GIUSTIZIA INSIEME

Costituzione e Carte dei diritti fondamentali

Questioni aperte sulla riforma costituzionale della giustizia

Tra incagli, aporie e sragioni

di Siro De Flammineis

13 marzo 2026

Sommario: 1. Premessa – 2. Sulla separazione tra pm e giudici – 3. Sul Csm – 4. Sull'Alta Corte disciplinare – 5. Conclusioni

1. Premessa

Con questo scritto si intende cercare di riannodare, per brevi passaggi, i fili di un dibattito, attualmente molto vivace, che contrappone gli argomenti a favore e quelli contrari alla riforma costituzionale del Titolo IV della Costituzione, in vista del prossimo referendum. Si può provare ad effettuare alcuni ragionamenti, di logica deduttiva, unita ad un vaglio di concreto empirismo, per evidenziare gli aspetti più rilevanti delle ragioni di sostegno alla riforma e come queste riescano ad essere significativamente contro dedotte da argomenti avversi.

Si è scelto di adottare una tecnica di esposizione particolarmente schematica, anche ponendo questioni francamente dubbie, per semplificare l'individuazione dei singoli punti salienti

particolari all'interno delle varie categorie di questioni.

Le modifiche principali contenute nella proposta riforma costituzionale riguardano, come noto, attraverso le modifiche degli articoli 102, 104, 105, 106, 107 e 110 della Costituzione: la creazione di due Consigli Superiori della Magistratura (anche Csm), uno per i giudici ed uno per i pubblici ministeri; il sistema del sorteggio per la componente togata dei rispettivi Csm e la creazione di un'Alta Corte disciplinare per lo svolgimento delle funzioni disciplinari, sottratte ai Csm.

Dunque, quali sarebbero, principalmente ed in sintesi, le ragioni sostenute a favore della riforma:

Per migliorare in generale la giustizia, renderla cioè più efficiente;
Per separare pm e giudici, in modo da migliorare la giustizia, perché?
perché questo sarebbe l'obiettivo della riforma del processo penale del 1989 e della riforma del giusto processo del 111, co.1 e 2, Cost. (l. cost. n.2/1999);
perché pm e giudici si condizionano non solo nei processi ma anche nel Csm;
perché il pm non può essere giudice disciplinare del giudice e comunque perché pm e giudici non si proteggano vicendevolmente nelle azioni disciplinari;
perché comunque non si intaccherebbe l'indipendenza dei magistrati posto che resterebbe invariato l'art. 104 della Cost.;
Per sbaragliare le correnti, che decidono le carriere dei magistrati;

Allora, sul primissimo punto della questione non occorre soffermarsi oltre poiché, invero, è stato ribadito e del resto è evidente *per tabulas* che la riforma non contiene alcuna norma processuale di efficientamento del processo, né dal punto di vista strettamente giuridico relativo al codice di procedura penale né dal punto di vista amministrativo o di efficientamento dell'organico; dunque, si potrebbe considerare da subito come non sia questo lo scopo primario dell'elaborato normativo.

Si dice, tuttavia, che la finalità della riforma sarebbe quella di allontanare dal punto di vista ordinamentale pm e giudici ed in questo modo, attraverso la modifica dell'ordinamento giudiziario, si migliorerebbe di riflesso la giustizia perché il giudice sarebbe davvero terzo, appartenente ad un ordine autonomo e dunque non più influenzabile – anche attraverso l'eventuale comune appartenenza correntizia – dal pm nelle sue decisioni ed il pm davvero parte come la difesa.

Entriamo, allora, nel merito di questo tema.

2. Sulla separazione tra pm e giudici

In relazione a questo aspetto l'immediato interrogativo da porsi è il seguente: quali sarebbero i dati statistici da cui poter ricavare che un giudice darebbe di frequente ragione a pm per l'appartenenza alla stessa corrente; da dove risulta? È una sensazione? Di Chi? Ebbene se questo aspetto si ricavasse esclusivamente da dati esperienziali degli ordini forensi basterebbe a gettare ombra su queste affermazioni la voce di qualcuno dall'esperienza invidiabile come l'Avv. Franco Coppi che in un'intervista del 18.6.2025 ha affermato: «Mai visto un giudice dar ragione a un pm per motivi di 'casta'»[1]; ed, ancora prima, si esprimeva così in risposta alla domanda «La maggior parte degli avvocati plaude alla separazione delle carriere?» «Non ho mai avuto l'impressione che un giudice abbia pronunciato una sentenza solo perché intendeva rispettare il collega dell'accusa e solo perché appartenenti al medesimo ordine. Il problema vero è che un magistrato sia intellettualmente onesto. Se è tale, può passare dall'una all'altra funzione interpretandola correttamente. Se non lo è, intellettualmente onesto, o cretino, resterà uguale a se stesso anche da separato»[2].

Invero, le **statistiche** diffuse dal Ministero della Giustizia si riferiscono ai tassi di accoglimento delle richieste di archiviazione – quindi in favore degli indagati–, di autorizzazione e proroga delle intercettazioni e di proroga dei termini delle indagini preliminari ma queste appaiono percentuali minimali, in larga parte a favore degli indagati (si fa riferimento, infatti alle numerose richieste di archiviazione delle indagini accolte dal G.i.p.), e non c'entrano nulla con il processo[3].

Al contrario, le vere statistiche, quelle cioè relative agli esiti dei processi, dicono che sussiste una quasi parità tra assoluzioni e condanne; quindi, il dato contrasta fortemente con l'idea di un appiattimento dei giudici ai pm.

Leggendo il **documento favorevole** diffuso dal Direttivo dell'Associazione fra gli studiosi del processo penale[4], sembrerebbe che l'obbiettivo della riforma sarebbe quello di evitare che la "solidarietà nascente dalla condivisione di vedute, interessi, prospettive di carriera in seno al corpo unitario, gestito da un comune organo di governo autonomo", possa minare "la necessaria equidistanza del giudice rispetto ad entrambe le parti processuali".

Verrebbe subito da pensare che se ci fosse davvero un eccesso insostenibile di solidarietà tra pm e giudici nei processi penali, ci dovrebbero essere altre, significativamente basse, percentuali di assoluzioni (non pari quasi alla metà rispetto alle condanne). Non appare, inoltre, chiaro perché non destino del pari preoccupazione i rapporti tra giudici di primo grado, secondo grado e Corte

di Cassazione.

Entrando nei concetti, però, occorre capire cosa si intende per condivisione di vedute ed interessi; quali vedute, quali interessi? Cioè, si vorrebbe dire che poiché giudici e pm possono avere la stessa **idea** del mondo e della società allora automaticamente il primo darebbe ragione al secondo nei processi; tornerebbe utile conoscere i numeri statistici da cui viene ricavata questa conclusione. Questa equazione, poi, si potrebbe del pari riportare al rapporto tra giudici e avvocati, per cui quando i primi hanno comunanza di visioni culturali con i secondi allora sorgerebbe il pericolo di favoritismi nei processi a danno del pm. E per gli **interessi**, invece, di cosa si parla? Sport, libri, cinema, se fosse così sembrerebbe piuttosto una forma malcelata di attacco di gelosia. Se, invece, si intende riferirsi ad interessi di carriera allora il concetto si cumula con quello delle prospettive di carriera, di cui si vedrà in seguito.

Ancora, non solo la solidarietà tra giudice monocratico e giudici di appello e tra questi e quelli della Cassazione ma anche quella, pericolosissima, tra sostituto e suo Procuratore, il pericoloso appiattimento del sostituto alle direttive del Procuratore non preoccupa o invece ciò potrebbe servire nell'ottica di un maggiore controllo delle iniziative investigative delle Procure poiché grazie ad un indirizzo del capo dell'ufficio verrebbe di conseguenze più semplice anche indirizzare i singoli appartenenti alla Procura? Nello stesso senso si potrebbe dire per gli indirizzi verso i Procuratori generali gerarchicamente sovraordinati per influire a cascata su procuratori e sostituti.

Si afferma che l'esigenza di una maggiore differenziazione ordinamentale tra pm e giudici derivi dalla necessità di **attuare l'art.111 Cost**., il c.d. principio del giusto processo; ebbene, occorre rilevare quanto segue:

> in linea generale l'attuazione di un principio costituzionale andrebbe svolta con legge ordinaria piuttosto che con una riforma costituzionale; inoltre, affermando la necessità di una legge costituzionale per attuare una norma costituzionale sarebbe come sostenere che attualmente l'art. 111 Cost. sarebbe fuori dai principi costituzionali;
> l'art. 111 Cost. fa riferimento alla parità delle parti nel ***processo*** non del procedimento. Ebbene, mentre nel processo le norme codicistiche attribuiscono già oggi parità di poteri ad accusa e difesa, nel procedimento penale questa parificazione non potrà mai esserci; peraltro, dopo la c.d. riforma Cartabia (d.lgs. n. 150/2022) molto peso è stato dato allo svolgimento del procedimento con modalità garantite (si pensi alle c.d. finestre di giurisdizione) che, quindi, sono rimesse all'iniziativa del pm. Invero, anche nel processo molto spesso il pm viene sollecitato dal Tribunale a compiere atti ed indagini integrative per il migliore raggiungimento della verità anche a favore dell'imputato.

Dunque, resterebbe da capire meglio quale delle parti processuali attualmente risulti deficitaria nei propri comportamenti processuali in termini di rispetto del principio del gusto processo. Ipotizzando la necessità di **un giudice più imparziale**, ritenendo che sia stato troppo parziale ed appiattito alle richieste del pm: l'obiettivo sarebbe allora quello di salvaguardare la terzietà del giudice, finora compromessa, avversando i rapporti di colleganza con i pm. Le statistiche sull'esito dei processi non fornisce però supporto a tali ragioni. Se il malessere, invece, riguardasse il controllo del Giudice per le indagini preliminari (e poi dell'udienza preliminare) sullo svolgimento delle indagini da parte del pm occorrerebbe per un verso ricavare i dati dei presunti omessi controlli e dell'accoglimento delle richieste, ad esempio quelle cautelari, del pm rispetto all'esito finale del procedimento e se significativamente questi comportamenti abbiano inciso sulla valutazione finale dei fatti; in secondo luogo non può sottacersi che la c.d. riforma Cartabia, come detto, ha sensibilmente ampliato le finestre di controllo sull'operato del pm nelle indagini, anticipando molti dei temi del contraddittorio tra le parti e, quindi, occorrerebbe verificare ora se tali strumenti funzionano o meno. Se questi strumenti non funzionassero basterebbe migliorarli. Se, invece, le dolenzie riguardassero eventualmente le modalità con cui i giudici gestiscono ad esempio le udienze ritenendo che gli stessi siano più aderenti alle richieste probatorie del pm, ebbene ciò può e dovrebbe essere segnalato volta per volta nei singoli casi, con lo strumento dell'attivazione dei consigli giudiziari, dove siedono anche gli avvocati; in questo modo si potrebbe ricavare un dato statistico di qualche genere e quantità. Altrimenti, tali dolenzie restano generalizzate ma prive di agganci concreti e, quindi, insufficienti a sorreggere da sole un impianto riformatore di simil fatta.

Oppure, guardando il pm si vorrebbe una pubblica accusa maggiormente parte anche nel procedimento, dicendo così che finora il pm è stato **troppo imparziale nello svolgimento delle indagini**, volendo al contrario un pm più parziale, più orientato verso l'accusa ad ogni costo?

Oppure si vorrebbe un **pm più imparziale nelle indagini e più parziale nel *processo***. Nel primo caso si potrebbe pensare ad una critica nelle modalità con cui il pm esercita il dovere di svolgimento delle indagini in favore dell'indagato *ex* art. 358 c.p.p. Tuttavia, la fisiologia quotidiana del compimento dell'attività investigativa vede il pm coinvolgere la polizia giudiziaria, specie all'inizio di un'indagine, necessariamente a 360 gradi, a tutto tondo, non potendo sapere quali prove in merito ad un certo fatto sia possibile raccogliere e quali no. In altri termini, le deleghe trasmesse dal pm alla polizia giudiziaria per svolgere le indagini non possono cha abbracciare necessariamente tutto il campo dei possibili scenari probatori, in positivo ed in negativo, in merito ad una presunta vicenda delittuosa; ciò semplicemente perché il pm sin dall'inizio dell'indagini non conosce i temi probatori suscettibili di essere acquisiti. Man mano

che le indagini proseguono, invece, a seconda del peso del materiale probatorio in senso positivo o negativo il pm è chiamato ad arricchire prima e valutare poi lo stesso materiale per definire l'indagine, anche in attuazione del principio costituzionale dell'obbligatorietà dell'azione penale. Invece, il difensore quando interviene nel corso delle indagini a carico di un suo assistito ben conosce almeno una parte dei fatti, se non altro quelli raccontati dal cliente, e si muove nell'esclusivo senso di individuare argomenti di prova a favore di quest'ultimo, che poi sceglierà se inserire agli atti del procedimento o meno. Dunque, funzioni e ruolo totalmente diversi: il pm non può che essere imparziale nello svolgimento delle indagini. Allora, se si fosse inteso spingere la valenza dispositiva dell'art. 358 c.p.p. sarebbe bastato creare una norma di ugual contenuto all'interno della Costituzione, come proposto da qualcuno**[5]**, ma forse ancora una volta non si coglie nel segno. Nel corso del processo, invece, già, come detto, i poteri del pm sono equiparati a quelli del difensore e non si capisce come il pm possa essere più parte di quanto già non lo sia. Peraltro, come anche detto, spesso i poteri pubblici del pm sono di utilità comune anche nel corso del processo per rintracciare elementi di prova in favore dell'imputato, anche su richiesta del difensore (le c.d. indagini integrative).

Quando si dice che il modello auspicato del pm è quello **dell'avvocato dell'accusa** si fa un ragionamento parziale, non corretto, perché si guarda solo al processo e non alla fase preliminare. Questo modello è congeniato in altri Paesi (specie anglosassoni**[6]**) perché in quei sistemi le indagini vengono condotte principalmente dalla polizia e il *prosecutor* arriva a cose fatte ovvero per il compimento di specifici atti. Nel sistema congeniato dall'attuale codice di procedura penale, per nulla coinvolto nell'intento riformatore, le indagini sono affidate al pm, che si avvale per lo svolgimento della polizia giudiziaria, e tale meccanismo è stato pensato proprio, già adesso, per dare attuazione alle garanzie di imparzialità volute dai costituenti per i cittadini perché il pm non dipende da organi ministeriali come la polizia giudiziaria. Non solo, già ora il codice di procedura penale prevede che la polizia giudiziaria debba trasmettere senza ritardo le notizie di reato al pm e quest'ultimo può anche acquisirle d'iniziativa: dunque, un'attuazione dei principi costituzionali già riuscita a garanzia dell'uguaglianza dei cittadini. Ancora una volta, allora, non c'entra nulla la riforma del 1989, con cui il legislatore si è già conformato alla Costituzione.

Non molto tempo fa il pm sedeva al banco accanto al giudice nel corso del processo perché insieme rappresentano lo Stato, questo non può cambiare perché l'accusa è dello Stato, tutela i diritti delle vittime dei reati e non può che essere una tutela pubblica. Non ci si deve dimenticare, infatti, che nei procedimenti penali vi sono **gli interessi delle persone offese** da salvaguardare, sia nel procedimento che nel processo, a tale presidio non può che essere collocato un organo

pubblico che agisce con finalità di accertamento imparziale dei fatti.

Il principio della parità delle parti nel processo davanti al giudice fissato dall'art. 111 Cost. non snatura la finalità a cui sia i pubblici ministeri sia i giudici, **in quanto organi pubblici**, devono mirare: il **miglior accertamento dei fatti**, la condanna del reale colpevole e l'assoluzione del reale innocente e non, invece, la miglior difesa possibile dell'accusato, compito che spetta solo all'avvocato[7].

Lo stesso art. 111 Cost. sancisce il principio **dell'obbligo di motivazione per i provvedimenti giurisdizionali**; dunque, qualunque presunto favoritismo dei giudici verso i pm dovrebbe essere celato dai primi all'interno delle motivazioni dei provvedimenti, che però sono facilmente controllabili da tutte le parti. È nel contesto delle motivazioni che si gioca la partita del contraddittorio tra gli attori del processo e, dunque, se gli argomenti spesi non sono ragionevoli e coerenti l'ordinamento ne garantisce i rimedi.

Tali caratteristiche generali (si è parlato di un triangolo scaleno anziché isoscele quello rappresentato da giurisdizione, accusa e difesa[8]) resterebbero immutate anche qualora il reclutamento, la carriera e l'autogoverno dei pubblici ministeri fossero separati da quelli dei giudici. Tuttavia, in caso di creazione di un autogoverno autonomo dei pm **la funzione di tutela imparziale dei diritti, che impernia il ruolo giurisdizionale di questi ultimi (e dei giudici allo stesso modo), potrebbe indebolirsi in concreto per le seguenti ragioni.**

Innanzitutto, con la c.d. riforma Cartabia il Parlamento è stato delegato ad individuare i **criteri di priorità** nell'azione investigativa delle Procure, dunque per orientare le indagini; quindi, in prospettiva non solo un corpo separato ma anche *orientato* dall'alto.

L'illustre Professore e Avvocato Tullio Padovani in un'intervista[9] rivela che in diritto oltre che in fatto i pm non sarebbero sottoposti solo alla legge. Ciò è vero: **l'art.101 Cost. riguarda solo i giudici** mentre il pm secondo l'art. 107, co. 4, Cost., gode solo delle garanzie stabilite dall'ordinamento giudiziario, quindi dalla legge ordinaria[10]. Con la separazione costituzionale delle categorie non potrebbe che rafforzarsi questa dicotomia, ferme le altre norme costituzionali: le garanzie per i pm sarebbero in concreto diverse da quelle dei giudici a prescindere da quanto sostenuto dall'art. 104, co.1, Cost., che è una regola di principio comune alle costituzioni di Paesi anche sottoposti a regimi poco o scarsamente democratici[11].

Lo stesso Prof. Padovani appare sostenere che il **principio obbligatorietà dell'azione penale di cui all'art. 112 Cost. non riguarderebbe le indagini preliminari, che quindi sarebbero di fatto discrezionali**[12]; vengono riportate in proposito delle dichiarazioni di un *Attorney*

general degli Stati Uniti che affermerebbe come i pm (nel loro sistema) deve scegliere i casi e ciò vuol dire che può scegliersi anche l'imputato e questo, si afferma, è il potere più pericoloso del pm. Ecco, un pm separato, orientato, garantito ma non sottoposto solo alla legge, gerarchizzato, potrebbe andare a scegliere i casi, e quindi, gli imputati indicati da altri o altrove; è il sistema americano quello a cui ispirarsi?

Con la **gerarchizzazione** delle Procure, ormai avviata da varie riforme**[13]** i sostituti procuratori sono meno liberi nel compimento delle indagini perché sottoposti a controlli (visti, assensi) del Procuratore. Questi vincoli, in un sistema auto referenziato rischiano di acuirsi se il riferimento per un sostituto diventa principalmente il suo Procuratore e come la pensa lui piuttosto che il giudice.

Ecco, quindi, l'argomento della **cultura processuale**. Si è detto che il triangolo scaleno del sistema attuale è la garanzia di tutela dell'imparzialità nel compimento delle indagini. Se si spinge verso gli angoli cercando di modificare l'equilibrio verso la formazione di un triangolo isoscele, con identità dei lati, si sta dicendo al pm di avere un'ottica maggiormente parziale. Quindi, si vorrebbe un pm meno imparziale e più schierato quindi meno incline alla gestione delle indagini in vista del processo e piuttosto proclive ad ottenere il risultato del rinvio a giudizio o della condanna (si pensi alla gestione che si può avere, con questo fine, dei tempi d'indagine). Dopo la riforma Cartabia, poi, molti momenti spiccatamente processuali vengono anticipati alla fase delle indagini preliminari, che quindi assumono un ruolo centrale per tutto l'iter procedimentale di una vicenda. Così, con un controllo maggiore sulle indagini si riesce ad avere una forte incidenza anche sul processo e sui giudici, basti un esempio. Si può far riferimento oggi, infatti, per capire il peso procedimentale di indicazioni di politica criminale, ora puntualmente normative, ma che possono essere contenute anche in direttive, circolari o anche in atti normativi dal contenuto apparentemente più elastico, a quello che sta accadendo negli uffici giudiziari con i reati relativi al c.d. "codice rosso": l'input normativo è stato quello di dare assoluta priorità a tali fatti – la polizia giudiziari e le Procure si occupano principalmente o in larga parte di indagini e atti su tale fenomeno – i processi monocratici e collegiali vertono principalmente o comunque in larga parte su tali fatti e – così i giudici si occupano solo di quello, fine. Insomma, il controllo sulle indagini è il controllo sul processo.

Si potrebbe dire: le norme del procedimento penale restano invariate, non cambierà nulla sotto il profilo della condivisione della cultura giurisdizionale da parte del pm e delle regole di imparzialità: e allora non ci sarebbe bisogno di cambiare nulla.

Delle due l'una: l'esito della separazione potrebbe creare **un organo con poteri pubblici particolarmente pregnanti**, che dispone della polizia giudiziaria, con l'obbligo dell'azione penale ed il potere di acquisire le notizie di reato, particolarmente auto referenziato (peggiorando, dunque, quello che si voleva migliorare, si è detto da molti come buttare il bambino con l'acqua sporca), che non si confronta più con l'organo dei giudici (si pensa, forse, anche ad una formazione professionale differenziata?) e che quindi, con ogni probabilità, dettata dalle esperienze internazionali, richiederebbe un intervento normativo di contenimento e controllo; la cura peggiore del male: il pm forcaiolo ancora più autonomo e quindi per forza prima o poi contenuto; ovvero, la creazione di questo organo autonomo viene impostata **sin dall'inizio con forme di contenimento dei poteri di azione con legge ordinaria**, come previsto dalla Costituzione, trasformando il pm in un **attore fragile[14].**

In entrambe le situazioni siamo sicuri che **l'attività investigativa possa riuscire a raggiungere gli stessi risultati**, riconosciuti eccellenti a livello europeo ed internazionale? In Italia esiste un forte ossimoro: sono previsti a livello normativo oltre 15mila reati, c'è un alto tasso di garantismo nelle norme processuali destinato a crescere (si pensi, da ultimo, alle recenti introduzioni delle finestre di giurisdizione della riforma Cartabia), c'è un forte controllo dei media e nonostante questo la magistratura italiana unita ha raggiunto dei risultati incredibili. Non bisogna dimesticarsi che in Italia c'è un fenomeno criminale chiamato mafia, che l'Italia è tra gli ultimi paesi al mondo (nelle ultime statistiche del 2024, 19° tra i Paesi europei e 52° al mondo[15]) come indice di percezione della corruzione, ci sono manifestazioni di condotte criminali legate al terrorismo, per non parlare di quello già vissuto, e nonostante tutto questo, con un processo accusatorio che fa ripetere gli atti tante volte nel corso del procedimento, con carenze di organico note, specie a livello amministrativo, di fatto i fenomeni sono stati combattuti in modo egregio: si pensi solo agli omicidi di mafia azzerati, ai sequestri ed alle confische milionarie (risorse peraltro mai destinate alla giustizia), all'altissimo tasso di conflittualità generale (che ha provocato in Italia la formazione di una quantità di avvocati sensibilmente superiore rispetto agli altri Paesi europei), ai processi che ogni giorno vedono condannare criminali con un carico di lavoro straordinario in Europa rispetto agli altri Paesi[16], che non hanno gli stessi problemi di criminalità. Altri Paesi in cui i pm ricevono le direttive di comportamento direttamente dal Ministro della Giustizia come in Germania[17]. Altri Paesi che da anni elogiano il sistema ordinamentale italiano e l'efficienza delle procure italiane e delle forze dell'ordine nello svolgimento delle indagini, importando modelli, standard e *best practice* **[18]**.

E tuttavia, non si è sempre detto che in tutti gli organi di autogoverno anche per le valutazioni di professionalità dei magistrati era importante avere la voce contemporaneamente di pm e giudici perché gli uni controllano gli altri nel senso che i pm possono esprimersi sulla qualità del lavoro dei giudici e questi ultimi sulla qualità del lavoro dei pm, un **controllo incrociato**?

Insomma, senza l'abito del **giudice per le indagini** e del **difensore degli interessi pubblici nel processo** il pm viene distanziato creando un pericolo di **esacerbamento della competizione**, della partita, dell'agone processuale**[19]**; il migliore modello di pm rischia di diventare quello che vince a tutti i costi e che guarda con meno attenzione la verità e gli argomenti probatori a favore dell'indagato prima e dell'imputato poi: una cultura opposta a quella finora garantita dalla Costituzione e dalle norme processuali, se si vuole un pm "più parte" per logica deve essere meno imparziale, *tertium non datur*.

La verità, probabilmente, è come l'attitudine all'indipendenza dei giudici è in via principale una **questione di professionalità**, rispetto alla quale la separazione delle carriere non è un fattore decisivo. Ancora Franco Coppi in un'intervista recente affermava: "non è che, separando le carriere, un cretino diventa intelligente, o una persona cattiva diventa buona. Se prendo una sogliola nell'adriatico e la porto nel tirreno, non diventa un delfino"**[20]**.

3. Sul Csm

Il richiamato documento del Direttivo dell'Associazione fra gli studiosi del processo penale indicava come criticità del sistema l'esistenza di una solidarietà tra giudici e pm nascente dalla condivisione di prospettive di carriera. Allora, superato, come sembra, anzi si spera, il profilo della separazione tra giudici e pm come presunto strumento di miglioramento del processo penale, si torna al tema forse vero, fortemente politico, delle decisioni sulle carriere dei magistrati e di chi le dovrebbe assumere.

È vero, si dice, che già esiste la separazione delle funzioni tra giudici e pubblici ministeri dal 2006 (l. n. 150/2005, c.d. riforma Castelli) o comunque dal 2020 con la riforma Cartabia (l. n. 71/2022) e quindi con questa riforma non si intenderebbe intervenire su questo aspetto ma sulla separazione delle carriere che sarebbe cosa diversa. Tuttavia:

> Intanto non è proprio così, se ormai i due corpi dal punto di vista funzionale sono già separati anche le loro carriere lo sono perché i giudici fanno solo la carriera di giudici e i pm solo quella dei pm; quindi, progressivamente le due categorie si conosceranno sempre meno (in effetti in caso di cambio di funzioni occorre cambiare anche distretto), i binari

sono diventati già così paralleli;

Si potrebbe allora dire che, se già le carriere sono separate non vi sarebbe il pericolo della creazione di un pm auto referenziato, come indicato nei punti precedenti, in caso di creazione di un Csm separato, perché altrimenti ciò sarebbe già avvenuto negli ultimi anni. Tuttavia, altro è lo svolgimento di funzioni diverse all'interno di un singolo organo di autogoverno, dove avviene quotidianamente un componimento di esigenze globali di tutti gli uffici di cui sono composti i singoli Tribunali, che siano uffici requirenti o giudicanti (laddove, infatti, ogni Tribunale conosce protocolli di collaborazione e cooperazione tra gli uffici, che corrispondono alle circolari dell'unico Csm), altro sarebbe, invece, separare questa organizzazione unitaria e quindi esacerbare le distanze tra gli uffici prima ancora a livello organizzativo oltre che poi a livello del procedimento penale, come evidenziato nei punti che precedono.

Ancora, si dice, l'ordinamento mette insieme giudici e pm all'interno del Csm, questo insieme sarebbe nocivo per la giustizia perché provocherebbe **cointeressenze pericolose**; tale aspetto, però, ha una portata logico-argomentativa poco efficace, perché:

nel Csm sono rispettate le proporzioni, ci sono più giudici che pm perché così è nella realtà quindi i numeri sono perfettamente in linea;

come potrebbe influire un consigliere del Csm che prima di essere nominato, per esempio, era pm a Locri, sulla valutazione (o nomina) di un Presidente di Sezione di Tribunale di Ravenna? Il consigliere Csm quando viene nominato evidentemente si spoglia delle funzioni che svolgeva. Si direbbe, allora: il pm che era a Locri, ora consigliere del Csm, chiamato a valutare il Presidente di Ravenna potrebbe chiamare i pm di Ravenna e complottare contro o a favore della nomina; ebbene, non si vedrebbero le ragioni di questo comportamento e, comunque, sembrerebbe una considerazione da non potersi svolgere in astratto senza riferimenti concreti che riguarderebbero il singolo caso; insomma, un processo alle intenzioni. Oppure, di nuovo, si direbbe: sono le correnti che mettendo insieme pm e giudici gestirebbero in realtà la nomina (o valutazione) e, dunque, ancora di nuovo il tema politico del "mettere mano" sulle scelte di autogoverno;

c'è già una norma (art. 3 l. n. 195/1958, riformata nel 2022) sulle incompatibilità tra chi si occupa della sezione disciplinare e chi si occupa della sezione relativa agli incarichi quindi i due settori sono ormai separati e non c'è pericolo di commistione e favori reciproci; questo riguarda anche il tema dell'Alta Corte disciplinare;

Nel febbraio 2026 l'Associazione Nazionale dei Magistrati (ANM) ha prodotto uno **studio di comparazione internazionale tra ordinamenti giudiziari europei**[21], molto dettagliato, con schede paese per molti ordinamenti europei ed extraeuropei (come l'Albania), da cui emerge che:

il nuovo disegno costituzionale di due Csm è un *unicum*, altrove dove le carriere sono separate c'è un unico Csm con due sezioni (ad es. in Portogallo che viene preso spesso da esempio per la separazione delle carriere);

l'attuale assetto ordinamentale è stato di modello per gli altri ordinamenti e mai oggetto di rilievi o raccomandazioni dall'UE o dal Consiglio d'Europa;
è un *unicum*, con la Grecia, il sistema della nomina per sorteggio dei componenti togati, con asimmetria tra componente laica e togata (sorteggio temperato per la componente laica, secco per quella togata); in Grecia però c'è un solo Csm a composizione esclusivamente togata, senza laici ed hanno previsto un modello *ah hoc* per garantire l'autonomia del pm; quindi, il modello che si intende introdurre non è conforme alle buone pratiche consolidate a livello europeo indicate anche dal Consiglio d'Europa;
nella riforma non sono previsti sbarramenti e incompatibilità tra membri laici del Csm e appartenenti al Governo (nuovo art. 104 Cost.), a differenza dell'Alta Corte (nuovo art. 105 Cost.), quini un membro del Governo potrebbe far parte del Csm;
viene sottratta la funzione disciplinare al Csm, il che non contrasta con gli standard europei, salvo verificare la composizione ed il funzionamento dell'Alta Corte sotto il profilo dell'indipendenza e della rappresentatività.

Inoltre, con due Csm autonomi **l'organizzazione dei singoli uffici** verrebbe disciplinata da circolari diverse, una per i giudici ed una per i pm, e se non si conciliano tra di loro? Pioverebbero i ricorsi, chi risolverebbe i conflitti?

Ancora si deve ribadire come l'importanza di avere all'interno di un unico organo di autogoverno giudici e pm è sempre stato considerato **un valore per il controllo incrociato** che questa compresenza può consentire sull'operato di ciascun settore sull'altro, anche sotto, appunto, il profilo dell'organizzazione degli uffici, per una maggiore condivisione delle esigenze. Infatti, nei consigli giudiziari sarebbe prevista ancora la presenza, elettiva, contemporaneamente di giudici e pm salvo voler pensare anche in questo caso a due consigli giudiziari diversi moltiplicando la burocrazia ed i potenziali conflitti in tutte le Corti d'appello d'Italia.

Ed ancora: perché mantenere invece **insieme pm e giudici nell'Alta Corte**, senza che allo stato sia possibile comprendere come verranno costituiti i collegi giudicanti.

La questione politicamente più accesa è con ovvie ragioni quella della parte della riforma relativa alla **nomina dei componenti** del Csm che prevederebbe, come già detto, una forte asimmetria tra componente laica e componente togata; la prima con nomina elettiva da parte del Parlamento in seduta comune, la seconda mediante sorteggio secco. Ebbene, rilevanti sono le criticità di tale diseguaglianza:

intanto, non appare chiaro con quali modalità verrebbero eletti i membri laici del Csm, sembrerebbe con una maggioranza semplice del Parlamento (in seduta comune) e non qualificata, quindi di fatto una nomina governativa;
la giustificazione del sorteggio per i togati sarebbe la seguente: l'eletto è scelto in quanto tale **non per meriti ma per appartenenza correntizia e poi con l'elezione il consigliere**

del Csm è costretto ad accontentare i suoi elettori di corrente. Ebbene, intanto **sul primo punto** occorrerebbe indicare in concreto se costantemente, ripetutamente, gli eletti al Csm siano stati immeritevoli o incapaci; episodi singoli seppur censurabili (e sanzionati) non paiono poter rappresentare scientificamente la premessa per una valida conclusione sperimentale e sono risolvibili con altri strumenti[22]. Per giungere ad una conclusione ragionevole, infatti, i dati dovrebbero essere il frutto di osservazioni e registrazioni ripetute nel tempo non provenire da singole vicende, seppur rilevanti. In ogni caso, anche la logica non appare sostenere questa conclusione: la scelta dei candidati da parte di un gruppo di persone non può che ricadere naturalmente sul soggetto quantomeno più predisposto e capace a ricoprire una determinata funzione, questo per almeno due motivi: il primo è che la scelta di candidati non capaci, a meno che non si parli di organizzazioni criminali con sovra-ordinazioni gerarchiche opprimenti, non sarebbe supportata dalla base, ma poi una scelta infelice farebbe ricadere sul gruppo l'onta dell'incapacità di scelta dei propri candidati di fronte agli altri gruppi;

inoltre, **sul secondo punto** di giustificazione della scelta del sorteggio, occorrerebbe sostenere che l'eletto per accontentare i suoi elettori dovrebbe conoscerli tutti (centinaia o migliaia di persone) o molti o comunque questi poi abbiano necessità e capacità di chiedere di scambiare il favore del voto all'eletto. Inoltre, andrebbe valutato caso per caso se la decisione o il voto del consigliere in seno al Csm siano stati ispirati da mera appartenenza correntizia o da valutazioni corrette nel merito. Si intenderebbe così dire che tutte le nomine di Procuratori aggiunti, Presidenti di Tribunale, di Sezioni di Tribunale, di Cassazione sono tutte fatte in malafede, di parte, e sarebbero state fatte le scelte di nomina con prevalenti ragioni di appartenenza di corrente piuttosto che per meriti dei candidati. Attenzione, le nomine e le valutazioni operate dal Csm sono molto spesso oggetto di osservazioni reiterate, plurime delibere di commissione e del plenum del Csm e di plurimi ricorsi al TAR o al Consiglio di Stato; questo vuol dire che c'è un controllo ampiamente diffuso sulle decisioni dell'organo di autogoverno.

Certo, ci possono essere valutazioni congiunte fatte da gruppi di togati che appartengono a gruppi associati (c.d. correnti) ma questa è una fisiologia non una patologia del sistema perché le correnti sono fisiologicamente associazioni di soggetti che si creano per comunanza di valori e visioni sulla giurisdizione e su specifiche tematiche della stessa, che sono funzionali al miglioramento della giustizia. Laddove le visioni dei vari gruppi si contrappongono su specifici punti ciò crea sinergicamente la gemmazione di decisioni in seno al Csm che sono il frutto di un sano equilibrio; quest'ultimo produce, cioè, scelte migliori, che compongono ragionamenti differenti e quindi complete. Se si trattasse, sempre ed in ogni caso di mera spartizione di poltrone non si capirebbe perché tanti ricorsi, tanti contenziosi, tante osservazioni che accompagnano quotidianamente le scelte amministrative del Csm Insomma, una logica dell'eliminazione a tutti i costi dei momenti di comunanza dei togati appare anche in questo caso

una cura peggiore del male (di nuovo il bambino con la febbre si cura buttando via il termometro); per altro verso, poi, come si dirà, anche una cura inefficace; allora forse, ancora, il fine è solo quello di avere un maggiore controllo politico sulle scelte del Csm?

Il Csm non è un organo con compiti meramente amministrativi; sebbene non si possa considerare al suo interno una rappresentanza strettamente politica non si può non ricordare che quest'organo è chiamato ad esprimere valutazioni su temi di politica criminale e di politica giudiziaria (art. 10 l.n. 195/1958, la legge istitutiva del Csm), mediante pareri; anche in tale contesto, allora, si possono manifestare le visioni e sensibilità dei singoli consiglieri togati che diventano rappresentanti di plurime visioni, del pari dei consiglieri laici, che infatti sono eletti dal Parlamento**[23]**.

Il metodo del sorteggio, che si è detto essere un *unicum* in Europa, dove semmai tale metodo riguarda solo la componente laica, è evidente che si possa prestare ad un indebolimento del potere gestorio di autogoverno da parte dei togati, per molteplici ragioni e possibili scenari, del tutto aperti posto che nella riforma l'estrazione a sorte dei magistrati componenti dei nuovi Consigli Superiori avverrà "nel numero e secondo le procedure previsti dalla legge" sicché con modalità tutte da definire:

> regola aurea dei metodi di comando (per non dire di governo) altrui, infatti, sin dall'epoca romana è quello del *dividi et impera*: l'impostazione di punti di vista organizzati, forti di una legittimazione democratica (quelli dei laici) rischia di prevalere in concreto contro le ragioni non organizzate ed anzi imprevedibili (quelle dei togati) in uno scenario di deficit di connessione tra i sorteggiati, del tutto scoordinati tra loro e privi di una copertura ed attestazione di fiducia di chi li ha scelti. Per avere un efficace indicazione politica sull'andamento della giustizia basterà, allora, incidere sulla nomina dei Procuratori delle più importanti città d'Italia: con il sistema gerarchizzato attraverso tali nomine sarebbe possibile avere un maggiore controllo sull'attività dei singoli Sostituti e permeare anche gli sbocchi processuali e, quindi, in definitiva anche incidere sui giudici che ricevono gli atti dagli uffici di Procura;
>
> se i sorteggiati sono per casualità tutti appartenenti o comunque vicini ad un singolo gruppo associato di magistrati si rischia di non avere equilibrio all'interno dell'organo di autogoverno; un disequilibrio che in definitiva andrebbe ad incidere sul componimento dei molteplici interessi nelle decisioni del Csm;
>
> ancora, non esiste garanzia che il sorteggio non sarà limitato a sorteggiabili comunque scelti dalle correnti e, dunque, la riforma si rivelerebbe priva degli effetti voluti. Afferma, infatti, nell'intervista già citata l'Avv. Coppi alla seguente domanda**: "il nodo più politico è**

nella composizione del Csm. Per impedire la presa delle correnti, si passa al sorteggio: risolverà qualcosa?" che: "Alla fine, i sorteggiati troveranno il modo di seguire le indicazioni della propria corrente. Ci saranno solo maggioranze o minoranze più casuali". In effetti, è la scienza sociologica che conferma come in ogni organizzazione di potere, comunque, si formano delle coalizioni che, se non organizzate *ex ante*, si formeranno *ex post* con modalità del tutto contingenti e meno trasparenti**[24]**;
infine, non appare affatto scontato che i sorteggiati siano per definizione, in quanto magistrati, adatti al ruolo di consigliere. Non si tratterebbe, infatti, di assumersi responsabilità maggiori rispetto a quelle relative alle singole funzioni, anch'esse senz'altro elevate, ma semplicemente di svolgere un lavoro diverso da quello scelto, con caratteristiche non assimilabili e non comparabili. Così come, se si pensa, in tutte le categorie professionali non tutti i professionisti aspirano ad essere consiglieri degli ordini o comunque a candidarsi per cariche elettive, non si capisce come ciò non accada anche per la magistratura.

4. Sull'Alta Corte disciplinare

Nel citato documento elaborato dall'A.N.M. per la comparazione tra ordinamenti europei è stato considerato come sia possibile, poiché accade in alcuni sistemi, separare la funzione disciplinare dall'organo di autogoverno ma la disciplina della nuova Corte dovrebbe garantire profili di indipendenza, rappresentatività e coerenza con l'intero ordinamento.

Ebbene, al contrario, molteplici sono i profili di criticità di questo nuovo giudice speciale.

Si dica subito che nella previsione di riforma è escluso il ricorso sulle decisioni della Corte disciplinare innanzi alla Corte Suprema di Cassazione; è ammessa l'impugnazione "soltanto" innanzi alla stessa Alta Corte in diversa composizione; dunque, i magistrati ordinari (perché una situazione consimile non vi è per le altre magistrature) sarebbero gli unici cittadini italiani, per i quali non varrebbe la possibilità di appellare una sentenza innanzi alla Suprema Corte, in palese contrasto con gli artt. 1, 24**[25]** e 111 Cost. La previsione, nuova, di un appello in sede disciplinare, non elimina, dunque, questo *vulnus* che appare difficile colmare in via interpretativa.

La Corte disciplinare non sarebbe presieduta, poi, dal Presidente della Repubblica ma sarebbe prevista la presidenza di un laico, ponendo in dubbio, così, i requisiti di imparzialità e trasparenza del ruolo.

Non sono indicati nelle previsioni di riforma, inoltre, i criteri attraverso i quali dovrebbero essere scelti i collegi che dovranno giudicare i magistrati e quindi se verranno rispettate le proporzioni per pm e giudici**[26]** (cioè, nei collegi relativi ai giudizi sui pm la maggioranza di questi ultimi e così anche per i giudici).

Sarà in ogni caso diversa la proporzione attualmente prevista nella sezione disciplinare del Csm; nell'Alta Corte, infatti, sono previsti 15 giudici, 9 togati e 6 laici**[27]** contro gli attuali 4 membri togati e 2 laici della sezione del Csm.

La componente togata è nominata interamente mediante sorteggio, non un sorteggio temperato però come quella laica, ed i sorteggiati togati sono individuati esclusivamente tra i magistrati con funzioni di legittimità; dunque, verrebbero esclusi i magistrati con funzioni di merito, che non avrebbero alcuna rappresentanza. Questa modalità di nomina valorizza fortemente la gerarchizzazione e conferma una tendenza sempre più spinta verso la verticalizzazione dell'ordine giudiziario, in contrasto con la previsione dell'art. 107, co.3, Cost. che sancisce la natura diffusa della giurisdizione. Inoltre, nella sentenza n. 12/1971 la Corte costituzionale affermava che: "*le linee strutturali segnate nell'art. 104 Cost., ispirate all'esigenza che all'esercizio dei delicati compiti inerenti al governo della magistratura contribuiscano le diverse esperienze di cui le singole categorie sono portatrici, devono trovare ragionevole corrispondenza nelle singole sezioni, quando a queste siano commessi poteri deliberanti.*" In altri, termini, con questa sentenza la Corte riteneva fondamentale per il corretto funzionamento del Csm, in ossequio all'art 104 Cost., che la sezione disciplinare fosse portatrice di più interessi, di più voci ovvero che fosse garantito il pluralismo, cosa che, al contrario, non appare rispettato con il meccanismo de sorteggio prima indicato.

Nella comparazione europea fatta dall'A.N.M. nel documento sopra indicato emergono forti discrasie tra il modello di Alta Corte ipotizzato nella riforma e gli organi similari previsti negli altri ordinamenti per modalità di rappresentanza (altrove i membri togati degli organi disciplinari sono eletti e non sorteggiati) e di funzionamento (altrove è prevista la possibilità di impugnazione delle decisioni disciplinari davanti ad un organo superiore).

Volendo fare altre considerazioni logiche su questo argomento, occorre anche considerare che:

> non appare plausibile sostenere che la necessità di creare un'Alta Corte separata dal Csm derivi da una scarsa produttività della sezione disciplinare di quest'ultimo, sempre in ragione di spinte auto protezionistiche e protettive della categoria dei magistrati. I dati di comparazione con altri sistemi europei riferiscono di una produzione di procedimenti e sanzioni elevata, con circa il 41% di condanne nell'ultimo triennio**[28]** e dove il Ministro della Giustizia, che ha facoltà di impugnare tali provvedimenti, ha esercitato tale potere

solo in sei occasioni[29];

appare un concetto di facile comprensione quello per cui la sottrazione di attribuzioni centrali, ad un organo di autogoverno ne depotenzia il funzionamento andando quindi inevitabilmente anche ad incidere sull'autonomia ed indipendenza di coloro che sono governati da tale organo. Tale concetto, peraltro, è stato ribadito dalla Corte costituzionale, per esempio, nelle sentenze, nn. 142/73 e 148/83[30];

si aggiunga anche un altro dato, particolarmente pregnante: l'attuale, art. 107, co.2, Cost., che non sarebbe oggetto di riforma, attribuisce al solo Ministro della Giustizia la facoltà di promuovere l'azione disciplinare verso i magistrati. Attualmente, questa facoltà è attribuita anche al Procuratore generale della Cassazione dal d.lgs. 23 febbraio 2006, n. 109; si tratta dunque, non di una previsione costituzionale ma di una norma ordinaria, quest'ultima, facilmente modificabile in Parlamento[31]. Se ciò avvenisse, dunque, resterebbe il solo Ministro ad avere in mano l'abbrivio dell'azione disciplinare.

Anche queste argomentazioni potrebbero essere chiuse con le ulteriori affermazioni rese dal Prof. Coppi nell'intervista citata. Qui l'illustre avvocato, alla domanda "I futuri Csm perdono però la funzione disciplinare, che passa ad una Alta Corte. Funzionerà meglio di certa giustizia domestica?" rispondeva: «Staremo a vedere. In teoria può anche essere un provvedimento giustificato. Però a me sembra che un Consiglio superiore che si occupa di trasferimenti, promozioni, nomine, dovrebbe anche essere in grado di esercitare la disciplina con le dovute garanzie».

5. Conclusioni

Queste brevi e schematiche riflessioni disegnano un orizzonte ricco di fosche e nere nubi.

Se le ragioni ostese per la riforma costituzionale della giustizia si scontrano con serie questioni problematiche che ne appaiono minare le fondamenta, diventa poi legittimo chiedersi la reale prospettiva di tale elaborato. Si è detto che già altre riforme del sistema penale intervenute, nella specie quelle che hanno portato un arretramento della tutela penale nell'ambito della pubblica amministrazione con l'abolizione del reato di abuso d'ufficio e la modifica di quello di traffico di influenze illecite, non hanno avuto nulla a che vedere con la velocizzazione dell'azione amministrativa e l'eliminazione della c.d. "paura della firma", ma con una esigenza di riduzione della capacità intrusiva della magistratura nella sfera dell'amministrazione pubblica e della politica[32].

In diverse occasioni pubbliche, offerte dai media, sono apparse indicazioni di questo senso: la riforma tenderebbe in concreto ad incidere sulle capacità dell'azione giudiziaria di incidere sulle

azioni e scelte politiche, di ogni segno e fattezza, interferendo con tali risultati e, dunque, sarebbe necessario arginare queste possibilità mediante un maggiore controllo dell'attività dei magistrati.

Si tratterebbe, se ciò fosse, di un pericolo evidente per i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale. Un pericolo sentito anche a livello europeo, dove vengono approfonditi proprio i temi relativi all'indipendenza della magistratura, soprattutto del pubblico ministero, dai sistemi governativi, segnalando come la situazione attuale di percezione dell'indipendenza dei magistrati da parte dei cittadini italiani sia in progressiva crescita negli ultimi anni e l'efficienza progredisce**[33]**. È ancora la stessa Corte costituzionale che ha affermato come: "è nella logica del disegno costituzionale che il Consiglio (Superiore della Magistratura, n.d.r.) sia garantito nella propria indipendenza, tanto nei rapporti con altri poteri quanto nei rapporti con l'ordine giudiziario, nella misura necessaria a preservarlo da influenze che potrebbero **indirettamente** pregiudicare l'esercizio imparziale dell'amministrazione della giustizia"**[34]**.

Non solo, dunque, i pregiudizi diretti, espliciti, ma anche, ed in forma più subdola e forse più dannosa perché nascosta, quelli indiretti sull'azione autonoma ed indipendente della magistratura sono quelli da cui occorre salvaguardarsi. Se allora si possono innescare dei pregiudizi indiretti sull'esercizio imparziale dell'amministrazione della giustizia dalle previste disposizioni riformatrici, come sopra indicato, perché correre questo pericolo. Le azioni efficacemente riformatrici sono quelle che riconoscono i pericoli, non quelle che li ignorano, che sono invece quelle temerarie.

---

[1] Intervista resa al "Fatto Quotidiano", rinvenibile su **https://www.ilfattoquotidiano.it/in-edicola/articoli/2025/06/18/mai-visto-un-giudice-dar-ragione-a-un-pm-per-motivi-di-casta/8030700**/

[2] Articolo del quotidiano "La Stampa" dal titolo: Franco Coppi: "Riforma ideologica, non risolve nulla. Non taglia tempi né errori giudiziari" del 30 Maggio 2024.

[3] Cfr. M. Daniele, *La riforma costituzionale della magistratura e il monito di Jurassic Park*, in *Sist. pen.*, 22 dicembre 2025.

[4] Si veda in ***Sist. pen,*** 25 novembre 2025; per il documento critico, invece, in *Sist. Penale,* 26 novembre 2025.

[5] Così G. Silvestri, *La riforma della Costituzione e l'ordinamento giudiziario,* in *Sist. Pen.*, 28.1.2026.

[6] Si deve far riferimento al *Criminal Procedure and Investigations Act* del 1996; il *prosecutor* in Inghilterra e Galles è un avvocato che lavora per la *Crown Prosecution Service* (CPS) sulla base dei fascicoli investigativi trasmessi dalla polizia. In ogni caso il sistema anglosassone prevede meccanismi di *checks and balances* molto differenti dal nostro ordinamento.

[7] Il riferimento alla "terzietà" del giudice rispetto alle parti, infatti, non riguarda la distanza ordinamentale tra pm e giudici ma solo che il giudice sia "scevro da interessi propri [...] e anche sgombro da convinzioni precostituite in ordine alla materia su cui pronunciarsi" e "a presidio della garanzia di terzietà del giudice [...] il codice di rito prevede un catalogo di situazioni " ovvero le norme sull'incompatibilità, astensione e ricusazione; così Co. Cost. n. 179/2024. Cfr., sul tema, M. Gialuz, ***Otto proposizioni critiche sulle proposte di separazione delle magistrature requirente e giudicante***, in *Sist. penale*, 30 settembre 2024.

[8] M. Daniele, cit., che ritiene, appunto, che questa geometria verrebbe meno solo qualora l'azione penale pubblica venisse sostituita da un'**azione privata** sostenuta dalle vittime di reati.

[9] Così l'intervista per "Il Dubbio" del 30.1.2021, rinvenibile su: **https://www.ildubbio.news/news/cronache/18743/le-procure-hanno-un-potere-terrificante.html**.

[10] Questa previsione costituzionale, peraltro, è stata il frutto di un lungo dibattito in sede costituente dove alla fine la soluzione del problema delle garanzie di indipendenza del pm, specie quelle dal potere esecutivo, è stata rimessa alla legge ordinaria. Sul punto si veda V. Falzone, F. Palermo, F. Cosentino, *La Costituzione della repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Milano, 1976, p. 346 e ss. e sul punto anche G. L Gatta, *Separazione delle carriere e*

riforma costituzionale della magistratura: 20 domande per un confronto e un dibattito aperto, in *Sist. Pen.*, 27.2.2025.

[11] A tal proposito occorrerebbe riferirsi ai seguenti testi costituzionali: articolo 120 della Costituzione della Federazione russa: "i Giudici sono indipendenti e sono sottoposti sono alla Costituzione della Federazione russa ed alla legge federale"; articoli 148 e 150 della Costituzione di Cuba: "I Tribunali costituiscono un sistema di organismi statali, strutturati con indipendenza funzionale da qualsiasi altro potere dello Stato" e "i magistrati e i giudici [...] sono indipendenti e devono obbedienza unicamente alla legge"; articolo 156 della Costituzione della Repubblica islamica dell'Iran: "Quello giudiziario è un potere indipendente che tutela i diritti individuali e collettivi del popolo ed è responsabile dell'amministrazione della giustizia"; articolo 166 della Costituzione della Repubblica popolare democratica di Corea (Corea del Nord): "La Suprema Corte è indipendente nell'amministrazione della giustizia ed effettua attività giudiziarie attenendosi alla legge"; articoli 126 e 131 della Costituzione della Repubblica popolare cinese: "I Tribunali popolari esercitano il potere giudiziario in maniera indipendente [...] e non sono soggetti ad interferenze da qualsiasi organo di amministrazione, ente pubblico o individuo" e "Le Procure del popolo esercitano il potere requirente in maniera indipendente [...] e non sono soggetti a interferenze"; articolo 54 della Costituzione della Repubblica di Turchia del 1982: "I Giudici sono indipendenti e liberi da ogni ingerenza nello svolgimento del giudizio di tutti i processi e sono solamente soggetti all'impero della legge".

[12] Secondo il Prof. Padovani, nella stessa intervista citata, l'obbligatorietà dell'azione penale riguarderebbe solo l'esercizio della scelta di citazione/rinvio a giudizio e non quella di avvio delle indagini; tuttavia, l'una presuppone l'altra ed in ogni caso il codice di procedura impone alla polizia giudiziaria di trasmettere tutte le notizie di reato al pm ed il codice penale punisce l'omessa denuncia. Il riferimento all' "azione penale" contenuta nell'articolo 112 Cost., in realtà, richiama quanto previsto nel previgente art. 1 del codice di procedura penale del 1930 dove l'azione penale corrispondeva alle attuali indagini preliminari.

[13] Si fa riferimento alla circolare per l'organizzazione delle Procure adottata dal CSM il 3 luglio 2024, con modifiche nel 2025, in attuazione delle disposizioni introdotte dall'articolo 13 della legge 17 giugno 2022 n.71 e dall'art. 4 del decreto legislativo 28 marzo 2024 n.44.

[14] Per esempio, sottraendo con legge ordinaria al pm il potere di disporre della polizia giudiziaria; modifica si potrebbe fare anche senza cambiare la Costituzione perché l'art. 109 parla espressamente solo di generica disponibilità della polizia giudiziaria da parte dell'autorità giudiziaria ma le modalità con cui si esprime questa disponibilità sono rimesse alla legge ordinaria. Sull'argomento cfr. G.M. Flick, *Dalla separazione delle carriere al giusto processo*, in *Sist. Pen.*, 25 giugno 2025.

[15] Ci si riferisce al documento rinvenibile su: **https://www.transparency.it/indice-percezione-corruzione**.

[16] Ci si riferisce al rapporto 2024 del CEPEJ sui sistemi giudiziari europei che segnala un miglioramento della durata del procedimento penale rispetto al precedente **rapporto del 2022** (riguardante i dati dell'anno 2020) nonostante il numero limitato rispetto alla media europea di risorse e organico; dunque, un'efficienza giudiziaria in crescendo; cfr.. **https://www.sistemapenale.it/it/documenti/efficacia-e-qualita-della-giustizia-in-europa-pubblicato-il-rapporto-2024-cepej-sui-sistemi-giudiziari-europei**.

[17] Questo potere è noto come "Weisungsrecht" del Ministro, cioè il potere di impartire Weisungen — direttive generali o anche istruzioni su singoli procedimenti — ai procuratori, secondo §§ 146–147 GVG.

[18] Si veda, tra le altre, con riferimento alla criminalità organizzata l'analisi riportata su **https://globalinitiative.net/analysis/italy-civil-society-resilience-organized-crime mafia/#:~:text=The%20country%20is%20internationally%20renowned,organized%20crime%20despi** che cita questo documento **https://ocindex.net/country/italy**.

[19] Si veda, in proposito, la c.,d. teoria della Sporting Theory of justice elaborata dal noto direttore della facoltà di giurisprudenza di harvard Roscoe Péound in un discorso del 1906 e ripresa successivamente; si veda James R. Maxeiner, *1992: High Time for American Lawyers to Learn from Europe, or Roscoe Pound's 1906 Address Revisited*, 15 Fordham Int'l L.J. 1 (1991), rinvenibile su: **https://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1299&context=ilj**

[20] Articolo del quotidiano "La Stampa" del 30 Maggio 2024, cit., di cui si riportano altri passaggi: **"Lei è ironico. Pensa che la riforma sia inutile?** «Inutilmente ideologica». **[...] Emerge un forte pregiudizio negativo verso la magistratura italiana.** «Per quanto riguarda la mia esperienza, ho trovato giudici preparati e altri meno. E a quelli preparati non posso muovere alcun tipo di rimprovero, anche quando mi hanno dato torto». **E come immagina un percorso di miglioramento?** «Discorso molto complicato. I **giudici italiani hanno già abbastanza lavoro per essere impegnati ventiquattro ore al giorno**, ma se si riuscisse ad inserire, nel corso della loro carriera, dei momenti di pausa per corsi di aggiornamento e di scambio culturale con altre esperienze, non sarebbe male». **Il problema delle contiguità può essere più marcato nelle piccole sedi di provincia?** «Anche lì, è un problema di persone. Se un giudice subisce il fascino del pubblico ministero, diciamolo pure: adesso sono fratelli, domani saranno cugini. Le cose non cambieranno di molto».

[21] Testo rinvenibile su: **https://www.associazionemagistrati.it/doc/5047/studio-comparato-sui-consigli-giudiziari-in-europa.htm**.

[22] Si pensi ad una revisione delle regole per la riduzione dei margini di discrezionalità dell'organo di autogoverno, alla revisione delle regole sulle valutazioni di professionalità, alle regole sulla formazione professionale, alle regole sulla trasparenza delle decisioni, anche in seno alle correnti, etc.

[23] Sulla rappresentanza dei membri del CSM cfr. L. Scarpelli, *La riforma costituzionale del CSM*, in *Diritto, Giustizia e Costituzione*, 16.12.2025; S. Bartole, *Ragionando sulla separazione delle carriere: è legittimo il sorteggio per la formazione degli organi di governo giudiziario?*, in

LaCostituzione.info, 27.8.2025;

[24] Sul tema il criminologo Federico Varese, su: **https://federicovarese.substack.com/p/l-sorteggio-nel-csm-non-elimina-le?utm_medium=ios**

[25] Cfr. **sentenza n. 66 del 1964** della Corte costituzionale.

[26] Peraltro, se i collegi fossero composti da 5 membri, supponendo tre togati e due laici, basterebbe che un togato votasse con i due laici per avere una giustizia disciplinare decisa da soggetti laici; in caso di collegi composti da tre membri, ipotizzando due togati ed un laico, anche in questo caso se il togato votasse con il laico, comunque la decisione non sarebbe presa in maggioranza da togati.

[27] Attualmente la sezione disciplinare del Csm è composta da 6 membri effettivi (inclusi supplenti) scelti tra i componenti del Csm: il Vicepresidente, un membro eletto dal Parlamento, un magistrato di legittimità, due giudicanti di merito e un pubblico ministero.

[28] Il dato statistico citato è rinvenibile su: **https://www.questionegiustizia.it/articolo/i-veri-dati-della-giustizia-disciplinare-del-csm**

[29] Occorrerebbe a questo punto confrontare i dati con quelli degli organi disciplinari di altre professioni, ad esempio gli avvocati avanti al C.N.F., ingegneri e medici nei consigli territoriali.

[30] La Corte ha osservato nella **sentenza n. 44 del 1968** (per poi riaffermarlo nella **sentenza n. 12 del 1971**) "che l'istituzione del Consiglio superiore della magistratura ha corrisposto all'intento di rendere effettiva, fornendola di apposita garanzia costituzionale, l'autonomia della magistratura, così da collocarla nella posizione di ordine autonomo ed indipendente da ogni altro potere". E la Corte ha ulteriormente precisato – nella **sentenza n. 142 del 1973** – che "strumento essenziale di siffatta autonomia, e quindi della stessa indipendenza dei magistrati nell'esercizio delle loro funzioni, che essa é istituzionalmente rivolta a rafforzare, sono le competenze attribuite al Consiglio superiore dagli artt. 105, 106 e 107 Cost.".

[31] Ad esempio, si potrebbe sottrarre tale potere al Procuratore generale con riferimento ai giudici; tale facoltà potrebbe, infatti, risultare incoerente dopo la separazione delle categorie.

[32] Cfr. G.L.Gatta, *L'abolizione dell'abuso d'ufficio e del traffico di influenze illecite ai tempi del panpenalismo: una contraddizione solo apparente*, in *Quest. Giust*., 9.1.2026 e già ID., *L'annunciata riforma dell'abuso di ufficio: tra "paura della firma", esigenze di tutela e obblighi internazionali di incriminazione*, in *Sist. Pen*., 5/23.

[33] La relazione 2025 sullo stato di avanzamento dell'attuazione dello statuto di diritto presenta una panoramica completa del sistema giudiziario italiano e rileva un progressivo miglioramento della percezione dell'indipendenza giudiziaria da parte dei cittadini e delle imprese, con il 46 % dei cittadini e il 48 % delle imprese [...] il che segna un aumento notevole rispetto agli anni precedenti; cfr. **https://commission.europa.eu/publications/2024-rule-law-report-communication-and-country-chapters_it**. Inoltre, mentre i processi penali pendenti dieci anni fa erano 1658440, ora sono 1243.378 (-35 %), mentre i tempi attesi (il *disposition time*) secondo i dati del PNRR sulla giustizia sono diminuiti rispetto al 2019 (base-line) nel I semestre 2025 del 27,8 % nel civile e del 37,8 % nel penale, così C. Castelli, *Dimenticare la riforma Nordio: una giustizia che funziona è possibile*, in *Quest. Giust*., 5.2.2026. Si veda anche *l'intervento del Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione, Pietro Gaeta, in occasione della cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario svoltasi il 30 gennaio 2026, in Sist. Pen., 10.2.2026.*

[34] Cfr. **sent. Co. Cost. n. 44 del 1968**. Occorre, altresì, aver riguardo anche alla raccomandazione del Consiglio d'Europa del 2000 sul tema «*The Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System*», laddove si afferma che laddove l'ordinamento prevede l'indipendenza degli uffici di procura, tale indipendenza va effettivamente garantita; testo rinvenibile su: Cfr. **https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001**

.