NOMOS
Le attualità nel diritto

Quadrimestrale di Teoria generale,
Diritto pubblico comparato e Storia costituzionale

PAOLO MEZZANOTTE*

LE RECENTI PROPOSTE DI RIFORMA COSTITUZIONALE DELLA MAGISTRATURA**

Abstract [It]: Il contributo analizza vari aspetti delle recenti proposte di revisione costituzionale dell'ordinamento della magistratura, con particolare riguardo al c.d. ddl Nordio. I principali sforzi ricostruttivi sono riferiti all'introduzione dei due Consigli della magistratura giudicante e requirente e alla tecnica del sorteggio dei componenti dei Consigli e dell'Alta Corte di disciplina, dai quali sembrano emergere concezioni precise, rispettivamente, del ruolo istituzionale del pubblico ministero e di quello del Consiglio superiore della magistratura.
Sotto il primo aspetto, la separazione dell'ordinamento della magistratura requirente da quello dei giudici presuppone una concezione del pubblico ministero come parte processuale e non come organo imparziale di giustizia. Sotto il secondo aspetto, l'introduzione del sorteggio e l'abbandono delle elezioni suggerisce una raffigurazione del CSM come organo spoliticizzato e investito di funzioni prevalentemente amministrative.

Abstract [En]: The essay analyzes the different aspects of the recent proposals of constitutional reform of the Italian judiciary power, with particular regard to the project submitted by the Governement. Attention is specially given to the creation of two Superior Councils of the Judiciary Power - one for judges and one for prosecutors - and to the introduction of draw to select the members of the Councils and of the High Court of Discipline. These news underlie precise conceptions of the constitutional role of the prosecutor and of the Superior Councils respectively. From the first perspective, the separation between the two branches of the judiciary presupposes a conception of prosecutor as a procedural party and not as an impartial body of justice. From the other perspective, the provision of draw instead of elections suggests an idea of the Superior Councils as depoliticized and non-representative bodies which mostly perform bureaucratic functions.

Parole chiave: Riforma della magistratura, Separazione delle carriere, Consiglio superiore della magistratura, Pubblico ministero, sorteggio

Keywords: Reform of Judiciary power, Separation of careers, Superior Council of Judiciary Power, Public prosecutor, draw

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. La limitazione e spoliticizzazione delle funzioni. – 3. La separazione delle carriere e lo sdoppiamento dei Consigli. – 4. Sulla figura del pubblico ministero. – 5. La composizione dei due Consigli. – 6. La selezione per sorteggio. – 7. L'Alta corte disciplinare. – 8. Per concludere

* Ricercatore in Diritto costituzionale e pubblico – Sapienza Università di Roma.

** Contributo sottoposto a *peer review*. Versione rivista e ampliata di contributo in corso di pubblicazione negli *Scritti per Cesare Ruperto nel centesimo genetliaco*.

ISSN 2279-7238

1. Premessa.

Dopo essere stato approvato dalla Camera in prima deliberazione lo scorso 16 gennaio, è attualmente in corso di esame al Senato il disegno di legge di revisione costituzionale presentato dal Governo, recante il titolo "Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare"[1]. Nella cronaca quotidiana il disegno è spesse volte riferito alla "separazione delle carriere", la quale è però solo uno degli aspetti su cui esso interviene. Infatti, oltre alla creazione di due distinti Consigli Superiori della Magistratura, rispettivamente per i giudici e per i pubblici ministeri, assi portanti dell'impianto della riforma sono altresì l'istituzione di un'Alta Corte disciplinare e l'introduzione del meccanismo del sorteggio per la selezione dei componenti togati e laici dei Consigli stessi.

Vi sono poi diverse iniziative di riforma di origine parlamentare. Fra di esse, i progetti presentati alla Camera sono stati assorbiti nell'approvazione del ddl del Governo, mentre è in esame al Senato anche il progetto A.S. 504, sostanzialmente identico alla maggior parte di quelli della Camera. Le proposte di fonte parlamentare, essendo quasi tutte coincidenti fra loro, verranno trattate insieme e, poiché su una di esse l'esame è ancora in corso, se ne parlerà al presente, malgrado quelle presentate alla Camera siano state superate.

L'organo che più verrebbe inciso dalla riforma è il Consiglio superiore della Magistratura (d'ora in poi CSM). In tutti i disegni si propone di istituire due distinti CSM, uno per la magistratura giudicante, l'altro per la magistratura requirente[2]. Per il resto, le differenze fra il ddl governativo e le iniziative parlamentari, come si vedrà, sono anche notevoli. Tuttavia, comune a tutti i progetti appare l'intento di spoliticizzare il ruolo del Consiglio (o meglio: dei Consigli) rispetto a quello esercitato fino ad ora. È bene chiarire questo punto.

Sin dai tempi risalenti, si sono contrapposte due visioni del CSM e della sua posizione nel sistema costituzionale.

All'inizio, infatti, dalle scelte del Costituente sembrava emergere un organo dotato essenzialmente di competenze di tipo amministrativo – assunzioni, promozioni, trasferimenti, assegnazioni e provvedimenti disciplinari, secondo la nota enumerazione di cui all'art. 105 Cost. In quest'ottica, dottrina autorevole negava al CSM la più espansiva qualifica di organo di "autogoverno", così come, parallelamente, gli negava ogni carattere autenticamente rappresentativo del corpo dei magistrati. L'elezione dei due terzi dei magistrati non era posta in relazione con un principio di rappresentanza, bensì con l'esigenza puramente negativa di sottrarre al Governo le decisioni inerenti alla carriera dei magistrati, in ossequio al principio dell'indipendenza esterna[3].

Nell'evoluzione della Costituzione vivente che si è avuta nei decenni repubblicani le cose sono andate diversamente. È noto che lo sviluppo dell'associazionismo giudiziario ha mutato profondamente la reale configurazione della magistratura nell'ordinamento

[1] Cfr. A.C. 1917, ora in esame al Senato come A.S. 1353.

[2] Cfr. A.C. 23, 434, 806, 824, nonché A.S. 504 e A.S. 1353. I progetti di legge, come si vedrà, sono largamente coincidenti, salve alcune differenze relative ad A.C. 806.

[3] Cfr. S. BARTOLE, *Autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario*, Padova, 1964, 18.

costituzionale. Sin dai primi decenni della storia repubblicana la magistratura, specie nelle sue più giovani leve, ha gradatamente familiarizzato con il sistema di valori della Costituzione, via via abbandonando la sua vecchia fisionomia di mero corpo burocratico per proporsi, anche attraverso le dinamiche dell'associazionismo, come portatrice di quegli stessi valori pluralistici inscritti nella Costituzione[4]. Il giudiziario ha cessato di apparire come un ceto anonimo e indifferenziato di funzionari, per essere percorso da ispirazioni culturali e valoriali che hanno portato a una diversificazione in senso pluralistico delle sue componenti. Contestualmente, l'articolazione associativa si è posta al centro delle dinamiche rappresentative. Infatti, attraverso il governo dei processi elettorali da parte delle correnti, il CSM ha assunto la tendenza a configurarsi come lo "specchio" del pluralismo interno alla magistratura per come si era andato strutturando[5].

È in virtù di questa legittimazione rappresentativa, fondata sulle strutture associative e sui rispettivi orientamenti di politica dell'amministrazione giudiziaria, che il CSM ha potuto ampliare il suo raggio d'azione ed esprimere una *policy* di settore, ponendosi altresì come interlocutore delle istituzioni politiche[6]. Nel fare ciò, da un lato è stato facilitato dal vedersi attribuite dalla legge competenze ulteriori rispetto a quelle previste in Costituzione, dall'altro ha sviluppato poteri non contemplati dal legislatore[7].

---

[4] Cfr. C. MEZZANOTTE, *Sulla nozione di indipendenza del giudice*, in B. CARAVITA (a cura di), *Magistratura, CSM e principi costituzionali*, Roma-Bari, 1994, 6 ss. Nelle prospettazioni più intrise di ideologia, alcune correnti di pensiero sono arrivate a ipotizzare un'autonoma legittimazione democratica della magistratura dal basso, a guisa di un rapporto di rappresentanza sociologica, in maniera tale da trovare nelle prassi collettive una fonte integrativa del diritto di matrice legislativa. Descrive bene questa idea, sia pure senza aderirvi, M. PATRONO, *Scenari per una riforma del Consiglio Superiore della Magistratura*, in *Quad. cost.*, n. 3/1989, 447 ss., in partic. 458. Per un *excursus* storico sul CSM, le sue funzioni e la sua posizione nel sistema costituzionale, v. F. BIONDI, *Sessant'anni ed oltre di governo autonomo della magistratura: un bilancio*, in *Quad. cost.*, n. 1/2021, 13 ss.

[5] Per una sintetica ma efficace descrizione delle due diverse ricostruzioni del ruolo del CSM nell'ordinamento italiano, v. F. BIONDI, *Sessant'anni e oltre di governo autonomo della magistratura,* cit., 14 ss. Attorno allo sviluppo e alla crisi del sistema delle correnti della magistratura, v. A. MORRONE, *La forza politica delle correnti e quel che si dovrebbe fare se i partiti volessero addomesticarla*, in *Pol. dir.* n. 4/2021, n. 679 ss.; M. VOLPI, *Le correnti della magistratura: origini, ragioni ideali, degenerazioni*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, 355 ss.

[6] Sul collegamento tra la struttura rappresentativa del CSM e l'acquisizione di poteri di indirizzo, 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., 18 ss. Cfr. l. 24 marzo 1958 n. 195, art. 10, comma 2. A distanza di neanche quindici anni, lo stesso Sergio Bartole, partendo dall'osservazione delle trasformazioni intervenute, prendeva atto di come ormai le correnti in competizione elettorale si presentassero come interpreti dei problemi globali dell'ordine giudiziario, e di come, correlativamente, il CSM avesse sviluppato, da un lato, la tendenza a parlare in nome della magistratura e, dall'altro, un raggio di azione ben più ampio di quello circoscritto ai provvedimenti sullo stato giuridico dei magistrati. Cfr. S. BARTOLE, *Materiali per un riesame della posizione del Consiglio superiore della magistratura, in Scritti in onore di Costantino Mortati*, in *Scritti Mortati*, vol. IV, Milano, 1977, 3 ss. Sulla tensione tra il modello amministrativo e quello politico-rappresentativo del CSM l'illustre A. torna in seguito in *Consiglio superiore della magistratura: due modelli a confronto*, in *Quad. cost.*, n. 3/1989, 427 ss. Rispetto alla visione rappresentativa, parzialmente differente è ricostruzione di A. PIZZORUSSO, che riportava l'autonomia della magistratura al principio del pluralismo istituzionale e a forme di "democrazia partecipativa" in senso lato. Cfr. A. PIZZORUSSO, *Il Consiglio superiore della magistratura nella forma di governo vigente in Italia*, in *Questione giustizia*, n. 2/1984, 281 ss.

[7] Fra tali funzioni spicca senz'altro quella consultiva (l. 24 marzo 1958 n. 195, art. 10, comma 2), di cui nella prassi è stato fatto un uso incisivo, specie in quanto i pareri sono emessi senza una previa richiesta del ministro. Da ricordare, fra le competenze *extra ordinem* a lungo esercitate dal Consiglio, e ora desueta, la *Relazione al Parlamento sull'amministrazione della giustizia*, presentata annualmente al Ministro e da questi trasmessa alle Camere dal 1970 fino al 2003. Con tale strumento, l'organo di garanzia intendeva esprimere un proprio indirizzo generale sull'andamento dell'amministrazione della giustizia. Proprio per questa sua portata generale, la relazione si distingueva dai pareri e dalle proposte rese al Ministro su singole questioni, per assumere connotati di politicità più spiccati. La prassi si è interrotta nel 2004, quando il Governo si manifestò contrario al ruolo che il CSM riteneva di poter esercitare con questi documenti. Non può

Ebbene, le iniziative in esame sembrano accomunate dalla riduzione del peso del CSM (o meglio: dei due CSM che scaturirebbero dalla riforma) come luogo di elaborazione di politiche per l'amministrazione della giustizia e paiono sottenderne un ruolo più prossimo a quello di un organo di amministrazione della carriera dei magistrati. Come si vedrà, mentre nei progetti di origine parlamentare questo obiettivo è perseguito attraverso l'espressa limitazione delle funzioni, il disegno governativo agisce invece sui criteri di selezione, identificando nel sorteggio dei componenti lo strumento per diminuire la politicità dei due Consigli.

Su un altro versante, l'aspetto che più visibilmente avvicina il ddl Nordio alle altre proposte di riforma è, come si diceva, lo sdoppiamento del CSM in due distinti organi, l'uno per la magistratura giudicante, l'altro per quella requirente. Nell'incipit di quasi tutte le relazioni di accompagnamento ai diversi progetti, si legge che la *ratio* di questa misura risiede nella necessità di dare seguito al principio del giusto processo delineato dall'art. 111 e, in particolare, al principio di terzietà del giudice. L'art. 111 Cost., nel momento in cui stabilisce che il processo si svolge in contraddittorio tra le parti davanti a un giudice terzo e imparziale, avrebbe di fatto costituzionalizzato il processo accusatorio, ossia un modello processuale "triadico" che si fonda sull'equidistanza del giudice rispetto alle parti; un'equidistanza che, allo stato attuale, verrebbe messa in dubbio in quanto, a livello ordinamentale, il giudice e la parte pubblica del processo sono legati da un rapporto di colleganza, appartengono a un unico ordine e hanno carriere condivise[8].

A tale ricostruzione si obietta generalmente che il pubblico ministero non è una semplice parte del processo, bensì una parte pubblica investita anche di compiti di garanzia, che condivide con il giudice una medesima "cultura del processo" e che, se relegata in un ordine a sé stante e separato da quello dei giudici, perderebbe i suoi connotati di organo di giustizia, appartenente a pieno titolo alla magistratura, per appiattirsi su un'interpretazione in senso "poliziesco" delle sue funzioni.

Quindi, come si avrà modo di spiegare, alle due differenti impostazioni sembrano essere sottese visioni rispettivamente diverse delle funzioni del pubblico ministero. Nell'un caso è

essere trascurata infine, continuando a focalizzare l'attenzione sui poteri di più evidente impatto, la prassi delle c.d. pratiche a tutela, ossia di delibere prese dal CSM a difesa di uno o più magistrati il cui operato è oggetto di critiche o attacchi, specie ad opera di esponenti politici. Solo in tempi relativamente recenti tali pratiche hanno trovato recepimento normativo, peraltro in una disposizione del regolamento interno del CSM. Cfr. art. 36 del Regolamento interno del CSM, che reca la rubrica "Procedura per gli interventi a tutela dell'indipendenza e del prestigio dei magistrati e della funzione giudiziaria". In ogni caso, la prassi delle pratiche a tutela potrebbe essere interpretata come espressione di una di quelle attività in cui si manifesta il rapporto rappresentativo tra il CSM e il singolo magistrato. Sull'espansione delle funzioni del CSM rispetto alla previsione del Costituente, essenzialmente incentrata su competenze amministrative, e sulla contestuale politicizzazione dell'organo, v. F. BIONDI, *Il Consiglio Superiore della Magistratura. Organo di autonomia o luogo di potere?*, Bologna, 2024, 109 ss. EAD., *Sessant'anni e oltre di governo autonomo della magistratura,* cit., 27 ss.; S. BENVENUTI, *Il Consiglio superiore della magistratura francese. Una comparazione con l'esperienza italiana*, Milano, 2011, 48 ss. Con toni critici verso l'assunzione di poteri di indirizzo del CSM in campo giudiziario, v. A. GUSTAPANE, *L'autonomia e l'indipendenza della magistratura ordinaria nel sistema costituzionale italiano: dagli albori dello Statuto albertino al crepuscolo della Bicamerale*, Milano, 1999, 316 ss.

[8] Cfr., soprattutto, la *Relazione di accompagnamento* ad A.C. 23, 1 ss. È noto, peraltro, che le prospettive di riforma si inscrivono nell'ambito della più ampia, annosa e ancora irrisolta tensione dialettica tra politica e magistratura, che periodicamente si riaccende con punte di alta conflittualità istituzionale. In tema, cfr., fra gli altri, G.P. FERRI, *Magistratura e potere politico*, Padova, 2005, *passim.*

posto l'accento sulla sua posizione di parte processuale - che lo distingue dal giudice – mentre, nell'atro caso, è messa in risalto l'imparzialità che contraddistingue la sua attività, che, essendo volta all'applicazione obbiettiva della legge, accomunerebbe la parte pubblica all'organo giudicante perché entrambi perseguono fini di giustizia.

Tratto distintivo del solo disegno governativo è poi la sottrazione ai due Consigli delle competenze in materia disciplinare per attribuirle a un'apposita Alta Corte, oltre che, come accennato, la proposta di introdurre il sorteggio come metodo di selezione dei collegi di tutti e tre gli organi, sebbene declinato in maniera diversa per i togati rispetto ai laici. Anche la sottrazione della giustizia disciplinare ai Consigli risponde, fra l'altro, a una concezione degli stessi come organi che esercitano funzioni prevalentemente amministrative.

2. La limitazione e spoliticizzazione delle funzioni.

Nel corso della XIX legislatura, come si diceva, è stata proposta una serie di progetti di legge di revisione costituzionale di iniziativa parlamentare. Uno dei progetti, A.C. 806, presenta alcune differenze apprezzabili rispetto agli altri, i quali, invece, sono coincidenti tra loro e sono tutti ricalcati su un precedente progetto di iniziativa popolare presentato dall'Unione delle Camere penali nel 2017 e mantenuto all'ordine del giorno nella precedente legislatura. Rispetto ai progetti parlamentari il ddl Nordio presenta, accanto ad alcuni tratti comuni, differenze molto significative.

Innanzitutto, quasi a voler emblematicamente enunciare lo spirito che ha animato le iniziative di riforma, la maggior parte delle proposte parlamentari proclama l'autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario «da ogni potere», anziché «da ogni altro potere», come invece si legge all'art. 104 della Costituzione attualmente in vigore[9]. Questo dato letterale sottintende chiaramente che, nell'intento dei proponenti, la magistratura non è da considerarsi un potere dello Stato al pari degli altri. Peraltro, la cosa non è nuova nella storia dei progetti di riforma. Infatti, già nel 1997 il testo elaborato dalla Commissione D'Alema ometteva la parola «altro»[10], e identica soluzione era prospettata nel ddl Alfano di riforma del Titolo IV della Costituzione del 2011[11].

L'enunciato è teso quasi a declassare lo *status* costituzionale della magistratura[12]. Tuttavia, per il suo carattere generico, esso è dotato di una portata più simbolica che effettiva, e non varrebbe certo a privare il giudiziario del rango di potere dello Stato. In termini di stretto diritto costituzionale, basti qui rammentare che il giudiziario, in quanto potere diffuso, è ammesso al conflitto di attribuzione tra poteri davanti alla Corte costituzionale e che

[9] Cfr. art. 104 Cost. come riformulato in AA.C. 23, 434, 824, A.S. 504

[10] Cfr. art. 122 del Testo approvato il 30 giugno 1997, rimasto invariato nel Testo risultante dalle pronunce della Commissione sugli emendamenti.

[11] Cfr. art. 102, che peraltro faceva riferimento alla sola autonomia dei giudici e non anche a quella dei pubblici ministeri. Il c.d. ddl Alfano è contenuto in A.C. 4275 della XVI legislatura.

[12] Si veda in questo senso, già con riferimento alla Commissione D'Alema, A. GUSTAPANE, *L'autonomia e l'indipendenza della magistratura ordinaria nel sistema costituzionale italiano,* cit., 363 ss.

difficilmente le cose potrebbero cambiare con la semplice eliminazione di quell'inciso[13]. In ogni caso, il ddl governativo, distinguendosi dai progetti di iniziativa parlamentare, non riporta questa modifica, continuando a prevedere all'art. 104, come nell'attuale testo della Costituzione, che la magistratura è indipendente da ogni «altro» potere. Questa scelta appare più felice.

Più puntuale e concreta, ai fini della ricostruzione dello statuto costituzionale dei due CSM, è l'introduzione del principio di tassatività delle rispettive competenze. Infatti, oltre ai consueti provvedimenti strettamente inerenti alla carriera dei magistrati, quattro progetti su cinque stabiliscono, all'art. 105-ter, che ogni altra competenza può essere attribuita solo con legge costituzionale[14]. Sarebbe, questa, una misura di alto impatto sul ruolo giocato dai due Consigli superiori nell'ordinamento costituzionale, con l'espressa elisione di tutte quelle funzioni di indirizzo e di interlocuzione che sono state espletate nel corso della storia repubblicana e che hanno contribuito a contraddistinguere il CSM come organo che esercita una politica dell'amministrazione della giustizia, oltre che di compiti essenziali per la tutela dell'indipendenza della magistratura e per il funzionamento degli uffici giudiziari.

Perplessità sono state espresse attorno a questa ipotesi in virtù del rischio di un eccessivo irrigidimento del sistema, visto che il CSM, in tal modo, non potrebbe più esercitare molteplici funzioni che oggi gli sono attribuite, alcune delle quali di vitale importanza per il funzionamento della giustizia – si pensi al c.d. sistema tabellare –, a meno di non voler immaginare un loro improbabile ripristino con legge costituzionale[15]. Condivisibile appare, pertanto, la tesi per la quale i poteri del CSM devono trovare fondamento almeno in una legge ordinaria, ma non necessariamente nella Costituzione o in una legge costituzionale[16]. Peraltro, alcuni dei più importanti poteri del CSM sono disciplinati proprio dalla legge istitutiva, la l. 24 marzo 1958 n. 195.

Anche il tentativo di rendere tassativi i compiti del CSM non manca di precedenti importanti nella storia dei progetti di riforma costituzionale, dacché il dibattito sull'espansione delle competenze non è certo nuovo. Già nei lavori della Commissione parlamentare presieduta dall'on. Bozzi, nella IX legislatura, era stata avanzata dal senatore Vassalli una proposta in tal senso[17]. Soprattutto, il principio di tassatività delle funzioni era previsto nel testo licenziato dalla Commissione bicamerale D'Alema il 30 giugno 1997, anche se veniva superato nel testo emendato. Qui, però, erano stabiliti limiti alle funzioni consultive degli istituendi Consigli superiori. I pareri sui disegni di legge potevano esser resi

---

[13] Cfr. F. DAL CANTO, *Audizione parlamentare dinanzi alla Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati sulle proposte di revisione costituzionale in tema di separazione delle carriere*, 22 febbraio 2023, 2, in https://www.camera.it/leg19/126?leg=19&idDocumento=23, 4; M. LUCIANI, *Appunti per l'audizione innanzi alla I Commissione – Affari costituzionali della Camera*, 22 febbraio 2023, 2, *ibidem*; R. ROMBOLI, *Relazione introduttiva al convegno "L'indipendenza della magistratura. Storia, attualità, prospettive", Genova, 24 maggio 2024*, in *Giustizia insieme*, 26 settembre 2024, 2 ss.

[14] Cfr. art. 105-ter in AA.C: 23, 434, 824; A.S. 504.

[15] F. Biondi, *Memoria per* l'*audizione presso la Commissione affari costituzionali della Camera dei Deputati*, 2 marzo 2023, 4, in https://www.camera.it/leg19/126?leg=19&idDocumento=824; G. SILVESTRI, *Giustizia e giudici nel sistema costituzionale*, cit., 184 ss.

[16] Cfr. N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Bologna, 2024, 46 ss.

[17] Cfr. *Relazione della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali*, cit., 50 in nota.

solo su richiesta del Ministro della giustizia – contrariamente alla prassi, invalsa fino ai nostri giorni, di rendere pareri anche senza richiesta[18] – e, in ogni caso, erano preclusi ai Consigli superiori della magistratura ordinaria e amministrativa atti di indirizzo politico. Per vero, tale ultimo divieto, nella sua genericità, appariva di difficile puntualizzazione. È però da rimarcare che sia il testo originario, sia quello emendato, approvati dalla Commissione D'Alema, qualificavano espressamente le funzioni dei Consigli superiori come *di carattere amministrativo*[19]. Il divieto di porre in essere atti di indirizzo politico e il principio di tassatività delle competenze ricomparivano, poi, nel ddl Alfano.

In conclusione, può dirsi che i progetti di revisione costituzionale avanzati in sede parlamentare, sotto l'aspetto delle competenze, sono legati con un filo rosso ai progetti e disegni precedenti e denotano, assieme con essi, la tendenza a dar risalto al carattere burocratico-amministrativo delle funzioni espletate dal (o dai) CSM e a limitarne la politicità. La tendenza si manifesta in maniera ora più radicale, come nel ddl Alfano, ora più moderata, come nei progetti della Commissione D'Alema, ma in ogni caso si intende dare al (o ai) CSM una configurazione e un ruolo almeno parzialmente diversi da quello assunto nei decenni della storia repubblicana[20].

Invece, sempre sotto il profilo delle funzioni, il ddl del Governo non introduce alcun principio di tassatività, in questo distinguendosi dai progetti di legge parlamentari. È fatta salva, come si vedrà, la circostanza che il disegno intende sottrarre la funzione disciplinare ai due CSM istituendi per affidarle a un'Alta Corte disciplinare. È fatto salvo, inoltre, quanto si dirà a proposito del metodo di selezione della componente togata e laica, che mira a spoliticizzare in radice la struttura dei due Consigli e quindi, indirettamente, forse anche le sue funzioni.

3. La separazione delle carriere e lo sdoppiamento dei Consigli.

Tutte le iniziative di riforma costituzionale, come si diceva, sono volte all'introduzione di due Consigli superiori della magistratura, uno per quella giudicante, l'altro per quella requirente. La proposta di sdoppiare gli organi di garanzia trova un precedente significativo già nel ddl Alfano del 2011. Il progetto della Commissione D'Alema adottava invece la soluzione intermedia di un unico CSM suddiviso in due sezioni, i cui componenti togati erano eletti rispettivamente fra i giudici e i pubblici ministeri. A tal proposito, venivano

[18] Contro la prassi dei pareri emessi senza richiesta, cfr. N. ZANON, F. BIONDI, *Op. ult. cit.*, 70 ss.

[19] V. rispettivamente art. 124 del Testo approvato il 30 giugno 1997 e 121 del Testo risultante dalle pronunce della Commissione sugli emendamenti.

[20] Questa tendenza è ben descritta da S. BENVENUTI, *Il Consiglio superiore della magistratura francese,* cit., 68 ss. e da M. VOLPI, *Relazione introduttiva*, in F. GRANDI (a cura di), *Il Consiglio Superiore della Magistratura: snodi problematici e prospettive di riforma,* cit., 20 ss. Cfr. R. ROMBOLI, *Una riforma "epocale" della giustizia o un riassetto dei rapporti tra poteri?*, in *Rivista AIC*, n. 3/2011, 9 ss., secondo cui il principio di tassatività delle funzioni comporterebbe uno snaturamento dell'organo.

definite le attribuzioni delle due sezioni e quelle che, invece, riguardando tutti i magistrati, avrebbero dovuto essere esercitata dal CSM a sezioni riunite[21].

Come si accennava sopra, l'assunto da cui partono tutte le iniziative di riforma di questa legislatura è che la differenza di funzioni rispettivamente esercitate dal pubblico ministero e dal giudice nel processo deve trovare una rispondenza anche a livello ordinamentale. In questa prospettiva, il pubblico ministero, essendo parte del processo al pari dell'avvocato difensore, deve essere estromesso da ogni rapporto di colleganza con il giudice. In caso contrario, quest'ultimo mancherebbe del requisito della terzietà, intesa come equidistanza tra accusa e difesa. Pertanto, p.m. e giudici devono appartenere a due ordini diversi e la loro carriera deve essere gestita da due organi distinti[22].

Inoltre, in tutti i progetti parlamentari, la separazione ordinamentale è rinforzata dalla previsione che la selezione dei magistrati debba avvenire per concorsi separati[23]. Se il legislatore costituzionale optasse per tale soluzione, i due ordini della magistratura verrebbero ad essere selezionati secondo criteri rispettivamente diversi, con probabile accentuazione della loro separazione, specie sotto il profilo culturale.

Per vero, su questo aspetto il ddl del Governo appare, almeno testualmente, meno netto. Sul punto, l'art. 104 del disegno si limita a enunciare che la magistratura è composta dai magistrati della carriera giudicante e della carriera requirente, senza fare riferimento ai concorsi separati. Va ricordato, tuttavia, che insieme con la votazione del disegno di legge costituzionale la Camera ha approvato anche l'odg del deputato Enrico Costa, che impegna il Governo «a valutare, in sede di attuazione della riforma, l'opportunità di garantire concorsi separati per l'accesso alla magistratura requirente e giudicante». Pertanto, la separazione dei concorsi di giudici e pubblici ministeri, pur non essendo prevista dal testo in esame al Senato, potrebbe essere introdotta dal legislatore in sede attuativa e, anzi, l'approvazione del predetto odg lascerebbe pensare che questa possa essere la scelta, nel caso in cui la riforma costituzionale andasse in porto.

Da più parti ci si chiede se, al fine di introdurre la separazione delle carriere, sia davvero necessaria una riforma che divida l'ordinamento costituzionale dei pubblici ministeri da quello dei giudici. Peraltro, è bensì vero che i progetti riformatori continuano a fare riferimento alla magistratura come un a un unico ordine, ma la portata di tale disposto appare più nominale che reale a fronte dell'istituzione di due distinti Consigli superiori.

---

[21] Cfr. art. 121 dell'ultimo testo approvato dalla Commissione parlamentare per le riforme istituzionali presieduta dall'on. Massimo D'Alema.

[22] Cfr. la *Relazione* introduttiva di A.C. 23, cit., 1 ss. Sul punto, la *Relazione* al ddl governativo A.C. 1917, ora A.S. 1353, appare più stringata. Guardando alla questione da altra angolatura, si ritiene che la separazione degli ordinamenti sia anche conforme a una sempre più avvertita esigenza di specializzazione professionale, che peraltro è manifestata anche dalla normativa sulla separazione delle funzioni di cui alla l. n. 71 del 2022. Cfr. D. AIROMA, *Brevi appunti per l'audizione innanzi alla Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica del 27 febbraio 2025*, 2 ss., in https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/documenti/58803_documenti.htm.

[23] Cfr. art. 6, comma 1, A.C. 23, 434, 806, 824, A.S. 504. Critico verso l'ipotesi dei concorsi separati M. LUCIANI, *Appunti per l'audizione innanzi alla I Commissione – Affari costituzionali della Camera*, cit., 1 s., il quale teme che in tal modo si vada ad acuire la rottura dell'unità della cultura giuridica tuttora in atto tra operatori del diritto. Contro la separazione dei concorsi, v. anche G. AZZARITI, *La separazione delle carriere dei magistrati,* in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2023, 8, nonché R. ORLANDI, *Brevi riflessioni su una recente proposta di revisione costituzionale dell'ordine giudiziario*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, n. 3/2024, 1153.

Già in seno alla Commissione presieduta da Aldo Bozzi vi era stata la proposta, da parte del sen. Vassalli, di inserire il principio della divisione delle carriere in Costituzione. La Commissione ritenne preferibile, tuttavia, rimettere l'esame della questione al legislatore ordinario nell'ambito della disciplina dell'ordinamento giudiziario, senza irrigidire la normativa con una riforma costituzionale[24]. Al fondo della presa di posizione della Commissione Bozzi vi era evidentemente l'ipotesi che la separazione delle carriere potesse essere implementata a Costituzione invariata, per mezzo di riforme legislative. Del resto, come si sa, è questa la strada tracciata dalla stessa giurisprudenza costituzionale. La Corte infatti, in due occasioni, ha avuto modo di chiarire che la Costituzione, «pur considerando la magistratura come un unico "ordine", soggetto ai poteri dell'unico Consiglio superiore (art. 104), non contiene alcun principio che imponga o al contrario precluda la configurazione di una carriera unica o di carriere separate fra i magistrati addetti rispettivamente alle funzioni giudicanti e a quelle requirenti, o che impedisca di limitare o di condizionare più o meno severamente il passaggio dello stesso magistrato, nel corso della sua carriera, dalle une alle altre funzioni»[25]. Da rammentare che il principio è stato enunciato nell'ambito di due giudizi sull'ammissibilità di referendum, nei quali è stato escluso che il contenuto normativo della disciplina interessata fosse costituzionalmente vincolato, in modo tale da imporre un'unica carriera per giudici e pubblici ministeri o da precludere limitazioni o divieti al passaggio dall'una all'altra funzione. Salvo il limite della comune soggezione a un unico CSM, e quindi della comune appartenenza a un unico ordine, secondo questa giurisprudenza il legislatore ordinario può dar luogo a varie soluzioni per introdurre un principio di distinzione tra magistratura giudicante e requirente, a Costituzione invariata.

Così, sulla base della giurisprudenza costituzionale, sono possibili varie opzioni per il legislatore ordinario: la *distinzione delle funzioni*, ossia limitare o condizionare il passaggio tra funzioni requirenti e giudicanti e viceversa; oppure la *separazione delle funzioni* stesse, ossia la preclusione di ogni passaggio da una funzione all'altra; ovvero ancora, secondo alcuni, una vera e propria *separazione delle carriere*, ossia la previsione di concorsi separati, nonché di norme rispettivamente diverse per la valutazione della carriera e per il conferimento degli incarichi dei magistrati[26].

Parte della dottrina ha sostenuto invece che la separazione delle carriere, ossia la terza delle ipotesi qui riportate, avrebbe un tale impatto da richiedere un necessario completamento a livello costituzionale, con lo sdoppiamento dei CSM o, quantomeno, con una sua suddivisione in sezioni, come nel progetto della Bicamerale D'Alema. Quanto, invece, alla separazione delle funzioni, essa è praticamente già in vigore nel nostro ordinamento giudiziario, così come introdotta dalla c.d. riforma Cartabia di cui alla l. 17 giugno 2022 n. 71. Questa, all'art. 12, ha modificato l'art. 13, d.lgs. 5 aprile 2006, n. 160,

[24] Cfr. *Relazione della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali*, Roma, 1985, 47.

[25] Così corte cost., 13 gennaio 2000 n. 37, ripresa poi da Corte cost., 8 marzo 2022 n. 58.

[26] Questa la tassonomia suggerita da N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Bologna, 2024, 281 ss.

limitando fortemente la possibilità di passaggio tra funzioni requirenti e giudicanti e viceversa.

Come è noto, la riforma ha infatti previsto che il passaggio può avvenire per non più di una volta e solo nei sei anni successivi al maturare della legittimazione al primo trasferimento di sede o funzioni - che avviene a sua volta dopo quattro anni dalla presa di possesso dell'ufficio. Il passaggio non è consentito all'interno dello stesso distretto o della stessa regione. Limitate deroghe alle restrizioni sono contemplate con riferimento ai passaggi dalle funzioni giudicanti civili alle funzioni requirenti, o viceversa, mentre, in ogni caso, il passaggio è subordinato alla partecipazione a un corso di qualificazione professionale con giudizio di idoneità.

Come si vede, la riforma Cartabia ha introdotto criteri stringenti, realizzando una distinzione delle funzioni che rasenta la separazione delle stesse[27]. Così stando le cose, come si diceva, da più parti ci si è interrogati attorno alla effettiva utilità della riforma costituzionale e dell'introduzione dei due CSM, posto che il legislatore si è portato avanti sulla strada della separazione delle funzioni, ossia di una disciplina che riduce al minimo, fino quasi a precluderli, i passaggi tra l'una e l'altra di esse. Ciò sarebbe anche confermato dal numero esiguo di passaggi cui si assiste ormai ogni anno, specie a seguito della riforma. Le iniziative di riforma sono state perciò tacciate di agire in maniera sproporzionata rispetto al fine di tenere distinti i percorsi professionali dell'accusa e del giudice, giacché a ciò sarebbe già sufficiente la legge ordinaria[28].

Alla base delle proposte di legge costituzionale in esame sembra esserci invece l'assunto per cui, finché il CSM resta unitario, qualche commistione tra giudicanti e requirenti vi sarà sempre, con pregiudizio della terzietà del giudice[29]. In quest'ottica è ritenuta insufficiente la separazione delle funzioni o delle carriere e si propende per una vera e propria *distinzione ordinamentale* tra giudice e pubblica accusa. Come si legge nella relazione introduttiva ad A.C. 23 - forse la più completa ed esplicativa tra tutte - se il giudice è colui che esercita il controllo sull'azione penale promossa dal pubblico ministero, «non potremo non riconoscere che controllore e controllato […] non possono appartenere a un unico ordine»[30].

Molte voci sostengono, però, che tale argomentazione prova troppo. Infatti, ove si dovesse ritenere che "controllore" e "controllato" debbano appartenere a ordini diversi e che non debba esservi tra di essi alcun rapporto di colleganza, allora ciò dovrebbe valere, a maggior ragione, anche per i giudici di appello nei confronti dei giudici di tribunale, o per

---

[27] Cfr. N. ZANON, F. BIONDI, *Op. cit.*, *ibidem.*

[28] Cfr. G. AZZARITI, *Appunto per l'audizione innanzi alla I Commissione – Affari Costituzionali della Camera dei Deputati del 23 luglio 2024 sulla separazione delle carriere dei magistrati*, reperibile al link https://www.camera.it/leg19/126?leg=19&idDocumento=1917; ID., *La separazione delle carriere dei magistrati*, cit., 7 ss.

[29] Descrive bene questa posizione, senza peraltro condividerla appieno, F. BIONDI, *Memoria per* l'*audizione presso la Commissione affari costituzionali della Camera,* cit., 1.

[30] Cfr. *Relazione* di accompagnamento ad A.C. 23, 3. Rileva giustamente F. BIONDI, *Memoria*, cit., 2, che, malgrado i testi continuino a fare riferimento alla magistratura come un ordine unico, nei fatti danno vita a due ordini distinti. Cfr. anche C.A. CIARALLI, A. MAZZOLA, *Oltre la separazione delle carriere*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2024, 2, che parlano addirittura a due diversi poteri dello stato; M. GIALUZ, *Audizione presso la I Commissione – Affari costituzionali della Camera*, 24 settembre 2024, 1 s., https://www.camera.it/leg19/126?leg=19&idDocumento=1917.

quelli di Cassazione nei confronti dei giudici di appello. Infatti, anche i giudici di secondo grado o di legittimità potrebbero subire condizionamenti, rispettivamente, in virtù della colleganza con i giudici di secondo o primo grado, e la cosa potrebbe valere anche in senso inverso. Nessuno, però, ha mai proposto l'assurdo di dividere la carriera degli organi giudicanti a seconda del grado o, ancor di più, di far amministrare le rispettive carriere da altrettanti, distinti Consigli[31].

D'altra parte, la concreta indipendenza del giudice dal pubblico ministero sarebbe dimostrata, nell'ordinamento attuale, dall'alto tasso di pronunce che non confermano l'ipotesi formulata dall'accusa[32].

Ciò che, secondo i critici della riforma, rende indipendente il giudice dal pubblico ministero, oltre che il giudice di appello rispetto al giudice di tribunale, è la previsione di regole processuali che assicurino il pieno ed eguale diritto di contraddittorio tra le parti, vera garanzia dell'emersione della verità processuale e di un libero e imparziale convincimento dell'organo giudicante. In questa prospettiva, il requisito della terzietà del giudice rispetto alle parti, contemplato nell'art. 111 Cost., non ha conseguenze necessarie sulla posizione istituzionale sua e del pubblico ministero[33]. Esso sarebbe riferibile, infatti, solo alle regole processuali, fra le quali spicca la parità del contraddittorio oltre che le norme in tema di ricusazione del giudice. D'altra parte, questa tesi parrebbe suffragata dalla collocazione del principio di terzietà fra le norme che disciplinano la funzione, ossia nell'ambito del giusto processo di cui all'art. 111, e non fra le disposizioni costituzionali di matrice ordinamentale[34]. Si tende, insomma, a distinguere il dato funzionale da quello organizzativo, e si nega un rapporto di immediata derivazione del secondo dal primo.

Pertanto, secondo parte maggioritaria della dottrina, la separazione delle carriere non appare come il corollario del principio del giusto processo, al contrario di quanto si sostiene nelle relazioni che introducono le proposte di legge di revisione costituzionale. Tale ricostruzione sembra peraltro avvalorata dalla posizione "agnostica" assunta dalla giurisprudenza costituzionale sopra riportata. Questa, se da un lato non preclude limitazioni e condizionamenti che, al limite, possono portare fino alla separazione delle carriere per via legislativa, dall'altro lato non le impone.

---

[31] In tal senso, v. fra gli altri F. DAL CANTO, *Audizione parlamentare dinanzi alla Commissione Affari costituzionali della Camera,* cit.; ID., in *Forum* su *Le proposte di riforma costituzionale d'iniziativa parlamentare in tema di* giustizia, in *Rivista "Gruppo di Pisa"*, n. 1/2024, 354 s.; M. GIALUZ, *Audizione*, cit., 5.

[32] G. CANZIO, *Il disegno di legge costituzionale sulla separazione delle "distinte carriere" dei magistrati,* in *Giustizia insieme*, 11 luglio 2024, 2; F. DAL CANTO, in *Forum* su *Le proposte di riforma costituzionale d'iniziativa parlamentare in tema di giustizia,* cit., 354 s.

[33] La non necessaria consequenzialità tra principio del giusto processo e ordinamento giudiziario è argomentata da M. CAVINO, *Appunti a supporto della Audizione informale - I Commissione della Camera dei Deputati, 22 febbraio 2023*, 1, https://www.camera.it/leg19/126?leg=19&idDocumento=23, il quale evidenzia come nell'esperienza comparata esistano ordinamenti che garantiscono il giusto processo, ma che non prevedono la separazione delle carriere, come ad es. avviene in Francia.

[34] Optano per questa soluzione "processualista", fra gli altri, N. ZANON, *Separare e sorteggiare?*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, n. 3/2024, 1161 ss.; R. ROMBOLI, *Relazione introduttiva*, cit., 9; ID., *Una riforma "epocale della giustizia" o un riassetto dei rapporti fra i poteri?*, in *Rivista AIC*, n. 3/2011, 12; C.A. CIARALLI, A. MAZZOLA, *Oltre la separazione delle carriere*, cit., 3; F. DAL CANTO, *Audizione,* cit., 2.; ID., in *Forum* su *Le proposte di riforma costituzionale d'iniziativa parlamentare in tema di giustizia*, cit., 354; M. GIALUZ, *Appunti*, cit., 2.

Di contro, conformemente allo spirito delle proposte di riforma, altri ritiene che processo penale e ordinamento giudiziario debbano essere considerati insieme, e che, pertanto, la terzietà del giudice sarebbe rafforzata dalla riforma. L'aspetto funzionale, ossia l'imparzialità e terzietà del giudice nel decidere, presupporrebbe anche quello istituzionale, ossia la diversa collocazione di questi rispetto al pubblico ministero. Per questo rapporto di stretta interconnessione tra esercizio delle funzioni e organizzazione, la separazione tra i due ordinamenti si configurerebbe come un completamento dell'art. 111 Cost.[35] Vedremo in seguito che legare l'aspetto istituzionale a quello funzionale sembra essere, a parere di chi scrive, l'impostazione più corretta, sia da parte di coloro che sostengono, sia di coloro che negano l'opportunità della separazione dei due ordinamenti. In particolare, in ambedue i casi le motivazioni più convincenti fanno leva su concezioni rispettivamente diverse delle funzioni del pubblico ministero[36].

Molto diffuso, poi, è il timore che il corpo della magistratura requirente, ove separato da quella giudicante, possa finire col trovarsi in una condizione di isolamento istituzionale. Con un CSM la cui componente togata è formata da soli magistrati requirenti, sarebbe forte – in quest'ottica - il rischio che venga a formarsi una corporazione autoreferenziale di pubblici accusatori, difficilmente controllabile proprio perché avulsa dal resto della magistratura[37]. A tal proposito, viene generalmente attribuita ai promotori della riforma la volontà di ridimensionare il peso istituzionale delle procure. Ma si profila la possibilità che, con quella che viene comunemente definita un'eterogenesi dei fini, le procure vedano accrescere la propria influenza perché costituite in un nuovo potere dello stato che esprime i soli magistrati della pubblica accusa[38].

A ben vedere, questo squilibrio potrebbe essere in parte compensato dal fatto che continua ad essere prevista la presenza della componente laica formata da giuristi nominati dal Parlamento – componente che peraltro, nei progetti di iniziativa parlamentare, si voleva accrescere rispetto a quella togata[39]. Nelle intenzioni del Costituente la quota del CSM riservata ai laici scelti dal Parlamento fu introdotta proprio per evitare che l'organo di garanzia fosse avulso dagli altri poteri, nonché per prevenire chiusure corporative. Allo stesso modo, in tutte le proposte, tranne che in una, è mantenuta la presidenza del Capo dello Stato[40]. Questa, come è noto, è stata pensata per favorire l'integrazione del potere giudiziario nel cuore dell'ordinamento costituzionale e salvaguardare l'equilibrio tra i poteri dello Stato. Il Capo dello Stato, in qualità di Presidente del CSM, ha infatti storicamente

---

[35] Cfr. fra gli altri S. FIENGA, *Memoria dell'audizione presso la I Commissione – Affari costituzionali della Camera,* 21 marzo 2023, 2, https://www.camera.it/leg19/126?leg=19&idDocumento=23.

[36] Cfr. *infra*, § 4.

[37] Cfr. R. BALDUZZI, *Memoria per l'audizione informale presso la Commissione I – Affari costituzionali del Senato*, 1, in https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/documenti/58803_documenti.htm; G. CANZIO, *Il disegno di legge costituzionale sulla separazione delle "distinte carriere" dei magistrati,* cit., 1; N. ROSSI, *Quale riforma delle carriere vuole la maggioranza di governo?*, in *Questione giustizia*, 30 settembre 2024, 4; N. ZANON, *Separare e sorteggiare?*, cit., 1163 s. In questo senso si esprime anche il CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Parere sul disegno di legge costituzionale recante: "Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare"*, delibera 8 gennaio 2025, 21.

[38] Cfr. N. ZANON*, Separare e sorteggiare?*, cit., 1163 ss.

[39] Cfr. art. 104 Cost. nel ddl A.C. 1927 e gli artt. 104 e 105-bis dei progetti AA.C. 23, 434, 806, 824, A.S. 504.

[40] Cfr. artt. citt. nella nota che precede.

assunto il duplice ruolo di tutela del CSM nei confronti di ingerenze della politica partigiana ma, anche, di controllo e limite nei confronti dell'organo stesso onde evitarne la fuoriuscita dal tracciato segnato dalla Costituzione e dalle leggi[41]. Va ricordato anche che è mantenuta la vicepresidenza da parte di un membro laico.

Parimenti diffusa è l'opinione che, all'ipotizzata condizione di isolamento e di autoreferenzialità della magistratura requirente rispetto a quella giudicante, che conseguirebbe alla creazione di un CSM autonomo per i pubblici ministeri, rischierebbe di seguire la sua riconduzione entro la sfera di influenza dell'esecutivo[42]. Ciò si verificherebbe perché il ceto politico, per porre rimedio alla nuova situazione di un potere dello Stato che incontra scarsi contrappesi, sarebbe indotto a imbrigliarlo ritornando all'antico, ossia a quei tempi in cui i pubblici ministeri erano espressione del potere esecutivo.[43] Questa ricostruzione ipotizza, quindi, che la riforma *in itinere* sia solo una prima tappa verso nuove forme di assoggettamento del pubblico ministero al Governo, anche se non è chiaro in che forme essa possa realizzarsi: forse con una nuova, successiva revisione costituzionale? O in via di fatto? In tale ultimo caso, ci troveremmo di fronte alla violazione del principio di indipendenza che è enunciato nel testo dell'art. 104 Cost. in tutte le proposte di revisione e che è espressamente riferito anche alla magistratura requirente. Quanto alla eventualità di una successiva riforma costituzionale, trattasi, com'è chiaro, di una prognosi a carattere politico-istituzionale e non di un rilievo sul piano degli immediati effetti giuridico-normativi della riforma. Di per sé, la separazione in due Consigli non vale da sola ad assoggettare la magistratura requirente all'esecutivo, cosa che sembra peraltro esclusa dal summenzionato principio di autonomia e indipendenza dagli altri poteri[44]. È vero, peraltro, che la richiesta di separazione delle carriere è stata spesso correlata con l'attenuazione delle garanzie di indipendenza del pubblico ministero[45], anche se non sembra essere questo il caso.

---

[41] Cfr., fra gli altri, S. SICARDI, *Il Presidente della Repubblica come Presidente del CSM*, in B. CARAVITA (a cura di), *Magistratura, CSM e principi costituzionali*, Roma-Bari, 1994, 49 ss., in partic. 52. V. anche SILVESTRI, *Giustizia e giudici nel sistema costituzionale*, cit., 133 ss.; recentemente, v. anche N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, cit., 23 ss.; F. BIONDI, *Il Consiglio superiore della magistratura. Organo di autonomia o luogo di potere?*, Bologna, 2024, 50 ss.; EAD., *Sessant'anni e oltre di governo autonomo della magistratura: un bilancio*, cit., 21 ss.

In uno dei progetti parlamentari, A.S. 806, veniva previsto che la presidenza dei due organi fosse affidata rispettivamente al Primo presidente della Corte di cassazione e al Procuratore generale presso la Corte di cassazione. Tale ipotesi non sembrava, però, andare incontro alle esigenze di raccordo istituzionale menzionate nel testo. Cfr. F. BIONDI, *Il Consiglio superiore della magistratura,* cit., 21.

[42] Cfr. fra gli altri E. CARBONE, *Una riforma che porterà il pm sotto l'esecutivo*, in *Giustizia insieme*, 17 dicembre 2024; Cfr. M. FUMO, *Comunicazione scritta all'esito dell'audizione del giorno 2 febbraio 2025 presso la Commissione I Commissione – Affari costituzionali del Senato*, in https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/documenti/58803_documenti.htm, 3.

[43] Cfr. fra gli altri M. GIALUZ, *Appunti*, cit., 10 s. V. in tal senso CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Parere sul disegno di legge costituzionale*, cit. 21.; E. BRUTI LIBERATI, *Sulle proposte di riforma costituzionale in tema di "separazione delle carriere"*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, n. 3/2024, 1146; v. anche l'intervista realizzata da A.M. POGGI, *Indipendenza dei giudici e riforma del CSM. Dialogando con Gaetano Silvestri*, in *federalismi.it* n. 15/2022, 2; G. SANTALUCIA, *Riforme e assetto costituzionale della magistratura*, in *Giustizia insieme*, 15 dicembre 2024, 3; *G. Silvestri*, *Memoria dell'audizione informale presso la Commissione Affari costituzionali del Senato,* 25 febbraio 2025, 2, in https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/documenti/58803_documenti.htm.

[44] V. CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Parere sul disegno di legge costituzionale,* cit., 20; in tal senso v. anche I. NICOTRA, *Memoria per l'Audizione presso la I Commissione – Affari costituzionali della Camera*, 13 giugno 2023, 3, https://www.camera.it/leg19/126?leg=19&idDocumento=23; F. PASTORE, in *Forum*, cit., 362.

[45] Cfr. S. SCAFFARDI, *Ordine giudiziario e separazione delle carriere*, in A. PACE, S. BARTOLE, R. ROMBOLI (a cura di), *Problemi attuali della giustizia in Italia*, Napoli, 2010, 79 ss.

Alla luce dei testi, la previsione da cui sembra potersi desumere un'influenza della politica sull'attività della magistratura requirente è l'art. 112, così come risulta dai progetti di iniziativa parlamentare. Questo enuncia che «[i]l pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale *nei casi e nei modi previsti dalla legge*» [corsivo ns.][46]. Secondo alcuni, però, la disposizione sembra escogitata per dare copertura alle norme della legge l. 27 settembre 2021 n. 134 in merito alle procedure da seguire per formulare i criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale[47]. Come noto, l'impossibilità materiale di perseguire ogni reato ha introdotto elementi di fatale discrezionalità nel selezionare le priorità dell'azione delle procure e ha portato queste ultime alla necessaria elaborazione di criteri generali, onde prevenire scelte arbitrarie e diverse da caso a caso. Questa prassi ha trovato recente consacrazione nella già citata legge, il cui art. 1, comma 9, lett. i) delega il Governo a prevedere che gli uffici del pubblico ministero predeterminino in maniera trasparente i criteri di priorità, da indicare nei progetti organizzativi delle procure, nell'ambito di criteri generali emanati con legge dal Parlamento. Attualmente è al vaglio del Senato il ddl A.S. 933 al fine di darvi attuazione. Può destare qualche perplessità, tuttavia, la circostanza per cui la legge può prevedere non solo i modi e, eventualmente, le priorità, ma anche *«i casi»* in cui il pubblico ministero è obbligato a esercitare l'azione, come se potessero darsi dei casi in cui invece è del tutto esentato[48].

Ad ogni modo, anche su questo punto il ddl governativo si distacca dai progetti parlamentari, lasciando inalterato l'art. 112 Cost. nella formula dettata dal Costituente.

Da altri si osserva come probabile conseguenza della riforma sarebbe quella di diminuire l'autorità del CSM, giacché «dividere un organo significa inevitabilmente indebolirlo. Due Csm difficilmente avrebbero, nell'ordinamento costituzionale, lo stesso peso istituzionale che oggi ha il Csm "unitario", capace di esprimere in varie sedi e occasioni la voce della magistratura tutta»[49]. Peraltro, le stesse relazioni ai progetti di revisione sembrano esplicitare questo proposito, nel momento in cui è messo in evidenza l'intento di introdurre il principio della separazione dei poteri all'interno dell'ordine giudiziario, in maniera tale da realizzare quella condizione per la quale "un potere è un freno per l'altro potere". È vero anche, d'altra parte, che, sempre come specificato nelle relazioni, detta separazione tra i due organi di garanzia non è fine a sé stessa, bensì è mezzo per realizzare il distacco tra accusa e giudice all'interno del processo[50]. In altre parole, i proponenti la riforma da un lato espressamente dichiarano il proponimeneto di "limitare il potere", dall'altro si sono premurati di allontanare da sé il sospetto di un'intenzione "punitiva", ossia quella di voler dividere al solo fine di indebolire: conformemente ai postulati dei progetti di revisione, il profilo ordinamentale è presentato come strettamente funzionale a quello processuale. In ogni caso, quali che siano le motivazioni dei promotori, sembra plausibile che dividere la

[46] Cfr. art. 112 Cost., nei progetti AA.C. 23, 434, 806, 824, A.S. 504.

[47] In tema, v. M. CAVINO, *Appunti a supporto della Audizione informale,* cit., 4.

[48] Su questo punto, v. L. VIOLANTE, Audizione presso la Commissione I – Affari costituzionali del Senato, 6 marzo 2025, 4 s., in https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/documenti/58803_documenti.htm.

[49] Così F. BIONDI, *Memoria,* cit., 2. V. anche in tal senso, e in maniera ancor più netta, G. SANTALUCIA, *Riforme e assetto costituzionale della magistratura*, cit., 2.

[50] Cfr., fra le altre, le *Relazioni* ad A.C. 23 e A.C. 434.

magistratura in due ordini abbia la conseguenza di ridurne il peso istituzionale complessivo; circostanza tanto più verosimile ove si consideri che nel disegno governativo gli organi di garanzia sarebbero non due, bensì tre, dal momento in cui verrebbero sottratte ai due CSM le funzioni disciplinari per essere conferite all'Alta Corte di disciplina.

4. Sulla figura del pubblico ministero.

Alle divergenze attorno all'opportunità della riforma è sottesa una più ampia diversità di vedute sul ruolo e sulla collocazione del pubblico ministero.

Quella del pubblico ministero, invero, viene spesse volte definita come una figura tradizionalmente dotata di un certo margine di ambiguità[51]. Già nell'ampio dibattito svoltosi in Assemblea costituente rinveniamo una dialettica tra le due "anime" dell'organo dell'accusa. Da un lato stava la proposta dell'on. Leone di farne un organo amministrativo dipendente dall'esecutivo e separato dall'ordine giudiziario, in continuità con la tradizione pre-repubblicana. Dall'altro, sulla scia delle posizioni del Calamandrei, si collocava una concezione estensiva delle funzioni di giustizia, cui alche il pubblico ministero era chiamato a partecipare e, coerentemente, si sosteneva un modello di ordinamento giudiziario formato sia da giudici che da magistrati del pubblico ministero[52].

Prevalse quest'ultima posizione. Il Costituente preferì così non solo sottrarre l'organo dell'accusa al vincolo di dipendenza dal Governo, ma ritenne che a questo fine «non bastasse una generica garanzia di indipendenza, e neppure l'autogoverno svolto in un ordinamento separato e distinto da quello dei giudici, e che fosse invece necessaria la comune appartenenza allo stesso ordine»[53]. La scelta del Costituente, inoltre, se da un lato aveva il merito di liberare la pubblica accusa dall'influenza dell'esecutivo, rompendo rispetto alle pregresse esperienze costituzionali, dall'altro si inseriva armonicamente nel contesto del rito inquisitorio del vecchio Codice di procedura penale, caratterizzato da una commistione di compiti per la quale il pubblico ministero aveva anche funzioni giudicanti e, rispettivamente, organi giurisdizionali svolgevano anche attività inquirenti[54].

È da queste premesse che nasce la concezione del pubblico ministero come "organo di giustizia"; un organo, cioè, che condivide con il giudice parte importante del suo statuto di indipendenza e correlativamente, sotto il profilo funzionale, è unito a quest'ultimo dal perseguimento della medesima finalità: l'applicazione imparziale della legge. In ciò, la figura del pubblico ministero si distingue significativamente da quella dell'avvocato difensore.

---

[51] Così R. ROMBOLI, *Introduzione al tema: l'azione penale e il ruolo del pubblico ministero*, in A. PACE, S. BARTOLE, R. ROMBOLI (a cura di), *Problemi attuali della giustizia in Italia*, cit., 114; C. SALAZAR, *L'organizzazione interna delle procure e la separazione delle carriere*, *ibidem*, 180.

[52] Circa il dibattito in Costituente, si rinvia ad A. GUSTAPANE, *L'autonomia e l'indipendenza della magistratura ordinaria nel sistema costituzionale italiano,* cit., 112 ss. V. anche S. BENVENUTI, *Il Consiglio superiore della magistratura francese*, cit., 5 ss.

[53] Cfr. M. MANETTI, *Funzioni e statuto del pubblico ministero*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Annuario 2004. Separazione dei poteri e funzione giurisdizionale. Atti del XIX Convegno Annuale, Padova, 22-23 ottobre 2004*, Padova, 2008, 179. Sul punto, v. anche A. CELOTTO, *Appunti per l'audizione presso la I Commissione - Affari costituzionali della Camera*, 22 febbraio 2023, 2, https://www.camera.it/leg19/126?leg=19&idDocumento=23.

[54] Cfr. M. MANETTI, *Funzioni e statuto del pubblico ministero*, cit., 175 ss.

Quest'ultimo è infatti contraddistinto da un dovere di agire nell'interesse del suo assistito e, così facendo, non è certo tenuto, ad es., a disvelare prove che potrebbero portare alla sua condanna. Ha, in altri termini, l'obbligo professionale di essere parziale. L'organo della pubblica accusa, invece, agisce nell'interesse della legge e le sue indagini sono volte non a esercitare l'accusa "a ogni costo", bensì all'accertamento della verità. Per tale motivo, la posizione processuale del pubblico ministero non può essere parificata a quella della difesa, con la quale non può sussistere dunque un rapporto di completa simmetria[55].

A conferma di ciò, è più volte richiamato in dottrina l'art. 358 c.p.p., che obbliga il pubblico ministero a svolgere accertamenti anche su fatti e circostanze a favore della persona sottoposta alle indagini[56]. Il suo statuto di imparzialità è ulteriormente avvalorato, seguendo questa traiettoria, dalle nuove norme del c.p.p. introdotte dalla riforma Cartabia. Fra queste spicca il nuovo art. 408, comma 1, c.p.p., a mente del quale l'organo requirente deve richiedere l'archiviazione quando gli elementi acquisiti nel corso delle indagini preliminari non consentano di formulare una ragionevole previsione di condanna. Questa norma obbliga infatti il pubblico ministero a valutare obbiettivamente le risultanze delle indagini preliminari e lo porta a una prognosi distaccata del possibile esito processuale, prevenendo forzature a detrimento del soggetto indagato e anche processi inutili, nel rispetto del buon andamento dell'amministrazione della giustizia[57]. Sempre sulla base delle recenti riforme, il ruolo del pubblico ministero come organo di giustizia, e non di mero accusatore, è poi accentuato dalle norme che gli conferiscono poteri giurisdizionali nella fase delle indagini preliminari, come l'invio dell'indagato e della vittima del reato a un Centro di giustizia riparativa, di cui all'art. 129-bis, comma 3, u.p., c.p.p.[58]

Come è noto, infine, gli attributi di indipendenza e imparzialità del pubblico ministero trovano coronamento nel principio di obbligatorietà dell'azione penale di cui all'art. 112 Cost. L'obbligo è volto a garantire che l'organo eserciti l'azione penale in maniera imparziale e scevra da discrezionalità ed è posto a presidio della legalità e dell'eguaglianza dei cittadini di fronte all'esercizio delle potestà requirenti. Lo stesso esercizio dell'azione penale, secondo una certa ricostruzione, sarebbe da ascrivere alla giurisdizione in senso lato, poiché volto all'obiettiva e imparziale applicazione della legge[59].

---

[55] Cfr. CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Parere sul disegno di legge costituzionale,* cit., 9 ss. Sostanzialmente in linea con questa ricostruzione, v. di recente E. BRUTI LIBERATI, *Sulle proposte di riforma costituzionale in tema di "separazione delle carriere"*, cit., 1129 ss.; F. DAL CANTO, in *Forum* su *Le proposte di riforma costituzionale d'iniziativa parlamentare in tema di giustizia*, cit., 355; D. GALLO, *Il ddl Nordio e le altre proposte di riforma costituzionale dell'assetto giurisdizionale*, in *Questione giustizia*, 20 settembre 2024, 8; P. FILIPPI, *La separazione della carriere dei magistrati*, in *Giustizia insieme* n. 3/2023, 579 ss.; M. GIALUZ, *Audizione*, cit., 6; V. MAISTO, *La separazione delle carriere tra argomenti tradizionali ed evoluzione del processo: un tema ancora attuale?*, in *Questione giustizia*, 2-3/2022, 186 s. Peraltro, verso tali conclusioni sembra convergere anche la giurisprudenza costituzionale nel momento in cui avalla una differenziazione dei poteri processuali del pubblico ministero rispetto alla difesa, proprio in considerazione della peculiare posizione istituzionale ricoperta dal primo nell'ordinamento. Cfr. Corte cost., 26 febbraio 2020 n. 24.

[56] Cfr. fra gli altri C. SALAZAR, *L'organizzazione interna delle procure e la separazione delle carriere*, cit., 241 s.

[57] Cfr. art. 408, comma 1, così come modificato dall' art. 22, co. 1, lett. e) del d.lgs. 10 ottobre 2022 n. 150.

[58] Cfr. art. 129-bis c.p.p., modificato dall'art. 2, comma 1, lett. b), n. 3), d.lgs. 19 marzo 2024, n. 31. Per questa ricostruzione del ruolo del pubblico ministero, anche alla luce delle recenti riforme, v. ancora CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Parere sul disegno di legge costituzionale,* cit., 9 ss.

[59] Cfr. Corte cost., 29 aprile 1975 n. 96. In dottrina, v. di recente G. AZZARITI, *La separazione delle carriere dei magistrati,* cit., 8. Peraltro, come si è ricordato sopra, *sub* § 2, la materiale impossibilità di perseguire ogni ipotesi di reato ha portato

In sintesi, può dirsi che esiste un filone interpretativo, che peraltro affonda le sue radici in alcune scelte dell'Assemblea costituente, il quale assegna al pubblico ministero il ruolo di organo dello stato ordinamento, più che quello dello stato apparato: è un organo che persegue interessi obiettivati nella legge e che è legato al giudice non solo da un rapporto di colleganza professionale, ma anche da una certa convergenza delle funzioni esercitate verso finalità di giustizia. È parte del processo, in quanto esercita l'azione penale, ma è parte solo in senso formale, non essendo mosso da interessi propri e diversi da quello all'applicazione della legge.

È frequente, in dottrina, l'espressione per la quale, anche in virtù delle ragioni sopra esposte, il pubblico ministero condividerebbe con il giudice una medesima "cultura della giurisdizione", e che tale comune ispirazione verrebbe a essere frustrata ove l'ordinamento della pubblica accusa venisse separato da quello del giudice e la sua carriera amministrata da un CSM la cui componente togata fosse formata soltanto da pubblici ministeri, come è nelle intenzioni del ddl Nordio nonché dei progetti parlamentari ad esso paralleli[60]. In particolare, secondo questa visione, con l'istituzione di un ordine di pubblici ministeri separato e con un proprio organo di autogoverno, si trasformerebbe il magistrato requirente da organo imparziale di giustizia a organo teleologicamente orientato alla condanna dell'imputato, il cui raggiungimento diventerebbe l'essenza della funzione[61]. Gli stessi criteri di valutazione dell'attività del magistrato messi in campo dal CSM della magistratura requirente, sempre secondo questa ricostruzione, finirebbero con l'essere ritagliati non sull'imparzialità dello stesso, bensì sulla figura del pubblico accusatore. Il pubblico ministero vedrebbe così sbiadire la sua immagine di organo di giustizia e la sua collocazione nell'ordinamento finirebbe di fatto con l'avvicinarsi a quella della polizia giudiziaria[62].

Allo scopo di conservare una comune cultura del processo e della giurisdizione, con effetti benefici sulle garanzie per il cittadino, si è anche contestata l'opportunità non solo della separazione ordinamentale, ma anche quella della creazione di steccati rigidi per il

---

all'elaborazione da parte delle procure di criteri di priorità nell'esercizio dell'azione stessa e, recentemente, a una disciplina legislativa del procedimento per la definizione di tali criteri, che coinvolge le Camere e le procure. A ben vedere, l'esplicazione dei criteri generali è da salutare con favore. Essa infatti non sembra intaccare il principio dell'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale, ma ne costituisce una modulazione, adattandolo alle concrete possibilità organizzative della giustizia. I criteri, essendo generali e predeterminati, vincolano infatti gli organi requirenti, restringendone la discrezionalità nel caso concreto; ciò che è conforme alla *ratio* del principio dell'esercizio obbligatorio dell'azione.

[60] Cfr. G. AZZARITI, *Appunto per l'audizione innanzi alla I Commissione*, cit.; R. BALDUZZI, in *Forum* su *Le proposte di riforma costituzionale d'iniziativa parlamentare in tema di giustizia*, cit., 352 ss.; D. GALLO, *Il ddl Nordio e le altre proposte di riforma costituzionale dell'assetto giurisdizionale*, cit., 9 s. Cfr. anche M. LUCIANI, *Appunti*, cit., 3, il quale parla più in generale della necessità di mantenere l'unità della cultura giuridica degli operatori del diritto e, in particolare, esprime parere contrario all'ipotesi dei concorsi separati fra magistrati, che andrebbero ad acuire il problema della dissoluzione della cultura giuridica. In senso analogo, sempre in tema di concorsi separati, cfr. anche M. GIALUZ, *Appunti*, cit., 11, che parla di una comune cultura della legalità e delle garanzie.

[61] Cfr. F. DAL CANTO, *Audizione,* cit., 2 s.; M. LUCIANI, *Appunti per l'audizione innanzi alla I Commissione – Affari costituzionali della Camera*, cit., 3.

[62] Cfr. G. SILVESTRI, *Giustizia e giudici nel sistema costituzionale*, Torino, 1997, 109 ss., 129; ID., in *Forum*, cit., 364; R. ROMBOLI, *Una riforma "epocale" della giustizia,* cit., 12. V. anche A. SPATARO, *La separazione delle carriere:* repetita iuvant!, in *Giustizia insieme*, 21 gennaio 2025, 3, secondo cui laddove, come in Portogallo, è stato adottato il sistema dei due CSM, questo avrebbe portato nell'attività del pubblico ministero una valorizzazione eccessiva delle istanze securitarie a scapito dei valori di giustizia.

passaggio delle funzioni. Va ricordato come, seguendo questa impostazione, lo stesso progetto della Bicamerale D'Alema prevedesse che tutti i magistrati ordinari dovessero esercitare inizialmente funzioni giudicanti per un triennio, al termine del quale sarebbero stati assegnati alle funzioni giudicanti stesse ovvero a quelle requirenti[63]. Dunque, secondo il progetto, significativamente, anche coloro che sarebbero stati successivamente assegnati alle funzioni requirenti avrebbero dovuto trascorrere i primi anni in magistratura, ossia quelli presumibilmente più importanti ai fini della formazione, nel ruolo di giudici. In modo analogo, come evidenziato nel parere sul disegno di riforma, ai fini della nomina agli incarichi direttivi giudicanti, il CSM stesso predilige candidati che abbiano svolto funzioni requirenti, e vice versa[64].

A fronte della raffigurazione del pubblico ministero come organo di giustizia stanno ricostruzioni che sono tese a evidenziarne l'indefettibile margine di parzialità. La sua posizione di parte processuale è elevata a tratto caratterizzante della funzione. È messo in discussione quell'avvicinamento funzionale con il giudice che contraddistingue la teorica del p.m. come organo di giustizia, giacché differenti sarebbero le condizioni di imparzialità che ne connotano rispettivamente l'operato. L'imparzialità del giudice è declinabile infatti come terzietà rispetto alle parti, mentre l'imparzialità del pubblico ministero attiene a un vincolo di obiettività nell'orientare la propria condotta investigativa: è prospettata come una qualità che dev'esser propria di ogni funzione pubblica – e dalla quale discendono, fra gli altri, gli obblighi di ricerca di prove a discarico – ma che non è di per sé idonea a far venir meno il ruolo di parte che è proprio dell'organo dell'accusa[65].

È pertanto avanzata l'esigenza di distinguere con maggiore chiarezza i due ruoli, anche al fine di "smitizzare" la figura del pubblico ministero come organo imparziale di giustizia, la quale, secondo una alcuni, tradirebbe finanche un retaggio autoritario. Essa infatti finirebbe per "sacralizzare" la pretesa punitiva dello stato, conferendo ai poteri del pubblico ministero un plusvalore di legittimazione. Sulla base della *fictio* di un organo funzionalmente imparziale tanto quanto il giudice, si assegnerebbe infatti il trattamento di un promotore di giustizia a quella che è in definitiva una parte processuale[66].

Con il modello di un pubblico ministero intrinsecamente parziale, è proposta una sorta di laicizzazione delle potestà requirenti. Queste sono ricondotte a una funzione a carattere amministrativo, e non giurisdizionale, da parte di un'autorità che agisce in condizioni di parità con la parte privata. La natura amministrativa delle funzioni rileva qui nella sua oggettività, ossia a prescindere da legami di dipendenza dell'organo dell'accusa dal potere esecutivo. A questo processo di laicizzazione avrebbe contribuito in maniera decisiva il rito accusatorio, di cui, come detto anche sopra, si rinverrebbero tracce nell'art. 111 Cost, e nell'ambito del quale l'organo dell'accusa assumerebbe una collocazione più chiara a seguito

[63] Cfr. l'ultimo testo approvato dalla Commissione Bicamerale D'Alema, all'art. 124, comma 2. Si esprime favorevolmente in tal senso, più di recente, R. ROMBOLI, *Relazione introduttiva*, cit., 9.

[64] V. CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Parere sul disegno di legge costituzionale,* cit., 18.

[65] Cfr. R. ORLANDI, *Brevi riflessioni su una recente proposta di revisione costituzionale dell'ordine giudiziario*, cit., 1157 s. V. soprattutto N. ZANON, *Pubblico ministero e Costituzione*, Padova, 1996, 100.

[66] Cfr. ancora N. ZANON, *Pubblico ministero e Costituzione*, cit., 105 ss.; S. SILEONI, *Audizione presso la I Commissione – Affari costituzionali della Camera*, 9 marzo 2023, 3, in https://www.camera.it/leg19/126?leg=19&idDocumento=23.

del superamento della commistione tra funzioni requirenti e giudicanti di cui al vecchio Codice di procedura penale[67]. Di qui è sostenuta l'opportunità politica di portare a compimento tale processo anche sul piano istituzionale.

Da un lato, insomma, si punta sulla somiglianza della figura del pubblico ministero a quella del giudice, ciò che induce a ricostruirlo come una parte *sui generis*, non priva di una funzione di garanzia per gli stessi individui sottoposti a procedimento penale. Di conseguenza, onde non smarrire tale prezioso ruolo, l'organo requirente non dovrebbe essere allontanato troppo da quello giudicante quanto alla sua collocazione istituzionale. Dall'atro lato, si tende a dar risalto alla sua veste di parte processuale, nella convinzione che ogni tentativo di avvicinarlo all'organo della giurisdizione possa portare a equivoci anche notevoli, con conseguenze negative sulla tutela dei diritti dei cittadini[68].

In ogni caso, sembra che ambedue le ricostruzioni, pur nella loro reciproca opposizione, si basino su un assunto fondamentale. Esse presuppongono, esplicitamene o meno, un collegamento stretto tra la natura delle funzioni esercitate e la posizione istituzionale che la magistratura requirente deve rivestire. Nel primo caso, dalla ricostruzione delle funzioni del pubblico ministero come giurisdizionali in senso lato è fatta discendere l'opportunità della sua appartenenza allo stesso ordine dei giudici. Nel secondo caso, l'accento posto sulla sua caratterizzazione come parte processuale che esercita funzioni oggettivamente amministrative può indurre a ipotizzare la costituzione di due ordini distinti di magistrati. Nel merito, dunque, le due posizioni sono antitetiche, ma ciò che, in questa sede, interessa evidenziare è la loro comune base metodologica.

5. La composizione dei due Consigli.

Quanto alla composizione dei due Consigli, significativa è la differenza tra i progetti di iniziativa parlamentare e il ddl Nordio. Infatti, nei primi la quota riservata ai membri laici di nomina politica è elevata alla metà dei membri elettivi[69]. Nel disegno governativo, invece, le attuali proporzioni del CSM, rispettivamente di due terzi dei togati e di un terzo dei laici, sono rispettate[70].

---

[67] Cfr. N. ZANON, *Op. ult. cit.*, 135. L'illustre A. tiene a precisare che la revisione costituzionale tesa a modificare la posizione istituzionale del pubblico ministero non è di certo resa obbligatoria dal rito accusatorio, ma ne rappresenta una logica conseguenza sotto il profilo della politica del diritto: ID., *Op. ult. cit.*, *ibidem*. Peraltro, in empi più recenti, lo stesso A. si è espresso in senso contrario alla separazione degli organi di governo della magistratura – ma non alla separazione delle carriere – sostenendo, con buona parte della dottrina, che ciò comporterebbe un pericoloso isolamento della corporazione dei pubblici ministeri, che andrebbe a configurarsi come un autonomo, incontrollabile, nuovo potere dello Stato: ID., *Separare e sorteggiare?*, cit., 1163 s.. V. *supra*, § 3.

[68]Tale raffigurazione del pubblico ministero, poi, porta a un esplicito ribaltamento della tesi per la quale lo stesso condividerebbe con il giudice, nell'ordinamento attuale, la medesima cultura della giurisdizione. Vi sarebbe, bensì, un'identica cultura del processo, ove questo è però visto come strumento di contrasto al crimine più che come luogo di tutela dei diritti del cittadino e di esplicazione delle loro garanzie, e ciò sarebbe dovuto proprio alla vicinanza tra pubblico ministero e giudice e all'influenza esercitata dal primo. Cfr. *Relazione* ad A.C. 434, 3.

[69] Cfr. artt. 104 e 105-bis Cost. come riformulati in AA.C. 23, 434, 806, 824, A.S. 504.

[70] Peraltro, nel progetto 806 la nomina dei membri laici spetta per metà al Parlamento in seduta comune e, per l'altra metà, al Presidente della Repubblica. Onde evitare di accrescere a dismisura il peso del Capo dello Stato nei Consigli, la presidenza è affidata rispettivamente al Primo presidente della Corte di cassazione, per la magistratura

Attorno all'ipotesi di aumentare la quota dei consiglieri laici si è periodicamente dibattuto, sin dai tempi della Costituente. Nel Progetto di Costituzione licenziato dalla Commissione dei Settantacinque, i membri di designazione parlamentare erano la metà dei componenti elettivi, mentre furono portati alle proporzioni attuali a seguito di un emendamento nel *plenum* dell'Assemblea[71].

Successivamente, la questione è riemersa più volte. Suggerimenti nel senso dell'innalzamento della quota dei componenti non togati furono numerosi in seno alla Commissione Bozzi, senza tuttavia che ciò portasse alla formulazione di una proposta organica da parte della Commissione stessa[72]. Nel Progetto della Commissione D'Alema, nelle due sezioni del CSM la quota dei laici era portata a due quinti[73]. Nel ddl Alfano, infine, riappare la formula della composizione paritaria, applicata ai due Consigli – uno per i giudici, l'altro per i pubblici ministeri – previsti dalla riforma[74].

Può dirsi, anzitutto, che l'ampliamento della componente laica sembra in contraddizione con l'intento di spoliticizzare i CSM, tradizionalmente dichiarato nelle varie sedi dai fautori delle ipotesi di riforma costituzionale che si sono succedute nella storia repubblicana, visto che i componenti laici, benché giuristi, sono di nomina politica[75]. In secondo luogo, si possono esprimere perplessità circa la piena conformità di una modifica che porti alla composizione paritaria rispetto al principio di indipendenza della magistratura[76]. Il principio di indipendenza richiederebbe, infatti, un organo di garanzia composto per la maggioranza da magistrati. Inoltre, poiché è un principio supremo, come tale insuscettibile di revisione costituzionale, potrebbe gettare, secondo alcuni, un'ombra sugli stessi progetti di revisione che contemplano la composizione paritaria[77].

Vero è che in Costituente l'opzione per la composizione paritaria del CSM era stata presa in considerazione e adottata nel testo del Progetto di Costituzione. Vero è anche, però, che infine il principio di autonomia e indipendenza trovò una concreta positivizzazione nella statuizione per la quale i due terzi dei membri elettivi dell'organo provengono dai ranghi

---

giudicante, e al procuratore generale della Corte medesima, per la magistratura requirente. Più convincente appare mantenere la presidenza dell'organo in capo al Presidente della Repubblica, in virtù del suo ruolo di equilibrio e coordinamento nei rapporti tra i poteri dello Stato. Cfr. in tal senso M. LUCIANI, *Il Consiglio superiore della magistratura nel sistema costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, 1/2020, 8 s. Sulla presidenza del CSM, cfr. fra gli altri, S. SICARDI, *Il Presidente della Repubblica come Presidente del CSM*, cit.

[71] Cfr. art. 97, comma 2, del Progetto di Costituzione. Sull'intera vicenda, si rinvia ad A. GUSTAPANE, *L'autonomia e l'indipendenza della magistratura ordinaria nel sistema costituzionale italiano*, cit., 112 ss. Circa la genesi del CSM, vedi anche F. BIONDI, *Il Consiglio superiore della magistratura,* cit., 15 ss.

[72] Cfr. *Relazione della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali*, cit., 50.

[73] Cfr. art. 122 del Progetto definitivo.

[74] Cfr. artt. 104-*bis* e *ter*, in A.C. 4275, XVI legislatura.

[75] Cfr. S. SILEONI, *Audizione*, cit., 4.

[76] Cfr. fra gli altri F. DAL CANTO, *Forum* su *Le proposte di riforma costituzionale d'iniziativa parlamentare in tema di* giustizia, cit., 356.; G.A. FERRO, *Ibidem*, 359 ss.

[77] V. G. FERRI, *Forum* su *Le proposte di riforma costituzionale d'iniziativa parlamentare in tema di giustizia*, cit., 359; G. SCARSELLI, *I giudici che i cittadini hanno diritto ad avere secondo Costituzione*, in *Giustizia insieme*, n. 3/2023, 603; in tal senso, con riferimento a proposte di revisione più risalenti, v. anche C. PINELLI, *Le proposte di riforma del Consiglio superiore della magistratura*, in B. CARAVITA (a cura di), *Magistratura, CSM e principi costituzionali*, cit., 166; *contra*, però, S. FIENGA, *Memoria*, cit., 2 s., il quale mette in rilievo come nel CSM non vi sia mai stata una contrapposizione netta tra componente togata e laica, ma piuttosto si siano formate sempre maggioranze trasversali alle due componenti, cosicché l'aumento della quota riservata ai laici non modificherebbe, di per sé, l'assetto di garanzia dell'organo.

della magistratura. Alterare queste proporzioni sarebbe pertanto operazione molto delicata. Preferibile, sotto questo profilo, la soluzione infine prescelta nel disegno governativo in esame al Senato, dove i due Consigli, entrambi presieduti dal Capo dello Stato e, in sua vece, da un membro laico, sono entrambi composti per due terzi da magistrati[78].

Dubbi sono stati espressi attorno alla circostanza che il Capo dello Stato presieda entrambi gli organi; e ciò non tanto per il rischio di un sovraccarico di lavoro in capo allo stesso Presidente, visto che è il vicepresidente ad attendere alle quotidiane attività, quanto per la posizione, istituzionalmente scomodissima, in cui lo stesso si troverebbe nel caso in cui insorgesse un conflitto tra i Consigli[79]. Tuttavia, si può pensare che nel caso di conflitto i due organi troverebbero proprio in chi li presiede, per di più da una posizione di massima autorevolezza istituzionale, uno strumento di probabile mediazione. Inoltre, come già rilevato, la funzione di raccordo propria del Capo dello Stato è importante proprio ai fini di controbilanciare quelle eventuali spinte verso la chiusura corporativa e l'isolamento istituzionale, per le quali la dottrina esprime così forte preoccupazione, specie con riguardo al Consiglio della magistratura requirente.

6. La selezione per sorteggio.

In relazione agli aspetti finora evidenziati, il disegno del Governo appare più conservativo dei progetti di iniziativa parlamentare. Fra l'altro, come visto, esso mantiene nei due CSM le attuali proporzioni tra laici e togati, non limita le loro competenze a quelle tassativamente previste, non tocca il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, non contiene riferimenti ai concorsi separati – anche se su tale tema è stato approvato il già menzionato odg dell'on. Costa.

Tuttavia, come è noto, esso reca novità di grande rilievo nella selezione per sorteggio dei due CSM, oltre che nell'istituzione di un organo di giustizia disciplinare *ad hoc*.

Per vero, il meccanismo del sorteggio sembra non essere *a priori* precluso neppure dai progetti di iniziativa parlamentare. La maggior parte di essi dispone che i componenti dei Consigli sono «scelti […] con le modalità stabilite dalla legge»[80], con formula sufficientemente indeterminata da poter abbracciare anche il metodo del sorteggio. Del

[78] Quanto agli altri membri di diritto, ossia il Primo presidente della Corte di cassazione e il Procuratore generale, questi vanno a far parte rispettivamente del Consiglio della magistratura giudicante e di quella requirente, in maniera conforme al principio di separazione dei due ordinamenti. Così è per l'art. 104 Cost. nella versione modificata dal ddl governativo, A.S. 1353, nonché gli artt. 104 e 105-bis nella versione dei progetti A.C. 23, 434, 824 e A.S. 504. Fa eccezione il progetto di legge di revisione A.C. 806, secondo il quale a presiedere i due Consigli sono rispettivamente il Primo presidente della Corte di Cassazione e il Procuratore generale della stessa Corte. In questo progetto, il Capo dello Stato è già "presente" attraverso le nomine di un quarto dei membri dei rispettivi Consigli, ragion per si intende evitare la sua sovraesposizione affidandogli anche la presidenza dell'organo.

[79] Cfr. F. BIONDI, *Memoria*, cit., 3.; G. CANZIO, *Il disegno di legge costituzionale sulla separazione delle "distinte carriere" dei magistrati,* cit., 3.; M. LUCIANI, *Il Consiglio superiore della magistratura nel sistema costituzionale*, cit., 10. Si può finanche pensare che la presidenza di entrambi i Consigli dia luogo a una contraddizione logica e pratica nel momento in cui i due organi potrebbero essere contrapposti in un conflitto di attribuzione davanti alla Corte costituzionale: così M. LUCIANI, *Op. ult. cit., ibidem.*

[80] Cfr. art. 104 e 105-bis, nella versione presentata in A.C. 23, 434, 824, nonché A.S. 504.

resto, l'ipotesi non è nuova al pubblico dibattito. Già nel lontano 1971 ci fu una proposta di legge in tal senso, mentre iniziative analoghe si riscontrano anche in tempi più recenti, come, in particolare, nel ddl Alfano del 2011, che contemplava per i togati un sorteggio temperato, ossia un'elezione previa estrazione degli eleggibili[81].

Nella disciplina di cui alla legge n. 71/2022, attualmente in vigore, il sorteggio è previsto in via solo residuale. È un'estrazione delle candidature da effettuarsi solo a scopo integrativo, ossia per il caso in cui nel collegio non si sia raggiunto il numero minimo di candidati prescritto. Tale minimo è stabilito per contrastare il monopolio delle correnti sul processo elettorale e le connesse logiche spartitorie. I gruppi associativi infatti, per mezzo di intese preventive, hanno in passato limitato i candidati a un numero corrispondente a quello dei seggi in palio, o di poco superiore. Il sorteggio integrativo avviene anche per il caso in cui non siano rispettate le norme sulla parità di genere nelle candidature[82]. Peraltro, non sono mancate proposte di istituire, sempre con legge ordinaria, il metodo del sorteggio preventivo di tutti i candidati, e non solo, quindi, in via integrativa e residuale[83].

Il meccanismo di selezione dei membri dei due Consigli previsto dal disegno governativo è notoriamente più radicale. È infatti teso a introdurre il sorteggio integrale con riguardo alla componente togata dei due Consigli, mentre per i laici è proposto il sorteggio c.d. temperato, per il quale i sorteggiabili sono estratti da una lista previamente compilata dal Parlamento in seduta comune.

L'intento, piuttosto esplicito, di un intervento di tale portata – verosimilmente il più incisivo di tutto lo schema di riforma[84] – è quello di recidere, o comunque allentare, il legame tra CSM e correnti della magistratura[85]. Queste, oggi al centro dei processi di selezione elettorale dei membri togati dell'organo, nell'ottica del riformatore vedrebbero infatti ridotto il loro peso ove la selezione medesima fosse affidata al caso. Il sorteggio trova dunque la sua precipua giustificazione nel tentativo di arginare il ben noto fenomeno del correntismo, ossia la degenerazione del pluralismo associativo della magistratura e la sua trasformazione in un sistema di gestione e spartizione di posizioni di potere in seno al CSM, con la contestuale perdita dell'originario afflato valoriale che giustificava l'esistenza stessa di quelle aggregazioni e ne orientava l'azione. Peraltro, come altrettanto noto, al

---

[81] V. A.C. 3568 della V legislatura, a firma Almirante e altri; più di recente, si veda il ddl Alfano, del 2011, XVI legislatura, A.C. 4275; nonché la proposta di legge del 2014, XVIII legislatura, A.S. 1547, a firma Buemi e altri. Cfr. anche A. ZEI, *Il diritto e il caso. Una riflessione sull'uso del sorteggio nel diritto pubblico,* Napoli, 2023, 108.

[82] Cfr. artt. 23, comma 4, e 25, comma 5, l. 24 marzo 1958 n.195. Il sorteggio può avvenire tra tutti i candidati che non abbiano previamente espresso entro un termine perentorio la propria indisponibilità alla candidatura, mentre la possibilità di rinunciare successivamente all'estrazione è prevista entro 48 ore dalla stessa e solo per gravi motivi. Critico verso questa soluzione R. ROMBOLI, *Le modifiche alla legge elettorale del Csm nel disegno di legge "Bonafede": la nuova figura del "candidato per caso"*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 4/2020, 511 s. s., il quale reputa la norma in contrasto con il principio costituzionale della libertà di candidarsi.

[83] Cfr. AA.C. 1919 e 2536, XVIII legislatura. L'estrazione a sorte generalizzata per tutti i candidati, così come quella, ad essa speculare, del sorteggio fra gli eletti, ove introdotti con legge ordinaria, potrebbero trovare difficoltà ad accordarsi con la disposizione di cui all'art. 104 Cost., che sancisce senz'altro il principio elettivo. Cfr. R. ROMBOLI, *Le modifiche alla legge elettorale del Csm nel disegno di legge "Bonafede"*, cit., 511. Contraria sorteggio la *Relazione finale della "Commissione per elaborare proposte di interventi per la riforma dell'ordinamento giudiziario"*, presieduta da Massimo Luciani, 13.

[84] Lo è per G. AZZARITI, *Appunto per l'audizione innanzi alla I Commissione*, cit., 4.

[85] Che sia questa la finalità del sorteggio al CSM è cosa nota. Cfr. N. URBINATI, L. VANDELLI, *La democrazia del sorteggio,* Torino, 2020, 148 s.

correntismo si sono aggiunti altri fattori di delegittimazione del CSM dovuti a non trasparenti legami di interessi basati su rapporti di tipo personale[86].

Del resto, di per sé il metodo del sorteggio alle cariche pubbliche negli ordinamenti democratici si contraddistingue per una spiccata connotazione polemica, in quanto idealmente volto a scongiurare partigianerie, affiliazioni e legami di interessi, evitare la formazione di blocchi di potere all'interno dei collegi e, contestualmente, propiziare una maggiore imparzialità dell'organo collegiale[87]. In politica, il sorteggio alle cariche pubbliche si fonda sul presupposto che il metodo elettorale produce i partiti e li stabilizza, favorendone la tendenza a monopolizzare le posizioni di potere e a innescare fenomeni corruttivi[88]. Le stesse elezioni al CSM, nonostante gli sforzi riformatori compiuti dal legislatore, hanno comunque portato alla formazione di collegi la cui componente togata era (ed è) totalmente o quasi espressione delle correnti. È dunque visibile il parallelo tra la polemica antipartitica, alla base dell'"ideologia del sorteggio" in campo politico, e la polemica anticorrentizia che ha ispirato il disegno di riforma costituzionale.

Peraltro, anche i limiti del sorteggio come sistema di selezione delle cariche pubbliche sono stati ben messi in evidenza dalla dottrina, sia sotto il profilo della rappresentatività, sia della competenza, dei soggetti selezionati[89]. Infatti, la carica di irrazionalità che è propria del sorteggio è suscettibile di restituire un collegio che da un lato non è rappresentativo perché non riflette gli assetti pluralistici del corpo elettorale e dall'atro, sotto il profilo della professionalità, rischia di esser formato da elementi non dotati della sufficiente esperienza o dell'attitudine all'espletamento della specifica funzione[90]. L'estrazione a sorte, all'evidenza, fa sì che i candidati non possano essere scelti né sulla base di affinità ideali, né su quella delle qualità individuali. Agendo contemporaneamente sulla rappresentatività e sulla competenza, il sorteggio è dunque in predicato anch'esso, secondo molti, di diminuire la legittimazione e l'autorevolezza dell'organo[91].

La Relazione al disegno di legge costituzionale giustifica l'opzione per il sorteggio, da un lato, con un sintetico riferimento alle logiche correntizie che hanno governato le competizioni elettorali e, dall'altro, affermando che «l'autogoverno […] deve costituire patrimonio fondamentale di ogni magistrato e appartenere ai suoi caratteri costitutivi»[92]. Sotto quest'ultimo aspetto, sembrano essere date per presupposte, in ogni magistrato, le

---

[86] Cfr. M. VOLPI, *Le correnti della magistratura: origini, ragioni ideali, degenerazioni*, cit., 367 ss.

[87] Cfr. A. ZEI, *Il diritto e il caso*, cit., 191 ss.

[88] Cfr. N. URBINATI, L. VANDELLI, *La democrazia del sorteggio,* cit., 65.

[89] Cfr. N. URBINATI, L. VANDELLI, *La democrazia del sorteggio,* cit., *passim*; A. ZEI, *Op. cit,* 247 ss. Per la dottrina, valorizzazione del pluralismo, da un lato, e della capacità e indipendenza dei singoli magistrati, dall'altro, sono le due fondamentali esigenze da bilanciare nel tentativo di costruire una corretta formula elettorale del CSM. Cfr. G. SILVESTRI, *Consiglio superiore della magistratura e sistema costituzionale*, cit., 27 ss.

[90] Cfr. G. AZZARITI, *Appunto per l'audizione innanzi alla I Commissione*, cit., 4 s. V. anche N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, 40 s., per i quali il CSM non è organo rappresentativo, ma comunque il sorteggio influisce negativamente sull'autorevolezza dell'organo. Insistono sempre sul deficit di rappresentatività e/o di competenza di un CSM estratto a sorte A. CELOTTO, *Appunti per l'audizione presso la I Commissione*, cit., 4; F. DAL CANTO, *Le prospettive di riforma elettorale del Consiglio superiore della magistratura*, cit., 17 ss.; C.A. CIARALLI, A. MAZZOLA, *Oltre la separazione delle carriere*, cit., 7 s.; N. ZANON, *Separare e sorteggiare?*, cit., 1165 ss.

[91] Cfr. F. BIONDI, *Il Consiglio Superiore della Magistratura*, cit., 184.

[92] Cfr. *Relazione* ad A.C. 1917, 3.

competenze richieste per l'esercizio delle funzioni di membro del CSM. In realtà, la capacità organizzativa e la sensibilità istituzionale, qualità necessarie ai membri del collegio, non paiono necessariamente derivare dal possesso della professionalità per l'esercizio di funzioni giudiziarie, questo sì richiesto a ogni magistrato e periodicamente soggetto a verifica. Si può essere, come si dice spesso, un ottimo giudice o pubblico ministero e non avere grande propensione per l'attività di organizzazione del servizio giustizia o per l'elaborazione di indirizzi per l'amministrazione giudiziaria[93].

Parallelamente, così sottratto al metodo elettivo, il CSM non sembra figurare più come un organo «a composizione rappresentativa», per usare le parole della Corte costituzionale[94]. È un organo spoliticizzato, nel bene e nel male. Si presume che i membri estratti a sorte siano mediamente meno legati alle correnti e ne riflettano anche in misura minore le ispirazioni culturali e valoriali, oltre che – non dimentichiamolo - gli interessi e le logiche di potere. Non siedono nel collegio come portatori di orientamenti di politica giudiziaria, né come referenti di gruppi associativi e la riduzione della politicità della loro investitura tende ad accentuare il carattere tecnico delle loro funzioni. Un CSM costruito in questo modo sembra dunque portare con sé il ritorno a quella concezione amministrativa che sembrava aver prevalso con l'approvazione della Costituzione e che si era affermata in dottrina nei primi decenni della storia repubblicana[95].

In ciò il disegno di legge del Governo presenta dei tratti comuni, ma allo stesso tempo si distingue, dagli altri progetti di revisione costituzionale presentati nel corso della presente legislatura. Questi infatti, come visto, miravano alla spoliticizzazione introducendo il principio di tassatività delle funzioni, che quindi tornavano a essere quelle, di stretta natura amministrativa, previste dalla Costituzione repubblicana. Il testo in esame, invece, non agisce sulle funzioni – e in questo è meno restrittivo degli altri progetti – ma coltiva il medesimo scopo di neutralizzazione politica lavorando sul metodo di selezione dei componenti degli organi di autogoverno[96].

Per il caso in cui la riforma costituzionale dovesse infine essere approvata – ed eventualmente confermata dal suffragio popolare – non è dato sapere che fine faranno le competenze dell'attuale CSM previste nella legge attuativa e nel regolamento interno, ossia quelle in cui si manifestano più direttamente i poteri di indirizzo e la posizione rappresentativa acquisiti dall'organo nel corso della storia repubblicana. Visto che, con l'istituzione di due CSM al posto di uno, la legge attuativa necessiterebbe di essere rivista, è possibile che il legislatore ordinario vorrà limitarne anche le funzioni.

---

[93] Cfr. CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Parere sul disegno di legge costituzionale,* cit., 31; nello stesso senso, E. BRUTI LIBERATI, *Sulle proposte di riforma costituzionale in tema di "separazione delle carriere"*, cit., 1142 ss. In tal senso v. anche F. BIONDI, *Il Consiglio Superiore della Magistratura*, cit., 72.

[94] Cfr. Corte cost., 18 luglio 1973 n. 142.

[95] In senso critico, v. F. DAL CANTO, *Le prospettive di riforma elettorale del Consiglio superiore della magistratura*, cit., 16 ss.; E. GROSSO, *Audizione presso la Commissione I – Affari costituzionali del Senato della Repubblica*, 6 marzo 2025, 7, in https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/documenti/58803_documenti.htm; R. ROMBOLI, *Relazione introduttiva*, cit., 4 ss.

[96] Sotto il profilo metodologico, sottolineava lo stretto legame tra il modo di selezione del personale e l'esercizio delle relative funzioni S. BARTOLE, *Consiglio superiore della magistratura: due modelli a confronto*, cit., 444.

Peraltro, non è del tutto certo che con il sorteggio si impedirebbe alle correnti l'ingresso nei due CSM. È possibile che ne vengano solo determinati in maniera casuale i rapporti di forza in seno al collegi, quindi con una distorsione, e non con l'eliminazione, del fattore rappresentativo[97]. Infatti, escludere gli appartenenti delle correnti dal CSM appare impresa difficile dal momento in cui vi è iscritta la grande maggioranza dei magistrati[98]. È altresì possibile che nel collegio vengano a costituirsi legami correntizi o personali più opachi di quelli attuali perché non dipendenti da una trasparente investitura elettorale[99]. Ad ogni modo, sembra potersi dire che il sorteggio, sulla carta, aumenti le *chances* di selezionare *anche* magistrati senza legami con le correnti o il cui vincolo con esse è più blando, magari in quanto non ne costituiscono esponenti di punta[100].

Per il resto, come è noto a chi si occupa del tema, il collegio, benché composto da elementi estratti a sorte, può recuperare parzialmente una sua rappresentatività se il metodo di selezione è organizzato in modo tale da renderlo sociologicamente somigliante alla platea rappresentata nelle sue articolazioni; se, cioè, il collegio è strutturato in maniera tale da figurare come un "campione rappresentativo"[101]. Il legislatore, cui il testo del disegno fa espresso rinvio, potrebbe quindi adoperarsi in una suddivisione dei seggi da assegnare a sorte in modo tale da favorirne, almeno, un'equa distribuzione in base al genere, al territorio, nonché al tipo di funzioni esercitate, se di legittimità o di merito. Sotto quest'ultimo profilo, non sembra felice la scomparsa del riferimento alla scelta dei magistrati «tra le varie categorie», come invece figura attualmente all'art. 104, comma 3, Cost. Il testo della riforma, infatti, rinvia la disciplina del metodo di sorteggio interamente al legislatore, che sul punto godrebbe, quindi, di ampia libertà[102].

---

[97] Cfr. M. FUMO, *Comunicazione scritta all'esito dell'audizione del giorno 2 febbraio 2025,* cit., 2.

[98] Cfr. E. BRUTI LIBERATI*, Audizione presso la Commissione I – Affari costituzionali del Senato*, 6 marzo 2025, 3, in https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/documenti/58803_documenti.htm; A. POLICASTRO, *Memoria per l'audizione informale presso la Commmissione I – Affari costituzionali del Senato, 25 febbraio 2025,* 7, *ibidem.*

[99] Cfr. R. BALDUZZI, *Memoria per l'audizione informale presso la Commissione I*, cit., 3.

[100]In ogni caso, si teme in dottrina che, privati della loro legittimazione elettorale e rappresentativa, i due organi non avranno l'autorevolezza per interloquire alla pari con le istituzioni democratiche, con il rischio di uno squilibrio fra i poteri dello Stato. Cfr. G. AZZARITI, *Appunto per l'audizione innanzi alla I Commissione*, cit., 5; S. BARTOLE, *L'assetto degli organi di amministrazione e giustizia disciplinare nel disegno di legge costituzionale n. 1917 sulla separazione delle carriere. Lettera 10/2024, La Separazione delle carriere,* in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

L'idea di un CSM spoliticizzato sembra altresì presupporre l'assunto che la magistratura stessa sia un corpo spoliticizzato o, per meglio dire, indifferenziato. Così D. Gallo, *Il ddl Nordio e le altre proposte di riforma costituzionale dell'assetto giurisdizionale*, cit., 10 s.; N. ROSSI, *Il sorteggio per i due CSM e per l'Alta corte disciplinare. Così rinascono corporazione e gerarchia*, in *Questione giustizia*, 29 maggio 2024, 5 ss. In dottrina, peraltro, si afferma che il sorteggio è legato proprio all'omogeneità del gruppo e all'inesistenza di interessi e divergenze sensibili nel gruppo stesso: cfr. F. LANCHESER, *Il sorteggio in campo politico come strumento integrativo dell'attività delle assemblee parlamentari*, in *Nomos* n. 2-2016, 5. Alcune teorie della c.d. democrazia del sorteggio, applicate *in primis* al campo politico, non predicano solo l'obiettivo di allentare o eliminare la presa dei partiti sulle istituzioni e sugli apparati, bensì presuppongono una visione della società stessa come insieme indifferenziato di individui, nel quale il pluralismo su base partitica ha perso gran parte della sua pregnanza. Per una efficace descrizione di questa impostazione, Cfr. N. URBINATI, L. VANDELLI, *La democrazia del sorteggio*, cit., 67 ss. Ora, nel momento in cui si afferma nella relazione che ciascun magistrato è idoneo a esercitare le funzioni di autogoverno, non si dice solo che ognuno di essi è parimenti capace, ma anche forse, implicitamente, che sono *indifferenti* le idee di cui è portatore e il fatto che queste trovino rispondenza in altri singoli o gruppi.

[101] Cfr. N. URBINATI, L. VANDELLI, *La democrazia del sorteggio*, cit., 18; A. ZEI, *Op. cit.*, 265 ss.

[102] Sottolinea l'esigenza di un recupero di rappresentatività sotto il profilo delle funzioni esercitate e sotto quello territoriale A.P. VIOLA, *Note per l'audizione innanzi alla I Commissione – Affari costituzionali della Camera del 23 luglio 2023*, 5, in https://www.camera.it/leg19/126?leg=19&idDocumento=1917.

In ogni caso, si tratterebbe di criteri di rappresentatività del tutto diversi da quelli politici in senso lato derivanti dall'attuale strutturazione del pluralismo per correnti. Infatti, il sorteggiato può condividere con il gruppo da cui è stato estratto qualità come il genere, le funzioni esercitate, il distretto territoriale. Ma ciò non vuol dire che tra lo stesso e il gruppo vi siano idee e opinioni simili o che, al momento di esercitare le sue funzioni, egli sia guidato dallo stesso modo di ragionare e faccia scelte analoghe a quelle che farebbero gli appartenenti al gruppo cui appartiene[103].

In definitiva, sembra confermato l'assunto per cui la tecnica del sorteggio integrale dei membri togati è orientata a dare forma a un CSM in cui è recessiva la rappresentatività e, con essa, la politicità dell'organo ed è invece incrementata la caratterizzazione tecnico-burocratica.

Quanto, infine, ai membri laici, questi sono scelti tramite sorteggio c.d. temperato, in quanto estratti da un elenco predisposto dal Parlamento in seduta comune all'inizio di ogni legislatura. La *ratio* di questo regime differenziato non è chiarissima e sembra che il disegno intenda conservare all'organo politico, sia pure mediata dal caso, una qualche influenza sui CSM, mentre appare più evidente l'intento di spoliticizzare la quota togata eliminando del tutto la competizione elettorale[104]. Forse, avvocati e professori universitari, che per forza di cose sono meno addentro elle questioni dell'ordine giudiziario, rispetto ai magistrati non sono ritenuti allo stesso modo e in via immediata in possesso dei requisiti per esercitare le funzioni di consigliere, così da render necessaria una previa, consapevole selezione da parte del Parlamento. In ogni caso, molto dipenderà da come il legislatore, in sede di attuazione, disciplinerà concretamente il procedimento e, soprattutto, dall'ampiezza delle liste da cui si dovranno estrarre a sorte i membri dei due Consigli. Più la lista sarà ristretta, più il Parlamento potrà condizionare la composizione dei Consigli, e viceversa[105].

7. L'Alta Corte disciplinare.

Il disegno di revisione costituzionale presentato dal Governo si distingue anche per la sottrazione della giustizia disciplinare ai due Consigli superiori e la sua attribuzione a un organo giurisdizionale apposito[106].

L'Alta Corte ha precedenti sia nel Progetto della Bicamerale D'Alema, sia nel ddl Alfano. Il primo intendeva introdurre una Corte di giustizia della magistratura competente in materia di provvedimenti disciplinari dei giudici ordinari e amministrativi, nonché in materia

[103] N. URBINATI, L. VANDELLI, *Op. cit.*, 86 s.; A. ZEI, *Op. cit.*, 265 ss.

[104] Critico su questa differenziazione N. ROSSI, *Il sorteggio per i due CSM e per l'Alta corte disciplinare,* cit., 4 ss.

[105] In dottrina c'è chi auspica, però, che la lista composta dal Parlamento sia comunque breve, in maniera tale da assicurare una più accurata selezione del personale laico. Cfr. N. ZANON, *Separare e sorteggiare?*, cit., 1167. Per un'attenta esposizione delle ragioni favorevoli e contrarie al sorteggio dei componenti togati, v. L. SPAVENTI, *Il sistema del sorteggio per la nomina dei componenti togati del Consiglio superiore della magistratura*, in www.autonomiaeindipendenza.it, 13 febbraio 2017.

[106] Cfr. art. 105, c. 2 e ss., Cost., nella versione modificata dal ddl governativo A.C. 1917, ora A.S. 1353.

di impugnazione degli atti amministrativi del CSM[107]. Il secondo contemplava un'Alta Corte di disciplina divisa in due sezioni, a seconda che si dovesse decidere degli illeciti disciplinari dei magistrati giudicanti o requirenti. Più recentemente, l'idea di un'Alta Corte della magistratura, con competenza sull'impugnazione di tutti i provvedimenti del CSM, è stata riproposta dalla c.d. Commissione Luciani[108], nonché dalle proposte di legge A.S. 2436 della XVIII legislatura e A.S. 94 della XIX legislatura.

La relazione introduttiva al ddl governativo è tesa a evidenziare più i profili di continuità che di rottura rispetto all'evoluzione della giustizia disciplinare. È posto infatti l'accento sul fatto che le funzioni sono oggi esercitate da un organo specializzato all'interno del CSM – la Commissione disciplinare – che svolge attività giurisdizionale, sicché la nuova Corte di disciplina sarebbe il punto di arrivo di un percorso di autonomizzazione già iniziato da tempo, e che si è rafforzato con la previsione, da parte della l. n. 71 del 2022, di situazioni di incompatibilità tra l'appartenenza alla Commissione disciplinare e l'inserimento in alcune commissioni del Consiglio. Inoltre, si può evincere dalla relazione stessa che l'introduzione di un organo a sé stante e specializzato nella materia disciplinare avrebbe il risultato di meglio garantire la qualità professionale dei magistrati ma, allo stesso tempo, prevenire rischi derivanti da un uso strumentale dei relativi poteri[109].

Quindi, da un lato, evitare la commistione di funzioni amministrative e giurisdizionali in capo allo stesso organo; dall'altro, superare le dinamiche corporative e correntizie di quella che in dottrina viene definita come una "giurisdizione domestica" all'interno della magistratura[110].

La *ratio*, dunque, è quella di conseguire una maggiore terzietà del giudice disciplinare, prevenendone, da un lato, il coinvolgimento nell'amministrazione dello stato professionale dei magistrati e, dall'altro, sottraendolo alle logiche rappresentative proprie degli organi di amministrazione attiva. In particolare, sotto quest'ultimo profilo, la funzione disciplinare non potrebbe essere esercitata dallo stesso organo di autogoverno perché il "rappresentante" non può giudicare il "rappresentato".

A tal fine sono indirizzate le scelte del disegno di riforma per quel che concerne la composizione dell'Alta Corte, volte a porre l'organo giudicante e il magistrato sottoposto a procedimento disciplinare in un rapporto di reciproca alterità.

Innanzitutto, il meccanismo di selezione dei componenti, sia togati che laici, è lo stesso previsto per il CSM, ossia il sorteggio integrale per i togati e il sorteggio temperato per i laici. Come visto poco sopra, il sorteggio, attenuando il carattere rappresentativo dell'organo, realizza uno stacco tra questo e il corpo dei magistrati, specie nelle sue componenti associative. Peraltro, vista la peculiarità delle funzioni esercitate, esso può trovare forse maggiore giustificazione in questo caso che non per la selezione dei

[107] Cfr. il progetto definitivo della Commissione bicamerale, all'art. 122.

[108] Cfr. *Relazione finale,* cit., 16.

[109] Cfr. *Relazione* al ddl A.C. 1917, 3 s.

[110] Dubbi però vengono diffusamente espressi circa il presunto lassismo della Commissione disciplinare del CSM. Fra gli altri, v. L. SALVATO, *Audizione I Commissione Affari costituzionali della Camera, 23 luglio 2024*, 9, in https://www.camera.it/leg19/126?leg=19&idDocumento=1917.

componenti dei due CSM. Tuttavia, come già evidenziato nel § che precede, l'immissione di un elemento di così forte casualità non è conforme all'esigenza di affidare l'esercizio di funzioni così delicate a persone selezionate per la loro professionalità ed esperienza, e ciò vale ancor di più per la materia disciplinare di quanto non valga per le competenze amministrative dei due Consigli.

Il disegno riformatore, però, tenta di venire incontro all'esigenza di una più accurata selezione dei membri dell'organo attraverso la restrizione della platea dei sorteggiabili. Infatti, tra i togati, possono essere membri dell'Alta Corte solo magistrati con almeno venti anni di esercizio e che svolgano o abbiano svolo funzioni di legittimità.

Si rileva, tuttavia, che una tale preminenza dei magistrati di legittimità rappresenti un ritorno all'antico; il ritorno, cioè, ad assetti del potere giudiziario fortemente gerarchizzati, come nei tempi in cui la legislazione elettorale conferiva ai magistrati di Cassazione una posizione di supremazia all'interno della componente togata del CSM[111]. La composizione dell'Alta Corte è quindi oggetto di critiche, fra l'altro, in quanto non terrebbe conto dei processi di democratizzazione dell'ordinamento della magistratura intervenuti nei decenni della storia repubblicana, che si sono riflessi sulla composizione del CSM e sulla sua rappresentatività.

Si può obiettare, ancora una volta, che chi, come i membri dell'Alta Corte, esercita funzioni giurisdizionali non deve essere rappresentativo, ma, al contrario, indipendente dai soggetti giudicati, più di quanto non lo siano i membri dei due Consigli. Quindi la peculiare configurazione della componente togata dell'Alta Corte può forse trovare qualche giustificazione in più[112].

In ogni caso, l'istituzione di un giudice separato dagli organi di amministrazione attiva al fine di garantirne la maggiore terzietà sembra poter andare incontro a un importante rilievo. Già nei due Consigli superiori della Magistratura, per la componente togata, nei propositi del ddl costituzionale è interrotto il legame tra i due collegi e le organizzazioni associative della magistratura. Parrebbe quindi che, stando alle finalità della riforma, l'indipendenza rispetto al corpo della magistratura e alle organizzazioni in cui esso si articola si realizzi già nei due CSM, senza che vi sia bisogno di istituire un nuovo organo specializzato nella giustizia disciplinare[113].

In realtà, però, sotto il profilo dell'indipendenza l'Alta Corte sembra avere qualcosa in più. A differenza dei due Consigli, la Corte è organo unico, che esercita la funzione disciplinare su tutti i magistrati ordinari. Di conseguenza, mentre nei due Consigli la componente togata è formata interamente o dai giudicanti o, rispettivamente, dai requirenti, la strutturazione dell'Alta Corte è composita: quindici sono i membri, tra cui sei magistrati

---

[111] E. BRUTI LIBERATI, *Sulle proposte di riforma costituzionale in tema di "separazione delle carriere",* cit., 1143; C.A. CIARALLI, A. MAZZOLA, *Oltre la separazione delle carriere*, cit., 15; N. ROSSI, *Il sorteggio per i due CSM e per l'Alta corte disciplinare. Così rinascono corporazione e gerarchia*, cit., 8 ss.

[112] Sempre sotto il profilo dell'indipendenza dei membri, inoltre, interessante è quanto previsto per la selezione della componente laica. Infatti, a differenza di quanto prospettato dal disegno di riforma per i due Consigli superiori, in questo caso, dei sei laici facenti parte della Corte, solo tre sono estratti a sorte dall'elenco compilato dal Parlamento, mentre i restanti tre sono di nomina presidenziale, quindi, si presume, meno vicini ai partiti.

[113] V. CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Parere sul disegno di legge costituzionale*, cit., 38.

giudicanti, tre requirenti, tre docenti universitari o avvocati con almeno venti anni di esercizio sorteggiati dall'elenco predisposto dal Parlamento e tre nominati dal Capo dello Stato. In queste condizioni, nessuna delle componenti è in grado di esprimere la maggioranza assoluta del collegio. Ogni magistrato sottoposto a procedimento disciplinare verrà giudicato da un organo composto per la maggioranza non da suoi colleghi.

La previsione di un organo disciplinare in cui vengono riuniti esponenti delle due magistrature è stata denunciata come incongruente rispetto alla separazione delle stesse nei due CSM. Ma sembra che ad essa risponda alla *ratio* di prevenire logiche corporative interne alle due magistrature nell'esercizio funzione disciplinare; dinamiche che potrebbero verificarsi, a maggior ragione, dal momento in cui la quota togata dei due Consigli è interamente espressione dei magistrati requirenti o dei giudicanti, e non a composizione "mista" come lo è nell'attuale regime.

Per il resto, a parte la lieve modifica della proporzione laici-togati a beneficio dei primi rispetto all'attuale costituzione del CSM, la componente togata è in maggioranza nel *plenum*, ciò che è conforme al rispetto del principio di indipendenza della magistratura. Tuttavia, come si evince dalla lettura del testo, il *plenum* dovrà giudicare in sede di impugnazione, mentre in prima istanza i procedimenti saranno trattati dai singoli collegi in cui l'Alta corte si divide. La composizione dei collegi è demandata alla legge, la quale – con formula peraltro non chiarissima – dovrà assicurare «che i magistrati giudicanti o requirenti siano presenti nei collegi»[114]. Come ha giustamente deliberato il CSM nel suo Parere dell'8 gennaio 2025, a fronte di una certa indeterminatezza del vincolo costituzionale sul punto, sta l'esigenza di rispettare quantomeno le proporzioni tra membri laici e togati che sono previste per il *plenum*. In alternativa, se ad esempio fossero istituiti consigli dove prevale la componente laica, potrebbero prospettarsi dubbi di legittimità costituzionale per il mancato rispetto dei principi di autonomia e indipendenza.

È possibile, peraltro, che la sottrazione della giustizia disciplinare alle competenze dei Consigli superiori abbia come esito un indebolimento dei due organi. Come spiegato sopra, d'altra parte, i disegni di riforma costituzionale, non ultimo quello attualmente in esame al Senato, si connotato tutti, quale più, quale meno, per una concezione del CSM non come organo rappresentativo e di indirizzo, bensì di alta amministrazione. In questa prospettiva, si capisce come il proposito di separare la funzione disciplinare rispetto a quella di amministrazione attiva risponda alla medesima visione amministrativa della posizione dell'organo di garanzia[115].

Dunque, anche dietro la contrapposizione sul tema della collocazione della giustizia disciplinare si cela la più ampia divisione tra la concezione amministrativa ovvero "politica" del CSM, che, come abbiamo visto, si è presentata sin dall'inizio della vita dell'organo.

Molto interesse desta infine la questione dell'impugnabilità delle sentenze emesse dalle sezioni dell'Alta Corte in prima istanza. Queste sono impugnabili, anche per motivi di merito, solo dinanzi alla Corte stessa, che giudica senza la partecipazione dei membri della

[114] Cfr. art. 105, u.c.
[115] Cfr. CIARALLI, A. MAZZOLA, *Oltre la separazione delle carriere*, cit., 14.

sezione che ha emesso la pronunzia. È incerto se, a loro volta, le decisioni dell'Alta Corte in seduta plenaria siano ricorribili per cassazione, come avviene per i provvedimenti dell'attuale sezione disciplinare del CSM.

Forse l'interpretazione più da accreditare è di senso negativo. Il testo dispone che contro le sentenze emesse in prima istanza è ammessa impugnazione *soltanto* dinanzi all'Alta Corte, lasciando intendere come sia questo da considerarsi l'unico gravame previsto[116]. Alla luce di questa lettura, sembra quindi che il disegno di riforma sottenda l'intenzione di sottrarre al giudice ordinario la materia disciplinare - privandolo del sindacato di ultima istanza – per investire integralmente della competenza un giudice speciale appositamente istituito.

C'è da chiedersi, come ha fatto il CSM in sede consultiva, se il ricorso per Cassazione sia da considerarsi come principio supremo dell'ordinamento costituzionale in quanto contribuisce a definire i contorni del diritto inviolabile di difesa ex art. 24 comma 2 Cost[117]. Inoltre, la disciplina dei magistrati verrebbe così sottratta alla stessa attività nomofilattica, propria della Suprema Corte. Si formerebbe, infatti, un diritto disciplinare speciale dei magistrati scoordinato dai principi di diritto comune elaborati dagli ermellini.

8. Per concludere

Il disegno attualmente all'esame del Senato intende riformare in profondità il sistema costituzionale della magistratura agendo, come si è visto, in più direzioni, e va a inserirsi in un contesto in cui i rapporti tra magistratura e politica, o almeno parte di essa, conoscono ancora punte di importante conflittualità.

Esplicito, con il sorteggio integrale dei membri, appare l'obiettivo di ridurre il peso delle correnti. Meno evidente sembra potersi dire l'intento di spoliticizzare la componente laica, essendone previsto un sorteggio temperato. Le medesime considerazioni possono essere fatte per il sorteggio dei membri dell'Alta Corte disciplinare.

Sempre con riguardo all'Alta Corte, l'idea della sua istituzione sembra poter recare con sé una *deminutio* dei due CSM, che verrebbero deprivati di una delle loro principali funzioni.

Quanto allo "sdoppiamento" del CSM, è possibile che da esso possa derivare un calo dell'autorevolezza dell'organo di garanzia, sebbene l'interruzione del rapporto di colleganza tra giudice e pubblico ministero sia dichiaratamente orientata al solo fine di una maggiore terzietà dell'organo giudicante all'interno del processo penale.

Per il resto, la scelta di mantenere, fra le componenti dei due Consigli le proporzioni prescritte dall'attuale disciplina costituzionale, l'obbligatorietà dell'azione penale, l'indipendenza del pubblico ministero dall'esecutivo sembra da accogliere con favore in quanto dettata dalla volontà di preservare i principi di autonomia e indipendenza. Sempre

[116] Cfr. art. 105, comma 7, art. 105 Cost., come risulta dal disegno di riforma costituzionale: «Contro le sentenze emesse dall'Alta Corte in prima istanza è ammessa impugnazione, anche per motivi di merito, soltanto dinanzi alla stessa Alta Corte, che giudica senza la partecipazione dei componenti che hanno concorso a pronunciare la decisione impugnata.»

[117] Cfr. CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Parere sul disegno di legge costituzionale*, cit., 45 s.

positivamente sembra da considerare la mancata previsione della tassatività delle competenze, che differenzia il ddl Nordio da gran parte dei progetti di iniziativa parlamentare: alcune di esse, come ad esempio il sistema tabellare, pur non essendo sancite dalla Costituzione si sono mostrate infatti essenziali all'organizzazione della giustizia.

Ci si potrebbe soffermare anche più a lungo sugli obiettivi politico istituzionali della riforma, così come sull'opportunità o meno di tutti o alcuni dei suoi elementi. Tuttavia, quello che più interessa alla riflessione giuridica e alle esigenze di ricostruzione dogmatica sono le concezioni degli istituti di giustizia che si collegano alle opzioni sul tavolo. Si è cercato di mostrare infatti come alle opposte visioni in merito alle prospettive di riforma siano sottese idee altrettanto diverse sul ruolo del CSM, da un lato, e del pubblico ministero, dall'altro; idee che peraltro non sono nuove in dottrina e che, anzi, affondano le proprie radici nella storia repubblicana.

Sotto il primo profilo, l'immagine di un CSM – o, come nel caso, due CSM – estratto a sorte, che non riflette il pluralismo associativo all'interno della magistratura, né una scelta consapevole da parte del corpo elettorale, è quella di un organo spoliticizzato e quindi, verosimilmente, più prossimo a rivestire un ruolo di amministrazione della carriera dei magistrati. Inoltre, la sottrazione delle funzioni disciplinari a beneficio di un organo costituito ad *hoc* può deporre ancor di più nel senso della sua "amministrativizzazione". L'opinione di quanti, viceversa, si oppongono alla riforma sembra essere legata anche all'idea del CSM che ha concretamente preso forma nei decenni della storia repubblicana, ossia di un organo la cui missione di garanzia dell'indipendenza si espleta anche attraverso indirizzi di politica giudiziaria, che si formano a partire dalle diverse realtà associative e che confluiscono nel collegio attraverso il processo elettorale. Peraltro, è plausibile che, a loro volta, queste due ricostruzioni presuppongano rappresentazioni diverse della magistratura, e non solo del CSM. Se da un lato, infatti, è dato risalto alle articolazioni pluralistiche, e all'immagine di un ceto giudiziario organizzato in corpi intermedi, a loro volta portatori di differenti idee e politiche della giustizia, dall'altro, l'introduzione del sorteggio integrale, accompagnata dall'affermazione che *ciascuno* dei magistrati è di per sé legittimato all'autogoverno a prescindere da ogni processo elettivo e dalle sue connotazioni professionali e culturali, implicitamente accantona la visione pluralistica per restituire un'immagine della magistratura come corpo indistinto al suo interno.

Sotto il secondo aspetto, le critiche alla separazione delle carriere e allo sdoppiamento del CSM muovono principalmente da una concezione del pubblico ministero come organo funzionalmente vicino il giudice, in quanto la sua attività è volta, come quella del giudice, all'imparziale applicazione della legge penale. La figura dell'accusa non va infatti disgiunta da un profilo di garanzia per l'individuo sottoposto a procedimento penale, che si concreta nell'obbligo di esercitare l'azione penale – presidio di legalità ed eguaglianza – e nelle norme codicistiche che vanno a comporre i contorni di una funzione imparziale.

Sotteso alla riforma è invece l'assunto per cui il pubblico ministero, nelle sue funzioni, è anzitutto una parte processuale. Una parte che, in quanto pubblica, non può essere esentata da oneri di obiettività e completezza nelle indagini e nella conduzione del processo, ma il

cui statuto di imparzialità non può essere equiparato a quello del giudice. Di conseguenza, la sua distanza dal giudice deve essere la medesima della difesa, condizione a cui si perviene non solo garantendo la parità delle armi nel processo, ma anche recidendo il rapporto di colleganza tra organo requirente e giudicante.