

La separazione delle carriere, l'Alta Corte disciplinare e la riforma del sistema elettorale dei Consigli superiori della magistratura : quale cultura della giurisdizione?

Antonella Di Florio¹

Sommario : 1. Introduzione. - 2. I contenuti della riforma : a) separazione delle carriere; b) la riforma elettorale dei CSM; c) l'Alta Corte disciplinare.- 3. Le vere ragioni della riforma. - 4. Conclusioni: i rischi per una cultura della giurisdizione fondata su un assetto costituzionale democratico.

1. Introduzione

Il disegno di legge costituzionale A.C. 1917 – B (da ora ddl), già approvato in seconda deliberazione dalla Camera dei deputati (A.C. 1917-B) ed attualmente all'esame del Senato in seconda lettura, contiene “Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare” ed è composto da otto disposizioni, che modificano gli artt. 87, 102, 104, 105, 106, 107 e 110 della Costituzione.²

Le innovazioni sostanziali e più rilevanti concernono gli artt. 102, 104 e 105 della Costituzione.

In essi è racchiuso il nucleo essenziale della riforma, che si concentra, in estrema sintesi, su tre aspetti:

- 1) la separazione delle carriere, con la corrispondente creazione di un doppio CSM, l'uno per la magistratura giudicante, l'altro per la magistratura requirente;
- 2) la riforma del sistema elettorale dei due Consigli superiori della magistratura che si vengono a creare;
- 3) l'istituzione dell'Alta Corte disciplinare che assumerebbe le competenze attualmente svolte dalla Sezione disciplinare del CSM ma che si porrebbe come organo separato da esso ed avrebbe competenze sia per il primo che per il secondo grado del procedimento: le norme necessarie per il suo funzionamento sono rimesse ad una futura legge ordinaria.

¹ già consigliera della Corte di cassazione.

² Il 18 settembre 2025 la Camera ha approvato, in seconda deliberazione, con 243 voti a favore e 109 contrari, il ddl 1917-B, ora all'esame del Senato per la seconda lettura (A.S. 1353-B) ; poiché l'art. 138 Cost. richiede la maggioranza dei due terzi nella seconda votazione in entrambe le Camere , l'esito della recente votazione alla Camera ha aperto la via al referendum.

Moltissimo è stato detto finora sull'impatto della riforma nel sistema giudiziario: oltre al parere del CSM, espresso ai sensi dell'art. 10 l. 24 marzo 1958 n. 195³, sono state pubblicate numerose audizioni parlamentari di magistrati ed accademici che hanno formulato considerazioni e rilievi di grande spessore su tutti gli aspetti del ddl, evidenziando i nodi problematici ed i rischi di una involuzione dell'assetto costituzionale.⁴

In relazione ad essi, tuttavia, la maggioranza parlamentare è rimasta sostanzialmente indifferente, continuando a presentare la riforma in cantiere - introdotta sulla formale premessa che l'esigenza di rinnovamento traeva "origine dal riconoscimento dei principi del giusto processo nel novellato articolo 111 della Costituzione, dall'evoluzione del sistema processuale penale italiano verso il modello accusatorio e da obiettivi di miglioramento della qualità della giurisdizione"⁵ - come l'unica possibilità di "salvezza" della giustizia italiana, raggiungibile attraverso la liberazione del sistema giudiziario dalla contiguità fra pubblico ministero e giudice (che avrebbe determinato, *in thesi*, numerosi errori giudiziari) e l'introduzione di una riforma elettorale dell'organo di autogoverno (fondata sul sorteggio) finalizzata ad interrompere i c.d. "giochi correntizi", culminati nel noto "caso dell'Hotel Champagne" che ha certamente apportato danni incalcolabili all'immagine della magistratura italiana.

³ Cfr. Parere espresso in data 8.1.2025 dal CSM in <https://www.questionegiustizia.it/articolo/i-pareri-del-csm-sul-ddl-costituzionale-recante-i-norme-in-materia-di-ordinamento-giurisdizionale-e-istituzione-della-corte-disciplinare->

⁴ Cfr. audizione di Luciano Violante in data 6.3.2025 dinanzi alla Commissione del Senato <https://www.questionegiustizia.it/articolo/audizione-del-prof-luciano-violante-6-marzo-2025-dinanzi-alla-commissione-aacc-del-senato-sui-progetti-relativi-alla-separazione-delle-carriere-e-alla-istituzione-di-un-alta-corte-disciplinare-per-la-sola-magistratura-ordinaria-ddl-504-s-e-1353-s;> contributi di Valentina Maisto "La separazione delle carriere fra argomenti tradizionali ed evoluzione del processo" <https://www.questionegiustizia.it/rivista/articolo/la-separazione-delle-carriere-tra-argomenti-tradizionali-ed-evoluzione-del-processo-un-tema-ancora-attuale>; Nello Rossi " Quale separazione delle carriere vuole la maggioranza di governo: ciò che muta sotto la crosta del *"dejà vu"* in *Questione Giustizia* 30.9.2024 [https://www.questionegiustizia.it/articolo/separazione-ca"riere-66987](https://www.questionegiustizia.it/articolo/separazione-ca) ; Nello Rossi "CSM separati e formati per sorteggio. Una riforma per scompaginare il governo autonomo" in *Questione Giustizia* 10.6.2025 in <https://www.questionegiustizia.it/articolo/csm-sorteggio> ; Gaetano Silvestri, Audizione informale dinanzi all'ufficio di presidenza della Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica su Ordinamento giurisdizionale e corte disciplinare del 6.3.2025 in <https://www.questionegiustizia.it/articolo/audizione-informale-del-prof-gaetano-silvestri-dinanzi-all-ufficio-di-presidenza-della-commissione-affari-costituzionali-del-senato-della-repubblica-avente-ad-oggetto-i-ddl-nn-1353-e-504-ordinamento-giurisdizionale-e-corte-disciplinare>; Gherardo Colombo, Il Manifesto 9.7.2025, <https://ilmanifesto.it/gherardo-colombo-la-giustizia-non-piegarsi-all-obbedienza?t=EgVZLFGkVqeXG5fWis1zK>

⁵ Cfr. La relazione illustrativa della Riforma <https://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/gi0010b.pdf>

2. I contenuti della riforma

Prima di esprimere alcune valutazioni sugli effetti della riforma in corso di approvazione, è opportuno focalizzare i contenuti delle singole disposizioni modificate mettendo a confronto quelle che sono le motivazioni poste a base di esse dalla maggioranza governativa che le ha proposte e gli effetti concreti che le nuove norme potranno determinare sull'assetto costituzionale del nostro Paese: questione questa che interessa moltissimo sia i magistrati, visto che l'ordine giudiziario subirà un effettivo stravolgimento, sia tutti i cittadini che da questo cambiamento saranno fortemente segnati, non potendo più contare, per ciò che si dirà, su un libero ed indipendente esercizio dell'azione penale.

La riforma, infatti, viene presentata, attraverso la separazione delle carriere e la prospettata interruzione di ogni interferenza fra magistratura giudicante e magistratura requirente, come un modo per realizzare una giurisdizione davvero imparziale; ed introduce un organo disciplinare esterno a quello di autogoverno, l'Alta Corte disciplinare, sempre nell'ottica di eliminare i condizionamenti che non avrebbero sinora consentito giudizi sufficientemente severi o equi sulla condotta dei magistrati incolpati.

A ciò si aggiunge la modifica del sistema elettorale che, attraverso il meccanismo del sorteggio, libererebbe l'elezione dei due CSM (giudicante e requirente) dagli impropri "traffici correntizi" e dai condizionamenti nella composizione dell'organo di autogoverno, con conseguenze speculari in relazione a tutte le decisioni assunte.

In realtà, le informazioni che vengono diffuse dai proponenti a sostegno delle modifiche costituzionali in corso di approvazione risultano caratterizzate da una impostazione propagandistica, volta ad utilizzare strumentalmente i fatti, certamente disdicevoli, accaduti in sede consiliare, senza focalizzare affatto, però, le conseguenze negative, in senso stretto ed in senso lato, che dalle complessive modifiche proposte potranno derivare.

a. La separazione delle carriere

L'art. 102 comma 1 della Costituzione viene modificato come segue: "La funzione giurisdizionale è esercitata dai magistrati ordinari

istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario le quali disciplinano altresì le distinte carriere dei magistrati giudicanti e requirenti”.

Il disegno di legge, pertanto, prende le mosse dall'introduzione di carriere distinte, anche se appartenenti, entrambe, all'ordine giudiziario. Le ragioni diffuse a sostegno della separazione delle carriere - modifica ordinamentale che poteva essere introdotta anche con legge ordinaria (come più volte affermato dalla Corte costituzionale)⁶ - partono da premesse non fondate sui dati statistici i quali, in verità, smentiscono nettamente che l'appartenenza del pubblico ministero e del giudice allo stesso ordine giudiziario abbia determinato un appiattimento del secondo sul primo.

In primo luogo, infatti, come rilevato nel parere del CSM sopra richiamato, i dati numerici attestano che negli ultimi cinque anni la percentuale media dei passaggi da una funzione all'altra, a seguito dell'ultima modifica normativa introdotta (art. 12 L. 71/2022) è pari allo 0,31%⁷: il transito, pertanto, è sempre più raro, tanto da rendere inutile

⁶ Cfr. Corte Cost. 7.2.2000 n. 37 che, in materia di abrogazione della disciplina di passaggio delle funzioni ha escluso che il quesito referendario sottoposto alla sua attenzione investisse “*disposizioni il cui contenuto normativo essenziale [fosse] costituzionalmente vincolato, così da violare sostanzialmente il divieto di sottoporre a referendum abrogativo norme della Costituzione o di altre leggi costituzionali*” ed ha affermato 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*”.

Nello stesso senso ha deciso Corte Cost. 16.2.2022 n. 58.

⁷ Il parere del CSM sopra richiamato riporta che “- negli ultimi 18 anni si sono registrati, in media, 45 passaggi di funzione all'anno, pari ad una percentuale media dello 0,53% rispetto all'organico mediamente in servizio;

- negli ultimi 5 anni si sono avuti, in media, meno di 28 passaggi dall'una all'altra funzione (nei 13 anni precedenti vi erano stati, in media, quasi 53 passaggi dall'una all'altra funzione);

- la percentuale di magistrati che, rispetto al totale dell'organico in servizio, annualmente hanno cambiato le funzioni varia dallo 0,97% del 2008 allo 0,27% del 2019;

- negli ultimi 5 anni, la percentuale media dei passaggi dall'una all'altra funzione è pari allo 0,31%;

- i passaggi di funzioni avvengono più spesso dalle funzioni requirenti alle funzioni giudicanti, fatta eccezione per gli anni 2008, 2013 e 2015;

- nel periodo preso in esame, i passaggi di funzione hanno subito un decremento, in termini assoluti, pari al 71,42% con riferimento ai passaggi dalla funzione giudicante alla funzione requirente (corrispondente, in rapporto al numero di magistrati giudicanti in servizio negli anni di riferimento, a un decremento del 72,26%) e al 43,47% con riferimento ai passaggi dalla funzione requirente alla funzione giudicante (corrispondente, in rapporto al numero di magistrati requirenti in servizio negli anni di riferimento, a un decremento del 42,34%);

- nel 3,87% dei casi il passaggio di funzioni è avvenuto contestualmente al passaggio da funzioni direttive o semidirettive a funzioni non dirigenziali (32 casi) [cfr. tabella di cui all'allegato n. 2];

- nel 6,53% dei casi il passaggio di funzioni è avvenuto contestualmente al conferimento di incarichi direttivi o semidirettivi (54 casi, di cui 8 nel 2007, 14 nel 2008 e 7 nel 2009) [cfr. tabella di cui all'allegato n. 3].

affrontare anche soltanto i costi che dovranno essere sostenuti per la creazione di due organi di autogoverno.

In secondo luogo, le evidenze statistiche degli esiti dei giudizi penali smentiscono del tutto la presunta contiguità fra le richieste dei PM e le decisioni dei giudici in quanto attestano che “in più del 40% dei casi le decisioni giudiziarie non confermano l’ipotesi formulata dalla pubblica accusa con l’esercizio dell’azione penale. In altre parole, l’alto tasso percentuale di assoluzioni pronunciate a fronte di richieste di condanna provenienti dal pubblico ministero sembra smentire l’assunto per cui l’unicità della carriera ha un effetto di condizionamento del libero convincimento del giudice.”(cfr. parere del CSM , pag. 12).

Sulla base di tali evidenze storiche, può dunque affermarsi che il vero obiettivo delle riforme proposte, evidentemente, non è riconducibile alle esigenze prospettate.

Ma anche gli altri argomenti utilizzati contengono gravi inesattezze. Si afferma, infatti, che la separazione delle carriere sarebbe ormai imposta dalla nuova formulazione dell’art. 111 della Costituzione, in ragione della previsione della parità delle parti che non renderebbe tollerabile l’appartenenza di una delle due (e cioè il PM) allo stesso ordine di chi deve giudicare; che essa è una previsione vigente in tutti gli Stati democratici e deve essere introdotta anche in Italia poiché andrà a migliorare l’assetto ordinamentale allineandolo a quello esistente in tutti gli stati a democrazia avanzata, senza che ciò comporti la dipendenza del PM dal potere esecutivo ed il conseguente condizionamento delle indagini.

Entrambi gli argomenti non rappresentano dati coerenti con la realtà: il primo, in quanto la parità predicata dalla Costituzione poggia su un piano diverso da quello del significato letterale della parola. È stato condivisibilmente affermato che “il difensore è un privato professionista vincolato dal solo mandato a difendere, che lo obbliga a ricercare l’assoluzione o comunque l’esito più conveniente per il proprio assistito (che lo retribuisce per questo), a prescindere dal dato sostanziale della sua colpevolezza o innocenza. Il difensore che nello svolgimento delle indagini difensive ignori volutamente l’esistenza di prove a carico e si adoperi per ottenere l’assoluzione di un assistito la cui colpevolezza gli sia nota, non viola alcuna regola deontologica ed anzi assolve il proprio mandato nella piena legalità: senza quel ruolo non sarebbe possibile

giustizia e la bilancia che la rappresenta non potrebbe essere equilibrata.”⁸
A fronte di ciò, il PM svolge un ruolo pubblico che accomuna la sua funzione a quella del giudice, visto che è obbligato a ricercare la verità storica ed a fornire anche prove a sostegno dell’innocenza dell’imputato nei confronti del quale abbia formulato l’accusa, essendo deontologicamente tenuto ad avanzare richieste assolutorie, ogni qualvolta il quadro probatorio sia carente.

Pertanto, l’argomento che fonda la proposta di modifica costituzionale sull’art. 111 Cost. risulta del tutto improprio visto che la predicata parità delle parti è quella garantita dalle regole del processo.

Il secondo argomento, basato sulla necessità che l’Italia adegui il proprio assetto ordinamentale a quello degli altri paesi di democrazia avanzata, non tiene conto dei diversi equilibri istituzionali e dei differenti bilanciamenti fra i poteri esistenti in ciascuno Stato ⁹ che rendono totalmente fuori centro un’affermazione così generica e assertiva come quella posta alla base della proposta di modifica costituzionale in esame: tanto più che la diminuzione generale del livello di democrazia verificatasi negli ultimi tempi in molti paesi europei non consente di utilizzare tale argomento come una ragione qualificante per il raggiungimento dell’obiettivo prospettato.

A tali criticità si aggiunge la creazione di due Consigli Superiori della magistratura, uno giudicante e l’altro requirente ed un sistema elettorale fondato sul sorteggio sia dei componenti laici (nella misura di un terzo) sia di quelli togati (nella misura dei due terzi), secondo regole affidate ad una futura legge ordinaria.

È lecito domandarsi se, sottratta ai due organi di autogoverno la funzione disciplinare (che verrà conferita alla costituenda Alta Corte), la scelta di tale duplicazione possa avere ricadute negative sull’esercizio concreto delle rispettive attribuzioni e, di conseguenza, sull’adempimento del compito ad essi affidato di garantire l’autonomia e l’indipendenza

⁸ Cfr. Memoria scritta per l’audizione informale del 4 marzo 2025 di Armando Spataro, già Procuratore della Repubblica Tribunale Torino, presso la I Commissione Affari costituzionali del Senato in ordine al ddl n. 1353 (Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare) e al ddl S. n. 504, (Modifiche all’art. 87 e al titolo IV della parte seconda della Costituzione in materia di separazione delle carriere giudicante e requirente della magistratura) pag. 7, in [Questione Giustizia 1-2/2025_QG_La-riforma-costituzionale-della-magistratura](#)

⁹ V. memoria audizione Armando Spataro 4 marzo 2025 cit., pag. 8,9,10-
[Dott. Armando SPATARO.pdf](#)

della magistratura, e di contribuire al buon andamento del sistema giustizia.

In primo luogo, la totale sovrapposibilità delle competenze, unitamente alla reciproca autonomia dei due organi, potrebbe condurre ciascun Consiglio ad elaborare regole diverse, ed in ipotesi contrastanti, nelle stesse materie concernenti l'amministrazione della giurisdizione. E già questo rappresenta una criticità: alla quale si aggiunge quella, già sopra segnalata, determinata dalla duplicazione dei costi per il funzionamento di due organismi.

Ma non possono neanche trascurarsi i problemi derivanti dal sistema elettorale affidato al sorteggio, in ragione della modifica dell'art. 104 Cost.

b. La modifica del sistema elettorale

L'art. 104 Cost, come sostituito dal ddl 1353, prevede, quanto al sistema elettorale dei componenti diversi dal Primo Presidente della Corte di Cassazione e dal Procuratore Generale (che ne fanno parte di diritto), che essi siano estratti a sorte, per un terzo, da un elenco di professori ordinari di università in materie giuridiche e di avvocati con almeno quindici anni di esercizio, che il Parlamento in seduta comune, entro sei mesi dall'insediamento, compila mediante elezione, e, per due terzi, rispettivamente, tra i magistrati giudicanti e i magistrati requirenti, nel numero e secondo le procedure previsti dalla legge. Ciascun Consiglio elegge il proprio vicepresidente tra i componenti designati mediante sorteggio dall'elenco compilato dal Parlamento in seduta comune. I componenti designati mediante sorteggio durano in carica quattro anni e non possono partecipare alla procedura di sorteggio successiva.”

Confrontando la norma con quella attualmente vigente risulta evidente che, secondo il disegno riformatore, non è più necessario che nel Consiglio siano rappresentate esperienze professionali diverse (le attuali “*varie categorie*” richiamate dall'art. 104 co. 4 Cost); né si prevede che i magistrati esercitino una scelta consapevole in ordine all'individuazione di coloro che saranno chiamati a garantire l'autonomia e l'indipendenza della magistratura, visto che, anzi, il sistema introdotto, affidato al caso, sembra voler addirittura evitare che ciascun magistrato possa volontariamente scegliere da chi voglia essere rappresentato: il

sistema introdotto, anche nel metodo, contraddice, il concetto di “autogoverno”.

La soppressione di ogni riferimento agli “*appartenenti alle varie categorie*” di magistrati potrebbe condurre, infatti, in assenza di una espressa previsione - a livello normativo primario - di meccanismi idonei ad assicurare la presenza di magistrati di legittimità e magistrati di merito, a lasciare alla sorte il compito di definire le proporzioni tra le due diverse “categorie”, con l’ulteriore possibile effetto di determinare l’esclusione di una delle due dall’organo di governo autonomo.

Inoltre, l’introduzione del sistema del sorteggio – che, nell’intenzione del disegno riformatore, sembra volto esclusivamente a porre rimedio a “*derive correntizie*” di matrice elettorale – ignora del tutto la necessità che i magistrati eletti rappresentino un punto di equilibrio tra l’esigenza, evocata nella relazione introduttiva della Riforma, di garantire il “*pluralismo ideale e culturale*” proprio degli appartenenti all’ordine giudiziario e quella di valorizzare la preparazione e le attitudini dei singoli magistrati: in sostanza, per risolvere il problema “correntizio” la riforma arriva a negare l’esistenza stessa di tali esigenze.

Ed, al riguardo, non è inutile sottolineare il valore del momento elettorale che, al netto dei deprecabili episodi di scambio verificatisi fra i gruppi associativi, ha il significato di dare riconoscimento alla capacità ed alla propensione di ciascun magistrato di offrire un contributo all’organizzazione e alla gestione del servizio giustizia nonché alla elaborazione di proposte e interventi utili a migliorarne il funzionamento: è vero che tali capacità devono essere patrimonio di tutti i magistrati, ma il sistema elettorale consente di individuare coloro che ne sono particolarmente in possesso, attraverso il palese riconoscimento della maggioranza che li ha eletti e che vuole essere da loro rappresentata.

L’eliminazione del momento elettorale assume un significato punitivo e ritorsivo rispetto alla storia passata del CSM e nega, in radice, l’esigenza della valorizzazione di tali capacità, attraverso un meccanismo che annulla del tutto il senso di un autogoverno consapevole.

A tale proposito, deve ancora aggiungersi che se la premessa logica dell’introduzione del meccanismo del sorteggio è quella per cui il possesso della qualifica è elemento sufficiente a neutralizzare l’esigenza del ricorso a una selezione su base elettiva, non è dato comprendere perché la medesima logica non debba applicarsi alla componente di nomina parlamentare: per la componente laica, infatti, è previsto che il sorteggio avvenga non già all’interno della platea dei soggetti che

posseggono i requisiti dell'elettorato passivo, ma nell'ambito di un sottoinsieme di essa, composto da avvocati e professori ordinari previamente individuati dal Parlamento sulla base della propria più ampia discrezionalità.

Se le ragioni del diverso regime appena illustrato non sono comprensibili (senza “pensar male”), deve aggiungersi che ampi margini di incertezza residuano anche con riferimento al modo in cui la soluzione prefigurata dalla riforma costituzionale dovrebbe, in concreto, operare.

Al legislatore ordinario sembra, infatti, riconosciuta una notevole discrezionalità che riguarderà, ad esempio, la definizione del numero dei sorteggiabili: a tale proposito si osserva che quanto più contenuta sarà la platea degli avvocati e professori che, secondo la legge, comporranno l'elenco predisposto dal Parlamento, tanto più incisivo sarà il peso di quest'ultimo nella definizione della componente laica del Consiglio, potendosi, in ipotesi, con legge ordinaria giungere sino a neutralizzare nella sostanza il preteso senso, affidato al caso, del sorteggio.

Un problema in qualche misura analogo potrebbe, del resto, porsi anche con riferimento alla componente togata: infatti, non è specificato se la legge ordinaria possa o meno prevedere che il sorteggio tra tutti i magistrati debba o possa essere preceduto da una sorta di dichiarazione di disponibilità di essi all'assunzione dell'incarico di consigliere.

Da ultimo (ma non per ultimo), si rileva che, attraverso il sistema elettorale che si intende adottare, risulta difficile la realizzazione del principio sancito dall'art. 31 L. 71/2022, norma con la quale è stato introdotto il rispetto della rappresentanza di genere nella composizione del CSM: la legge ordinaria alla quale è affidata la concreta realizzazione dei nuovi principi costituzionali dovrà tenere conto anche di questo, partendo dal dato statistico secondo il quale, da circa dieci anni, nella categoria, è prevalente una maggioranza femminile. Su tale argomento verrà formulata qualche riflessione nelle conclusioni di questo contributo.

c. L'istituzione dell'Alta Corte disciplinare

L'art. 105 Cost, come sostituito dal ddl in esame, prevede l'istituzione dell'Alta Corte disciplinare che esercita la relativa giurisdizione nei riguardi dei magistrati ordinari, giudicanti e requiranti e che è composta da quindici giudici.

Premesso che tale organo - estraneo a quello di autogoverno - è previsto soltanto per i magistrati ordinari e non per quelli amministrativi

e contabili, particolare rilievo assume la composizione prevista: tre giudici nominati dal Presidente della Repubblica fra professori ordinari di università in materie giuridiche ed avvocati con almeno vent'anni di esercizio professionale; tre estratti a sorte da un elenco di soggetti in possesso dei medesimi requisiti che il parlamento in seduta comune, entro sei mesi dall'insediamento, compila mediante elezione, nonché da sei magistrati giudicanti e tre requirenti, estratti a sorte tra gli appartenenti alle rispettive categorie con almeno vent'anni di esercizio delle funzioni giudiziarie e che svolgano o abbiano svolto funzioni di legittimità.

Si prevede che contro le sentenze emesse dall'Alta Corte in prima istanza è ammessa impugnazione, anche per motivi di merito, soltanto dinanzi alla stessa Corte (che giudica senza la partecipazione dei componenti che hanno concorso a pronunciare il giudizio di primo grado) ma la norma non contiene alcun riferimento al giudizio di legittimità, dandosi forse per scontata la copertura costituzionale dell'art. 111 co. VII Cost.

Si rimette alla legge ordinaria la determinazione degli illeciti disciplinari e delle relative sanzioni, la composizione dei collegi, le forme dei procedimenti, le norme necessarie per il funzionamento dell'Alta Corte e la rappresentanza dei magistrati giudicanti e requirenti nel collegio.

La creazione dell'Alta Corte era stata ipotizzata anche in un ddl costituzionale, presentato nell'ottobre del 2022¹⁰, nel quale, però, il potere disciplinare non veniva sottratto alla competente sezione del CSM perché l'Alta Corte era prevista come un organo di secondo grado, deputato a decidere sulle eventuali impugnazioni avverso provvedimenti disciplinari di tutte le magistrature: ordinaria, amministrativa, militare e tributaria. E i suoi componenti non dovevano essere sorteggiati, ma eletti, salvo che per il primo insediamento, ma in questo caso il sorteggio dei sei membri doveva avvenire tra i giudici eletti dal Parlamento, dalle supreme magistrature e tra quelli nominati dal Capo dello Stato.

La maggioranza governativa afferma che le modifiche proposte sono necessarie perché il potere delle correnti associative e una giurisprudenza corporativa hanno determinato il fallimento della giustizia disciplinare ed assoluzioni improprie : affermazione che risulta infondata, visto che nei rapporti annuali che prendono in considerazione gli Stati membri del Consiglio d'Europa, il nostro sistema disciplinare (sia

¹⁰ ddl S- 94 di iniziativa parlamentare

<https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/FascicoloSchedeDDL/ebook/55271.pdf>

in primo grado dinanzi alla competente Sezione del CSM sia in sede di impugnazione dinanzi alle Sezioni Unite Civili della Cassazione) è allineato con quelli degli altri paesi d'Europa e le condanne emesse, anche con sanzioni gravi, sono numerose¹¹.

Esclusa, pertanto, la validità degli argomenti posti a sostegno della creazione di un organo disciplinare esterno e separato dall'organo di autogoverno, risulta inevitabile riflettere sulle vere ragioni della complessiva riforma, nella quale la creazione dell'Alta Corte disciplinare chiude il cerchio di una operazione volta a far prevalere una complessiva impostazione gerarchica del sistema giudiziario, chiaramente finalizzato a minare l'indipendenza della magistratura, attraverso lo smembramento dell'organo di autogoverno.

È stato condivisibilmente affermato che “l'obiettivo finale è quello di far rivivere una magistratura come «corporazione indifferenziata, nella quale non sono ravvisabili – e comunque non sono legittime – diverse idealità e diverse interpretazioni degli interessi professionali. Riportarla dunque entro il recinto tradizionale della corporazione, animata da null'altro che da scopi e interessi di carriera e ben attenta a non spezzarlo, quel recinto. Una magistratura che è assoggettata al giudizio disciplinare di un organo – unitario, pur dopo la differenziazione delle carriere e la duplicazione dei CSM – i cui componenti verranno estratti a sorte, ma nel più ristretto insieme dei magistrati con almeno vent'anni di carriera, e con funzioni, presenti o passate, di legittimità: al posto del criterio di rappresentanza, si afferma quello di gerarchia, posto che solo magistrati che fanno o hanno fatto parte della Suprema Corte di cassazione potranno avere la sorte di giudicare disciplinarmente i loro colleghi.

A ben riflettere, peraltro, la stessa introduzione del sorteggio – per i CSM e per l'Alta Corte – priva di significato la principale delle ragioni su cui si è maggiormente enfatizzata la necessità di scindere l'organo di autogoverno dal giudice disciplinare, ossia quella di sottrarre quest'ultimo dalla logica della spartizione correntizia: se nei due Consigli superiori le correnti non saranno più rappresentate a seguito dell'elezione dei loro rappresentanti, e dunque non potranno qui imporre la loro logica spartitoria, non si chiarisce perché si ritiene, comunque, necessario

¹¹ Cfr. [Intervento del Procuratore generale sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2024 pdf](https://www.procuracassazione.it/resources/cms/documents/Intervento_del_Procuratore_generale_sul_lamministrazione_della_giustizia_nellanno_2024.pdf), pag. 333 in https://www.procuracassazione.it/resources/cms/documents/Intervento_del_Procuratore_generale_sul_lamministrazione_della_giustizia_nellanno_2024.pdf

sottrarre all'organo di autogoverno una delle funzioni che maggiormente lo qualifica, ossia la giustizia disciplinare. Già con la riforma Cartabia (art. 22 l. n. 71/2022) si è provveduto, infatti, con la modifica dell'art. 3 l. n. 195/1958, ad interrompere la concentrazione dei poteri decisionali attraverso l'introduzione del regime delle incompatibilità per i componenti della sezione disciplinare, che, oltre a poter essere assegnati a una sola commissione, sono esclusi di diritto da quelle «per il conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi, per le valutazioni di professionalità ed in materia di incompatibilità nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e di applicazione dell'articolo 2, secondo comma, del regio decreto legislativo 31 maggio 1946, n. 511»¹²

3. Le vere ragioni della complessiva riforma

Tanto premesso, le parole pronunciate dal Ministro della giustizia Carlo Nordio all'ultimo congresso dell'ANM, secondo cui «l'indipendenza della magistratura da qualsiasi Autorità, incluso il potere politico, è un dogma»¹³ non sono sufficienti per assicurare che l'attuale equilibrio fra i poteri rimarrà intatto: già durante l'iter parlamentare, infatti, la Camera ha respinto l'ordine del giorno che impegnava la maggioranza a non sottoporre mai il Pubblico Ministero al potere politico e a non modificare l'art. 109 della Costituzione che prevede che «l'autorità giudiziaria dispone direttamente della polizia giudiziaria».

L'effetto della separazione delle carriere - sulla base di tali premesse privo di qualunque garanzia del mantenimento dell'attuale assetto di ripartizione dei poteri dello Stato - potrebbe essere la creazione di un potere ben più forte ed autoreferenziale del PM, assai differente da quello attuale che deve agire nell'interesse della legge e con assoluta indipendenza.

Come è stato scritto nel parere del CSM dell'8.1.2025 sopra citato, il potere dei procuratori diverrebbe «un secondo e autonomo potere giudiziario...».

Né costituisce un limite sufficiente il principio di obbligatorietà dell'azione penale di cui all'articolo 112 della Costituzione («Il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale»), visto che anch'esso risulta attenzionato da possibili rivisitazioni: già esistono disegni di legge

¹² Cfr. Rita Sanlorenzo "L'Alta Corte Disciplinare secondo il progetto di riforma costituzionale in Questione Giustizia <https://www.questionegiustizia.it/articolo/l-alta-corte-disciplinare-secondo-il-progetto-di-riforma-costituzionale>

¹³ https://www.repubblica.it/politica/2024/05/11/news/nordio_congresso_anm-422916889/?logout=true

costituzionale che ne prevedono la modifica¹⁴, superando un principio che i padri costituenti hanno prospettato come uno dei pilastri della Carta fondamentale, così come rimarcato da epoca risalente anche dalla Corte Costituzionale secondo la quale «il principio di obbligatorietà dell'azione penale è il punto di convergenza di un complesso di principi basilari del sistema costituzionale..., talché il suo venir meno ne altererebbe l'assetto complessivo»¹⁵

4. Conclusioni : i rischi per una cultura della giurisdizione fondata su un assetto costituzionale democratico

Oltre ai problemi già evidenziati, le modifiche costituzionali contenute nel ddl in esame contengono un altro gravissimo vulnus: si propongono di cancellare la comune cultura della giurisdizione fra la magistratura requirente e quella giudicante.

Tutti coloro che, nel corso della carriera, hanno cambiato funzione, riportano una valutazione assolutamente positiva dell'arricchimento derivante da entrambe le esperienze, con il risultato di un grande beneficio per l'esercizio della giurisdizione in tutti e due i settori.

La cultura della giurisdizione non è uno slogan: contiene il dovere di conoscenza dei presupposti e delle conseguenze dell'attività giudiziaria in senso lato. Con la evidente conseguenza che il pubblico ministero deve conoscere il percorso dell'attività giudicante ed il giudice quello dell'attività requirente. La separazione rappresenta, come minimo, un impoverimento culturale ed il nostro sistema giudiziario ha bisogno di giudici e pubblici ministeri colti e consapevoli dei diritti e dei doveri che possono o devono essere esercitati e adempiuti in tutti i momenti del percorso processuale dai vari soggetti che ne sono protagonisti.

L'appartenenza alla stessa carriera, sia pur con i limiti già esistenti nel passaggio fra una funzione all'altra, si traduce soprattutto nell'acquisizione di una cultura comune che dovrebbe condurre il pubblico ministero a valutare la fondatezza, la portata e il valore degli elementi probatori che raccoglie, non in funzione dell'immediato risultato ma in funzione della loro valenza rispetto alla fase del giudizio. I canoni

13 .Cfr. ddl S. 504 (Stefani + 21 cofirmatari) pendente dinanzi alla I Commissione del Senato, nonché i ddl C. 23 cost. Costa, C. 434 cost. Giachetti, C. 824 cost. Morrone, pendenti presso la Camera dei deputati. Tali ddl contengono tutti la eguale seguente proposta di modifica dell'art. 112 Cost.: «il Pubblico Ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale nei casi e nei modi previsti dalla legge», ragione per cui sarebbe la maggioranza parlamentare di turno ad indicare i casi ed i modi in cui andrebbe esercitata l'obbligatorietà dell'azione penale.

¹⁵ Cfr Corte Cost. 15.2.1991 n. 88 <https://www.italgiure.giustizia.it/xway/application/nif/isapi/hc.dll>

della valutazione della prova, cioè, devono unire pubblici ministeri e giudici, dando vita ad un sistema più garantito per i cittadini.

È vero che talvolta tutto questo non è accaduto: ma separare le carriere rappresenta un rimedio peggiore del male, il quale può essere combattuto soltanto attraverso una maggiore comunanza ed un più intenso interscambio formativo.

Da ultimo, non può ignorarsi l'effetto intimidatorio, sulla cultura della giurisdizione, dell'impostazione gerarchica sottesa al disegno di legge costituzionale in esame¹⁶ che avrà pesanti effetti soprattutto sulla giovane magistratura che si troverà, dopo aver superato il concorso, ad effettuare una scelta irreversibile. Al riguardo, anche su questo tema sorgono ulteriori dubbi operativi e sostanziali: sarà sempre un unico concorso? O verranno effettuati reclutamenti differenti, con possibilità di diversificare anche le prove da svolgere?

La risposta a tale domanda sarà indicativa del tipo di pubblica accusa che viene prospettata per il futuro e degli effetti che questa riforma costituzionale potrà avere sull'intero sistema giudiziario italiano: e non è inutile rilevare che una impostazione gerarchica che da sempre risponde a canoni "maschili" della società, viene rafforzata nell'autogoverno di una categoria composta, oggi, prevalentemente da donne¹⁷ alla quale viene,

¹⁶ Gherardo Colombo, Il Manifesto 9.7.2025, <https://ilmanifesto.it/gherardo-colombo-la-giustizia-non-puo-piegarsi-all-obbedienza?t=EgVZLFGkVqeXG5fWis1zK>

¹⁷ "Una forbice tra il 56% e il 69%; è il range percentuale di donne vincitrici dei concorsi in magistratura banditi tra il 2016 e il 2022, che certifica una presenza femminile prevalente nella professione. I dati, della Direzione generale dei magistrati del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi del Ministero, sono ancora parziali per i concorsi più recenti e in via di espletamento, in particolare quelli banditi con i decreti ministeriali del 9 ottobre 2023, dell'8 aprile 2024 e del 10 dicembre 2024. La percentuale di vincitrici supera stabilmente quella dei vincitori dal 1996, e raggiunge il picco con il concorso bandito con decreto ministeriale del 19 ottobre 2019: su 209 idonei, sono 145 le donne, pari al 69,3%. Secondo i dati del Consiglio superiore della magistratura, sui 9.662 magistrati presenti in Italia, inclusi quelli fuori ruolo e i magistrati ordinari in tirocinio, le donne rappresentano il 56,7%. Percentuali simili si registrano sul territorio: le magistrato al Centro, al Nord e al Sud rappresentano rispettivamente il 56%, il 59% e il 58% sul totale in servizio. Tuttavia, se si guarda agli uffici con giurisdizione nazionale (Corte di cassazione, Direzione e Procura nazionale Antimafia e Antiterrorismo, Tribunale superiore delle acque pubbliche), il personale femminile di magistratura scende al 37%. Nei distretti, picchi di presenza di magistrato si registrano a Milano (65%), Napoli (63%), Catanzaro (61%), ma anche a Torino, Sassari, Catania (60 %). Solo nelle tre sedi di Trento, Bolzano e Cagliari i colleghi uomini superano le donne. Per quanto riguarda i 416 magistrati con incarichi direttivi, 3 su 4 sono uomini. Ma dal 2008 si registra stabilmente una crescente assunzione di funzioni direttive da parte delle donne." in <https://www.gnewsonline.it/magistratura-piu-vincitrici-di-concorso-donne-con-picchi-del-69/>

quindi, sottilmente imposto un cambio di mentalità, sia attraverso l'accesso ad una carriera requirente, separata da quella giudicante, ad essa estranea e governata da un sistema piramidale che rischia di soggiacere ad uno stretto collegamento con il potere esecutivo; sia mediante la creazione di un potere disciplinare esercitato da un organo terzo, esterno a quello di autogoverno che potrà fortemente incidere anche sulla magistratura giudicante civile e penale, ove non venga assunto l'impegno di chi ha proposto la riforma ad escludere ogni condizionamento sull'interpretazione della legge.

Al riguardo, non può non rilevarsi che tutto ciò sta accadendo in un momento storico in cui la magistratura è composta per il 56.7% da donne, percentuale che si mantiene alta per quanto riguarda l'esercizio delle funzioni requirenti ordinarie (52,8 % contro il 47,2 % degli uomini), anche se per le funzioni requirenti direttive (23,0 % contro il 77,0 %) e semidirettive (26,3 % contro il 73,7 %) il *gap* in favore del genere maschile continua ad essere significativo¹⁸.

In questo quadro è urgente e doveroso interrogarsi sulle conseguenze che la riforma avrà sulle scelte professionali delle donne in magistratura e su tutte le problematiche legate al genere, ancora oggi in gran parte irrisolte. E' un interrogativo che riguarda sia la funzione giudicante che requirente, ma che assume particolare rilievo per quanto attiene all'esercizio delle funzioni requirenti, perché il nuovo modello di PM delineato dalla riforma è ben lontano da quello spirito di collaborazione, rigore, verità e libertà di giudizio cui oggi si ispira il faticoso lavoro di tante donne magistrato negli Uffici di Procura, nell'intento di superare le distonie del sistema e assicurare al cittadino un servizio giustizia effettivo ed efficiente.

Concludendo, credo, dunque, che sia opportuno riflettere sui rischi del cambiamento in corso con molta attenzione e con l'impegno a non sottovalutare tutti i passaggi (alcuni più evidenti, altri più sfuggenti) che caratterizzano questo momento storico e che sia necessario opporsi fermamente ad ogni forma di aggressione all'assetto costituzionale vigente, fondato sulla separazione dei poteri.

¹⁸ Elaborazioni statistiche CSM [Dati aggregati sulla presenza femminile Marzo 2025 .doc](#) ; v... anche audizione informale Margherita Cassano, Prima Presidente della Corte di cassazione [XIX Legislatura - Lavori - Resoconti delle Giunte e Commissioni](#)