IL SISTEMA DELLE GARANZIE COSTITUZIONALI ALLA PROVA DELLA SEPARAZIONE DELLE CARRIERE: UNA RISCHIOSA ETEROGENESI DEI FINI?*

STEFANO MANGIACASALE**

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Le garanzie costituzionali connesse all'ordinamento giurisdizionale della magistratura. – 2.1. *Segue*: Sulla distinzione tra norme ordinamentali e norme sulla giurisdizione nella sistematica costituzionale: brevi cenni. – 3. Il Consiglio superiore della magistratura e le sue attribuzioni. – 3.1. *Segue*: Il potere disciplinare. – 4. Il disegno di legge costituzionale n. 1917: (alcune delle) criticità della riforma. – 4.1. La sottrazione del potere disciplinare al C.S.M. e la creazione dell'Alta Corte disciplinare: la contraddittorietà logica della relazione di accompagnamento al testo di riforma e la «rivisitazione della forma di autogoverno» della magistratura. – 4.2. Lo sdoppiamento del C.S.M. e il metodo del sorteggio. – 4.3. La realizzazione del 'giusto processo' accusatorio *ex* art. 111 Cost. attraverso la riforma: criticità e interversione del disegno costituente. – 5. Riflessioni conclusive.

1. *Premessa*

L'acceso dibattito istituzionale che ruota attorno al tema della separazione delle carriere dei magistrati ordinari alterna posizioni agli antipodi: da una parte, la dottrina favorevole alla separazione[1], che richiama la compiuta realizzazione del sistema

* Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

** Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale, Università degli studi Magna Græcia di Catanzaro.

[1] Si segnalano, senza alcuna pretesa di completezza, V. MAIELLO, *Separazione delle carriere, così salviamo il giusto processo*, in *Discrimen*, 22 gennaio 2025; posizioni di apertura vengono registrate anche in V. BALDINI, *Separazione delle carriere dei magistrati e altre novità costituzionali: tra moniti narrativi e pregiudizi culturali*, in *Diritti fondamentali*, 1/2025, 197 ss.; in F. PALAZZO, *Sul pubblico ministero: riformare sì, ma con giudizio*, in *Questione Giustizia*, 8 giugno 2021. Posizioni nettamente favorevoli alla separazione vengono sostenute da parte dell'avvocatura penale, nazionale e locale. In questa sede si richiamano, *ex multis*, UNIONE CAMERE PENALI ITALIANE, *Separazione delle carriere dei magistrati: un giudice terzo per attuare la Costituzione*, in *camerepenali.it*, 25 novembre 2024; N. D'ASCOLA, *Le ragioni che impongono di separare le carriere dei magistrati*, in *dirittodidifesa.eu*, 28

accusatorio attraverso una definitiva scissione delle carriere, giudicante e requirente; all'opposto, coloro i quali si attestano su posizioni contrarie, valorizzando, diffusamente, ragioni di ordine culturale e sistematico[2].

Sullo sfondo, le spinte propulsive dell'attuale compagine governativa accompagnano il dibattito pubblico, incentrandosi sulla indispensabilità della riforma costituzionale al fine di realizzare compiutamente le garanzie poste dall'art. 111 della Carta[3]: in proposito, il Ministro della Giustizia ha affermato che «la separazione delle carriere è consustanziale al processo accusatorio»[4], richiamando, invero, il pensiero di Giuliano Vassalli sulla necessità di separare l'ufficio del pubblico ministero da quello dell'organo giudicante[5], tesi sostenuta, successivamente, anche da Giovanni Falcone[6].

Nella logica separatista, lo snodo cruciale è costituito dalla realizzazione delle garanzie di terzietà e imparzialità contenute nella disposizione di cui al secondo comma dell'articolo 111 Cost.: solo attraverso la separazione ordinamentale tra organi giudicanti e requirenti sarebbe garantita la completa realizzazione delle garanzie costituzionali previste dalla norma in oggetto e, di conseguenza, del processo accusatorio per come delineato dalla riforma codicistica prima[7], e costituzionale dopo[8]. In estrema sintesi, siffatte posizioni muovono dall'assunto per cui le garanzie previste dal novellato articolo 111 della Carta, e, nella fattispecie, l'aggettivo 'terzo' riferibile all'organo giudicante, ha radici ordinamentali, per cui comporterebbe, quasi in un

---

febbraio 2025; S. FÈYNES, M. POLETTO, *Separazione delle carriere: le ragioni del sì*, in *diariodidirittopubblico.it*, 23 luglio 2024.

[2] Sul fronte delle tesi contrarie alla riforma, i contributi dottrinali abbondano. In questa prima sede, si segnalano G. SILVESTRI, *Separazione delle carriere: nella riforma il rischio di un'ipertrofia dell'accusa e di una eterogenesi dei fini*, in *Sistema penale*, 6 marzo 2025; M. ROMANELLI, *La separazione delle carriere, tra ragioni apparenti e ragioni reali. I perché di un no*, in *Sistema penale*, 20 febbraio 2025; M. GIALUZ, *Otto proposizioni critiche sulle proposte di separazione delle magistrature requirente e giudicante*, in *Sistema penale*, 30 settembre 2024; G. AZZARITI, *La separazione delle carriere dei magistrati*, in *Osservatorio costituzionale*, 2/2023.

[3] Come si può evincere anche dalla Relazione al d.d.l. costituzionale n. 1917, in cui si afferma, perentoriamente, che «Il presente intervento di riforma costituzionale trae origine dal riconoscimento dei princìpi del giusto processo nel novellato articolo 111 della Costituzione».

[4] Intervista rilasciata dal Ministro della Giustizia, Carlo Nordio, a Goffredo Buccini, in data 11 novembre 2023

[5] Emblematica l'intervista rilasciata dall'On. Vassalli al Financial Times in data 19 febbraio 1987, la cui trascrizione integrale è disponibile all'indirizzo https://dirittodidifesa.eu/wp-content/uploads/2024/07/Intervista-concessa-dal-Senatore-Giuliano-Vassalli-a-Torquil-Dick-Erikson-per-il-Financial-Times-trascrizione-e-documento-epoca.pdf.

[6] In una intervista rilasciata a Mario Pirani in data 3 ottobre 1991, consultabile all'indirizzo https://www.almablog.it/2024/05/giovanni-falcone-e-la-seprazione-delle-carriere-pm-giudice/, in cui il magistrato palermitano esprime il proprio pensiero in questi termini: «Un sistema accusatorio parte dal presupposto di un pubblico ministero che raccoglie e coordina gli elementi della prova da raggiungersi nel corso del dibattimento, dove egli rappresenta una parte in causa. Gli occorrono, quindi, esperienze, competenze, capacità, preparazione anche tecnica per perseguire l'obbiettivo. E nel dibattimento non deve avere nessun tipo di parentela col giudice e non essere, come invece oggi è, una specie di para-giudice. Il giudice, in questo quadro, si staglia come figura neutrale, non coinvolta, al di sopra delle parti. Contraddice tutto ciò il fatto che, avendo formazione e carriere unificate, con destinazioni e ruoli intercambiabili, giudici e Pm siano, in realtà, indistinguibili gli uni dagli altri. Chi, come me, richiede che siano, invece, due figure strutturalmente differenziate nelle competenze e nella carriera, viene bollato come nemico dell'indipendenza del magistrato, un nostalgico della discrezionalità dell'azione penale, desideroso di porre il Pm sotto il controllo dell'Esecutivo […]».

[7] Il riferimento corre alla riforma del codice di procedura penale, avvenuta nel 1989.

[8] Attraverso la l. cost. n. 2/1999, che ha riformato l'art. 111 della Carta.

rapporto di logica conseguenza, la radicale e necessaria diversità di ordine tra pubblico ministero e giudice.

Sennonché, a parere di chi scrive, le criticità che si annidano nelle tesi a sostegno della separazione, che saranno meglio scandite nel prosieguo della trattazione, rischiano di minare le garanzie costituzionali connesse al potere giudiziario, tanto nel tratto ordinamentale, quanto nella flessione giurisdizionale.

2. *Le garanzie costituzionali connesse all'ordinamento giurisdizionale della magistratura*

Una compiuta trattazione del tema oggetto del presente contributo non può trascurare una ricostruzione delle garanzie costituzionali connesse alla magistratura, intesa quale ordine.

Ebbene, il Titolo IV della Costituzione prende le mosse dalla perentoria affermazione di soggezione del giudice alla legge, che funge, da un lato, come argine all'esercizio del potere giurisdizionale in capo al magistrato[9] e, d'altro canto, «garantisce il giudice da qualsiasi ingerenza esterna»[10]. Difatti, siffatto rapporto tra l'organo giudicante e la volontà popolare, cui il giudice è assoggettato e condensata nella disposizione normativa, qualifica l'intera attività giurisdizionale quale «esercizio *mediato* di sovranità»[11], sicché egli deve operare in posizione di piena indipendenza rispetto alla norma giuridica[12], esplicandosi la sua discrezionalità unicamente entro i limiti del potere di interpretazione, connotato irriducibile della funzione cui è chiamato[13].

[9] Che non può esondare dal perimetro del potere istituzionale che rappresenta. Sul punto v. H. KELSEN, *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, Torino, 2000, 182, secondo cui «le proposizioni della giurisprudenza non sono di per sé stesse delle norme. Esse non stabiliscono né doveri né diritti. Le norme per mezzo delle quali gli individui sono obbligati o autorizzati emanano soltanto dall'autorità creatrice del diritto».

[10] Così F. BONIFACIO - G. GIACOBBE, *art. 104*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Tomo II, Bologna, 1986, 4.

[11] *Ivi*, 6. Posizioni differenti sono espresse in P. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1982, 351 ss., in cui l'A. inquadra la natura del potere giurisdizionale in termini di mera attività esecutiva rispetto al potere sovrano di matrice popolare (art. 1 Cost.), negando che essa stessa sia, per quanto specificato, esercizio, sebbene mediato, di quel potere.

[12] Indipendenza che, come osservano F. BONIFACIO - G. GIACOBBE, *art. 104*, cit., 6, «impone il rigoroso rispetto delle linee di sviluppo dell'ordinamento e consente di valutare se, nella concretezza di ogni rapporto, la correlazione tra atto giurisdizionale e atto normativo – espressione quest'ultimo, in via diretta; il primo in via indiretta, della sovranità popolare – risulti rispettata».

[13] Sul punto, T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, 2013, 445, il quale aggancia il principio di soggezione del giudice alla legge alla «assoluta autonomia di giudizio» di cui egli deve godere, che si esplica nel rispetto, all'interno del perimetro dell'interpretazione, del libero convincimento, onde evitare che questo «possa essere determinato o influenzato da altro se non dalla [sua] coscienza». La dottrina, e, in particolare, V. ANGIOLINI, *Riserva di giurisdizione e libertà costituzionali*, Padova, 1992, 174-175, prendendo atto della necessaria indipendenza e autonomia che caratterizza l'attività del singolo magistrato, non ha mancato di sottolineare la necessità di «individuare, nella trama dell'ordinamento, un principio di sindacabilità giuridica dell'attività interpretativa del giudice da parte di altri interpreti del diritto, da parte di altri giudici, di altri giuristi e della società», al fine di scongiurare «la contaminazione delle attività giurisdizionali con i poteri politici o "discrezionali"».

L'articolo 101 della Costituzione svela, dunque, il *fil rouge* che attraversa e occupa l'intera Sezione dedicata alle garanzie ordinamentali della magistratura, ossia la piena realizzazione dell'indipendenza del potere giurisdizionale, tanto nei confronti degli altri poteri dello Stato, quanto nello svolgimento della funzione connessa allo *ius dicere*, individuato quale 'problema' dai Padri costituenti[14], che avvertivano l'esigenza di «studiare i mezzi per rendere concreta la libertà effettiva del singolo magistrato»[15]. Parallelamente, anche la giurisprudenza costituzionale ha avuto modo, sin dai primi arresti sul tema, di sottolineare che, come risulta dai lavori preparatori della Costituzione, «l'ordine della magistratura non deve dipendere da altro potere»[16], evidenziando come l'indipendenza «in mancanza di adeguate, sostanziali garanzie […] degrada a velleitaria aspirazione»[17].

Al fine di realizzare compiutamente l'indipendenza, che la dottrina riferisce, più che all'ordine nel suo complesso, al singolo magistrato nel concreto esercizio della giurisdizione[18], la Costituzione prevede, anteponendone la collocazione rispetto a tutte le altre garanzie, che la magistratura sia assistita dall'autonomia rispetto a ogni altro potere dello Stato.

L'autonomia si atteggia quale garanzia ascrivibile all'intero ordine, inteso nel suo aspetto organizzatorio, rispetto agli altri poteri dello Stato[19]: in tale accezione, essa è preordinata all'indipendenza del magistrato, poiché ne rappresenta il precedente logico, posto che «senza la garanzia strutturale che è espressa dall'autonomia» - in attuazione della quale non è ammessa alcuna ingerenza degli altri poteri dello Stato nei confronti dell'ordine giudiziario - «non sarebbe realizzabile […] l'indipendenza del giudice»[20]. Attraverso tale garanzia si realizza «un sistema di autodisciplina dell'organizzazione interna della magistratura, tale da consentirne l'indipendenza nelle sue articolazioni funzionali»[21], che è imperniato, secondo le scelte operate dal Costituente, sull'organo depositario delle garanzie ordinamentali connesse al potere giudiziario, ossia il Consiglio superiore della magistratura.

L'autonomia rappresenta, dunque, la *condicio sine qua non* per la realizzazione della soggezione del giudice alla sola legge *ex* art. 101 della Carta, che guarda,

---

[14] Il riferimento corre all'intervento, nella seduta pomeridiana del 7 novembre 1947, dell'On. Giuseppe Bettiol, il quale ragionò di «problema dell'indipendenza della Magistratura».

[15] *Ibidem*.

[16] Corte cost., sent. n. 22/1958.

[17] Corte cost, sent. n. 266/1988, par. 2 del *Considerato in diritto***.**

[18] Sul punto, v. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1976, 1275 ss.; S. PANIZZA, *art. 104*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 2008; S. BARTOLE, *Autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario*, Padova, 1964, 258 ss.; F. BONIFACIO - G. GIACOBBE, *art. 104*, cit., 4. Cfr. S. BARTOLE, R. BIN, *Art. 104, Commentario breve alla Costituzione*, Milano, 2008, 928, secondo cui «l'indipendenza non riguarda esclusivamente i singoli giudici, ma è una qualità che caratterizza la magistratura nel suo complesso», ampliandone la portata all'intero ordine, senza distinzione tra organi giudicanti e requirenti.

[19] Così S. PANIZZA, *art. 104*, cit., 2008, in cui si evidenzia come, in riferimento ai due aggettivi "autonomo" e "indipendente", «il primo è sembrato preferibilmente riferirsi all'aspetto organizzatorio, e dunque all'ordine», mentre il secondo «è parso meglio qualificare la posizione del singolo giudice, nel concreto esercizio delle sue funzioni».

[20] Così F. BONIFACIO - G. GIACOBBE, *art. 104*, cit., 7.

[21] *Ivi*, 28.

specificamente, all'organo giudicante; anche l'organo requirente gode di pari garanzie d'ordine, ed è «portatore – come il giudice – di una prerogativa di indipendenza individualizzata»[22], poiché nel concetto di giurisdizione contemplato dall'art. 102 della Costituzione «deve intendersi ricompresa non solo l'attività decisoria […] ma anche l'attività di esercizio dell'azione penale, che con la prima si coordina in un rapporto di compenetrazione organica a fine di giustizia e che l'art. 112 Cost., appunto, attribuisce al pubblico ministero»[23].

Sgomberato il campo dalle differenze, puramente funzionali, tra magistrati giudicanti e dell'accusa, che nulla incidono sulle guarentigie ordinamentali poste dal Costituente, la stretta correlazione tra autonomia e indipendenza, seppur riferibili a piani differenti - per cui l'una, in posizione prodromica[24], si atteggia a garanzia dell'ordine-potere giudiziario rispetto agli altri poteri, mentre l'altra mira al singolo magistrato nell'esercizio della funzione - consente di indirizzare entrambe le garanzie verso la realizzazione della «estraneità [dell'ordine] all'intermediazione politica […] sicché se la prima fosse negata e la seconda non fosse praticata, la terza non potrebbe più essere pretesa»[25].

Sul punto, anche la Corte costituzionale ha accolto la tesi della preordinazione dell'autonomia rispetto all'indipendenza, stabilendo che «strumento essenziale di questa autonomia, e quindi della stessa indipendenza dei magistrati nell'esercizio delle loro funzioni, che essa è istituzionalmente rivolta a rafforzare, sono le competenze attribuite al Consiglio superiore dagli artt. 105, 106 e 107 Cost., nelle quali deve rientrare ogni provvedimento che direttamente o indirettamente possa menomarla»[26].

---

[22] Come osserva F. FALATO, *Sulla non cedibilità della unità di ordine della magistratura*, in *Archivio Penale*, 2/2021, 8, in cui sottolinea come la prerogativa di indipendenza individualizzata del pubblico ministero rappresenti «il contenuto politico dell'art. 112, interfaccia dell'art. 101, co. 2°, Cost.». Sul punto, la Corte costituzionale ha affermato, nella sentenza n. 420/1995, punto 2.2 del *Considerato in diritto*, che «la garanzia costituzionale dell'indipendenza del pubblico ministero ha la sua sede propria nell'art. 112».

[23] Corte cost., sent. n. 96/1975. Similmente, v. Corte cost., sent. n. 97/1975. Più recentemente, Corte cost., sent. 420/1995 (v. nota precedente). In dottrina, v. S. PANIZZA, *art. 104*, cit., 2010, secondo cui: «Non minore rilievo sull'autonomia e l'indipendenza della magistratura, e dunque, ancora una volta, sull'interpretazione dell'art. 104, 1° co., Cost., derivante dalla configurazione del potere giudiziario – ad opera della giurisprudenza costituzionale – come potere "diffuso" all'interno della conflittualità con gli altri poteri dello Stato e il successivo approdo ad analogo riconoscimento anche per gli organi del pubblico ministero, in forza, in quest'ultimo caso, dell'art. 112». Per uno studio organico della figura del pubblico ministero all'interno dell'ordinamento costituzionale, si rimanda a N. ZANON, *Pubblico ministero e Costituzione*, Padova, 1996.

[24] Sul punto, F. BONIFACIO - G. GIACOBBE, *art. 104*, cit., 8, secondo cui «la previsione di un sistema nel quale […] la magistratura si colloca come struttura distinta da quelle proprie degli altri poteri dello Stato, rispetto ai quali si pone in posizione dialettica […] in quanto espressione di un autonomo potere […] costituisce la conseguenza necessaria di un'architettura costituzionale che privilegia il momento della garanzia attuato attraverso l'esercizio della giurisdizione»; ID, cit., 28, secondo cui «l'ambito di esercizio dell'autonomia risulta predeterminato, nella misura in cui la disciplina dell'ordine giudiziario è riservata alla legge sull'ordinamento giudiziario entro i limiti della quale l'autonomia può essere esplicata, e si pone, la stessa autonomia, in funzione strumentale rispetto all'indipendenza».

[25] Così M. LUCIANI, *Il Consiglio superiore della magistratura nel sistema costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, 1/2020, 8.

[26] Corte cost., sent. n. 142/1973. Più di recente, il principio è stato ribadito in Corte cost, sent. n. 136/2011, resa in ordine alle procedure di distacco dei magistrati italiani nominati presso l'Eurojust: «Dal carattere strumentale dei compiti dell'Eurojust rispetto all'attività delle autorità giudiziarie statali, dalla

Infine, intimamente connesse alla realizzazione dell'autonomia e dell'indipendenza, a tal punto da poter essere considerate naturali corollari dell'art. 104 Cost., risultano le ulteriori garanzie poste in seno al potere giurisdizionale e ricomprese negli articoli 105, 106, 107 e 108 della Carta, ove si stabiliscono, nell'ordine, le attribuzioni del C.S.M., la nomina dei magistrati per concorso[27], l'inamovibilità del singolo magistrato, la distinzione soltanto per diversità di funzioni, la necessità che l'organo requirente goda delle garanzie «stabilite nei suoi riguardi dalle norme sull'ordinamento giudiziario»[28], materia assistita da riserva di legge[29].

2.1 *Segue. Sulla distinzione tra norme ordinamentali e norme sulla giurisdizione nella sistematica costituzionale: brevi cenni*

Come anticipato, la Costituzione si occupa della magistratura all'interno del Titolo IV, Sezioni I e II, rubricate, rispettivamente, 'Ordinamento giurisdizionale' e 'Norme sulla giurisdizione': la collocazione all'interno del Testo non è casuale, poiché fa antecedere le norme riguardanti le garanzie ordinamentali a quelle inerenti al concreto esercizio della giurisdizione.

Invero, già in sede Costituente, diverse furono le proposte, non recepite, di operare una stringente selezione tra le disposizioni relative alla funzione giurisdizionale, che contenesse unicamente norme di principio[30], o di eliminarle definitivamente dalla Carta[31]. Prevalse l'orientamento favorevole alla realizzazione del duplice binario di garanzie, ordinamentali e giurisdizionali: *in primis*, l'inserimento nella Carta di princìpi inerenti all'ordinamento della magistratura, che avrebbero indirizzato la successiva

---

menzione di «poteri giudiziari» conferibili ai membri nazionali nei rispettivi ambiti territoriali, nonché dal rinvio agli ordinamenti interni per il "distacco" dei membri nazionali, consegue la necessità di accertare se nelle funzioni attribuite all'Eurojust ed ai suoi membri siano rinvenibili quegli elementi che, nell'ordinamento costituzionale italiano, consentono di qualificare come giudiziarie – e non amministrative – le funzioni esercitate dal pubblico ministero e giustificano, quindi, la previsione di garanzie di autonomia e di indipendenza».

[27] In ossequio ai princìpi contenuti nell'art. 97 della Costituzione.

[28] *Ex* art. 107, comma 4, Cost.

[29] Ai sensi dell'art. 108, comma 1, Cost.

[30] Si ricorda l'intervento dell'On. Pietro Mastino, tenuto in Assemblea Costituente il 6 novembre 1947, in cui si affermava: «Un primo pericolo, un primo inconveniente dobbiamo evitare: quello di includere nella Costituzione argomenti o elementi, che possono trovare miglior posto nel Codice di procedura o di diritto. La Costituzione dovrebbe avere anche in questo campi princìpi fondamentali, princìpi essenziali; la Costituzione dovrebbe tracciare le direttive, sulle quali poi dovranno essere formati e compilati i Codici di diritto e di procedura […] Ma quando sono affermati il diritto di ricorso in Cassazione per violazione di legge, e l'esecutorietà delle sentenze divenute definitive, si affermano due cose e due princìpi che, a mio avviso, meglio sarebbe collocare nel Codice di procedura».

[31] Tesi sostenuta dall'On. Giuseppe Maria Bettiol, il quale, nella seduta del 7 novembre 1947, lapidariamente interveniva sul punto: «Il progetto di Costituzione elenca tutta una serie di norme sulla giurisdizione. Ma io credo che tutte queste norme sulla giurisdizione sono norme che dovrebbero trovare collocazione nel Codice di procedura penale o in una legge dell'ordinamento giudiziario»; ripresa, successivamente, dagli Onorevoli Targetti e Carpano Maglioli, i quali, nella seduta del 26 novembre 1947, proponevano un emendamento atto a «Sopprimere l'intera Sezione».

normazione sull'ordinamento giudiziario[32]; poi, la previsione di «alcune garanzie fondamentali, in materia di giurisdizione […] anch'esse fondamento e base di integrazione nei codici»[33].

Dunque, le norme sulla giurisdizione rappresentano il *quomodo* processuale connesso all'esercizio delle funzioni, giudicante o requirente, da parte del magistrato; diversamente, le norme ordinamentali costituiscono le garanzie sostanziali che si pongono quale minimo comune denominatore al corretto esercizio della funzione stessa. E così, l'autonomia e l'indipendenza del magistrato rappresentano la radice di altrettante garanzie, di natura processuale, quali la terzietà e l'imparzialità: un giudice non autonomo e, quindi, non indipendente sul versante ordinamentale, non potrebbe definirsi né terzo, né imparziale all'interno del processo[34].

3. *Il Consiglio superiore della magistratura e le sue attribuzioni*

Posto a presidio dell'autonomia e dell'indipendenza dell'intero ordine giudiziario[35], il Consiglio superiore della magistratura garantisce l'autogoverno, sebbene temperato[36], della magistratura ordinaria[37].

---

[32] Sul punto, si veda la relazione tenuta dall'On. Ruini, nella qualità di Presidente della Commissione per la Costituzione, presentata alla Presidenza dell'Assemblea in data 6 febbraio 1947, in cui si legge: «Il titolo sulla magistratura non è, pel rimanente, che la collocazione nella carta costituzionale di princìpi, che verranno completati nelle norme sull'ordinamento giudiziario».

[33] *Ibidem*.

[34] Sul rapporto tra indipendenza e imparzialità, v. N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema costituzionale*, cit., 2006, 90-91, secondo cui «l'indipendenza, in quanto volta a fare in modo che il giudice non sia istituzionalmente collegato a nessun altro soggetto, è lo strumento per garantire l'imparzialità del giudice […] Ciò non significa che il giudice indipendente sia di per sé anche imparziale, ma che l'indipendenza del giudice è presupposto primo della sua imparzialità».

[35] Tanto che la dottrina e, in particolare, S. PANIZZA, *art. 104*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 2015, rivela come esso sia «posto al centro e a fondamento del complessivo disegno costituzionale relativo alla giurisdizione».

[36] Data la sua peculiare composizione.

[37] Di autogoverno della magistratura si parla in sede Costituente, nella discussione datata 8 gennaio 1947 e tenutasi presso la seconda Sezione della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione. Tra i sostenitori del principio dell'autogoverno vi era l'On. Piero Calamandrei, il quale affermava la necessità di concedere l'autogoverno «per avere una giustizia effettivamente funzionante e distaccata dalla politica», per cui appariva necessario «avere organi che siano in grado di applicare il diritto in modo eguale in tutti i casi, tecnicamente preparati e in condizione di giudicare con serenità e imparzialità». Dello stesso avviso l'On. Giovanni Leone, secondo cui «la costituzione del Consiglio superiore, con tutti i poteri previsti, deve servire a concedere le massime garanzie alla Magistratura». La dottrina ha criticato la definizione del Consiglio superiore della Magistratura quale organo di 'autogoverno' della magistratura: si pensi ad A. PIZZORUSSO, *Problemi definitori e prospettive di riforma del C.S.M.*, in *Quaderni costituzionali*, 1989, 471 ss., ora in *L'ordinamento giudiziario*, II, Napoli, 2019, 1065-1066, richiamato in M. LUCIANI, *Il Consiglio superiore*, *cit.*, 15, in cui l'A., sull'espressione "autogoverno della magistratura", parla di definizione «fortemente ambigua» sia perché "governo" è lemma che si attanaglia al potere esecutivo, sia perché «il prefisso 'auto' sembra alludere ad una situazione di autonomia nei confronti degli altri poteri dello Stato», che però non è l'autonomia propria «di un organo dello Stato dedito alla cura degli interessi generali nello stesso modo in cui tali interessi sono curati dagli altri organi collocati al vertice degli altri poteri che concorrono a formare la struttura costituzionale complessivamente considerata». Per M. LUCIANI, *Il Consiglio superiore*, *cit.*, 15-16, «parlare di "governo" della magistratura […] è equivoco, perché non è in tale "governo" che s'identifica la missione del Consiglio», sicché le funzioni espresse dall'art. 105 Cost. «implicano attività che possono

La dottrina ne ha evidenziato la collocazione sistematica all'interno del Testo fondamentale, immediatamente successiva all'affermazione dei principi di autonomia e indipendenza dell'ordine, in quanto funzionale alla realizzazione delle due garanzie, sottolineando come «il perimetro dell'attività del CSM [sia] pienamente definito da questa esigenza»[38]: tale affermazione ha consentito di superare, secondo parte della dottrina, il concetto di autogoverno, per accoglierne la funzione di organo di garanzia[39].

Controversa è, inoltre, la natura dell'organo; sul tema, la comunità scientifica si è divisa tra la classificazione di organo costituzionale o a rilevanza costituzionale. Tuttavia, posto che la caratteristica distintiva degli organi costituzionali è rappresentata dalla loro *indefettibilità*[40], non v'è chi non veda come «la sua eventuale soppressione muterebbe in modo considerevole sia la forma di Stato che la forma di governo»[41].

---

anche dirsi di "governo", ma queste sono il *mezzo*, non il *fine*, che resta saldamente ancorato alla garanzia dell'autonomia e dell'indipendenza». Secondo G. SILVESTRI, *Giustizia e giudici nel sistema costituzionale*, Torino, 1997, 176-177, se di autogoverno deve parlarsi, in quanto «recepito ormai anche da alcuni testi legislativi», allora l'espressione autogoverno è da accogliersi piuttosto in senso figurato che in una rigorosa accezione giuridica (così Corte cost. sent. n. 142/1973), «giacché non si può parlare di struttura rappresentativa dell'ordine giudiziario, se non ricorrendo alla equivoca e sfuggente figura della rappresentanza di interessi, la quale ha peraltro il difetto di evocare una visione strettamente corporativa del Consiglio, quasi si riducessero le sue funzioni alla difesa degli interessi dei magistrati». Da ultimo, G. SILVESTRI, *Settant'anni ed oltre di governo autonomo della magistratura: un bilancio e una riflessione sul futuro del CSM. Conclusioni*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 4/2020, 514, il quale, chiosando sull'annoso dibattito sulla natura dell'organo, se di 'autogoverno' o, piuttosto, di 'governo autonomo' della magistratura, ha evidenziato come trattasi di «controversie nominalistiche», concludendo che «Si tratta di organo di garanzia e non di governo, giacché, se di indirizzo politico si deve parlare al suo proposito, si deve far riferimento all'indirizzo politico costituzionale, ben diverso dall'indirizzo politico di maggioranza proprio di un organo di governo», sottolineando che «Nessuno deve governare la magistratura, né dall'esterno, né al suo stesso interno».

[38] V. F. SORRENTINO, *Governo dei giudici e giustizia amministrativa*, in AA. VV., *Controllare i giudici? (Cosa, chi, come, perché)*, a cura di G. CAMPANELLI, Torino, 2009, 188; M. LUCIANI, *Il Consiglio superiore*, cit., 15. Similmente, N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Bologna, 2019, 26, secondo cui «è l'esistenza di un organo come il C.S.M. a precostituire le condizioni indispensabili affinché sia garantita l'autonomia dell'ordine giudiziario». Si veda anche S. BARTOLE, R. BIN, *Art. 104*, cit., 929, secondo cui «La nozione di *autonomia* della magistratura è […] strettamente legata alla natura e all'ampiezza delle funzioni esercitate dal C.s.m.».

[39] R. ROMBOLI, *Il ruolo del Csm nell'ambito del sistema di garanzie e quale espressione del principio di separazione dei poteri: un dialogo con gli scritti di Gaetano Silvestri*, in *Questione Giustizia*, 24 ottobre 2024, 3, in cui l'Autore, richiamando G. SILVESTRI, *I problemi della giustizia italiana fra passato e presente*, in *Rivista AIC*, 14 novembre 2022, ricorda come «non si [debba] parlare né di governo e neppure di autogoverno, stante la composizione mista del Consiglio, perché non di governo si tratta, bensì di garanzia, in quanto "solo un vigile controllo reciproco tra eletti dal Parlamento ed eletti dagli stessi magistrati può impedire sia interferenze politiche, sia attentati all'indipendenza interna dei magistrati da parte degli stessi soggetti che sono chiamati a proteggerla"».

[40] Secondo l'insegnamento classico, cui lo scrivente aderisce, espresso in T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, *cit.*, 180, in cui l'A. specifica come gli organi costituzionali siano «indefettibili, nel senso che la loro presenza nell'ordinamento (con l'insieme delle loro attribuzioni e dei rapporti che fra di loro si instaurano oltre che del loro modo di formazione) provocherebbe un mutamento dell'assetto costituzionale dei poteri». In senso opposto, v. L. DAGA, *Il Consiglio superiore della magistratura*, Napoli, 1973, 265, il quale dubita della possibilità di identificare gli organi costituzionali muovendo dall'accertamento della loro indefettibilità. Sul tema, si segnala l'opera di E. CHELI, *Organi costituzionali e organi di rilevo costituzionale (appunti per una definizione)*, in *Studi economico-giuridici della Facoltà di Giurisprudenza di Cagliari*, XLVI, 1, 1966, 155 ss.

[41] In questi termini G. SILVESTRI, *Il vicepresidente del Csm nella Costituzione e nella legge*, in *Foro italiano*, 2015, V, 459, nota 2; G. SILVESTRI, *Settant'anni ed oltre di governo autonomo della magistratura*, cit., 514. Sulla classificazione del Consiglio superiore della magistratura quale organo a

Tanto premesso in ordine alla classificazione del Consiglio nel sistema costituzionale, esso concentra tutte le funzioni attinenti allo stato giuridico dei magistrati. La scelta non è casuale, tanto che in sede Costituente, l'On. Ruini, discutendo sul testo dell'art. 105 del Testo, sottolineò l'importanza di «fissare nell'articolo della Costituzione, come quattro chiodi, i punti essenziali, su cui è competente il Consiglio»[42], al fine di porre al riparo l'ordine giudiziario da potenziali invasioni da parte di altri poteri dello Stato, assunto che la magistratura, attraverso l'affermarsi del potere giurisdizionale quale potere diffuso, sieda su un piano equivalente rispetto agli altri poteri, «nel rapporto con i quali la Costituzione ha inteso realizzare un complesso meccanismo di equilibrio, che trova nel C.S.M. lo strumento (ritenuto) più idoneo per conseguirlo»[43].

Ordunque, la realizzazione delle garanzie d'ordine poste dal Testo fondamentale ha avuto la sua naturale evoluzione nella costituzionalizzazione delle attribuzioni in capo all'organo di autogoverno della magistratura[44]; una differente scelta in sede Costituente[45], avrebbe comportato una incompleta realizzazione dei presìdi posti a tutela del magistrato, sacrificandone l'indipendenza e, di riflesso, l'autonomia[46]. In proposito, è stato evidenziato come i poteri del C.S.M., considerati nel loro insieme, non rappresentino «la sommatoria di competenze frazionate […] ma si inseriscono in una *policy* di settore, i cui confini sono tracciabili a partire dal dettato costituzionale e dalle

---

rilevanza costituzionale, v. A. PIZZORUSSO, *Problemi definitori e prospettive di riforma del C.S.M.*, in *Quaderni costituzionali*, 1989, 471 ss., ora in *L'ordinamento giudiziario*, II, Napoli, 2019, 1068. Nonostante il sostanziale accoglimento della natura di organo a rilevanza costituzionale, ragiona di nozione «insoddisfacente e poco precisa» M. LUCIANI, *Il Consiglio superiore*, cit., 11, il quale, in punto di indefettibilità dell'organo, spiega che «Nel caso specifico del Consiglio superiore della magistratura […] la sua qualificazione di organo di rilevanza costituzionale lo mette solo apparentemente a completa disposizione del legislatore di revisione, perché questi dovrebbe essere in grado di identificare organi o meccanismi istituzionali alternativi capaci di erogare la medesima prestazione richiesta al Consiglio, che è - nientemeno - la garanzia dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura».

[42] Intervento alla seduta dell'Assemblea Costituente del 25 novembre 1947 dell'On. Giovanni Leone, reperibile al seguente indirizzo: https://www.nascitacostituzione.it/03p2/04t4/s1/104/index.htm?art104-030.htm&2

[43] F. BONIFACIO - G. GIACOBBE, *art. 104*, cit., 16. Sul punto, emblematica Corte cost., sent. n. 4/1986, punto 6 del *Considerato in diritto*, che ha definito il C.S.M. «pietra angolare» dell'ordinamento giudiziario.

[44] Che A. PIZZORUSSO, *Il Consiglio superiore della magistratura nella forma di governo vigente in Italia*, in *Questione giustizia*, 1984, 287, qualifica come funzioni di amministrazione della giurisdizione, richiamando quelle attività amministrative che risultano serventi all'esercizio del potere giurisdizionale e che si concretano nell'organizzazione degli uffici giudiziari, nella designazione dei soggetti che sono chiamati a presiedere tali uffici e nella realizzazione di tutte quelle garanzie che possono consentire ai magistrati di esercitare la funzione in completa indipendenza da qualunque centro di potere, sia esso pubblico o privato, interno o esterno all'ordine d'appartenenza.

[45] In tal senso depone, *ex plurimis*, l'intervento tenuto in data 8 gennaio 1947 dall'On. Ferdinando Targetti nella seconda Sezione della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, volto a sottolineare come la nascita del Consiglio superiore, con tutti i poteri previsti, fosse servente alla concessione di «massime garanzie» alla magistratura rispetto agli altri poteri.

[46] Sul punto S. BARTOLE, R. BIN, *Art. 104*, cit., 929, secondo cui la Costituzione affida al Consiglio superiore la totalità delle funzioni connesse allo stato giuridico dei magistrati poiché «potenzialmente pericolose» per l'indipendenza. Sul punto, anche N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Bologna, 2006, il quale rubrica il cap. I, par. 3 (part. pag. 5), "*La nozione di autonomia della magistratura è strettamente connessa all'esistenza del Consiglio superiore della magistratura*".

leggi attuative»[47], e che contribuiscono a ergere il Consiglio a «pietra angolare» dell'ordinamento giudiziario[48].

Sennonché, le garanzie che la Costituzione accorda all'ordine giudiziario hanno, in realtà, una intima connessione con la tutela della collettività, cui sono rivolte[49]: non solo il magistrato è soggetto alla legge[50], espressione indiretta della volontà popolare, cui è evidentemente rimesso, ma *attraverso* la legge, nell'esercizio della funzione alla luce dei principi costituzionali posti, egli diviene figura imprescindibile per la concreta applicazione delle supreme garanzie previste dalla Carta, e, su tutte, l'eguaglianza, formale e sostanziale[51]. A riprova di ciò, lo stesso principio contenuto nell'art. 101 Cost. cede il passo alla tutela dell'ordinamento costituzionale laddove il giudice ravvisi che la fonte primaria non sia allineata ai parametri della Carta, ben potendo il giudice sollevare questione di legittimità costituzionale, divenendo primo interprete del Testo fondamentale[52].

La doppia valenza delle garanzie connesse al potere giudiziario, nella logica dicotomica magistratura-collettività, vale a suffragare la tesi della elevazione del Consiglio superiore quale organo di garanzia, attribuzione anch'essa avente natura bidirezionale, posto che la massimizzazione delle garanzie d'ordine ha un precipitato diretto sulla realizzazione della sovranità popolare, nei limiti tracciati dal costituente e testé richiamati[53].

Come è stato giustamente osservato in dottrina, qualsiasi interferenza, interna o esterna, che dovesse colpire le attività di governo della magistratura, compromettendo

[47] In questi termini G. SILVESTRI, *Consiglio superiore della magistratura e sistema costituzionale*, in *Questione Giustizia*, 4/2017, 24. Il richiamo alla *policy* è un chiaro riferimento ad A. PIZZORUSSO, *L'organizzazione della giustizia in Italia*, ora in ID., *L'ordinamento giudiziario*, I, Napoli, 2019, 116.

[48] V. nota 38.

[49] In tema, Corte cost., sent. n. 497/2000, par. 5 del *Considerato in diritto*, in cui si afferma che il prestigio della magistratura e l'applicazione imparziale e indipendente della legge «non riguardano soltanto l'ordine giudiziario, riduttivamente inteso come corporazione professionale, ma appartengono alla generalità dei soggetti e, come del resto la stessa indipendenza della magistratura, costituiscono presidio dei diritti dei cittadini».

[50] Tanto l'organo giudicante *ex* art. 101 Cost., quanto il requirente *ex* artt. 107 e 112 Cost.

[51] Similmente, M. VOLPI, *La indipendenza della magistratura e l'equilibrio con gli altri poteri dello Stato tra modello costituzionale e ipotesi di riforma*, in S. MERLINI (a cura di), *Magistratura e politica*, Firenze, 2016, 90, secondo cui «l'indipendenza non è un privilegio più o meno corporativo, in quanto è strumentale rispetto all'eguaglianza delle persone di fronte alla giustizia e alla tutela dei diritti». In giurisprudenza, da ultimo, Corte dei conti, n. 2/SSRRCO/QMIG/19 del 26 febbraio 2019.

[52] Tanto che G. SILVESTRI, *Giustizia e giudici*, cit., 137, spiega come «Il raccordo magistratura-Corte costituzionale non soltanto garantisce le minoranze contro il prepotere delle maggioranze "democratiche" […] ma pone al riparo i diritti dei cittadini dalle fluttuazioni e dalle intermittenze della politica».

[53] In tal senso, v. *Ivi*, 138, in cui l'Autore, rifacendosi ai raccordi istituzionali tra la magistratura, il Presidente della Repubblica e la Corte costituzionale, nonché alla tutela rafforzata dell'indipendenza dell'ordine giudiziario «simboleggiata dalla struttura e dalle funzioni del Consiglio superiore della magistratura», conclude che tali aspetti «forniscono al corpo dei magistrati italiani un blocco di garanzie probabilmente unico, dal punto di vista formale, in tutte le democrazie occidentali», che rappresenta un «aspetto positivo del nostro sistema costituzionale […] a patto che sia resa effettiva, nei confronti dei magistrati, la pretesa istituzionale di comportamenti adeguati allo *status* specialissimo loro riconosciuto dalla Costituzione».

l'indipendenza del Consiglio, vanificherebbe di riflesso quella dell'intero ordine[54]; tutte le funzioni affidate dalla Carta al Consiglio superiore concorrono, all'unisono, a realizzare l'autonomia dell'ordine e l'indipendenza del magistrato nell'esercizio della funzione, rappresentando i punti cardinali attorno ai quali ruota l'intero sistema costituzionale delle garanzie attribuite al potere giudiziario. Privare il C.S.M. di anche solo una delle funzioni costituzionalmente previste realizzerebbe una compressione del principio di autogoverno, che verrebbe scomposto nella sua accezione integrale (costituzionale), per lasciar spazio alla decostruzione delle garanzie di autonomia e indipendenza, considerate *chiodi* irriducibili dallo stesso costituente[55]: accogliendo tale ricostruzione teorica, potrebbe ragionarsi di *indefettibilità funzionale* connessa al Consiglio superiore in quanto organo costituzionale di autogoverno, *rectius* di garanzia, della magistratura ordinaria[56].

3.1 *Segue. Il potere disciplinare*

Tra le attribuzioni spettanti al Consiglio, ai sensi dell'art. 105 Cost., figura la giurisdizione disciplinare nei riguardi dei magistrati ordinari[57].

L'affidamento del potere disciplinare sanzionatorio in capo all'organo di autogoverno della magistratura operata dal Costituente, riflette, da un lato, l'assoluta esigenza di indipendenza dell'ordine rispetto agli altri poteri e, d'altro canto, una responsabilità nei confronti dei soggetti cui è attribuito il potere di *ius dicere*, sanzionabile ogni qual volta l'attività del giudice si ponga in tensione con i princìpi che tale funzione sorreggono[58].

In quest'ottica, l'azione disciplinare dell'organo costituzionale diviene, nel contempo, garanzia di indipendenza del magistrato e di correttezza del suo operato rispetto alla collettività: il procedimento disciplinare, e l'eventuale sanzione, realizzano il momento di massima tensione tra un potere dello Stato, quello giudiziario, e il proprio fondamento, ossia la sovranità popolare, che si materializza sul terreno

[54] Cfr. M. LUCIANI, *Il Consiglio superiore*, cit., 16, secondo cui «le attività di "governo" […] non possono subire alcuna interferenza, non importa se esterna o interna, che, compromettendo l'indipendenza del Consiglio, comprometterebbe anche quella dell'intera magistratura».

[55] Il riferimento corre all' On. Ruini. V. nota 37.

[56] Sul punto, v. nota 41. Prosegue, poi, M. LUCIANI, *Il Consiglio superiore*, *cit.*, 13, sottolineando che «come ha osservato la Corte dei conti nella già ricordata pronuncia delle Sezioni riunite in sede di controllo, l'esigenza di indipendenza dal Governo "è particolarmente intensa per gli Organi [di rilevanza costituzionale] «a carattere magistratuale»" (i quali godono anche di "autonomia in sede regolamentare «atipica e rinforzata»"). Con la conseguenza che la loro eliminazione o revisione incontra a più forte ragione i limiti che poco sopra si sono indicati».

[57] In ordine, invece, all'azione disciplinare nei confronti dei giudici speciali e relative criticità, si rimanda a V. TENORE, *Sulla necessità di una riforma del regime disciplinare nelle magistrature speciali*, in *cortedeiconti.it*, 4/2022, 22-27. Sul tema, si segnala la sentenza n. 87/2009 della Corte costituzionale.

[58] Per una ricostruzione critica dei principali aspetti legati al potere disciplinare, v. F. DAL CANTO, *La responsabilità del magistrato nell'ordinamento italiano. La progressiva trasformazione di un modello: dalla responsabilità del magistrato burocrate a quella del magistrato professionista*, in *Associazionedeicostituzionalisti.it*, 3 novembre 2007, https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/dottrina/garanzie/dalcanto.html.

dell'applicazione della legge, in guisa di quanto previsto dall'art. 101 della Carta. Tale forma di responsabilità interna all'ordine di appartenenza[59], e posta a garanzia del corretto esercizio della funzione giurisdizionale[60], abbraccia finalità prescrittive, prima che sanzionatorie[61], poiché la responsabilità disciplinare del magistrato, lungi dall'essere sovrapponibile a quella prevista per gli altri impiegati pubblici[62], «esorbita dai confini dell'istituzione, per attingere alla generalità dell'ordinamento, al cui livello necessariamente si pongono le questioni che investono il modo di esercizio dell'attività giurisdizionale, destinataria principale dell'istanza di garanzia dei diritti dei cittadini»[63].

La ricostruzione operata trova riscontro nelle parole dell'On. Giovanni Leone, il quale considerava di primaria importanza la necessità di attribuire al Consiglio superiore la facoltà di imporre sanzioni disciplinari, al fine di sigillare le garanzie di autonomia e indipendenza previste dall'art. 104 del Testo fondamentale[64]; anche la Corte costituzionale ha considerato tale attribuzione, posta in seno al C.S.M., come «naturale conseguenza» dell'affermazione costituzionale dell'indipendenza e, *mutatis mutandis*, dell'autonomia della magistratura[65].

Nonostante l'assoluta rilevanza del procedimento disciplinare, a presidio della

[59] Che, posto in Costituzione a garanzia di indipendenza data la rilevanza della magistratura ordinaria quale potere dello Stato, ricalca il modello di responsabilità disciplinare propria degli appartenenti a un ordine professionale.

[60] Giacché, come osserva anche F. BIONDI, *La responsabilità disciplinare: problemi vecchi e nuovi*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 2/2021, 150, «quella disciplinare è dunque una responsabilità dei magistrati 'nei confronti dello Stato', in quanto l'azione può essere avviata dal Ministro della Giustizia […] In ossequio al principio di indipendenza, la decisione è però rimessa all'organo di governo autonomo. L'equilibrio è ben colto nella sentenza n. 497 del 2000, dove, proprio al fine di inquadrare concettualmente la responsabilità disciplinare, si legge che "il regolare e corretto svolgimento delle funzioni giudiziarie e il prestigio della magistratura investono il momento della concretizzazione dell'ordinamento attraverso la giurisdizione, vale a dire l'applicazione imparziale e indipendente della legge. Si tratta perciò di beni i quali, affidati alle cure del Consiglio superiore della magistratura, non riguardano soltanto l'ordine giudiziario, riduttivamente inteso come corporazione professionale, ma appartengono alla generalità dei soggetti e, come del resto la stessa indipendenza della magistratura, costituiscono presidio dei diritti dei cittadini"».

[61] F. BIONDI, *La responsabilità disciplinare: problemi vecchi e nuovi*, in F. GRANDI (a cura di), *Il Consiglio Superiore della Magistratura: snodi problematici e prospettive di riforma*, Napoli, 2021, 35.

[62] In tal senso, Corte cost., sent. n. 100/1981, in cui si legge: «il fondamento del potere disciplinare non può ricercarsi, come per gli (altri) impiegati pubblici, nel rapporto di supremazia speciale della pubblica amministrazione verso i propri dipendenti, dovendosi escludere un rapporto del genere nei riguardi dei magistrati stessi "sottoposti soltanto alla legge"». Ancora, Corte cost., sent. n. 289/1992. In dottrina, F. RIGANO, Status *costituzionale dei giudici e applicabilità della disciplina del pubblico impiego*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1992, 2111 ss.

[63] G. SILVESTRI, *Giustizia e giudici*, cit., 214. Similmente, N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema costituzionale*, cit., 2006, 165, secondo cui «Questa forma di responsabilità [disciplinare] non ha primariamente una funzione repressiva: ha in generale lo scopo di orientare i comportamenti dei soggetti che, appartenendo a certi ordini o categorie, svolgono determinate funzioni, sia allo scopo di preservare il prestigio di quegli ordini o categorie, sia allo scopo di tutelare i soggetti terzi che entrino in contatto con gli appartenenti all'ordine o alla categoria».

[64] Si veda la relazione dell'On. Giovanni Leone sul potere giudiziario e sulla corte di garanzia costituzionale, presentato in seno alla II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, secondo il quale secondo il quale «l'eventuale attribuzione al potere esecutivo della facoltà di imporre sanzioni disciplinari assoggetterebbe i magistrati a quel vincolo di soggezione dell'esecutivo, che infirmerebbe l'indipendenza del potere giudiziario». Perciò, un regime di «assoluta indipendenza del potere giudiziario» risultava incompatibile «con la sorveglianza di un organo del potere esecutivo», quale era il Ministro della Giustizia.

[65] Corte cost., sent. n. 12/1971. Cfr. S. PANIZZA, *art. 104*, cit., 2027.

collettività e del corretto funzionamento della stessa Repubblica[66], la Costituzione concede al magistrato sottoposto a procedimento disciplinare tutte le garanzie connesse al diritto di difesa[67], sicché lo stesso procedimento assume una duplice portata garantista: da un lato, per il cittadino eventualmente leso dall'operato dell'organo giudicante o requirente; d'altro lato, per il magistrato incolpato, il quale si vedrà sottoposto, con le garanzie difensive previste dalla Costituzione, a procedimento disciplinare da parte dell'organo di autogoverno dell'ordine e non da organi esterni, poiché nelle attribuzioni demandate al C.S.M., tra le quali figura la possibilità di imporre sanzioni disciplinari, si rispecchia il principio di indipendenza funzionale della magistratura ordinaria, configurandosi tali funzioni come «strumentali alla realizzazione dell'autonomia e dell'indipendenza dei magistrati»[68].

4. *Il disegno di legge costituzionale n. 1917: (alcune delle) criticità della riforma*

4.1 *La sottrazione del potere disciplinare al C.S.M. e la creazione dell'Alta Corte disciplinare: la contraddittorietà logica della relazione di accompagnamento al testo di riforma e la «rivisitazione della forma di autogoverno» della magistratura*

Nel contesto normativo richiamato si inserisce il disegno di legge costituzionale n. 1917, rubricato "Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione dell'Alta Corte disciplinare". Esso prevede, attraverso lo strumento della revisione costituzionale, l'istituzione di un nuovo giudice speciale in materia disciplinare, ossia la cd. Alta Corte disciplinare. Tale nuovo organo «di rilievo costituzionale»[69] concentrerebbe il potere disciplinare nei confronti dei magistrati ordinari, giudicanti e requirenti[70], eliminando dall'ordinamento l'attuale Sezione disciplinare in seno al C.S.M.

La creazione del giudice speciale pone, preliminarmente, specifici dubbi in ordine alla compatibilità con il principio di cui all'art. 102, comma 2, della Carta costituzionale, che sancisce il principio di unicità della giurisdizione.

Come è stato evidenziato in dottrina, occorre sottolineare che, qualora la funzione disciplinare fosse sottratta al Consiglio superiore, «tale organo diventerebbe una sorta di

[66] Come osserva G. SILVESTRI, *Giustizia e giudici*, cit., 209, secondo cui «il rispetto della deontologia professionale del giudice *interest rei publicae* ed oltrepassa pertanto la barriera dell'ordine interno del corpo, per attingere la sfera dell'immediata rilevanza comunitaria della richiesta e dell'applicazione della sanzione al magistrato».

[67] *Ex* art. 107 Cost., per come integrato, nel tempo, dalle sentenze della Corte costituzionale. Su tutte, Corte cost., sentt. nn. 497/2000 e 262/2003. Per una ricostruzione giurisprudenziale delle garanzie difensive connesse al procedimento disciplinare dei magistrati, v. A. LOLLO, *L'indipendenza interna dei magistrati nell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista AIC*, 4/2012, 1-16.

[68] Così, S. PANIZZA, *art. 104*, cit., 2023. Cfr. C. GIATTANASIO, *La magistratura*, in P. CALAMANDREI e A. LEVI (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze, 1950, 174.

[69] Così qualificato dallo stesso legislatore nella Relazione di accompagnamento al disegno di legge costituzionale n. 1917, presentato il 13 giugno 2024 alla Camera dei deputati, reperibile all'indirizzo https://documenti.camera.it/leg19/pdl/pdf/leg.19.pdl.camera.1917.19PDL0095000.pdf, 4.

[70] Peraltro in distonia con la *ratio* dell'intera riforma, basata sulla scissione dell'ordine unico.

'consiglio di amministrazione' del potere giudiziario, depotenziando fortemente il ruolo che la Costituzione gli attribuisce, con ripercussioni dirette su ogni principio sancito all'interno del Titolo IV, Parte II, della Costituzione»[71].

Tale operazione, alla luce di quanto argomentato, realizza la rottura del principio di autogoverno della magistratura, attraverso la menomazione funzionale dell'organo preposto a tal fine; l'affidamento della competenza disciplinare al Consiglio superiore, infatti, è finalizzata a «preservare l'autonomia e l'indipendenza della magistratura e la soggezione dei singoli magistrati solo alla legge»[72]: la sottrazione di tale potere realizza una compressione delle garanzie di cui all'art. 104 della Costituzione.

Sul punto, la relazione di accompagnamento al testo di riforma risulta contraddittoria.

Difatti, dichiarando che le garanzie d'autonomia e di indipendenza rappresentano un «assetto che qualunque ipotesi di riforma ordinamentale deve rispettare»[73], è evidente come la compressione funzionale del Consiglio superiore risulti in distonia con le richiamate finalità del legislatore costituzionale, il quale, anche in materia disciplinare, ragiona di «nuovo assetto delle competenze», che deve «risultare coerente»[74] con i principi di autonomia e indipendenza.

Per raggiungere l'obiettivo dichiarato di «promuovere un livello professionale e deontologico omogeneo per tutti gli appartenenti alle carriere giudicante e requirente»[75], il legislatore di riforma parla di «rivisitazione della forma di autogoverno»[76], salvo poi, argomentando in tema di selezione dei componenti togati chiamati a far parte dell'Alta Corte, riferirsi al potere disciplinare quale «espressione massima dell'autogoverno»[77] della magistratura: dunque, una rivisitazione della forma di autogoverno che prevede la sottrazione, in capo al Consiglio superiore, della funzione che rappresenta '*l'espressione massima*' di quel principio, realizza, oltre che una contraddizione in termini, un ripensamento *in peius* dell'autogoverno stesso e, *in re ipsa*, delle garanzie di autonomia e indipendenza[78].

L'effetto di una tale decostruzione del principio di autogoverno, radice delle garanzie d'ordine previste dall'art. 104 Cost., alterando il sistema delineato dalla Carta,

---

[71] Come hanno attentamente osservato C.A. CIARALLI, A. MAZZOLA, *Oltre la separazione delle carriere*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2024, 1-17.

[72] N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema costituzionale*, cit., 2006, 166.

[73] Relazione di accompagnamento al disegno di legge costituzionale n. 1917, pag. 1.

[74] *Ivi*, 4.

[75] *Ibidem*.

[76] *Ivi*, 1.

[77] *Ivi*, 5.

[78] Similmente, E. MALFATTI, R. ROMBOLI, *Presentazione*, in EAD. (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il Consiglio superiore della magistratura, tra modello costituzionale e prospettive di riforma*, in *Consulta online*, 2025, XIV, i quali evidenziano come «molti [siano] i punti critici della riforma relativamente all'Alta Corte di giustizia: la limitazione della competenza disciplinare ai soli giudici ordinari con esclusione di quelli speciali […]; la previsione per cui i componenti togati dovranno essere solo giudici di legittimità; la possibilità di appellare solamente alla stessa Alta Corte, con implicita deroga al principio dell'art. 111 Cost. che prevede che per le sentenze sia sempre ammesso il ricorso per cassazione», concludendo con la riflessione per cui «La sottrazione di tale funzione al Csm significa amputare una funzione essenziale e depotenziare il peso costituzionale dell'organo».

si concreta in uno sbilanciamento degli equilibri tra poteri dello Stato[79].

4.2 *Lo sdoppiamento del C.S.M. e il metodo del sorteggio*

La riforma prevede, altresì, la creazione di due distinti C.S.M., giudicante e requirente, cui affidare l'autogoverno[80] dei rispettivi ordini.

Sennonché, la previsione di due Consigli superiori pone specifiche perplessità in ordine alla creazione di nuovi organi costituzionali, che «non è mai bene moltiplicare», poiché «è in gioco il buon andamento del complessivo sistema»[81] ordinamentale. Vi è poi chi vede, nella scissione dell'ordine unico della magistratura, realizzato attraverso lo sdoppiamento dell'organo di autogoverno, il definitivo indebolimento del potere giudiziario rispetto agli altri poteri, posto che «in natura, come nelle istituzioni, la divisione di un organismo unitario in due ne determina generalmente il ridimensionamento nei rapporti esterni»[82].

Diverse sono le criticità connesse a siffatto nuovo impianto sistematico, che la dottrina non ha mancato di sottolineare. Orbene, la logica separatista rischia di «sottrarre la magistratura requirente a quella cultura della giurisdizione che fino ad oggi ha accomunato il percorso professionalizzante di ambo le categorie»[83], riconosciuta finanche dalla Corte costituzionale, la quale, in tema di accesso alla funzione giurisdizionale per mezzo del medesimo concorso, ha ragionato di «un iniziale *standard* uniforme di sapere giuridico, destinato ad affinarsi nel tempo» in base alla specifica funzione, ma che rappresenta una «garanzia minima, ma essenziale, della giurisdizione in modo neutrale»[84].

La creazione di un «corpo di accusatori professionali»[85], dotato di un organo di autogoverno composto per due terzi da pubblici ministeri, avvicina il rischio di generare «il potere dello Stato più forte che si sia mai avuto in alcun ordinamento costituzionale dell'epoca contemporanea»[86]: consacrare la funzione dell'accusa al più alto livello

---

[79] Cfr. T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit., 180: «Gli organi costituzionali sono, altresì, indefettibili […] laddove il loro venir meno (od una radicale riforma delle loro attribuzioni o del loro modo di formazione) provocherebbe un mutamento dell'assetto costituzionale dei poteri.

[80] Privato della funzione disciplinare.

[81] N. ZANON, *Perché non è bene avere un altro CSM*, in *Rivista AIC*, 21 ottobre 2024. Dello stesso avviso R. BALDUZZI, *Le proposte di revisione costituzionale d'iniziativa parlamentare in tema di giustizia*, in *Gruppo di Pisa*, 1/2024, 352, secondo cui «la creazione di due organi separati altera il modello perché punta alla formazione di due magistrature non solo funzionalmente, ma pure istituzionalmente e culturalmente distinte».

[82] Così M. GIALUZ, *Otto proposizioni critiche*, cit., 76.

[83] In questi termini A. LOLLO, *Sulla proposta di riforma costituzionale della magistratura ordinaria*, in *LCE online*, 1/2025, 90.

[84] Corte cost., sent. n. 41/2021, 12 del *Considerato in diritto*. Sul punto, v. R. ROMBOLI, *Il ruolo del Csm nell'ambito del sistema di garanzie*, cit., 16, il quale, richiamando Pizzorusso, suggerisce «la proposta, opposta a quella della separazione […] di rendere non facoltativo ma al contrario obbligatorio un periodo di permanenza del magistrato in entrambe le funzioni, al fine di acquisire quella che viene comunemente indicata, anche se con terminologia imprecisa, come la cultura della giurisdizione».

[85] Così G. SILVESTRI, *Indipendenza dei giudici e riforma del Csm*, in *Federalismi.it*, 1 giugno 2022.

[86] Queste le parole di A. PIZZORUSSO, *La costituzione ferita*, Roma, 1999, 149.

istituzionale, in una parificazione «di elevato valore simbolico»[87] con gli altri poteri dello Stato, ha per effetto la creazione di una «inquietante *Prokuratura* […] collocata in Costituzione»[88] e caratterizzata da autoreferenzialità, «un nuovo potere dello Stato», pronto a «entrare in conflitto con gli altri poteri»[89], con riflessi anche sul piano della giustizia costituzionale, ai sensi dell'art. 134 Cost.

Dunque, l'isolazionismo dei magistrati requirenti verrebbe a costituire «la "testa di ponte" di un imprevisto rafforzamento del sistema procuratorile»[90]: da una parte, la scissione degli organi di autogoverno indebolirebbe complessivamente il potere giudiziario, nel tratto delle garanzie ordinamentali costituzionalmente poste; d'altra parte, la magistratura requirente, emancipandosi dall'ordine unico, concentrerebbe un rischioso potere autonomo, assumendo progressivamente «un ruolo centrale nel dibattito pubblico»[91], col rischio di divenire «*part[e] in senso sostanziale e non soltanto processuale*», trovandosi inevitabilmente «a metà strada tra politica e giurisdizione»[92].

Altrettando discutibile la scelta di prevedere il sorteggio per l'elezione dei componenti togati (e non) dei rispettivi Consigli superiori.

Tale sistema, nelle intenzioni del legislatore idoneo al «superamento di logiche legate alla competizione elettorale, che non hanno dato buona prova di sé, indebolendo la stessa affidabilità dell'autogoverno»[93], ingenera più di un dubbio sul piano costituzionale.

Sennonché, è la logica stessa della competizione elettorale che, richiedendo il raggiungimento del massimo numero di voti possibile, implica la creazione di forme organizzative a supporto del candidato di turno[94]. Sul punto, il sorteggio sposta la competizione su un piano squisitamente correntizio, allontanando gli organi di autogoverno dal circuito democratico, poiché «chiunque abbia una minima dimestichezza con i sistemi elettorali sa benissimo che i *players* si adattano sempre alle nuove regole, le quali possono incentivare, ma giammai imporre una radicale ristrutturazione delle forme e dei contenuti della rappresentanza»[95]; la logica della sorte

[87] N. ZANON, *Perché non è bene avere un altro CSM*, cit.

[88] *Ibidem*. Parla di "Prokuratura" anche R. ROMBOLI, *L'indipendenza della magistratura. Storia, attualità, prospettive*, in *Giustizia insieme*, 26 settembre 2024, il quale evidenzia come la creazione di due Consigli superiori finirebbe per dar vita a «una sorta di "Prokuratura" della funzione dell'accusa, organo destinato a scaricare nell'ordinamento la forza sostanziale ed inquietante della funzione d'accusa, forza accresciuta da essere protetta, garantita e rappresentata da un organismo esponenziale separato e del tutto autonomo e non responsabile».

[89] *Ibidem*.

[90] A. LOLLO, *Sulla proposta di riforma costituzionale*, cit., 91. Similmente, v. P. FERRUA, *Il modello costituzionale del pubblico ministero*, in *Questione Giustizia*, 1/2010, 33, secondo cui verrebbe a esistere «la casta dei pubblici ministeri, più autoreferenziali che mai, proprio in quanto corpo isolato e autonomo da ogni altro potere».

[91] M. GIALUZ, *Otto proposizioni critiche*, cit., 84.

[92] G. SILVESTRI, *Giustizia e giudici*, cit., 110.

[93] Relazione di accompagnamento al disegno di legge costituzionale n. 1917, pag. 3.

[94] Cfr. M. LUCIANI, *Il sistema di elezione dei componenti togati del CSM*, in *Questione Giustizia*, 23 giugno 2020, 10.

[95] M. LUCIANI, *Il Consiglio superiore*, cit., 16, il quale, richiamando G. FERRI, *Il Consiglio Superiore della Magistratura e la riforma della giustizia*, ora in ID., *La magistratura in Italia. Raccolta di scritti*, Torino, 2018, 141, evidenzia come «la storia insegna che i vizi oggi lamentati si sono determinati proprio "a dispetto della volontà del legislatore di togliere alle correnti il monopolio dei seggi"».

non contribuirebbe a evitare le trattative correntizie, ma solo ad affidarle al caso, «aggiungendo una forte componente personale di chi, sentendosi svincolato da ogni responsabilità, potrebbe regolarsi […] sul motto "ora o mai più"»[96].

Affidare al sorteggio la composizione di un organo costituzionale varrebbe a «spezzare il nesso ricorrente fra l'ordinamento costituzionale e il linguaggio democratico»[97], essendo, il metodo casuale, estraneo al valore della democrazia e del principio della rappresentanza: attraverso il sorteggio, espressione di valori diversi da quelli propri della democrazia costituzionale, il C.S.M. diventerebbe «mero organo di amministrazione/gestione in senso stretto, non più l'organo costituzionale preposto alla tutela dell'autonomia ed indipendenza della magistratura, come è fatto proprio dall'art. 104 della Costituzione»[98].

Ma le garanzie di autonomia e indipendenza della magistratura «non riguardano direttamente le persone dei magistrati che ancor oggi hanno diritto di voto nell'occasione delle elezioni giudiziarie», bensì «gli organi di cui quei magistrati sono titolari»: il voto per la elezione dei componenti togati del Consiglio superiore rappresenta, dunque, «parte del plesso dei doveri dei titolari degli uffici giudiziari che, esercitandolo, concorrono a rendere concreta, ad implementare l'autonomia e indipendenza di quegli uffici e, quindi, della magistratura nel suo complesso»[99], con l'effetto di abbandonare siffatta lettura della Costituzione, a favore del sistema affidato al caso, definito in dottrina come «il più irrazionale di tutti»[100].

Risulterebbe altresì mortificato l'associazionismo giudiziario[101], con precipitati diretti sulle libertà di cui agli artt. 18 e 21 della Costituzione: difatti, i magistrati godono degli stessi diritti di libertà garantiti a ogni altro cittadino, e tali diritti possono incontrare un limite d'esercizio nei soli casi in cui vi sia il rischio di condizionamenti all'attività giudiziaria[102].

---

[96] G. SILVESTRI, *Consiglio superiore della magistratura e sistema costituzionale*, cit., 27. Lo stesso Autore, in G. SILVESTRI, *Separazione delle carriere: nella riforma il rischio di un'ipertrofia dell'accusa e di una eterogenesi dei fini*, cit., sottolinea un paradosso di non facile superamento: «Si potrebbe verificare il caso di un Consiglio composto in modo preponderante di membri di una sola tendenza, senza alcuna possibilità di rimedi o correttivi che non siano la negazione a posteriori del sorteggio stesso».

[97] A. LOLLO, *Sulla proposta di riforma costituzionale*, cit., 94.

[98] M. ROMANELLI, *La separazione delle carriere*, cit., che qualifica il sorteggio come un «fatto offensivo nei confronti della Magistratura, incompatibile con i valori costituzionali e funzionale alla delegittimazione dei due/tre nuovi organi costituzionali».

[99] S. BARTOLE, *L'assetto degli organi di amministrazione e giustizia disciplinare nel disegno di legge costituzionale n. 1917 sulla separazione delle carriere*, in *Rivista AIC*, 18 ottobre 2024.

[100] G. SILVESTRI, *Consiglio superiore della magistratura e sistema costituzionale*, cit., 22.

[101] Sul punto, S. BARTOLE, *L'assetto degli organi di amministrazione e giustizia*, cit., che ragiona di «peso affievolito» dell'associazionismo giudiziario.

[102] In tal senso, Corte cost., sent. n. 170/2018, punto 4 del *Considerato in diritto*. In dottrina, v. F. DONATI, *Il Consiglio superiore della magistratura, tra modello costituzionale e prospettive di riforma*, in R. ROMBOLI, E. MALFATTI (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso*, cit., 45, secondo cui «La composizione casuale […] mina alla radice l'autorevolezza dell'organo di governo autonomo, con ciò contraddicendo l'obiettivo di garantire e promuovere l'autonomia e l'indipendenza dei giudici e dei pubblici misteri, che pure il progetto di riforma intende conseguire. Non è un caso che tutti i documenti internazionali relativi alla composizione e alle funzioni degli organi di governo autonomo della magistratura richiedano che gli stessi siano composti in maggioranza da magistrati eletti da loro pari». Sempre in tema di sorteggio, ragiona di compromissione della «capacità funzionale dell'organo», G. AZZARITI, *La riforma dell'ordinamento della giustizia affidata al caso*, in R. ROMBOLI, E. MALFATTI (a

D'altronde, l'associazionismo interno alla magistratura «non è, di per sé, un fenomeno negativo»[103]; la linea di confine «tra lotta alle degenerazioni correntizie e normalizzazione della magistratura è sottile»[104]: l'invito è a non muoversi, su questo scivoloso terreno, con «imprudente disinvoltura»[105].

Pertanto, la ricostruzione operata consente di accedere alla tesi per cui «la revisione non pare […] superare i dubbi circa la conformità del sistema ideato con il modello di Csm voluto dal Costituente ed il ruolo che ad esso si è voluto riconoscere, né tantomeno le ragioni di opportunità da più parti avanzate in proposito»[106].

4.3 *La realizzazione del 'giusto processo' accusatorio ex art. 111 Cost. attraverso la riforma: criticità e interversione del disegno costituente*

Attraverso il disegno di legge costituzionale n. 1917, che «trae origine dal riconoscimento dei principi del giusto processo nel novellato articolo 111 della Costituzione, dall'evoluzione del sistema processuale italiano verso il modello accusatorio e da obiettivi di miglioramento della qualità della giurisdizione»[107], il legislatore di riforma ha inteso dare «attuazione alla separazione delle […] carriere in modo conforme alla struttura più coerente con le regole fondamentali del processo penale»[108]. Anche il ministro della Giustizia, come anticipato[109], ha sostenuto che la separazione delle carriere (ma, sarebbe più corretto, delle magistrature), «è consustanziale al processo accusatorio».

Occorre, preliminarmente, sottolineare come la compiuta realizzazione del sistema accusatorio attraverso la separazione delle carriere non rappresenti l'unica via possibile, tanto meno necessaria[110]. Ancorare l'obiettivo, peraltro lodevole, del

---

cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso,* cit., 171, il quale sottolinea come «Dal punto di vista delle funzioni è abbastanza evidente che non tutti i magistrati hanno le stesse competenze, ed alcuni – come in tutti gli ambiti e professioni – non sono – non saranno – in grado di assolvere adeguatamente i delicati compiti affidati al CSM dalla Costituzione (dall'art. 105). Inoltre, non credo possa neppure negarsi che una composizione casuale dell'organo, non può che tradursi in una riduzione dell'autorevolezza del/dei CSM».

[103] M. LUCIANI, *Il Consiglio superiore*, cit., 16.

[104] *Ivi*, 17.

[105] *Ibidem*.

[106] R. ROMBOLI, *Il ruolo del Csm nell'ambito del sistema di garanzie*, cit., 13.

[107] Relazione al d.d.l. costituzionale n. 1917, pag.1.

[108] *Ibidem*.

[109] V. nota 4.

[110] V. M. GIALUZ, *Otto proposizioni critiche*, cit., 77, secondo cui «non esiste un modello accusatorio in vitro verso il quale tendere» - e, per questa ragione - «suona un po' ambiguo il continuo richiamo […] al processo accusatorio». Sul punto, anche A. LOLLO, *Sulla proposta di riforma costituzionale*, cit., 88-89, sostiene che «la tesi per cui la separazione delle carriere rappresenterebbe la soluzione più idonea ad assicurare la garanzia della terzietà del giudice» - e, quindi, della compiuta realizzazione del sistema accusatorio secondo i richiamati obiettivi del legislatore di riforma - «appare fuorviante. Essa muove da un presupposto – quello per cui il giudice sarebbe 'culturalmente adesivo' alle prospettazioni del p.p. in ragione del rapporto di 'colleganza' che lega i due magistrati – del tutto assertivo e, ciò che più rileva, non suffragato né sul piano empirico né su quello normativo». In senso opposto, si vedano C. GUARNIERI, *Pubblico ministero e sistema politico*, Padova, 1984; F. CORDERO, *Procedura penale*, Milano, 2006, 212

«miglioramento della qualità della giurisdizione» alla scissione dell'ordine unico della magistratura, connota il discorso politico (che diviene giuridico nella proposta di riforma) dei caratteri della fallacia logica.

È altresì evidente come le garanzie introdotte attraverso la legge cost. n. 2 del 1999, consistenti, per quanto utile a questa trattazione, nella terzietà e imparzialità del giudice, siano state intercettate, anteriormente alla richiamata riforma, dalla giurisprudenza della Corte costituzionale. In più di un'occasione, il giudice delle leggi ha richiamato il principio di impazialità-terzietà, qualificandolo come connaturale alla funzione giurisdizionale[111] e spingendosi, anche col supporto delle fonti internazionali[112], ad affermare che, in carenza del suddetto binomio, «tutte le altre regole e garanzie processuali perderebbero di concreto significato»[113].

Più di recente, la stessa Corte ha chiarito che le garanzie di imparzialità e, soprattutto, di terzietà, indicano la neutralità processuale del giudice rispetto alla regiudicanda[114], essendo necessario «che le funzioni del giudicare siano assegnate a un soggetto "terzo", scevro di interessi propri che possano far velo alla rigorosa applicazione del diritto e anche sgombro da convinzioni precostituite in ordine alla materia su cui pronunciarsi»[115]: si tratta, dunque, di garanzie di natura processuale e, in tal senso, eloquente è la loro collocazione nel testo costituzionale tra le norme sulla giurisdizione[116].

Orbene, il progetto di revisione restituisce un quadro preoccupante del nuovo sistema che verrebbe a delinearsi in caso di approvazione, ossia la pretesa attuazione della terzietà *ex* art. 111 Cost., a discapito delle garanzie ordinamentali previste dall'art. 104 della Carta, anche attraverso la compressione funzionale dell'organo di autogoverno nel tratto disciplinare.

---

ss.; G. DI FEDERICO, *Obbligatorietà dell'azione penale e indipendenza del pubblico ministero*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 522 ss.

[111] In tal senso, Corte cost., sentt. nn. 93/1965, 41/1985, 148/1996, 351/1997 e 363/1998.

[112] Su tutte, l'art. 6 CEDU, che riconosce la garanzia dell'*impartial tribunal* al fine di realizzare il giusto processo.

[113] Corte cost., sent. n. 306/1997.

[114] Cfr. M. GIALUZ, *Otto proposizioni critiche*, cit., 78.

[115] Corte Cost., sent. n. 93/2024.

[116] Sul tema, N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema costituzionale*, cit., 2006, 103, secondo cui «la terzietà è caratteristica del giudice nel processo, come soggetto distinto dalle parti». Dello stesso avviso M. GIALUZ, *Otto proposizioni critiche*, cit., 78, il quale ricorda che «la piena attuazione del valore dell'imparzialità e della terzietà sancito dall'art. 111, comma 2, Cost. è compito del legislatore processuale»; A. LOLLO, *Sulla proposta di riforma costituzionale*, cit., 89, secondo cui «il concetto di terzietà, seppure ontologicamente connesso allo svolgimento dell'attività giudiziale, assum[e] una valenza eminentemente procedurale […] la terzietà rileva nel momento in cui il magistrato esercita la funzione giurisdizionale all'interno del *processo* e attraverso le sue regole». Anche la dottrina classica pare accedere a questa tesi, con F. BONIFACIO - G. GIACOBBE, *art. 104*, cit., 31, il quale, ragionando sul «problema della imparzialità del giudice», ricorda come esso sia «tradizionalmente impostato nel senso che lo stesso giudice deve operare, nell'esercizio della giurisdizione, in termini di terzietà rispetto ai contendenti». Differentemente, v. P. FERRUA, *Il 'giusto processo'*, Bologna, 2005, 51, secondo cui la garanzia della terzietà riguarderebbe il piano ordinamentale, mentre l'imparzialità sarebbe riferibile alla funzione esercitata dal giudice nel processo; A. ANDRONIO, *art. 111*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 2114, secondo il quale «con l'introduzione del principio di terzietà e imparzialità del giudice, il legislatore costituzionale ha inteso distinguere tra la posizione ordinamentale del giudice (terzietà) e la sua posizione nel concreto esercizio delle funzioni processuali (imparzialità)».

È bene ricordare, ancora una volta, come le garanzie ordinamentali siano intimamente connesse con l'esercizio della funzione giudiziale e, quindi, con le garanzie giurisdizionali (norme sulla giurisdizione), nonché logicamente preordinate a queste ultime, la cui realizzazione passa, necessariamente, per la concretizzazione delle prime. Voler realizzare una garanzia giurisdizionale attraverso la modificazione, *rectius* menomazione, del sistema ordinamentale posto, rappresenta un'interversione dei principi costituzionali connessi al potere giudiziario, per come definito dal Costituente e dalla stessa giurisprudenza costituzionale, che travalica i confini della scissione d'ordine: non può esserci un giudice terzo (e imparziale), se egli non è anche, e prima ancora, autonomo e indipendente.

5. *Riflessioni conclusive*

Tratteggiati i lineamenti delle principali criticità che, a parere dello scrivente, accompagnano il disegno di legge costituzionale n. 1917 e, più in generale, la separazione delle magistrature, è possibile formulare alcune conclusioni *de iure condendo*.

Non persuade la tesi per cui «chi critica ha […] il dovere di fare proposte alternative»[117]: anche solo voler mantenere intatto lo schema delineato dal Costituente rappresenta un'aspirazione idonea a giustificare le critiche alle proposte di revisione, nella convinzione che la «Costituzione non [sia] da ostacolo, ma anzi [agisca] da incentivo» alla conservazione del disegno costituzionale delle garanzie[118].

Il minimo comune denominatore delle modifiche costituzionali dev'essere rintracciato nella ragionevolezza dell'intervento, teso «a supporto di valori già trasformati in princìpi, in direzione di una loro maggiore e/o migliore implementazione»[119]: come si è cercato di dimostrare, nel caso di specie la riforma realizzerebbe la scissione dell'ordine unico della magistratura, la rottura della cultura della giurisdizione[120], la compressione funzionale dell'organo di autogoverno, con conseguente creazione di un nuovo giudice speciale in materia disciplinare per i soli magistrati ordinari, tutti riflessi che comprimono le garanzie ordinamentali previste dalla Carta e affidate, si badi bene, a un potere dello Stato.

Le esigenze che accompagnano una legge di revisione costituzionale devono essere valutate secondo il canone della ragionevolezza, onde evitare derive autoritarie, essendo demandato alla politica «il compito di scegliere le modalità»[121] con cui perseguire i fini indicati in Costituzione: anche l'indirizzo della maggioranza è, e deve essere, subordinato alla Costituzione formale che, in caso di contrasto, deve

[117] N. ZANON, *Perché non è bene avere un altro CSM*, cit.
[118] Cfr. G. SILVESTRI, *Giustizia e giudici*, cit., 46.
[119] G. SILVESTRI, *Valori, illusioni e finzioni*, in L. VENTURA, A. MORELLI (a cura di), cit., 49.
[120] V. note 83 e 84.
[121] Così L. VENTURA, *Relazione introduttiva*, in U. ADAMO, R. CARIDÀ, A. LOLLO, A. MORELLI, V. PUPO (a cura di), *Alla prova della revisione. Settanta anni di rigidità costituzionale*, Napoli, 2019, 14.

prevalere[122].

L'importanza del disegno costituzionale delle garanzie connesse al potere giudiziario, condensate nel Titolo IV, Sez. I, della Costituzione, è testimoniata da un intervento tenuto in Assemblea Costituente dall'On. Gennaro Cassiani, secondo cui «con queste norme, e particolarmente con quella […] dove è scritto che i magistrati dipendono soltanto dalla legge, si enuncia un principio che un tempo destava allarme»: nonostante ciò, è lucida la consapevolezza che tali principi siano necessari per la difesa del popolo da derive di altri poteri dello Stato, concludendo che quest'operazione «ci [avrebbe fatto] temere […] ove non [fossimo stati], invece, convinti di concorrere, attraverso queste norme, alla difesa delle pubbliche e delle private libertà del popolo italiano»[123].

Meritano, infine, attenzione i rilievi per cui la separazione delle carriere dei magistrati ordinari, sul presupposto che la Costituzione «non [contenga] alcun principio che imponga o al contrario precluda la configurazione di una carriera unica o di carriere separate fra i magistrati addetti […] alle funzioni giudicanti e a quelle requirenti»[124], potrebbe essere realizzata attraverso tecniche normative, nonché logiche ordinamentali, differenti.

Il riferimento corre alla legge ordinaria, attraverso la previsione di due sezioni distinte del medesimo Consiglio superiore[125], evitandone la menomazione funzionale. Di riflesso, potrebbero coesistere due sezioni giurisdizionali specializzate in materia disciplinare, in seno a ciascun organo di autogoverno, in linea con quanto previsto dall'art. 102, comma 2, Cost.: così facendo, potrebbero evitarsi quei «duri scontri intorno ad una revisione costituzionale che divide, perché per alcuni ha forza simbolica salvifica e per altri nefasta»[126]; tuttavia non sarebbero superate le doglianze relative alla possibile creazione di un «corpo di accusatori professionali»[127], con tutti i rilievi che, sul punto, sono stati sollevati, nonché i riflessi che la separazione comporta in termini di soffocamento della cultura della giurisdizione[128].

Semmai, bisognerebbe riflettere sull'esigenza di «riordinare razionalmente il sistema delle fonti del diritto e di riqualificare la produzione legislativa parlamentare»,

---

[122] Cfr. *Ivi*, 13.

[123] Intervento in Assemblea Costituente dell'On. Gennaro Cassiani, tenuto in data 14 novembre 1947, seduta antimeridiana.

[124] Corte cost., sentt. nn. 57/2000 e 58/2022.

[125] In tal senso, si converge con le tesi di N. ZANON, *Perché non è bene avere un altro CSM*, *cit*., in cui l'A. manifesta la possibilità di suddividere il CSM in due sezioni distinte attraverso una legge ordinaria («non sarei del tutto certo che per introdurre una suddivisione dell'unico CSM in due sezioni sia necessaria una revisione costituzionale").

[126] *Ibidem*.

[127] V. nota 85.

[128] Ancora, sul tema v. anche G. SILVESTRI, *Le proposte di revisione costituzionale d'iniziativa parlamentare in tema di giustizia*, in *Gruppo di Pisa*, 1/2024, 364; V. GREVI, *Pubblico ministero e giudice: funzioni e carriere in discussione*, in *Pubblico e riforma dell'ordinamento giudiziario, Atti del Convegno dell'Associazione tra gli studiosi del processo penale (Udine 2004)*, Milano, 2006, 37, il quale pone l'attenzione sul «pericolo di un corpo separato di magistrati del pubblico ministero. Un corpo di magistrati privi di cultura giurisdizionale e fortemente aggregati, in sintonia con la mentalità dominante presso gli organi di polizia giudiziaria, nell'ottica di un ruolo di "avvocati dell'accusa" pressoché aprioristicamente indirizzati verso l'obiettivo accusatorio».

anziché preferire «la via della restrizione dei margini di indipendenza istituzionale dei giudici, allo scopo di *sostituire la discrezionalità politica a quella giudiziaria*»[129]. Tuttavia, ciò dipende dalla politica del diritto adottata dal legislatore, rendendo attuale la riflessione per cui «le leggi incontrano sempre sulla propria strada le passioni e i pregiudizi del legislatore. Talora vi passano attraverso, ma se ne impregnano; talaltra vi restano impigliate e vi si incorporano»[130]: l'impressione è che, questa volta, il disegno di legge costituzionale sia rimasto impigliato.

[129] Così G. SILVESTRI, *Giustizia e giudici*, cit., 176, secondo cui «Poiché la frantumazione ed il carattere alluvionale della legislazione determinano necessariamente ampi spazi di manovra nel momento applicativo del diritto, si preferisce riempirli con la politica anziché con la giurisdizione». L'A. ricorda, infine, che «Le garanzie istituzionali previste dalla Costituzione italiana sono invece sufficiente, *se correttamente intese*, a mantenere un equilibrio soddisfacente tra giustizia e politica, sempre che non si pretenda assurdamente che l'una si disinteressi dell'altra e viceversa».

[130] MONTESQUIEU, *De l'Espirit des lois*, XXX, cap. XIX: «Les lois rencontrent toujours les passions et les préjugés du législateur. Quelquefois elles passent au travers, et s'y teignent; quelquefois elles y restent, et s'y incorporent»