



Costituzione e Carte dei diritti fondamentali

La separazione delle carriere dei magistrati

La giustizia italiana tra riforma e referendum

di [Giovanni Canzio](#)

Quella approvata dal Parlamento è una riforma davvero significativa per la giustizia italiana o non cambierà quasi nulla? Quali sono i suoi aspetti positivi e negativi e quale impatto essa avrà sui cittadini italiani?

17 marzo 2026

Sommario: 1. [La cornice e i contenuti della riforma](#) – 2. [Il modello costituzionale del 1948](#) – 3. [Gli obiettivi della riforma](#) – 4. [Eterogenesi dei fini](#) – 5. [Criticità e questioni aperte](#)

1. La cornice e i contenuti della riforma

Il Senato della Repubblica, nella seduta del 30 ottobre 2025, ha approvato il testo della legge di revisione costituzionale, recante «Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare», conforme – non avendo subito alcun emendamento – al disegno di legge presentato il 13 giugno 2024 dal presidente del Consiglio dei ministri e dal ministro della Giustizia (Atto n. 1917/C e n. 1353/S). Essendo stata approvata in seconda votazione

a maggioranza assoluta ma inferiore a due terzi dei membri di ciascuna Camera, la legge, su richiesta di un quinto dei membri di una Camera o di cinquecentomila elettori o di cinque Consigli regionali entro tre mesi dalla sua pubblicazione, è soggetta a referendum **confermativo** e, **senza che occorra un quorum** per la sua validità, viene promulgata in presenza della maggioranza dei voti validi degli elettori.

In sintesi, i contenuti:

- La magistratura «costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere» ed «è composta dai magistrati della carriera giudicante e della carriera requirente» (Cost., art. 104, co. 1); le «distinte» carriere sono disciplinate dall'ordinamento giudiziario (art. 102, co. 1).
- Si istituiscono due Consigli superiori della magistratura, giudicante e inquirente, presieduti dal presidente della Repubblica (artt. 87, co. 10, e 104, co. 2, cui seguono le modifiche degli artt. 107, co. 1, e 110, co. 1). Circa la loro composizione (art. 104 Cost.), si prevedono, per la componente di un terzo dei laici (professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati con almeno quindici anni di esercizio), l'estrazione «a sorte» da un elenco compilato dal Parlamento in seduta comune, e per la componente togata di due terzi («nel numero e secondo le procedure previsti dalla legge») il sorteggio secco. I componenti designati mediante sorteggio durano in carica quattro anni e non possono partecipare alla procedura di sorteggio successiva. Il vicepresidente di ciascun Consiglio è eletto fra i componenti laici designati mediante sorteggio.
- In ordine alle competenze spettanti a ciascun Consiglio secondo l'ordinamento giudiziario (art. 105), viene esclusa la giurisdizione disciplinare, per la quale è istituita l'«Alta Corte disciplinare», composta da quindici giudici, di cui tre laici, nominati dal presidente della Repubblica tra professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati con almeno venti anni di esercizio, tre laici estratti a sorte da un elenco di soggetti in possesso dei medesimi requisiti, compilato dal Parlamento in seduta comune, sei magistrati giudicanti e tre requirenti, «estratti a sorte» tra gli appartenenti alle rispettive categorie con almeno venti anni di esercizio delle funzioni giudiziarie e che svolgano o abbiano svolto funzioni di legittimità. Il presidente è eletto tra i laici. I giudici durano in carica quattro anni e l'incarico non può essere rinnovato.
- La legge determina gli illeciti e le sanzioni disciplinari, indica la composizione dei collegi, stabilisce le forme del procedimento e le norme per il funzionamento dell'Alta Corte. Contro le sentenze emesse da questa in prima istanza è ammessa «impugnazione, anche per motivi di merito, soltanto dinanzi alla stessa Alta Corte», che giudica senza la partecipazione dei componenti che hanno concorso a pronunciare la decisione impugnata.
- Infine, si prevede (art. 106, co. 3) che il Consiglio giudicante possa nominare «per meriti insigni» quali consiglieri della Corte di cassazione i magistrati appartenenti alla

magistratura requirente con almeno quindici anni di esercizio delle funzioni.

2. Il modello costituzionale del 1948

La riforma, da tempo autorevolmente sostenuta dall'Unione delle Camere Penali e contrastata dall'Associazione Nazionale Magistrati, impropriamente definita “sulla separazione delle carriere” (che di fatto risultano già radicalmente separate), destruttura la mirabile architettura disegnata, nel Titolo IV del Capo II della Costituzione del 1948 rubricato «La Magistratura», da Piero Calamandrei, presidente del ricostituito Consiglio Nazionale Forense dopo la sconfitta del fascismo.

All'esito di un serrato dibattito fra le diverse posizioni culturali e ideologiche, prevalse nell'Assemblea costituente il progetto di Calamandrei, che rivendicava l'unità, l'autonomia e l'indipendenza dell'intera magistratura, sia giudicante che requirente, il cui presidio era affidato a un organo di governo autonomo, il Consiglio superiore della magistratura, e la cui opera, nel perseguimento del comune fine di giustizia e di garanzia dei diritti e delle libertà dei cittadini, si voleva soggetta solo alla legge e alla ragione e sottratta alle mutevoli logiche e ai condizionamenti delle maggioranze politiche e del consenso popolare. La lettura del principio di obbligatorietà dell'azione penale (art. 112 Cost.), in funzione dell'eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, suggeriva l'idea di promuovere la diffusione di una comune cultura della giurisdizione, che avrebbe dovuto contaminare i pur differenti mestieri del giudice e del pubblico ministero.

3. Gli obiettivi della riforma

La riforma costituzionale, a ben vedere, non ha come obiettivo il miglioramento dello stato in cui versa l'amministrazione del sistema giudiziario (quanto alla eccessiva lunghezza dei tempi, all'insostenibilità dei costi e alle diffuse carenze di servizi, logistica, organici del personale, risorse materiali, tecnologiche e informatiche) e, di conseguenza, delle reali condizioni per l'esercizio del diritto dei cittadini di accesso al sistema di giustizia. La separazione delle carriere non ha alcuna influenza, diretta o indiretta, sulla qualità e sull'efficace funzionamento della macchina della giustizia, che viene oggi faticosamente governata dai magistrati nonostante le persistenti criticità organizzative, ascrivibili alla esclusiva competenza e responsabilità del Ministero della Giustizia.

Si sostiene che, finalmente, grazie alla separazione delle carriere, il giudice potrà dirsi davvero **terzo e imparziale** rispetto alla posizione di parità delle parti. Ma l'affermazione, oltre che apodittica, è in linea di fatto agevolmente confutabile, com'è testimoniato dall'elevato numero di decisioni dei giudici che non confermano l'ipotesi formulata dall'accusa sia in primo grado (oltre il 40%), sia nei gradi di impugnazione, smentendo così la tesi di una sorta di *favor* di principio accordato dai giudici ai pubblici ministeri.

Come pure si afferma apoditticamente che il sorteggio secco dei magistrati ("uno vale uno?") avrebbe il fine di sterilizzare la indebita sovrapposizione delle correnti dell'Associazione Nazionale Magistrati nelle dinamiche delle deliberazioni consiliari. E si aggiunge che la giurisdizione disciplinare dovrebbe essere sottratta al suo alveo naturale, il Consiglio superiore, per essere affidata a un organismo esterno, perché oggi verrebbe esercitata secondo logiche correntizie di pregiudiziale favore o sfavore nei confronti dei magistrati incolpati.

E però, fatti salvi rari e sicuramente deprecabili episodi che non vanno affatto oscurati, la stragrande maggioranza delle deliberazioni consiliari sono adottate all'unanimità, mentre sono noti il sistematico ed efficace rigore sanzionatorio della giustizia disciplinare sia in primo grado dinanzi alla speciale sezione del Consiglio che in sede d'impugnazione dinanzi alle sezioni unite civili della Corte di cassazione, e ancora prima viene apprezzato il prudente esercizio del potere d'inchiesta affidato al Procuratore generale presso la stessa Corte e al ministro della Giustizia, il quale, però, sembra non intendere farne uso. In realtà, a ben vedere, la riforma costituzionale persegue ideologicamente il riequilibrio complessivo dei rapporti fra il potere politico e quello giurisdizionale (solo della giurisdizione ordinaria, tuttavia, non anche delle altre, benché equiparabili, giurisdizioni: amministrativa, contabile, tributaria e militare), il cui peso viene considerato eccessivamente pervasivo rispetto al primo.

4. Eterogenesi dei fini

Che il pubblico ministero sia un organo di giustizia che agisce nella dimensione della legalità costituzionale e che debba godere, come ogni altro magistrato, di uno statuto di autonomia e indipendenza non è revocabile in dubbio, né viene messo in discussione dal progetto riformatore. Ma la conquista, solo recente, di tale statuto non va data per scontata e irreversibile, considerato che un analogo modello non viene riconosciuto dagli ordinamenti giudiziari della

quasi totalità dei Paesi dell'Europa continentale e, in special modo, da tutti i Paesi di *common law*, nei quali il radicale sistema accusatorio accentua i caratteri di dipendenza o comunque di stretto collegamento del pubblico ministero con il potere esecutivo.

Si è rilevato, in proposito, che nei primi decenni di questo secolo, accanto al largo dispiegarsi del potere del giudice-interprete, è andato crescendo il potere d'inchiesta del pubblico ministero. Questi, avvalendosi nelle indagini dei più moderni strumenti tecnologici e del diffuso utilizzo dei media e dei social network, appare porsi spesso al centro del sistema di giustizia, svolgendo talora un' incisiva opera di supplenza nella *governance* di molteplici aspetti dell'economia, della finanza, della politica e della società.

Inoltre, nel difficile rapporto fra la categoria del tempo e la funzione di giustizia, l'opinione pubblica, mossa dalla legittima ansia di legalità e sicurezza delle vittime e dei cittadini, preferisce accordare da subito il privilegio della fiducia alla formulazione dell'atto di accusa e agli esiti dell'investigazione, che tuttavia, anche in virtù di un deprecabile intreccio di relazioni con la stampa e i media mirate a valorizzare l'ipotesi accusatoria, colpiscono ingiustamente la dignità e la libertà della persona dell'indagato, contro la presunzione di innocenza e le garanzie da cui dovrebbe essere assistito.

Il pubblico ministero viene ad assumere, nella cronaca giudiziaria, l'impropria veste di prevalente, se non esclusivo, *storyteller* di casi e questioni di giustizia, in alternativa al contesto storico-spaziale e alle regole del confronto dialettico nel processo, amplificando così gli effetti perversi della **giustizia mediatica** e del **populismo penale**, fino al rischio di condizionamento della terzietà e imparzialità del giudice nell'accertamento della verità e nella presa di decisione.

Alla stregua di questi rilievi, la revisione costituzionale in tema di separazione delle carriere dei magistrati potrebbe determinare, di riflesso, una più spiccata autoreferenzialità (anche nei rapporti con la narrazione mediatica e con l'opinione pubblica) e un ancora più accentuato distacco del pubblico ministero, quale incontrastato vertice della polizia giudiziaria e titolare del potere di indagine, rispetto alle incerte e lontane nel tempo sorti del giudizio, cui restano solo formalmente affidati la ricostruzione probatoria dei fatti e l'accertamento della verità nel contraddittorio fra le parti.

Sembra evidente il rischio che, per una paradossale eterogenesi dei fini, prevalgano logiche di chiusura corporativa, opposte alla linea, tracciata dalla Costituzione, dell'attrazione ordinamentale del pubblico ministero nel sistema e nella cultura della giurisdizione, prospettandosi viceversa l'istituzione di uno speciale, autonomo e autogovernato potere, privo di

vincoli gerarchici, diffuso e indipendente da ogni altro potere e dallo stesso potere giurisdizionale.

Insomma, un eccentrico e inedito modello nel panorama degli ordinamenti internazionali, nei quali non è dato rinvenire il riconoscimento di un così largo statuto di autonomia e indipendenza a favore di un pubblico ministero separato dal giudice e dalla giurisdizione. Con l'effetto collaterale di legittimare l'obiettivo e smisurato rafforzamento della sfera di influenza, nel complessivo sistema di giustizia e nelle dinamiche dei comportamenti concreti, della figura del pubblico ministero, nel ruolo strategico di titolare esclusivo dell'inchiesta e dell'azione penale.

Né vale obiettare che il modello della separazione delle carriere giudicante e inquirente è realizzato in molti altri Paesi – Francia, Germania, Portogallo, oltre quelli di *common law* ispirati al sistema accusatorio – perché, pure a prescindere dalla comune formazione professionale praticata da quei magistrati e dalla consentita transizione dall'una all'altra professione, in quei Paesi l'esercizio dell'azione penale è discrezionale, non obbligatorio, e la complessa articolazione della magistratura inquirente dipende gerarchicamente dal ministro della Giustizia o da un procuratore generale o è comunque coordinata da un'autorità centrale.

Dunque, la riforma sembra assestare un duro colpo al sapiente equilibrio del modello disegnato dai Costituenti e alle reali esigenze di tutela dei diritti e delle libertà della persona, atteso l'evidente, minorato assetto delle garanzie della difesa a fronte del tuttora inesplorato potenziamento dei poteri del magistrato inquirente.

5. Criticità e questioni aperte

Le considerazioni che riguardano la cornice, i contenuti e le finalità della revisione costituzionale, vanno inoltre integrate da una serie di specifici rilievi critici, attinenti a taluni aspetti tecnico-giuridici della regolamentazione, poiché restano tuttora senza risposta numerose questioni di straordinario rilievo istituzionale e organizzativo.

Non è affatto chiaro in quali forme e modalità saranno disciplinate le ineludibili esigenze di coordinamento fra i due organi di governo della magistratura e fra ciascuno di essi e il ministro della Giustizia, ai fini dell'efficace funzionamento del sistema di giustizia, né in quali termini verranno regolati gli eventuali conflitti fra essi, essendo entrambi presieduti dal presidente della Repubblica.

Non può tacersi, inoltre, che, per una elementare regola di uniformità di disciplina, a un'analogia sorte di separazione delle carriere dovrebbero andare incontro sia la giurisdizione militare che quella contabile, per le quali sono parimenti previste le distinte funzioni inquirenti e giudicanti.

Non è precisato in quale proporzione sarebbe distribuita fra giudici e pubblici ministeri la quota di un terzo dei giudici della Corte costituzionale nominati dalle supreme magistrature ordinaria e amministrativa, ai sensi dell'art. 135, co. 1 e 2, Cost.

Neppure si è ritenuta meritevole di considerazione la speciale condizione dell'ufficio della Procura generale presso la Corte di cassazione, che, com'è noto, non svolge le funzioni di rappresentante dell'accusa nel giudizio civile e penale di legittimità, bensì quelle di autorevole collaboratore nell'esercizio della nomofilachia e nella formazione del diritto vivente, nonché il ruolo di titolare, insieme col ministro della Giustizia, del potere d'inchiesta disciplinare nei confronti di tutti i magistrati ordinari, inquirenti e giudicanti. Sicché, viene naturale chiedersi a quale Autorità verrebbe attribuito siffatto potere nei confronti dei giudici, una volta che questi siano separati dai pubblici ministeri.

Si è detto che all'Alta Corte, composta da giudici e pubblici ministeri per la componente togata, viene – contraddittoriamente – attribuita l'unica giurisdizione disciplinare, sia in primo grado che in appello, nei confronti di tutti i magistrati della giurisdizione ordinaria, benché separati e facenti capo a distinti e autonomi organi consiliari.

Ma, se il procedimento disciplinare conserva il tradizionale carattere giurisdizionale (art. 105: «giurisdizione disciplinare», «giudici dell'Alta Corte») e non è degradato a mero procedimento amministrativo, appare destinato a sopravvivere il sindacato riservato alla Corte di cassazione «per violazione di legge», ai sensi dell'art. 111, co. 7, Cost., avverso le decisioni di appello («anche per motivi di merito») dell'Alta Corte nei confronti di tutti i magistrati ordinari, inquirenti e giudicanti, con un ingiustificato appesantimento delle forme e dei tempi della procedura.

Rimane altresì inspiegabile la ragione per la quale debbano restare estranei all'Alta Corte i procedimenti aperti nei confronti dei magistrati appartenenti ai plessi delle altre giurisdizioni speciali (militare, amministrativa, contabile, tributaria), che pure sono storicamente caratterizzati da vistose criticità e che, perciò, sarebbe stato più corretto riportare nell'alveo di un'unica istanza di giustizia disciplinare.

Infine, nulla si dice sul futuro dell'insegnamento delle materie giuridiche nelle università (se in termini di comune cultura dei valori della giurisdizione o di funzionale specializzazione degli

studi), sulle regole del concorso di accesso alla magistratura (se in termini di unità o di separazione delle materie e delle prove), sulla formazione professionale dei magistrati (presso un'unica scuola, articolata in plurimi e coordinati segmenti, o presso due differenti e autonome scuole).

Infine, resta aperta la questione se e con quali modalità la distinzione degli organi di governo autonomo della magistratura, inquirente e giudicante, dovrebbe rispecchiarsi anche nella composizione e nelle funzioni dei Consigli giudiziari distrettuali.

Si tratta di profili di assoluto rilievo, sia istituzionale che tecnico-organizzativo, rispetto ai quali appare davvero scarna e poco rassicurante la generica disposizione transitoria dettata dall'art. 8, co. 1, del testo di legge della riforma, secondo cui «Le leggi del Consiglio superiore della magistratura, sull'ordinamento giudiziario e sulla giurisdizione disciplinare sono adeguate alle disposizioni della presente legge costituzionale entro un anno dalla sua entrata in vigore».

Si prospetta dunque all'orizzonte il rischio concreto della delegittimazione della magistratura ordinaria e – va sottolineato – solo di quella ordinaria, come «ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere» e del conseguente declino della fiducia dei cittadini nell'opera dei magistrati. Un'operazione ideologica e politica, questa, che potrebbe mettere in crisi il bilanciamento reciproco fra i poteri dello Stato, a salvaguardia dei diritti e delle libertà dei cittadini, e con esso la tenuta complessiva dello Stato di diritto.

Contributo già apparso sul [n.1/2026](#) della rivista *Vita e pensiero*.