

SEPARAZIONE DELLE CARRIERE: INDEBOLISCE L'INDIPENDENZA DELLA MAGISTRATURA E MIRA A UN FUTURO CONTROLLO POLITICO

La Camera ha approvato in prima lettura il disegno di legge costituzionale, presentato dal governo, contenente "Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare".

I voti favorevoli sono stati 174, i contrari 92, gli astenuti 5.

Il Partito democratico ha fortemente contrastato questo provvedimento e **ha votato No**.

Il disegno di legge costituzionale è composto di otto articoli e modifica il Titolo IV della Costituzione, con l'obiettivo di **separare le carriere dei magistrati**. Interviene, dunque, sugli articoli 87, 102, 105, 106, 107 e 110 della Costituzione, prevedendo una **separazione della funzione** giudicante da quella requirente; istituisce **due distinti organi di autogoverno** della magistratura: il Consiglio superiore della magistratura giudicante e il Consiglio superiore della magistratura requirente; attribuisce la presidenza di entrambi gli organi al Presidente della Repubblica.

I membri di diritto del Consiglio superiore della magistratura giudicante e del Consiglio superiore della magistratura requirente sono, rispettivamente, il primo Presidente della Corte di Cassazione e il Procuratore generale della Corte di Cassazione. **Gli altri componenti** di ciascuno dei Consigli superiori vengono, invece, **estratti a sorte**; per un terzo da un elenco di professori e avvocati compilato dal Parlamento in seduta comune e, per i restanti due terzi, rispettivamente, tra i magistrati giudicanti e tra i magistrati requirenti. Si prevede che i vicepresidenti di ciascuno degli organi siano eletti fra i componenti sorteggiati dall'elenco compilato dal Parlamento. Viene, inoltre, **istituita l'Alta Corte disciplinare** cui è attribuita la giurisdizione disciplinare nei confronti dei magistrati ordinari, tanto giudicanti che requirenti.

Le **numerose critiche** espresse dal Partito democratico riguardano **sia il modo** attraverso il quale si è giunti all'approvazione di questa modifica della Costituzione, **sia il merito** delle modifiche contenute all'interno della riforma, **sia infine il contesto** all'interno del quale viene calata la riforma, ossia lo stato di salute della giustizia italiana.

Iniziando da quest'ultimo punto, il Pd ha evidenziato che **la giustizia italiana nel suo insieme soffre di numerosi e gravi problemi**. Il governo Meloni, con l'ultima legge di Bilancio, ha previsto tagli per 500 milioni di euro all'intero comparto nei prossimi due anni. C'è una strutturale carenza di organico, mancano magistrati, le udienze del giudice di pace vengono fissate al 2030, il processo telematico è in tilt, i cittadini e le imprese che chiedono giustizia devono affrontare il calvario della lentezza dei processi. Le carceri sono sovraffollate con punte superiori al 130 per cento rispetto alla capienza prevista, e i suicidi tra i detenuti e la polizia carceraria, che nel 2024 hanno superato ogni record, continuano in maniera ancora peggiore nel 2025.

Rispetto ai problemi che affliggono la giustizia italiana, **la riforma del governo Meloni non fa assolutamente nulla** e non porterà alcun beneficio, alcun miglioramento. Non

investe risorse, non velocizza i processi, non allevia la situazione nelle carceri, non porta alcun beneficio per cittadini e imprese.

Per quanto riguarda **il metodo**, il governo Meloni ha deciso di affrontare le modifiche alla Costituzione, su una materia delicata come quella della giustizia, presentando un testo che, come dichiarato dallo stesso ministro Nordio, è **blindato fin dalla prima lettura**. Chiuso. Impermeabile a qualunque apporto, sia da parte dell'opposizione che della stessa maggioranza. Una blindatura che non ha precedenti, che è contraria allo spirito dei costituenti, che mostra una concezione della democrazia preoccupante. Si decide di modificare la legge fondamentale dello Stato non solo a colpi di maggioranza, ma addirittura respingendo a priori qualunque emendamento, qualunque modifica, qualunque correzione. Perfino l'emendamento che chiedeva di assicurare la parità di genere nel sistema elettivo dei componenti del Consiglio Superiore della Magistratura è stato bocciato in nome di **una blindatura del testo inaccettabile**.

Per venire, infine, al merito della riforma, il Pd ha per prima cosa evidenziato alcuni dati. **La separazione delle carriere di fatto già esiste**. Con le riforme della precedente legislatura, con la riforma dell'allora Ministra Cartabia, è possibile un solo passaggio in tutta la carriera, da effettuarsi nei primi 9 anni della carriera stessa.

Si parla, infatti, di circa **20 passaggi all'anno su 10.000 magistrati**, quasi sempre dalla carriera di pubblico ministero a quella di giudice. I numeri citati dai deputati Pd in Aula dimostrano che assai **meno dell'1 per cento** dei pubblici ministeri passa alla funzione di giudice e ancor meno sono i giudici che passano alla funzione di pubblico ministero.

Serviva una riforma costituzionale per affrontare questi 20 passaggi all'anno?

Oppure questa riforma del governo Meloni non è altro che **uno scalpo ideologico**? È un intervento fuori tempo massimo sulle carriere dei magistrati o **un pezzo del patto tra le varie anime del centrodestra** che prevede la riforma dell'Autonomia per la Lega, quella del premierato per Fratelli d'Italia e questa sui giudici per Forza Italia?

Inoltre, se per il solo fatto di appartenere al medesimo ordine giudiziario non vi è più imparzialità, **bisognerebbe per paradosso separare anche gli ordini dei giudici di primo grado dai giudici di secondo grado**, laddove il giudice di secondo grado esamina la sentenza del collega di primo grado. Ma, anche qui, i dati dicono che in molti casi i giudici di secondo grado modificano e riformano le sentenze di primo grado, dimostrando, dunque, imparzialità e autonomia di giudizio.

C'è allora il forte sospetto che **questa riforma** non voglia separare le carriere, cosa che nei fatti è già in essere, ma piuttosto **separare la magistratura, spaccarla in due e dunque indebolirla**. Del resto il vice premier Salvini ha manifestato pubblicamente [l'intento punitivo](#) della riforma nei confronti della magistratura.

Durante la [dichiarazione di voto sulla pregiudiziale di costituzionalità](#), [Simona Bonafè](#) ha detto che: "È bene dire la verità, questa riforma, che prevede due CSM, ha un solo obiettivo, quello di **dividere l'ordine giudiziario e indebolire l'autonomia e l'indipendenza della magistratura**. Il risultato sarà quello di creare una casta separata di procuratori autoreferenziale con un proprio CSM di riferimento. Allora lì sarà ineluttabile, prima o poi, una forma di controllo diretto o indiretto del potere esecutivo sulla pubblica accusa, come succede in tutti i sistemi che prevedono il PM separato dai giudici".

Non solo, ma ammesso e non concesso che all'interno di questa riforma alberghi un qualche afflato garantista, **si rischia di ottenere esattamente il risultato opposto, con la creazione di un super PM**, un accusatore di professione, sganciato dal resto della magistratura, con a disposizione l'intero apparato della polizia giudiziaria, senza più

controllo alcuno se non quello eventuale, e a quel punto probabile, del potere politico. E così si arriverà alla fine del principio che prevede l'obbligatorietà dell'azione penale. Verrà deciso a livello politico quali reati perseguire e quali no, dove concentrare le attenzioni e dove invece ridurle.

Non a caso [Debora Serracchiani in Aula ha parlato di eterogenesi dei fini](#): “Quella che sarà la conseguenza di questa riforma è l'eterogenesi dei fini. Voi, che volete, in qualche modo, indebolire i PM, **li renderete ancora più forti e saremo qui a discutere di come compensare quella forza**. E l'unico modo che si è trovato nelle altre democrazie per compensare quella forza è mettere il pubblico ministero sotto l'Esecutivo. Allora, questo significa non solo smantellare la Costituzione ma dare a questo Paese una democrazia che democrazia liberale non è più”.

Intervenendo in Aula [Federico Gianassi](#) ha detto che: “la destra contesta l'attuale assetto che vede, secondo la scelta operata dai costituenti, nel pubblico ministero un organo di giustizia che è obbligato a ricercare le prove a carico della colpevolezza, ma anche a discarico della colpevolezza. La destra sostiene che vi siano evidenti lacune rispetto alla realizzazione di questo principio e, dunque, propone di cambiare questo modello separando il pubblico ministero, allontanandolo e contrapponendolo al giudice e alla difesa. Ora, si tratta sostanzialmente di **evidenziare una patologia e, anziché contenerla e contrastarla, qui se ne fa una regola generale dell'ordinamento**; cioè quella patologia che si contesta diventerà la regola: il pubblico ministero contrapposto alla difesa e al giudice nello scontro forense, con un antagonismo esasperato che non si comprende in base a quale principio di ragionevolezza dovrebbe ridurre le esasperazioni e la conflittualità nel processo. È del tutto evidente che il risultato sarà esattamente l'opposto (...). Non lo diciamo solo noi ma lo affermano anche esponenti autorevoli della cultura giuridica liberale. (...) Abbiamo sentito Enrico Scoditti, consigliere della Corte di Cassazione, dire che la separazione giudicante e requirente delle carriere ha nel contesto dell'ordinamento italiano un effetto contro-intuitivo rispetto ai principi del costituzionalismo liberale, perché è in grado di creare **l'effetto indesiderato di una concentrazione di potere con tendenze centrifughe** rispetto all'integrazione di un sistema che è e deve rimanere plurale”.

[Debora Serracchiani, nella sua dichiarazione di voto finale](#), ha ricordato l'insegnamento del **professor Vittorio Grevi**, un altro dei padri del codice di procedura penale, il quale era convinto che la separazione delle carriere avrebbe finito per condurre alla configurazione di **un corpo di circa 2.500-3.000 magistrati fortemente arroccati** all'interno del ruolo funzionale del PM. Un corpo di magistrati inquirenti autoreferenziali, cui sarebbe **preclusa ogni possibilità di scambio di cultura e di esperienze** con gli ambienti dei magistrati assegnati alla funzione giudicante, con pericolo da parte degli stessi di acquisizione di una mentalità propensa ad appiattirsi sullo schema mentale tipico della Polizia giudiziaria, cioè **un PM a vocazione fatalmente colpevolista**.

“Non era meglio occuparsi del sovraffollamento delle carceri – ha chiesto in chiusura del suo intervento Debora Serracchiani – del processo penale che non avete voluto sperimentare, che non sta funzionando e che è stato bloccato, del piano strategico per le assunzioni o del fatto che state togliendo strumenti a quei magistrati che lottano contro la criminalità organizzata? Certo, **questi sono problemi che interessano i cittadini** e anche gli operatori del diritto, ma a voi non interessa costruire un servizio pubblico di giustizia per i cittadini. Del resto, così come **state smantellando il servizio pubblico sanitario allo stesso modo smantellate anche il servizio della giustizia penale** e chi ci rimetterà, Ministro, saranno proprio quei cittadini, ai quali spiegheremo che con questa riforma, insieme a quella sul premierato e l'autonomia differenziata, voi **state smantellando la Costituzione**”.

Per ulteriori approfondimenti si rinvia ai lavori parlamentari del disegno di legge costituzionale di iniziativa del Governo “*Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare*” [AC 1917](#) abbinato con AC [23](#), AC [434](#), AC [806](#), AC [824](#) e ai relativi dossier dei Servizi Studi della Camera e del Senato

Assegnato alla I Commissione Affari Costituzionali.

SINTESI DELL'ARTICOLATO

I POTERI DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA (ART. 1)

L'articolo 1 del disegno di legge **interviene sull'articolo 87**, decimo comma, **della Costituzione** che include tra i poteri del Presidente della Repubblica la presidenza del Consiglio superiore della magistratura.

A seguito della modifica, si prevede che il **Presidente della Repubblica presieda** tanto il **Consiglio superiore della magistratura giudicante**, quanto il **Consiglio superiore della magistratura requirente**.

La modifica è collegata alla previsione della **separazione della funzione giudicante da quella requirente** e si connette alla scelta di istituire due appositi Consigli superiori della magistratura:

- il Consiglio superiore della magistratura giudicante;
- il Consiglio superiore della magistratura requirente.

Nell'attribuire al Presidente della Repubblica **la presidenza dei due organi** competenti sulle assunzioni e sulla carriera dei magistrati giudicanti e requirenti, l'articolo reca **una previsione analoga** a quella dell'attuale decimo comma dell'articolo 87 **della Costituzione**, **riferita però a entrambi i Consigli superiori**.

MAGISTRATI REQUIRENTI E MAGISTRATI GIUDICANTI (ART. 2)

L'articolo 2 **modifica il primo comma dell'articolo 102** della Costituzione al fine di precisare che **le norme sull'ordinamento giudiziario**, che regolano la funzione giurisdizionale esercitata dai magistrati ordinari, devono inoltre **disciplinare le distinte carriere dei magistrati requirenti e giudicanti**.

LA SEPARAZIONE DELLE CARRIERE (ART. 3)

L'articolo 3 **sostituisce integralmente l'articolo 104** della Costituzione.

Il primo comma del nuovo articolo 104 **della Costituzione**, **dopo aver ribadito** quanto previsto dal vigente articolo 104 **della Costituzione**, ai sensi del quale la magistratura

costituisce un **ordine autonomo e indipendente** da ogni altro potere, **sancisce la separazione delle carriere della magistratura**, specificando che l'ordine giudiziario è composto da **magistrati della carriera giudicante e della carriera requirente**.

Il secondo comma del nuovo articolo 104 **della Costituzione**, dunque, istituisce i **due nuovi organi di autogoverno della magistratura**, rispettivamente, giudicante e requirente:

- il Consiglio superiore della magistratura giudicante;
- il Consiglio superiore della magistratura requirente.

Il medesimo secondo comma del nuovo articolo 104 **della Costituzione**, inoltre, attribuisce la **presidenza di entrambi** i neoistituiti organi **al Presidente della Repubblica**, ribadendo, pertanto, quanto già stabilito dall'articolo 87, decimo comma, **della Costituzione** come risultante dalle modifiche apportate dal precedente articolo 1 del disegno di legge.

Ai sensi del terzo comma del nuovo articolo 104 **della Costituzione**, **il primo Presidente e il Procuratore generale della Corte di Cassazione**, già membri di diritto del vigente CSM, sono **membri di diritto, rispettivamente**, del Consiglio superiore della magistratura giudicante e del Consiglio superiore della magistratura requirente.

Per quanto concerne i **membri non di diritto** tanto del Consiglio superiore della magistratura giudicante, quanto del Consiglio superiore della magistratura requirente, il quarto comma del nuovo articolo 104 **della Costituzione** stabilisce una **proporzione fra i membri "laici" e quelli "togati"**, **analoga** a quella prevista dall'attuale quarto comma dell'articolo 104 **della Costituzione**, prevedendo, **tuttavia**, un **sistema di sorteggio** dei componenti di ciascun Consiglio superiore secondo il seguente meccanismo:

- **1/3 dei componenti estratti a sorte da un elenco di professori** ordinari di università in materie giuridiche **e avvocati** dopo quindici anni di esercizio, che il Parlamento in seduta comune, entro sei mesi dall'insediamento, compila mediante elezione;
- **2/3 dei componenti estratti a sorte**, rispettivamente, **tra i magistrati giudicanti e i magistrati requirenti**. La compilazione dell'elenco da parte del Parlamento in seduta comune avviene entro un intervallo di tempo definito, facendo sì che tale adempimento non sia concomitante all'effettiva necessità di selezionare i componenti laici.

La disposizione, infine, rinvia **alla legge ordinaria** per quanto riguarda la definizione delle **procedure per il sorteggio**, nonché per quanto attiene **al numero di componenti** da sorteggiare.

L'ALTA CORTE DISCIPLINARE (ART. 4)

L'articolo 4 **sostituisce integralmente l'articolo 105** della Costituzione al fine di **ripartire tra i due neoistituiti Consigli superiori** della magistratura, giudicante e requirente, **le competenze** che attualmente spettano al Consiglio superiore della magistratura, **fatta eccezione** per la competenza a decidere **sull'azione disciplinare**, con riferimento alla quale il medesimo articolo provvede ad **istituire un'apposita Corte**.

Il primo comma del nuovo articolo 105 **della Costituzione** attribuisce **a ciascuno degli organi di autogoverno** della magistratura la competenza riguardo le **assunzioni, le assegnazioni, i trasferimenti, le valutazioni** di professionalità e i conferimenti di funzioni nei riguardi dei magistrati.

Il secondo comma del nuovo articolo 105 **della Costituzione** affida la **giurisdizione disciplinare** nei confronti dei magistrati ordinari, **sia giudicanti sia requirenti**, ad un **organo collegiale di nuova istituzione denominato Alta Corte disciplinare**.

Il terzo comma del nuovo articolo 105 **della Costituzione** delinea la **composizione dell'Alta Corte**. Si prevede che l'Alta Corte sia composta di **quindici giudici** di cui:

- 3 giudici sono **nominati dal Presidente della Repubblica** tra professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati con almeno venti anni di esercizio;
- 3 giudici **sono estratti a sorte** da un **elenco di professori** ordinari di università in materie giuridiche e **avvocati** con almeno venti anni di esercizio che il Parlamento in seduta comune, entro sei mesi dall'insediamento, compila mediante elezione;
- 6 giudici sono **estratti a sorte tra i magistrati giudicanti** con almeno venti anni di esercizio delle funzioni giudiziarie e che svolgono o hanno svolto funzioni di legittimità;
- 3 giudici sono **estratti a sorte tra i magistrati requirenti** con almeno venti anni di esercizio delle funzioni giudiziarie e che svolgono o hanno svolto funzioni di legittimità.

Nella composizione dell'organo è quindi prevista la **prevalenza della componente togata**.

Il quarto comma del nuovo articolo 105 **della Costituzione** precisa che **il Presidente dell'Alta Corte** viene eletto tra i componenti nominati dal Presidente della Repubblica e tra quelli estratti a sorte dall'elenco formato dal Parlamento in seduta comune.

Il quinto comma prevede la durata in carica di **quattro anni per i membri** della Corte, specificando che l'incarico non può essere rinnovato.

Il sesto comma del nuovo articolo 106 **della Costituzione** enumera diverse **cause di incompatibilità** tra l'ufficio di giudice dell'Alta Corte e altri incarichi. Nel dettaglio, **non possono** rivestire il ruolo di giudici dell'Alta Corte membri:

- del Parlamento;
- del Parlamento europeo;
- di un Consiglio regionale;
- del Governo.

L'ufficio è **altresì incompatibile con l'esercizio della professione di avvocato** e con ogni altra carica e ufficio indicati dalla legge.

Per quanto riguarda il procedimento disciplinare, il settimo comma del nuovo articolo 105 **della Costituzione** delinea un duplice grado di giudizio, stabilendo che le sentenze adottate in prima istanza dall'Alta Corte **sono impugnabili**, anche per motivi di merito, **soltanto**

dinanzi alla stessa Alta Corte. La disposizione specifica che al giudizio di impugnazione non possano partecipare i componenti che hanno concorso a pronunciare la decisione in prima istanza.

L'ottavo comma del nuovo articolo 105 **della Costituzione riserva, infine, alla legge ordinaria il compito di determinare gli illeciti disciplinari**, le relative sanzioni, la composizione dei collegi e le forme del procedimento disciplinare, nonché di dettare le norme necessarie ad assicurare il funzionamento dell'Alta Corte, in modo che nel collegio siano rappresentati i magistrati giudicanti e i magistrati requirenti.

CONCORSI E INCARICHI (ART. 5)

L'articolo 5 **interviene sull'articolo 106, terzo comma, della Costituzione**, apportandovi alcune modifiche consequenziali all'introduzione di carriere separate tra magistratura giudicante e magistratura requirente.

Con riferimento alla nomina dei magistrati tramite concorso, prevista dal primo comma dell'articolo 106 della Costituzione, si rappresenta che il disegno di legge in esame, a differenza delle proposte di legge abbinata di iniziativa parlamentare, **non dispone espressamente circa la necessità di prevedere concorsi separati.**

Il terzo comma dell'articolo 106 della Costituzione, così come modificato dal disegno di legge, **consente ai soggetti estranei alla magistratura**, cui siano riconosciuti meriti insigni, la possibilità di ricoprire l'incarico di **consigliere di Cassazione.**

In virtù dell'istituzione di **due distinti Consigli**, uno per la magistratura giudicante e uno per la magistratura requirente, si specifica che **la designazione a consigliere di Cassazione avviene su designazione del Consiglio superiore della magistratura giudicante.**

Inoltre, si prevede che anche i magistrati appartenenti alla magistratura requirente con almeno quindici anni di esercizio delle funzioni possano essere designati dal Consiglio superiore della magistratura giudicante all'ufficio di consiglieri di Cassazione per meriti insigni.

PRINCIPIO DI INAMOVIBILITÀ (ART. 6)

L'**articolo 6** del disegno di legge modifica l'articolo 107, primo comma, **della Costituzione** e sancisce il **principio dell'inamovibilità dei magistrati**, stabilendo che essi non possono essere sospesi o dispensati né destinati ad altre sedi e funzioni se non in seguito a decisione del Consiglio superiore della magistratura, adottata per i motivi e con le garanzie di difesa previsti dall'ordinamento giudiziario o con il loro consenso.

Inoltre, in considerazione dell'istituzione dei due distinti Consigli superiori della magistratura requirente e giudicante, sostituisce il riferimento ivi recato al Consiglio superiore della magistratura con il riferimento al rispettivo Consiglio.

MODIFICHE DI COORDINAMENTO (ART. 7)

L'articolo 7 del disegno di legge reca una **modifica di coordinamento** all'articolo 110, **della Costituzione**. In particolare, in considerazione dell'istituzione dei due distinti Consigli superiori della magistratura requirente e giudicante, sostituisce il riferimento al Consiglio superiore della magistratura con il riferimento a ciascun Consiglio superiore della magistratura in ordine alle competenze del Ministro della giustizia.

DISPOSIZIONI TRANSITORIE (ART. 8)

L'articolo 8 del disegno di legge **reca disposizioni transitorie**. In particolare, il comma 1 prevede che entro un anno dall'entrata in vigore della legge costituzionale siano conseguentemente adeguate le leggi sul Consiglio superiore della magistratura, sull'ordinamento giudiziario e sulla giurisdizione disciplinare.