

Separazione delle carriere e nuovi assetti del potere: quale destino per l'indipendenza della magistratura? *

di Lorenzo Tombelli

avvocato e cultore di diritto processuale penale all'Università di Firenze

Il saggio analizza criticamente la proposta di separazione delle carriere tra magistratura giudicante e requirente, esaminandone le implicazioni sul piano costituzionale e processuale. Partendo dall'esperienza della Costituente e dal principio di unità della magistratura, si evidenzia come la riforma non riguardi soltanto la distinzione funzionale tra giudice e pubblico ministero, ma influisca sul luogo dell'indipendenza dell'azione penale e sull'equilibrio tra potere politico e giurisdizione. Si discutono inoltre le conseguenze sistemiche della duplicazione del Consiglio Superiore della Magistratura, la concentrazione del potere disciplinare e la gestione delle priorità investigative, mostrando come tali misure possano, se isolate, indebolire l'autonomia del pubblico ministero, la forza della difesa e le garanzie costituzionali fondamentali, rischiando di compromettere l'effettivo equilibrio tra accusa, giudizio e difesa nel processo penale italiano.

La proposta di riforma sottoposta a referendum confermativo, comunemente nota come "separazione delle carriere tra magistratura giudicante e requirente" viene oggi ripresentata come un intervento di razionalizzazione del sistema, volto a rafforzare l'imparzialità del giudice e a garantire una più netta distinzione tra accusa e decisione. Il lessico utilizzato è quello dell'equilibrio, della modernizzazione, della "normalizzazione" del pubblico ministero rispetto ai modelli accusatori. E tuttavia, proprio perché incide sull'architettura costituzionale, la questione non può essere affrontata nei termini semplificati del dibattito pubblico.

Per comprendere davvero la posta in gioco occorre tornare alla Assemblea Costituente¹. La scelta dell'unità della magistratura non fu casuale, né corporativa. Fu una decisione maturata da donne e uomini che uscivano da un'esperienza storica segnata da una magistratura largamente conformata al potere esecutivo, spesso collaborante, certamente non strutturalmente indipendente. I Costituenti conoscevano il confino, la repressione del dissenso, l'uso politico del diritto penale²; avevano visto cosa significasse un pubblico ministero inserito in una logica di gerarchia e dipendenza rispetto al Governo. L'unità della magistratura³, sancita negli artt. 101⁴, 104 e 107 Cost., e l'obbligatorietà

* Testo rielaborato dalle relazioni svolte ai Convegni promossi dal *Comitato per il NO al referendum costituzionale*, tenutisi a Firenze e provincia a marzo 2026.

¹ È significativo ricordare che, durante i lavori dell'Assemblea costituente, l'onorevole Giovanni Bertini del Gruppo della Democrazia Cristiana presentò un ordine del giorno in cui affermava la necessità che «il potere giudiziario [fosse] posto in grado di tutelare prontamente ed efficacemente la libertà e i diritti dei cittadini e che l'esercizio della funzione giurisdizionale [dovesse essere] regolato secondo le supreme esigenze della giustizia in uno stato di diritto, mediante magistrati che godano della più netta e congrua indipendenza ed autonomia di funzioni, nonché di un trattamento decoroso e pienamente adeguato alla delicatezza e difficoltà dei compiti di loro spettanza». Questo passaggio testimonia la particolare attenzione dei Costituenti all'autonomia della magistratura e alla protezione dei diritti dei cittadini, in continuità con le esperienze storiche del periodo post-fascista. Cfr. M. VILLONE, *La "riforma epocale" della giustizia nel ddl costituzionale AC 4275: continuità o rottura?*, in *Costituzionalismo*, 2, 2011.

² Sia permesso di rinviare a L. TOMBELLI, *Opposizione, dissenso politico e repressione penale nel Ventennio fascista*, in *Osservatorio costituzionale*, Rivista AIC, 6, 2025.

³ L'assetto costituzionale della magistratura risponde all'esigenza di bilanciare la forza del potere politico, oggi caratterizzato da una crescente concentrazione tra funzione legislativa ed esecutiva. In tale prospettiva, l'unità della magistratura – comprensiva della funzione requirente e giudicante – non è soltanto garanzia di indipendenza del giudice, ma anche strumento per assicurare l'indipendenza del pubblico ministero, sottraendolo a possibili condizionamenti del potere politico. L'appartenenza a un medesimo ordine favorirebbe inoltre la formazione di una comune cultura della giurisdizione e della legalità costituzionale, orientando l'azione del pubblico ministero non solo alla legge ma anche ai principi della Costituzione. Cfr. R. BARTOLI, *Dalla separazione delle carriere alla divisione del potere giudiziario*, in *Sistema penale*, 2026, p. 7.

⁴ La Corte costituzionale ha ripetutamente chiarito che il principio di cui all'art. 101, comma 2, Cost. implica che il giudice sia vincolato esclusivamente alla legge e non possa applicare, nel decidere, regole prive di base

dell'azione penale prevista dall'art. 112, rappresentarono una risposta istituzionale a quella esperienza⁵. Collocare il pubblico ministero nell'ordine giudiziario significava sottrarlo all'esecutivo; rendere obbligatoria l'azione penale significava impedire che la persecuzione dei reati dipendesse dall'indirizzo politico del momento. Non si trattava di una scelta tecnica, ma di una scelta di civiltà costituzionale⁶.

È in questa luce che va letta la proposta della separazione delle carriere. Non si discute sulla distinzione funzionale tra giudice e pubblico ministero, che è già netta e strutturale nel processo. Si discute, piuttosto, della loro appartenenza a un comune statuto di indipendenza, quale presupposto dell'equilibrio tra i poteri. La riforma, considerata isolatamente, non prevede una formale sottoposizione del pubblico ministero all'esecutivo; non introduce un vincolo gerarchico, né un potere diretto di indirizzo governativo. Ed è proprio questa assenza di immediata subordinazione che rende il problema più sottile e, per certi versi, più significativo.

La questione non è ciò che la riforma prevede esplicitamente, ma ciò che essa rende possibile sul piano sistemico. Separare le carriere e collocare il pubblico ministero in un ordine distinto significa modificare il luogo costituzionale della sua indipendenza⁷. Una volta escluso il p.m. dello statuto ordinamentale del giudice, il legislatore ordinario disporrà di un margine più ampio per intervenire sulla disciplina dell'azione penale, sui criteri organizzativi⁸, sulle modalità di esercizio delle funzioni reagenti⁹, nonché sulla polizia giudiziaria.

legislativa; ne deriva che «nessun'altra autorità [può] dare al giudice ordini o suggerimenti circa il modo di giudicare in concreto» (Corte cost., 23 maggio 1964, n. 40; 6 dicembre 1976, n. 234). La soggezione «alla legge e soltanto alla legge» costituisce al contempo garanzia e limite della funzione giurisdizionale: essa tutela l'autonomia del giudice da interferenze esterne, ma gli preclude altresì un esercizio creativo del potere interpretativo che travalichi il dato normativo. Come osservato in dottrina, la libertà interpretativa – pur comprendendo la ricostruzione del precetto e il tentativo di adeguamento ai principi costituzionali – «non coincide con l'uso di un potere discrezionale senza limiti, bensì che la predetta libertà finisca laddove inizia il rischio che l'interpretazione si trasformi in creazione». Cfr. L. MAZZAROLLI, *Considerazioni "sparse" per una "indipendenza" della magistratura che non pretenda di essere sinonimo di esercizio di un potere sottratto a controllo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 4, 2010, 1608.

⁵ Un'ampia trattazione sull'obbligatorietà dell'azione penale, arricchita da riferimenti storici e istituzionali, è disponibile in F. DI VIZIO, *L'obbligatorietà dell'azione penale efficiente ai tempi del PNRR. La Procura tra prospettive organizzative, temi istituzionali e scelte comportamentali*, in *Questione Giustizia online*, 2021.

⁶ Cfr. R. ROMBOLI, *Il pubblico ministero nell'ordinamento costituzionale e l'esercizio dell'azione penale*, in S. Panizza, A. Pizzorusso, R. Romboli (a cura di), *Ordinamento giudiziario e forense. I. Antologia di scritti*, Pisa University Press, Pisa, 2002, 307, secondo cui la posizione costituzionale del pubblico ministero rappresenta un elemento centrale e qualificante del modello italiano di ordinamento giudiziario, richiamando anche le osservazioni di Pizzorusso. Tale ruolo va considerato non solo alla luce dei principi fondamentali sanciti nel Titolo IV della Costituzione e recepiti a livello legislativo, ma soprattutto in riferimento all'effettiva esperienza pratica sviluppatasi nei quasi ottant'anni successivi all'entrata in vigore della Carta fondamentale.

⁷ La Consulta ha affermato che «realizzare la legalità nell'eguaglianza non è concretamente possibile se l'organo cui l'azione è demandata dipende da altri poteri: sicché di tali principi è imprescindibile requisito l'indipendenza del pubblico ministero». In tale prospettiva, il pubblico ministero è «al pari del giudice, soggetto soltanto alla legge (art. 101, secondo comma, Cost.)» e si configura come «un magistrato appartenente all'ordine giudiziario collocato come tale in posizione di istituzionale indipendenza rispetto ad ogni altro potere», che «non fa valere interessi particolari ma agisce esclusivamente a tutela dell'interesse generale all'osservanza della legge». Così Corte cost., 15 febbraio 1991, n. 88, che richiama le precedenti sentenze 16 dicembre 1970, n. 190, e 29 aprile 1975, n. 96.

⁸ Si veda il D.D.L. n. S.933, recante *Disposizioni di attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, in materia di priorità nell'esercizio dell'azione penale*, a firma dei senatori Zanettin e Stefani.

⁹ F. DI VIZIO, *L'obbligatorietà dell'azione penale efficiente ai tempi del PNRR*, cit., 4 ss., osserva come la positivizzazione dei criteri di priorità dell'azione penale prevista dalla legge delega Cartabia rappresenti «una delle prospettive operative più innovative e complesse dell'intera riforma». Secondo l'Autore, infatti, nel tempo il concetto stesso di esercizio dell'azione penale si è evoluto: l'obbligatorietà si configura oggi come un principio di legalità, secondo cui «l'esercizio del potere d'azione costituisce un dovere ogni volta che ricorrano presupposti e modalità definiti dalla legge ordinaria, evitando criteri di opportunità enucleati in modo surrettizio». Pur avendo aperto le prime esperienze di bilanciamento tra interessi costituzionali e principio di obbligatorietà, l'introduzione di «criteri esterni di opportunità», con tutte le complessità connesse alla loro definizione e agli organi competenti a formalizzarli, mette di fatto in discussione la piena attuazione dell'obbligatorietà dell'azione penale.

In questo scenario acquistano un rilievo decisivo i cosiddetti “criteri di priorità”, già previsti e rafforzati nel quadro della *riforma Cartabia*. Tali criteri, nati dall’esigenza di razionalizzare l’esercizio dell’azione penale in un contesto di risorse limitate, introducono una selezione delle notizie di reato sulla base di linee programmatiche generali approvate dal legislatore. Finché il pubblico ministero resta saldamente ancorato a un comune statuto di indipendenza, questa selezione può essere letta come tecnica organizzativa interna al potere giudiziario. Ma se, in un contesto di carriere separate, l’organo requirente viene progressivamente differenziato dal giudice e dotato di un’autonoma struttura ordinamentale, il confine tra organizzazione e indirizzo rischia di assottigliarsi.

L’obbligatorietà dell’azione penale, sancita dall’art. 112 Cost., non è mai stata intesa come meccanismo automatico e meccanicistico¹⁰; essa convive inevitabilmente con criteri di gestione delle priorità¹¹. Tuttavia, il suo significato costituzionale consiste nell’escludere che la scelta di perseguire o meno un reato dipenda da valutazioni di opportunità politica¹². Se il pubblico ministero viene istituzionalmente separato dal giudice e collocato in una posizione ordinamentale distinta, il legislatore potrebbe più agevolmente trasformare i criteri di priorità da strumenti organizzativi in strumenti di indirizzo sostanziale, incidendo indirettamente sulla selezione dei reati perseguiti¹³.

Quindi il rischio non è quello di una immediata dipendenza gerarchica dall’esecutivo, ma di una progressiva normalizzazione dell’azione penale come funzione “amministrabile” attraverso linee programmatiche, direttive generali, scelte legislative sempre più penetranti. In tal modo, l’obbligatorietà resterebbe formalmente intatta, ma potrebbe essere svuotata nella prassi, attraverso un sistema di priorità stabilite o fortemente condizionate dall’indirizzo politico della maggioranza parlamentare e, in ultima analisi, dall’esecutivo¹⁴.

La Costituzione aveva scelto di porre un argine proprio a questa eventualità. L’unità della magistratura e l’inserimento del pubblico ministero nello stesso statuto di indipendenza del giudice non erano funzionali a una confusione di ruoli, ma alla creazione di un perimetro istituzionale impermeabile alle oscillazioni dell’indirizzo politico. Separare le carriere significa rendere quel perimetro più permeabile, affidando alla legislazione ordinaria uno spazio di intervento che il disegno originario aveva consapevolmente ristretto.

¹⁰ Il principio sancito dall’art. 112 Cost. – secondo cui «Il pubblico ministero ha l’obbligo di esercitare l’azione penale» – affonda le proprie radici nell’art. 101 del Progetto di Costituzione discusso dall’Assemblea costituente nella seduta antimeridiana del 27 novembre 1947, che stabiliva: «L’azione penale è pubblica. Il pubblico ministero ha l’obbligo di esercitarla e non la può mai sospendere o ritardare». Su tale formulazione furono presentati diversi emendamenti, e numerosi elementi significativi emergono dal dibattito parlamentare che condusse alla versione definitiva adottata. Cfr. anche S. PANIZZA, *Fondamento e attualità del principio di obbligatorietà per il pubblico ministero di esercitare l’azione penale*, in A. Pace, S. Bartole, R. Romboli (a cura di), *Problemi attuali della giustizia in Italia. Atti del Seminario di studio tenuto a Roma l’8 giugno 2009*, Napoli, 2010, 147 ss.

¹¹ Cfr. A.U. PALMA, *L’obbligo di esercizio dell’azione penale, carico giudiziario ed efficienza del sistema: una prospettiva rispettosa del vincolo costituzionale*, in *Archivio penale web*, 1, 2021.

¹² Cfr. Corte cost., 28 gennaio 1991, n. 88, nella quale si afferma che «il principio di obbligatorietà è, dunque, punto di convergenza di un complesso di principi basilari del sistema costituzionale, talché il suo venir meno ne altererebbe l’assetto complessivo», evidenziando come l’obbligatorietà dell’azione penale costituisca non un mero vincolo procedurale, ma un elemento strutturale a garanzia dell’indipendenza del pubblico ministero e dell’equilibrio complessivo tra i poteri nello Stato di diritto.

¹³ Per tutti, cfr. D. VICOLI, *Scelte del pubblico ministero nella trattazione delle notizie di reato e art. 112 Cost.: un tentativo di razionalizzazione*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2003, 251; S. CATALANO, *Rimedi peggiori dei mali: sui criteri di priorità nell’azione penale*, in *Quaderni costituzionali*, 2008, 65.

¹⁴ A. SPATARO, *La selezione delle priorità nell’esercizio dell’azione penale: la criticabile scelta adottata con la Legge 27 settembre 2021, n. 134*, in *Questione Giustizia online*, 2021;

In tale prospettiva, la riforma non si limita a dividere le carriere. Essa interviene anche sull'autogoverno¹⁵, prevedendo la duplicazione del Consiglio Superiore della Magistratura¹⁶ e la creazione di un'Alta Corte disciplinare¹⁷. È qui che il disegno complessivo diventa più evidente. La divisione in due CSM – uno per i giudici e uno per i pubblici ministeri – viene presentata come coerente e conseguenziale alla separazione delle carriere. Tuttavia, nel momento in cui si introduce un'Alta Corte disciplinare competente per le responsabilità di tutti i magistrati, la logica della separazione si incrina. I magistrati vengono divisi nella gestione delle carriere, ma riuniti nel momento punitivo. Ciò che si separa sul piano ordinamentale viene ricondotto a unità quando si tratta di esercitare il potere disciplinare.

La contraddizione non è soltanto formale¹⁸. La giurisdizione disciplinare incide direttamente sullo *status* costituzionale del magistrato e, quindi, sulla sua indipendenza. La previsione di un'Alta Corte sottratta al circuito ordinario dell'autogoverno e, soprattutto, la contestuale eliminazione del ricorso per Cassazione contro le sue decisioni¹⁹, segnano un arretramento delle garanzie e presentano profili

¹⁵ Sul ruolo costituzionale del CSM si veda M. LUCIANI, *Il Consiglio superiore della magistratura nel sistema costituzionale*, in *Rivista AIC*, 1, 2020, 7, il quale rileva che «è proprio per la sua estraneità al circuito di intermediazione politica, che la magistratura (grazie agli artt. 101, c. 2, e 112 Cost.) gode di piena indipendenza, garanzia che l'ordinamento le riconosce per tutelare al meglio i diritti dei cittadini nei confronti degli altri poteri». G. SILVESTRI, *Consiglio superiore della magistratura e sistema costituzionale*, in *Questione Giustizia*, 4, 2017, 19, il quale evidenzia come la Costituzione del 1948 abbia istituito un organo volto a garantire l'indipendenza della magistratura, «del tutto svincolato dalla struttura verticale-gerarchica del sistema giudiziario di stampo europeo continentale», pur conservando l'inquadramento dei giudici nell'ambito dell'apparato dello Stato-persona.

¹⁶ La riforma prevede la scissione dell'attuale Consiglio superiore della magistratura in due distinti organi, entrambi a composizione mista. In ciascun Consiglio, presieduti dal Capo dello Stato, i due terzi dei componenti sarebbero magistrati appartenenti alla rispettiva carriera, individuati mediante sorteggio; vi parteciperebbero altresì, quali membri di diritto, il Primo Presidente della Corte di cassazione (per il CSM giudicante) e il Procuratore generale presso la Cassazione (per il CSM requirente). Il restante terzo sarebbe composto da membri "laici", estratti a sorte da un elenco formato dal Parlamento in seduta comune tra professori ordinari di materie giuridiche e avvocati con almeno quindici anni di esercizio. I componenti laici resterebbero in carica quattro anni, senza possibilità di nuovo sorteggio, e sarebbero soggetti a specifiche incompatibilità (tra cui l'iscrizione agli albi professionali e il mandato parlamentare o regionale). Il vicepresidente di ciascun Consiglio verrebbe eletto tra i membri laici così designati. Possono ritenersi fondate le perplessità sollevate da Gian Luigi Gatta, il quale si interroga sulla ragionevolezza e sulla compatibilità con i principi costituzionali di autonomia e indipendenza della magistratura di un sistema che consenta al Parlamento di incidere, sia pure in via mediata, sull'individuazione dei soggetti sorteggiabili e, dunque, potenzialmente anche sull'orientamento culturale e istituzionale dei componenti laici. Cfr. G.L. GATTA, *Separazione delle carriere e riforma costituzionale della magistratura: 20 domande per un confronto e un dibattito aperto*, in *Sistema penale*, 2, 2025, 181.

¹⁷ *Ex multis*, R. SANLORENZO, *L'Alta Corte disciplinare secondo il progetto di riforma costituzionale*, in *Questione Giustizia*, 1-2, 2025; F. PINELLI, *Il futuro del procedimento disciplinare: verso l'Alta Corte*, in *Rivista AIC*, 1, 2026.

¹⁸ A proposito di contraddizioni, merita ricordare come la stessa *Unione delle Camere Penali Italiane* abbia espresso, in tempi diversi, posizioni non sempre facilmente conciliabili. In un comunicato del 1° agosto 2019, l'associazione criticava con fermezza l'ipotesi di introdurre il sorteggio per l'elezione dei membri del Consiglio Superiore della Magistratura, ritenendolo «una autentica umiliazione delle regole democratiche e dei principi costituzionali sull'elettorato attivo e passivo» e denunciando il rischio di riforme dell'ordinamento giudiziario realizzate attraverso «norme-spot». In un successivo comunicato del 23 ottobre 2024, *a fortiori*, la medesima organizzazione ha sostenuto che l'istituzione di un CSM requirente, composto per due terzi da pubblici ministeri, determinerebbe un'«esaltazione dell'enorme potere» già detenuto da questi ultimi, paventando uno squilibrio tra i poteri dello Stato. Il raffronto tra le due prese di posizione evidenzia come, nel dibattito sulla riforma della magistratura, anche all'interno dell'avvocatura organizzata emergano tensioni tra l'esigenza di preservare assetti costituzionali fondati sulla rappresentanza e il timore di una eccessiva concentrazione di potere nella funzione requirente.

¹⁹ Le pronunce dell'Alta Corte sarebbero suscettibili di riesame davanti al medesimo organo, in diversa composizione e con esclusione dei componenti che abbiano partecipato alla deliberazione oggetto di impugnazione. Alla legge ordinaria verrebbe rimessa la disciplina degli illeciti disciplinari e delle relative sanzioni, nonché la definizione dell'assetto dei collegi giudicanti e delle regole procedurali necessarie al funzionamento dell'Alta Corte, nel rispetto dell'esigenza di assicurare un'adeguata rappresentanza sia della magistratura giudicante sia di quella requirente.

di dubbia legittimità²⁰. Se perfino le decisioni disciplinari del Consiglio nazionale forense sono impugnabili dinanzi alle Sezioni Unite della Corte di cassazione, risulta difficile comprendere perché tale presidio debba essere negato proprio ai magistrati. Non si tratta di rivendicare privilegi di categoria, ma di interrogarsi sul senso di una scelta che rafforza la dimensione punitiva e concentra il potere disciplinare in un organo sottratto a un controllo di legittimità.

In questo contesto, va affrontato anche un argomento spesso evocato dall'*Unione delle Camere penali*, convinte che la separazione delle carriere realizzi pienamente il principio del “giusto processo” di cui all’art. 111, comma 2, Cost., assicurando una effettiva parità tra accusa e difesa. È un argomento che merita rispetto, ma che non può essere assunto in modo semplicistico. Il pubblico ministero e il difensore sono parti processuali, ma non sono e non saranno mai parti ontologicamente eguali²¹. Il pubblico ministero rappresenta l’interesse pubblico, agisce in nome dello Stato, tutela la legalità; dispone della polizia giudiziaria; ha l’obbligo giuridico di ricercare non solo le prove a carico, ma anche quelle a favore della persona sottoposta a indagine; non può selezionare arbitrariamente il materiale probatorio, pena responsabilità penali quali la frode processuale²². Il difensore, per contro, persegue un interesse privato, quello del proprio assistito; non può introdurre nel processo prove a carico del medesimo, pena il reato di infedele patrocinio; non dispone di forze di polizia e le indagini difensive, pur riconosciute, restano attività autonome e a carico economico dell’imputato.

Si tratta di due figure entrambe essenziali e costituzionalmente necessarie, ma strutturalmente diverse. La “parità delle armi”, nel modello costituzionale italiano, non significa identità di funzioni, né simmetria di poteri esterni al processo; significa equilibrio nel contraddittorio davanti a un giudice terzo e imparziale²³. Anche a carriere separate, pubblico ministero e difensore resterebbero ontologicamente differenti, perché diversa è la natura degli interessi rappresentati e diversa è la collocazione istituzionale. Pensare che la separazione realizzi di per sé un’eguaglianza sostanziale significa sovraccaricare quella riforma di un significato che essa non può strutturalmente garantire.

Un’ulteriore dichiarazione, proveniente dal Ministro degli Esteri Antonio Tajani (*«La separazione delle carriere non basta. Dobbiamo liberare la Polizia Giudiziaria dal controllo dei Pubblici Ministeri»*, La7, 25 gennaio 2026), apre uno scenario che va oltre la cronaca politica. Non si tratta soltanto di una scelta lessicale discutibile, ma di un’impostazione che sembra rimettere in

²⁰ V. CAMPIGLI, *Sull’Alta Corte disciplinare: un nuovo giudice speciale in violazione dell’art. 102 Costituzione?*, in *Diario di Diritto Pubblico*, 2025; l’Autrice osserva come l’introduzione dell’Alta Corte disciplinare nel testo costituzionale, prefigurata come organo investito di «giurisdizione disciplinare» sui magistrati, presenti profili problematici di giudice speciale di autodichia in potenziale contrasto con l’art. 102, comma 2, Cost., e la VI disposizione transitoria. Secondo l’analisi, il controllo disciplinare verrebbe sottratto al tradizionale sistema di impugnazione davanti alla giurisdizione amministrativa o alla Corte di cassazione, affidandosi a una Corte che decide in due gradi senza pieno accesso alla Cassazione, con il rischio di violare il divieto costituzionale di giudici speciali e di compromettere l’unità dell’ordinamento giudiziario e delle garanzie disciplinari.

²¹ «Fra tutti gli uffici giudiziari, il più arduo mi sembra quello del pubblico accusatore: il quale, come il sostenitore dell’accusa, dovrebbe essere parziale al pari di un avvocato; e, come custode della legge, dovrebbe essere imparziale al pari di un giudice. Avvocato senza passione, giudice senza imparzialità: questo è l’assurdo psicologico nel quale il pubblico ministero, se non ha uno squisito senso di equilibrio, rischia ad ogni istante di perdere per amor di serenità la generosa combattività del difensore, o per amore di polemica la spassionata oggettività del magistrato», così P. CALAMANDREI, *L’elogio dei giudici scritto da un avvocato*, Le Monnier, Firenze, 1949, 40.

²² Come osserva M. CASSANO, *Verità storica e verità processuale: si può parlare di giustizia?*, in *Criminalità mafiosa: memoria e cultura della legalità. Nel ricordo di Piero Luigi Vigna e Gabriele Chelazzi*, C. Conti (a cura di), Giuffrè, 2022, 5, è opportuno ricordare il compianto Gabriele Chelazzi, magistrato antimafia di straordinario rigore morale, il quale sottolineava come il pubblico ministero rappresenti «il primo giudice della prova». Per Chelazzi, l’esperienza giudicante non è un semplice passaggio formale, ma costituisce una premessa imprescindibile per chi esercita funzioni requirenti: solo una piena consapevolezza dello standard probatorio necessario per giungere a una condanna permette di svolgere l’azione penale con equilibrio, rigore e profonda responsabilità verso i cittadini e lo Stato.

²³ Corte cost., 4 dicembre 2019, n. 34, che sottolinea come «il processo penale è caratterizzato [...] da una asimmetria “strutturale” tra i due antagonisti principali», derivante dalle diverse condizioni operative e dagli interessi distinti di ciascuna parte: il pubblico ministero agisce come organo dello Stato a tutela di interessi collettivi, mentre l’imputato difende i propri diritti fondamentali; cfr. anche Corte cost., 24 gennaio 2007, n. 26.

discussione l'assetto costituzionale delineato dagli artt. 109 e 112 Cost., nei quali il legame tra pubblico ministero e polizia giudiziaria è *funzionale* proprio all'effettività dell'obbligatorietà dell'azione penale.

Recidere o indebolire quel legame significherebbe spostare l'asse del comando verso l'esecutivo, alterando l'equilibrio tra poteri che la Costituzione aveva costruito come reazione alle degenerazioni del passato²⁴. Se la polizia giudiziaria fosse sottratta alla direzione funzionale del pubblico ministero, l'azione penale diverrebbe ancora più esposta a logiche organizzative e, in prospettiva, politiche²⁵. In tale quadro, la separazione delle carriere apparirebbe non come un punto di arrivo, ma come una tappa di un processo di progressiva ridefinizione dei rapporti tra giurisdizione ed esecutivo, oltre che erosione delle garanzie (soprattutto) per il cittadino.

È in questo quadro che occorre richiamare il pensiero di Giuliano Vassalli, padre nobile del codice di procedura penale del 1988²⁶. Vassalli non costruì un processo accusatorio "puro" sul modello anglosassone. Egli stesso parlava di un sistema accusatorio adattato alla tradizione costituzionale italiana, un modello "temperato" che coniugasse oralità, contraddittorio e parità delle parti con i principi supremi della Costituzione repubblicana²⁷.

Nei sistemi accusatori tipici, infatti, l'azione penale è discrezionale: il pubblico ministero decide se procedere, secondo criteri di opportunità. Nel modello italiano, invece, l'obbligatorietà dell'azione penale resta un cardine, perché è funzionale all'eguaglianza dei cittadini davanti alla legge²⁸. Non si tratta di una rigidità ideologica, ma di una scelta coerente con la storia costituzionale del Paese. L'accusatorio italiano nasce dentro la Costituzione del 1948 e ne assume i principi come limite e fondamento²⁹.

²⁴ Sul punto è stato efficacemente osservato come l'assetto costituzionale italiano si fondi «contemporaneamente sull'affermazione del potere della maggioranza e sulla garanzia dei limiti che esso incontra», avendo quale finalità strutturale la prevenzione di ogni forma di «assolutismo maggioritario». V. ONIDA, *Costituzione, garanzia dei diritti, separazione dei poteri*. Prolusione del Presidente della Corte costituzionale in occasione dell'inaugurazione dell'Anno accademico 2004-2005 dell'Università Roma Tre, in *Questione giustizia*, 1, 2005, 5.

²⁵ Dal punto di vista funzionale, la polizia giudiziaria dipende dall'autorità giudiziaria, nel senso che le sue funzioni sono svolte sotto la direzione del pubblico ministero in base all'art. 56 c.p. e sotto la sorveglianza del procuratore generale presso la Corte d'appello. Cfr. P. TONINI, *Polizia giudiziaria e magistratura. Profili storici e sistematici*, Milano, 1979, 252.

²⁶ Come osserva Francesco Palazzo, autorevole studioso del pensiero di Vassalli, il contributo del Maestro in materia di rito giudiziario può essere letto come espressione di un vero e proprio «costituzionalismo processuale» già nei suoi scritti giovanili. Nel lungo percorso di Vassalli, acuto interprete della normativa di procedura penale, emerge una costante attenzione all'architettura complessiva del sistema, nonché alla rielaborazione dei valori di garanzia e di libertà che ne costituiscono il fondamento. Se oggi talvolta alcuni riferimenti a Vassalli vengono richiamati per giustificare la separazione delle carriere, occorre ricordare che la sua prospettiva privilegiava l'equilibrio complessivo del sistema e la tutela delle garanzie, non la frammentazione funzionale dei magistrati. Cfr. F. PALAZZO (a cura di), *Giuliano Vassalli*, Roma-Bari, 2010, 101 ss.

²⁷ Cfr. M. GIALUZ, *Riflessioni su Vassalli e la riforma a partire da un dialogo con G. Lattanzi e A. Macchia*, in *Sistema penale*, 2026; in particolare, con riferimento ai «caratteri del sistema accusatorio», nell'intervento conclusivo al Senato il 19 novembre 1986, Vassalli affermò che, «a prescindere dal rilievo sulla opportunità di usare una terminologia scientifica, controversa per giunta, in materia legislativa, [...] l'attuale disegno di legge, pur volendo ispirarsi a taluno dei caratteri del sistema accusatorio, non si può certo dire che vi si ispiri pienamente. Non lo si può dire perché tutto il nostro ordinamento si esprime in senso profondamente diverso». Cfr. Intervento del Sen. Giuliano Vassalli, *IX Legislatura - Resoconto stenografico, mercoledì 19 novembre 1986*, p. 14.

²⁸ Corte cost., 12 luglio 1979, n. 84, nella quale si afferma che il principio di obbligatorietà «concorre a garantire da un lato l'indipendenza del pubblico ministero nell'esercizio della propria funzione e dall'altro l'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge penale»; la Corte precisa altresì che «l'obbligo dell'esercizio dell'azione penale da parte del pubblico ministero esige che egli sia titolare di tale azione in relazione a qualunque fatto di reato, comunque conosciuto», così da assicurare un'applicazione non discriminatoria della legge penale.

²⁹ In numerosi sistemi di *civil law*, la posizione del pubblico ministero non è assistita dal medesimo livello di autonomia e indipendenza riconosciuto al giudice. In ordinamenti quali la Francia e la Germania, pur essendo inserito formalmente nell'ambito dell'ordine giudiziario, il pubblico ministero rimane assoggettato a un

Separare le carriere senza interrogarsi su questo equilibrio significa isolare un elemento – la distinzione tra accusa e giudizio – dal contesto che lo rende compatibile con l'ordinamento costituzionale. Se si vuole un modello accusatorio pienamente discrezionale, occorre dirlo apertamente e assumersi la responsabilità di rivedere anche l'art. 112 Cost. Ma un sistema che mantenga formalmente l'obbligatorietà e, al tempo stesso, indebolisca strutturalmente l'autonomia del pubblico ministero rischia di produrre un assetto incoerente, nel quale la selezione delle priorità investigative diventa inevitabilmente permeabile a logiche esterne³⁰.

Il vero nodo, allora, non è l'efficienza del processo, né la purezza del modello accusatorio. È la ridefinizione del luogo dell'indipendenza. La separazione delle carriere, la duplicazione dei CSM, la concentrazione del potere disciplinare in un'Alta Corte priva di controllo di legittimità e le dichiarazioni volte a sottrarre la polizia giudiziaria alla direzione del pubblico ministero compongono un disegno che incide sullo statuto costituzionale della magistratura nel suo complesso³¹.

Ogni riforma costituzionale è legittima nel confronto democratico. Ma la Costituzione del 1948 non è un testo neutro: è il risultato di una scelta compiuta da chi aveva conosciuto la magistratura politicizzata, gerarchizzata, inserita nella logica dell'esecutivo. Modificare quell'equilibrio significa anche intervenire su una memoria istituzionale che non appartiene al passato remoto, ma costituisce ancora oggi la premessa delle libertà.

La domanda finale, allora, non è se la separazione delle carriere sia coerente con modelli stranieri o con un'astratta idea di modernità. È se essa rafforzi o indebolisca l'indipendenza della giurisdizione e dell'azione penale nel contesto costituzionale italiano³². In uno Stato fondato sull'eguaglianza davanti alla legge, l'autonomia del pubblico ministero, il corretto equilibrio con la difesa e le garanzie del magistrato non sono interessi di categoria, ma condizioni strutturali della democrazia³³.

vincolo gerarchico nei confronti del Ministro della Giustizia, specie con riferimento alle direttive in materia di esercizio dell'azione penale e alla definizione delle priorità dell'attività requirente.

³⁰ Piuttosto che concentrare il dibattito sulla separazione delle carriere, appare più coerente con la logica del modello accusatorio interrogarsi sul rafforzamento effettivo della difesa. In un processo strutturalmente fondato sul contraddittorio tra accusa e difesa davanti a un giudice terzo, l'equilibrio del sistema non dipende soltanto dall'assetto della magistratura, ma soprattutto dalla capacità della difesa di operare come autentico presidio dei diritti fondamentali dell'imputato. Ne deriva che la piena realizzazione del paradigma accusatorio richiede non tanto la divisione dell'ordine giudiziario, quanto piuttosto il consolidamento del ruolo e delle garanzie dell'avvocatura, quale soggetto essenziale nell'equilibrio costituzionale del processo penale.

³¹ Secondo G.M. FLICK, *La riforma costituzionale della magistratura. Dalla separazione delle carriere al giusto processo*, in *Questione Giustizia*, 1-2, 2025, p. 69 ss., la creazione di un CSM dedicato esclusivamente alla funzione requirente potrebbe favorire un consolidamento di logiche autoreferenziali negli uffici requirenti, mentre piuttosto sarebbe necessario intervenire sulla formazione pratica dei magistrati requirenti e assicurare il rispetto delle norme processuali che già impongono al pubblico ministero l'obbligo di ricercare e tener conto delle prove a discarico.

³² Cfr. M. CARTABIA, *I giudici e lo Stato di diritto*, in AA.VV., *Il giudice e lo Stato di diritto. Indipendenza della magistratura e interpretazione della legge nel dialogo delle Corti*, Scuola Superiore della Magistratura, Torino, Giuffrè, 2023, 16, secondo la quale «affinché sia la legge a governare e non l'arbitrio di chi detiene più o meno temporaneamente il potere, occorre un giudice chiamato a far rispettare il diritto anche nei confronti del titolare della sovranità e occorre che quel giudice sia indipendente dagli altri poteri».

³³ Occorre ricordare con fermezza che l'essenza di una democrazia costituzionale matura si rinviene nell'equilibrio tra principio maggioritario e tutela dei diritti fondamentali: essa si fonda, infatti, sulla «combinazione di sovranità popolare e garanzia dei diritti, determinazione dell'indirizzo politico affidato al principio democratico e tutela dalla tirannia della maggioranza di competenza della giurisdizione», come efficacemente osserva E. SCODITTI, *Il contropotere giudiziario. Saggio di riforma costituzionale*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1999, 33.