

 Referendum26

# Guida al Referendum



Una raccolta completa dei nostri  
approfondimenti per **votare in  
maniera consapevole**

# Orizzonti Politici

---

## *Chi siamo?*

Orizzonti Politici (o OriPo) è un think tank giovanile italiano impegnato nell'analisi di politica internazionale, politiche pubbliche ed economia. Composto interamente da studenti universitari e giovani professionisti, affronta e spiega argomenti complessi attraverso strumenti e format innovativi e interattivi, adottando un linguaggio semplice e inclusivo. In qualità di "Think Tank della Generazione Z" si propone anche come luogo di formazione, crescita, confronto e sviluppo di nuove idee e proposte di politiche che riguardano e interessano i giovani e non solo.

## *I nostri valori*

- **Indipendenti:** il processo di realizzazione dei contenuti segue un approccio basato sul criterio di oggettività e data-driven, distante da ideologie di parte
- **Costruttivi:** l'obiettivo è stimolare il lettore a comprendere in maniera più approfondita temi complessi
- **Accessibili:** lo scopo è dare ai lettori, che siano già informati su un argomento o meno, strumenti per interpretare sempre la realtà circostante

# 1

## Capire il contesto

Glossario

Referendum 2026: una riforma politica o giuridica?

Tra PM, giudici e CSM: come funziona oggi la giustizia italiana?

# 2

## Capire la riforma

Capire la riforma Nordio: i tre pilastri della riforma sulla giustizia

Capire la riforma Nordio: cosa non cambia (e perchè conta)

# 3

## Le posizioni tecniche: **Sì** o **No**?

Referendum costituzionale: le ragioni del Sì...

... e le ragioni del NO

# 4

## Oltre la riforma: analisi comparata e scenari futuri

Come funziona la magistratura in Europa e cosa possiamo imparare dai loro sistemi giudiziari?

E dopo il voto? Scenari post referendum

## Glossario

- **Giudice:** magistrato terzo che, nel processo penale, decide sulla responsabilità dell'imputato sulla base delle prove presentate dal Pubblico ministero e dalla difesa.
- **Pubblico ministero (PM):** magistrato che rappresenta l'accusa nel processo penale. Dirige le indagini preliminari, coordinando la polizia giudiziaria, ed esercita l'azione penale.
- **Magistratura requirente:** insieme dei magistrati che svolgono funzione di accusa, cioè i pubblici ministeri.
- **Magistratura giudicante:** insieme dei magistrati che giudicano le controversie e pronunciano le sentenze.
- **Consiglio superiore della magistratura (CSM):** organo di autogoverno della magistratura che gestisce carriere, trasferimenti e disciplina dei magistrati.
- **Componenti togati:** membri del CSM eletti direttamente dai magistrati tra i magistrati stessi.
- **Componenti laici:** membri del CSM eletti dal Parlamento tra professori di diritto e avvocati.
- **Sezione disciplinare del CSM:** organo interno al CSM che giudica le violazioni disciplinari commesse dai magistrati.
- **Obbligatorietà dell'azione penale:** principio secondo cui il pubblico ministero deve esercitare l'azione penale quando viene a conoscenza di un reato e non a sua discrezione.
- **Leggi attuative:** leggi che danno concreta applicazione ai principi previsti dalla Costituzione.
- **Leggi ordinarie:** leggi approvate dal Parlamento secondo il procedimento legislativo ordinario.
- **Tribunale ordinario:** giudice di primo grado che decide la maggior parte delle cause civili e penali.
- **Corte d'appello:** giudice di secondo grado che riesamina le sentenze emesse dai tribunali.
- **Corte di cassazione:** massimo organo della giustizia ordinaria che controlla la corretta applicazione della legge e assicura l'uniformità dell'interpretazione.
- **Corte costituzionale:** organo che verifica la conformità delle leggi alla Costituzione e decide sui conflitti tra poteri dello Stato.
- **Referendum confermativo:** referendum che può essere richiesto per approvare o respingere una legge di revisione costituzionale non approvata con maggioranza qualificata.
- **ANM (Associazione nazionale magistrati):** associazione che rappresenta i magistrati italiani e tutela i loro interessi professionali.
- **Correnti della magistratura:** gruppi associativi interni all'ANM che rappresentano diverse posizioni culturali e organizzative dei magistrati.

# Referendum 2026: una riforma politica o giuridica?

Di Dimitri Gagliardi

*Chiunque si sia cimentato nell'impresa di informarsi sulla riforma della giustizia avrà capito subito che il dibattito pubblico è saturo. Prima di capire il contenuto, è sempre opportuno definire il contesto: tutte le riforme nascono con la politica e ne subiscono le influenze. Chi supporta questa riforma? Da dove arrivano i suoi elementi? Come si è arrivati a questo referendum?*

## Il percorso politico della riforma Nordio

La riforma Nordio, come è stata ribattezzata dalla narrazione giornalistica, è una **legge di revisione costituzionale** che è stata approvata dal Parlamento il 30 ottobre 2025 a maggioranza assoluta. **Non avendo ottenuto la maggioranza qualificata dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera**, sarà sottoposta a **referendum popolare**, secondo quanto stabilito dall'**articolo 138 della Costituzione**.

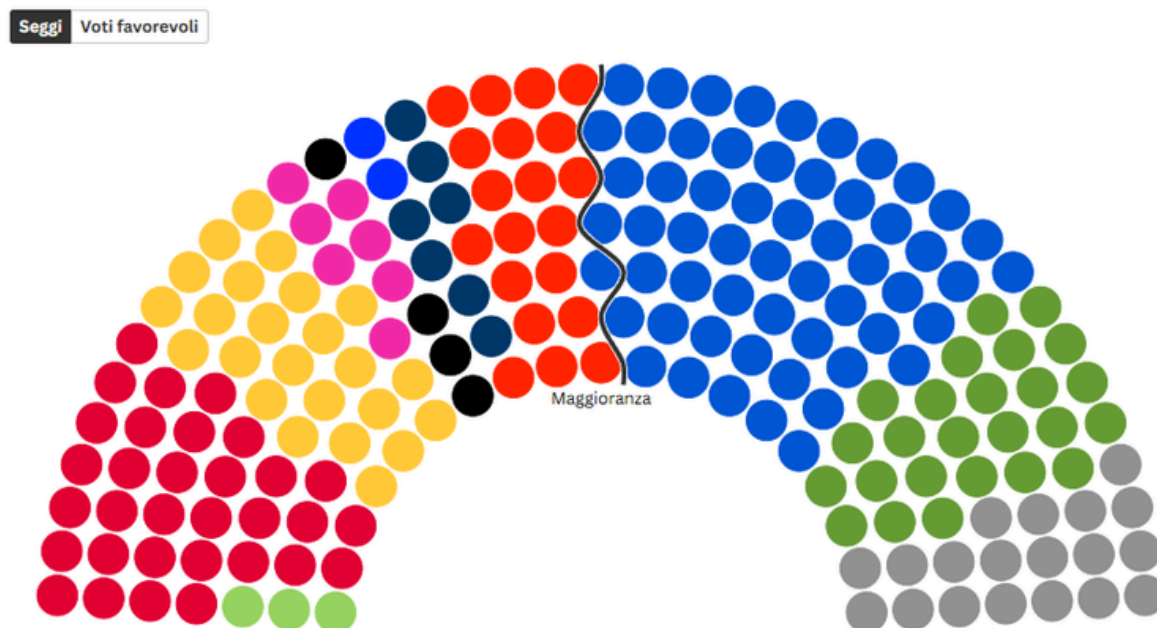
Il referendum non è soltanto popolare: è un **referendum confermativo**. Significa che, differentemente da altre tipologie referendarie, **non prevede un quorum**: il risultato della votazione sarà valido indipendentemente dall'affluenza ai seggi.

Nel corso della storia repubblicana, molte riforme costituzionali sono state approvate a maggioranza qualificata dal Parlamento e non hanno dunque dovuto passare per l'approvazione popolare. Nello specifico, quella sulla riforma Nordio sarà la **quinta consultazione referendaria di carattere costituzionale: approvata in Parlamento** con i voti del **centrodestra** (Fdi-LSP-FI-Nm), più i voti di **Azione**, la riforma è stata invece bocciata da PD, AVS ed il M5S, con IV che si è astenuta.

Proprio quest'ultimo passaggio sancisce la **natura politica della riforma**: la legge costituzionale **non ha un appoggio politico trasversale** tra le forze che siedono in Parlamento. È appoggiata, cioè, soltanto da una parte della rappresentanza parlamentare, costituita dalla maggioranza che sostiene il governo (più Azione). Si tratta di un dettaglio non irrilevante, che contribuisce a politicizzare il dibattito su una riforma il cui contenuto è essenzialmente giuridico.

## Voto in Senato sulla riforma della giustizia

Risultati delle votazioni del 30 ottobre 2025 divise per gruppi parlamentari con numero di voti favorevoli per gruppo.



Partito	Seggi	Voti favorevoli
● Alleanza Verdi-Sinistra	3	0
● Partito Democratico	32	0
● Movimento 5 Stelle	24	0
● Italia Viva	7	0
● SVP-PATT, Cb	4	2
● Azione	2	1
● Noi Moderati	7	7
● Forza Italia	20	20
● Fratelli d'Italia	57	57
● Lega per Salvini Premier	25	25
● Assenti	19	0

Fonte: Dati raccolti dalla fondazione Openpolis

## Giustizia e politica in Italia

Il tema della giustizia nella discussione politica italiana si lega da sempre a momenti della storia controversi e che fanno discutere ancora oggi. Come in altri paesi europei, **il nostro sistema giuridico prevede la possibilità, per i magistrati, di intraprendere una carriera politica.** L'attuale ministro della Giustizia e promotore della riforma, Carlo Nordio, è stato un magistrato.

La lotta alla **mafia** è stato un tema che ha contribuito ad assegnare ad alcuni magistrati **un ruolo politico rilevante.** È nota la commozione che suscitò nel paese la morte di Giovanni Falcone, il 23 maggio 1992, per mano di un attentato di Cosa Nostra.

Il Parlamento italiano era in stallo da giorni sull'elezione del Presidente della Repubblica: i calcoli politici furono messi in secondo piano, valutando opportuna la **nomina di Oscar Luigi Scalfaro** (DC). La sua candidatura, fino a quel momento mai ritenuta credibile, emerse anche in virtù della sua **precedente carriera di magistrato**.

Negli stessi anni, la credibilità della classe politica italiana fu messa alla prova anche dal famoso scandalo **Tangentopoli**. La **corruzione** emerse come un tema centrale fra l'opinione pubblica e spiccò la figura di Antonio di Pietro, magistrato a capo del pool di Mani pulite. Questi sarebbe emerso fino al punto di diventare ministro, per poi fondare un proprio partito, l'Italia dei Valori. Ma non è l'unico caso: anche Antonio Ingroia, ex pubblico ministero antimafia, si candidò come leader della coalizione Rivoluzione Civile alle elezioni politiche del 2013.

## Da dove arriva la separazione delle carriere

Se, come si è visto finora, la natura stessa della riforma è politica — e quindi la sua politicizzazione è in parte inevitabile — va anche detto che i suoi punti salienti hanno avuto diversi livelli di consenso, nel corso della storia italiana. Uno degli aspetti principali, **la separazione delle carriere**, ha goduto storicamente di **consensi trasversali**: del tema si discute almeno dai tempi dell'Assemblea costituente. Fu l'ex ministro della Giustizia e partigiano Giuliano Vassalli a riaccendere il dibattito nel 1988, con la riforma del Codice di procedura penale che porta il suo nome.

La riforma del Codice introdusse in Italia **un processo penale d'impianto accusatorio**, più simile al modello inglese di common law. Questi sistemi, tipici del mondo anglosassone, privilegiano una **maggior rigidità nella distinzione delle figure**: l'idea alla base è che questa garantisca il rispetto del principio di **terzietà** del giudice. La riforma del Codice in questo senso spinse molti a pensare che il passo successivo, quasi naturale, sarebbe stata l'introduzione della separazione delle carriere.

Ma quest'ultimo **allora non era un tema divisivo come lo è oggi**. Sia esponenti di partiti di centrodestra, come Forza Italia (FI), sia di partiti di centrosinistra, come il Partito Democratico della Sinistra (PDS), si mostrarono favorevoli all'ipotesi di introdurla nel sistema penale italiano. Queste discussioni ebbero luogo principalmente all'interno di quella che è ricordata come la **Bicamerale**, una commissione parlamentare attiva tra il 1997 ed il 1998.

La commissione si propose l'ambizioso obiettivo politico di portare a termine una serie di **riforme costituzionali**, tra cui la separazione delle carriere, da approvare con un consenso bipartisan. Il progetto fallì quando il leader di FI, Silvio Berlusconi, si ritirò dai patti prestabiliti: la successiva ondata di indagini giudiziarie che colpirono il Cavaliere incancrenirono ulteriormente i tentativi di riforma della giustizia. Uno stallo accentuato dalla **retorica spesso aspra del suo partito nei confronti della magistratura**, che polarizzò il dibattito, tramutandolo in una questione anzitutto politica.

Ad oggi, comunque, la questione è parzialmente disciplinata dalla legge n.71/2022, voluta dall'allora ministra della Giustizia Marta Cartabia. Questa legge introdusse **criteri più stringenti** per i giudici che intendono cambiare funzione, consentendo soltanto un passaggio dall'una all'altra e comunque solo entro i primi nove anni dall'entrata in servizio. Secondo i dati più recenti, si tratta di una percentuale inferiore al 2% dei magistrati.

## Sorteggio e sdoppiamento del CSM: le due novità

Tuttavia, la separazione delle carriere consiste soltanto in una parte di quella che è la riforma. Tra i suoi contenuti si annovera anche lo **sdoppiamento del CSM**, l'organo di autogoverno della magistratura e il sorteggio come metodo di elezione esclusivo per i suoi componenti laici. Si può affermare a buona ragione che queste due misure siano nel complesso l'elemento di novità maggiore, a livello giudiziario.

Per quanto riguarda il primo punto, lo sdoppiamento sarebbe la conseguenza della distinzione delle carriere. Nelle intenzioni dei promotori della riforma lo sdoppiamento dovrebbe creare **due Corti totalmente indipendenti**.

In alcuni sistemi giudiziari, differenti da quello italiano, esistono organi unici in cui convivono stabilmente due sezioni separate: un esempio è quello francese. La riforma Nordio però porterebbe questo concetto all'estremo, creando una situazione inedita, con due organi di potere separati e autonomi l'uno dall'altro.

Il meccanismo del sorteggio ha, invece, attirato molte critiche proprio per l'elemento di unicità che lo contraddistinguerebbe. Non esiste infatti un modello accademico di riferimento da cui è stata tratta la riforma: il governo lo ha giustificato sostenendo che eliminerà la politicizzazione delle correnti interne, senza però aggiungere elementi a sostegno di questa tesi.

Secondo la Commissione di Venezia, organo consultivo del Consiglio d'Europa, il meccanismo sarebbe dannoso e minerebbe **l'indipendenza giudiziaria** poiché i magistrati non sarebbero eletti dai loro pari, ma da un sistema aleatorio. Preoccupazioni simili sono state diffuse anche dalla Commissione Europea, sia sullo sdoppiamento del CSM sia sul sorteggio, nel report annuale di monitoraggio sullo Stato di diritto in Italia.

## Un 2016 2.0?

In molti hanno paragonato l'attuale scenario ad un importante precedente: il referendum costituzionale del 2016. Anche in quel caso si votò per un referendum confermativo e la consultazione acquisì **una valenza politica**, in quanto l'allora Presidente del Consiglio, Matteo Renzi, legò l'esito del voto alla sopravvivenza stessa del governo. Questa personalizzazione del voto ebbe l'effetto di unire l'opposizione nei suoi confronti, più che gli elettori contrari ai contenuti della riforma referendaria.

Finora, la premier Meloni ha tentato di distogliere il voto dalla sua immagine, affermando di voler tenere un atteggiamento opposto a quello del suo predecessore. Ma non è detto che ci stia riuscendo: a distanza di più di tre anni dal suo insediamento, molti elettori potrebbero considerare quest'occasione come un modo per esprimere **un giudizio sul suo operato, più che sulla riforma in sé**.

Le consultazioni referendarie sono, del resto, consultazioni politiche. Il meccanismo del **voto utile**, largamente studiato in scienza politica, si applica alle elezioni così come ai referendum. Tuttavia, è opportuno ricordare che il governo non è tenuto a rassegnare le **dimissioni** qualora l'esito fosse contrario alle sue aspettative.

“Del senno di poi ne son piene le fosse”, scrisse Manzoni. Soltanto i risultati del voto e ulteriori analisi future potranno rivelare quali considerazioni avranno inciso di più sugli elettori. Ripercorrere il contesto storico è il primo passo per capire questo progetto di riforma e presentarsi alle urne in maniera consapevole.

## Tra PM, giudici e CSM: come funziona oggi la giustizia italiana?

Di Sofia Chiarelli

*Ormai sempre più vicina, la chiamata alle urne per il **referendum sulla riforma della giustizia** sta incentivando i cittadini ad informarsi e documentarsi per esercitare il proprio diritto di voto con consapevolezza e responsabilità.*

*Tutt'oggi, l'attenzione e il dibattito sono principalmente e naturalmente concentrati sulle ragioni del "Sì" e del "No". Tuttavia, è altrettanto essenziale, in questo contesto, **fornire le coordinate minime dell'attuale organizzazione e funzionamento della giustizia italiana**, che la riforma potrebbe — eventualmente — andare in parte a modificare.*

I **tre pilastri della riforma**, infatti, chiamano in causa elementi cardine della magistratura: gli organi che amministrano la giustizia ordinaria, cioè i **giudici** e i **pubblici ministeri**, e l'organo di governo di questi ultimi, ovvero il **Consiglio superiore della magistratura**.

Ma che cosa sono, di fatto, questi organi? Che ruolo hanno nel sistema giudiziario? Quali funzioni svolgono?

### Il sistema giurisdizionale italiano: giurisdizioni ordinarie e speciali

In Italia, **il sistema giudiziario si caratterizza per la presenza di più giurisdizioni**: il potere di interpretare e applicare la legge ai casi concreti (*ius dicere*) è infatti esercitato da una pluralità di giudici a seconda della materia oggetto di giudizio. In particolare, si distingue la **giurisdizione ordinaria** — che si occupa delle controversie tra privati (la **giustizia civile**) e dei reati (la **giustizia penale**) — dalle **giurisdizioni speciali**, che si possono occupare di questioni **costituzionali, amministrative, contabili, tributarie o militari**.

La **riforma della giustizia** si propone di **riformare**, in modo particolare, **alcuni aspetti della magistratura ordinaria**.

## PM e giudici: quale differenza?

**PM e giudici sono organi essenziali per il funzionamento della giustizia ordinaria.** Specialmente nella giustizia penale, l'accertamento della verità durante un processo richiede l'apporto di entrambe queste figure.

Il **giudice** è la figura chiamata ad **esprimere un giudizio su un fatto attraverso l'interpretazione della legge e la sua applicazione al caso concreto.** Nel fare ciò, egli ascolta le parti (accusa e difesa), valuta le prove e formalizza una decisione in merito al caso che si trova a giudicare. Durante il processo, il giudice non rappresenta gli interessi di nessuna delle parti in causa, ma si pone come **oggetto terzo e imparziale.**

Al **PM** è invece affidato l'esercizio dell'**azione penale**, che effettua **formulando l'imputazione** (cioè la contestazione del reato all'imputato) **e sostenendola in giudizio davanti all'organo giudicante.** È anche detto "**organo requirente**" (dal latino *requirere*, cioè "richiedere") in quanto può avanzare una serie di richieste puntuali al giudice, quali, per esempio, l'applicazione di misure cautelari nei confronti dell'indagato, l'autorizzazione per lo svolgimento di determinate indagini, il rinvio a giudizio o l'archiviazione del caso sulla base delle prove raccolte.

Diversamente dal giudice, che si configura come un arbitro, il **PM** gioca un ruolo attivo nel processo in quanto **svolge attività finalizzate all'accertamento della verità** (anche qualora questa conduca ad esiti favorevoli per l'indagato) e **alla repressione di eventuali reati.** Anche il ruolo del PM è formalmente caratterizzato da **imparzialità.** La Costituzione, infatti, parla di obbligo dell'azione penale del PM (art. 112), sostenendo che quest'ultimo non può scegliere discrezionalmente se avviare o meno l'azione penale a seconda del tipo di reato, né essere condizionato, nel suo operato, da scelte a favore di qualcuno o contro qualcun'altro.

## Come si diventa PM o giudici?

Pur svolgendo funzioni diverse, **giudici e PM** appartengono alla stessa magistratura ordinaria e **condividono lo stesso percorso professionale**. La nomina a magistrato è subordinata al superamento di un **concorso pubblico** (lo stesso per futuri giudici e PM), accessibile ai soggetti in possesso di una laurea magistrale in giurisprudenza.

Chi supera il concorso ottiene la qualifica di “**magistrato ordinario in tirocinio**” (MOT) e inizia un **percorso formativo teorico-pratico** di circa 18 mesi. Durante questo periodo, il MOT è tenuto a seguire **corsi di approfondimento** presso la Scuola superiore della magistratura e a svolgere sessioni pratiche presso gli **uffici giudiziari**, affiancando i magistrati nello svolgimento delle loro funzioni. La sessione finale, in particolare, è dedicata all'acquisizione delle competenze legate alla funzione che il MOT intende assumere una volta concluso il tirocinio.

Al suo termine, infatti, ottenuta una **valutazione positiva d'idoneità** da parte del Consiglio superiore della magistratura, **il magistrato può esprimere una preferenza** (a seconda dei posti disponibili) **per l'ufficio giudiziario di destinazione** e, quindi, per il tipo di funzione giurisdizionale — requirente o giudicante — **che desidera esercitare**. La presa delle funzioni è poi ufficialmente deliberata dallo stesso Consiglio superiore della magistratura: solo da questo momento in poi, i ruoli di giudice e PM sono effettivamente distinti.

La motivazione sottesa alla **scelta di tenere unite le carriere**, nonostante la diversità delle funzioni (che, allo stato attuale, il magistrato può decidere di **cambiare una sola volta** durante i suoi primi nove anni di carriera), si lega alla volontà di **garantire che la magistratura si configuri come un ordine autonomo e indipendente** da ogni altro potere (art. 104.1 della Costituzione). L'esperienza pre-repubblicana, infatti, aveva conosciuto i forti condizionamenti dell'esecutivo sulla magistratura. Dunque, specialmente per evitare che il PM si trasformasse in un organo accusatorio controllato dalla politica governativa, la **magistratura è stata concepita come un ordine unificato**, in cui — anche sulla scorta di una formazione e cultura professionale comuni — **giudici e PM** non fossero mossi da altro se non dall'**assicurare il corretto funzionamento della giustizia**.

## CSM: cos'è, da chi è composto, quali funzioni svolge

La gestione della carriera e dello status dei magistrati ordinari è affidata ad un **organo collegiale di autogoverno: il Consiglio superiore della magistratura (CSM)**. Anche in questo caso, la funzione di autogoverno risponde all'esigenza costituzionale di **preservare la magistratura dalle ingerenze degli altri poteri dello Stato**, garantendone, ancora una volta, l'autonomia e l'indipendenza.

La **formazione del CSM** avviene mediante un **processo elettivo**. L'art. 104 della Costituzione prevede che il CSM sia composto da:

- **tre membri di diritto**, ovvero il Presidente della Repubblica (che lo presiede), il primo presidente della Corte di cassazione e il procuratore generale della Corte di cassazione;
- **membri togati** che, **eletti dai magistrati ordinari**, devono corrispondere ai due terzi dei membri totali (esclusi i tre membri di diritto);
- **membri laici**, che costituiscono **il restante terzo** e sono **eletti dal Parlamento in seduta comune** tra professori universitari in materie giuridiche e avvocati che esercitano la professione da almeno 15 anni.

Ad oggi, il CSM è composto da un totale di **33 membri**: oltre ai consueti tre membri di diritto, si contano venti membri togati e dieci membri laici. Una volta eletti, questi restano **in carica per quattro anni** e non sono immediatamente rieleggibili.

Spetta al CSM, in quanto organo di governo autonomo della magistratura, **decidere sulle assegnazioni, i trasferimenti, le promozioni e i provvedimenti disciplinari di tutti i magistrati** (dunque, sia di giudici che di PM). La decisione sui **provvedimenti disciplinari**, in particolare, viene effettuata da un'apposita **sezione disciplinare del CSM** (composta da membri togati e laici), che si occupa di **sanzionare eventuali violazioni dei doveri connessi al corretto esercizio della funzione giurisdizionale**. Qualora un magistrato commetta una violazione grave e non giustificabile nello svolgimento della sua attività, oppure tenga nella sua vita privata comportamenti che incidono sul prestigio dell'ordine giudiziario, la sezione disciplinare può applicare sanzioni che vanno dal semplice ammonimento alla rimozione dall'ordine giudiziario.

## Un sistema in bilico tra equilibri costituzionali e prospettive di riforma

Dalla ricostruzione dell'attuale assetto della magistratura ordinaria è possibile scorgere i segni di un delicato **sistema di pesi e contrappesi**. La Costituzione ha definito un modello volto, **da un lato**, a **garantire l'autonomia e l'indipendenza della funzione giurisdizionale** nel suo complesso, sottraendola a possibili pressioni provenienti dagli altri poteri statali; **dall'altro**, ha previsto **meccanismi di equilibrio** — come, per esempio, la presenza di membri laici e togati nel CSM e nella relativa sezione disciplinare — per evitare che l'ordine giudiziario si trasformasse in una sorta di corporazione chiusa e autoreferenziale.

Ciò **non significa che l'impianto vigente sia esente da criticità**. Come per qualsiasi istituto giuridico, queste possono insinuarsi anche per via della distanza che si determina tra i modelli legali e la loro concreta attuazione, che talvolta può indebolire l'intento con cui i primi sono stati progettati. **La riforma della giustizia potrebbe modificare l'impianto in essere**, ma soltanto l'esito del referendum dirà, in primo luogo, se questo avverrà, e solo il tempo potrà, in secondo luogo, svelare gli effetti di tali eventuali modifiche.

# Capire la riforma Nordio: i tre pilastri della riforma sulla giustizia

Di Eva Carli

*Per orientarsi in un dibattito pubblico spesso polarizzato tra sostenitori del Sì e del No, chiarire **che cosa prevede concretamente la riforma è un passaggio essenziale** per costruirsi un'opinione informata a riguardo. Questa parte del report analizzerà i tre pilastri principali su cui la riforma si fonda: (1) la **separazione delle carriere** tra giudici e pubblici ministeri, (2) la **composizione dei nuovi Consigli Superiori della Magistratura** e (3) il **sistema di giustizia disciplinare**.*

*È però importante sottolineare che il **disegno di legge costituzionale** sottoposto al referendum **definisce soprattutto una cornice generale**: stabilisce i nuovi principi e gli organi previsti dalla riforma, ma non ne disciplina nel dettaglio il funzionamento. Qualora il referendum fosse approvato, **spetterà quindi al Parlamento definire concretamente** il nuovo sistema attraverso successive **leggi ordinarie** di attuazione, che ne specificheranno i meccanismi e le modalità operative.*

## 1. La separazione delle carriere: Cosa significa davvero separare giudici e PM?

Come già presentato nella precedente sezione, la **magistratura si compone di due figure** le cui **funzioni sono molto diverse**: da una parte vi è il pubblico ministero (PM, organo requirente), il magistrato che rappresenta l'accusa; dall'altra vi è il giudice (organo giudicante), chiamato a decidere la controversia.

Nonostante queste differenze, tutti i magistrati condividono la **stessa cultura giuridica** e hanno superato il **medesimo concorso pubblico**, a seguito del quale entrano a far parte di un **unico corpo professionale**. Essi, infatti, costituiscono un unico ordine, in nome del principio della **"unicità della giurisdizione"**, pur svolgendo successivamente funzioni diverse.

Nel rispetto di tale principio, ai magistrati è consentito **cambiare funzione nel corso della carriera**, passando da quella requirente a quella giudicante, o viceversa. Tuttavia, a seguito della **riforma Cartabia**, sono stati introdotti diversi limiti alla possibilità di mutare funzione. In particolare, il passaggio può essere richiesto **una sola volta nell'arco dell'intera carriera** e, di regola, **entro i primi dieci anni** dall'ingresso in magistratura. Inoltre, il cambiamento comporta il **trasferimento in un distretto giudiziario diverso da quello di provenienza**, situato in una regione differente e non limitrofa.

Anche quando il passaggio viene richiesto, **non avviene automaticamente**: è necessario **partecipare a un corso di qualificazione** e ottenere un **giudizio di idoneità** da parte del **Consiglio superiore della magistratura (CSM)**, basato anche sui pareri dei vertici degli uffici giudiziari interessati.

Sempre in attuazione di tale principio, ai magistrati è riconosciuto il diritto di **autogovernarsi attraverso un unico organo**, individuato nel CSM.

### **La fine della carriera unica: una scelta che diventa definitiva**

La **riforma** sottoposta a referendum il 22 e 23 marzo **interviene proprio sulla unicità della giurisdizione**. Infatti, se il referendum dovesse confermarla, chi vorrà intraprendere la carriera in magistratura dovrà **scegliere fin dall'inizio quale funzione esercitare**: quella di **giudice** o quella di **pubblico ministero**. I due ruoli diventerebbero infatti **ordini professionali distinti**, con concorsi separati e percorsi di formazione differenti. Di conseguenza, la funzione scelta all'inizio della carriera **non potrebbe più essere modificata**, salvo un caso specifico previsto dalla riforma (che verrà illustrato nei paragrafi successivi).

In questo quadro, la separazione **non riguarderebbe un semplice ritocco tecnico**, ma un intervento che si propone di **ridefinire l'intero percorso professionale di chi amministra la giustizia**, e che, di conseguenza, inciderebbe profondamente sull'assetto complessivo dell'ordine giudiziario.

Nel dibattito pubblico si parla spesso di "separazione delle carriere", riferendosi in modo riduttivo alla possibilità di passare da una funzione all'altra. Tuttavia, **nel caso di questa riforma**, sarebbe forse più corretto parlare di una vera e propria "separazione delle magistrature", poiché **l'obiettivo principale non è**

tanto limitare i passaggi di ruolo, quanto **intervenire sul rapporto istituzionale tra giudici e pubblici ministeri**. Lo stesso ministro della Giustizia Carlo Nordio ha sottolineato che il punto centrale della riforma non consiste nel ridurre il numero di magistrati che cambiano funzione nel corso della carriera — fenomeno oggi piuttosto raro e quindi difficilmente considerato problematico — ma nel **superare l'attuale assetto del Consiglio superiore della magistratura**.

Nel sistema vigente, infatti, magistrati requirenti e magistrati giudicanti **partecipano reciprocamente alle decisioni sulle carriere** e per questo **non si può parlare di due carriere realmente distinte**. Secondo i sostenitori della riforma, questa situazione sarebbe problematica perché **il coinvolgimento della magistratura requirente nelle procedure di valutazione dei giudici finirebbe per intrecciare le relazioni tra accusa e giudice**, con il rischio di influenzare il modo in cui i giudici si pongono nei confronti dei pubblici ministeri. Ciò potrebbe **compromettere il principio di terzietà del giudice e di parità tra accusa e difesa nel processo**, su cui si fonda il modello del **giusto processo**, sancito dall'articolo 111 della Costituzione.

### Due Consigli, due autogoverni

Se la riforma costituzionale venisse approvata al referendum, si verrebbero a costituire **due ordini professionali distinti, con percorsi paralleli fin dal primo giorno di lavoro**. La conseguenza diretta e inevitabile di questa separazione è la **fine del governo unitario della magistratura** e la scissione in due organi: uno per la componente requirente e uno per la componente giudicante.

Le competenze oggi concentrate in un unico CSM verrebbero quindi **ripartite tra due organi distinti: Consiglio superiore della magistratura requirente e Consiglio superiore della magistratura giudicante**. La carriera dei giudici sarebbe valutata e gestita esclusivamente da altri giudici e da membri laici (esperti esterni alla magistratura), senza che i pubblici ministeri possano intervenire nelle relative decisioni. Allo stesso modo, anche i pubblici ministeri si autogovernerebbero attraverso il proprio Consiglio, senza il coinvolgimento dei giudici.

## L'eccezione alla regola

Accanto a questa separazione rigida, la riforma introduce comunque un'**eccezione che attenua**, almeno in parte, **l'inflessibilità della regola**. In base alla modifica dell'articolo 106 della Costituzione, è prevista la possibilità per un magistrato requirente di accedere in via straordinaria a una funzione giudicante, ad esempio come **consigliere della Corte di cassazione**, per "meriti insigni." Questa possibilità sarebbe riservata ai pubblici ministeri con almeno quindici anni di esercizio delle funzioni, su designazione del Consiglio superiore della magistratura giudicante.

L'obiettivo è ribadire l'autonomia delle due carriere senza escludere del tutto la possibilità di **riconoscere competenze professionali maturate nel tempo**, equiparando sotto questo aspetto i pubblici ministeri ad altre categorie giuridiche che già oggi possono essere chiamate a svolgere funzioni presso la Corte di cassazione.

## 2. I nuovi CSM: Chi li compone e come vengono scelti?

Accanto alla **divisione del CSM in due organi**, tuttavia, la riforma interviene anche su un piano diverso, ossia sulle **modalità di selezione dei componenti** che siederanno nei due nuovi Consigli.

L'attuale CSM è un organo a composizione mista ed elettiva, composta da una componente laica e una togata, oltre che dai membri di diritto. La riforma non intende tanto modificare la composizione interna, tant'è il peso numerico delle due componenti rimane invariato — **un terzo laici** (10) e **due terzi togati** (20) — quanto piuttosto sulle **modalità di selezione dei componenti**, che non avverrà più, per la componente laica, direttamente da parte del Parlamento, nè per la componente togata, attraverso un'elezione interna alla magistratura.

### Il sorteggio dei magistrati

Se il meccanismo elettivo previsto per la **componente togata** determina la formazione di un sistema fondato sulla **rappresentanza e sulla ricerca del consenso interno**, la riforma sostituisce la competizione elettorale con **l'estrazione a sorte**. In questo modo, il Consiglio verrebbe a configurarsi come **un organo puramente amministrativo** chiamato a gestire il personale e l'organizzazione degli uffici giudiziari.

Ciò significa che la **componente togata** sarà **estratta casualmente** tra tutti i magistrati che possiedono i requisiti di legge per ricoprire l'incarico, **spezzando il legame tra appartenenza alle correnti associative e accesso agli incarichi di governo della magistratura.**

### La selezione dei membri laici

Le modifiche riguardano anche la procedura di selezione dei cosiddetti membri laici, che avverrà sulla base di un "**sorteggio temperato**", ossia un meccanismo articolato in due fasi. In base a tale sistema, il **Parlamento in seduta comune seleziona la rosa dei candidati** qualificati sulla base delle loro competenze (secondo criteri che dovranno essere definiti da una successiva legge ordinaria) tra professori universitari in materie giuridiche e avvocati con almeno quindici anni di esercizio; successivamente, **un'estrazione casuale individua, tra questi, i soggetti che entreranno a far parte dell'organo.**

Riducendo il potere di nomina diretta finale del **Parlamento** a una **funzione di filtro preliminare, la riforma dichiara** di voler ridurre il peso delle scelte discrezionali dei partiti nella composizione degli organi di autogoverno della magistratura.

### 3. La giustizia disciplinare: Chi giudica i magistrati?

Attualmente, il CSM esercita sia funzioni di amministrazione delle carriere dei magistrati che del **potere disciplinare**.

In Italia, tutti i magistrati sono sottoposti a **valutazioni periodiche di professionalità ogni quattro anni**, dall'ingresso in magistratura fino alla settima verifica. Superata questa fase, il magistrato è generalmente considerato **professionalmente stabilizzato** e per questo non è più soggetto alle verifiche periodiche. Queste valutazioni accertano **capacità, laboriosità, diligenza e impegno**. Il loro esito è determinante ai fini di **trasferimenti, conferimento di funzioni, attribuzione di incarichi direttivi e autorizzazioni allo svolgimento di attività extra-giudiziarie**. Inoltre, due valutazioni negative possono condurre alla rimozione **dall'incarico di magistrato**.

L'azione disciplinare può essere avviata su iniziativa del **ministro della Giustizia** o del **procuratore generale presso la Cassazione**, quando il magistrato è accusato di essersi allontanato dal corretto esercizio delle proprie funzioni, violando principi quali imparzialità, osservanza della legge, correttezza, equilibrio o rispetto della dignità della persona. In seguito, la responsabilità di giudicare e stabilire le eventuali sanzioni spetta a una **Sezione disciplinare interna al CSM, distinta dalle commissioni che di occupano di carriere e valutazioni** e composta da quattro membri togati, un membro laico e il Vicepresidente del CSM, così da evitare conflitti di ruolo.

Al termine del procedimento disciplinare, la Sezione può infliggere una sanzione oppure assolvere il magistrato, pur restando **il diritto dell'imputato di impugnare tali decisioni davanti alle Sezioni Unite della Corte di cassazione** — ovvero, il giudice di grado più elevato del nostro ordinamento.

### La nuova Alta corte disciplinare

La riforma costituzionale in oggetto mira anche a **ridefinire il meccanismo di giustizia disciplinare**, separando in modo più netto la **gestione delle carriere e degli avanzamenti dei magistrati** — che resterebbe affidata ai CSM — **dal giudizio sugli illeciti disciplinari**. Quest'ultima funzione verrebbe attribuita a un organo giurisdizionale specializzato e privo di legami diretti con la gestione quotidiana degli uffici giudiziari che sarebbe introdotto nell'architettura costituzionale proprio attraverso questa riforma: **l'Alta corte disciplinare**.

La nuova Alta corte sarà composta da 15 membri con una **struttura mista**:

- **3 componenti saranno nominati direttamente dal Presidente della Repubblica** tra professori universitari in materie giuridiche e avvocati con almeno 20 anni di esercizio;
- **3 saranno estratti a sorte da un elenco formato dal Parlamento** in seduta comune mediante elezione, composto da soggetti con gli stessi requisiti;
- **9 magistrati, anch'essi estratti a sorte**, tra coloro che hanno almeno 20 anni di servizio e che svolgono (o hanno svolto in passato) funzioni di legittimità, cioè presso la Corte di cassazione o la procura generale della Cassazione.

**Questo sistema misto** mira a **garantire competenze elevate e una certa distanza dagli equilibri interni della magistratura**. Il presidente dell'Alta corte sarà eletto tra i membri laici nominati dal Presidente della Repubblica o sorteggiati dall'elenco parlamentare. **Tutti i componenti resteranno in carica quattro anni, senza possibilità di rinnovo.**

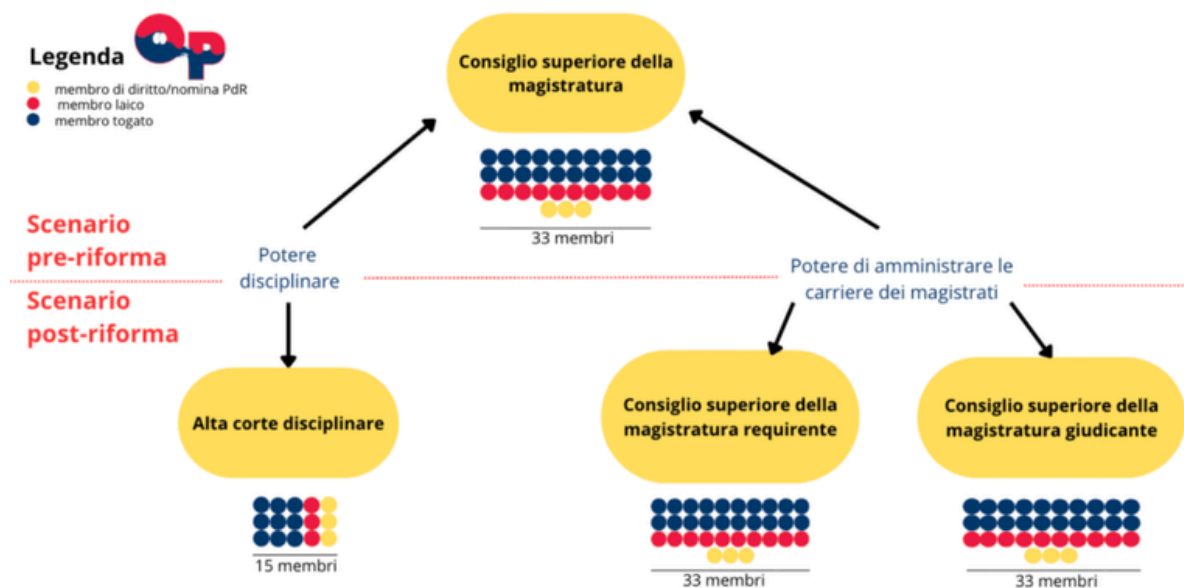
### I ricorsi contro le decisioni disciplinari

Infine, la riforma **elimina la possibilità di ricorrere in Cassazione** contro le decisioni disciplinari, come invece accade oggi per le sentenze della Sezione disciplinare del CSM. Al suo posto introduce **un nuovo sistema di controllo sulle decisioni in materia disciplinare**, fondato su un **doppio grado di giudizio interno all'Alta corte disciplinare**, in modo che il verdetto finale resti interamente all'interno di questo nuovo organismo.

Ciò significa che, se la riforma dovesse entrare in vigore, **una condanna o un'assoluzione pronunciata in primo grado dall'Alta corte disciplinare** potrà essere impugnata **soltanto davanti alla stessa Alta corte**, che tuttavia **giudicherà con una composizione diversa**, senza la partecipazione dei giudici pronunciatisi in primo grado.

### Un nuovo assetto della magistratura

In sintesi, la riforma sottoposta a referendum mira a ridisegnare tre snodi centrali dell'ordine giudiziario. Primo, introduce una **separazione marcata** tra giudici e pubblici ministeri, trasformando la scelta della funzione in un'opzione **iniziale e tendenzialmente definitiva**, con due carriere e due percorsi professionali autonomi. Secondo, sostituisce l'attuale assetto del CSM con **due Consigli distinti** e modifica in modo significativo la loro composizione, introducendo **il sorteggio come criterio di selezione** tanto per la componente togata quanto, in forma "temperata", per quella laica. Terzo, separa la gestione delle carriere dal giudizio disciplinare, attribuendo quest'ultimo a un nuovo organo: **l'Alta corte disciplinare**, con un sistema di impugnazione interno e senza ricorso in Cassazione.



Resta però un punto fondamentale: la riforma costituzionale definisce soprattutto dei **principi e un'architettura istituzionale**, ma molti aspetti operativi — dai requisiti concreti che disciplineranno **le procedure di sorteggio** alle **regole di funzionamento dei nuovi organi**, fino alla disciplina dettagliata dei procedimenti — dipenderanno dalle future leggi ordinarie di attuazione. Per questo motivo, **valutare la riforma significa interrogarsi non solo sul disegno complessivo che propone, ma anche sugli effetti che potrà produrre** una volta tradotta in norme ordinarie. È su questo terreno che si misurerà, in concreto, il bilanciamento tra **autonomia della magistratura, garanzie di terzietà e funzionamento efficace della giustizia**.

# Capire la riforma Nordio: cosa non cambia (e perchè conta)

Di Eva Carli

*Dopo aver definito ciò che la riforma prevede, **questa sezione si concentrerà però su ciò che non cambia**, con l'obiettivo di fare chiarezza su una riforma attorno alla quale, nel dibattito pubblico, si sono diffuse diverse interpretazioni imprecise o fuorvianti.*

*In particolare, l'analisi si concentrerà su tre questioni spesso richiamate in questo dibattito, ma che il testo della riforma non modifica direttamente: (1) **il ruolo delle correnti nella magistratura**, (2) **i problemi strutturali della giustizia** e (3) **le principali garanzie costituzionali che regolano l'esercizio della funzione giudiziaria**.*

*La **campagna referendaria** si è infatti **caratterizzata per toni fortemente polarizzati**, che hanno progressivamente attribuito al confronto una dimensione sempre più politica. In questo contesto, questi temi sono stati spesso **associati alla riforma per sostenere le ragioni del Sì o del No al referendum**, pur non essendo stati previsti come obiettivo della riforma nella fase di proposta. Riflettere su questi aspetti permette quindi di valutare con maggiore precisione quale sia **l'effettivo impatto della riforma** e di **orientarsi con maggiore consapevolezza tra le diverse posizioni del dibattito referendario**.*

## 1. Le correnti nella magistratura

La magistratura italiana non è governata dai singoli giudici o pubblici ministeri, ma da un organo di autogoverno: il **Consiglio superiore della magistratura (CSM)**. A questo organo spettano decisioni fondamentali per la carriera dei magistrati — tra cui assunzioni, trasferimenti e promozioni — dalle quali dipendono anche **l'accesso agli uffici giudiziari di livello superiore** e il **conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi**.

In linea di principio, le carriere giudiziarie **dovrebbero basarsi esclusivamente su criteri di anzianità e merito**. Tuttavia, nel funzionamento concreto del sistema, un **ruolo significativo** è stato storicamente svolto dall'**Associazione nazionale magistrati (ANM)**, un'associazione privata che svolge funzioni di rappresentanza del corpo dei magistrati italiani, spesso descritta come una sorta di **"sindacato" della magistratura**.

### Un pluralismo fisiologico

Fin dalla sua ricostituzione nell'immediato secondo dopoguerra, **l'ANM si è caratterizzata per un forte pluralismo interno**, espresso attraverso **diverse correnti** organizzate che riflettono **differenti sensibilità culturali** e interpretazioni del ruolo del diritto e della magistratura. Tra le correnti più influenti figurano **Unità per la Costituzione (Unicost)**, storicamente associata a posizioni moderate, **Magistratura Indipendente**, generalmente collocata su orientamenti più conservatori, e **Area**, che riunisce componenti più progressiste della magistratura.

La **presenza di queste correnti** rappresenta quindi una forma di **pluralismo interno alla magistratura** e riflette, almeno in parte, sensibilità culturali e giuridiche che attraversano anche la società più in generale. In questo senso, **tali differenze risultano fisiologiche** in un ambito in cui l'applicazione della legge implica inevitabilmente **margini di discrezionalità interpretativa**.

### Quando il pluralismo diventa correntismo

Il ruolo delle correnti, tuttavia, si è progressivamente trasformato e ha assunto una funzione diversa — **sempre più incisiva nelle dinamiche elettorali e decisionali del CSM**. Il loro crescente peso all'interno dell'organo di autogoverno ha contribuito a trasformarle in **strutture organizzate di influenza all'interno della magistratura**, impegnate a sostenere i propri appartenenti nelle dinamiche relative alla gestione delle carriere: un fenomeno comunemente indicato con il termine **correntismo**.

Secondo molti studiosi, una delle ragioni principali di questa evoluzione è legata al sistema **elettorale utilizzato per la scelta dei componenti togati del CSM**. Fin dagli anni Sessanta, l'ANM è venuta progressivamente a configurarsi come una sorta di **"parlamento della magistratura"**, in cui vengono organizzati congressi ed elezioni interne durante le quali le **diverse correnti presentano liste di candidati e documenti programmatici** che riflettono differenti visioni del ruolo della magistratura. Nel tempo queste correnti hanno **assunto una struttura sempre più organizzata** — con iscritti, attività associative e strumenti di comunicazione propri — rafforzando la loro **capacità di mobilitare consenso** tra i magistrati e di **influenzare gli equilibri interni del CSM**.

In questo contesto, **l'appartenenza o la vicinanza a una corrente può diventare un fattore rilevante nella costruzione delle carriere giudiziarie**, incidendo sulle opportunità di accesso agli incarichi e agli uffici giudiziari più prestigiosi, come emerso anche in vicende che hanno attirato l'attenzione dell'opinione pubblica, tra cui il **caso Palamara** nel 2019.

### La riforma Nordio e il sorteggio

È proprio alla luce di queste dinamiche che negli ultimi anni si è riacceso il dibattito sulle riforme dell'ordinamento giudiziario con l'obiettivo dichiarato di ridurre il peso delle correnti nel funzionamento del CSM. Proprio in questo quadro si andrebbe a inserire la riforma Nordio, che tra i suoi obiettivi dichiarati prevede quello di **limitare l'influenza delle correnti eliminando la competizione elettorale tra magistrati e i meccanismi di costruzione del consenso** che, secondo i sostenitori della riforma, negli anni avrebbero favorito il consolidarsi del **correntismo**.

Secondo i promotori della riforma, **l'introduzione del sorteggio** per la selezione della componente togata dei nuovi Consigli superiori, eliminando la competizione elettorale tra magistrati, **consentirebbe di intervenire alla radice del problema**.

In questa prospettiva, il sorteggio avrebbe un duplice effetto: da un lato **garantire pari opportunità di accesso a tutti i magistrati**, dall'altro impedire la formazione di cordate **organizzate o di strutture di sostegno interne**, che nel tempo hanno contribuito a rafforzare il fenomeno del correntismo.

## Perchè le correnti non scompariranno

Allo stesso tempo, è importante sottolineare che **l'esistenza delle correnti non coincide necessariamente con il correntismo**. Anche se una riforma di questo tipo potrebbe ridurre il peso delle correnti nelle dinamiche di nomina e nelle competizioni elettorali interne, sarebbe improprio ritenere che esse possano scomparire del tutto. La tendenza ad associarsi e a organizzarsi in gruppi rappresentativi è infatti un **fenomeno naturale in molte professioni**. Non a caso, **anche in altri sistemi giudiziari europei** — come Francia e Spagna, nonostante modelli molto diversi di organizzazione della magistratura — esistono **diverse associazioni di magistrati** che si collocano lungo **l'asse progressista-conservatore**.

Sarebbe quindi ingenuo pensare che **l'approvazione della riforma Nordio possa eliminare la tendenza all'associazionismo o impedire che tali orientamenti influenzino**, almeno indirettamente, **l'interpretazione della legge**. Allo stesso modo, sarebbero fuorvianti le affermazioni secondo cui la riforma impedirebbe sentenze ingiuste o porterebbe i giudici a esprimersi in materia di immigrazione in modo più consonante al governo. **Più realistico è ritenere che il sorteggio possa ridurre il peso delle correnti nelle dinamiche di nomina**, anche se il dibattito tra gli esperti su questo punto resta tutt'altro che unanime.

## 2. I problemi strutturali della giustizia

Sebbene per mesi lo stesso **ministro della Giustizia Carlo Nordio** abbia ribadito che il governo non aveva mai presentato la riforma come uno strumento per rendere la giustizia più veloce — criticando anzi chi la contestava proprio perché non avrebbe contribuito ad accelerare i processi — in seguito ha sostenuto che la **riforma costituzionale potrebbe comunque contribuire a ridurre i tempi della giustizia**. Secondo questa interpretazione, ciò avverrebbe grazie a un **sistema disciplinare più severo**, affidato a un nuovo organo (**Alta corte disciplinare**).

Tuttavia, la riforma costituzionale si limita a delineare l'architettura istituzionale del nuovo sistema, mentre le **regole concrete sui controlli, sulle sanzioni e sulla valutazione dei ritardi dovranno essere definite da successive leggi ordinarie**. Di conseguenza, allo stato attuale è difficile sostenere che possa incidere direttamente sui tempi dei processi, soprattutto nella direzione di una loro riduzione.

Infatti, secondo molti esperti, la **durata dei processi dipende** soprattutto da fattori strutturali: **la carenza di magistrati e di personale** amministrativo, gli **uffici sovraccarichi**, le **infrastrutture** spesso **inadeguate** e **sistemi informatici** non sempre efficienti o omogenei tra i diversi tribunali, **sui quali la riforma non interviene**.

In fondo, infatti, **la riforma non nasce tanto per affrontare i problemi di efficienza della giustizia**, quanto piuttosto per intervenire sull'organizzazione della magistratura e sul suo sistema di autogoverno.

### 3. Le prerogative dei magistrati

Nonostante i cambiamenti istituzionali previsti dalla riforma, le **garanzie costituzionali che disciplinano l'esercizio della funzione giudiziaria resterebbero invariate**. La riforma incide infatti soprattutto sulle modalità di organizzazione e di governo delle carriere, ma non altera i principi costituzionali che regolano il comportamento dei magistrati nello svolgimento delle loro funzioni.

In particolare, **resta invariato il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale**, previsto dall'articolo 112 della Costituzione. Il pubblico ministero continua quindi ad avere il dovere di esercitare l'azione penale di fronte a una notizia di reato. **Anche qualora vengano stabiliti criteri di priorità nell'organizzazione del lavoro delle procure, questi non eliminano l'obbligo di procedere nei confronti dei reati di cui si ha conoscenza**, che rappresenta uno dei principali parametri dell'indipendenza funzionale del pubblico ministero.

Allo stesso modo, **non vengono modificate le garanzie di autonomia e indipendenza della magistratura**, sia rispetto agli altri poteri dello Stato sia all'interno della stessa organizzazione giudiziaria.

In questo quadro, risultano **discutibili quelle interpretazioni secondo cui il pubblico ministero verrebbe inevitabilmente sottoposto all'indirizzo diretto del governo**, poiché una simile subordinazione non è prevista dall'attuale testo della riforma. Allo stesso tempo, in assenza di indicazioni più precise sulle modalità con cui il Parlamento intende intervenire in caso di vittoria del Sì al referendum, **non è possibile formulare una valutazione definitiva sulla futura configurazione** dei rapporti tra magistratura e potere esecutivo. Ciò che è certo è che il **testo costituzionale continuerebbe a garantire tutela dei principi di autonomia e indipendenza della magistratura**.

### La portata reale della riforma

La riforma Nordio introduce cambiamenti significativi nell'assetto organizzativo della magistratura, in particolare attraverso la separazione delle carriere e la ridefinizione dei meccanismi di autogoverno. Tuttavia, come emerge dall'analisi, **molte delle questioni più frequentemente evocate nel dibattito pubblico** — dal peso delle correnti alla durata dei processi, fino al rischio di una subordinazione della magistratura al potere esecutivo — **non sono oggetto di intervento diretto nel testo della riforma**.

Distinguere tra ciò che la riforma modifica e ciò che invece resta invariato è quindi essenziale per valutarne la portata effettiva. **Il referendum non riguarda una trasformazione complessiva del funzionamento della giustizia italiana, né offrirebbe soluzione ai principali problemi strutturali; riguarda piuttosto una scelta sull'assetto istituzionale della magistratura e sui meccanismi che regolano il governo delle carriere**.

In questo senso, orientarsi nel dibattito richiede soprattutto di **evitare attribuzioni improprie alla riforma e di concentrarsi sui cambiamenti che essa introduce realmente**. Solo a partire da questa distinzione è possibile formulare una valutazione più consapevole delle **implicazioni del voto per l'equilibrio complessivo** dell'architettura costituzionale.

Articolo 87

Come è oggi	Come cambia
<p>[1] Il Presidente della Repubblica è il capo dello Stato e rappresenta l'unità nazionale.</p> <p>[2] Può inviare messaggi alle camere.</p> <p>[3] Indice le elezioni alle nuove Camere e ne fissa la prima riunione.</p> <p>[4] Autorizza la presentazione alle Camere dei disegni di legge di iniziativa del Governo.</p> <p>[5] Promulga le leggi ed emana i decreti aventi valore di legge e i regolamenti.</p> <p>[6] Indice il referendum popolare nei casi previsti dalla Costituzione.</p> <p>[7] Nomina, nei casi indicati dalla legge, i funzionari dello Stato.</p> <p>[8] Accredita e riceve i rappresentanti diplomatici, ratifica i trattati internazionali, previa, quando occorra, l'autorizzazione delle Camere.</p> <p>[9] Ha il comando delle Forze armate, presiede il Consiglio supremo di difesa costituito secondo la legge, dichiara lo stato di guerra deliberato dalle Camere.</p> <p>[10] Presiede il Consiglio superiore della magistratura.</p> <p>[11] Può concedere grazia e commutare le pene.</p> <p>[12] Conferisce le onorificenze della Repubblica.</p>	<p>[1] Il Presidente della Repubblica è il capo dello Stato e rappresenta l'unità nazionale.</p> <p>[2] Può inviare messaggi alle camere.</p> <p>[3] Indice le elezioni alle nuove Camere e ne fissa la prima riunione.</p> <p>[4] Autorizza la presentazione alle Camere dei disegni di legge di iniziativa del Governo.</p> <p>[5] Promulga le leggi ed emana i decreti aventi valore di legge e i regolamenti.</p> <p>[6] Indice il referendum popolare nei casi previsti dalla Costituzione.</p> <p>[7] Nomina, nei casi indicati dalla legge, i funzionari dello Stato.</p> <p>[8] Accredita e riceve i rappresentanti diplomatici, ratifica i trattati internazionali, previa, quando occorra, l'autorizzazione delle Camere.</p> <p>[9] Ha il comando delle Forze armate, presiede il Consiglio supremo di difesa costituito secondo la legge, dichiara lo stato di guerra deliberato dalle Camere.</p> <p>[10] Presiede il Consiglio superiore della magistratura <b>giudicante e il Consiglio superiore della magistratura requirente.</b></p> <p>[11] Può concedere grazia e commutare le pene.</p> <p>[12] Conferisce le onorificenze della Repubblica.</p>

### Articolo 102

Come è oggi	Come cambia
<p>[1] La funzione giurisdizionale è esercitata da magistrati ordinari istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario.</p> <p>[2] Non possono essere istituiti giudici straordinari o giudici speciali. Possono soltanto istituirsi presso gli organi giudiziari ordinari sezioni specializzate per determinate materie, anche con la partecipazione di cittadini idonei estranei alla magistratura.</p> <p>[3] La legge regola i casi e le forme della partecipazione diretta del popolo all'amministrazione della giustizia.</p>	<p>[1] La funzione giurisdizionale è esercitata da magistrati ordinari istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario, <b>le quali disciplinano altresì le distinte carriere dei magistrati giudicanti e requirenti.</b></p> <p>[2] Non possono essere istituiti giudici straordinari o giudici speciali. Possono soltanto istituirsi presso gli organi giudiziari ordinari sezioni specializzate per determinate materie, anche con la partecipazione di cittadini idonei estranei alla magistratura.</p> <p>[3] La legge regola i casi e le forme della partecipazione diretta del popolo all'amministrazione della giustizia.</p>

### Articolo 104

Come è oggi	Come cambia
<p>[1] La magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere.</p> <p>[2] Il Consiglio superiore della magistratura è presieduto dal Presidente della Repubblica.</p> <p>[3] Ne fanno parte di diritto il primo presidente e il procuratore generale della Corte di cassazione.</p>	<p>[1] La magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere <b>ed è composta dai magistrati della carriera giudicante e della carriera requirente.</b></p> <p>[2] Il Consiglio superiore della magistratura <b>giudicante e il Consiglio superiore della magistratura requirente sono presieduti</b> dal Presidente della Repubblica.</p> <p>[3] Ne fanno parte di diritto, <b>rispettivamente</b>, il primo presidente e il procuratore generale della Corte di cassazione.</p>

Come è oggi	Come cambia
<p>[4] Gli altri componenti sono eletti per due terzi da tutti i magistrati ordinari tra gli appartenenti alle varie categorie, e per un terzo dal Parlamento in seduta comune tra professori ordinari di università in materie giuridiche ed avvocati dopo quindici anni di esercizio.</p> <p>[5] Il Consiglio elegge un vicepresidente fra i componenti designati dal Parlamento.</p> <p>[6] I membri elettivi del Consiglio durano in carica quattro anni e non sono immediatamente rieleggibili.</p> <p>[7] Non possono, finché sono in carica, essere iscritti negli albi professionali, né far parte del Parlamento o di un Consiglio regionale.</p>	<p>[4] Gli altri componenti <b>sono estratti a sorte, per un terzo, da un elenco di professori ordinari di università in materie giuridiche e di avvocati con almeno quindici anni di esercizi, che il Parlamento in seduta comune, entro sei mesi dall'insediamento, compila mediante elezione, e, per due terzi, rispettivamente, tra i magistrati giudicanti e i magistrati requirenti, nel numero e secondo le procedure previsti dalla legge.</b></p> <p>[5] <b>Ciascun</b> Consiglio elegge <b>il proprio</b> vicepresidente fra i componenti designati dal Parlamento.</p> <p>[6] <b>I componenti designati mediante sorteggio</b> durano in carica quattro anni e <b>non possono partecipare alla procedura di sorteggio successiva.</b></p> <p>[7] <b>I componenti</b> non possono, finché sono in carica, essere iscritti negli albi professionali, né far parte del Parlamento o di un Consiglio regionale.</p>

### Articolo 105

Come è oggi	Come cambia
<p>[1] Spettano al Consiglio superiore della magistratura, secondo le norme dell'ordinamento giudiziario, le assunzioni, le assegnazioni ed i trasferimenti, le promozioni e i provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati.</p>	<p>[1] Spettano <b>a ciascun Consiglio superiore della magistratura</b>, secondo le norme dell'ordinamento giudiziario, <b>le assunzioni, le assegnazioni, i trasferimenti e i conferimenti di funzioni nei riguardi dei magistrati.</b></p> <p>[2] <b>La giurisdizione disciplinare nei riguardi dei magistrati ordinari, giudicanti e requirenti, è attribuita all'Alta corte disciplinare.</b></p>

Come è oggi	Come cambia
	<p>[3] L'Alta corte è composta da quindici giudici, tre dei quali nominati dal presidente della Repubblica tra professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati con almeno venti anni di esercizio e tre estratti a sorte da un elenco di soggetti in possesso dei medesimi requisiti, che il Parlamento in seduta comune, entro sei mesi dall'insediamento, compila mediante elezione, nonché da sei magistrati giudicanti e tre requirenti, estratti a sorte tra gli appartenenti alle rispettive categorie con almeno venti anni di esercizio delle funzioni giudiziarie e che svolgano o abbiano svolto funzioni di legittimità.</p> <p>[4] L'Alta corte elegge il presidente tra i giudici nominati dal Presidente della Repubblica o quelli estratti a sorte dall'elenco compilato dal Parlamento in seduta comune.</p> <p>[5] I giudici dell'Alta corte durano in carica quattro anni. L'incarico non può essere rinnovato.</p> <p>[6] L'ufficio di giudice dell'Alta corte è incompatibile con quelli di membro del Parlamento, del Parlamento europeo, di un Consiglio regionale e del governo, con l'esercizio della professione di avvocato e con ogni altra carica e ufficio indicati dalla legge.</p> <p>[7] Contro le sentenze emesse dall'Alta corte 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.</p> <p>[8] La legge determina gli illeciti disciplinari e le relative sanzioni, indica la composizione dei collegi, stabilisce le forme del procedimento disciplinare e le norme necessarie per il funzionamento dell'Alta corte e assicura che i magistrati giudicanti o requirenti siano rappresentati nel collegio.</p>

### Articolo 106

Come è oggi	Come cambia
<p>[1] Le nomine dei magistrati hanno luogo per concorso.</p> <p>[2] La legge sull'ordinamento giudiziario può ammettere la nomina, anche elettiva, di magistrati onorari per tutte le funzioni attribuite a giudici singoli.</p> <p>[3] Su designazione del Consiglio superiore della magistratura possono essere chiamati all'ufficio di consiglieri di cassazione, per meriti insigni, professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati che abbiano quindici anni d'esercizio e siano iscritti negli albi speciali per le giurisdizioni superiori.</p>	<p>[1] Le nomine dei magistrati hanno luogo per concorso.</p> <p>[2] La legge sull'ordinamento giudiziario può ammettere la nomina, anche elettiva, di magistrati onorari per tutte le funzioni attribuite a giudici singoli.</p> <p>[3] Su designazione del Consiglio superiore della magistratura <b>giudicante</b> possono essere chiamati all'ufficio di consiglieri di cassazione, per meriti insigni, professori ordinari di università in materie giuridiche, <b>magistrati appartenenti alla magistratura requirente con almeno quindici anni di esercizio delle funzioni</b> e avvocati che abbiano quindici anni d'esercizio e siano iscritti negli albi speciali per le giurisdizioni superiori.</p>

### Articolo 107

Come è oggi	Come cambia
<p>[1] I magistrati sono inamovibili. Non possono essere dispensati o sospesi dal servizio né destinati ad altre sedi o funzioni se non in seguito a decisione del Consiglio superiore della magistratura, adottata o per i motivi e con le garanzie di difesa stabilite dall'ordinamento giudiziario o con il loro consenso.</p> <p>[2] Il ministro della Giustizia ha facoltà di promuovere l'azione disciplinare.</p> <p>[3] I magistrati si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni.</p>	<p>[1] I magistrati sono inamovibili. Non possono essere dispensati o sospesi dal servizio né destinati ad altre sedi o funzioni se non in seguito a decisione del <b>rispettivo</b> Consiglio superiore della magistratura, adottata o per i motivi e con le garanzie di difesa stabilite dall'ordinamento giudiziario o con il loro consenso.</p> <p>[2] Il ministro della Giustizia ha facoltà di promuovere l'azione disciplinare.</p> <p>[3] I magistrati si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni.</p>

Come è oggi	Come cambia
[4] Il pubblico ministero gode delle garanzie stabilite nei suoi riguardi dalle norme sull'ordinamento giudiziario.	[4] Il pubblico ministero gode delle garanzie stabilite nei suoi riguardi dalle norme sull'ordinamento giudiziario.

### Articolo 110

Come è oggi	Come cambia
[1] Ferme le competenze del Consiglio superiore della magistratura, spettano al ministro della Giustizia l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia.	[1] Ferme le competenze <b>di ciascun Consiglio</b> superiore della magistratura, spettano al ministro della Giustizia l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia.

## Referendum costituzionale: le ragioni del Sì...

Di Federico Vida

### Il processo accusatorio e la “chiusura ordinamentale” della separazione delle carriere

Le origini della riforma sulla giustizia che verrà sottoposta a referendum il 22 e 23 marzo 2025, sono da ricercarsi, in prima battuta, nelle origini e negli sviluppi del sistema processuale italiano.

L'entrata in vigore della Costituzione il primo gennaio 1948 comportò gradualmente la necessità di una revisione delle norme di stampo autoritario contenute nel codice di procedura penale promulgato nel 1930 e voluto dall'allora Guardasigilli Rocco.

Quel codice, nato per assecondare gli obiettivi di politica del diritto fissati dallo Stato fascista, conteneva infatti un **impianto inquisitorio**. Per tale si intendeva un sistema processuale sprovvisto di garanzie a favore dell'imputato e fondato sui principi della segretezza, della presunzione di colpevolezza, dell'assenza di limiti all'ammissibilità delle prove, nonché del “cumulo di funzioni” tra giudice istruttore, il quale poteva esercitare poteri tradizionalmente affidati all'accusa, e pubblico ministero, che, pur essendo parte, cumulava i poteri del giudice.

Il risultato fu disastroso, e portò ad uno svilimento, tra tutte, della più grande conquista del codice napoleonico — da cui l'Italia aveva anzitempo tratto ispirazione — rappresentata dalla separazione delle funzioni processuali a garanzia dell'imputato.

Il legislatore repubblicano, affiancato dal sindacato di costituzionalità della neonata Consulta, si diede da fare nel corso degli anni al fine di abrogare le disposizioni di matrice fascista, e riconsegnare alla collettività un processo giusto e rispettoso dei diritti fondamentali di difesa. Ciò nonostante, continuava ad operare il “**cumulo di funzioni**” tra giudice, che poteva svolgere indagini d'ufficio, e PM, il quale esercitava poteri coercitivi e istruttori che sarebbero dovuti spettare solamente al primo. Il processo aveva quindi un **impianto “cooperativo” tra due parti, ad evidente danno dell'imputato**.

Il prodotto di queste considerazioni sfociò nel nuovo codice di procedura penale entrato in vigore nel 1988 e passato alla storia come “Codice Vassalli”. Quest’ultimo interveniva, per quanto ci interessa, sulla commistione tra giudice e procuratore, cristallizzando il principio della **separazione delle funzioni e delle fasi del procedimento**. Tradotto, ognuno doveva svolgere un compito specifico al fine di costruire un processo in cui il PM, che svolgeva le indagini, portasse all’attenzione del giudice, che non aveva mai prima d’allora sentito parlare di quello specifico caso, le prove che aveva raccolto. A sua volta il giudice, sentito l’imputato in un dialogo fondato sul contraddittorio, avrebbe valutato se assumerle e che importanza dare loro. **Questo modello rafforzava in particolare la presunzione di innocenza e l’oltre ogni ragionevole dubbio che deve convincere un giudice estraneo ai fatti.**

L’agone dialettico tra accusa e difesa, sottoposte al controllo del giudice — arbitro del processo — ha portato il legislatore a decidere di innalzare queste garanzie a principi costituzionali. Così, nel 1999, ha modificato l’art. 111 della Costituzione che ad oggi prevede che la legge regoli il **“giusto processo”** — collegato alla tutela dei diritti inviolabili della persona — **nel contraddittorio tra le parti, poste in condizione di parità davanti ad un giudice terzo e imparziale.**

L’imparzialità impone che non vi siano legami di alcuna natura tra il giudice e le parti, tra cui viene annoverata anche la figura del pubblico ministero. La terzietà concerne invece il diverso piano ordinamentale che deve separare gli attori del processo dal loro arbitro che, ascoltandoli, dovrà liberamente giungere ad una decisione.

Nonostante questo schema sia stato inserito nella Carta fondamentale, è ad oggi afono. Il disegno costituzionale riformato ha inteso introdurre un modello formalmente accusatorio del processo, rafforzato proprio da quella terzietà del giudice dinanzi a parti poste in condizioni di parità.

Questa parità tra accusa e difesa sembra rimasta parzialmente inattuata. A ben vedere, oggi sussiste un innegabile vincolo di colleganza tra PM e giudici che può essere **fonte di equivoci e distorsioni**. Questi sono di fatto colleghi. Svolgono lo stesso concorso, si formano presso la stessa Scuola superiore della magistratura, abitano spesso gli stessi uffici, condividono interessi di

corrente, svolgono insieme le valutazioni di professionalità, eleggono i membri del CSM votandosi a vicenda, contribuiscono insieme, una volta eletti, a nominare i dirigenti degli uffici e a svolgere i procedimenti disciplinari a carico dei propri stessi colleghi, possono, infine, seppur raramente, passare da una funzione all'altra.

È opportuno rimarcare come **non solo l'imparzialità, ma anche l'apparenza di imparzialità**, sono fondamentali in un processo equo e giusto. E questa apparenza di imparzialità purtroppo non riesce, oggi, ad essere pienamente garantita.

La riforma costituzionale intende perciò separare le carriere in modo netto, operando una **modifica ordinamentale che resista al cambio di maggioranza in Parlamento** o al mutamento della legislazione ordinaria. Tale separazione, per scardinare la commistione di interessi che ancora uniscono incolpevolmente giudici e PM, può avvenire solo con un intervento alla fonte.

La creazione di due distinti CSM, presieduti a garanzia ulteriore della loro autonomia dal Presidente della Repubblica, comporta quindi una separazione di diritto tra magistrati giudicanti e requirenti, **non già indebolendone le prerogative, ma rafforzandone le garanzie di una carriera libera da commistioni di qualsiasi natura e vocata unicamente allo svolgimento sovrano delle proprie attribuzioni.**

I lavori di giudice e pubblico ministero non sono simili. **Le competenze loro richieste sono profondamente diverse.** Al primo è richiesta la piena adesione alla "cultura della giurisdizione" arricchita da qualità personali che lo mantengano lucido, pragmatico, imparziale davanti ai fatti di causa, nonché una vasta e profonda cultura giuridica che gli permetta di svolgere un'attenta attività di interpretazione della legge, di comparazione tra diverse fonti e fornito di spirito critico e spiccata sensibilità costituzionale. Il secondo, invece, necessita di essere valutato sulla base di caratteristiche attinenti alla sua sensibilità di indagine, alla ponderazione, all'intuito, alla capacità direzionale e di lavoro in squadra. Insomma, al PM spetta aderire ad una "cultura dell'inquisizione" che gli fornisca strumenti e competenze per poter svolgere in modo mirato, specifico e oggettivo la propria attività sempre nel quadro che le regole costituzionali gli impongono.

Se è vero che una volta diventati magistrati entrambe le figure svolgono una formazione anche mirata a sviluppare competenze specifiche, è altrettanto vero che essi provengono da un medesimo concorso in cui vengono valutate spesso competenze distanti da quelle che saranno chiamati a mettere in pratica una volta preso possesso delle loro funzioni.

E così la separazione delle carriere marcia simmetricamente con la separazione delle procedure di accesso alla magistratura, affinché un pubblico ministero forte di un concorso specifico, una formazione mirata e una spiccata attitudine alle indagini, **nonché di una maggior garanzia di autonomia e indipendenza cristallizzata dal nuovo art. 104 della Costituzione**, davanti ad un giudice davvero terzo e imparziale, garante dei diritti processuali dell'imputato, non avrà altra scelta che competere in uno stato di parità — seppur asimmetrica — con l'avvocato difensore. In tale prospettiva, tra qualche manciata d'anni — perché questi sono i tempi naturali di rinnovamento della magistratura —, potremo dire di avere effettivamente un'accusa e una difesa realmente equidistanti dal giudice.

### **Il sorteggio come strumento per superare il problema delle correnti**

Il sorteggio non è sconosciuto al nostro ordinamento. Basti pensare che questo viene già impiegato (con modalità analoghe a quelle della riforma) per la selezione dei giudici aggregati alla Corte costituzionale per i procedimenti di accusa contro il Presidente della Repubblica, così come per la composizione del Tribunale dei ministri o per la formazione delle Corti d'assise e delle Corti d'assise d'appello.

La scelta di questo strumento si è resa necessaria al fine di porre rimedio al fenomeno della degenerazione correntizia. Se da un lato la libertà associativa dei magistrati deve essere garantita in forza di un diritto costituzionale inviolabile, dall'altro va rimarcato come nel corso degli anni queste associazioni **abbiano costruito un sistema di politicizzazione delle elezioni per il Consiglio superiore della magistratura e di lottizzazione e scambio delle conseguenti nomine dei dirigenti degli uffici giudiziari.**

Dalla nascita del primo CSM sono state cambiate ben otto leggi elettorali, provando a svincolare i magistrati eletti dall'appartenenza all'una o all'altra corrente. Ha prevalso tuttavia la capacità dei giocatori di adattarsi ad ogni regola del gioco. Ciò ha portato, oggi più che mai, il legislatore a prendere atto del dato secondo il quale **nessun sistema elettorale ha mai consentito a magistrati slegati dalle correnti di essere eletti.**

A ben vedere il sorteggio è un istituto che a più riprese è stato avanzato al fine di risolvere questa sostanziale discriminazione interna alla magistratura. E a sostenerlo più convintamente è stato proprio il **movimento "Articolo 101", gruppo rappresentato nell'ANM composto da magistrati che si pongono come obiettivo quello di superare le logiche di appartenenza politica che condizionano e hanno condizionato il CSM.**

Insomma, sorteggiare i membri del CSM permetterebbe di avere un Consiglio privo di maggioranze correntizie che vincolino le nomine o le decisioni come accade in un organo rappresentativo qual è invece il Parlamento. Viceversa, si avrebbero magistrati che, non dovendo rendere conto a nessun elettorato, sarebbero liberi di valutare la carriera dei propri colleghi con oggettività e sulla base di criteri realmente di merito.

Bisogna comunque ricordare che l'estrazione avrebbe luogo in un bacino di soggetti qualificati che hanno superato concorsi altamente selettivi e che, si presume, possano dedicarsi quattro anni a valutare le qualità dei loro colleghi, laddove quotidianamente possono disporre delle nostre vite e dei nostri beni.

## L'Alta corte disciplinare

Il giudizio disciplinare si distingue nettamente da quello penale o civile poiché è teso ad orientare i comportamenti dei soggetti che, appartenendo a certe categorie — come la magistratura — necessitano di preservarne il prestigio. Serve poi anche per tutelare i terzi che entrino in contatto con l'esercizio delle loro funzioni.

Insomma, **quella disciplinare è una responsabilità, per giudici e pubblici ministeri, verso lo Stato che si attende dai propri più alti funzionari il rispetto di un modello di diligenza e professionalità prestabilito.**

Il giudizio disciplinare, così come disegnato dalla riforma dell'ordinamento giudiziario operata con le leggi 150 del 2005 e 109 del 2006, è costruita intorno a valori cardine che devono guidare l'attività del magistrato, quali l'imparzialità, la diligenza, la laboriosità, la correttezza e la professionalità.

Ora, **il modello di giudizio disciplinare non ha mai dimostrato di dare grande prova di sé.** Se si guardano alcuni dati se ne comprende immediatamente la ragione. Nel 2024 si è raggiunto il numero record di 95,8% di archiviazioni pre-disciplinari. Ciò vuol dire che **su dieci esposti che giungono al procuratore generale meno di uno viene portato davanti alla sezione disciplinare.**

Ancora, dal 2021 ad oggi si è registrato un calo vistoso e costante delle azioni disciplinari, dalle 156 del 2019 alle 80 del 2024. Considerando infine il quadriennio 2020–2024, **di quel 4% di casi giunti all'attenzione del CSM, la percentuale media di condanne è stata del 24%.**

Questi dati, se da soli considerati, ci dicono poco. Ma nella più complessiva valutazione dello stato di salute dell'ordine giudiziario, ci portano ad una considerazione posta a fondamento della riforma costituzionale. Il giudizio dei magistrati verso i loro colleghi ha dato prova di essere di forte impianto corporativistico. **Chiedere agli eletti di giudicare gli elettori appare un cortocircuito di logica intuizione.** L'appartenenza poi, all'una o all'altra corrente, porta spesso ad un giudizio disciplinare più favorevole e tante volte perdonista.

Ciò non significa che tutti gli esposti debbano portare ad una condanna, ma che comunque l'attitudine del magistrato alla sua funzione debba essere accertata con maggior diligenza e obiettività.

Per questa ragione l'istituzione di un terzo organo — l'Alta corte disciplinare — anch'esso sorteggiato, seppur in modalità lievemente diverse ai due CSM, e composto da profili altamente qualificati, **vuole rompere il vincolo di rappresentanza che oggi contraddistingue l'imputato di un processo disciplinare e i suoi giudici.**

In definitiva, possiamo affermare che l'impianto attorno a cui ruota il referendum del 22 e 23 marzo, affondi le proprie radici nella storia costituzionale della magistratura. Quest'ultima, se la riforma verrà approvata, potrà uscirne tutt'altro che indebolita. Anzi, da qui ne uscirà più aderente al processo accusatorio voluto dall'art. 111 della Costituzione, con maggiori garanzie per i pubblici ministeri e svincolata dall'appartenenza correntizia e più vocata al merito ed alla professionalità.

È opportuno rilevare che **le riforme costituzionali non hanno mai lo scopo di risolvere un singolo problema concreto** e che spesso rivelano i loro effetti nel corso degli anni. Ciò che importa tuttavia è che **nella Carta fondamentale si cristallizzino dei principi di natura ordinamentale che consentano ai loro contenuti di resistere alla forza della politica e del tempo.**

## ... e le ragioni del NO

*Di Redazione*

### E il parlamento dov'è?

Le ragioni del no che sottostanno alla riforma prendono avvio da un'aspra critica di metodo. È infatti opportuno rimarcare preliminarmente come questa riforma costituzionale sia **giunta ad approvazione senza alcuna possibilità di dibattito o di emendamento sul disegno di legge governativo**. La "ghigliottina" promossa dalla maggioranza sul testo di riforma sulla giustizia contrasta profondamente con lo spirito con cui i nostri Costituenti hanno disciplinato il potere di revisione costituzionale all'art. 138 della Costituzione. Nelle intenzioni desumibili dai lavori preparatori alla Costituzione, era evidente la volontà di garantire **il più ampio consenso e dibattito intorno ad ogni proposta di modifica alla nostra Carta fondamentale**. Ciò è dimostrato dalla natura puramente residuale e oppositiva che si decise di dare all'istituto del referendum. La regola imponeva che si cercasse di raggiungere la maggioranza dei due terzi in seconda deliberazione e, solo qualora non si fosse riuscito a trovare un consenso sufficientemente vasto, si ricorresse come extrema ratio alla consultazione popolare.

Oggi invece, lo strumento del referendum, ha assunto un carattere quasi plebiscitario. In particolare, la riforma della giustizia **viene sottoposta all'approvazione dei cittadini italiani senza che si siano percorse strade serie verso un dialogo parlamentare costruttivo e plurale**.

### Uno strumento sbagliato

Ancora deve osservarsi poi, che la scelta dello strumento della revisione costituzionale può apparire inopportuno. Come specificato infatti dalla sentenza numero 37 del 2000 della Consulta "pur considerando la magistratura come un unico "ordine", soggetto ai poteri dell'unico Consiglio superiore (art. 104), **non contiene alcun principio che imponga o al contrario precluda la configurazione di una carriera unica o di carriere separate fra i magistrati addetti rispettivamente alle funzioni giudicanti e a quelle requirenti**, o che impedisca di limitare o di condizionare più o meno severamente il passaggio dello stesso magistrato, nel corso della sua carriera, dalle une alle altre funzioni".

Tradotto, se si voleva separare le carriere lo si poteva fare senza mettere mano alla Costituzione. Era sufficiente prevedere con una legge ordinaria di ordinamento giudiziario la distinzione istituzionale tra giudici e pubblici ministeri.

## Un problema che non c'è

A queste considerazioni si deve altresì aggiungere il dato relativo ai passaggi tra funzione giudicante e funzione requirente. **La riforma Cartabia, intervenuta nel 2022, ha limitato notevolmente il fenomeno delle cosiddette "porte girevoli"**. In particolare, ha previsto la possibilità di effettuare il passaggio una sola volta nei primi nove anni dal primo impiego per permettere ai giovani magistrati di poter "correggere" la propria carriera nel caso in cui, per ragioni di vacanze negli uffici giudiziari, siano finiti a svolgere una funzione che non volevano svolgere. Prendiamo l'esempio di colui che, sognando da sempre di fare il PM, sia arrivato negli ultimi posti al concorso per l'accesso alla magistratura, e sia perciò finito a fare il giudice civile.

Oggi, **i dati del CSM ci indicano che i passaggi di funzione si attestano stabilmente sotto la soglia dell'1%**. Praticamente mai. Inoltre, la separazione nei fatti c'è già. Chi infatti decidesse di trasferirsi alla funzione requirente non potrà più esercitare nella circoscrizione in cui ha prestato fino ad allora servizio come giudice.

La terzietà del giudice, inoltre, è un obiettivo che viene già efficacemente conseguito dal rispetto delle norme processuali. Istituti come l'incompatibilità, l'astensione o la ricsuzione, comportano già oggi che il giudice riesca a soddisfare i migliori canoni di imparzialità.

Va poi aggiunto che chi è contrario alla riforma rileva come le norme così come modificate in Costituzione non abbiano alcun impatto sui cittadini. **La separazione delle carriere e il conseguente sdoppiamento del CSM comporteranno più costi, più burocrazia e nessuna accelerazione dei tempi del processo. Se non altro la giustizia sembra avere problemi ben più urgenti rispetto ad una riforma di carattere ordinamentale.**

Infine, si ritiene che la separazione delle carriere rischi di far perdere al pubblico ministero la “cultura comune della giurisdizione”. Per tale si intende quel patrimonio comune di valori atti a garantire l’equilibrio, l’imparzialità e la ponderazione soprattutto nella fase inquirente del procedimento penale. Questo comporterebbe una perdita, da parte del PM, della cultura delle garanzie e della capacità di elaborare una ragionevole previsione di condanna, ad evidente detrimento degli interessi della persona sottoposta alle indagini.

## Il sorteggio e i rischi della sua degenerazione

Il sorteggio dei componenti (in particolare, di quelli togati) del CSM è certamente il profilo più problematico della riforma. Questo rappresenterebbe infatti, una sorta di scelta obbligata a fronte del fenomeno delle correnti. Il messaggio di fondo che traspare chiaramente da tale idea è che la magistratura non sappia auto-governarsi e abbia abusato della propria autonomia e, perciò, debba essere punita attraverso la sottrazione del fondamentale potere di eleggere i propri rappresentanti.

Sebbene in passato ci siano stati degli episodi deprecabili di commistione fra politica e magistratura che hanno riguardato alcuni componenti del CSM, **la magistratura tutta, in questi anni, ha lavorato seriamente e responsabilmente per rimediare al danno reputazionale sanzionando quegli esponenti che ne hanno macchiato l’immagine.** Questo dimostra ulteriormente come le azioni stigmatizzabili di pochi magistrati non rispecchiano l’intera classe e, soprattutto, non giustificano in alcun modo lo strumento del sorteggio.

In primis, occorre sottolineare che le **c.d. correnti sono un fenomeno fisiologico e spontaneo**: è perfettamente normale che in ogni ambiente di lavoro si formino dei gruppi di colleghi che la pensano allo stesso modo su come interpretare la propria funzione e svolgere la propria professione. **Questo non mette in alcun modo a repentaglio l’imparzialità dei magistrati o la buona amministrazione della giustizia.** Inoltre, si deve considerare che il CSM non è semplicemente un organo amministrativo: è molto di più. **Esso costituisce una delle più importanti garanzie dell’autonomia e dell’indipendenza della magistratura**, dal momento che ne tutela le prerogative e porta avanti, a livello istituzionale, le sue istanze

attraverso il CSM e i poteri ad esso attribuiti. Questi poteri, tuttavia, dipendono dall'autorevolezza dei suoi componenti, soprattutto nella componente togata e, dunque, se essi non venissero più eletti ma sorteggiati, la voce del CSM diventerebbe inevitabilmente più debole. Questo non significa ovviamente ritenere che alcuni magistrati siano incapaci o meno bravi di altri; significa riconoscere un dato di fatto presente in tutte le categorie lavorative: una persona che è bravissima nello svolgere la sua professione può, si badi, non avere l'attitudine e le capacità di ricoprire un ruolo di rappresentanza e di amministrazione. Le competenze richieste sono infatti diverse e non interscambiabili.

## Il sorteggio temperato

L'elemento più critico, tuttavia, è il seguente. Il sorteggio sarà secco per la componente di magistrati, mentre per quella laica sarà filtrato, nel senso che avverrà sulla base di un elenco (di cui non si conosce la lunghezza) predisposto dal Parlamento. La sperequazione è evidente. Questa comporta che **i componenti laici del CSM avranno un'influenza maggiore di quella che hanno ora**, nella misura in cui, nel portare avanti le loro istanze, non affronteranno magistrati che, essendo stati eletti, sono preparati e adatti per quel ruolo; bensì, siederanno con soggetti che non hanno magari idea di come funzioni l'attività del CSM e che non possiedono spiccate doti dirigenziali. Di qui il rischio concreto è che l'influenza del potere politico sull'organo di governo autonomo della magistratura aumenti, rischiando, se non in teoria, quantomeno in pratica di minare l'autonomia e l'indipendenza della magistratura attraverso una maggior coesione della componente laica in seno al Consiglio.

## L'Alta corte disciplinare

Occorre infatti premettere che il giudizio disciplinare tradizionalmente si ritiene un giudizio domestico. Ciò significa che sulle regole che delineano il modello professionale del magistrato appare coerente che a giudicarlo sia l'organo di governo autonomo a cui lui stesso fa riferimento lungo tutta la propria carriera eleggendo coloro che ritiene più idonei a svolgere tali funzioni.

Questo modello di giustizia domestica la si ritrova in pressoché tutta la pubblica amministrazione e l'istituzione di una corte estranea al circuito del Consiglio superiore appare agli effetti un unicum.

A ben vedere, si sarebbe potuto mantenere una autonoma sezione disciplinare in seno ai due distinti CSM, invece che creare un nuovo organo — con tutto ciò che ne consegue sotto il profilo economico e burocratico — dalla composizione ibrida e difficilmente comprensibile.

In primo luogo, vi è una evidente **sovrarappresentazione dei pubblici ministeri** — che non costituiscono certamente 1/3 della magistratura — e **una sottorappresentazione dei giudici** — che sono ben oltre i 2/3. Questo di fatto attribuisce maggior peso nell'equilibrio dei rapporti interni alla componente togata dell'Alta corte.

In secondo luogo, **sembra recuperarsi un sistema gerarchico della magistratura che ricorda la stagione dei primi anni '60 in cui i magistrati di Cassazione rappresentavano il vertice piramidale dell'ordinamento giudiziario**. Non si comprende infatti per quale ragione ad essere sorteggiati debbano essere soltanto soggetti che esercitino o abbiano esercitato funzioni di legittimità. Si ritiene forse che un giudice con un'ampia anzianità di servizio che abbia deciso di rimanere ad esercitare le sue funzioni in primo grado non sia in grado di giudicare gli illeciti disciplinari dei propri colleghi?

In terzo luogo, forti dubbi sembra sollevare la disciplina prevista per le **impugnazioni**. Si prevede infatti che contro le sentenze emesse in prima istanza sia ammesso il ricorso solamente davanti alla medesima corte in altra composizione.

Questo crea due grandi problemi. Il primo è rappresentato dall'evidente vincolo di colleganza che riunirà i membri dell'organo disciplinare. Si può supporre che il tasso di revisioni in appello sarà molto limitato considerato che tutti e quindici membri faranno capo alla medesima istituzione e intratterranno tra di loro rapporti professionali molto stretti.

Il rischio di autoreferenzialità di un circuito chiuso è dietro l'angolo. Il secondo è costituito dal rischio che sia limitato il ricorso per violazione di legge presso la Cassazione, oggi previsto dall'art. 111 Cost.

Da ultimo, allo stato dei fatti attuali **non è stato risolto il problema del soggetto preposto a promuovere l'azione disciplinare**. Ad oggi, infatti, l'iniziativa è affidata al ministro della Giustizia in base al secondo comma dell'articolo 107 della Costituzione, il quale tuttavia la esercita in rarissimi casi, e al procuratore generale presso la Corte di cassazione dalla legge. Quest'ultimo, se dovesse rimanere depositario dell'iniziativa, rischierebbe di generare uno **squilibrio istituzionale notevole**. Gli esposti arriverebbero in procura generale, la stessa procura da cui si sorteggerebbero i PM chiamati a sedere nell'Alta corte e sarebbero promossi dal procuratore generale, membro di diritto del CSM dei pubblici ministeri, lasciando i giudici isolati da qualunque forma di potere attivo in ambito disciplinare. Si avrebbe perciò la categoria dei pubblici ministeri il cui organo di vertice è detentore dell'azione disciplinare creando uno squilibrio e anche dubbi di imparzialità.

Insomma sotto questi profili fino a qui illustrati sembra potersi dire che questa riforma rappresenti una scommessa le cui risposte risiedono solo nelle leggi attuative.

## Come funziona la magistratura in Europa e cosa possiamo imparare dai loro sistemi giudiziari?

Di Eva Carli

*Per adottare uno sguardo più ampio e **comprendere meglio quali soluzioni istituzionali esistono e quali conseguenze comporta l'adozione di ciascuna di esse**, può essere utile guardare oltre i confini nazionali e riflettere su **come sono organizzati i sistemi giudiziari negli altri paesi europei**, contestualizzando questa riforma rispetto ad altri modelli vigenti.*

Nel dibattito pubblico, tuttavia, **i sistemi europei sono spesso presentati come se si collocassero in due categorie contrapposte. In realtà, i modelli adottati nei diversi ordinamenti sono molto più variegati** e si distribuiscono lungo un continuum di soluzioni istituzionali: si va da sistemi in cui il pubblico ministero è strettamente inserito nell'esecutivo ad altri in cui appartiene pienamente all'ordine giudiziario. Per comprendere meglio queste differenze, in questo articolo **prenderemo in esame gli ordinamenti di Francia, Germania e Spagna**, in quanto i loro **modelli si prestano particolarmente a un'analisi comparata**, per le **differenze** che presentano nello **status del pubblico ministero**, nel **grado di autonomia rispetto al potere politico** e nelle **regole che disciplinano il passaggio di funzione tra giudice e pubblico ministero**.

### Francia: un corpo unico con ruoli e garanzie differenti

Similmente al modello attualmente vigente in Italia, in Francia la magistratura è organizzata come un **corpo unico**: giudici (*siège*) e pubblici ministeri (*parquet*) appartengono allo **stesso ordine professionale** e, sul piano formale, le loro carriere non sono separate.

In questo quadro, sia i giudici sia i pubblici ministeri seguono lo **stesso percorso formativo presso l'École nationale de la magistrature**, che **li prepara allo svolgimento sia delle funzioni giudicanti sia di quelle requirenti**. Al termine della formazione, i magistrati prestano il medesimo giuramento e **assumono una delle due funzioni**, con la possibilità, nel corso della carriera, di **passare dal ruolo di giudice a quello di PM** (o viceversa).

A questo riguardo, nel caso francese, tali passaggi sono generalmente consentiti **senza particolari limitazioni**, salvo alcuni vincoli temporali minimi, volti soprattutto a evitare trasferimenti immediati nello stesso ufficio giudiziario.

A differenza dell'Italia, tuttavia, **non è riconosciuto uno status pienamente equivalente tra giudici e pubblici ministeri**, e tale distinzione emerge anche nell'assetto dell'organo di autogoverno: il ***Conseil supérieur de la magistrature*** (Csm). Questo organo è articolato in **due sezioni distinte, una competente per i giudici e una per i pubblici ministeri**, composte da magistrati e membri laici provenienti da diverse istituzioni dello Stato. La **componente togata varia a seconda dei magistrati interessati dal procedimento**. Quando il Consiglio opera nei confronti dei magistrati di **siège**, la sezione è composta da **cinque giudici e un pubblico ministero**; quando invece riguarda i membri del **parquet**, la composizione si inverte e comprende **cinque pubblici ministeri e un giudice**.

Per quanto riguarda i **giudici**, essi godono della **garanzia dell'inamovibilità**, che impedisce il trasferimento senza il loro consenso. La loro stessa **carriera e disciplina professionale dipendono esclusivamente dal CSM**, il cui parere sulle nomine ha carattere vincolante.

Diversa è invece la posizione dei **pubblici ministeri**, il cui status è spesso definito "**ibrido**", poiché operano all'interno di una struttura gerarchica e **dipendono**, in ultima istanza, dal **ministro della Giustizia**. Nel loro caso, **il parere del CSM sulle nomine ha valore puramente consultivo** e il ministro può discostarsene. Non a caso, **le nomine per gli incarichi più rilevanti della procura derivano spesso da un dialogo istituzionale tra il ministero della Giustizia e il CSM**. Di conseguenza, secondo alcuni osservatori, questo assetto può generare **una forma di dipendenza istituzionale**, esponendo alcuni pubblici ministeri a **pressioni o aspettative provenienti dal potere esecutivo**.

Questo assetto riflette l'equilibrio istituzionale proprio del **sistema semi-presidenziale francese**, nel quale l'**esecutivo esercita un ruolo significativo nella direzione politica** dello Stato ma è allo stesso tempo **articolato tra due istituzioni** elette separatamente — il Presidente della Repubblica, eletto direttamente dai cittadini e dotato di poteri significativamente più ampi rispetto al suo omologo italiano, e il Primo ministro — che possono talvolta esprimere orientamenti politici differenti.

## Germania: giudici indipendenti e pubblici ministeri nell'esecutivo

A differenza dei modelli italiano e francese, il **pubblico ministero tedesco** (*Staatsanwalt*) **non appartiene allo stesso ordine dei giudici** (*Richter*), ma ha lo **status di funzionario statale** ed è inserito nell'amministrazione pubblica. In quanto tale, opera all'interno di una **struttura gerarchica** ed è **soggetto alle direttive** dei propri superiori, fino al **procuratore generale e al ministro della Giustizia competente**. I giudici, invece, si caratterizzano per la loro indipendenza da interferenze esterne e per la loro soggezione soltanto alla legge.

In questo sistema, dunque, **le carriere dei giudici e dei pubblici ministeri sono formalmente separate**, pur **convivendo** con un **percorso di accesso alle professioni giuridiche che inizia con gli stessi studi universitari** in giurisprudenza e prosegue con un **periodo di formazione pratica** svolto presso tribunali, procure e studi legali. Il sistema ammette inoltre la **possibilità**, nel corso della carriera, **di passare da una funzione all'altra**. Anzi, nei primi anni di carriera è possibile svolgere entrambe le funzioni, soprattutto durante il periodo di prova, per acquisire esperienza in ruoli diversi.

Un'ulteriore differenza rispetto all'Italia è l'**assenza di un organo centrale di autogoverno**, come il Consiglio superiore della magistratura. Infatti, l'**amministrazione della giustizia** nel sistema tedesco è invece **diffusa tra diversi organi interni**, tra cui i *Präsidien*, i *Richterräte*, i *Präsidialräte* e i *Richterdienstgerichte*, ciascuno dei quali è chiamato a occuparsi di **specifici aspetti della vita professionale dei magistrati**.

Infine, le **nomine e promozioni dei magistrati** sono invece **decise dalle autorità politiche, in particolare dai ministri della Giustizia dei singoli Länder** (gli Stati federati in cui è divisa la Germania, in parte paragonabili alle nostre regioni), talvolta con il supporto di commissioni consultive. Questo particolare assetto trova giustificazione nel **principio di responsabilità democratica** riconosciuto nella Legge Fondamentale (*Grundgesetz*), secondo cui **ogni potere dello Stato deve poter essere ricondotto**, direttamente o indirettamente, **al popolo e al Parlamento**.

Questo assetto si inserisce nella **struttura federale** dello Stato tedesco, nella quale molte competenze sono distribuite tra i diversi *Länder*. Anche l'amministrazione della giustizia riflette quindi un modello in cui **il potere risulta più diffuso e meno centralizzato** rispetto ad altri ordinamenti europei.

### **Spagna: separazione delle carriere e doppio sistema di governo della magistratura**

In Spagna le carriere dei giudici e dei pubblici ministeri sono **nettamente separate**. La legge distingue esplicitamente la carriera giudiziaria (*Carrera Judicial*), riservata ai magistrati chiamati a decidere le controversie e pronunciare le sentenze, da quella **requirente** (*Carrera Fiscal*), cioè dei magistrati incaricati di promuovere l'azione penale e di tutelare la legalità e l'interesse pubblico.

Il sistema **non consente il passaggio da una funzione all'altra** nel corso della vita professionale. Di conseguenza, chi accede alla magistratura deve **scegliere fin dall'inizio** se intraprendere la carriera di giudice o quella di pubblico ministero. L'accesso alle due carriere avviene **tramite un concorso pubblico unico**: i candidati ammessi, sulla base della posizione in graduatoria, indicano la carriera che intendono intraprendere e **solo successivamente accedono a percorsi di formazione distinti**. Questo assetto è generalmente considerato parte integrante delle **garanzie di imparzialità del giudice** e dell'**equilibrio complessivo** del sistema giudiziario spagnolo.

Anche sul piano delle garanzie, la distanza tra le due figure è significativa e si riflette nelle diverse strutture istituzionali a cui appartengono. I **giudici** godono di **indipendenza e inamovibilità**, sancite dalla Costituzione. La loro carriera è amministrata dal **Consejo General del Poder Judicial**, l'organo di autogoverno della magistratura, che si occupa delle **nomine, promozioni e disciplina** in autonomia rispetto agli altri poteri dello Stato. Invece, i **pubblici ministeri**, pur disponendo di **autonomia** nello svolgimento delle singole indagini, **non beneficiano dello stesso livello di tutela**. Essi operano inoltre all'interno di una **struttura gerarchica**, il *Ministerio Fiscal*, che **fa capo al Fiscal General del Estado**, nominato dal Re su **proposta del governo**, che dirige e coordina l'azione dei procuratori sul territorio.

In questo quadro, la separazione tra carriera giudiziaria e requirente si inserisce in un sistema che distingue nettamente tra **l'autogoverno della magistratura giudicante** e **l'organizzazione gerarchica del Ministerio Fiscal**, con l'obiettivo di preservare la terzietà del giudice e, allo stesso tempo, garantire una direzione unitaria dell'azione penale in uno Stato caratterizzato da uno dei livelli di **decentramento istituzionale più elevati d'Europa**.

## Cosa possiamo imparare da questi sistemi

Il confronto tra Francia, Germania e Spagna mostra come **nei sistemi europei coesistano modelli molto diversi di organizzazione della magistratura** e del pubblico ministero. Si passa da sistemi di **magistratura unitaria**, come quello francese, a modelli in cui il PM è più chiaramente inserito nell'**orbita dell'esecutivo**, come in Germania, fino a sistemi che prevedono una **separazione formale e rigida delle carriere**, come in Spagna.

Queste differenze riflettono **equilibri istituzionali differenti** tra indipendenza della magistratura, responsabilità democratica e rapporto tra potere giudiziario ed esecutivo. **L'organizzazione della magistratura è infatti parte integrante dell'architettura costituzionale** di ciascun Paese: il ruolo del pubblico ministero, il grado di autonomia rispetto al potere politico e le modalità di governo della magistratura contribuiscono a definire il funzionamento complessivo del sistema istituzionale.

Paese	Rapporto tra giudici e pm	Passaggio di carriera	Chi governa la carriera dei giudici	Chi governa la carriera dei pm
Italia (oggi)	Corpo unitario	Sì (con limiti stringenti)	Consiglio superiore della magistratura	Consiglio superiore della magistratura
Francia	Corpo unitario	Sì	Conseil supérieur de la magistrature	Ministro della Giustizia, su consiglio del Csm
Germania	Magistrature separate	Sì	Ministeri della Giustizia dei Länder	Ministeri della Giustizia dei Länder
Spagna	Magistrature separate	No	Consejo General del Poder Judicial	Ministerio Fiscal
Italia (riforma Nordio)	Magistrature separate	No	Consiglio superiore della magistratura giudicante	Consiglio superiore della magistratura requirente

Fonte: Elaborazione dell'autrice

In questo quadro comparato, l'Italia — qualora venisse approvata la riforma Nordio — sembrerebbe **avvicinarsi a un modello più simile a quello spagnolo**, caratterizzato da una separazione più marcata tra le carriere giudiziarie e requirenti. La principale differenza riguarderebbe il governo delle carriere dei pubblici ministeri, che nel modello italiano resterebbe affidato a un organo autonomo e non direttamente al ministro della Giustizia. Tuttavia, l'assetto delineato dalla riforma rappresenta per ora soprattutto una **cornice generale** e molti aspetti del funzionamento concreto del sistema restano ancora da definire. Di conseguenza, qualsiasi valutazione sul suo **impatto sugli equilibri di potere rimane necessariamente incerta**, poiché il modello potrà prendere forma concreta solo attraverso le **successive leggi di attuazione**, qualora il Sì dovesse prevalere al referendum.

Anche nel caso italiano, dunque, **la questione non riguarda soltanto l'adozione di un modello piuttosto che un altro, ma il modo in cui si intende bilanciare indipendenza della magistratura, responsabilità democratica e rapporto tra i poteri dello Stato**. Il confronto comparato può quindi essere utile non tanto per individuare un modello da replicare, quanto per comprendere la complessità istituzionale in gioco e gli equilibri tra giudici, pubblici ministeri e rappresentanti politici.

## E dopo il voto? Scenari post referendum

Di Riccardo Bisato

*All'indomani del voto del 22 e 23 marzo, qualunque sia l'esito del referendum sulla separazione delle carriere, la politica italiana si troverà di fronte a uno scenario inedito. Gli effetti di questa consultazione — diretti e indiretti, giuridici e politici — meritano un'analisi attenta, perché il referendum non è soltanto un atto tecnico di revisione costituzionale è anche una cartina di tornasole degli equilibri interni al paese.*

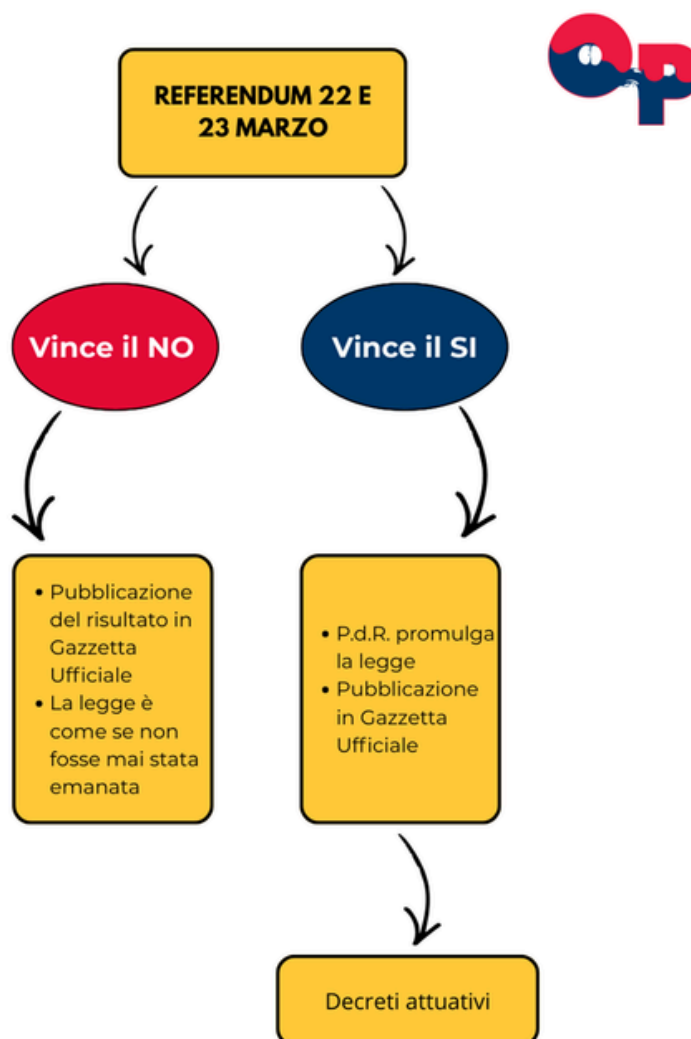
### Effetti diretti: cosa cambia (o non cambia) sul piano giuridico

**Il primo scenario da considerare è quello di una vittoria del No**, ossia la bocciatura della proposta del Governo Meloni. In questo caso, sul piano normativo non cambierebbe assolutamente nulla: **la legge si considererebbe "come mai emanata", con pubblicazione del risultato in Gazzetta Ufficiale e azzeramento dell'intero iter parlamentare**. Chi volesse riproporre la medesima riforma dovrebbe ripartire da zero, dalla formulazione del testo fino alla doppia approvazione parlamentare.

**Ben più complesso** — e per certi versi più interessante — **sarebbe invece il caso di una vittoria del Sì**. In questo scenario, come previsto dall'[articolo 20 della Legge 352/70](#), **il Presidente della Repubblica dovrebbe promulgare la legge di rango costituzionale**, che verrebbe poi pubblicata in Gazzetta Ufficiale. Ma la promulgazione sarebbe solo il primo passo: **senza i decreti attuativi, la riforma rimarrebbe una cornice vuota, priva di contenuto concreto**.

Non si tratta di un rischio teorico. La storia costituzionale italiana offre un precedente eloquente: dopo l'entrata in vigore della Costituzione il 1° gennaio 1948, ci vollero quasi undici anni — dieci anni e nove mesi, per la precisione — prima che il Parlamento approvasse la legge ordinaria che desse piena operatività al CSM ([Legge 195/58](#)). È proprio su questo terreno, dunque, che si giocherebbe la vera partita successiva al referendum.

## EFFETTI DIRETTI DEL REFERENDUM



Effetti diretti dopo il referendum sulla separazione delle carriere  
(Elaborazione della Redazione di OriPo)

**I nodi da sciogliere sarebbero numerosi e tutt'altro che scontati.** In primo luogo, la separazione delle carriere pone **il problema dell'accesso alla magistratura**: dovrebbe essere previsto un concorso unico oppure due concorsi distinti, uno per la carriera requirente e uno per quella giudicante? La scelta avrebbe implicazioni profonde sulla formazione e sull'identità stessa dei magistrati.

**Altrettanto delicata sarebbe la questione della composizione dei due nuovi CSM** — uno per i giudici, uno per i pubblici ministeri — e delle modalità di nomina dei loro membri. La riforma prevede il sorteggio, ma questa soluzione apre interrogativi complessi: un sorteggio "puro" potrebbe produrre organi sbilanciati per genere, età o provenienza geografica, mentre un sorteggio "mediato" richiederebbe la definizione di criteri precisi.

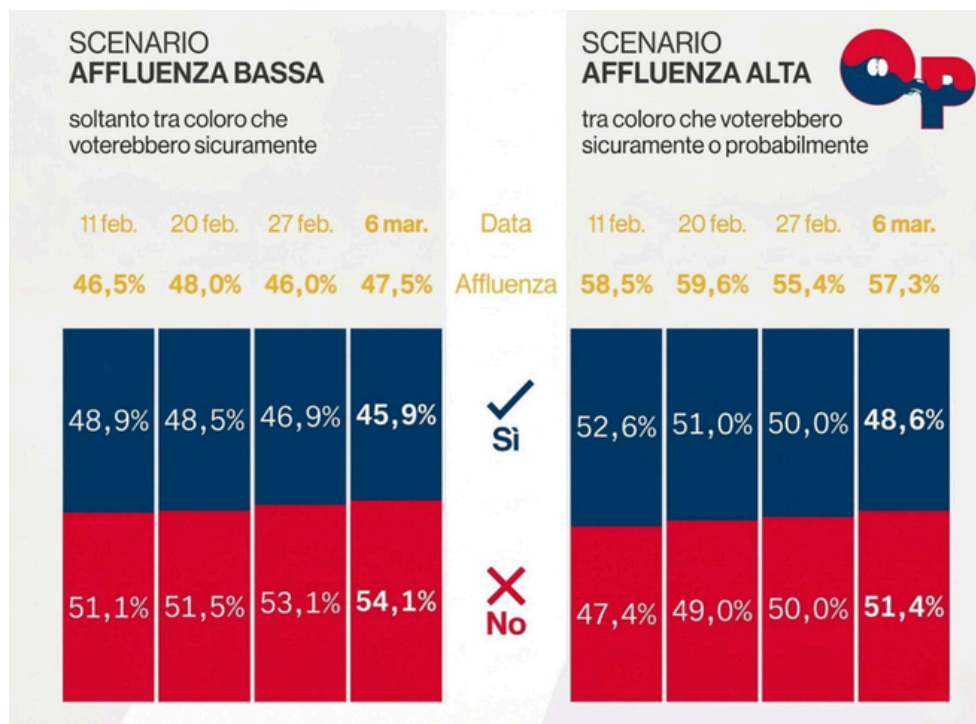
**Analogo discorso vale per i membri laici, tradizionalmente** eletti dal Parlamento in seduta comune a scrutinio segreto, con maggioranza dei tre quinti dei componenti nei primi scrutini (tre quinti dei votanti dal terzo scrutinio in poi), tra professori universitari di materie giuridiche o avvocati con almeno 15 anni di esercizio. **La scelta della maggioranza necessaria ha rilevanza anche politica:** una soglia qualificata renderebbe indispensabile un accordo trasversale tra le forze di governo e opposizione.

**Infine, il punto più dirompente: l'istituzione dell'Alta corte disciplinare,** organo del tutto nuovo nell'ordinamento italiano, da costruire integralmente sul piano normativo. Un cantiere aperto, dunque, che il governo e il parlamento si troverebbero a gestire con il 2027 — e la fine naturale della legislatura — all'orizzonte. Se le norme attuative non dovessero essere approvate in tempo, la riforma rischierebbe di passare nelle mani di una maggioranza diversa.

## **Effetti indiretti: scossone o rafforzamento politico?**

**Al di là delle implicazioni giuridiche, il referendum ha ormai assunto una valenza politica difficile da ignorare.** Negli ultimi mesi i due fronti — Sì e No — si sono polarizzati e sovrapposti quasi perfettamente alle linee di frattura tra centrodestra e centrosinistra, **trasformando un quesito tecnico-costituzionale in una prova di forza tra coalizioni.**

Significativo è il **cambio di passo della premier Meloni: inizialmente aveva cercato di tenere la riforma lontana dalla dimensione partitica, ma** — complici forse i sondaggi che vedrebbero prevalere il No — **ha scelto di scendere in campo personalmente,** puntando su un'affluenza più alta per ribaltare il risultato. Un'analisi di [YouTrend](#), del resto, indica proprio nell'alta partecipazione la chiave per una possibile vittoria del Sì.



Fonte: YouTrend

**Sul fronte opposto, il centrosinistra — con la sola eccezione dei centristi e qualche defezione — si è schierato compattamente per il No fin dall'inizio. Elly Schlein ha condotto una campagna capillare in tutta Italia, trasformando il referendum in una delle battaglie identitarie del Partito Democratico. In caso di vittoria del No, a sinistra si inizierà a pensare alla questione alleanze per le future politiche del 2027.**

**C'è però una variabile spesso trascurata nel dibattito pubblico: a differenza dei referendum abrogativi, quelli costituzionali in Italia non prevedono alcun quorum di validità.** Il voto del 22 e 23 marzo sarà dunque valido qualunque sia la percentuale di cittadini che si recherà alle urne. Sul piano formale, una vittoria del Sì con il 30% di affluenza avrebbe lo stesso peso giuridico di una con il 60%. Sul piano politico, però, le due ipotesi raccontano storie profondamente diverse.

**Una riforma approvata con partecipazione bassa — e magari con uno scarto risicato — porterebbe il governo fin dal giorno successivo a fare i conti con un deficit di legittimità percepita.**

**A fare da sfondo aleggia il fantasma del 2016:** quando una politicizzazione eccessiva del referendum costituzionale di Renzi portò alla caduta del governo e all'inizio di una lunga fase difficile per il centrosinistra. Meloni ha già dichiarato che, in caso di sconfitta, non si dimetterà dalla carica di Presidente del Consiglio — una precauzione comunicativa che segnala la consapevolezza del rischio, ma anche la volontà di non replicare quell'errore.

### Una partita aperta

Qualunque sia l'esito delle urne del 22 e 23 marzo, il referendum sulla separazione delle carriere sarà ricordato come uno snodo cruciale della politica italiana recente.

Se vincesse il Sì, si aprirebbe una stagione di intensa produzione normativa, seppur con esiti incerti e tempi difficili da prevedere. Se prevalesse il No, il centrodestra incasserebbe una sconfitta simbolica destinata a riorientare le priorità dell'agenda di governo.

Orizzonti Politici è un'associazione senza scopo di lucro:  
sostieni le attività del think tank con una donazione sul sito  
<https://www.orizzontipolitici.it/sostienici/>

**Guida al Referendum**  
**Una raccolta completa dei nostri approfondimenti per votare in maniera  
consapevole**

marzo 2026 - Tutti i diritti riservati

Pubblicazione a cura di Orizzonti Politici

Hanno contribuito a vario titolo:  
Dimitri Gagliardi, Sofia Chiarelli, Eva Carli, Federico Vida, Riccardo Bisato,  
Marianna De Rosa, Anna Borghetti, Francesco Ceroni, Anna Gamba

Per informazioni: [info@orizzontipolitici.it](mailto:info@orizzontipolitici.it)

*La verità è che si può cambiare il mondo,  
o almeno il mondo che ci circonda,  
è sempre una questione di orizzonti.*



**Orizzonti Politici**

**Il Think Tank della GenZ**

Indipendenti  
Costruttivi  
Accessibili



[www.orizzontipolitici.it](http://www.orizzontipolitici.it)



[info@orizzontipolitici.it](mailto:info@orizzontipolitici.it)



Orizzonti Politici



@orizzontipolitici



@orizzontipo



Orizzonti Politici