



Il referendum sulla Magistratura

Una guida sui contenuti della riforma,
per un voto consapevole al referendum
del 22 e 23 marzo



lavoce.info

Indice

<i>Introduzione</i>	2
<i>Cosa ci sarà sulla scheda</i>	3
<i>Cos'è la separazione delle carriere</i>	4
Come funziona oggi	4
Come funzionerà se passa il Sì	5
Le ragioni del Sì	5
Le ragioni del No	6
<i>Il Consiglio Superiore della Magistratura</i>	7
Come funziona oggi	7
Che cosa accade se passa il Sì	8
Le ragioni del Sì	9
Le ragioni del No	10
<i>L'Alta Corte disciplinare</i>	11
Come funziona oggi	11
Come funzionerà se passa il Sì	11
Le ragioni del Sì	12
Le ragioni del No	13
<i>Uno sguardo alla situazione europea</i>	14

Introduzione

Il 22 e 23 marzo si terrà il referendum costituzionale per confermare la riforma della magistratura promossa dal governo di Giorgia Meloni e approvata dal Parlamento.

Sebbene della riforma si sia perlopiù parlato come riforma della giustizia, in realtà essa non risolve gli annosi problemi della giustizia italiana, come un apparato strutturalmente inefficiente e l'eccessiva durata dei processi, ma riguarda esclusivamente la magistratura, ossia quel "terzo pilastro" dello Stato che si occupa di far rispettare le leggi, e che detiene il potere giudiziario, affiancando il Parlamento e il governo (che invece hanno rispettivamente il potere legislativo ed esecutivo). È importante precisare che la riforma interessa solo la magistratura ordinaria, cioè i giudici e i pubblici ministeri che operano nei tribunali penali e civili e nelle corti d'appello. Resta invece esclusa la magistratura speciale, come quella amministrativa (TAR e Consiglio di Stato), contabile (Corte dei conti) e militare.

La riforma vuole cambiare, più che il modo in cui lavorano i magistrati, i rapporti tra le due categorie in cui essi si dividono, partendo da un concetto chiave: la separazione delle carriere e degli organi di autogoverno di ciascuna delle due categorie. Oggi, chi ha il ruolo dell'accusa (il pubblico ministero) e chi quello di emettere le sentenze (il giudice) fanno parte dello stesso ordine professionale e sono governati da un unico organo, il Consiglio superiore della magistratura. Con la riforma, queste due figure diventerebbero completamente distinte, con percorsi di carriera separati sin dall'inizio e organi di autogoverno separati. Di conseguenza il CSM verrebbe sdoppiato in due organi indipendenti, uno per i pubblici ministeri e uno per i giudici.

Dopo la separazione delle carriere, la riforma si occupa proprio di cambiare il CSM, prevedendo un nuovo meccanismo con cui ne vengono scelti i componenti: non più tramite elezione ma con sorteggio. La riforma ridefinisce anche le sue competenze, assegnando le procedure disciplinari a un nuovo organo, l'Alta corte disciplinare.

La questione è tecnica e il dibattito, seppure acceso tra chi sostiene la riforma e chi la contesta, spesso sfocia in mistificazioni e si allontana dal merito, generando ancora più confusione. In questo approfondimento cercheremo di portare alla luce i nodi principali della riforma, per arrivare al voto nel modo più consapevole possibile. Ci sono cinque capitoli: il primo è su cosa si troverà sulla scheda; il secondo sulla separazione delle carriere, il terzo sulla riforma del CSM; il quarto sull'Alta corte disciplinare; e il quinto su come funzionano le cose negli altri paesi europei.

Potete sostenere il nostro lavoro di analisi e commento con una donazione a [questo link](#).

Cosa ci sarà sulla scheda

Il quesito sarà:

“Approvate il testo della legge di revisione degli artt. 87, decimo comma, 102, primo comma, 104, 105, 106, terzo comma, 107, primo comma, e 110 della Costituzione approvata dal Parlamento e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 30 ottobre 2025 con il titolo "Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare"?”

Si può votare sì, optando così per l'entrata in vigore della riforma, oppure no, optando così per la bocciatura della riforma.

Questo è il quinto referendum costituzionale della storia italiana, ed è di tipo confermativo: significa che non serve raggiungere una soglia minima di elettori (il cosiddetto *quorum*) perché il risultato sia valido. Vincerà semplicemente chi riceverà più voti, anche se ai seggi dovesse presentarsi poca gente. Il referendum è di tipo costituzionale perché la riforma interviene proprio su articoli della Costituzione italiana, principalmente sul [104 e sul 105](#) (che vengono sostituiti integralmente) e incide su altri cinque soltanto a scopo di coordinamento.

Cos'è la separazione delle carriere

Come funziona oggi

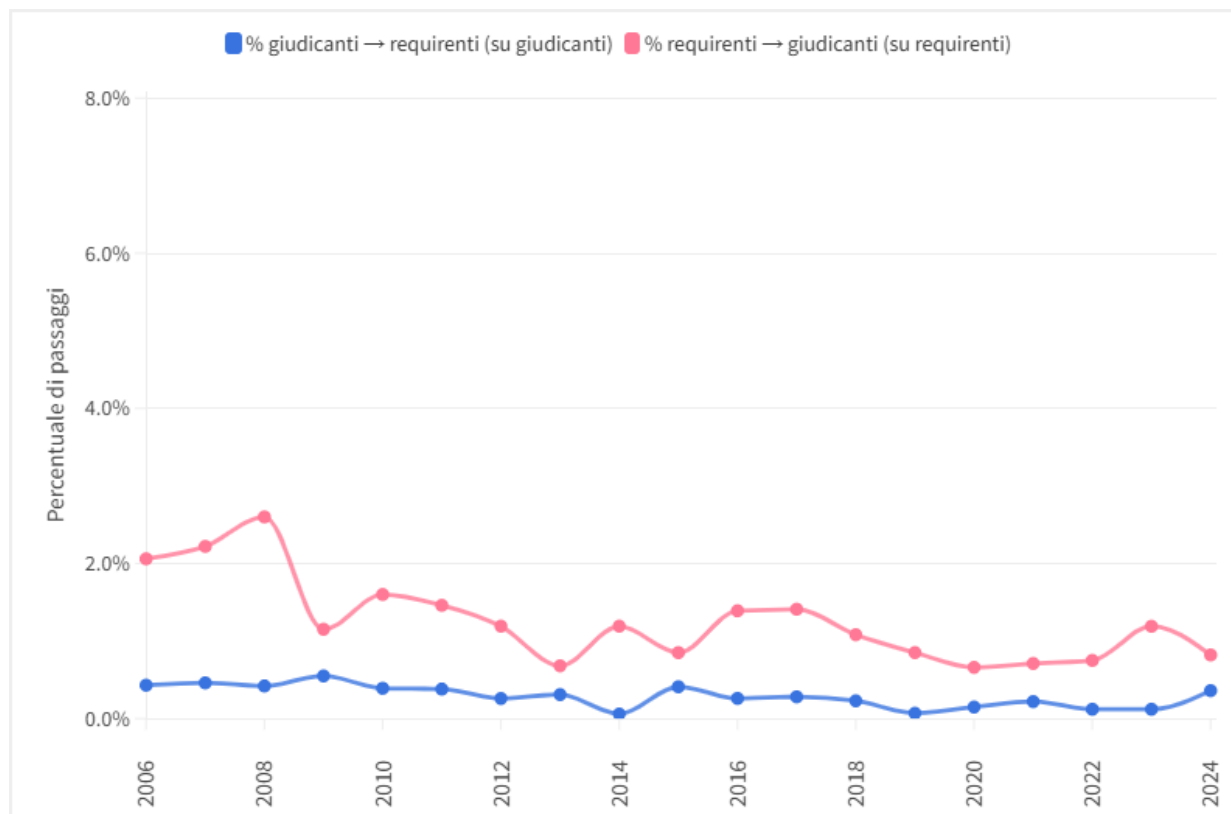
L'ordinamento italiano inquadra la magistratura come un ordine unico, autonomo e indipendente dagli altri poteri dello stato, quello legislativo ed esecutivo. Il percorso per diventare magistrati è identico per tutti: un unico concorso per le nomine, dopo il quale il magistrato sceglierà la propria funzione. L'articolo 107 specifica che i magistrati si distinguono tra loro solo per la diversità di funzioni, senza alcuna gerarchia.

Le funzioni sono due. Si può decidere di fare i giudici, quindi di fare i magistrati che dirigono il processo e lo concludono con la pronuncia delle sentenze, oppure i pubblici ministeri, che invece coordinano le indagini, formulano le accuse e poi le sostengono in tribunale. I pubblici ministeri sono anche chiamati più comunemente con l'acronimo pm: quando gestiscono la fase precedente al dibattimento svolgono la funzione inquirente; quelli che intervengono nel dibattimento svolgono la funzione requirente.

Un esempio pratico. Quando avviene un reato e parte un procedimento penale, il pubblico ministero agisce per conto dello Stato che conduce le indagini: coordina la polizia, raccoglie gli indizi e, se ritiene che ci siano elementi sufficienti, chiede che la persona indagata sia sottoposta a processo. Se effettivamente si arriva alla fase del dibattimento davanti a un giudice, il pm, se è convinto della colpevolezza dell'imputato, cerca di dimostrarla. Il giudice, invece, è la figura imparziale che sta sopra le parti e non dà impulso a indagini: ascolta l'accusa (il pm) e la difesa (l'avvocato che difende l'imputato), decide sulla innocenza o colpevolezza e stabilisce l'assoluzione o l'eventuale pena. I giudici non si occupano solo di emettere sentenze, ma decidono anche nelle fasi precedenti il dibattimento: il giudice per le indagini preliminari valuta le decisioni del pm durante le indagini; il giudice per l'udienza preliminare decide se il pm ha raccolto elementi sufficienti a un rinvio a giudizio.

Oggi chi passa il concorso per entrare in magistratura deve decidere se fare il giudice o il pubblico ministero: può cambiare idea solo una volta nei primi nove anni di carriera, e cambiando regione per evitare conflitti di interessi. Questo vincolo è stato introdotto con la riforma Cartabia del 2022, mentre prima la possibilità di passare tra le due funzioni era più lasca: il magistrato che aveva scelto di fare carriera come giudice poteva passare al ruolo di pm e viceversa. Tuttavia, anche con una maggiore libertà, la percentuale di cambi di carriera ogni anno era contenuta.

Figura 1 – Passaggi tra funzioni giudicanti e requirenti (%), 2006-2024



Fonte: [Portale CSM](#)

Come funzionerà se passa il Sì

La riforma riscrive l'Articolo 104 della Costituzione mettendo fine a quella che oggi è chiamata "unità della magistratura": in pratica, introduce una separazione netta e definitiva tra chi accusa e chi giudica. Non ci sarà più un unico corpo di magistrati e si creeranno due carriere diverse, distinte fin dall'inizio anche per quel che riguarda i rispettivi organi di autogoverno. Per capire come la separazione avverrà nel concreto serviranno i provvedimenti attuativi della riforma, che però di fatto prevede già carriere separate senza possibilità di incroci: una volta scelto se si vuole fare i giudici o i pm, la scelta è irreversibile (salvo ricominciare daccapo con il concorso che dà accesso all'altro ramo della magistratura).

Le ragioni del Sì

I promotori della riforma sostengono che l'attuale "unità" della magistratura crei una vicinanza culturale e professionale troppo stretta tra chi accusa (il pm) e chi giudica. La convinzione è che, finché entrambi fanno parte dello stesso ordine professionale, con un unico organo di autogoverno nel quale gli uni si occupano anche della carriera e delle

eventuali mancanze disciplinari degli altri, il giudice non potrà essere un arbitro del tutto imparziale. Anche in modo inconsapevole, il giudice potrebbe sentire una solidarietà di categoria verso il pm, oppure essere condizionato in qualche modo dall'intreccio organizzativo ed elettorale coi pm nel Consiglio Superiore, rischiando così di non porsi come un soggetto del tutto terzo tra accusa e difesa. Per chi sostiene il Sì separare le carriere è l'unico modo per spezzare questo legame e per creare professionisti specializzati ciascuno nel proprio ruolo.

La riforma si propone inoltre di disattivare la rete di rapporti *lato sensu* politici che si sono creati tra gli appartenenti alle varie "correnti" dell'Associazione Nazionale Magistrati, le quali influiscono notevolmente sull'elezione da parte dei magistrati dei propri rappresentanti nel Consiglio Superiore della Magistratura: è questo il motivo per cui è prevista la nomina per sorteggio dei rappresentanti dei magistrati nei due Consigli Superiori risultanti dalla riforma.

Le ragioni del No

I critici della riforma evidenziano come il problema dei cambi di ruolo sia, nei numeri, del tutto marginale: i passaggi di funzione sono già bassissimi e hanno i rigidi paletti previsti dalla recente riforma Cartabia. Per il fronte del No, dunque, la separazione delle carriere è un non problema. Esso inoltre sostiene che dividere l'ordine professionale dei magistrati finirebbe per indebolire sia il ruolo dei giudici sia quello dei pm. Sostiene che la Costituzione ha delineato la magistratura come un blocco solido e compatto, con un'unità pensata proprio per rafforzarne l'indipendenza: se pm e giudice sono "colleghi" che appartengono allo stesso ordine, il magistrato che accusa si sente protetto dalla stessa indipendenza di quello che giudica, e viceversa. I contrari alla riforma sostengono anche che il pm non è e non deve diventare una sorta di "avvocato dell'accusa", impegnato a ottenere la condanna dell'imputato a tutti i costi: il suo compito è di far rispettare la legge, esattamente come lo è il compito del giudice.

Il Consiglio Superiore della Magistratura

Come funziona oggi

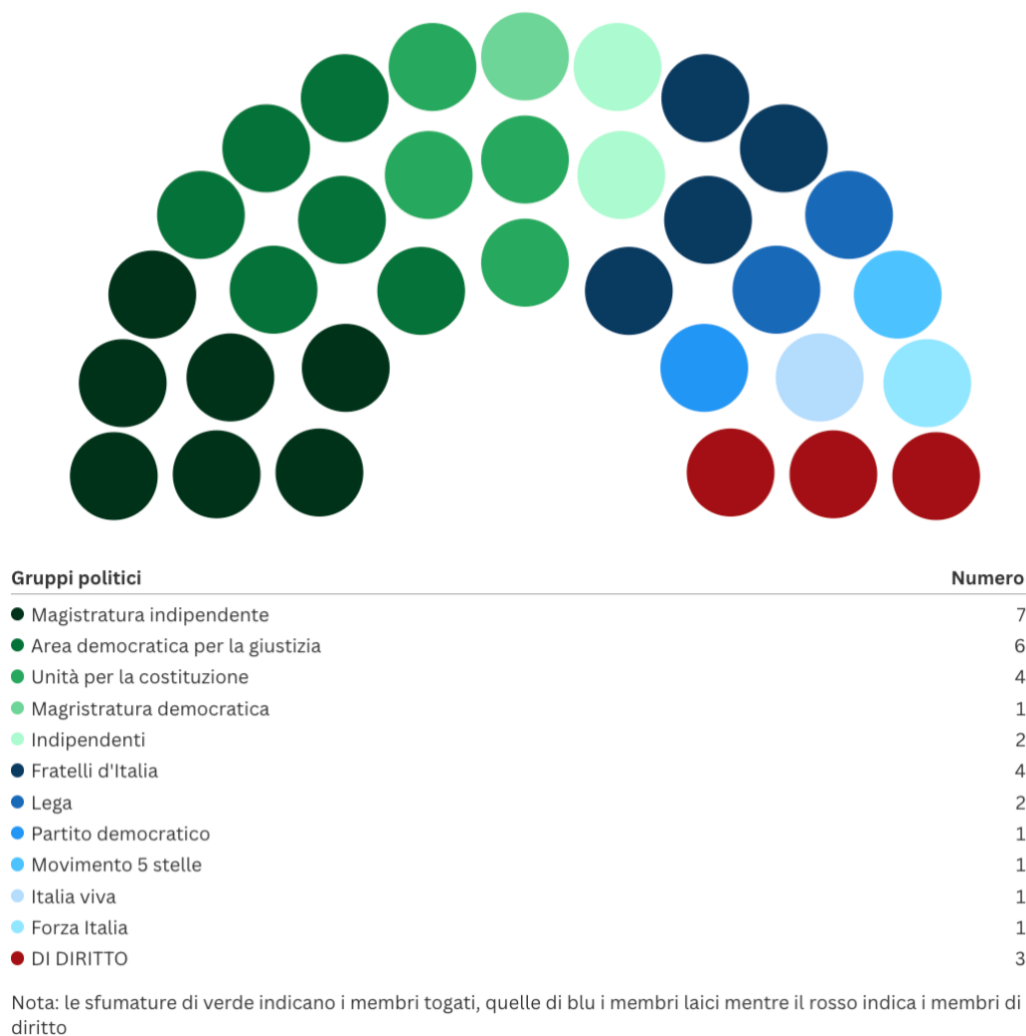
Il Consiglio Superiore della Magistratura è l'organo che la Costituzione ha previsto per la gestione delle carriere dei magistrati: ne decide le promozioni, i trasferimenti, e l'eventuale irrogazione di sanzioni disciplinari. È anche definito organo di "autogoverno" della magistratura perché è composto in buona parte da magistrati, che quindi decidono sulle carriere dei propri colleghi. La Costituzione prevede che sia così proprio per garantire l'autonomia della magistratura dagli altri poteri dello Stato.

Il CSM è [composto da 33 membri](#):

- 3 membri di diritto, ossia il Presidente della Repubblica (che è anche Presidente del CSM), il primo Presidente della Corte di Cassazione e il Procuratore Generale della Cassazione.
- 30 membri eletti, di cui:
 - 20 membri cosiddetti "togati", cioè magistrati appartenenti a tutte le componenti della magistratura ordinaria: Corte di Cassazione, pubblici ministeri, procuratori, giudici dei tribunali e delle Corti d'Appello. I membri sono eletti direttamente dagli stessi magistrati e restano in carica 4 anni. La loro presenza per $\frac{2}{3}$ serve a garantire l'indipendenza dal potere politico;
 - 10 membri laici, persone non magistrati, ma che possiedono determinati requisiti come essere professori ordinari di università in materie giuridiche o avvocati con almeno quindici anni di esercizio professionale. Sono membri scelti ed eletti dal Parlamento riunito in seduta comune. La loro presenza per un terzo è un correttivo previsto dalla Costituzione per evitare che il CSM diventi un "corpo chiuso" e autoreferenziale. Proprio per questo il vicepresidente del CSM è scelto tra i membri laici.

La presenza dei membri di diritto e della componente laica eletta dal Parlamento risponde alla necessità di bilanciamento tra poteri dello Stato e all'esigenza di avere una magistratura indipendente sì, ma non completamente slegata dalle altre istituzioni.

Figura 2 – Com'è composto il CSM



Che cosa accade se passa il Sì

La riforma prevede che il CSM si sdoppi, in linea con la separazione delle carriere di giudici e pm: i due Consigli superiori sono entrambi presieduti dal Presidente della Repubblica. La scissione non è solo burocratica, ma segna la fine dell'idea di una magistratura assoggettata a un unico organo di autogoverno.

La riforma sottrae al CSM la competenza in materia disciplinare: secondo chi la promuove i magistrati che ne sono membri tendono a essere troppo indulgenti sul piano disciplinare nei confronti dei propri colleghi. Questa competenza viene dunque attribuita all'Alta corte disciplinare, un organo creato appositamente per gestire sia i procedimenti a carico dei pubblici ministeri sia quelli a carico dei giudici. All'Alta Corte è dedicato l'intero capitolo successivo di queste note.

La parte più discussa della riforma riguarda le modalità per la nomina dei membri dei due CSM: oggi essa avviene per la maggior parte dei membri mediante elezione, mentre la riforma prevede il sorteggio. Non sono precisate le modalità di questo sorteggio, che dovranno essere definite con provvedimenti legislativi successivi. La nuova norma costituzionale, su cui si vota, prevede soltanto che la componente laica sia estratta a sorte da una lista compilata dal Parlamento, nella quale possono entrare professori ordinari di giurisprudenza e avvocati con almeno 15 anni di esercizio della professione. Chi ha promosso la riforma sostiene che il sorteggio sia il modo migliore di contrastare il gioco delle correnti interne alla magistratura. Le correnti sono associazioni di magistrati interne all'Associazione Nazionale Magistrati, il sindacato della categoria. Sono nate come luogo di discussione e associazione tra magistrati con orientamenti simili circa l'interpretazione e l'applicazione della legge. Ce ne sono diverse e hanno finito per replicare l'arco politico nazionale: ce ne sono infatti di destra, di sinistra e di centro. Secondo chi promuove la riforma le correnti sono arrivate a condizionare le elezioni e il funzionamento del CSM con effetti pesantemente negativi, essendosi trasformate da luoghi di pensiero e di aggregazione ideale a sistema di scambio di favori e potere per condizionare le nomine dei magistrati nelle posizioni più rilevanti. I fautori della riforma sottolineano come il meccanismo di selezione e rappresentanza dei membri del CSM abbia costituito, in diverse occasioni, il contesto in cui si sono verificate criticità riguardanti, in particolare, le procedure di nomina agli incarichi interni alla magistratura (come è accaduto nel c.d. [Caso Palamara](#)).

Le ragioni del Sì

Chi è a favore della riforma, sottolinea innanzitutto che questa costituisce il necessario completamento della riforma processuale del 1988, garantendo quella "terzietà" del giudice che finora non è stata compiutamente attuata e garantita. Osserva inoltre che l'accesso al Consiglio Superiore della Magistratura è oggi eccessivamente condizionato dalle correnti: il meccanismo elettorale attualmente in vigore genera legami di solidarietà e debiti di riconoscenza che nuocciono al buon funzionamento dell'organo, perché un magistrato eletto grazie al supporto di una corrente può trovarsi a dover rispondere alle logiche del gruppo che lo ha sostenuto, invece che ai soli principi di imparzialità e merito. Il sorteggio consente di "resettare" il sistema: estrarre a sorte i membri significa eliminare alla radice ogni campagna elettorale, ogni scambio di favori e ogni logica di cordata. Il magistrato non deve più nulla a nessuno e può dedicarsi al governo della magistratura in totale libertà, senza essere il rappresentante di una fazione.

I fautori della riforma osservano inoltre che il metodo del sorteggio è previsto anche per la costituzione di altri organi di rilievo costituzionale: vi si ricorre, per esempio, per l'integrazione della Corte costituzionale nel caso di sottoposizione a giudizio del Capo dello Stato (art. 135 Cost.); inoltre per la composizione del Tribunale di Ministri (art. 96 Cost.).

Le ragioni del No

I contrari alla riforma osservano, innanzitutto, che la riforma processuale del 1988 non ha segnato un passaggio integrale dal vecchio modello del processo inquisitorio a quello del processo accusatorio (il modello statunitense, per intendersi); e che questo corrisponde a una scelta deliberata del legislatore, che risponde a precise esigenze di buon funzionamento della Giustizia nel contesto italiano.

Essi vedono, inoltre, nel sorteggio un metodo che svilisce la funzione di autogoverno della magistratura, privandola di una vera rappresentanza e non garantendo in alcun modo una selezione meritocratica dei membri del CSM. La gestione di un apparato complesso come quello giudiziario richiede competenze, visione strategica ed esperienza amministrativa, caratteristiche che non si possono garantire affidando al caso la scelta dei magistrati per la composizione dell'organo di autogoverno. Il rischio è quello di trovarsi con un Consiglio composto da persone prive di una reale legittimazione democratica o di un programma condiviso, trasformando un organo di alta amministrazione in un insieme di figure isolate che, proprio perché non elette per le proprie idee e le proprie qualità, potrebbero mancare delle capacità indispensabili per affrontare i nodi strutturali della giustizia.

I contrari alla riforma contestano il riferimento al metodo del sorteggio previsto negli artt. 96 e 135 Cost., osservando che in questi due casi non si tratta della composizione di un organo permanente, qual è il CSM.

Essi guardano, infine, con preoccupazione anche alla divisione del CSM, temendo che la frammentazione finisca per indebolire l'intera magistratura nei confronti degli altri poteri dello Stato.

L'Alta Corte disciplinare

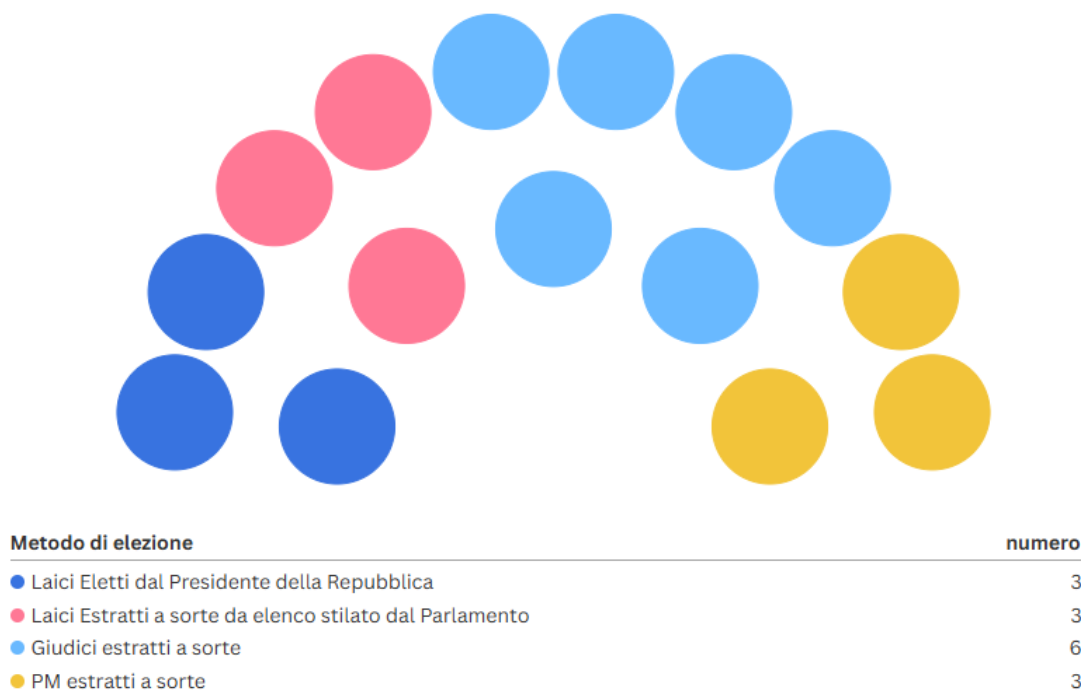
Come funziona oggi

In questo momento, le funzioni disciplinari sono competenza del CSM: al suo interno infatti esiste una sezione specializzata che giudica i magistrati accusati di illeciti professionali. La Sezione disciplinare è un organo permanente composto da 6 membri (il Vicepresidente del CSM, che la presiede, più altri componenti togati e laici estratti tra i membri del CSM). Essa svolge dei veri processi in cui c'è un'accusa, una difesa, si possono sentire testimoni e acquisire prove documentali. Se il magistrato viene riconosciuto colpevole, la Sezione può irrogare sanzioni che vanno dall'ammonizione (una nota di demerito) fino alla rimozione definitiva dalla magistratura. Contro le decisioni del CSM il magistrato può presentare [ricorso](#) alle Sezioni Unite della Corte di Cassazione. Questo è un organo esterno composto da 9 giudici cui compete controllare che il CSM abbia applicato correttamente la legge e che il processo disciplinare si sia svolto in modo regolare.

Come funzionerà se passa il Sì

Con la vittoria del Sì, la funzione disciplinare viene sottratta al CSM e affidata a una Alta Corte disciplinare composta da 15 membri. L'organo si occupa esclusivamente delle sanzioni disciplinari nei confronti dei magistrati, restando totalmente separato dai due nuovi CSM, che continuano invece a gestire le carriere (nomine e trasferimenti).

Figura 3 – Come sarebbe composta l’Alta Corte



La riforma prevede che, a eccezione dei 3 componenti nominati dal Presidente della Repubblica, i restanti 12 membri vengano estratti a sorte da elenchi di soggetti con requisiti stringenti: professori universitari di materie giuridiche, avvocati con 20 anni di esperienza e magistrati che abbiano maturato vent'anni di servizio e svolto funzioni presso la Corte di Cassazione. Secondo chi promuove la riforma questo sorteggio punta a eliminare l'influenza delle correnti: chi siederà nell'Alta Corte non dovrà la propria nomina al consenso dei colleghi.

La riforma modifica infine la disciplina dei ricorsi: il magistrato sanzionato non si rivolgerà più alle Sezioni Unite della Cassazione (organo esterno), ma dovrà fare ricorso nuovamente alla stessa Alta Corte. Il caso verrà riesaminato da una sezione diversa dello stesso organo, composta da membri che non abbiano preso parte alla prima decisione.

Le ragioni del Sì

Chi ha promosso la riforma ha inteso superare il modello di una sorta di “giustizia domestica”, in cui il CSM gestisce contemporaneamente le carriere e le sanzioni dei magistrati. Secondo i favorevoli, questo doppio ruolo crea un conflitto d'interessi strutturale: è difficile giudicare con il necessario rigore un collega dal quale si è stati eletti, magari appartenente alla stessa corrente, o che, in futuro, potrebbe influire sulla propria progressione professionale. Il trasferimento del potere disciplinare fuori dal CSM e il

sorteggio sono concepiti per spezzare questo intreccio di ruoli. In ogni caso il magistrato condannato potrà ricorrere alla Corte di Cassazione per il controllo circa la corretta applicazione della legge previsto dall'art. 111 c. 7 Cost.

Le ragioni del No

Una prima perplessità di chi è contrario alla riforma riguarda la coerenza del sistema.

Innanzitutto, l'Alta Corte è una e giudicherebbe sia i pubblici ministeri, sia i giudici: cioè non si sdoppierebbe come il CSM. In più chi è contrario sostiene che la creazione di una Corte speciale solo per i magistrati ordinari (oggetto della riforma), lasciando invariati i sistemi per quelli amministrativi, contabili o militari, dà luogo a una disparità di trattamento ingiustificata, che genererà soltanto nuovi costi burocratici e duplicazioni di sedi.

Si contesta poi il rischio di creare un'*élite* interna alla magistratura: poiché la riforma prevede che i membri togati dell'Alta Corte siano sorteggiati solo tra chi ha funzioni di legittimità (quelli della Corte di Cassazione), si introdurrebbe di fatto una gerarchia tra giudici che la Costituzione attualmente non prevede, quasi a voler sancire che i magistrati della Corte di Cassazione siano più affidabili di quelli dei Tribunali e Corti di Appello.

Infine, il fronte del No sottolinea il pericolo di un sistema autoreferenziale nelle impugnazioni: Con la riforma l'impugnazione resterebbe confinata all'interno dell'Alta Corte stessa. Questo "circuito chiuso" eliminerebbe il vaglio esterno di legittimità, trasformando l'organo in una sorta di tribunale speciale e riducendo, di fatto, le tutele e le garanzie per i magistrati sottoposti a procedimento.

Uno sguardo alla situazione europea

In Europa non esiste un modo unico di organizzare gli uffici che si occupano di accusare chi commette reati, cioè le procure. Ogni paese ha infatti costruito il proprio sistema giudiziario seguendo tradizioni diverse. La differenza principale tra questi sistemi ricade tutta in un equilibrio delicato: quanto il sistema prevede che chi indaga (il pm) sia libero di decidere da solo e quanto, invece, debba rispondere al controllo del governo o del parlamento. Proprio perché ogni stato ha dato una risposta diversa a questa domanda, oggi non esiste un unico modello europeo di pm.

La prima grande distinzione riguarda la struttura delle carriere. In molti paesi europei giudici e pubblici ministeri appartengono a carriere separate fin dall'ingresso nella professione. È il caso, tra gli altri, di Germania, Austria, Spagna, Portogallo, Francia, Paesi Bassi, paesi scandinavi e gran parte dell'Europa centrale e orientale. Solo pochi paesi, tra cui Italia e Grecia, mantengono invece un modello di magistratura unitaria, in cui giudici e pubblici ministeri appartengono allo stesso ordine e condividono formazione, status e organi di autogoverno.

In molti ordinamenti europei il pubblico ministero è inserito in una struttura gerarchica collegata al governo. In Germania e Austria, per esempio, i pubblici ministeri sono formalmente subordinati ai ministri della Giustizia (federali o dei Länder), che possono impartire direttive generali o, in alcuni casi, anche istruzioni su singoli procedimenti. Anche in Francia i magistrati della procura appartengono a una struttura gerarchica legata al ministero della Giustizia, pur mantenendo autonomia nelle decisioni processuali. Un modello simile esiste anche in Spagna, dove il procuratore generale dello stato è nominato dal governo e guida una struttura gerarchica nazionale. I singoli pubblici ministeri godono di autonomia professionale, ma l'indirizzo generale dell'azione penale rimane collegato all'esecutivo.

Al contrario, alcuni sistemi hanno scelto di garantire una maggiore autonomia istituzionale alla pubblica accusa. Il caso più citato è quello del Portogallo, dove il Ministério Público è separato dalla magistratura giudicante ma dispone di un proprio statuto costituzionale e di un proprio organo di governo.

Esistono infine modelli più peculiari, soprattutto nell'Europa orientale. In Ungheria, per esempio, il procuratore generale gode di un'elevata autonomia rispetto al governo, ma il sistema è spesso criticato perché privo di forti meccanismi di controllo esterno. In questi casi il rischio non è tanto l'influenza politica quanto l'eccessiva autoreferenzialità dell'istituzione.

Il confronto europeo mostra, dunque, un quadro più complesso di quanto spesso emerga nel dibattito politico. Due elementi risultano chiari. Il primo è che la separazione delle carriere è oggi il modello più diffuso in Europa, ma assume forme molto diverse e non determina automaticamente il grado di indipendenza della pubblica accusa. Il secondo è che nessun sistema risolve da solo la tensione tra indipendenza e responsabilità democratica. Alcuni ordinamenti privilegiano il controllo politico dell'azione penale; altri rafforzano l'autonomia delle procure; altri ancora cercano soluzioni intermedie.

In questo contesto l'esperienza italiana rappresenta una soluzione particolare: un pubblico ministero che appartiene alla stessa magistratura dei giudici e gode di un elevato livello di indipendenza istituzionale.

Accanto alla struttura delle procure, un elemento importante riguarda l'esistenza di organi di autogoverno della magistratura simili al Consiglio superiore della magistratura italiano. Oggi questi consigli giudiziari sono diffusi nella grande maggioranza dei paesi europei, ma con poteri e funzioni molto diversi da caso a caso. In Italia il Consiglio Superiore della Magistratura governa l'intera magistratura ordinaria – giudici e pubblici ministeri – gestendo nomine, trasferimenti, promozioni e disciplina. Questo riflette l'idea di una magistratura unitaria, in cui funzione giudicante e funzione requirente appartengono allo stesso ordine.

In Francia esiste un *Conseil supérieur de la magistrature*, ma con una struttura più articolata: le decisioni relative ai giudici e quelle relative ai pubblici ministeri sono affidate a sezioni distinte e il ruolo del governo rimane più incisivo nella carriera dei magistrati. In altri paesi, come Belgio e Paesi Bassi, esistono organi che combinano elementi di autogoverno con funzioni di gestione amministrativa del sistema giudiziario.

Diverso è il modello in Germania, dove non esiste un organo equivalente al CSM italiano: la gestione delle carriere dei magistrati è in larga parte affidata ai ministeri della giustizia, con forme di partecipazione professionale ma senza un consiglio indipendente dotato di poteri comparabili. Esistono infine modelli più controversi, soprattutto nell'Europa orientale. In Ungheria, per esempio, il Procuratore Generale gode di un'elevata autonomia istituzionale e di un mandato molto lungo. Tuttavia, l'assenza di robusti contrappesi istituzionali ha sollevato critiche sul rischio di concentrazione del potere all'interno della stessa procura.

La comparazione europea può però suggerire una conclusione prudente: non esiste un equilibrio perfetto tra indipendenza, controllo e responsabilità della pubblica accusa. Ogni ordinamento costruisce questo equilibrio in modo diverso, combinando tradizioni giuridiche, assetti costituzionali e cultura istituzionale. Più che la scelta formale tra carriere unite o separate, quello che conta è il sistema complessivo di contrappesi e garanzie che impedisce sia l'ingerenza politica sia l'autonomia senza controllo.

Potete sostenere il nostro lavoro di analisi e commento con una donazione a [questo link](#).