



VERSO IL REFERENDUM: IL VALORE ATTUALE DELLA SEPARAZIONE DELLE CARRIERE

di *Vittorio Manes*

L'editoriale del Direttore Vittorio Manes in apertura del terzo e quarto fascicolo 2025 della rivista, con un focus dedicato alla separazione delle carriere dei magistrati. Ormai entrati nel vivo della campagna referendaria, che avrà il suo traguardo il 22 e 23 marzo, occorre cercare di semplificare questioni diverse, e, anche, tecnicamente complesse. Tutti aspetti che vengono puntualmente analizzati, da molteplici angolature, nel focus del prossimo fascicolo -che sarà anticipato online- arricchito anche da testimonianze di molti protagonisti della vita dell'Unione delle Camere Penali Italiane, e dalle interviste rivolte, in questi mesi, a molti sostenitori del "sì", di diversa matrice ed estrazione professionale.

1. Siamo ormai entrati nel vivo della campagna referendaria, che avrà il suo traguardo il 22 e 23 marzo, ed occorre cercare di semplificare questioni complesse - e, anche, tecnicamente poco congeniali al dibattito pubblico - andando al cuore dei problemi, che attraversano diverse ambiti, dalla struttura del processo alla fisionomia delle sue parti, sino all'architettura dell'ordinamento giudiziario ed alle sue nuove articolazioni: non solo la "separazione delle carriere", dunque, ma anche la previsione di due organi distinti di autogoverno, di una autonoma Alta Corte disciplinare, le modalità di selezione dei componenti di tali organi.

Tutti aspetti che vengono puntualmente analizzati, da molteplici angolature, nei contributi già pubblicati in questa rivista, e che ora sono ulteriormente approfonditi nel *focus* del presente fascicolo, arricchito anche da testimonianze di molti protagonisti della vita dell'Unione delle Camere penali, e dalle interviste rivolte, in questi mesi, a molti sostenitori del "sì", di diversa matrice ed estrazione professionale.

Qui concentriamo le nostre riflessioni sulle ragioni della "separazione" e, in particolare, sul significato attuale di questa modifica strutturale del nostro ordinamento:¹ sforzandoci anche di verificare

¹ Le riflessioni qui espone – in parte riviste e integrate – sono in corso di pubblicazione, in diversa veste, su *Quaderni costituzionali*, 2025.

la reale consistenza delle critiche che si indirizzano – in un dibattito sempre più scomposto e spesso fuorviante – a questa decisiva “innovazione”.

2. Il valore del modello che si vuole affermare, come è ben noto, è quello di una separazione strutturale – e di una distanza “genetica” – tra chi svolge la funzione di accusa e chi, su quella funzione, deve esercitare il proprio controllo, ossia il giudice: nel convincimento che questa divisione possa anzitutto contribuire ad assicurare al cittadino-imputato il “massimo livello di tutela”, ossia il miglior *standard* nelle garanzie del “giusto processo”, che solo può essere tale se condotto da un giudice non solo “imparziale” ma anche effettivamente “terzo” (art. 111 Cost.).

Si tratta dunque di una riforma a chiara ed indiscutibile vocazione liberale, orientata ad una maggior tutela delle garanzie e delle sfere di libertà dei cittadini: una riforma etimologicamente “politica”, visto che interseca gli equilibri della “democrazia giudiziaria”, ma non certo “partitica”, non essendo la sua paternità storicamente ascrivibile – a dispetto dei tentativi di rivendicazione della “*politique politicienne*” – ad alcuna frazione o fazione politica, né di “destra” né di “sinistra”:² e dovendo, anzi, rappresentare un obiettivo comune a tutti i partiti che credano ancora nel modello liberale a cui la “separazione” direttamente attinge.

In ogni caso, essa rappresenta una opzione programmatica oggetto di una storica “battaglia” dell’avvocatura penalistica riunita, ed anzitutto dell’*Unione delle camere penali italiane*, da sempre a favore del massimo innalzamento delle garanzie, nel contesto nevralgico del processo penale: e per tali ragioni essendo stata, da più di trent’anni, anche a favore di un potenziamento della “terzietà” del giudice, nel convincimento che ciò implichi – al tempo stesso – un avanzamento della civiltà giuridica misurabile anche in termini di “efficienza” ed “efficacia” di quel “servizio ai cittadini” che è l’amministrazione della giustizia, se appunto “efficienza” ed “efficacia” devono intendersi anche in termini di *accountability* del sistema, ossia in termini di capacità di creare “valore pubblico” e “fiducia” in capo a tutti coloro che – indagati o vittime – ne sono appunto destinatari.

² Pur essendo stata, la separazione delle carriere, oggetto di diverse proposte di “sinistra”, da quelle formulate dalla Commissione bicamerale presieduta da D’Alema, fra il 1997 e il 1998, sino alla “mozione Martina” del congresso del PD del 2019; ed essendovi, pur oggi, molte voci favorevoli alla riforma anche tra autorevoli giuristi “di sinistra”: v. ad esempio gli interventi di Cesare Salvi e Giovanni Pellegrino, in *Diritto di Difesa*, 2025.

3. Questa opzione progettuale – deve subito evidenziarsi – si muove in uno “spazio costituzionale non vincolato”, non essendovi soluzioni ordinamentali costituzionalmente imposte, nell’uno o nell’altro senso: come la stessa Corte costituzionale ha rimarcato, affermando che non vi è alcuna indicazione contraria od ostativa alla separazione, giacché la Costituzione – come si legge nella sentenza n. 37 del 2000 – “*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*”.³

Dunque, ed in altri termini, ci si muove nel perimetro delle scelte possibili, secondo il processo democratico, che in questo caso è (stato e sarà) peraltro assoggettato a due momenti di verifica, l’uno in termini di democrazia parlamentare, e l’altro in termini di democrazia diretta.

Cosicché, tra le tante critiche fuorvianti, la prima ci sembra proprio quella che vuole tacciare la proposta riformatrice come “antidemocratica” o persino “eversiva”, senza del resto riuscire a spiegare davvero le ragioni di un giudizio tanto radicale quanto inconsistente: se non agitando lo “*straw man argument*” della sottoposizione del pubblico ministero all’esecutivo, ovvero la suggestione della “china scivolosa” che – secondo un critica diffusa ma ingiustificatamente allarmistica – condurrebbe ad una magistratura inquirente non più indipendente, bensì soggetta a controlli politici capaci di spingersi – addirittura – sino a singoli procedimenti o imputati. Scenario, questo, certamente non desiderabile che tuttavia – ad uno sguardo scevro da pregiudizi – non sembra affatto realistico né attuale, essendo chiaramente – e perentoriamente – escluso nella stessa *Relazione illustrativa* del DDL 1917,⁴ ed espressamente “esorcizzato” dalla nuova formulazione dell’art. 104 Cost., che sembra persino rafforzare il principio di autonomia ed indipendenza, riferendolo espressamente anche ai magistrati del pubblico ministero (“*La magistratura costituisce un ordine autonomo ed indipendente da ogni altro potere ed è composta dai*

³ V. al riguardo anche la più recente sent. n. 58 del 2022; al riguardo, S. LORUSSO, *Separazione delle magistrature giudicante e requirente e modello accusatorio*, in *Sistema penale*, 23 gennaio 2025.

⁴ Dove appunto si legge che “*La separazione delle carriere non intende in alcun modo attrarre la magistratura requirente nella sfera di controllo o anche solo di influenza di altri poteri dello Stato, perché anche la magistratura requirente rimane parte dell’ordine autonomo e indipendente com’è oggi, al pari della magistratura giudicante*”.

magistrati della carriera giudicante e della carriera requirente”, affermazione ancor più forte di quella prevista dagli attuali artt. 107 e 108 Cost.).

Il modello che si prospetta, dunque, è quello di una “separazione senza sottoposizione”, modello peraltro non privo di esempi anche nel contesto europeo, come dimostra l’esperienza portoghese, dove la magistratura requirente continua a godere di assoluta indipendenza, e dove la scelta a favore della separazione – secondo autorevoli commentatori – ha dato esiti ampiamente positivi, appunto per l’affermazione delle garanzie del giusto processo, dei diritti e delle libertà dei cittadini.⁵ E a questo precipuo riguardo, anche la critica che – scorrendo il *cabier de doléances* sempre alla “voce” della asserita “antidemocraticità” della proposta – vorrebbe tacciarla di “classismo”, come “riforma a favore della casta”, ci pare davvero poco condivisibile: perché le riforme di ispirazione garantista vanno, tradizionalmente, in direzione contraria, fissando limiti e vincoli contro possibili abusi del potere da parte di chi lo detiene, ed avendo, come tali, una fondamentale vocazione di tutela a favore dei più deboli, non certo dei più forti.

4. Se non sembrano (minimamente) fondate, a nostro sommo avviso, le critiche di “antidemocraticità” così come le preclusioni di ordine costituzionale al processo riformatore, piuttosto, ragioni di coerenza sistematica e di continuità e completamento rispetto a scelte già operate dalla Costituzione conducono a ritenere la separazione delle carriere una evoluzione tanto importante quanto doverosa, e persino tardiva rispetto all’assetto processuale accolto nel 1989 ed alla più recente riforma costituzionale dell’art. 111 Cost., attuata nel 1999, e risale agli anni in cui è maturato il ripudio del processo inquisitorio di Alfredo Rocco: come del resto sottolineato da un illustre Maestro del diritto costituzionale, AUGUSTO BARBERA, evidenziando tutte le ragioni di “[...] una riforma liberale divenuta inevitabile dopo la riforma Vassalli [...] che ha smantellato il vecchio codice di impronta autoritaria e introdotto il sistema accusatorio”,⁶ e come sostenuto da molte autorevoli voci dottrinali.⁷

⁵ Cfr. P. PINTO DE ALBUQUERQUE, *Questa riforma aumenta le garanzie del cittadino e migliora la qualità della giustizia, in particolare quella penale*, in *Diritto di Difesa*, 2025.

⁶ A. BARBERA, *Le false narrazioni dei nemici della riforma della giustizia*, in *Il Foglio*, 4 novembre 2025.

⁷ Tra i tanti, T. PADOVANI, *Il problema non consiste nel decidere se è necessario separare le carriere, quanto piuttosto nell’interrogarsi come mai siano unite...*, in www.camerapenalecatanzaro.it, 28 gennaio 2025; V. MAIELLO, *Separazione delle carriere, così salviamo il giusto processo*, in *Il Quotidiano del Sud*, 22 gennaio 2025; G. SPANGHER, *Separazione delle carriere nella logica di “sistema”*, in *disCrimen*, 4 aprile 2025; C. FUSARO, *Vademecum della Sinistra per il SI*, in www.libertaeguale.it; non senza accenti critici, cfr. anche E. AMODIO, *Modello accusatorio e separazione delle carriere*, in *disCrimen*, 17.6.2024; N. ZANON, *Critiche e speranze intorno ad una riforma*

Dunque, l'opzione per il modello processuale "accusatorio" operata nel 1989 – un congegno radicalmente differente ed antipodico rispetto al precedente – attendeva di essere logicamente completata da una riforma dell'ordinamento giudiziario che integrasse il voluto "processo di parti", in posizione dialettica e paritetica, con la distinzione tra le diverse carriere requirenti e giudicanti, che assicurasse cioè la ricercata "separazione funzionale" poggiandola sulla testata d'angolo della "separazione ordinamentale", garantendo così la distanza strutturale e l'alterità tra pubblico ministero e giudice, e l'equidistanza di questi rispetto alle opposte visioni – accusa e difesa – che si contrappongono davanti a lui, in posizione appunto di *tertius super partes*.

Questo il significato ordinamentale, costituzionale e prima ancora "culturale" della riforma.

Da tale punto di vista, la proposta interviene dunque a colmare una lacuna che era già chiara al padre fondatore del codice del 1989, GIULIANO VASSALLI, che ebbe modo di segnalare sin da subito come "[...] laddove il pubblico ministero è un magistrato uguale al giudice, che continuerà a far parte della stessa carriera, degli stessi ruoli, ed essere colleghi, è uno dei tanti elementi che non rendono molto leale parlare di sistema accusatorio".⁸

Coerenza sistematica e ordinamentale, coerenza costituzionale e definitivo superamento del passato e del "modello organizzativo" sotteso al modello processuale inquisitorio (sulle ragioni "storiche" della riforma, v. anche l'intervista al Procuratore capo presso la Procura della Repubblica di Varese, A. GUSTAPANE, in *Diritto di Difesa*, 2025): a cui si aggiunge anche l'allineamento alle scelte compiute nella gran parte degli ordinamenti giuridici e processuali più avanzati, visto che il modello "separazionista" rappresenta, per così dire, quasi il "*golden standard*", nel contesto europeo, tanto da soffrire poche ed isolate eccezioni (francamente non particolarmente meritevoli di essere portate ad esempio).

che si sarebbe voluta diversa, in Oss. Ord. giud., 17 giugno 2025, a favore della separazione quale "scelta di civiltà, indispensabile completamento della terzietà del giudice e della tendenza [...] verso un codice di procedura accusatorio", ed altresì L. FERRAJOLI, *Giustizia e politica. Crisi e rifondazione del garantismo penale*, Bari-Roma, 2024, 28 ss., 250 ss., secondo il quale la "separazione è il primo requisito del processo accusatorio, indispensabile al corretto accertamento del vero sulla base della parità delle parti nel contraddittorio e alla terzietà, l'equidistanza, e l'estraneità del giudice alle finalità da esse perseguite: un'estraneità che deve essere di tipo istituzionale, non dovendo il giudice subire alcun condizionamento di parte e tanto meno da parte dell'accusa", e riconoscendo nella stessa "[...] una garanzia elementare, oggi tanto più necessaria dopo che il processo penale, a pochi anni dalla sua riforma, è stato più volte stravolto, fino ad essere caratterizzato al predominio del pubblico ministero e dall'indebolimento del ruolo della difesa".

⁸ Intervista rilasciata dal sen. Giuliano Vassalli a T. Dick Erikson, per il quotidiano *Financial Times*, 19 febbraio 1987, pubblicata dal settimanale *Panorama* e di recente ripubblicata in *Diritto di Difesa*, 8 luglio 2024.

4.1. Alla base vi sono solide ragioni che, sul piano del metodo e dell'epistemologia giudiziaria, vedono nella originaria e strutturale "terzietà" del giudicante la migliore opzione in chiave di controllo sulla correttezza della verifica processuale, e dunque la miglior salvaguardia contro possibili errori giudiziari: "la separazione tra giudice e accusa – si è evidenziato – "[...] è un tratto caratteristico del processo accusatorio e richiede la netta distinzione delle loro funzioni e delle loro carriere onde sia assicurato il corretto accertamento della verità processuale, tramite la parità delle parti e l'imparzialità del giudice nella valutazione delle prove che è onere dell'accusa produrre e diritto della difesa confutare".⁹

A questo riguardo, è appena il caso di evidenziare che non si tratta di imporre al giudice un'"etica della terzietà" (men che meno un'"etica dell'imparzialità") che nessuna riforma può attribuire, quasi fosse un "crisma", intervenendo *ab externo*: si tratta piuttosto di prevedere un sistema improntato ad una "estetica della terzietà" – nella accezione di "solida manifestazione visiva del *fair trial*",¹⁰ che dunque appaia tale, anche ed anzitutto, "agli occhi del cittadino" – rendendola "pienamente credibile" e così accrescendo la legittimazione del ruolo del giudice.¹¹

La terzietà del giudice, in altri termini, è una forma piena di sostanza, che deve manifestarsi allo sguardo dei consociati ed anzitutto allo sguardo del primo soggetto di cui occorre preoccuparsi che i giudici abbiano (non già il consenso, ma) la fiducia, ossia l'imputato, che nel processo penale è in conflitto con l'interesse punitivo dello Stato, contrapposto a chi quell'interesse rappresenta, il pubblico ministero.

Come tale, essa può realizzarsi compiutamente, appunto, solo attraverso una distanza strutturale tra i due ruoli sin dal loro momento genetico (con una scelta iniziale di carriera che resterà definitiva per tutto il *cursus* professionale; con due diversi organi di autogoverno; e "ragioni di coerenza" – anche se la riforma nulla dice al riguardo – dovrebbero condurre a prevedere anche concorsi di accesso separati¹²), in modo da liberare il giudice da possibili condizionamenti, o anche solo da "sospetti di condizionamenti", che i cittadini e l'imputato non devono mai neppure "temere": tutte ambiguità che la condivisione del medesimo percorso e le "inframmettenze" tra le carriere possono generare.

⁹ Così, autorevolmente, lo stesso L. FERRAJOLI, *Giustizia e politica*, cit., 28, che pur non ha risparmiato critiche all'attuale disegno di riforma.

¹⁰ E. AMODIO, *Estetica della giustizia penale*, Milano, 2016, IX.

¹¹ In questi termini, già G. DI FEDERICO, *Il Pubblico ministero: indipendenza, responsabilità, carriera "separata"*, in *Ind. pen.*, 1995, 399 ss., 419 ss., e più di recente l'intervista al Presidente di Sezione della Corte di Cassazione G. ROCCHI, *Così il giudice apparirà davvero imparziale*, *La Verità*, 13 novembre 2025.

¹² Come rileva N. ZANON, *Critiche e speranze*, cit.

Tali ambiguità e possibili condizionamenti possono essere appunto generati dalla – e di fatto sono riconducibili alla – comune appartenenza di carriera (*i.e.* comune reclutamento, comune tirocinio, medesima formazione continua, comune associazionismo anche sindacale, comune sistema retributivo, pari partecipazione come elettorato attivo e passivo all’elezione di un comune organo di autogoverno, medesimo controllo disciplinare, etc.) e certo non solo dai passaggi dall’una all’altra funzione inquirente o giudicante: cosicché non sembra avere particolare peso l’argomento – spesso evocato dai detrattori della riforma – secondo il quale la “separazione nei fatti esiste già” (essendo inferiore all’1 % la percentuale di chi passa dalle funzioni inquirenti a quelle giudicanti, e viceversa), perché “il punto è che vera separazione vi è solo se giudici e pm appartengono a due diverse organizzazioni burocratiche”,¹³ e proprio in quest’ottica quel che qui si ritiene opportuno introdurre è una architettura ordinamentale che “istituzionalizzi” un diverso assetto, eliminando in radice “contiguità”, “comunanze” ed “inframmettenze” e, appunto, possibili influenze: occorrendo, a tal fine “una garanzia statutaria – si è detto – volta ad assicurare che giudici e pubblici ministeri, pur se forniti della stessa indipendenza, non siano intercambiabili; sicché tra loro non si formino uno spirito di colleganza e un’ambigua solidarietà ed essi non si influenzino ma al contrario si controllino a vicenda”.¹⁴

4.2. In concreto, tali influenze sono, ovviamente, difficili da dimostrare empiricamente, anche se studi recenti di “psicologia del giudizio” hanno contribuito ad indagarle e segnalarle, evidenziando il frequente “appiattimento” del giudice (in specie, delle indagini preliminari) sulle tesi del pubblico ministero, e rintracciando proprio nella unicità delle carriere una possibile spiegazione, nel rilevare che “[l]a contiguità di funzioni dovute all’unicità delle carriere, che fanno del GIP un collega dello stesso pubblico ministero richiedente la misura, determina nel giudice, da un lato una sorta di affievolimento delle sue determinazioni critiche e di autonoma valutazione delle esigenze cautelari e dall’altro un appiattimento delle motivazioni addotte dallo stesso pubblico ministero. Il GIP è naturalmente portato a riconoscere agli atti raccolti dagli inquirenti maggior rilevanza probatoria”.¹⁵

¹³ Ancora N. ZANON, *Critiche e speranze*, cit.; analogamente, A. GUSTAPANE, in *Diritto di Difesa*, 2025.

¹⁴ L. FERRAJOLI, *Giustizia e politica*, cit., 250; ma sul punto v. anche F. PETRELLI, *La terzietà come legittimazione*, in *Quest. giust.*, n. 1/2018, 10 ss.

¹⁵ A. FORZA-R. RUMIATI, *L’errore invisibile. Dalle indagini alla sentenza*, Milano, 2025, 30 s.

Del resto, alcuni dati statistici – di cui molto si è discusso ultimamente – sembrano confermare queste possibili influenze, specie nelle fasi nevralgiche del procedimento dove il controllo del giudice sulla ipotesi accusatoria dovrebbe essere massimamente vigile e critico, e dove invece appare caratterizzato da scarsa efficacia.

Basti pensare al tasso di accoglimento, da parte del giudice per le indagini preliminari, delle richieste di autorizzazione a disporre intercettazioni telefoniche o ambientali avanzate dal pubblico ministero, percentuale che nel 2024 ha superato il 94% (in un contesto dove i presupposti da verificare pur sarebbero molto puntuali e stringenti, essendovi in gioco primarie libertà costituzionali – che l'art. 15 Cost. riconosce come “inviolabili” – e dovendosi conseguentemente verificare la *sussistenza di gravi indizi di reità* e la *assoluta indispensabilità* dello strumento intercettivo per la prosecuzione delle indagini); percentuale che sale al 99% quando si tratta di proroga delle stesse intercettazioni; e che sfiora il 100% quando si tratta di indagini in materia di criminalità organizzata. Ancora, si pensi alle domande di proroga delle indagini preliminari, indirizzate sempre dal PM al GIP, che hanno una percentuale di accoglimento di circa l'85%; ovvero alla convalida, da parte del giudice, dei decreti d'urgenza del PM, che tocca la percentuale del 95%.

E questi dati appaiono confermati anche in uno snodo fondamentale del procedimento, quello della verifica della fondatezza dell'accusa in sede di udienza preliminare: anche qui, le percentuali di accoglimento delle richieste di rinvio a giudizio sottoposte dal PM al giudice per l'udienza preliminare superano il 90%, nonostante la modifica della formula che oggi impone di subordinare il rinvio a giudizio ad una prognosi di “ragionevole previsione di condanna” condotta, appunto, dal GUP.¹⁶

Pur con tutta la opinabilità delle statistiche, sono dati che – come si vede – sembrano confermare che il controllo del giudice (Gip/Gup) sull'operato del pubblico ministero, e sulla solidità dell'ipotesi accusatoria, in un contesto così vertiginoso come quello concernente la compressione di libertà fondamentali o la verifica sulla serietà dell'accusa e sulla necessità di un processo per accertarla – con tutto il carico di vessazione che esso reca agli imputati – appare ridursi ad un burocratico e passivo atto notarile, fortemente “trainato” dall'impostazione dell'organo inquirente.

Ed anche a rimuovere questi “automatismi” vuole contribuire il superamento dell'unità organizzativa ed ordinamentale tra giudici e pubblici ministeri.

¹⁶ Sul punto, v. anche D. NEGRI, *La separazione delle carriere e lo scoglio dell'udienza preliminare*, in *Il Riformista*, 22 aprile 2024.

4.3. Rispetto alle accennate, possibili influenze, peraltro, l'argomento cui spesso si ricorre è quello dell'alto numero di assoluzioni all'esito del processo, che in taluni distretti di Corte d'Appello raggiunge quote percentuali indubbiamente elevate,¹⁷ e che testimonierebbe – secondo diversi oppositori della riforma – una evidente “terzietà” nella valutazione finale, da parte del giudice.¹⁸

Senonché, in disparte il fatto che quelle percentuali non distinguono tra le molte e diverse cause che determinano proscioglimenti o assoluzioni (remissioni di querela, prescrizioni maturate in fase di indagini, etc.), e che esse includono i procedimenti davanti al giudice monocratico (dove indagini e procedimenti sono gestiti non da un PM togato bensì da un vice procuratore onorario), questo argomento trascura che, in tali casi, la “terzietà” del giudice – o meglio la sua “imparzialità” – si manifesta in fase decisamente avanzata, e tardiva, quando la semplice sottoposizione ad indagini ha già inciso profondamente sulla posizione individuale – e sulla sfera di libertà – di chi vi incappa; giacché essa si concretizza, in altri termini, quando la “sofferenza legale” connessa al processo, e i conseguenti danni di ordine morale e materiale, si sono già ampiamente verificati, per le persone coinvolte e travolte nello stesso. E, come si sa, si tratta di danni – sulle vite personali e familiari, sui percorsi professionali, lavorativi e imprenditoriali, sui destini politici, etc. – sostanzialmente irreversibili, anche a fronte di una assoluzione – come si diceva un tempo – “con formula piena”, che non varrà certo a ripristinare, in nessun modo, lo *status quo ante*.

Del resto, è nelle fasi cautelari e preliminari che si manifesta il vero “peso” del processo, secondo un “diritto penale” spesso diverso da quello che troverà applicazione finale, perché prima, e per lunghi anni, il magistero punitivo è esposto o “sovraesposto a macchine da guerra, come le Procure della Repubblica”, mentre “in giudizio la voce del *ius*, la sua razionalità, che è anche quella accademica, arriva tardi a controllare questo diritto di lotta e del nemico, che ritorna civile solo a distanza dai fatti, a volte in appello o in Cassazione”.¹⁹

¹⁷ Recenti dati segnalano che, nel 2024, circa il 59,1% dei giudizi ordinari di primo grado sono finiti con il proscioglimento, percentuale che tocca circa il 53% quanto all'anno 2025: al riguardo, l'on. Enrico Costa ha evidenziato che “[l]a stragrande maggioranza di questi processi sono processi “temerari”, giudizi che non avrebbero mai dovuto essere avviati, perché era chiaro fin dalle indagini che sarebbero finiti con l'assoluzione”, eppure visto la luce, e rovinato la vita, anche economica, di tanti cittadini, atteso che “[s]ubire un processo che dura anni per un innocenti è una pena, anche e finisce con l'assoluzione” (cfr. G. M. JACOBazzi, *Giustizia temeraria: sei processi su dieci tenuti in vita dal gip. Fino all'assoluzione*, in *Il Dubbio*, 21 gennaio 2026).

¹⁸ In questo senso, tra gli altri, v. l'autorevole opinione di N. ROSSI, intervista in *Il Dubbio*, 27 dicembre 2015.

¹⁹ M. DONINI, *Cultura dei penalisti e condivisione dei saperi. La formazione comune e non separata di magistrati e avvocati è una premessa al tema delle carriere*, in *Sistema penale*, 11 gennaio 2023.

In altri termini, il PM non è solo il *gatekeeper*, il “guardiano dei cancelli” del processo penale, decidendo con la stessa iscrizione nel registro degli indagati i destini individuali: ma è anche il motore delle conseguenze che si determinano lungo l’itinerario processuale, guidandolo – per un tempo, di regola, di durata del tutto irragionevole – su binari privi di controlli (attualmente) effettivi, con accelerazioni o decelerazioni ampiamente rimesse alle proprie scelte.

4.4. D'altronde, da questa angolatura, se si amplia lo spettro di osservazione sugli attuali rapporti tra giustizia e *media*, si può registrare un ulteriore dato: la narrazione del processo che tiene banco sino alla sentenza, specie nella rappresentazione mediatica, coincide con quella del pubblico ministero; assume un ruolo protagonista nell’opinione pubblica e spesso perdura, nell’immaginario collettivo, anche a fronte di una sentenza assolutoria, ancorché definitiva.

È noto: “amplificata dalla spettacolarizzazione in televisione dei grandi processi”, domina sempre più una “logica [...] perversa dell’imputato come nemico e del processo come arena di lotta contro la criminalità [...] destinata a favorire, in accordo con il colpevolismo quasi sempre prevalente nell’opinione pubblica, il pregiudizio accusatorio”.²⁰

In altri termini, nell’arena mediatica l’ipotesi accusatoria si trasforma in tesi, e domina incontrastata la scena: e se nella divulgazione dei *mass media*, nei *social networks* e nell’opinione pubblica essa viene di regola accreditata di una valenza “veritativa” ciò accade anche in ragione di una mancata percezione – nella coscienza collettiva – del ruolo profondamente diverso svolto dal magistrato inquirente rispetto al giudicante.

Da questo punto di vista, la riforma della separazione delle carriere – lungi dall’essere una riforma tesa, come recita una diffusa opinione, ad indebolire la magistratura – mostra un aspetto spesso trascurato, e cioè che essa è rivolta anche e soprattutto a restituire centralità alla magistratura giudicante, il cui ruolo oggi risulta fortemente compresso – se non “miniaturizzato” – dal protagonismo, anche mediatico, della magistratura inquirente.

Se infatti il “processo mediatico” – con il suo attuale, crescente protagonismo, e con devastanti “effetti perversi” sulla presunzione di innocenza e sui diritti fondamentali degli indagati – ha finito con

²⁰ L. FERRAJOLI, *Giustizia e politica*, cit., 249.

“l’espropriare la giurisdizione dalle mani dei giudici”,²¹ una notevole porzione di questo “esproprio” si deve anche al fatto che, nell’immaginario collettivo, il “pubblico ministero” appare ed è considerato “alla stessa stregua di un giudice”, non come una parte processuale distinta e distante da chi dovrà controllare la fondatezza della tesi – o del “teorema” – accusatorio (basti por mente alla *vulgata* che definisce “giudici” i pubblici ministeri protagonisti delle indagini “mani pulite”²²).

Ed anche questo radicato *misunderstanding* la riforma della separazione vorrebbe cercare di superare: nell’intento, in definitiva, di restituire le parti al proprio ruolo, ed evitare con-fusioni e commistioni che non giovano né alla ingegneria né all’architettura di un sistema che vuole separate le funzioni e le carriere di chi esercita l’accusa e la difesa, e da queste quella di chi deve sottoporle a vaglio, verificandone – in posizione di imparzialità e appunto di terzietà – la fondatezza.

4.5. Ciò non significa certo – questo è il nostro convincimento – voler “indebolire” la funzione del pubblico ministero: come del resto – con evidente autocontraddittorietà – finiscono col riconoscere gli stessi oppositori della riforma, quando da un lato lamentano la possibile perdita di “peso” (oltre che di indipendenza) della magistratura inquirente, e dall’altro evocano – tutto all’opposto – il rischio di un “gigantismo” del pubblico ministero, come possibile, e deprecabile “eterogenesi dei fini” che la riforma potrebbe innescare; e ciò, anche in ragione della duplicazione – coerente con la separazione – degli organi di autogoverno (con due CSM rispettivamente per giudici e pubblici ministeri), che finirebbe persino per accentuare – si sostiene – l’autoreferenzialità del pubblico ministero e dei suoi poteri.²³

Questo rischio, indubbiamente grave, è meritevole di attenta considerazione: ma – anche volendo trascurare che i poteri inquirenti già nel contesto attuale risultano certamente non “ipotrofici” – occorre domandarsi se esso risulti davvero fondato, in un sistema che restituisca il giusto protagonismo alla magistratura giudicante, e pienezza al controllo critico che essa deve svolgere, sull’operato del pubblico ministero, in ogni “ambito e fase” del processo. In un sistema, cioè, che – con il responsabilizzare

²¹ Cfr. già l’acuta riflessione dell’allora Presidente del Tribunale di Torino, MASSIMO TERZI, nell’intervista rilasciata a *Il Dubbio*, 30 gennaio 2018, dal titolo emblematico “*I processi in tv rischiano di sostituire noi giudici?*”.

²² Sul punto v. già G. DI FEDERICO, *Il Pubblico ministero*, cit., 421, e, più di recente, N. ZANON, *Critiche e speranze*, cit., e V. MAIELLO, *Separazione delle carriere*, cit.

²³ In questi termini, ad esempio, tra le altre, le autorevoli critiche di L. VIOLANTE, *Così i Pm avranno molto più potere*, in *Corriere della sera*, 3 novembre 2025, di P. FERRUA, intervista in *Il Dubbio*, 21 novembre 2025, e di A. CISTERNA, *Le carriere separate e quella “ombra” dell’art. 74 della Carta*, in *Il Dubbio*, 12 settembre 2025; altresì, R. CREPALDI, intervista in *La Verità*, 6 novembre 2025; ma v. anche analoghi timori espressi da N. ZANON, *Critiche e speranze*, cit.

maggiormente il giudice collocato finalmente in posizione di reale “terzietà” – favorisca al contempo anche una maggiore responsabilizzazione del pubblico ministero, nella prospettiva di una più scrupolosa verifica anticipata in ordine alla tenuta processuale dell’ipotesi che intenderà portare avanti, al cospetto dei principi e delle regole probatorie che la stessa – per trovare conferma in una decisione di condanna – dovrà osservare e superare.²⁴

Del resto, nulla impedirebbe, peraltro, di controbilanciare questo rischio – ove se ne verificasse la necessità – con misure di riorganizzazione che assicurino maggiore efficacia alla “terzietà” del giudice, ad esempio con soluzioni organizzative che incidano sulla distribuzione degli organici, assicurando un riequilibrio tra ruoli e funzioni che garantisca concreta effettività al controllo giurisdizionale sull’attività del PM, sin da quello snodo fondamentale – è solo un esempio tra i molti – che è il controllo sulle indagini preliminari (e sul loro approdo) affidato al Gip/Gup (basti considerare che oggi il rapporto tra PM e Gip in molti uffici è 3 a 1, e meriterebbe di essere fortemente rivisto per garantire davvero efficacia al controllo, riducendo il numero di fascicoli su cui il singolo Gip – a cui oggi si chiedono spesso prestazioni titaniche – è chiamato a decidere).

4.6. Se la separazione ordinamentale tra magistratura inquirente e magistratura giudicante – come accennato – ha un significato culturale, nella prospettiva del processo accusatorio, questo non significa certo che i due ordini non debbano condividere i principi e le regole della giurisdizione ed anzitutto i principi e le regole del “giusto processo”.

Introdurre percorsi di carriera divisi non significa dover rinunciare a “saperi condivisi”, che viceversa dovrebbero essere sempre garantiti – nei percorsi di formazione e di aggiornamento, anche rivedendo le proposte didattiche della Scuola superiore della magistratura ed a monte dell’insegnamento universitario, secondo percorsi maggiormente professionalizzanti – a giudici, pubblici ministeri ed avvocati (e questa dovrebbe essere anzi una riforma parallela e complementare a quella qui in discussione, e quasi una premessa “pregiudiziale”²⁵).

²⁴ In questo senso, v. anche T. PADOVANI, “Con il Sì il pm sarà libero. Non avrà più bisogno della tessera del pane”, in *Il Dubbio*, 11 dicembre 2025; v. altresì V. MAIELLO, *Restituire il primato a garanzie e giudicanti*, in *L’Altravoce*, 19 settembre 2025.

²⁵ Così ancora M. DONINI, *Cultura dei penalisti e condivisione dei saperi*, cit.

In questa prospettiva, ci pare poco condivisibile anche l'ulteriore critica – reiteratamente mossa dagli oppositori alla riforma – secondo la quale essa finirebbe col sottrarre il giudice alla decantata “cultura della giurisdizione”.

Poco condivisibile, anzitutto perché la “cultura giuridica” – specie in ambito penale – non coincide con la attuale “cultura della giurisdizione”, spesso ridotta ad uno *slogan* a cui non corrisponde un concetto chiaro e definito. Ma poco condivisibile, soprattutto, perché l'attuale “cultura della giurisdizione” appare fortemente contaminata dalla “cultura dell'inquisizione”, e dunque caratterizzata dall'attivismo che sempre più caratterizza quest'ultima, e da una spiccata – e pur “ben intenzionata” – curvatura “autoritaria” e “antigarantista” che sembra ormai accomunare prassi inquirenti e “diritto vivente”, e che appunto trasforma il processo in una “arena di lotta contro la criminalità” e così “degrad[a] la giurisdizione”:²⁶ come del resto segnalano le più diverse “tentazioni punitive” – *praeter, ultra* e persino *contra legem* – che prendono corpo in frequenti e diffuse applicazioni analogiche (o “criptoanalogiche”) della norma penale volte a colmare le più diverse, asserite “lacune di tutela”, o a soddisfare le più disparate aspettative tese ad “assicurare una più intensa tutela penale” alle vittime (a fatica frenate, talvolta, dalla Corte costituzionale, come nella sentenza n. 98 del 2021); ovvero le impostazioni inquirenti, condivise nelle sedi di verifica giudiziale, volte ad accertare non tanto fatti singoli quanto, piuttosto, a contrastare “fenomeni” sistemici (si pensi – ma è solo un esempio fra i tanti – ai recenti procedimenti in tema di intermediazione illecita nel mercato del lavoro, che stanno interessando intere filiere del mercato della logistica, della moda, etc.); e come evidenziano ancora, per altro verso, le molteplici questioni di costituzionalità sempre più spesso orientate *in malam partem* e sollevate dai diversi e numerosi giudici *a quibus* (basti pensare alla mole di questioni incidentali prospettate contro la legge di abrogazione del reato di abuso d'ufficio, e poi respinte dalla Corte con la sentenza n. 95 del 2025; e più di recente, quelle inoltrate contro la riforma della fattispecie di traffico di influenze, respinte con la recentissima sentenza n. 185 del 2025).

In altri termini, dietro le sembianze della “cultura della giurisdizione” traspare sempre più una concezione del diritto penale e del processo – spesso condivisa tra inquirenti e giudicanti – in chiave di “lotta”, non solo rispetto ai tradizionali fenotipi criminosi emergenziali (terrorismo, criminalità organizzata, corruzione), ma ormai estesa ai più diversi ambiti, dove l'*agonismo* tra accusa e difesa davanti

²⁶ L. FERRAJOLI, *Giustizia e politica*, cit., 249.

ad un giudice equidistante tende a trasformarsi in *solidale antagonismo* della magistratura contro il crimine e in comune rincorsa all'efficienza repressiva: basti pensare al rinvio pregiudiziale *illo tempore* sollevato, da un giudice per l'udienza preliminare, alla Corte di giustizia UE per prospettare persino la disapplicazione della disciplina degli atti interruttivi della prescrizione pur di poter giungere – *coûte que coûte*, e con buona pace della presunzione di innocenza – ad una sentenza di condanna in materia di frodi fiscali (così nella celebre vicenda “Taricco”, oggetto di due pronunce del giudice delle leggi, ord. n. 24 del 2018 e sent. n. 115 del 2018, nelle quali la Corte si è sentita costretta ad esternare un espresso e perentorio “ripudio” per la figura del “giudice di scopo”).

In effetti, come è stato recentemente sottolineato, la “cultura della giurisdizione”, per come oggi si è strutturata, rappresenta un bagaglio culturale comune solo “a magistratura e pubblici ministeri”, mentre dovrebbe essere patrimonio comune anche degli avvocati: perché l'unica vera “cultura della giurisdizione” è quella che “[...] nasce dalla dialettica tra accusa e difesa, ed in questa dialettica “l'avvocatura svolge un ruolo essenziale, costitutivo”, ruolo che oggi le è sostanzialmente negato.²⁷

Ed invece, ogni parte processuale, in questo “bagaglio culturale comune”, deve – o dovrebbe – apportare un patrimonio di prospettive culturalmente differente.

La posizione dell'accusa, al di là dei poteri istruttori enormi di cui dispone, è logicamente quella di parte, come quella della difesa, ciascuna portatrice di una sua visione e di un suo apporto con-costitutivo nella prospettiva – appunto – della contrapposizione dialettica delle parti. Molto diversa – profondamente diversa – quella del magistrato giudicante, in particolare nel processo penale, che dovrebbe essere distaccata e “passiva” rispetto alle diverse tesi sostenute da accusa e difesa, protesa solo ad un'adeguata ed imparziale verifica o falsificazione della colpevolezza e ad una puntuale valutazione equitativa della specifica condotta contestata, ed orientata – anzi, forgiata – dalla regola probatoria dell’“oltre ogni ragionevole dubbio”: che non è solo regola di giudizio ma – prima e più in alto – metodo di valutazione, che iscrive la valutazione del giudice nella “dialettica del dubbio”.²⁸

²⁷ Così sempre M. DONINI, *Cultura dei penalisti e condivisione dei saperi*, cit., evidenziando come oggi, di tale cultura “riserva della magistratura”, gli avvocati sarebbero meri “destinatari” o “utenti”, e che a questa “cultura” risulta, peraltro, del tutto estraneo il contributo di razionalità proveniente dall'accademia, negandosi persino il “diritto di citazione” della dottrina, nelle sentenze.

²⁸ Come rimarcato nella importante pronuncia Cass., Sez. VI, 27 aprile-10 novembre 2023, n. 45506, sulla c.d. trattativa Stato-mafia.

Come si intuisce, il metodo dubitativo – anzi “l’etica del dubbio quale abito deontologico del giudice”²⁹ – risultano sideralmente distanti dalla cornice in cui si iscrive la postura del pubblico ministero, che sin dagli albori del procedimento – a dispetto di quanto dispone l’art. 358 c.p.p.³⁰ – porta avanti, del tutto comprensibilmente, una tesi unilaterale, monologica e *partisan*, con il massimo grado di convinzione, tenacia, spesso ostinazione e talvolta pervicacia (quasi ricordando, a volte, la figura di Javer ne *I miserabili*, che “*si ostinava a intravedere una linea retta in ciò che vi è di più tortuoso al mondo*”). E tali caratteristiche risultano profondamente distanti anche dalla visione dell’avvocato, che altrettanto convintamente schiera i propri argomenti contrari, rispetto all’impostazione accusatoria, in modo legittimamente selettivo e rigorosamente tutelato dalle guarentigie tipiche riconosciute alla difesa tecnica (prima fra tutte, il “privilegio contro l’autoincriminazione”, in tutti i suoi diversi corollari).

Breve: quella in cui si iscrive la valutazione del giudice è una “dialettica del dubbio” rispetto alla quale la assoluta alterità ed equidistanza da accusa e difesa è premessa epistemologica per il compito di distaccata valutazione (e “mediazione”) che lo stesso è chiamato a seguire e svolgere.

Non si tratta, dunque, di sottrarre il giudice alla “cultura della giurisdizione”: si tratta di porre le premesse perché si crei davvero una “cultura” libera da contaminazioni inquisitorie e realmente formata – da posizioni differenti – dalle diverse parti del processo, e tra queste finalmente condivisa, facendosi davvero “cultura giuridica” e “linguaggio comune” ai diversi attori del processo.

Porre le premesse, dunque, per un rinnovamento, che – come ogni progetto culturale – avrà bisogno di un metabolismo di tempi e di stagioni: ma che, come ogni appuntamento storico, merita di essere colto ed intrapreso.

5. Solo qualora si condividessero le ragioni che abbiamo sinteticamente cercato di esporre – e solo se si cogliesse il profondo significato liberale che le attraversa – si dovrebbe esprimere favore rispetto alla riforma sulla separazione delle carriere: non per valutazioni o appartenenze politiche che nulla hanno a che vedere con la proposta, men che meno per abborracciate valutazioni *pro* o *contro* la magistratura. Non crediamo, infatti, che da questa riforma la magistratura – ove dovesse essere approvata – possa risultare indebolita; ne uscirà, piuttosto, diversamente strutturata, secondo una architettura – riteniamo –

²⁹ L. FERRAJOLI, *Giustizia e politica*, cit., 29.

³⁰ Norma sostanzialmente “inefficace”: v. L. MARAFIOTTI, *Il PM in soccorso dell’indagato?*, in PQM, 20 gennaio 2024, 1 ss.

indubbiamente più conforme alle geometrie del modello accusatorio ed agli equilibri del giusto processo, e secondo un sistema che – perseguendo la “purezza della giurisdizione”³¹ – negli anni, crediamo, risulterà vantaggioso per gli stessi magistrati: anzitutto, come si è evidenziato, per la magistratura giudicante.

Il tema di fondo, in definitiva, “è quello della storica assimilazione di giudici e pubblici ministeri nella loro carriera, per come questa assimilazione si riflette negativamente sulle loro funzioni e sulle distorsioni di potere collegate all’esistenza di un consiglio superiore unitario, che costringa a vedere nei magistrati, pm o giudici, una unità di valori, di cultura, di passioni e soprattutto di protezione giuridica”.³²

Anzitutto su questo, e soprattutto su questo, si deve decidere, partecipando al *referendum*.

30.01.26

³¹ E. AMODIO, *Separazione delle carriere e interessi corporativi*, in *disCrimen*, 26 maggio 2025.

³² M. Donini, *Amici del “no”. Qual è la vostra idea di riforma?*, in *L’Unità*, 24 dicembre 2025.