



Insegnamenti e prospettive all'indomani del voto popolare sulla separazione delle carriere

di Francesco Dal Canto,

professore ordinario di Diritto Costituzionale e Ordinamento giudiziario presso l'Università di Pisa

1. Il referendum costituzionale del 22/23 marzo ha rappresentato un momento cruciale nella vita democratica del nostro Paese. Questo Osservatorio ha cercato di seguire la lunga campagna referendaria dando voce a tutte le posizioni in campo, nel doveroso rispetto del pluralismo e del confronto delle idee.

A distanza di qualche giorno dal voto popolare, che ha fatto registrare una partecipazione assai più alta delle previsioni e la netta bocciatura della legge costituzionale Meloni-Nordio - contrari il 53,24%, favorevoli il 46,76%, con un distacco di quasi due milioni di voti - è possibile svolgere alcune brevi considerazioni di prospettiva.

2. L'affluenza alle urne così massiccia (del 55,69% degli aventi diritto) è stata senza dubbio una sorpresa positiva. Livelli di partecipazione così elevati in occasione di referendum popolari si sono registrati raramente in tempi recenti e ciò sembra dimostrare che, di fronte a temi percepiti come realmente decisivi, i cittadini rispondono con senso di responsabilità. La volontà di incidere sulle scelte istituzionali ha prevalso su ogni forma di disillusione, smentendo la narrazione di un elettorato disinteressato o apatico.

È vero che ciò è stato favorito dalla forte caratterizzazione politica della campagna referendaria, ma è anche vero che, a mano a mano che ci si avvicinava al voto, è risultata sempre più evidente la volontà di una buona parte dell'elettorato di emanciparsi da mere logiche di appartenenza politico-partitica e tentare di approfondire direttamente le ragioni in campo, attraverso la partecipazione a incontri e dibattiti, mai così frequentati e animati.

E del resto, recenti rilevazioni mostrano che il "No" ha conquistato quasi quattro milioni di voti in più rispetto a quelli ottenuti, alle elezioni politiche del 2022, dalle liste che lo hanno sostenuto, mentre il "Sì" quasi due milioni e mezzo in meno (M. VOLPI, *Referendum: la vittoria della democrazia costituzionale*, in *Il Ponte*, n. 2/2026).

Si tratta, va detto, di una partecipazione incoraggiata, e involontariamente orientata, da chi (non tutti, ovviamente) ha maldestramente ritenuto di condurre la campagna referendaria per il "Sì" alla stregua di una battaglia contro la magistratura nel suo insieme, instillando in molti il dubbio - anche più di quanto sarebbe stato giustificato dalla lettura dell'articolato, pur certamente mal congegnato - che la riforma potesse davvero aprire a una svolta autoritaria ponendo a rischio le fondamenta della democrazia costituzionale.



3. Dall'esito del voto referendario può trarsi, innanzi tutto, una lezione sul metodo delle revisioni costituzionali.

Esce confermata l'idea che le grandi riforme della Costituzione, tanto più quelle destinate a incidere sull'equilibrio tra i poteri dello Stato, non possono farsi a colpi di maggioranza, utilizzando la Costituzione come territorio di scontro, come del resto avevano già mostrato i precedenti del 2006 e del 2016. A maggior ragione, le riforme organiche non possono realizzarsi ad esclusiva trazione governativa, nella sostanziale mortificazione del Parlamento.

Si tratta di un insegnamento in fondo rassicurante, che ci restituisce l'idea di un elettorato che non gradisce atti di forza intorno a un Documento che, pur non immutabile, è ancora percepito come patto fondativo della convivenza civile, patrimonio di tutti. Il rischio che si corre in questi casi è triplice: delegittimare la Costituzione, riducendola a terra di conquista, distorcere il significato originario del referendum costituzionale, che è "oppositivo" e non "confermativo", e infine, in caso di esito negativo della consultazione, porre una "pietra tombale" su ogni futuro tentativo di riformare un certo settore dell'ordinamento.

Sullo sfondo, torna poi ad essere centrale la riflessione sull'adeguatezza della procedura definita all'art. 138 Cost. - com'è noto tracciata nella prospettiva di un sistema elettorale proporzionale - a regolare i processi di riforma organica della Costituzione.

4. Guardando alle scelte di merito fatte proprie dalla legge di revisione Meloni-Nordio, il responso referendario sta suscitando due linee di pensiero radicalmente alternative.

Da un lato, si è detto che dalla netta bocciatura della riforma deriva la sostanziale impossibilità del Parlamento di farsi carico, quanto meno in tempi brevi, delle istanze che a tale riforma erano sottese, in quanto respinte dal corpo elettorale, nella logica, appunto, della "pietra tombale"; dall'altro, si è invece sostenuto che gran parte di quegli obiettivi possono ancora essere realizzati, seppur in forme diverse, per mezzo di una legge ordinaria, sul presupposto che la maggioranza popolare abbia respinto più il metodo che gli effettivi contenuti della legge di revisione.

Probabilmente la verità si colloca in una zona intermedia e le singole questioni richiedono di essere esaminate distintamente, senza contrapposizioni pregiudiziali.

5. Se la principale posta in gioco della riforma - come nel corso del dibattito è emerso in maniera sempre più evidente - era la fissazione di un nuovo punto di equilibrio tra poteri politici e poteri di garanzia, attraverso un sostanziale ridimensionamento dell'organo di governo autonomo della magistratura - spacchettato e sorteggiato - mi pare che tale obiettivo sia stato consapevolmente e seccamente respinto dal corpo elettorale. E se la riforma aveva al centro soprattutto il Consiglio superiore, la sua netta bocciatura non può non fornire indicazioni circa il ruolo e la collocazione nell'ordinamento di tale istituzione.

Risulta inesorabilmente bocciata dal voto popolare l'idea di un Consiglio superiore della magistratura ridotto a ufficio del personale del corpo dei magistrati e, al contrario, rivalutato il suo ruolo di organo costituzionale posto a presidio dell'indipendenza della magistratura, di organo di indirizzo nel settore dell'amministrazione della giustizia (A.



PIZZORUSSO, *Il Consiglio superiore della magistratura nella forma di governo vigente in Italia*, ora in ID., *L'ordinamento giudiziario*, vol. II, Napoli, 2019, 519 ss.), titolare di tutti quei poteri che, fino al 1958, erano il Governo e il ministro della Giustizia ad esercitare (F. BIONDI, *Il Consiglio superiore della magistratura. Organo dell'autonomia o luogo di potere?*, Bologna, 2024, 11, che ricorda come l'allora ministro Guido Gonella parlò in proposito di "passaggio della consegne"), con la sola eccezione dell'"organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia" (cfr. art. 110 Cost.).

Risulta anche rinvigorita l'idea che il Csm, a fronte di questa sua natura, debba essere formato elettivamente e configurato quale specchio del pluralismo esistente all'interno della società civile, con riguardo ai suoi componenti laici, e della magistratura, con riferimento ai componenti togati, e ciò non perché esso sia un organo politico-rappresentativo, ma sul presupposto che le decisioni dallo stesso adottate, essendo il frutto dell'applicazione di indirizzi, devono derivare da "bilanciamenti" tra visioni e sensibilità diverse in materia di amministrazione della giustizia.

Naturalmente tutto questo non può far dimenticare, né far considerare superate dal voto referendario, le patologie, da più parti giustamente denunciate, dovute alle c.d. degenerazioni del correntismo (M. VOLPI, *Le correnti della magistratura: origini, ragioni ideali, degenerazioni*, in *Rivista di diritto costituzionale*, n. 2/2020, 1 ss.). Ciò che rende ancora attuale il dibattito sui rimedi che possono essere immaginati per arginare tali disfunzioni, come, soltanto a titolo di esempio, la predisposizione di sistemi elettorali che valorizzino maggiormente le personalità dei candidati piuttosto che le rispettive appartenenze o la previsione del rinnovo parziale ogni due anni dell'organo di governo autonomo, così da rendere meno forte la pressione dei gruppi sulle elezioni.

6. Quanto alla prospettiva della "separazione delle carriere" - che nel testo di revisione costituzionale bocciato dal referendum popolare ha rappresentato poco più che un espediente - non vi è dubbio che essa rimane sulla carta percorribile, ovviamente in forme diverse, con un'eventuale legge ordinaria. Per tal via - e a prescindere qui dalla praticabilità politica di una simile prospettiva - il Parlamento potrebbe, ora come allora, legittimamente introdurre concorsi separati, una formazione separata, forse anche sezioni distinte all'interno dell'unico Csm.

Ovviamente, però, ciò che è legittimo non è necessariamente opportuno.

Valgono qui le considerazioni svolte nel corso del dibattito referendario, che richiamo sinteticamente.

Gli argomenti a sostegno di una maggiore divaricazione dei percorsi professionali di giudici e pubblici ministeri sono tradizionalmente declinati su un piano teorico, che si fonda sulla ritenuta strumentalità della separazione ai principi del giusto processo, e su un piano più concreto, che si lega alla presunta eccessiva tendenza del giudice ad assecondare le richieste del pubblico ministero a causa del loro rapporto di colleganza.

Si tratta di argomenti di peso, perché è vero che la separazione delle carriere è astrattamente più coerente con il modello processuale accusatorio. Tuttavia, come in altre sedi evidenziato (F. DAL CANTO, *La separazione delle carriere e la legge di revisione costituzionale Meloni-Nordio: le ragioni, le soluzioni e i rischi*, in *Osservatorio AIC*, n.



1/2026), la terzietà del giudice e la parità delle parti non richiedono “necessariamente” la separazione delle carriere, come ha da tempo sottolineato la Corte costituzionale (cfr. le sentt. nn. 37/2000 e 58/2022); tali garanzie, certamente essenziali, devono in primo luogo essere assicurate attraverso opportune misure di natura processuale.

Quanto poi alla “condiscendenza” dei giudici dinanzi alle richieste dei pubblici ministeri, che si registra soprattutto nelle indagini preliminari, essa dipende assai più da fattori attinenti alla disciplina di tale fase del processo che da ragioni ordinamentali. Senza contare che la magistratura requirente, più isolata da quella giudicante, potrebbe rischiare di allontanarsi progressivamente dalla sua dimensione pubblica, a garanzia dell’interesse generale, per trasformarsi in un’istituzione esclusivamente rivolta ad assecondare le istanze di repressione.

È dunque tenendo conto di questo delicato bilanciamento che, un domani, il dibattito sulla separazione potrà essere nuovamente e correttamente impostato dal Parlamento italiano.

7. Venendo all’idea di sottrarre al Consiglio superiore della magistratura la funzione disciplinare, attribuendola a una nuova Alta Corte, ulteriore elemento caratterizzante della riforma Meloni-Nordio, è chiaro che essa non può essere realizzata senza una legge di revisione costituzionale.

Senza tornare sulle numerose criticità che segnavano tale specifica proposta, ci si potrebbe peraltro soffermare sulle due ragioni che ne stavano a fondamento per valutare se esse meritano di essere ancora prese in considerazione.

La prima ragione emersa nel dibattito è quella, in senso lato politica, fondata sulla constatazione che nel sistema attuale lo strumento disciplinare, asservito a logiche correntizie, sconta un *deficit* di efficacia e tende, in particolare, a risultare eccessivamente “perdonista”. Si tratta, come in più occasioni evidenziato, di un argomento che non trova riscontro nella realtà e che non merita di essere ulteriormente coltivato.

La seconda ragione, più tecnica, si lega invece alla circostanza che, soprattutto a seguito della progressiva “giurisdizionalizzazione” del procedimento disciplinare, si è posto il problema delle potenziali commistioni, con riguardo ai membri del Csm, tra esercizio della giurisdizione disciplinare e attività di amministrazione della magistratura, tenuto conto che gli stessi possono occuparsi dei medesimi fatti nelle due diverse vesti, ponendo a rischio la terzietà del giudice disciplinare.

Sebbene, infatti, tale problema sia stato parzialmente mitigato dalla legge n. 71/2022, attraverso la revisione del regime delle incompatibilità dei componenti della sezione disciplinare rispetto alla loro appartenenza a talune commissioni consiliari, la questione non è risolta, tenuto conto dell’inevitabile partecipazione dei componenti della Sezione alle decisioni adottate dal *plenum* del Csm.

D’altra parte, sono tuttora valide le ragioni che a suo tempo convinsero i Costituenti ad affidare a uno stesso organo tanto le competenze amministrative quanto quelle disciplinari, fondate sull’esigenza di valorizzare le sinergie virtuose che si determinano nell’esercizio delle due diverse attribuzioni.



Si tratta, comunque, di un tema che mantiene anche per il futuro una sua innegabile consistenza, per quanto la circostanza che lo stesso possa essere affrontato soltanto con un altro procedimento di revisione costituzionale rende tale prospettiva, nel breve periodo, piuttosto ipotetica.

8. Infine, rimangono senza dubbio sul tappeto gli innumerevoli problemi della giustizia, i quali, peraltro, malgrado una narrativa distorta alimentata nel corso della campagna referendaria, la riforma Meloni-Nordio non intendeva né poteva risolvere.

Tra questi, vi sono sia i problemi che attengono alla giustizia in senso stretto, come l'eterna questione dell'eccessiva durata dei processi o della riforma del processo penale o della digitalizzazione, sia quelli più strettamente inerenti all'organizzazione della magistratura, quali, per citarne soltanto alcuni, la formazione, la dirigenza degli uffici giudiziari, le valutazioni di professionalità, la magistratura onoraria, ecc.

Tutti temi che meriterebbero un'attenzione riformatrice e un serio dibattito parlamentare.

Sarebbe infatti senza dubbio un errore ritenere che la vittoria schiacciante del "No" possa essere interpretata come un mandato a non mettere mano alle disfunzioni dell'ordinamento giudiziario.

12 aprile 2026