



Cosa significa "separare le carriere" di pm e giudici ?

Cosa chiede il referendum ?

Una sintesi dell'analisi della proposta di riforma costituzionale della magistratura
e del contenuto del quesito referendario

Fonte: Articolo dal titolo *"Se la riforma sulla "separazione delle carriere" non separa le carriere. Cosa prevede la proposta di riforma della magistratura e cosa chiede il quesito referendario"*

Rivista Scientifica: Giustizia Insieme

Autore: Riccardo Ionta (Giudice del Lavoro; Dottore di ricerca in Diritto Pubblico, comparato e internazionale)

Testo integrale dell'articolo su giustiziainsieme.it



1. Il Modello attuale della Magistratura



La Carriera di giudici e pm

E' un percorso condiviso, caratterizzato da tappe necessarie (concorso unico, idoneità alle funzioni, progressione economica/giuridica), tappe eventuali (es.: cambio di funzioni tra requirente e giudicante, progressione negli uffici) e tappe patologiche (es.: disciplinare).



Stessa Carriera, Stessa Indipendenza

Oggi, giudici e PM godono di identiche garanzie verso le possibili pressioni esterne e interne; per questa ragione le tappe delle loro carriere sono sottoposte alle medesime regole e ai medesimi istituti. Esiste così un rapporto biunivoco tra identità di carriera e identità di indipendenza.



Unico CSM

Oggi c'è un unico organo che governa e tutela l'autonomia e l'indipendenza di giudici e pm. Il CSM è eletto, è composto da 13 giudici, 5 pm, 2 magistrati di cassazione e 10 tra professori ed avvocati ed esercita la funzione disciplinare di prima istanza.



Il Paradigma del Giudice

Lo statuto del magistrato indipendente è modellato sulla figura del giudice che funge da paradigma generale per l'autonomia e l'indipendenza del magistrato e, conseguentemente, anche del pubblico ministero.

2. L'istanza "separatista" e la cultura separatista della giustizia

Istanza giuridica separatista

È la richiesta di dare una veste giuridica differenziata a funzioni giudiziarie differenti (giudice e PM), partendo dal presupposto che il PM, soggetto pubblico che persegue un pubblico interesse, è una parte del giusto processo ex art. 111 Cost, al pari dell'avvocato della difesa

Istanza partitico-politica separatista

È l'impellente volontà di assicurare il primato e l'azione del potere esecutivo sulla magistratura e sul controllo da essa effettuato.

La riforma,, «*Fa recuperare alla politica il suo primato costituzionale....Mi stupisce che una persona intelligente come Elly Schlein non capisca che questa riforma gioverebbe anche a loro, nel momento in cui andassero al governo*». (Intervista al Ministro della Giustizia, Corriere della Sera, 3.11.2025). «*La riforma costituzionale della giustizia e la riforma della Corte dei Conti, entrambe in discussione al Senato, prossime all'approvazione, rappresentano la risposta più adeguata a una intollerabile invadenza, che non fermerà l'azione di Governo, sostenuta dal Parlamento*» (Dichiarazione ufficiale del Presidente del Consiglio dei Ministri, 29.11.2025).

La cultura separatista

L'istanza separatista è espressione di una cultura separatista e monista della giurisdizione, opposta a quella unitarista e pluralista. Una cultura - influenzata da una concezione "oppositiva" dei rapporti accusa/difesa - che interpreta l'organizzazione della giustizia attraverso la forma del processo penale accusatorio e pretende conseguentemente una distinzione ortodossa, per parti, delle posizioni in ogni ambito della giurisdizione e quindi anche nelle istituzioni.



3. Cosa NON contiene la Riforma

Nessuna Norma sul contenuto delle Carriere

La proposta di riforma costituzionale non contiene alcuna disposizione sulla struttura delle carriere di PM e giudici, né disciplina le loro "tappe" professionali (es. nomina, promozioni, presidenza degli uffici), né prevede concorsi separati per accedere in magistratura, né formazioni differenziate.

Nessun Divieto o Limite di Passaggio di Funzioni

La riforma non vieta né impedisce la possibilità di passaggio tra le funzioni-carriere di giudici e PM. La magistratura resta infatti un ordine unico (art. 104 Cost.) e l'esistenza di due CSM non implica un divieto di passaggio di carriera e funzioni, come dimostrano i modelli stranieri in cui vige la separazione (Francia, Germania, Belgio, ecc.). In molti modelli stranieri in cui vige la separazione concorsi e formazione sono comuni a giudici e pm.

Inutilità della Riforma Costituzionale ai fini della separazione

Per incidere sulle carriere e approntare una "separazione" delle stesse, non era necessaria una modifica della Costituzione, poiché la disciplina è contenuta nella legge ordinaria e nella normativa secondaria del CSM. La stessa Corte Costituzionale (sentenza n. 37 del 2000) ha confermato che la Costituzione non impone né preclude carriere separate.

Il Paradosso dell'art. 106 Cost.

La riforma, che dovrebbe separare le carriere, modifica l'art. 106 Cost. consentendo ai PM con soli 15 anni di servizio di essere nominati giudici di Cassazione (un passaggio di funzioni e un avanzamento di grado).

Il Paradosso dell'Alta Corte

Giudici e PM, che dovrebbero essere separati in tutto, si ritrovano riuniti nell'Alta Corte disciplinare, con una composizione che "avvantaggia" i PM.

Il paradosso dell'ordine unico e della distinzione solo per funzioni

La magistratura, anche a seguito della riforma, resta un unico ordine (art. 104 Cost.) e l'art. 107 Cost. continua ad affermare che i magistrati si distinguono soltanto per funzioni. Fino a che punto allora si può parlare di separazione?

4. Il Contenuto della riforma

La Separazione del CSM Unitario e

La Delega "in bianco" per Differenziare Carriera e Indipendenza di giudici e pm

La riforma costituzionale si concentra sulla struttura istituzionale del governo della magistratura e sul promuovere la frattura tra l'indipendenza del giudice e quella del pm e ha i seguenti contenuti :

01

Separazione del Governo delle Carriere

Divisione del CSM, oggi unitario, in due CSM distinti (uno per i giudici, uno per i PM).

02

Giudice Speciale Disciplinare

Istituzione di un giudice speciale (Alta Corte) per il disciplinare dei soli magistrati ordinari in rottura con il divieto ex Art. 102 Cost. di istituire giudici speciali e con l'art. 111 Cost (impugnazione delle decisioni dell'Alta Corte dinanzi l'Alta Corte stessa)

03

Eliminazione delle Elezioni e Sorteggio

Eliminazione del sistema democratico e pluralista delle elezioni per il CSM e sostituzione con il sistema casuale e monista dell'estrazione a sorte.

04

Differenziare nel futuro la carriera e l'indipendenza di giudici e pm

E' prevista dal nuovo art. 102 Cost una futura disciplina differenziata, rimessa alla legge ordinaria, per le carriere e le garanzie di indipendenza di giudici e PM senza tuttavia indicazioni sul contenuto.

4.1 Conseguenza n. 1 della Riforma

Frammentazione dello Scudo Istituzionale dell'Indipendenza

Frammentazione

E' frammentato lo scudo istituzionale comune (il CSM unitario che è diviso in 2 CSM distinti per pm e giudici) che ad oggi tutela unitariamente l'autonomia e l'indipendenza della magistratura.

Depauperamento

Non solo lo scudo è diviso in due, ma è anche depauperato della funzione disciplinare e del sistema elettorale (sostituito dal sorteggio).

Apparenze e Sostanza di Indipendenza e Autonomia

La graduale frammentazione della magistratura porta al mantenimento di un'apparenza formale di garanzia, ma ne svuota la sostanza. Il motto "divide et impera" è ripetuto da oltre duemila anni

Esperienze Straniere

Gli studiosi hanno evidenziato come le ristrutturazioni illiberali di importanti democrazie occidentali (Ungheria, Polonia) sono state progressive, sotterranee ed hanno avuto ad oggetto la magistratura sin dal loro inizio.

4.2 Conseguenza n. 2 della Riforma

Il PM come Potere Autonomo...verso l'assoggettamento all'esecutivo



Il PM da parte del processo a Potere dello Stato

Il pubblico ministero, che si vuole ridurre a parte processuale, acquisisce un proprio organo di rilievo costituzionale (il "CSM requirente"), elevandosi da parte processuale e componente minoritaria della magistratura a potere autonomo e indipendente dello Stato.



Rafforzamento Istituzionale

Il nuovo CSM requirente sarà composto per 2/3 da pubblici ministeri, rompendo il sapiente bilanciamento presente nell'attuale CSM unitario in cui i PM sono solo 1/6 del totale. Rimane l'obbligo di esercitare l'azione penale e la possibilità di disporre della polizia giudiziaria e quindi dei mezzi di indagine.



Rafforzamento Disciplinare

I PM acquisiscono anche maggior forza in sede disciplinare, aumentando la partecipazione nell'Alta Corte (saranno 1/5 del totale mentre ad oggi sono 1/6 della Sezione disciplinare del CSM) e giudicando anche in sede di impugnazione (oggi non giudicano sulle impugnazioni su cui decidono le Sezioni Unite della Cassazione). E poi il Procuratore generale della Cassazione esercita l'azione disciplinare (promossa anche dal Ministro).

📌 **Nuovi equilibri di Potere:** L'istituzionalizzazione del potere della pubblica accusa consegna all'ordinamento "il potere dello Stato più forte che si sia mai avuto in alcun ordinamento costituzionale dell'epoca contemporanea" (Prof. A. Pizzorusso, uno dei maggiori studiosi della magistratura).

Verso l'assoggettamento al Potere Esecutivo: In ogni paese in cui vige la separazione delle carriere il PM è infatti assoggettato all'influenza del potere esecutivo per bilanciarne il forte peso istituzionale.

4.3 Conseguenza n. 3 della Riforma

Futura Differenziazione delle Garanzie d'Indipendenza di Giudici e PM



"Autonomia e indipendenza" differenziata per giudici e pm

Il nuovo Art. 102 Cost. e l'Art. 8 della riforma prevedono che la futura legge ordinaria dovrà disciplinare in modo differenziato le carriere e le garanzie di indipendenza di giudici e pm (entro 1 anno dall'entrata in vigore della riforma). Allo stesso tempo dovrà essere riscritta la normativa secondaria dai due nuovi CSM.

Contenuto Ignoto della Differenziazione

L'effettivo contenuto di questa differenziazione è allo stato ignoto e ed è rimesso al legislatore ordinario con una vera e propria delega in bianco.

Distacco della figura del pm dal giudice.

La figura costituzionale del giudice indipendente cessa di essere il paradigma di riferimento per l'indipendenza del magistrato in generale e del PM in particolare.

Rilettura dell'Art. 107 Cost

La divisione riapre la strada a interpretazioni dell'art. 107 Cost., sino ad ora minoritarie, che sottraggono il PM alle garanzie costituzionali previste per il giudice, sottomettendolo a una più marcata struttura gerarchica interna e ai controlli del Governo.

4.4. Conseguenza n. 4 della Riforma

Fine della cultura unitarista e pluralista della giustizia

Unire le carriere

Per cultura unitarista e pluralista si intende una visione promotrice di forme culturali, regolatorie e istituzionali di osmosi e percorsi unitari tra giudici, avvocati pm, notai, dirigenti pubblici, giuristi.

"Unitarismo" nei modelli stranieri

Si tratta di una visione che già arricchisce le giurisdizioni e la giustizia in tanti di quei paesi stranieri che - sempre e solo portati come esempio della cultura separatista - rappresentano nella sostanza l'esatto opposto (es. Francia, Germania)

Modello Accusatorio delle Istituzioni e della Giustizia

La cultura separatista riflette in modo tetragono sulle istituzioni, sulla giurisdizione, sulla concezione del giurista un determinato modo di intendere il processo penale - lo scontro tra le separate posizioni di accusa e difesa - elevandolo ad universale giuridico: se il processo è per parti separate, le istituzioni devono esser per parti separate, la giurisdizione deve esser per parti separate, la giustizia è per parti separate, i giuristi sono parti separate.

Il Paradosso della separazione infinita dei giuristi

Avallata tra giudici e pm, la separazione potrebbe ugualmente essere replicata all'infinito: tra giudici, pm e avvocati in buoni rapporti; tra giudici di diverso grado (tribunale, appello, Cassazione); tra giudici dello stesso Tribunale (gip, riesame, reclami civili, giudici dell'opposizione); tra stessi avvocati che difendono interessi contrapposti nel processo.

5. Il Quesito Referendario

Firmare o Non Firmare un Foglio in Bianco sulla Giustizia?

Il testo ufficiale del quesito referendario chiede così formalmente:

"Approvate il testo della legge costituzionale concernente 'Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare' approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 253 del 30 ottobre 2025 ?"

Il quesito referendario, nel concreto, chiede se approvare o no una legge costituzionale con implicazioni ben precise:

01	02
Nessuna modifica alle carriere dei magistrati Non contiene norme che modificano direttamente le carriere dei magistrati lasciando questa cruciale decisione a una futura legge ordinaria.	Nessun divieto di Passaggio di funzioni tra Giudici e PM Non vieta né limita il passaggio di funzioni tra giudice e pubblico ministero e viceversa.
03	04
Due CSM separati Sostituisce l'unico organo per l'autonomia e indipendenza della magistratura (il CSM) con due Consigli Superiori della Magistratura distinti (uno per i giudici e uno per i PM).	Alta Corte disciplinare speciale (giudice speciale) Istituisce per la prima volta nella storia costituzionale un giudice speciale disciplinare solo per i giudici e i PM ordinari (in rottura con l'art. 102 Cost. che vieta l'istituzione di giudici speciali) prevenendo l'impugnazione delle decisioni dell'Alta Corte dinanzi alla stessa Alta Corte (in violazione dell'art. 111 Cost.).
05	06
Sorteggio per i membri del CSM (eliminazione elezioni) Elimina per la prima volta nella storia costituzionale il sistema elettorale (democratico e pluralista) di un organo di rilevanza costituzionale lo sostituisce con un sistema casuale di estrazione a sorte.	Delega in bianco sull'indipendenza di giudici e pm Lascia ad una futura legge ordinaria, senza indicarne i contenuti, il compito di differenziare le carriere e le garanzie di indipendenza del giudice e del pubblico ministero, fino ad ora modellate sullo statuto del primo.

📄 Il quesito referendario si presenta come la proposta del governo di firmare un vero e proprio "foglio in bianco" sulla giustizia e sull'equilibrio dei poteri, affidando a decisioni future il suo effettivo contenuto e l'assetto fondamentale della magistratura.