GIUSTIZIA INSIEME

Costituzione e Carte dei diritti fondamentali

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

di **Riccardo Ionta**

30 novembre 2025

«Certo, certissimo, anzi probabile». È labile il confine tra verità, probabilità e falsità. E la persistente efficacia del sarcasmo di Ennio Flaiano ci ricorda che soprattutto è movibile.

Una determinata concezione dialogica del processo penale, ipertrofica, sembra aver raggiunto il metodo e il merito della riforma. Dapprima piegando la procedura legislativa di “approvazione” della proposta di legge, poi conformando il contenuto della riforma e ora il dibattito referendario: scambio di accuse e difese, parti e posizioni inevitabilmente opposte e sarà il giudice-popolo a decidere. Ma se il processo ha le sue regole, per quanto fallaci, si assiste oggi ad una disputa che s’è fatta sfida, senza leggi precise, nemmeno di cortesia linguistica, ed è forte la sensazione di muoversi secondo gli impulsi impressi dalle mani di abili pubblicitari di personali verità.

Nel presente scritto si cercherà di chiarire come la proposta di riforma, pur presentata come “separazione delle carriere”, non disciplini in alcun punto di essa le carriere di pm e giudici, né vieti o limiti la possibilità di passaggi tra funzioni.

La riforma costituzionale riguarda la struttura istituzionale del governo della magistratura: separazione e divisione del CSM oggi unitario; sottrazione al governo autonomo del disciplinare e istituzione di un giudice speciale per i soli magistrati ordinari; eliminazione del sistema

democratico e pluralista delle elezioni e sostituzione di esso con il sistema casuale dell'estrazione a sorte. La stessa riforma poi, con l'art. 102 Cost., impone una futura disciplina differenziata per le carriere e le garanzie di indipendenza di giudici e pm – sino ad ora unitarie e modellate sulla figura del giudice – senza tuttavia indicarne il contenuto.

Si cercherà di delineare le conseguenze della proposta di modifica costituzionale: la frammentazione dell'unitario scudo di garanzia; il riconoscimento istituzionale del potere della pubblica accusa; le linee della futura "autonomia e indipendenza differenziata" di giudici e pm; l'abbandono della cultura unitarista e pluralista della giustizia in favore della cultura separatista e monista.

L'obiettivo finale è quello di dare un contenuto al quesito referendario che, ad ogni modo, appare come una proposta del governo, rifiutabile, di firmare un foglio in bianco sulla giustizia e l'equilibrio dei poteri.

"L'essenziale è invisibile agli occhi" è scritto in un libro per bambini.

L'articolo è accompagnato da una sintesi in 10 schede in formato pdf

Sommario: Premessa e sintesi – 1. L'istanza "separatista" e la cultura separatista della giurisdizione – 2. "Separare le carriere", in che senso ? -3. La "carriera" dei p.m. e dei giudici oggi. Tappe necessarie, eventuali, patologiche – 4. Stessa carriera, stessa garanzia di indipendenza e il paradigma del giudice – 5. Se non serve cambiare la Costituzione per "separare le carriere" – 6. Se la proposta di riforma separatista non "separa le carriere". Tre paradossi – 7. Se la proposta di riforma non vieta né impedisce il passaggio di carriere e di funzioni – 8. Cosa contiene realmente la riforma: a) la separazione (e svilimento) del governo unitario delle carriere di giudici e p.m.; b) la delega "in bianco" al legislatore ordinario per riscrivere e differenziare le carriere e l'indipendenza di giudici e pm – 9. Quattro conseguenze della riforma – 9.1 La frammentazione dello scudo istituzionale dell'indipendenza – 9.2 La pubblica accusa: da parte processuale a potere dello Stato – 9.3 La direzione della futura disarticolazione delle garanzie di indipendenza di giudici e pm – 9.4 L'abbandono della cultura unitarista e pluralista della giustizia – Conclusioni. A cosa chiede di rispondere il quesito referendario.

Premessa e sintesi[1]

Ci sono delle **istanze giuridiche** – assorbite dalla riforma – che meritano di esser attenzionate poiché in parte reali e in parte sentite. Il riferimento, nel presente scritto, è alla nota **istanza "separatista"**: quella richiesta di "separazione delle carriere" che caratterizza il nome e monopolizza il discorso sulla riforma costituzionale.

E tanto significa almeno tre cose.

1) Significa rappresentare con chiarezza questa **istanza giuridica** – ripulendola dalla coltre di ambiguità, spesso artificiose, che accompagnano il discorso e la promozione delle posizioni – e distinguerla dalle conclamate **istanze partitico-politiche** che muovono il progetto di riforma.

In tale direzione si cercherà di definire l'istanza "separatista", escludendo le ingannevoli letture della stessa, e di delineare il concetto di "carriera" del giudice e del pm e la sua relazione biunivoca con le garanzie di indipendenza del singolo magistrato.

2) Significa chiarire la struttura della **risposta separatista** offerta dalla riforma all'istanza. A fronte di un discorso non sempre limpido è necessario dare un effettivo contenuto al concetto di "separazione delle carriere". Concetto che, declinabile in molteplici modi, è declinato dalla riforma principalmente come una divisione del CSM unitario.

Si tenterà quindi di precisare che la proposta di riforma separatista non contiene **nessuna disposizione sulla carriera** di pm e giudici, **né divieti** o impedimenti alla possibilità di **passaggio** tra le funzioni-carriere di giudici e pm, né l'imposizione di un concorso separato.

Si evidenzierà invece come il contenuto certo della riforma è:

a) nella **separazione** del **governo** delle carriere di giudici e pm;

b) nell'introduzione di un **giudice speciale** disciplinare per i soli magistrati ordinari sino ad ora vietato dalla stessa Costituzione (art. 102 Cost);

c) nell'**abrogazione** del democratico e pluralista **sistema di elezione** dei componenti dei due nuovi CSM con l'introduzione di una irrazionale estrazione a sorte;

d) nella previsione di una **futura disciplina differenziata** per le carriere e le garanzie di indipendenza di giudici e pm, affidata ad una futura legge ordinaria, senza tuttavia alcuna indicazione di contenuto.

3) Significa attenzionare **quattro conseguenze** che derivano dalla **riforma separatista**:

a) la **frammentazione dell'unitario scudo istituzionale** per la tutela dell'indipendenza e autonomia della magistratura;

b) l'elevazione della pubblica accusa da parte processuale a **potere autonomo dello Stato**; **c)** la direzione impressa dalla riforma alla **futura differenziazione** delle carriere e delle **garanzie di indipendenza** dei singoli giudici e pm;

d) l'abbandono della cultura unitarista e pluralista della giurisdizione, della giustizia e del giurista a favore della **concezione separatista e monista**.

1. L'istanza "separatista" e la cultura separatista della giurisdizione

L'istanza "separatista", intesa in senso giuridico, si presenta come la richiesta di dare una **veste giuridica differenziata a funzioni giudiziarie differenti** (del giudice e del pm) muovendo dal presupposto che il pm – soggetto pubblico che pur persegue un interesse pubblico – è solo una parte del giusto processo accusatorio ex art. 111 Cost. al pari dell'avvocato della difesa.

In questo senso l'**istanza** – **giuridica** – separatista è distinta dall'**istanza partitico-politica** chiaramente individuata, anche di recente, dal Ministro della Giustizia e dal Presidente del Consiglio dei Ministri, promotori ufficiali della riforma, nella impellente volontà di assicurare il **primato e l'azione del potere esecutivo** sulla magistratura e sul controllo da questa effettuato **[2]**.

L'istanza separatista deve esser allontanata dalla presentazione banalizzante, sensazionalistica, secondo cui la "separazione" serve a far sì che pm e giudici **non siano più colleghi** e così a garantire un giudice davvero terzo**[3]**. La divisione, sulla base di questa retorica, potrebbe proseguire all'infinito e arrivare agli stessi avvocati che difendono parti opposte nel processo. La quotidianità di rapporti e strutture comuni – tra giudici, pm, avvocati anche di parti opposte – non pregiudicano la reciproca dignità se si è tra **persone oneste**, ha ricordato il prof. A. Pace. Del resto la riforma non scioglie, né potrebbe sciogliere rispettando la Costituzione, l'ANM ossia l'associazione unitaria che riunisce giudici e pm.

L'istanza separatista è, in senso più ampio, l'espressione di una **cultura separatista e monista** della giurisdizione e del giurista opposta a quella **unitarista e pluralista**. Una cultura – influenzata da una concezione "oppositiva" dei rapporti accusa/difesa – che interpreta l'organizzazione della giurisdizione, l'amministrazione della giustizia e l'atteggiamento del giurista attraverso la forma del processo penale accusatorio (di una determinata concezione di esso) e pretende conseguentemente una **distinzione ortodossa** tra i singoli attori della giustizia (escludendo al contempo forme istituzionali di unità e osmosi tra le professioni del pm, dell'avvocato, del giudice e, più in generale, tra i giuristi).

Non hanno attinenza con l'istanza giuridica "separatista" – mentre hanno piena attinenza con l'istanza partitico-politica di primazia dell'azione dell'esecutivo sull'azione della magistratura – l'inserimento nella riforma, sotto l'etichetta "separazione delle carriere", dell'istituzione dell'**Alta Corte**, giudice speciale disciplinare (vietato dall'art. 102 Cost.) per i pm e giudici ordinari, e **l'eliminazione del sistema elettorale** e l'introduzione dell'**estrazione a sorte** dei componenti dei CSM.

L'istanza "separatista" è quella connotata dal maggior tasso di giuridicità, mentre le istanze sottese al sorteggio e all'istituzione dell'Alta Corte sembrano connotate da una **maggior caratterizzazione partitico-politica**. Al riguardo è sufficiente evidenziare che in nessun ordinamento straniero – né per le altre magistrature italiane – è prevista l'estrazione a sorte dei membri dei governi della magistratura o un giudice speciale costituzionale dedicato al disciplinare dei soli magistrati ordinari.

2. "Separare le carriere", in che senso?

La riforma risponde all'istanza separatista con una specifica modalità presentata, efficacemente e assolutisticamente, come "separazione delle carriere".

"Separare le carriere" è invece **espressione polisemica** che ha assunto infinite forme e combinazioni nelle molte proposte legislative intervenute in questi anni.

Muovendo dal **significato comune,** con il termine **"separazione"** si intende l'azione di dividere, disgiungere persone o cose vicine o contigue, mentre con il termine **"carriera"** si intende (il termine non conosce una precisa definizione giuridica) il percorso che un individuo o una

categoria segue nello sviluppo professionale.

Nell'immediatezza del senso la "separazione delle carriere", riferita alla magistratura, connoterebbe quindi l'azione volta a **dividere**, mediante un apparato di regole diversificato, quel percorso**professionale** sino ad ora **unito** – dei giudici e pubblici ministeri – da un medesimo complesso di norme e istituiti.

Nel comune sentire la "separazione delle carriere" tende poi a coincidere con il **divieto o la limitazione del passaggio** dal ruolo di pm a quello di giudice e viceversa ovvero con l'esistenza di concorsi differenziati per l'ingresso in magistratura.

3. La "carriera" dei p.m. e dei giudici oggi. Tappe necessarie, eventuali, patologiche

La "carriera" unica dei giudici e pm – intesa nel senso sopra indicato di percorso condiviso di sviluppo professionale – è costruita ad oggi da tappe necessarie, eventuali e patologiche.

Le **tappe necessarie** sono quattro: a) l'**ingresso** in magistratura mediante concorso; b) l'**idoneità alle funzioni** giurisdizionali al termine del tirocinio con conseguente scelta della sede (in un ufficio di primo grado) e delle funzioni (p.m. o giudice); c) la **progressione giuridica ed economica**, ogni quattro anni, cadenzata dalle 7 valutazioni di professionalità; d) il **pensionamento** al raggiungimento di 70 anni di età.

Le **tappe eventuali e facoltative** possono essere o meno perseguite dal singolo magistrato. Tra le più importanti si possono citare: a) il **"cambio di funzioni"** da requirente a giudicante, e viceversa (ad oggi possibile solo una volta in carriera, cambiando regione, e solo nel corso dei primi anni della carriera); b) la **"progressione nelle funzioni"** da un ufficio di primo grado ad un ufficio di secondo grado o alla cassazione**[4]**; c) il **"trasferimento"** ovvero il cambio di sede di servizio**[5]**; d) il "**conferimento" delle funzioni direttive o semidirettive** e quindi il passaggio alla funzione di dirigenza giudiziaria degli uffici giudicanti e di procura**[6]**.

La "carriera" dei giudici e pm può cadere inoltre nelle **tappe patologiche**, come le sanzioni del **disciplinare**, il trasferimento d'ufficio per incompatibilità ambientale, la dispensa per ragioni di salute, il mancato conseguimento delle valutazioni di professionalità, ecc..

4. Stessa carriera, stessa garanzia di indipendenza e il paradigma del giudice.

Alla base dello sviluppo della comune carriera di pm e giudici, nella immagine sopra evidenziata di un "viaggio" a tappe, c'è una **strada comune** costituita dalle **garanzie di indipendenza**.

Le garanzie sono bifronte: tutelano l'**indipendenza** sia dai possibili **condizionamenti** che provengono dall'**esterno** della magistratura, sia dai possibili condizionamenti che provengono dall'**interno** della magistratura (in primis dalla stessa "ansia di carriera").

L'indipendenza è una doppia coperta: è **indipendenza individuale** dei singoli magistrati rispetto alle pressioni esterne e interne (indipendenza oggetto dell'art. 101 e 107 della Costituzione); è **indipendenza istituzionale** della magistratura, come organizzazione, rispetto alle pressioni provenienti da altri poteri (indipendenza oggetto dell'art. 104 Cost.).

E, da sempre, il **modello di riferimento** per la costruzione dello statuto del magistrato indipendente è stato il **giudice**.

È questi il **paradigma dell'indipendenza** del magistrato capace di conformare, al massimo delle possibilità, lo statuto del pubblico ministero.

Giudici e p.m. godono delle stesse garanzie di indipendenza ed è unica l'istituzione che li governa (il CSM unitario): per tale ragione le carriere dell'uno e dell'altro sono sottoposte alle medesime regole, ai medesimi istituti, al medesimo decisore. In sintesi, vi è **un rapporto biunivoco tra identità di indipendenza e identità di carriera**.

L'ordinamento italiano attuale prevede così un rapporto simbiotico tra carriera e indipendenza di giudici e pm: solo la sottoposizione di entrambi ad un **medesimo apparato di regole primarie e secondarie** (relative al percorso professionale) garantisce effettivamente la **medesima indipendenza**.

L'attuale differenza tra giudici e pm non riguarda quindi né l'aspetto economico né quello giuridico della carriera professionale o delle garanzie di indipendenza. Giudici e pm sono attualmente **differenziati** per quel che riguarda **l'esercizio delle funzioni giurisdizionali** e i rapporti con i direttivi degli uffici nel **"lavoro quotidiano"**. I pm, a differenza dei giudici, sono

inseriti in un sistema gerarchico (comunque regolamentato anche dalla normativa del CSM) che vede il Procuratore della Repubblica al suo vertice. Gerarchia che incide sull’organizzazione dell’esercizio dell’azione penale, su come si esercita la funzione requirente, ma che non riguarda la carriera o lo status del singolo pm, che segue le stesse tappe di quella del giudice.

5. Se non serve cambiare la Costituzione per “separare le carriere”

Le “tappe” delle carriere di giudici e pm sono disciplinate dalla **legge ordinaria** e dalla **normativa secondaria** emanata dal CSM unitario – e tanto proprio per garantire l’autonomia e l’indipendenza della magistratura – e già solo questo dato è sufficiente a dimostrare come, per incidere sulle differenti carriere e approntare la “separazione delle carriere”, non è necessaria la modifica della Costituzione, essendo **sufficiente ricorrere alla modifica della legge ordinaria [7]**.

È stata la stessa **Corte Costituzionale** nella sentenza n. 37 del 2000 a confermare che per la “separazione delle carriere” non serve modificare la Costituzione: “*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*”.

6. Se la proposta di riforma separatista non “separa le carriere”. Tre paradossi

La **riforma costituzionale**, è sufficiente leggerne le disposizioni, allora non “separa le carriere” nel senso che **non propone alcuna norma** volta a regolare e **differenziare le “tappe”** della carriera dei pm e giudici: nessuna norma disciplina il concorso dei pm e giudici, nessuna norma tocca la nomina di procuratori e presidenti, nessuna norma affronta il male del carrierismo, e così via.

La disciplina effettiva della distinzione delle carriere di giudici e pm è rimessa dal nuovo **art. 102 Cost.** ad una **futura legge ordinaria** dal contenuto tuttavia ignoto.

La riforma separatista presenta, invece, **tre elementi paradossali**.

1) Il primo è costituito da due norme non toccate dalla riforma e che delineano un profilo unitarista della magistratura. L’**art. 104 Cost.** continua ad affermare che la magistratura è **un ordine unico**benché composto da magistrati di carriera giudicante e requirente. L’**art. 107 Cost.** continua ad affermare che **i magistrati si distinguono solo per funzioni**. Delle due l’una: o le norme saranno vuoti simulacri, due sepolcri imbiancati, oppure dovranno esser necessariamente riempite di un contenuto “unitario” per giudici e pm nonostante la separazione dei CSM.

2) Il secondo è costituito dall’art. **106 Cost.** che consentirà **ai pm, con soli 15 anni di servizio, di esser nominati giudici di cassazione** (quindi di fare il “passaggio di funzioni” e “salire” nel massimo grado della giurisdizione e così anche esser sorteggiati, nella quota spettante ai giudici, nell’Alta Corte). Se appare comprensibile la ragione geometrica (quasi tetragona) della scelta del riformatore, non si può negare l’effetto paradossale raggiunto in seno alla riforma chiamata a “separare le carriere”.

3) Il terzo “paradossale” elemento è l’**Alta Corte** in cui **giudici e pm** – che dovrebbero esser separati per tutto – si ritroveranno **riuniti** (con una rinnovata composizione che “avvantaggia” i pm i quali aumenteranno numericamente e diventeranno anche giudici disciplinari di secondo grado). Alta Corte che comunque, come giudice speciale, non può considerarsi una istituzione dell’ordinamento giudiziario.

7. Se la proposta di riforma non vieta né impedisce il passaggio di carriere e di funzioni

Preso atto che la riforma non incide direttamente sulla disciplina delle carriere – nemmeno sul tema del “carrierismo” giudiziario – e che sarebbe stato sufficiente il ricorso alla legge ordinaria per “separare le carriere”, appare necessario vedere se e come la riforma incide in qualche modo sul tema dei passaggi di funzione tra giudice e pm.

Tema “caldo”, sempre al centro del dibattito e dell’efficace e ingannevole slogan: “*Ti fideresti di un arbitro che gioca in una delle due squadre? Ecco perché bisogna separare le carriere*”.

La conclusione per cui **la riforma non vieta né impedisce il passaggio di carriere e di funzioni**emerge seguendo due direzioni: 1) quella servita dal dato normativo della riforma secondo cui la magistratura resta un **unico ordine** (art. 104 Cost.) e dal testo dell’art. 107 comma terzo Cost. per cui **i magistrati si distinguono solo per funzioni**; 2) quella offerta dai **modelli di separazione europei** che sembrano aver ispirato il legislatore: francese e portoghese; quella offerta dai paesi come la Germania in cui il passaggio di carriere è consentito nonostante il potere giudiziario spetti solo ai giudici (tanto che il pm non è contemplato in costituzione ed è altresì un funzionario dell’esecutivo).

Stessa conclusione, ma il tema non verrà affrontato in questa sede, riguarda il tema del reclutamento e quindi il concorso “separato” per entrare in magistratura ovvero la formazione.

7.1 Separazione alla francese. Unico ordine, un Csm e sì ai passaggi di carriera

La “separazione delle carriere” in Francia è così strutturata: a) giudici e pm costituiscono un “unico corpo”; b) giudici e pm hanno *status* diversi; c) il CSM è unico e si riunisce in formazioni diverse per i pm e per i giudici d) il pm è sottoposto al capo dell’ufficio e al potere esecutivo; e) è possibile passare dalla carriera requirente a quella giudicante e viceversa (essendo i magistrati riuniti in un unico ordine) f) il sistema di ingresso in magistratura è unico (essendo i magistrati riuniti in un unico ordine).

7.2 Separazione alla portoghese. Due ordini, due CSM e no ai passaggi di carriera

La “separazione delle carriere” in Portogallo è così strutturata: a) giudici e pm costituiscono due ordini distinti; b) giudici e pm hanno *status* diversi; c) ci sono 2 CSM, uno per i giudici, l’altro per i pm; d) il pm è sottoposto ad un sistema gerarchico che ha al suo vertice il Procuratore generale della Repubblica nominato, su proposta del Governo, dal Presidente della Repubblica; e) non è possibile passare dalla carriera requirente a quella giudicante e viceversa (in quanto appartengono a due ordini diversi); f) il sistema di ingresso nei diversi ordini è differenziato (in quanto appartengono a due ordini diversi).

7.3 Separazione all’italiana. Un ordine, due CSM e i passaggi di carriere

La struttura della riforma separatista proposta dal governo appare un **ibrido** tra il modello francese e il modello portoghese.

Nel disegno della riforma difatti: come per la **Francia**, giudici e pm costituiranno **un ordine unico** come indica il nuovo 104 Cost.; come per il **Portogallo**, ci saranno **due CSM**, uno per i giudici, l'altro per i pm.

Emerge così dagli elementi della riforma e della sua struttura **l'assenza di un divieto o limite costituzionale, espresso o inespresso, di passaggio di carriere**:

1) nessuna norma della riforma vieta il passaggio delle carriere;

2) la magistratura, secondo il nuovo art. 104, resta un ordine unico composto da pm e giudici;

3) l'art. 107 comma 3 Cost. continua ad affermare che i magistrati si distinguono solo per funzioni;

4) come dimostra la Francia – laddove la magistratura è un "unico corpo" con carriere separate tra pm e giudici – il passaggio è possibile, reale e frequente; del resto, occorre aggiungere, il modello francese dimostra che ha senso parlare di un unico ordine solo se si discorre della stessa "sostanza", ossia il magistrato, che si presenta nell'ordinamento nelle diverse forme del pm e del giudice.

5) l'esistenza di 2 CSM – non accompagnata dalla duplicità e distinzione dell'ordine dei pm da quello dei giudici come avviene in Portogallo – implica una duplicità di strutture istituzionali ma non un divieto di passaggio di carriera e funzioni;

6) nel passato (Italia con l'ordinamento del 1865) e nel presente (Germania, Austria e molti altri paesi) sono ammessi passaggi dalla magistratura requirente alla giudicante e viceversa anche in presenza di un rigido regime di "separazione delle carriere";

7) il passaggio delle funzioni pm-giudici (consentito una sola volta in carriere e con cambio di sede in altra regione e di materia) non è un effettivo problema visto che negli ultimi anni meno dello 0,5% dei 10mila magistrati lo hanno effettuato;

8) la "separazione delle carriere", come dimostra sempre l'esempio di Francia e Germania, non richiede l'esistenza di forme di reclutamento separate per giudici e pm;

9) l'art. 106 è modificato dalla riforma nel senso di consentire ai pm con soli 15 anni di funzioni di esser nominati giudici di cassazione.

8. Cosa contiene realmente la riforma: a) la separazione (e svilimento) del governo unitario delle carriere di giudici e p.m.; b) la delega "in bianco" al legislatore ordinario per riscrivere e differenziare le carriere e l'indipendenza di giudici e pm

La riforma, chiarito in che termini non articola la "separazione delle carriere", mostra il suo **reale contenuto separatista**:

a) la separazione del **CSM**, l'organo di tutela dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura, chiamato (anche) a governare le carriere dei giudici e pm.;

b) la futura **differenziazione** delle **carriere e le garanzie di indipendenza** di giudici e pm prevista dal nuovo art. 102, primo comma, Cost con una delega in bianco al legislatore ordinario priva di contenuti e linee direttrici. È la **"autonomia e indipendenza differenziata" di giudici ordinari e pm.**

Le norme della riforma che modificano la Costituzione non riguardano quindi le carriere di giudici e pm bensì **il governo delle stesse e il potere di modellarle**.

La riforma **scinde il CSM** ossia l'organo che è chiamato ad occuparsi delle "assunzioni, le assegnazioni ed i trasferimenti, le promozioni" di p.m. e giudici e a scrivere quelle regole, protette dalla riserva di legge relativa, che disciplinano nel concreto l'indipendenza dei magistrati. È stabilito che i pm dovranno avere un loro organo di governo (**CSM dei pm**, con 2/3 di pm) e i giudici un loro organo di governo (**CSM dei giudici**, composto per 2/3 da giudici). Al contempo, però, ai governi autonomi viene sottratta l**a competenza disciplinare** e viene eliminato il sistema elettivo dei componenti, che verranno **estratti a sorte**.

La riforma impone di differenziare le regole sulle carriere e sulle garanzie di indipendenza di giudici e pm, sino ad ora unitarie, senza indicarne il contenuto. È stabilito, con il **nuovo 102, comma 1, Cost**che le **future leggi ordinarie** sull'ordinamento giudiziario, dal contenuto ignoto, dovranno **distinguere** le carriere e le garanzie di indipendenza del giudice e del pm. sino **ad oggi unitarie e modellate sulla figura del giudice**.

La figura del giudice cessa di esser così, sia a livello istituzionale che individuale, **il paradigma del magistrato indipendente** e modello quindi di strutturazione dell'indipendenza del pm.

La “separazione delle carriere”, come suggerito già da O. Dominioni, non riguarda allora l’idea che magistrati requirenti e giudicanti siano da sottoporre a differenti regimi per lo sviluppo delle rispettive carriere ma, in termini ben più ampi, l’idea che le due specie di magistrato debbano appartenere a distinte organizzazioni di ordinamento giudiziario e avere conseguentemente distinte configurazioni istituzionali.

9. Quattro conseguenze della riforma

La separazione del governo della magistratura ha un significato che trascende la mera “separazione delle carriere” declinata come divisione istituzionale del CSM.

È necessario affermare con fermezza – viste le **interpretazioni riduzionistiche** che tendono a negare ulteriori portati della riforma – che si prospettano delle **conseguenze** ulteriori rispetto alla divisione istituzionale del CSM**[8]**.

È costituzionalmente illusorio credere che **la modifica di ben sei 6 delle 9 norme** della Costituzione (titolo IV, sez. I Ordinamento giurisdizionale) che riguardano la magistratura ordinaria non incida sull’interpretazione di quelle norme – o di quella parte delle norme – che la riforma non arriva a toccare testualmente. È illusorio credere che non ci siano conseguenze sull’intera struttura della magistratura e sull’attuale equilibrio dei poteri.

Il nuovo **art. 102 Cost**. assegna ad una futura legge ordinaria il compito di disciplinare in modo differenziato le carriere e le garanzie di giudici e pm. È poi prescritto dall’**art. 8** della legge di riforma costituzionale che **entro un anno** dall’entrata in vigore della stessa siano **adeguate** non solo le **leggi**sul C.S.M. e sul disciplinare ma anche quelle che riguardano la carriera e l’indipendenza di pm e giudici (le norme sull’ordinamento giudiziario ad oggi contenute in leggi uniche sia per giudici e pm).

Ed è ancora ineludibile che **i due nuovi CSM dei giudici e pm dovranno riscrivere**, per ciascuna delle categorie di appartenenza, **l’intera normativa secondaria** – protetta dall’invadenza dello stesso legislatore da una riserva di legge relativa – che disciplina nel concreto e nel dettaglio le modalità del lavoro quotidiano, le carriere e l’indipendenza dei giudici

e dei pm.

9.1 La frammentazione dello scudo istituzionale dell’indipendenza

La prima conseguenza certa e intuitiva della riforma, con funzione amplificatrice delle successive, è quella della **frammentazione del comune scudo**, costituito dal CSM unitario, che ad oggi tutela l’autonomia e l’indipedenza della magistratura.

La magistratura rimane sì un unico ordine, continua ad affermare l’art. 104 Cost., ma al contempo la sua copertura istituzionale è dapprima frammentata in due – con un CSM per i giudici e un CSM per i pm – e poi, caso unico tra gli ordinamenti dei paesi, non solo depauperata della funzione disciplinare ma anche del sistema elettivo dei suoi componenti, che verranno sorteggiati.

Il motto “divide et impera” è del resto ripetuto da oltre duemila anni.

Sguardi attenti – ospitati da questa Rivista**[9]** – hanno ben evidenziato come le **ristrutturazioni non liberali** di importanti democrazie occidentali (**Ungheria, Polonia**) siano state **progressive, sotterranee**, senza palesi e immediati scossoni, e mosse formalmente da asserite inefficienze o da reali ma distorte esigenze. E come sia stato il graduale indebolimento della magistratura, con piccole scosse susseguitesi in un lungo arco di tempo, un passo decisivo e privilegiato delle incrinature democratiche apparse in quei paesi.

Ed è poi stato bene evidenziato come la conseguenza finale sia stata il **mantenimento di una apparenza priva sostanza**: l’instaurazione di nuovi modelli solo formalmente garantisti dell’autonomia e della indipendenza della magistratura.

Alle voci liberali che con sicurezza discorrono degli strumenti democratici e del futuro solido e certo delle democrazie – e che tacciano, chi avanza dubbi, di inutili allarmismi – risponde il verso del **tacchino induttivista di Bertrand Russell[10]** che ci ricorda come la Costituzione sia la sapiente rete di protezione collettiva del cammino democratico da maneggiare con la giusta insicurezza.

9.2 La pubblica accusa: da parte processuale a potere dello Stato

La seconda conseguenza certa è l’investitura istituzionale del potere della **pubblica accusa** che, da parte processuale e componente minoritaria della magistratura, si eleva a **potere autonomo** dello Stato.

La pubblica accusa, che si vuole ridurre nelle intenzioni a parte processuale, acquisisce un proprio organo di rilievo costituzionale, il “CSM requirente ” – composto per **2/3 da pubblici ministeri** e 1/3 dei laici – chiamato a governare un piccolo corpo (composto da circa duemila p.m., di cui **118 Procuratori della Repubblica**, 24 Procuratori generali, 1 Procuratore Generale della Cassazione), a struttura tendenzialmente gerarchica, che ha l’obbligo dell’azione penale e la disponibilità della polizia giudiziaria.

È evidente la perdita del **sapiente bilanciamento** presente nell’attuale CSM unitario, i cui componenti eletti sono 5 pm (1/6 del totale), 13 giudici di merito, 2 magistrati di Cassazione e 10 laici.

La pubblica accusa acquisisce anche **una maggior forza in sede disciplinare**: se ad oggi un solo un pm siede nella sezione disciplinare del CSM (per 1/6 del totale dei componenti) e nessun pm giudica in sede di impugnazione (che si svolge davanti alle Sezioni Unite della cassazione), a seguito della riforma i pm non solo costituiranno 1/5 del totale dell’Alta Corte, ma giudicheranno anche in sede di impugnazione, che si svolgerà dinanzi alla stessa Corte (con l’azione disciplinare peraltro a sua volta sostenuta dal Procuratore generale e promossa dal ministro).

L**a riforma** consegnerà così all’ordinamento “il **potere dello Stato più forte** che si sia mai avuto in alcun ordinamento costituzionale dell’epoca contemporanea”, come ha scritto A. Pizzorusso, rendendo il pm una parte sempre più forte, non solo dell’ordinamento ma anche nel procedimento e nel processo penale, **così disattendendo il suo obiettivo** sin dalle premesse**[11]**.

L’ordinamento italiano sarà probabilmente costretto **a seguire la strada di altri ordinamenti europei**in cui è prevista la separazione delle carriere intesa come forma di divisione istituzionale, più o meno intensa, dei pm e dei giudici. È stato notato come nei modelli di separazione europei **il potere della magistratura requirente è bilanciato da un tendenziale assoggettamento, diversificato nelle forme, alle esigenze del potere esecutivo**: ad esempio in Portogallo il vertice gerarchico del pubblici ministeri è di nomina presidenziale ma su proposta del Governo e non deve esser necessariamente un magistrato; in Germania i pubblici ministeri sono funzionari del potere esecutivo; in Francia i pubblici ministeri sono tendenzialmente assoggettati all’esecutivo e gli incarichi direttivi dei pubblici ministeri sono conferiti su proposta del Ministro, mentre il CSM esprime solo un parere; l’obbligo di esercizio dell’azione penale, ove

presente, è orientato dalle scelte politiche del Ministro che quindi determina effettivamente i reati da perseguire (così come accade ove non c'è obbligo); e così via.

L'ordinamento italiano, in alternativa di sintesi a quanto appena sopra ipotizzato, non cercherà di bilanciare il peso del potere della magistratura **requirente** con il peso del potere dell' **esecutivo,** ma **salderà l'uno e l'altro**. Si affaccia qui una suggestione, ben concretizzatasi nel passato anche italiano e presente di altre realtà, che richiama un altro millenario motto: se non puoi battere il tuo avversario allora unisciti a lui.

9.3 La direzione della futura disarticolazione delle garanzie di indipendenza di giudici e pm

La terza conseguenza è la **disarticolazione** delle regole che disciplinano le carriere di giudici e pm – ad oggi unitarie – e quindi delle garanzie di effettiva indipendenza individuale degli stessi.

È necessario ricordare che un conto è l'**indipendenza istituzionale della magistratura**, come potere e organizzazione, rispetto agli poteri (oggetto dell'art. 104 Cost.), un conto è l' **indipendenza individuale dei magistrati** rispetto alle pressioni interne ed esterne (oggetto dell'art. 101 e dell'art. 107 della Costituzione).

Se la prima indipendenza è disarticolata mediante la divisione del CSM unitario, la seconda sarà disarticolata mediante la triplice "strada normativa" offerta dalla riforma: **il nuovo art. 102** Cost afferma che le norme ordinarie sull'ordinamento giudiziario dovranno disciplinare le distinte carriere dei magistrati giudicanti e requirenti; **l'art. 8** della riforma prescrive al legislatore ordinario, entro un anno, di riformulare le leggi dell'ordinamento giudiziario e quindi le **regole primarie** che disciplinano in linee generale le carriere e le garanzie di indipendenza dei singoli giudici e pm; i due nuovi decisori, i CSM i cui componenti sono estratti a sorte, dovranno riformulare tutta la **normativa secondaria** che disciplina nel concreto le carriere e le garanzie di indipendenza dei singoli giudici e pm.

La separazione penetra così dal profilo istituzionale al profilo individuale delle garanzie di indipendenza dei singoli giudici e pm. La legge ordinaria prima e la normativa secondaria dopo saranno chiamate a istituire così una sorta di **"autonomia e indipendenza differenziata" di giudici ordinari e pm**.

L’effettivo contenuto di questa differenziazione è tuttavia allo stato ignoto ed è rimesso dalla riforma al legislatore con una **delega in bianco**.

È possibile, tuttavia, indicare cinque linee di questa futura differenziazione.

1) I plessi normativi distinti **interromperanno quel rapporto biunivoco**, che ad oggi esiste grazie all’unica normativa, **tra identità di indipendenza e identità di carriera di giudici e pm**. Il giudice cessa di essere il paradigma di riferimento per la costruzione dell’indipendenza del magistrato in generale, e quindi del pm in particolare, e in tal **modo il pm si distacca dal giudice**.

2) **Nei paesi in cui vige la separazione delle carriere** – qualunque forma assuma da un punto di vista giuridico e istituzionale – ad esser differente non è solo il grado di indipendenza per giudici e pm dal potere esecutivo ma anche il loro status, le loro carriere e le garanzie di indipendenza dei singoli.

3) È probabile che **l’art. 107 ultimo comma Cost.** – “Il pubblico ministero gode delle garanzie stabilite nei suoi riguardi dalle norme sull'ordinamento giudiziario”**[12]** – riacquisti **una rinnovata centralità** nel discorso a seguito della saldatura con la divisione istituzionale di pm e giudici. La disposizione non è toccata testualmente dalla riforma ma **è la cornice del quadro a mutare**profondamente. Riprendono così indubbiamente forza e vigore quelle interpretazioni dell’art. 107, ultimo comma, Cost. volte a rimarcarne la specificità e le differenze con l’art. 101, secondo comma, Cost., secondo cui è solo il giudice, e non il pm, ad esser sottoposto “soltanto alla legge.”, sino ad ora minoritarie nell’attuale quadro unitarista costituzionale. Interpretazioni che hanno visto nella norma la porta giuridica che consente comunque di sottrarre il pm alle garanzie previste dalla Costituzione per il giudice e sottoporlo ad una sempre più marcata struttura gerarchica interna e a sempre più intensi controlli del Ministro.

4) È intuibile che se la pubblica accusa come potere dello Stato, nei rapporti con gli altri poteri, sembra destinata a forme di necessario raccordo con il potere esecutivo, nei rapporti interni sembra sicuramente destinata ad una **più marcata verticalizzazione e gerarchizzazione**, come del resto è evidente nei paesi in cui ad oggi vige una forma di separazione delle carriere.

5) Restano ferme le norme di cui ex **art. 104 Cost.** – la magistratura è un ordine unico – ed ex **art. 107 Cost.** – i magistrati si distinguono solo per funzioni – con cui il legislatore ordinario dovrà necessariamente fare i conti.

9.4 L’abbandono della cultura unitarista e pluralista della giustizia

La riforma abbandona definitivamente quella **cultura unitarista e pluralista** che vede nella giurisdizione e nella giustizia un progetto comune dei giuristi, avvocati, giudici, pm, notai, professori, dirigenti pubblici che siano**[13]**.

Una visione promotrice di **forme culturali, regolatorie e istituzionali** di **osmosi** e percorsi unitari**[14]**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**[15]**.

Una visione che la Costituzione del ‘48 accoglie – l’**art. 106 Cost.** afferma che “La legge sull'ordinamento giudiziario può ammettere la nomina, anche elettiva, di magistrati onorari per tutte le funzioni attribuite a giudici singoli” – ma che è stata solo in parte attuata, per molti versi tradita e ad oggi banalmente burocratizzata con la trasformazione in simil-funzionari dei magistrati onorari.

La riforma sulla “separazione delle carriere” **abbandona questa visione** e porta la separazione sin dentro la magistratura ordinaria, favorendo la **divisione**, l’arroccamento delle posizioni, delle culture, delle condizioni. E le modalità “basse” che scandiscono il dibattitto referendario sono il sintomo di questa cultura separatista, uno dei suoi peggiori effetti, un antipasto del futuro che ci attende quale che sia l’esito referendario.

La **cultura e la riforma separatista** riflettono, in modo tetragono, nelle istituzioni, nella giurisdizione, nella concezione del giurista **un determinato modo di intendere il processo penale accusatorio** – 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.

Una sorta di morfismo processuale, l’ennesima pan penalizzazione della nostra società, ossia in definitiva la tendenza giuridica ad **attribuire l’aspetto di una determinata concezione del processo penale accusatorio** – considerato l’universale dello schema dialogico – **a tutte le strutture della giustizia, comprese le istituzioni**.

Seguire la più **faticosa strada unitarista e pluralista** implica riflettere sulla possibilità di ricondurre avvocati, magistrati, notai – proprio con una riforma costituzionale – in un unico

sistema, con percorsi condivisi di formazione, con il medesimo concorso, con osmosi di funzioni, con valutazioni di professionalità comuni**[16]**.

Un’ultima notazione sul **paradosso della cultura separatista** della giurisdizione riguarda la **separazione infinita**. Una volta avallata la legittimità (o finanche necessità) di una separazione tra giudici e pm, motivata sulla ritenuta inaccettabilità della struttura istituzionale comune, dell’essere colleghi, 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 (pur essendo tutti uniti sotto uno stesso ordine, per giunta eletto, e da uno stesso sistema disciplinare).

Conclusioni. A cosa chiede di rispondere il quesito referendario

“*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* ?”.

Così si presenterà il quesito referendario al voto popolare. Un quesito dalla lettera enigmatica ma allo stesso tempo puntuale nell’indicare l’essenziale della proposta di riforma costituzionale che non tocca le carriere dei magistrati, non vieta o impedisce i passaggi di funzioni, ma modifica la struttura istituzionale dell’indipendenza e autonomia della magistratura.

Il quesito chiederà in realtà di approvare una legge costituzionale:

1) che non contiene norme che modificano direttamente le carriere dei giudici e pm;

2) che non vieta né impedisce il passaggio di funzioni tra giudice e pm e viceversa (e anzi lo consente con il nuovo art. 106 Cost).;

3) che affida a delle future leggi ordinarie, senza indicare i contenuti, il compito di differenziare le carriere e le garanzie di indipendenza del giudice e del pm sino ad ora modellate sullo statuto del primo;

4) che sostituisce l’unico CSM, organo unitario per l’autonomia e indipendenza della magistratura, con due CSM (uno per i giudici e uno per i pm);

5) che istituisce un giudice speciale disciplinare solo per i giudici e pm ordinari in rottura con l’art. 102 Cost. sul divieto di istituzione di giudici speciali (per la prima volta nella storia

costituzionale);

6) che elimina il sistema elettorale, democratico e pluralista, dei componenti del CSM e lo sostituisce con un sistema casuale di estrazione a sorte (per la prima volta nella storia costituzionale).

Il quesito referendario si presenta allora, in senso più ampio, come una proposta – come tale rifiutabile – di firmare un foglio in bianco sulla giustizia e l’equilibrio dei poteri: *siete d’accordo nel modificare l’indipendenza e l’autonomia della magistratura, l’equilibrio dei poteri costituzionali, secondo condizioni e modalità che verranno stabilite solo successivamente?*

Vorrei sapere da lor signori, – disse la Fata, rivolgendosi ai tre medici [più famosi del vicinato] riuniti intorno al letto di Pinocchio, – vorrei sapere da lor signori se questo disgraziato burattino sia morto o vivo!...

A quest’invito, il Corvo, facendosi avanti per il primo, tastò il polso a Pinocchio: poi gli tastò il naso, poi il dito mignolo dei piedi: e quand’ebbe tastato ben bene, pronunziò solennemente queste parole:

– A mio credere il burattino è bell’e morto: ma se per disgrazia non fosse morto, allora sarebbe indizio sicuro che è sempre vivo!

– Mi dispiace, – disse la Civetta, – di dover contraddire il Corvo, mio illustre amico e collega: per me, invece, il burattino è sempre vivo; ma se per disgrazia non fosse vivo, allora sarebbe segno che è morto davvero!

– Io dico che il medico prudente quando non sa quello che dice, la miglior cosa che possa fare, è quella di stare zitto. Del resto quel burattino lì non m’è fisonomia nuova: io lo conosco da un pezzo!...

[1] L’articolo presenta lo sviluppo discorsivo di **La riforma costituzionale della magistratura. 10 domande e 10 risposte** dello stesso autore

[2] La riforma, ha detto il Ministro Carlo Nordio, «*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 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 distinzione tra istanza giuridica e istanza partitico-politica è artificiale – si tratta di una riforma costituzionale e la volontà partitica accolta dall’attuale Parlamento, su proposta del Governo, è fondamentale nella comprensione della realtà, anche giuridica, presente e prossima – ma in questo frangente appare utile concentrare direttamente l’attenzione sugli aspetti giuridici e sulle criticità della riforma.

[3] Seguendo i sostenitori del motto, i giudici sino ad oggi avrebbero emanato decisioni, anche assolutorie, in modo disonesto e solo per non dispiacere il collega pm così avrebbero allora fatto sino ad ora i giudici di appello per i giudici del primo grado, oppure i giudici del riesame per i gip-gup, così avrebbero fatto gli avvocati che hanno perso delle cause solo per non dispiacere i colleghi del foro.

[4] Progressione possibile dopo aver raggiunto una determinata anzianità di servizio e, per la cassazione, anche dopo aver svolto una specifica selezione a cura di una Commissione tecnica e del CSM.

[5] Il trasferimento è possibile dopo aver trascorso quattro anni nella sede e prevede una forma di selezione, in caso di più domande per la stessa sede, basata su punteggi oggettivi assegnati per condizioni soggettive del singolo (come l’anzianità di servizio e i carichi famigliari.).

[6] Il conferimento degli incarichi direttivi – prima determinato sulla base del criterio oggettivo della anzianità – ad oggi è possibile dopo aver svolto una selezione comparativa a cura del CSM. È quest’ultimo punto, ovvero la spinta “carrierista” per il raggiungimento di posti apicali, ad aver costituito l’oggetto principale del c.d. “caso Palamara” e, a parere di chi scrive, il maggior problema della magistratura ordinaria. Perché lo stesso problema non si è mai posto, ad esempio, per T.A.R. o Consiglio di Stato? Tra le tante ragioni possibili certamente vi è quella per cui nella giurisdizione amministrativa la dirigenza giudiziaria degli uffici è determinata dal criterio oggettivo della anzianità. E la riforma, se ha pensato al sorteggio del CSM, non ha invece proposto il sorteggio dei presidenti dei Tribunali e procuratori della Repubblica.

[7] Per quel che riguarda le “carriere” la Costituzione si limita infatti ad indicare la regola del concorso per l’ingresso in magistratura (art. 106 comma 1 Cost), a garantire l’inamovibilità, a garantire la possibilità di dispensare, sospendere o tramutare i magistrati in base al loro consenso o nei casi e con le garanzie previste dalla legge (art. 107 comma 1 Cost.). Nessuna di queste norme risulta tuttavia toccata dalla riforma, così come non risulta toccato l’art. 107 comma 3 Cost secondo cui i magistrati si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni.

[8] È intuibile che il processo riformatore – nelle intenzioni volto anche alla riaffermazione del primato governativo, come indicato dal Ministro, e a rendere il pubblico ministero sempre più una “parte” del processo – non possa limitarsi a modificare, duplicandolo, l’organo che garantisce i magistrati e ne governa le carriere, lasciando tutto il resto uguale a prima.

[9] Sul caso ungherese S. Benvenuti, **Dodici anni di riforme della giustizia in Ungheria** e dello stesso autore **Fenomeni di regressione costituzionale in Europa, il caso ungherese**; sul caso polacco S. Pitto **Indipendenza della magistratura in Polonia. Lo “strappo nel cielo di carta” della rule of law e l’argomento identitario** e sempre dello stesso autore **Indipendenza della magistratura e regressione democratica nel contesto europeo**. Per quel che riguarda l’esperienza israeliana L. Pierdominici, **La riforma della giustizia israeliana: cronache dall’ultima frontiera costituzionale e dello stesso autore, La proposta di judicial overhaul in Israele come paradigma di odierno attacco all'indipendenza della magistratura.** “La magistratura e l’indipendenza” è stato l’oggetto del IV Convegno di Giustizia Insieme, di cui Questa Rivista ha pubblicato **gli atti**.

[10] «Fin dal primo giorno questo tacchino osservò che, nell'allevamento in cui era stato portato, gli veniva dato il cibo alle 9 del mattino. E da buon induttivista non fu precipitoso nel trarre conclusioni dalle sue osservazioni e ne eseguì altre in una vasta gamma di circostanze: di mercoledì e di giovedì, nei giorni caldi e nei giorni freddi, sia che piovesse sia che splendesse il sole. Così arricchiva ogni giorno il suo elenco di una proposizione osservativa in condizioni più disparate. Finché la sua coscienza induttivista non fu soddisfatta ed elaborò un'inferenza induttiva come questa: "Mi danno sempre il cibo alle 9 del mattino". Questa concezione si rivelò incontestabilmente falsa alla Vigilia di Natale, quando, invece di venir nutrito, fu sgozzato».

[11] E tanto giustificare la presenza di un pm di “manipulite”, da sempre considerato un antigarantista per eccellenza dai garantisti, tra i sostenitori della riforma.

[12] Essa rappresenta il compromesso tra le due principali correnti di pensiero, che della Assemblea Costituente: la prima che riteneva soddisfacente la soluzione della c.d. legge Togliatti che aveva sostituito al termine «direzione» quello di «vigilanza» ministeriale sulle funzioni esercitate dal Pubblico Ministero; l'altra volta ad assimilare il pm al giudice nelle garanzie di indipendenza, e di cui vi è traccia nel 4° co. dell'art. 99 del Progetto di Costituzione, secondo il quale: «il Pubblico Ministero gode di tutte le garanzie dei magistrati».

[13] Scriveva Calamandrei: «Bisognerebbe che ogni avvocato per due mesi all’anno facesse il giudice; e che ogni giudice, per due mesi all’anno, facesse l’avvocato. Imparerebbero così a

comprendersi e a compatirsi: e reciprocamente si stimerebbero di più».

[14] Su questa Rivista: S. Ottoni, **La selezione di avvocati e magistrati. Divergenze, formazione e cultura comune**; A. Costanzo, **Spunti per una nuova formazione comune per le professioni legali**.

[15] In questa Rivista: A. Musella, **L’accesso alla magistratura francese**; C. Valle, **Il procedimento per la nomina e selezione dei giudici e pubblici ministeri nella Repubblica Federale Tedesca**.

[16] Ma tanto significherebbe fare i conti con la cultura della legalità del nostro paese e con tanti problemi, con i problemi reali della “giustizia”, a cominciare da quelli numerici che vedono l’Italia – il dato è preso dalle rilevazioni della Commissione per l’efficienza della giustizia del Consiglio d’Europa – un paese con pochi giudici (5,4 ogni 100mila abitanti) e pm (4 ogni 100mila abitanti) rispetto alla mediana europea (per i giudici di 17,8 e per i pm di 11) e con molti avvocati (400 ogni 100mila abitanti, mentre la mediana europea è circa di 200). 233.260 avvocati, 4 ogni mille abitanti, con posizioni reddituali frastagliate per sesso ed età come evidenziato dal “Rapporto annuale sull’avvocatura 2025” della Cassa Forense e del Censis. “Nel 2023 le avvocate hanno avuto un reddito medio pari a meno della metà di quello degli uomini avvocati, con una differenza di più di 30mila euro; nonostante ciò, risulta maggiore la crescita del reddito delle avvocate (8,8%) rispetto ai colleghi uomini (5,5%) Inoltre, la differenza di reddito cresce con il crescere dell’età: se gli avvocati sotto i trent’anni hanno un reddito rispetto alle colleghe della stessa classe di età mediamente di poco più di 2mila euro superiore, nella classe di età 60-64 anni la differenza supera i 44mila euro”.