

**OSSERVATORIO COSTITUZIONALE**

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 2/2026

Data: 3 marzo 2026

### ***La separazione delle carriere fra “detto” e “non detto”\****

*di M.C. Grisolia – già Professoressa Ordinaria di Diritto costituzionale nell’Università degli Studi di Firenze*

1. Molti sono gli argomenti che sono stati discussi su questo aspetto della riforma costituzionale e, tuttavia, molto ancora andrebbe detto, richiamando profili non sempre messi in evidenza nel dibattito che si è sviluppato su questo tema.

In realtà, la bella introduzione di Gaetano Silvestri e l’ampia ed articolata relazione di Francesco Dal Canto hanno già anticipato molti dei punti su cui volevo soffermarmi e, tuttavia, credo non sia inutile spendere ancora qualche parola su aspetti che immeritadamente sono per lo più trascurati.

La giustificazione ufficiale della separazione delle carriere fra giudici e pubblici ministeri – lo si legge anche nella relazione che accompagna il disegno di legge costituzionale - poggia sulla necessità di completare la riforma Vassalli e la conseguente modifica dell’art.111 Cost. per assicurare finalmente – si dice – l’assoluta parità tra accusa e difesa e quella piena autonomia di giudizio che renderebbe il giudice realmente terzo ed imparziale.

Un risultato, questo, che – si dice ancora – non si può ritenere raggiunto finché pubblici ministeri e giudici convivano all’interno di un’unica carriera (tranne poi, detto tra parentesi, prevedere una nuova commistione tra giudici e pubblici ministeri, riuniti nell’Alta corte, chiamata a giudicare in prima e seconda istanza, sugli illeciti disciplinari commessi dai magistrati).

---

\* Lavoro non sottoposto a referaggio ai sensi dell’articolo 7 del regolamento della rivista.

Lo scritto riprende i contenuti dell’intervento al Seminario “La revisione del Titolo IV della Parte seconda della Costituzione”, organizzato dall’Associazione Italiana dei Costituzionalisti a Firenze il 23 gennaio 2026.

Contributo soggetto alla licenza “CC BY-NC-ND” Attribuzione – Non Commerciale – Non Opere Derivate 4.0 Internazionale; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

Questo il detto.

Ciò che invece non è detto – o non è detto a sufficienza – è perché per ottenere questo risultato si sia scelta una strada tanto radicale ed impervia per i nostri equilibri costituzionali, e si sia completamente abbandonato il percorso a suo tempo avviato dalla ministra Cartabia, agendo piuttosto che sulla Costituzione, sulla legge ordinaria.

Né si dice – ma dovrebbe essere detto – quali sono i risultati già raggiunti con tale riforma o quali potrebbero essere i loro ulteriori sviluppi (a guardare i dati forniti nelle ultime relazioni della Cassazione e del Consiglio superiore della magistratura, nel 2023-25 solo una percentuale che si aggira tra lo 0,4% allo 0,5% dei magistrati ha effettuato il passaggio di funzione).

Ed ancora, nessun riferimento è fatto al rapporto esistente tra richieste di condanna e assoluzioni. Un rapporto che, invece, a guardare ancora le statistiche ufficiali, registra che nella quasi metà dei casi il giudice dà torto al pubblico ministero: assolve cioè l'imputato quando il pubblico ministero ne ha chiesto la condanna e viceversa lo condanna in caso di richiesta di assoluzione.

Ovvero non si fa cenno alle innovazioni introdotte dalla riforma Cartabia nel rapporto, ancora preliminare, tra pubblico ministero e giudice delle indagini preliminari e sui loro risultati o eventualmente sui loro possibili miglioramenti.

Di nuovo, nessun accenno è fatto sul ruolo, tutto particolare, giocato nel sistema dal pubblico ministero. Ruolo, il quale - lo sappiamo - è di fatto lontano da assumere la veste di un vero e proprio "organo accusatore" e piuttosto diretto più che ad esercitare l'accusa, purché essa sia, all'accertamento della verità processuale (come recita l'art. 358 c.p.p.).

Ed infine, comunque sia, nessun riferimento è fatto alla necessità delle molte leggi che dovranno essere approvate per completare la riforma e che la rendono a tutt'oggi assai confusa negli esiti finali. Disposizioni, queste, alle quali spetterebbe il delicato compito di disciplinare profili tutt'altro che marginali, ma necessari a completare la legge di riforma: solo per citarne alcuni, la decisione se prevedere due distinti concorsi, od uno solo, per accedere rispettivamente al ruolo di pubblico ministero o di giudice; le modalità relative al sorteggio della componente togata. Ma ancora, la determinazione del numero dei componenti di ciascun Consiglio e l'indicazione degli stessi illeciti disciplinari e delle relative sanzioni.

2. Di tutto ciò nulla è detto, lasciando chi è chiamato a rispondere al prossimo referendum di fronte ad una scelta che - senza il supporto di una reale motivazione - finisce per avere il sapore di

una scelta quasi fideistica. Una scelta, tuttavia, la quale pone una pietra tombale su quella comune “cultura della giurisdizione”, che aveva fino ad oggi formato giudici e pubblici ministeri. I quali - e questo è uno dei punti centrali - un domani, privi di un qualsiasi approccio culturalmente condiviso con il resto dei magistrati, potrebbero facilmente chiudersi in una sorta di autoreferenzialità, trasformandosi in quei “superpoliziotti”, che molti paventano. Con la conseguenza di rendere quasi inevitabile un controllo politico sul loro operato, con i risultati che ciò potrebbe produrre sulla loro autonomia e sul libero esercizio dell’azione penale.

Il pericolo è così reale che francamente – e rispettosamente – non mi sembrano affatto convincenti le assicurazioni di due autorevoli esponenti del sì, Augusto Barbera e Niccolò Zanon.

Il primo, che si richiama – ma il richiamo non appare affatto rassicurante – alla nuova formulazione dell’art.104 Cost, che sancisce ancora una volta solennemente e in modo rafforzativo il principio dell’autonomia dei giudici e dei pubblici ministeri, facendo un vero e proprio “salto di qualità” rispetto alla formulazione precedente.

Un’affermazione – dicevo – affatto rassicurante se non sostenuta da disposizioni, tutte da verificare, in grado di attuare in concreto tale autonomia. E ciò aggiunto al fatto che la riforma mantiene immutato quel richiamo alla legge ordinaria sancito dall’ultimo comma dell’art.107 Cost. – al quale Augusto Barbera faceva riferimento – che lascia in sospeso ogni scelta futura relativa a possibili differenziazioni fra lo status del pubblico ministero e quello del giudice.

Niccolò Zanon si richiama, invece, a due garanzie previste nel nuovo testo costituzionale. La prima è quella che affida la Presidenza del CSM dei pubblici ministeri al Capo dello Stato.

Un Capo dello Stato, però, che già ora non è certo in grado di gestire i lavori di un solo Consiglio (tant’è che la vicepresidenza è prevista addirittura in Costituzione) e tanto meno lo sarà domani con due organi da presiedere.

La seconda sarebbe rappresentata, quale sorta di contrappeso, dalla presenza nel CSM dei pubblici ministeri della componente laica, che dovrebbe essere capace di contrastare la “forza politica” eventualmente assunta dai membri togati. Una componente, tuttavia, che, selezionata senza maggioranze qualificate - e all’interno della quale sarebbe scelto il vicepresidente - non sembra certo in grado di dare le garanzie che le si vogliono attribuire. Tanto più, se appena alziamo lo sguardo dalla legge verso l’ancora pendente riforma del c.d. premierato, se si tiene conto che tale proposta è destinata ad accrescere ulteriormente il potere dell’organo esecutivo e della sua maggioranza parlamentare.

3. Se tutto ciò fosse detto, o fosse detto con maggiore insistenza, allora, la vera scelta che si porrebbe di fronte a ciascuno di noi al momento del voto referendario, non sarebbe tanto quella della necessità, o meno, di separare le carriere di magistrati e pubblici ministeri, ma bensì quella se ci siano ragioni davvero sufficienti per soluzioni che impongano un così profondo travolgimento dei nostri equilibri istituzionali. O meglio, di quello che è il cuore di tali equilibri - il rapporto tra politica e magistratura - attraverso l'inevitabile indebolimento del ruolo fino ad oggi giocato dal CSM. Il quale, sdoppiato in due organi tra loro perfettamente sovrapponibili, è destinato a perdere molta della sua centralità e, piuttosto, a divenire oggetto di nuovi inevitabili conflitti.

Il dubbio che allora sorgerebbe – e che da più parti si sente legittimamente ventilare – è se le soluzioni prospettate possano avere un sapore piuttosto che migliorativo, in qualche modo punitivo nei confronti della magistratura.

Ma cosa avrebbero fatto la magistratura per provocare tutto questo?

Certamente, l'aver per lungo tempo ostacolato la separazione dei due ruoli; l'aver lasciato, poi, che prendesse campo una logica correntizia che ha fortemente influenzato il funzionamento del CSM, minando la credibilità dell'intero ordine giudiziario.

Ma non solo.

Andando un po' più a fondo, qualcuno potrebbe imputare alla magistratura la colpa (ma naturalmente colpa non è) della dura posizione assunta nella c.d. "stagione di mani pulite"; ed ancora potrebbe evocare come colpa (ma colpa naturalmente non è) i numerosi processi intentati a esponenti politici di primo piano. Ovvero, più di recente, la ferma opposizione fatta dai giudici in nome della tutela di diritti fondamentali alle politiche migratorie decise recentemente dal governo...

Bè, allora, a considerare tali "pecche", le cose potrebbero apparire anche più chiare e si potrebbe addirittura paradossalmente affermare che, in fondo, la magistratura se l'è proprio cercata.