

## LA RIFORMA COSTITUZIONALE DELLA GIUSTIZIA PERCHE' DIRE NO

Non si può non essere d'accordo con [quanto ha affermato di recente il prof. Augusto Barbera](#) [1]:

*"...alcuni punti possono essere sottolineati: come ho appena detto e ripeto, nel referendum gli elettori sono chiamati a votare **né a favore del Governo né contro il governo**; ma, aggiungo, **non si vota né a favore della Magistratura, né contro la stessa**".*

Mai troppo il ribadirlo, in una stagione, che peraltro va avanti da decenni, in cui la politica lamenta frequenti invasioni di campo da parte dei magistrati, accusati anche di *remare contro* (con ciò dimostrando -alcuni settori della politica- di avere idee non chiare sulla separazione dei poteri, fondamento delle democrazie liberali dall'epoca della rivoluzione francese: ma tant'è, questi sono i tempi); e la comunicazione -sovente in compagnia di settori della politica- riconduce anche casi di *malagiustizia* (errori giudiziari, sempre esistiti, nonostante più gradi di giudizio) alle questioni che si discutono in relazione al referendum di marzo, rispetto ai quali queste ultime sono palesemente *fuori tema*.

Sui temi oggetto della consultazione referendaria il discorso è, invece, più che mai aperto e non basta a chiuderlo il richiamo alle posizioni -a favore della separazione delle carriere dei magistrati- di autorevoli giuristi, alcuni dei quali hanno anche scritto la storia del nostro paese con il loro impegno antifascista, che nessuno mai dimenticherà.

Conviene, allora, misurarsi con la riforma costituzionale della giustizia, con i suoi contenuti, con i suoi obiettivi, compresi -tra questi- quelli eventualmente non dichiarati. E conviene farlo a partire dal tema che, forse per un incoercibile bisogno di semplificazione che contagia anche gli opinionisti più avvertiti, continua ad essere al centro del dibattito pubblico e, soprattutto, della comunicazione: il tema della separazione delle carriere dei magistrati.

### **Perché intervenire con una riforma della Costituzione sulle carriere dei magistrati?**

Oggi i magistrati, sia che svolgano funzioni di PM sia che svolgano funzioni di giudici, hanno la stessa carriera: dopo aver superato un concorso (identico per tutti), sono assegnatari di un ufficio (di PM o di giudice, in base alle disponibilità dei posti), avendo la possibilità di cambiare funzioni, in una direzione o nell'altra, previo un giudizio di idoneità (il *mestiere di accusare* non è di certo lo stesso di quello *di giudicare*) e nel rispetto dei forti limiti stabiliti dalla legge (fuori del distretto di Corte d'Appello al cui interno hanno svolto le loro funzioni -in pratica, in un'altra regione- ed una sola volta nel corso della carriera).

Peraltro, la percentuale dei magistrati che chiedono di cambiare funzioni è, oggi, minima (1-2 %). Siamo, dunque, in presenza di un *fenomeno* che ha *caratteristiche quantitative* irrilevanti.

Ciò farebbe pensare che se -nonostante i cambi di funzioni siano numericamente molto limitati- si è ritenuto di intervenire con una modifica della Costituzione sulle carriere dei magistrati, è perché si ravvisano ragioni di principio molto serie per farlo. Si tratta di stabilire se tali ragioni siano o meno fondate e quali potranno essere le conseguenze di questa parte della riforma.

### **Quale è, allora, l'obiettivo dichiarato della riforma?**

#### Le tesi dei sostenitori del Sì

L'obiettivo dichiarato della riforma sarebbe garantire che *il giudice sia realmente terzo*, cioè equidistante dalle due parti in conflitto: il che oggi non sarebbe assicurato, dal momento che il giudice, avendo la stessa carriera del PM, ne *subirebbe le iniziative e le scelte nel processo*. Le ragioni di stretta colleganza renderebbero il PM troppo vicino al giudice e viceversa, sicché il giudice risulterebbe fatalmente indotto ad appiattirsi sulle scelte ed iniziative del PM (portatore della tesi accusatoria), a danno dell'altra parte processuale (imputato e suo difensore), che vedrebbe pregiudicati, in partenza, l'esercizio effettivo dei suoi diritti e la considerazione piena delle sue ragioni. Il rapporto di colleganza (anzi, l'identità della carriera) renderebbe il giudice *non imparziale, al di là della apparenza*[2]; a loro volta, l'imputato e il suo difensore, nonostante l'apparenza contraria, avrebbero motivo di dubitare in partenza della imparzialità del giudice.

Non solo. Un giudice non legato al PM dalla comunanza della carriera (e quindi *realmente terzo* tra le due parti che si confrontano nel processo penale) sarebbe coerente con il modello del processo penale in vigore dal 1989[3] e con il principio del giusto processo, scritto nella Costituzione con una riforma del 2001. Nel rito accusatorio, infatti, i risultati delle indagini svolte nel segreto dal PM non vengono considerati prove della ipotesi di accusa. Per diventarlo, è necessario che esse siano *acquisite nel processo* e, perciò, davanti al giudice e in contraddittorio con la difesa dell'imputato (che può contro-interrogare i testimoni, opporsi all'acquisizione di un documento, interloquire direttamente o tramite un consulente di sua fiducia sulle conclusioni formulate dal consulente del PM in una questione tecnica). A sua volta la Costituzione, con il testo ora vigente dell'art. 111, sembrerebbe confortare questa tesi, là dove afferma che il processo deve essere *giusto*, e cioè svolgersi *nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a un giudice terzo e imparziale*. Tale non sarebbe il giudice accomunato al PM dalla stessa carriera[4].

#### Le risposte dei sostenitori del No

In realtà, l'argomento della mancata terzietà e imparzialità del giudice -sempre molto valorizzato dai sostenitori della separazione delle carriere- appariva ed appare **mentito dai fatti e dalle regole processuali vigenti**.

Si possono portare vari esempi, che vengono sistematicamente trascurati dai sostenitori della riforma e che dimostrano che, con le regole processuali vigenti, nella fisiologia del processo, sono tanti i casi in cui il giudice si dimostra realmente autonomo dal PM e non condizionato dalle sue scelte investigative e processuali.

E infatti, tra i sostenitori del Sì, non risulta che vi sia chi:

1. si è mai preoccupato di misurarsi con la percentuale, notoriamente alta (tra il 40 e il 50%), di assoluzioni che concludono i processi;
2. ha mai rivelato ai non addetti ai lavori che, all'esito delle indagini preliminari, il giudice può anche *stoppare* il PM ed impedire che si svolga un processo che il giudice stesso ritenga inutile e che ciò, nella realtà, accade non di rado;
3. ha mai considerato quante siano le richieste di archiviazioni avanzate dal PM all'esito delle indagini preliminari (come è sua facoltà);
4. ha mai considerato che il giudice può anche respingere la richiesta di archiviazione del PM, ordinandogli ulteriori indagini oppure direttamente la formulazione dell'imputazione (vale a dire: la precisazione della accusa contestata), e che anche questo accade;
5. ha mai considerato che identità di carriera e perciò colleganza vi è anche tra i giudici di primo grado e quelli di appello e di legittimità (Corte di Cassazione), e che della autonomia di quelli che intervengono nei gradi di giudizio successivi al primo nessuno ha mai dubitato, e tanto meno ha auspicato che la loro carriera sia separata da quella dei primi.

**Tutto ciò è nella fisiologia del processo penale e dimostra, più di tanti discorsi, che l'insieme delle regole vigenti garantisce l'assoluta autonomia delle parti dal giudice e del giudice dalle parti, PM compreso.**

Di più. Tra i sostenitori della separazione delle carriere, neppure viene considerato *che il PM può chiedere l'assoluzione all'esito del processo e che ciò non vincola il giudice*, il quale può condannare nonostante la richiesta assolutoria del PM e, in ogni caso, se lo fa, può anche irrogare una pena superiore a quella chiesta dal PM che abbia chiesto la condanna, e che anche questo accade nella prassi: a ulteriore riprova del fatto che l'attuale assetto processuale (norme del codice processuale) e ordinamentale (identità della carriera) garantiscono la più totale autonomia ai soggetti del processo e soprattutto che *al PM la legge non chiede di essere un ottuso accusatore*, ma di agire nell'interesse della legge stessa (fino al punto di dovere svolgere anche indagini nell'interesse dell'indagato: ciò che, parimenti, accade abitualmente).

I vantaggi dell'attuale assetto non consistono, quindi, nello sbilanciamento delle regole a favore dell'accusa, volto a facilitare l'esito di colpevolizzazione della persona accusata; e neppure nella comodità dei magistrati, intesa come

possibilità per i medesimi di mutare a piacimento il tipo di attività svolta, superando l'eventuale fastidio derivante dallo svolgimento nel tempo della stessa attività. Essi vanno ricercati altrove. Sono, invece, nell'aver un PM partecipe anche della *cultura* (mentalità) del giudice (c.d. *cultura della giurisdizione*), il che è il risultato di molteplici elementi: fare lo stesso concorso, far parte dell'unico ordine giudiziario (stessa carriera), partecipare ai medesimi percorsi formativi, essere valutati dagli stessi organi collegiali composti -tra l'altro- da rappresentanti di PM e giudici (Consigli Giudiziari e CSM), e perciò avere il medesimo statuto di indipendenza.

**Due sono le culture dei magistrati penali:** quella di chi indaga e ricerca le prove (*cultura dell'investigazione*) e quella di chi giudica (*cultura della decisione*). Un PM -per carriera- separato dal giudice rischia di rimanere prigioniero della prima e di smarrire la seconda; di coltivare ipotesi accusatorie ardite e destinate ad essere smentite dal processo, e di non darsi carico, fin dalla fase delle indagini, della loro *tenuta* (cioè della resistenza alla verifica nel contraddittorio), di imbastire processi inutili e costosi: in sostanza, di determinare nel processo quelle degenerazioni che si sostiene di voler contrastare separando le carriere. Un PM separato non avrà come obiettivo l'applicazione della legge, da richiedere al giudice, sulla base di prove certe, che il giudice valuterà in piena autonomia, ma *la vittoria nel processo, comunque*. Un giudice che avesse una carriera diversa da quella del PM non risulterebbe, per ciò solo, terzo e imparziale più di quanto non lo sia già oggi, sulla base delle regole processuali e ordinamentali vigenti.

La trasformazione del PM da parte imparziale a parte processuale faziosa non può essere considerata una sorta di affare interno alla corporazione. Al contrario, essa si risolve nell'abbassamento del livello della sua professionalità e, con questa, dell'efficienza del sistema della giustizia penale, giacché - separati o meno che siano i magistrati- sarà sempre il PM a governare le indagini preliminari, il cui sviluppo ed esito non potrà non incidere sullo svolgimento del processo e sulla sua decisione.

Se, infatti, si afferma una sorta di logica agonistica, in forza della quale il PM vince o perde il processo contro il suo nemico (l'indagato-imputato e il suo difensore), le conseguenze per la credibilità della giurisdizione nel suo insieme potrebbero essere gravemente negative. Non esiste una terza cultura, oltre le due sopra indicate (quella della investigazione e quella del processo, solitamente detta della giurisdizione): il PM che ha una carriera diversa da quella del giudice sarà fatalmente attratto nell'orbita esclusiva della cultura dell'investigazione, che è quella tipica delle forze di polizia. Il ruolo di filtro oggi svolto dal PM rispetto alle iniziali ipotesi riconducibili all'attività propria degli organi di polizia necessariamente si indebolirà. La prospettiva del processo (cioè della tenuta nel processo delle indagini svolte) potrebbe non essere più -come doverosamente è oggi- l'orizzonte dell'attività del PM, con conseguente sbilanciamento verso la difesa acritica dell'operato della polizia giudiziaria (la cui carriera, non bisogna mai

dimenticarlo, dipende dall'autorità politica): avremo un PM, *sempre meno, parte del processo, e sempre più super-poliziotto*. Intatti, peraltro, i suoi autonomi poteri e facoltà nella fase delle indagini, caratterizzati da ampia discrezionalità: ad esempio, scegliere se e quando disporre una perquisizione o un'ispezione, oppure se riunire o meno due procedimenti che presentano collegamenti investigativi, oppure se assumere o meno informazioni da una persona prossima all'indagato[5].

### Conclusione sul punto

*Al PM la legge chiede di agire nell'interesse della legge stessa* (fino al punto di dovere svolgere anche indagini nell'interesse dell'indagato: ciò che, parimenti, accade abitualmente). La riforma, per le ragioni che si diranno, anche se non sarà seguita da altre ancora più incisive nel modificare il quadro delle regole costituzionali sulla giustizia, avrà come sua conseguenza la perdita da parte del PM di questa sua fondamentale caratteristica, con implicazioni sul processo e sulla sua idoneità ad assicurare un risultato di giustizia.

### **Altro è ciò che è scritto nel codice di procedura penale, altro è ciò che accade nella realtà**

a)E' ciò che sostengono i sostenitori della riforma, il quali affermano:

a1)che per ragioni di comodo (evitare la fatica di una motivazione più lunga e articolata) i giudici non prosciogliono l'imputato quando già potrebbero farlo all'esito della udienza preliminare, e quindi (con un decreto che richiede una molto più semplice motivazione) mandano a giudizio l'imputato, così intasando i tribunali con processi inutili, perché destinati certamente a finire in assoluzione[6];

a2) che durante la fase delle indagini preliminari il giudice è appiattito sul PM, del quale tende ad accogliere iniziative e richieste in modo acritico (quindi, senza reale autonomia di giudizio), e ciò sarebbe conseguenza del rapporto di colleganza.

### *Risposte*

**L'affermazione sub a1) è solo suggestiva e -quand'anche avesse un qualche fondamento nella realtà- proporrebbe un rimedio al problema (la riforma della Costituzione) del tutto fuori luogo.**

Non solo, infatti, si tratta di affermazione indimostrata e indimostrabile, in quanto ipotizza una sorta di retropensiero del giudice, ma anche generalizzata, come tale non idonea ad un reale confronto di opinioni, che può svolgersi utilmente solo con il riferimento a casi specifici.

In ogni caso, se ciò fosse vero, il rimedio starebbe nel modificare la regola sulla soglia probatoria che occorre superare per accedere al processo (regola già

modificata da poco), senza dover scomodare l'assetto costituzionale dell'ordine giudiziario.

**Indimostrata e indimostrabile è anche l'affermazione sub a2). Qualunque critica ad un provvedimento giudiziario è tanto più convincente se punta al merito.** Nella storia giudiziaria del ns. paese vi sono stati molti casi in cui giuristi e persone aventi altra formazione si sono dedicati all'analisi di singoli (e interi) processi in modo approfondito, e di ciò ha tratto giovamento il formarsi della pubblica opinione e della coscienza civile. Gli esempi sono tanti: il processo per la strage di p.zza Fontana, il processo Tortora[7], il processo 7 aprile; i vari processi della stagione c.d. di Mani pulite; e, prima ancora, il processo Montesi; e l'elenco potrebbe continuare.

### **I casi di malagiustizia**

In generale, i c.d. casi di malagiustizia (assoluzioni all'esito di processi di lunga durata, con alternanza di esiti contrastanti nelle diverse fasi, a volte accompagnati da periodi di misure cautelari detentive) si prestano alle osservazioni già svolte. Se non si evidenziano, nelle singole vicende processuali, specifiche anomalie oppure forzature nella valutazione delle prove raccolte, si tratta di casi rientranti nella fisiologia del processo penale e -tra l'altro- non tipici della contemporaneità. Non sono mai mancati neppure i casi nei quali l'ultimo grado di giurisdizione con esito assolutorio viene dopo che gip, Tribunale della libertà e giudici di merito di primo e secondo grado si sono pronunciati tutti nel senso della ragionevole probabilità o certezza che l'accusa fosse fondata. Difficile pensare che, prima dell'ultimo giudice che ha assolto, i precedenti (singoli giudici e collegi di più giudici) fossero tutti appiattiti sulle scelte del PM e, soprattutto, che il rimedio all'inconveniente sia rappresentato dalla modifica delle regole sulla carriera dei magistrati, ottenuta mettendo mano alla Costituzione. Chi si occupa di giustizia penale sa bene che l'applicazione delle regole ai singoli fatti umani non è una operazione aritmetica; che nessuna modifica delle *regole del gioco* (le regole processuali) garantisce in assoluto dal rischio di errori e neppure dalla eventualità di valutazioni diverse, nel merito, dei fatti accaduti, compresi -tra questi- i comportamenti umani; che le più importanti tra le garanzie previste dal sistema processuale sono l'obbligo di motivazione dei provvedimenti giudiziari, in quanto strumento di controllo della loro correttezza tecnica, oltre che della razionalità e aderenza alla realtà accertata delle soluzioni adottate dal giudice, e la previsione di più gradi di giurisdizione, a partire da quello sulla eventuale misura cautelare adottata. **Tutto ciò, naturalmente, non ha nulla a che vedere con la carriera dei magistrati e con le norme costituzionali che la disciplinano.**

**Un PM con una carriera diversa da quella del giudice può rimanere indipendente? Perché i sostenitori del No, magistrati in testa, sostengono il contrario e paventano questo esito? Una cosa è certa: nella riforma costituzionale della giustizia non è prevista la dipendenza del PM dal Ministro della Giustizia oppure -in altre forme- dalla politica e i sostenitori del Sì lo ribadiscono in ogni occasione.**

Questo è lo snodo cruciale del dibattito sulla c.d. riforma costituzionale della giustizia. Si tratta di una questione che, da decenni, infiamma la polemica politica e, in generale, il dibattito pubblico, non solo tra gli addetti ai lavori.

L'attuale maggioranza politica ribadisce, in ogni occasione, che non è in discussione l'indipendenza del PM, e che sostenere il contrario, sia pure quale rischio elevato se non prospettiva ineluttabile, vuol dire fare agitazione e processi alle intenzioni, sulla base di sospetti e preconcetti.

Effettivamente esistono paesi occidentali, nel cui ordinamento giudiziario è previsto che PM e giudice abbiano carriere separate e dei quali non può dirsi che non siano paesi democratici. In quelle realtà, infatti, il sistema politico e costituzionale è articolato in una serie di pesi e contrappesi che garantiscono -in modi diversi da quanto previsto nella nostra Costituzione- l'equilibrio tra i poteri (in particolare, tra potere esecutivo e giudiziario). E tuttavia in tali casi il PM dipende dal potere esecutivo (cioè da chi rappresenta la maggioranza politica del momento). Il caso del Portogallo, solitamente citato da chi è favorevole alla riforma oggetto di referendum, non offre -peraltro- un argomento idoneo a dimostrare la tesi della compatibilità di carriere separate e indipendenza del PM. Quel sistema, infatti, conosce una rigida gerarchizzazione che fa capo a un vertice indicato dal Governo al Presidente della Repubblica. E' pur vero quanto evidenziato dai sostenitori del Sì: la minore indipendenza del PM francese non ha impedito il processo e la condanna di un ex Presidente della Repubblica. Ciò evidenzia la indubbia complessità della questione, che presenta profili, intrecciati, di natura costituzionale, di ordinamento giudiziario e di effettività della amministrazione della giustizia.

Tutti questi argomenti, peraltro, riguardano i diversi aspetti della questione qui affrontata. Ve ne è uno, però, che merita il massimo dell'attenzione: la storia del nostro paese può e deve costituire, mai come in questo caso, *la stella polare utile a orientare le scelte degli elettori*. Occorre, infatti, ricordare: a) che Statuto Albertino e fascismo sono state le cornici -l'una, giuridica e istituzionale; l'altra, politica- della collocazione del PM alle dipendenze del Ministro della Giustizia, prima dell'avvento della Costituzione repubblicana; b) che la soluzione adottata dai costituenti, punto di arrivo di un articolato dibattito, fu rappresentata da un insieme di norme; c) che queste riguardarono non solo la collocazione del PM, reso indipendente, appartenente -con il giudice- al medesimo ordine giudiziario e "amministrato" dallo stesso CSM istituito per la magistratura giudicante, ma anche l'esercizio dell'azione penale, che divenne obbligatoria (art. 112 Cost.), sicché il codice processuale -coerentemente- prevede il potere di controllo del giudice anche sulla eventuale inerzia del PM. Ciò dimostra che intervenire su singoli pezzi del nostro sistema di regole costituzionali in materia di giustizia e ordinamento giudiziario è, sul piano del metodo, se non sbagliato assai discutibile, perché espone al concreto pericolo di un risultato squilibrato, se non decisamente

alterato, rispetto al modello assicurato dalle regole vigenti, nonostante si sostenga di non volerne modificare il cardine (l'indipendenza di tutti i magistrati, quale che sia la funzione da loro svolta).

***Non è, allora, una forzatura polemica paventare che la separazione delle carriere possa essere un primo passo verso una profonda trasformazione dell'equilibrio tra i poteri dello Stato, con un ritorno al passato -la subordinazione del PM al potere politico- e la conseguente impossibilità di realizzare il modello di legalità scritto nella Costituzione: il quale -occorre sempre tenerlo presente- ruota intorno all'art. 3 Cost., non a caso inserito tra i principi fondamentali ("Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali"). Forte sarebbe il rischio di ulteriori modifiche costituzionali (dell'art. 112 Cost., per l'appunto), o quanto meno di uno svuotamento del principio del processo penale obbligatorio, con conseguente differenza nella azione di contrasto nei confronti della illegalità dei potenti (non solo esponenti politici), rispetto a quella dei senza potere: la prima più timida della seconda, allo scopo di compiacere altri potenti, in grado di orientare l'esercizio dell'azione penale, che si svolgerebbe, di conseguenza, secondo criteri di opportunità politica. La giustizia uguale per tutti sarebbe impossibile in radice: vi sarebbero, in tal caso, persone più...uguali delle altre.***

***Un sistema diverso da quello attuale, senza gli ulteriori passaggi oggi dai sostenitori del No prospettati come ineluttabili, risulterebbe, nel panorama mondiale delle leggi sull'ordinamento giudiziario, un assoluto inedito, in presenza di una concentrazione di poteri diffusi in capo ai pubblici ministeri italiani, senza contrappesi e bilanciamenti.***

**La riforma costituzionale della giustizia interviene anche sul CSM, modificandone struttura, composizione e attribuzioni. Perché? Quale è l'obiettivo e quali sono le criticità che si pensa di superare in questo modo? E quali potranno essere le conseguenze della riforma approvata se sarà confermata dall'esito del referendum?**

Va fatta una premessa. L'indipendenza dell'ordine giudiziario è assicurata con la previsione del suo autogoverno: senza quest'ultimo, la prima rimane solo una parola, priva di effettive conseguenze. Il fatto che la previsione dell'autogoverno si trovi nella Costituzione dimostra, univocamente, che i costituenti non pensarono ad una semplice attività di amministrazione autonoma della carriera da parte di una categoria di pubblici dipendenti. Sul finire degli anni 80 era questa, nella sostanza, l'idea di Cossiga [ma anche di altri], che -da Presidente della Repubblica e quindi anche del CSM- si scontrò più volte con quest'ultimo, nella cui visione,

invece, era centrale il valore costituzionale dell'autogoverno e dell'organismo collegiale che i costituenti avevano istituito, e che non a caso non era previsto nello Statuto Albertino. E infatti la composizione e le attribuzioni del CSM, come definite dagli artt. 104 e 105 della Costituzione, ne confermano la natura di organo di rilevanza costituzionale. Diversamente, non si spiegherebbero: la presidenza, affidata al Presidente della Repubblica; la rappresentatività dei magistrati, assicurata dalla elettività dei componenti c.d. togati (a parte la presenza, quali membri di diritto, dei vertici della magistratura giudicante e requirente: primo presidente e procuratore generale della Corte di Cassazione); la presenza della componente c.d. laica (un terzo dei componenti eletti dal Parlamento in seduta comune, tra personalità qualificate per competenze in materie giuridiche); le materie che gli *spettano* (assunzioni, assegnazioni e trasferimenti, le promozioni e i provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati). Quindi, un sistema di regole che, nello stabilire il collegamento con altre istituzioni della Repubblica, rendono esplicito l'obiettivo di costruire l'autogoverno non in termini di difesa corporativa degli interessi di una categoria di pubblici dipendenti, ma di funzione di rilievo costituzionale, finalizzata alla realizzazione di un valore costituzionale (l'indipendenza dell'ordine giudiziario, per l'appunto).

Ora, la riprova del fatto che l'obiettivo del Governo in carica e della sua maggioranza non sia (solo) la separazione delle carriere tra PM e giudice, ma (soprattutto) altro, è data dalla lettura di poche righe del disegno di legge costituzionale del Governo. Vengono modificati gli artt. 104 e 105 Cost. che stabiliscono la nuova composizione e le attribuzioni del Consiglio Superiore della Magistratura. Viene mantenuta al primo comma dell'art. 104 la proclamazione dell'indipendenza della magistratura -tutta- da «ogni altro potere», ma con le modifiche introdotte nei commi successivi e nell'art.105 su struttura, composizione e attribuzioni dell'organismo che pur continua a portare la denominazione di CSM: nella sostanza, viene invece modificato il rapporto tra potere politico e potere giudiziario.

Il CSM, in quanto presieduto dal Presidente della Repubblica, potrà forse essere ancora definito organo di "rilevanza costituzionale", ma sarà *diviso in due organi distinti*, gli si sottrarrà la competenza disciplinare e, soprattutto, attraverso il sorteggio dei componenti togati, se ne affiderà il funzionamento al caso. Organo di rilevanza costituzionale forse ancora sì, ma molto indebolito, per ragioni di immagine e di sostanza rispetto ad oggi. Un primo colpo pesante all'attuale equilibrio tra potere giudiziario ed altri poteri.

E' stato giustamente osservato che sarà arduo valutare il Progetto organizzativo di una procura della Repubblica senza coordinarlo con quello corrispondente del Tribunale: e, invece, dovranno occuparsene due CSM diversi. E la comune formazione dei magistrati, garanzia di un PM partecipe della cultura dell'investigazione e di quella della giurisdizione, non potrà essere affidata, come adesso, alla Scuola Superiore della Magistratura, che oggi vede, nei corsi di formazione e di aggiornamento, la partecipazione congiunta di PM e giudici.

Inoltre, nella composizione dei due CSM, se pure rimane immutata la proporzione 1/3 di laici e 2/3 di togati, viene diversificato il sistema di elezione con la

introduzione del sorteggio c.d temperato (cioè compiuto nell'ambito di un elenco compilato mediante elezione dal Parlamento in seduta comune) per i laici e sorteggio secco per i togati. Anche rimanendo all'interno della logica del sorteggio questa diversificazione produce una maggiore legittimazione della componente laica, individuata a monte sulla base di un criterio di competenza, rispetto a quella togata.

Di più. Si cancella un aspetto essenziale del CSM risultante dalla Costituzione del 1948: la elettività dei componenti, che assicura la presenza nel CSM delle diverse opzioni in tema di organizzazione della giustizia presenti nella magistratura e lo rende oggi, per i due terzi, rappresentativo della magistratura.

L'obiettivo dichiarato del sorteggio sarebbe quello di contrastare la politicizzazione dei magistrati, realizzata attraverso il potere delle correnti, criticate per la loro presa su un organo di rilevanza costituzionale, quale il CSM.

Senonché, la storia dell'associazionismo dei magistrati italiani non può essere narrata limitandosi alla riunione all'Hotel Champagne del 2019. E' una storia lunga più di un secolo, con inevitabili luci e ombre: l'associazione dei magistrati italiani si sciolse nel 1925 per non diventare un sindacato fascista; rinacque dopo la guerra, e dal Congresso di Gardone del 1965 divenne forte il suo riferirsi alla Costituzione ed ai valori della democrazia.

Da allora, il termine *correnti* cominciò ad essere usato per sottolineare che queste ultime (in realtà associazioni distinte con i loro statuti, iscritti ed organi direttivi) facevano sempre riferimento all'unica Associazione nazionale dei magistrati. Da allora il CSM è il CSM delle correnti, nel senso che esse, nello spirito della norma costituzionale e del sistema elettorale, presentano, ciascuna, una propria lista di candidati in occasione del rinnovo (ogni 4 anni) della sua composizione. Ma se le ombre (costituite da accordi per le nomine dei magistrati dirigenti, fino allo scandaloso caso Palamara) non sono mancate, va sottolineato che non sono mancate neppure le luci nel funzionamento di *questo* tipo di CSM: dalla attuazione del principio del giudice naturale (cioè precostituito secondo criteri obiettivi nella individuazione del singolo giudice assegnatario del processo); al sostegno ai magistrati negli anni del terrorismo e dell'emergenza mafiosa, quando, nonostante il coinvolgimento diretto quale bersaglio della violenza e l'alto prezzo di sangue pagato, la magistratura non si fece travolgere dalle richieste di giustizia sommaria e di forzature nella valutazione della prova in vista di un risultato di condanna da raggiungere ad ogni costo; al rigore (superiore a quello di altri settori della Pubblica Amministrazione) con il quale fu affrontata la questione della appartenenza di alcuni magistrati alla Loggia massonica P2 (segreta ed eversiva: mai dimenticarlo!).

E' appena il caso di osservare che nessun tipo di sorteggio eliminerà la rappresentanza nel CSM del pluralismo delle idee, che in ogni caso rimarrà. Come potrebbe essere diversamente? E perché mai i magistrati, quali che siano le funzioni svolte, dovrebbero avere una unica visione del funzionamento, delle finalità e delle criticità della giustizia e le stesse idee sugli strumenti da attivare per porvi rimedio? E avendo idee diverse al riguardo, dove e quando potrebbero/dovrebbero farle valere, se non nell'esercizio dell'autogoverno?

Sarebbe assurdo pretenderlo e nessuno se lo aspetta per altre categorie di pubblici dipendenti, né per categorie professionali che pure operano nel settore pubblico (i medici, ad esempio). In ogni caso il sorteggio, per la casualità dei risultati, non garantirà i migliori risultati in attività importantissime, quale, ad esempio, la scelta dei magistrati da nominare dirigenti degli uffici giudiziari: scelta alla quale dovranno essere chiamati consiglieri la cui competenza non sarà garantita dall'esito del sorteggio per effetto del quale sono in carica. A sua volta, l'idoneità dei candidati non potrà desumersi dalle loro qualità emerse nell'attività giudiziaria (essere stati un ottimo PM oppure un ottimo giudice non implica necessariamente la capacità di dirigere una procura della Repubblica, oppure un Tribunale), e dovrà -invece- essere oggetto di scrupolosa valutazione, che solo consiglieri superiori motivati e competenti potranno formulare.

A maggior ragione, con il sorteggio non verrà meno l'associazionismo giudiziario italiano, articolato nel pluralismo delle correnti, che ha mostrato, di fronte a gravi episodi di degenerazione corporativa, la capacità di rinnovarsi e insieme la persistente vitalità, dimostrata dalla percentuale altissima (80%) di magistrati che hanno votato alle ultime (2025) elezioni per il rinnovo degli organi dirigenti dell'Anm. Le associazioni dei magistrati esistono e concorreranno sempre alla elezione dei componenti togati del CSM, con i loro pregi e con i loro difetti, che devono essere contrastati, ma anch'essi non certo con il sorteggio.

Un altro passaggio centrale della riforma riguarda la sottrazione al CSM della competenza a giudicare sugli illeciti disciplinari dei magistrati, con istituzione di una Alta Corte disciplinare. Sulla composizione di quest'ultima (che include anch'essa il sorteggio) e sulle norme procedurali in base alle quali essa dovrebbe funzionare sono state avanzate numerose riserve da autorevoli giuristi[8]. Se il referendum confermerà la riforma approvata, saranno necessari ulteriori interventi legislativi che rendano possibile alla Alta Corte di operare effettivamente sulla base delle procedure già previste. In ogni caso, il nuovo organismo con competenza disciplinare si risolve in un ridimensionamento decisivo della funzione di autogoverno: difficile pensare ad un autogoverno privato della funzione disciplinare; saremmo in presenza di una soluzione intrinsecamente contraddittoria, con il titolare dell'autogoverno, già composto da persone estratte a sorte, anche svuotato della più significativa tra le sue competenze. Ben altra la soluzione pensata e realizzata dai costituenti: i quali, evidentemente, prevedendo una composizione mista (togati e laici) del CSM, intesero contrastare il rischio di una deriva corporativa (cd. giurisdizione domestica). Se il risultato sia stato o meno raggiunto, è materia di dibattito aperto. Probabilmente anche in questo caso vanno considerate luci ed ombre, pur in presenza di numeri complessivi (di condanne e sanzioni di una certa severità) indicativi non di lassismo, ma di un certo rigore, a maggior ragione se confrontati con quelli che si registrano in altre categorie di pubblici dipendenti e nel mondo delle libere professioni. Tra le ombre vi sono, senza dubbio, singole decisioni discutibili. Tra le luci, la pubblicità delle udienze disciplinari (registrate e trasmesse su Radio radicale), che costituisce *un unicum* in materia, ispirato da esigenze di trasparenza, coerenti con la chiara percezione della rilevanza costituzionale della funzione svolta.

Del resto, sulle reali intenzioni del Governo e della sua maggioranza politica, interessata a *ben altro che la semplice separazione delle carriere*, testimonia il Governo stesso, il quale così intitola il disegno di legge costituzionale: *Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare*; e così, più avanti, esplicita il suo obiettivo nel modificare le norme sul CSM: *una rivisitazione della forma di autogoverno*. E così diventa anche chiaro che ciò che non riuscì alla Loggia P2, né a varie maggioranze politiche, è un risultato che il Governo in carica e la sua maggioranza politica stanno per condurre in porto: un altro tipo di autogoverno, un altro tipo di indipendenza dei magistrati, un altro tipo di funzione di controllo di legalità, ridimensionata rispetto a quanto stabilito dalla Costituzione repubblicana e -per quanto faticosamente- realizzato dalla sua entrata in vigore a tutt'oggi.

### **In sintesi: quali sono le ragioni per essere contrari alla riforma costituzionale della giustizia?**

1. La separazione delle carriere dei magistrati non è necessaria per far sì che il giudice sia terzo (equidistante tra le parti processuali) ed imparziale.
2. Essa rende il PM un super-poliziotto, impegnato a vincere il processo a tutti i costi e non attento alla possibile (ed auspicabile, dal suo punto vista) condivisione da parte del giudice dei risultati della sua attività investigativa.
3. Il PM separato, comunque dotato di ampi poteri, dovrà rispondere ad altri del loro esercizio: nella riforma se ne ribadisce l'indipendenza, ma in nessun ordinamento un PM che abbia una carriera separata dal giudice è indipendente, rispondendo -invece- del suo operato all'autorità politica. Nel nostro sistema costituzionale ne soffrirebbe l'applicazione del principio di uguaglianza.
4. L'autogoverno dei magistrati subirebbe un duro colpo con la modifica della composizione e delle competenze del CSM, a partire dalla perdita della competenza in materia disciplinare.
5. E infine. Lo ha dichiarato anche il Ministro della giustizia. La principale criticità nel funzionamento della giustizia italiana (la durata dei processi, intollerabilmente lunga), da affrontare con interventi sulle risorse (più magistrati e, soprattutto, più personale amministrativo; e informatizzazione adeguata, ben diversa da quella introdotta), sulla loro distribuzione (soppressione di uffici troppo piccoli, più di quanto non si sia realizzato negli anni scorsi), e sulle norme processuali, non viene in alcun modo affrontata dalla riforma: non a caso definita da alcuni *non riforma della giustizia, ma della magistratura*.

---

[1] Riunione di “Libertà eguale” (Firenze 12 gennaio 2026): il testo dell’intervento è in rete: <https://www.libertaeguale.it/col-si-alla-separazione-delle-carriere-approviamo-una-riforma-liberale/>

[2] Al riguardo, la risibilità di qualche argomento usato per sostenere la necessità di un giudice che appaia terzo (l’intollerabile inopportunità del suo comportamento, allorché prende il caffè con il PM; e chissà poi perché solo con il PM? E che dire del PM che prende il caffè col difensore dell’imputato, sotto gli occhi del difensore della parte civile?) non merita che sia dedicato tempo per una puntuale e allargata discussione sul punto. Ricordate? Calunnia, calunnia, qualcosa resterà. Forse è poco definire solo risibili certi argomenti, che dimostrano, più che la pochezza, la strumentalità di certe discussioni.

[3] Come è noto, il modello di processo penale vigente nel nostro paese, a parere di processual-penalisti di diversa formazione, non può definirsi accusatorio *tout court*, ma solo tendenzialmente accusatorio. E’ una differenza non da poco, soprattutto se si considera che certi istituti non tipici del sistema accusatorio classico, sono radicati nella nostra cultura giuridica.

[4] Giova ricordare che la riforma del giusto processo non fu introdotta per porre fine allo svolgimento di processi ingiusti, ma solo per contrastare, con un intervento di modifica della Costituzione, l’orientamento allora affermatosi nella giurisprudenza della Corte Costituzionale di recupero della utilizzabilità di atti di indagine svolti dal PM.

[5] Negli anni ’90 fu distribuito nelle sale cinematografiche un gran bel film, ispirato ad una storia vera: *Nel nome del padre*. In Inghilterra, anni prima, era stato celebrato un processo a carico di più persone, condannate perché ritenute di avere partecipato, a vario titolo, ad un grave attentato terroristico dell’IRA. Le prove della colpevolezza risultarono poi, false. L’attività investigativa, infatti, si era svolta, come da regole processuali vigenti, in assenza di qualsiasi controllo e/o filtro operato dal PM. Solo a distanza di anni, grazie all’attività di una avvocata, emerse la macchinazione, palesemente volta a trovare dei colpevoli a tutti i costi, e si giunse ad un nuovo processo, nel quale venne riconosciuta l’innocenza degli imputati, estranei ai fatti. E’ lecito pensare che con un rito e un ordinamento diversi, e cioè con un PM autonomo dalle forze di polizia e indipendente da chi ne aveva la direzione politica, la vicenda processuale sarebbe stata diversa.

[6] Curioso: non mancano, tra i sostenitori del Sì che adoperano questo argomento, i magistrati.

[7] Il caso del processo Tortora in questo senso è emblematico. Nel dibattito che si svolse in CSM su eventuali profili di rilievo disciplinare a carico dei magistrati che se ne occuparono, si presero in considerazione aspetti della fase istruttoria, e

segnatamente del modo in cui si erano raccolte le prove: fatti che da allora divennero punti fermi nel dibattito pubblico su quel caso.

[8] Basta leggere, al riguardo, relazioni e interventi svolti in un interessante convegno promosso, nel settembre 2025, dalla Associazione Vittorio Bachelet.