

Edmondo Bruti Liberati

# RIFORMA DELLA MAGISTRATURA LE RAGIONI DEL NO





## RIFORMA DELLA MAGISTRATURA. LE RAGIONI DEL NO

*Edmondo Bruti Liberati*

### I. REFERENDUM COSTITUZIONALE. ISTRUZIONI PER L'USO

1. Perché è importante partecipare
2. Come si modifica la Costituzione
3. Su cosa si voterà

### II. LA MAGISTRATURA NELLA COSTITUZIONE

1. I principi fondamentali della Costituzione
2. Non solo proclamazioni, ma garanzie forti
3. Il Consiglio Superiore della Magistratura pietra angolare
4. Cosa fa il Consiglio Superiore della Magistratura
5. Csm e associazioni di magistrati
6. Il Csm italiano e l'Europa

### III. GIUDICI E PUBBLICI MINISTERI

1. Chi sono i pubblici ministeri?
2. Il codice di procedura penale del 1989 e l'art. 111 della Costituzione
3. Pm italiano: anomalia rispetto al «modello» delle democrazie?
4. Pm: avvocato dell'accusa e «parte imparziale»
5. Processo e verità. Parità delle armi tra accusa e difesa
6. Separazione delle carriere

### IV. LE RAGIONI DEL NO

1. Non si tratta di separare le carriere di giudici e Pm
2. Una «Costituzione à la carte»
3. Un Csm ridotto alla quasi irrilevanza. Spezzettato in due
4. Un Csm composto «con il tiro dei dadi»
5. Le associazioni dei magistrati e il Csm
6. La giustizia disciplinare dei magistrati
7. L'Alta Corte Disciplinare
8. Il pubblico ministero «separato»
9. Il «riequilibrio dei poteri» tra magistratura e politica secondo Nordio
10. Indipendenza della magistratura è garanzia dei diritti di tutti



# I REFERENDUM COSTITUZIONALE. ISTRUZIONI PER L'USO

- 1. Perché è importante partecipare**
- 2. Come si modifica la Costituzione**
- 3. Su cosa si voterà**

## **1. Perché è importante partecipare**

Non è un referendum abrogativo, quello con cui viene «cancellata» una legge in vigore o parte di essa se prevale il Sì. Ma deve aver votato la maggioranza degli elettori (il cosiddetto *quorum*). Spesso negli ultimi anni non si è raggiunto il *quorum* e la legge è rimasta.

Il prossimo è un referendum costituzionale, con il quale si respinge o si conferma una modifica della Costituzione. Non serve un *quorum*. Se vince il No la modifica viene respinta e rimane l'attuale testo della Costituzione. Nel referendum abrogativo chi vuole mantenere la legge attuale va a votare per il NO, ma può anche puntare a far mancare il *quorum* non andando a votare. La legge che modifica la Costituzione entra in vigore se il Sì raggiunge la maggioranza dei voti validi, qualunque sia il numero dei votanti. Se non si vuole la modifica costituzionale si deve andare a votare per il NO.

## **2. Come si modifica la Costituzione**

Una legge ordinaria viene approvata se Camera e Senato votano lo stesso testo. Per le leggi costituzionali, quelle cioè che modificano la Costituzione, è previsto un particolare percorso di riflessione.

- Il testo deve essere approvato due volte da entrambe le Camere, con almeno tre mesi di intervallo tra le votazioni.
- Se nella seconda votazione il testo è approvato da ciascun ramo del Parlamento con la maggioranza dei due terzi dei suoi componenti, la legge entra in vigore.
- Se non si raggiunge questa maggioranza qualificata la legge può essere sottoposta a referendum popolare se, entro tre mesi, lo chiedono: un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali.

La ragione di questo percorso è l'auspicio di un effettivo confronto in Parlamento con la possibilità di introdurre modifiche, emendamenti, correzioni fino alla seconda votazione a distanza di tre mesi. Altrimenti il solo trascorrere del tempo non avrebbe senso. In questo caso la proposta di modifica costituzionale del Governo è stata dichiarata sin dall'inizio «blindata» e in effetti nonostante sia stata osservata la procedura non è cambiata nemmeno una virgola.

## **3. Su cosa si voterà**

Nel referendum sceglieremo SÌ o NO sul quesito: «*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 della Repubblica italiana n. 253 del 30 ottobre 2025?*».

La riforma Meloni/Nordio modifica radicalmente il sistema costituzionale della magistratura. Il Consiglio Superiore della Magistratura istituito per garantire l'indipendenza rispetto al sistema politico è ridotto alla quasi irrilevanza. La separazione delle carriere tra giudici e pubblici ministeri è solo un aspetto e nemmeno il più rilevante.

Cosa significa «ordinamento giurisdizionale»? Cos'è la «Alta Corte disciplinare»? Quali cambiamenti si vogliono introdurre nella Costituzione? Per votare in modo consapevole è importante che ogni cittadino



possa avere spiegazioni chiare, anche senza essere un esperto di diritto. Il referendum popolare è uno strumento di democrazia diretta: permette a ciascun elettore di esprimersi.

Quando si vuole modificare la Costituzione, la legge fondamentale del nostro Paese, è essenziale che i cittadini partecipino in molti. Per farlo consapevolmente bisogna sapere: cosa prevede oggi la Costituzione, quali modifiche vengono proposte e quali effetti potrebbero avere sull'equilibrio generale della nostra democrazia.



## II

# LA MAGISTRATURA NELLA COSTITUZIONE

- 1. I principi fondamentali della Costituzione**
- 2. Non solo proclamazioni, ma garanzie forti**
- 3. Il Consiglio Superiore della Magistratura pietra angolare**
- 4. Cosa fa il Consiglio Superiore della Magistratura**
- 5. Csm e associazioni di magistrati**
- 6. Il Csm italiano e l'Europa**

### **1. I principi fondamentali della Costituzione**

Art. 3: «*Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».*

Le deputate e i deputati eletti all'Assemblea costituente, con la memoria viva dell'esperienza della dittatura, sono particolarmente attenti nello stabilire non solo i diritti di libertà delle persone, ma anche le istituzioni che devono garantirli.

Non basta proclamare il principio di egualità, ma occorre renderlo effettivo rimuovendo gli ostacoli che limitano «di fatto la libertà e l'egualità dei cittadini».

«La legge è eguale per tutti» sta scritto nelle nostre aule di giustizia. Affinché ciò si traduca in realtà è necessario che la magistratura, chiamata ad applicare la legge nei casi concreti, sia indipendente dal potere politico. Non basta la proclamazione dell'indipendenza, viene istituito un organo per garantirla: il Consiglio Superiore della Magistratura

### **2. Non solo proclamazioni, ma garanzie forti**

Le dittature del Novecento hanno mostrato la fragilità di Carte Costituzionali prive di adeguate garanzie. Lo Statuto Albertino del 1848, legge fondamentale del Piemonte, poi del Regno dell'Italia unita, formalmente rimane in vigore durante il fascismo, ma non impedisce la costruzione del regime attraverso leggi ordinarie con la fine delle libertà e l'ignominia delle leggi razziali.

L'Assemblea Costituente sceglie il modello della Costituzione «rigida»: non può essere modificata con una legge ordinaria, ma solo con una particolare procedura, quella che abbiamo visto in azione per le modifiche sottoposte al prossimo referendum. Non basta: viene istituita la Corte Costituzionale, che può annullare leggi adottate dal Parlamento se risultano in contrasto con i principi costituzionali. Tutti i giudici possono sollevare la questione di legittimità costituzionale quando ritengono che non sia «manifestamente infondata».

La Costituzione viene «garantita» con un procedimento particolare per le modifiche e con il controllo della Corte Costituzionale sulle leggi ordinarie approvate dal Parlamento. Poiché il controllo della Corte Costituzionale è attivato dalla magistratura, la Costituzione pone particolare attenzione per assicurarne l'indipendenza rispetto al potere politico. Di qui l'altra grande «novità»: la gestione della magistratura è sottratta al Ministro della Giustizia e attribuita ad un nuovo organo, il Consiglio Superiore della Magistratura.

Corte Costituzionale e Consiglio Superiore della Magistratura sono le due innovazioni della Costituzione repubblicana, tanto «rivoluzionarie» che la loro attuazione sarà a lungo osteggiata: entreranno effettivamente in funzione rispettivamente nel 1956 e nel 1959.

Il Csm assicura l'indipendenza della magistratura, condizione indispensabile per la tutela dei diritti delle persone.



### 3. Il Consiglio Superiore della Magistratura pietra angolare

Costituzione:

Art. 104. La magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere.

*Il Consiglio superiore della magistratura è presieduto dal Presidente della Repubblica.*

*Ne fanno parte di diritto il primo Presidente e il Procuratore generale della Corte di Cassazione.*

*Gli altri componenti sono eletti per due terzi da tutti i magistrati ordinari tra gli appartenenti alle varie categorie, e per un terzo dal Parlamento in seduta comune tra professori ordinari di università in materie giuridiche ed avvocati, dopo 15 anni di esercizio.*

Nel sancire l'indipendenza della magistratura l'art. 104 Cost. utilizza il termine «ordine» e non «potere». Tuttavia, il riferimento ad ogni «altro» conferma chiaramente che il giudiziario è uno dei tre poteri fondamentali dello Stato.

La novità radicale, la «rivoluzione» della Costituzione repubblicana è rappresentata dal Consiglio Superiore della magistratura che, per composizione e attribuzioni, è posto come garante dell'indipendenza.

Lo sottolinea il Ministro della Giustizia Guido Gonella nel discorso di insediamento del primo Csm al Palazzo del Quirinale il 18 luglio 1959:

*«Con ciò si effettua il trapasso dei poteri che la Costituzione attribuisce al Consiglio superiore e che il Governo e il Ministro della Giustizia hanno finora esercitati. [...] Lo Stato di diritto, mentre afferma questo primato della legge, vuole che sia garantita l'imparziale giustizia per tutti e perciò avverte che la magistratura ha bisogno di indipendenza, di guarentigie della sua indipendenza [...]. Ora l'indipendenza dei giudici è corroborata da nuove garanzie costituzionali e istituzionali. Un fondamentale precetto costituzionale trova oggi adempimento»*

Il Ministro Gonella coglie l'essenza del nuovo assetto: la magistratura non sarà più «governata» dal Ministro della Giustizia, ma dal Csm. Nel 1941 il Ministro della Giustizia fascista Dino Grandi, nel presentare il nuovo Ordinamento giudiziario era stato netto: «Ho naturalmente respinto il principio del cosiddetto autogoverno della Magistratura, incompatibile col concetto dello Stato fascista». Il principio, aborrito dal Ministro Grandi, è attuato nel Consiglio superiore della magistratura della Costituzione democratica.

È un «autogoverno» temperato (governo autonomo, si preferisce definirlo), perché con la presenza nel Csm di un terzo di componenti nominati dal Parlamento si è voluto evitare il rischio di una chiusura corporativa. I componenti magistrati sono eletti dai magistrati «tra gli appartenenti alle varie categorie». Principio elettivo e principio egualitario in linea, d'altronde, con quanto dettato dall'art. 107 comma 3: «I magistrati si distinguono tra loro soltanto per diversità di funzione».

Indipendenza rispetto al potere politico e rifiuto del tradizionale principio gerarchico. I magistrati esercitano funzioni diverse, ma il potere giudiziario è strutturato come potere diffuso. Infatti, la facoltà di sollevare l'eccezione di legittimità costituzionale, rinviando la questione alla Corte costituzionale, è stata attribuita a tutti i giudici. L'indipendenza della magistratura non è privilegio di categoria: nello Stato di diritto è posta affinché «sia garantita l'imparziale giustizia per tutti» come sottolinea il Ministro della Giustizia Gonella. La Corte costituzionale con la sentenza n. 4 del 1986 qualificherà il Csm quale «pietra angolare» del nuovo ordinamento.

Il rilievo del Csm nel quadro costituzionale emerge dalla presidenza attribuita al Presidente della Repubblica. Il Parlamento elegge un terzo dei componenti, tra avvocati e professori universitari in materie giuridiche, per assicurare un collegamento con gli altri poteri dello Stato. Due terzi sono magistrati eletti dai magistrati per assicurare che nel Csm siano rappresentate le diverse posizioni e idee presenti nel corpo giudiziario.

Al Ministro della giustizia spetta la responsabilità per l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia, ma tutta la gestione del corpo giudiziario è attribuita al Csm: «le assunzioni, le assegnazioni ed i trasferimenti, le promozioni ed i provvedimenti disciplinari nei confronti dei magistrati».

### 4. Cosa fa il Consiglio Superiore della Magistratura

Costituzione:

Art. 105. Spettano al Consiglio superiore della magistratura, secondo le norme sull'ordinamento giudiziario, le assunzioni, le assegnazioni ed i trasferimenti, le promozioni ed i provvedimenti disciplinari nei confronti dei magistrati.



Art. 110. Ferme le competenze del Consiglio superiore della magistratura, spettano al Ministro della giustizia l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia.

Come aveva sottolineato il Ministro della Giustizia Gonella «*Con ciò si effettua il trapasso dei poteri che la Costituzione attribuisce al Consiglio Superiore e che il Governo e il Ministro della Giustizia hanno finora esercitati. [...]*». Una netta ripartizione di competenze tra Ministro e Csm, pur nella la necessità di una leale collaborazione.

## 5. Csm e associazioni di magistrati

I problemi e le tensioni che investono la giustizia, il ruolo della magistratura nella società e il rapporto tra giustizia e potere politico finiscono inevitabilmente per riflettersi sul Csm. Una vicenda di tre quarti di secolo non può che essere complessa, segnata da innovazioni e da ritardi, aperture e chiusure, luci e ombre. Tale complessità era inevitabile per una istituzione radicalmente nuova: il Csm della Costituzione del 1948 non ha nulla a che fare con l'istituzione dello stesso nome già presente nell'Italia liberale e poi durante il fascismo con limitate competenze e solo consultive. Non vi erano neppure precedenti in Europa, anzi, come vedremo, sarà il nostro Csm a porsi come modello di riferimento.

Corte costituzionale e Consiglio Superiore della Magistratura rappresentano due delle innovazioni più significative della Costituzione, segnando una rottura anche con l'ordinamento dell'Italia liberale. Dopo un ampio dibattito si era trovato un consenso nella Assemblea costituente, ma il mutato equilibrio politico interno e le tensioni internazionali ritardarono a lungo l'attuazione delle nuove istituzioni. La Corte costituzionale inizia ad operare nel 1956.

Sin dal primo Csm, che si insedia solo nel 1959, il principio di elettività produce i suoi effetti e la pur minoritaria presenza di magistrati più giovani e provenienti dalla «bassa magistratura» porta nel Consiglio la cultura della democrazia costituzionale. Sono magistrati impegnati nella Associazione Nazionale dei Magistrati che si era battuta per l'attuazione del Csm.

La vicenda del Csm, nelle luci e nelle ombre, è strettamente legata a quella dell'Associazione nazionale dei magistrati. In Italia l'associazionismo dei magistrati ha una storia secolare. Nel 1909 viene fondata a Milano l'Associazione Generale tra i Magistrati Italiani, che nel 1925, per evitare di diventare organizzazione del regime, decide l'autoscioglimento. Un gesto di grande dignità che il fascismo non può tollerare, tanto che espelle dalla magistratura i dirigenti dell'Agmi. Non appena recuperata la libertà, già nel 1945 l'associazione si ricostituisce con il nuovo nome di Associazione Nazionale Magistrati. L'Anm svolge da allora un ruolo fondamentale affinché i valori della Costituzione ispirino la cultura dei magistrati italiani.

La magistratura coglie, sia pure con ritardo, il clima di rinnovamento che da qualche anno stava attraversando il Paese, dal governo di centro-sinistra al pontificato di Giovanni XXIII. Nel 1965 entrano in magistratura le prime otto donne, chiudendo una pagina di scandalosa discriminazione. Nello stesso anno nel congresso dell'Associazione nazionale magistrati, che si tiene a Gardone, i magistrati si confrontano con i grandi mutamenti del Paese e con il ruolo del giudice in una società in rapida trasformazione. La mozione finale, approvata all'unanimità, segna la piena adesione della magistratura italiana alla nuova tavola di valori della Costituzione repubblicana. Era stata presentata dalle tre correnti, allora consolidate all'interno dell'Anm, Terzo Potere, Magistratura Indipendente e Magistratura Democratica, che già da alcuni anni rappresentavano le diverse sensibilità dell'associazionismo giudiziario.

Il pluralismo culturale è un tratto fisiologico della magistratura, come di qualsiasi gruppo professionale. Nessun intervento sul sistema elettorale del Csm può pretendere di ignorare la esistenza delle correnti. Ovunque vi è una elezione libera, anche per il direttivo di una bocciofila, si confrontano diverse opinioni e si formano aggregazioni, nuove o consolidate. La storia dell'Anm conferma questa dinamica: nel tempo sono nate e scomparse diverse correnti, alcune con vita breve, altre più stabili, in un quadro di costante mobilità. La presenza, sia in Anm che in Csm, di posizioni minoritarie, anche molto minoritarie, rappresenta un valore importante. Le correnti non sono che libere e trasparenti associazioni di magistrati, nate dalla condivisione di una concezione del sistema di giustizia e delle riforme necessarie.



Questo fenomeno non è affatto peculiare dell'Italia. In tutti i Paesi europei esistono associazioni di magistrati e, quasi sempre, più di una. L'associazionismo dei magistrati è oggetto di attenzione da parte del Consiglio d'Europa. Nella «Magna carta dei giudici» approvata nel 2010 dal Consiglio Consultivo dei Giudici Europei (Ccje) si riconosce espressamente all'art. 12 il diritto dei magistrati ad aderire ad associazioni, nazionali o internazionali, con il compito di difendere la missione della magistratura nella società. Analogamente la Raccomandazione (2012) 12 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa stabilisce all'art. 25 che i giudici devono essere liberi di formare o aderire a organizzazioni professionali che abbiano come obiettivo di difendere la loro indipendenza, proteggere i loro interessi e promuovere lo stato di diritto. Il Parere n. 23 (2020) del Consiglio Consultivo dei Giudici Europei (Ccje), significativamente intitolato «Il ruolo delle associazioni dei magistrati a sostegno dell'indipendenza della giustizia», ne segnala il «contributo alle riforme della giustizia e allo sviluppo dello Stato di diritto». Un ruolo, dunque, che va ben oltre la tutela di interessi corporativi.

Nei Paesi dell'Europa dell'Est, dopo la caduta del muro di Berlino, si è insistito sulla creazione di libere associazioni, in contrapposizione alle precedenti strutture ufficiali e «di regime». Il Consiglio d'Europa ha favorito la nascita del pluralismo di libere associazioni. In molti Paesi, come Francia, Spagna, Belgio, Polonia e Germania, sono attive diverse associazioni di magistrati, le quali concorrono alle elezioni dei Consigli superiori della magistratura o degli organi equivalenti. In contesti caratterizzati da derive autoritarie, invece, le associazioni di magistrati sono osteggiate fino all'estremo della Turchia ove una di esse è stata sciolta e il suo presidente incarcerato. Anche a livello sovranazionale, nell'ambito dell'Unione Europea e del Consiglio d'Europa sono attive diverse associazioni di magistrati.

La vera particolarità italiana non sta nella presenza di più correnti, ma nel fatto che in Italia opera un'unica associazione nazionale di magistrati, l'Anm, che in sostanza è una federazione di diverse associazioni. Oltre il 95% dei magistrati italiani vi aderisce e alle ultime elezioni per gli organismi direttivi l'affluenza ha raggiunto l'80%; un dato che spicca soprattutto se confrontato con la crescente disaffezione per la partecipazione politica e associativa.

L'Anm deve la sua rappresentatività alla capacità di includere tutte le principali visioni presenti nella magistratura. L'Anm afferma la sua autorevolezza quando è capace di esprimere la sintesi del dibattito che si alimenta del pluralismo interno, entra in crisi quanto prevalgono le spinte corporative.

Due sono le tensioni che storicamente si propongono nell'associazionismo giudiziario: da un lato il versante corporativo, ovvero la tutela degli interessi professionali dei magistrati, dall'altro la difesa dell'indipendenza, esterna e interna, come presupposto per garantire i diritti delle persone e il corretto funzionamento della giustizia. Questa dialettica inevitabilmente si riflette, nel bene e nel male, sul Csm.

È grazie anche al sostegno del «Csm delle correnti» negli anni durissimi del terrorismo se nel complesso, nonostante il coinvolgimento diretto quale bersaglio della violenza terroristica e il durissimo prezzo di sangue, la magistratura continua svolgere il suo ruolo senza cedimenti e inoltre non si fa travolgere dalle richieste di giustizia sommaria e dalle forzature sulla valutazione della prova in vista di un risultato di condanna da raggiungere ad ogni costo.

## 6. Il Csm italiano e l'Europa

Il modello italiano di Csm «forte» è stato punto di riferimento per i Paesi mediterranei che hanno ri-conquistato la democrazia, come la Spagna e il Portogallo, e altrettanto lo è stato successivamente per i Paesi dell'Europa centrale e dell'est dopo la caduta del muro di Berlino.

Il Csm italiano nel 2004 si è fatto promotore, insieme a tredici stati membri dell'Unione Europea, della fondazione, a Roma, della Rete europea dei Consigli di giustizia (Encj *European Network of Councils for the Judiciary*) e un componente laico del Csm italiano, Luigi Berlinguer, ne è stato il primo presidente. Ad oggi Encj conta le istituzioni di ventitré stati membri dell'Unione e come osservatori le istituzioni del Regno Unito, Inghilterra e Galles, Scozia, Irlanda del Nord.

In un documento del 2021 si propongono come principi generali di questi Consigli: ampie competenze sulla carriera dei magistrati per assicurarne l'indipendenza; *self government*, autogoverno preferibilmente



con partecipazione di membri laici, ma in ogni caso con almeno metà di magistrati; membri magistrati eletti dai loro pari. Principi analoghi sono proposti dai vari organismi che operano nel più ampio quadro del Consiglio d'Europa. Ne risulta che il Consiglio superiore della magistratura italiano registra sul piano europeo un grado di legittimità ed autorevolezza tale da essere considerato come uno standard.

Altro dato significativo. L'irrigidimento autoritario che, in diversa misura, ha caratterizzato alcuni Paesi, da Polonia a Ungheria a Turchia, ha immediatamente provocato un ridislocamento dei poteri di governo della magistratura da organi del tipo Consiglio superiore o Consiglio di Giustizia al Ministro della Giustizia e al Governo, direttamente o per il tramite di nuovi organismi strettamente controllati dall'esecutivo.



### III GIUDICI E PUBBLICI MINISTERI

- 1. Chi sono i pubblici ministeri?**
- 2. Il codice di procedura penale del 1989 e l'art. 111 della Costituzione**
- 3. Pm italiano: anomalia rispetto al «modello» delle democrazie?**
- 4. Pm: avvocato dell'accusa e «parte imparziale»**
- 5. Processo e verità. Parità delle armi tra accusa e difesa**
- 6. Separazione delle carriere**

#### **1. Chi sono i pubblici ministeri?**

La figura del giudice, autorità terza e imparziale chiamata a dirimere le controversie tra privati e a irrogare le sanzioni per fatti lesivi di persone o beni, è radicata nella cultura occidentale da almeno due millenni. Molto più recente è la figura del pubblico ministero, che comincia ad assumere un ruolo definito solo verso la fine del Medioevo, con l'affermarsi delle monarchie europee. Si consolidano le strutture della giustizia penale, ma con percorsi profondamente differenti tra l'Inghilterra e l'Europa continentale.

In Inghilterra l'iniziativa per la repressione dei reati rimane a lungo affidata ai privati, alle vittime o ai loro familiari. La polizia conduce le indagini, mentre il giudice acquisisce le prove nel processo pubblico, fungendo da arbitro del confronto tra accusa e difesa. L'accusa non è rappresentata da funzionari statali, ma da avvocati incaricati caso per caso. Questo assetto è rimasto sostanzialmente immutato fino alla creazione, pochi decenni fa, del *Crown Prosecution Service*, un corpo di funzionari incaricati di valutare gli esiti delle indagini di polizia, decidere se archiviare o procedere e, in quest'ultimo caso, sostenere l'accusa in giudizio.

La figura del pubblico ministero come funzionario dello Stato nasce invece in Francia, in epoca monarchica. Con la legislazione napoleonica, il Pm diventa un vero e proprio agente del potere esecutivo presso i tribunali. Il modello napoleonico, esportato nell'Europa continentale, viene poi recepito prima in Piemonte e, successivamente, nell'Italia unita.

Nel dibattito attuale si richiama spesso, talvolta impropriamente, la distinzione tra sistemi processuali di tipo accusatorio (tipici dell'Inghilterra e poi degli Stati Uniti) e sistemi di tipo inquisitorio (propri dell'Europa continentale). Il processo inquisitorio, derivato storicamente dal sistema della Chiesa cattolica, si fonda sul principio di autorità e attribuisce un ruolo predominante all'accusa, rappresentata dal giudice istruttore. Quest'ultimo raccoglie le prove a carico dell'indagato in segreto, con ampia possibilità di disporre la carcerazione preventiva. Anche quando la tortura è stata abbandonata, il sistema ha mantenuto a lungo una forte asimmetria tra accusa e difesa, con una presunzione di colpevolezza più che di innocenza. L'istruttoria, condotta per iscritto senza la partecipazione effettiva della difesa, viene poi trasmessa al giudice del processo.

Nel modello accusatorio, invece, gli elementi raccolti nella fase delle indagini non vengono trasmessi al giudice del dibattimento. Le prove si formano in aula, in contraddittorio tra accusa e difesa, secondo regole stringenti di ammissibilità e con maggiori garanzie di difesa per l'imputato. La custodia cautelare è limitata e vige la presunzione di innocenza.

È importante non lasciarsi fuorviare dal termine «inquisitorio», che evoca il Tribunale dell'Inquisizione, l'abiura di Galileo o il rogo di Giordano Bruno. I sistemi inquisitori moderni – come quello francese, dove persiste la figura del giudice istruttore – sono stati profondamente riformati nel tempo, introducendo garanzie difensive sempre più ampie e un contraddittorio effettivo nel dibattimento. Nessuno studioso che abbia approfondito le due realtà sosterrebbe che il processo accusatorio statunitense assicuri il giusto processo e le garanzie della difesa meglio del processo inquisitorio francese.

Quando si mettono a confronto sistemi differenti, dunque, non basta richiamarsi alle etichette. Occorre valutare l'equilibrio complessivo dell'ordinamento, la prassi concreta di applicazione dei principi e gli aspetti culturali che ne influenzano il funzionamento.



## 2. Il codice di procedura penale del 1989 e l'art. 111 della Costituzione

Dopo alcune modifiche che avevano introdotto rilevanti garanzie difensive nel codice di procedura penale di impianto inquisitorio del 1930, il cosiddetto «Codice Rocco», dal nome del Ministro Guardasigilli dell'epoca, il 24 ottobre 1989 entra in vigore il nuovo Codice di procedura penale, ispirato al modello accusatorio. La piena applicazione del nuovo sistema incontra però resistenze culturali, cui si sommano le leggi adottate nel 1992 per fronteggiare la criminalità mafiosa: un contesto che alimenta interpretazioni discusse e non di rado contrastanti. Con la riforma dell'art. 111 della Costituzione, introdotta dalla Legge costituzionale n. 2 del 1999, il Parlamento riafferma con decisione il principio secondo cui la prova deve formarsi nel contraddittorio davanti a un giudice.

Si è inserito in Costituzione il principio del contraddittorio per la formazione della prova, che è uno dei caratteri centrali del processo accusatorio. La nuova disciplina riguarda il processo e l'assunzione delle prove. Si è costituzionalizzato il contraddittorio che come ha scritto il Professor Glauco Giostra «costituisce uno strumento, ancora oggi il meno imperfetto, per la ricerca della verità o, meglio, per ridurre il più possibile lo scarto tra la verità giudiziaria e la verità storica». È dunque una norma che riguarda le regole del processo, ma nulla dice sulla posizione istituzionale del pubblico ministero.

Il metodo del contraddittorio è fatto proprio anche da molti sistemi misti che cumulano caratteristiche dell'accusatorio e dell'inquisitorio.

I «modelli puri» accusatorio e inquisitorio non sono riscontrabili nella realtà. Infatti, il modello accusatorio puro non esiste neppure nella situazione sempre più differenziata del mondo anglosassone, tra Regno Unito e Stati Uniti. Dedicare particolare attenzione al pubblico ministero statunitense chiamato *prosecutor* è necessario poiché continua da noi ad essere diffusa l'idea che con il codice di ispirazione accusatoria del 1989 si sia adottato il «codice all'americana».

In Italia il grande pubblico e anche non pochi sedicenti esperti conoscono il processo degli Stati Uniti attraverso le serie televisive nelle quali viene rappresentato il processo pubblico davanti alla giuria, ove agguerriti avvocati difensori fronteggiano altrettanto agguerriti *prosecutors*. È ancora vivo il ricordo del grande successo della serie televisiva statunitense *Perry Mason*. L'*happy end* è d'obbligo e la verità trionfa. La realtà è molto diversa.

Circa il 97% dei procedimenti penali non si conclude in giudizio, ma è definito con accordi, patteggiamenti di vario tipo tra *prosecutor* e indagato, con un intervento del tutto marginale del giudice. Lo «splendore» del processo dinanzi ai giurati in cui accusa e difesa si fronteggiano in leale battaglia in condizioni di parità delle armi, attraverso interrogatorio e controinterrogatorio dei testimoni, è dunque riservato al 3% dei casi, per di più con una discriminazione economica decisiva a favore di coloro che possono permettersi la costosissima difesa dell'avvocato privato. La possibilità di essere subito scarcerati e poter comparire liberi al processo è determinata dal meccanismo di rilascio su cauzione, che ancora una volta produce una discriminazione economica.

## 3. Pm italiano: anomalia rispetto al «modello» delle democrazie?

L'assetto italiano del Pm, secondo alcuni, rappresenterebbe un'anomalia assoluta rispetto al modello di Pm comune a tutte le altre democrazie occidentali. Ma il pubblico ministero rimane l'istituzione più diversificata in Europa. *Quante figure di pubblico ministero...* è il titolo del capitolo sul Pm di un volume sulle procedure penali d'Europa.

Il ruolo del Pm è legato alle regole del processo penale e alla collocazione del sistema giudiziario nel quadro delle istituzioni di ogni Paese.

Non ha senso confrontare Pm nominati con elezione popolare diretta, come in diversi cantoni Svizzeri (e in molti Stati statunitensi); Pm che operano in un processo che prevede il giudice istruttore ovvero infine con il peculiare sistema di indagini e di accusa in giudizio dell'Inghilterra e del Galles.

Contrariamente a quanto spesso polemicamente si dice sulla anomalia del Pm italiano è del tutto evidente l'estrema difficoltà di individuare un «modello di Pm» in Europa e ancor di più fuori dell'Europa.



#### 4. Pm: avvocato dell'accusa e «parte imparziale»

Pm, «avvocato dell'accusa» si dice talora per sottolineare il ruolo diverso di questo magistrato rispetto al giudice. La ulteriore forzatura polemica «avvocato della polizia» è incompatibile con il nostro sistema processuale e con i principi costituzionali.

Il Pm potrebbe anche essere definito «avvocato dell'accusa», ma si dovrebbe precisare «avvocato della pubblica accusa» e dunque con ruolo e doveri radicalmente distinti dall'«avvocato della difesa». Il Pm ha un duplice volto: costruisce e sostiene l'accusa, ma come parte pubblica ha un dovere di verità che lo differenzia radicalmente dall'avvocato difensore.

In Italia si usa dire che il Pm è «parte imparziale», un ossimoro, sì, oggetto di polemiche, talora di sbrigativi atteggiamenti liquidatori. È ovvio che l'«imparzialità» del Pm si atteggia in modo ben diverso dalla imparzialità del giudice terzo.

Se a «parte imparziale» si aggiunge però il qualificativo di «pubblica», allora non è più un ossimoro: l'imparzialità è, per la parte pubblica, imperativo che risulta dalle esigenze di posizione istituzionale, di professionalità e deontologia.

L'imparzialità del Pm si declina in modi molto diversi a seconda delle fasi dell'indagine e del processo. Il Pm deve essere «più imparziale» quando nella fase delle indagini preliminari è «solo», senza il confronto con la difesa. Di qui la regola posta dall'art. 358 codice di procedura penale: «Il pubblico ministero [...] svolge altresì accertamenti su fatti e circostanze a favore della persona sottoposta alle indagini». Passo dopo passo un Pm professionalmente attrezzato deve sottoporre ad analisi critica la propria ipotesi di accusa. Al processo, nel dibattimento dinanzi al giudice, sarà accentuato il ruolo di parte per poi ritornare all'equilibrio della «parte imparziale» al momento della requisitoria finale, ove il Pm si confronterà con il risultato del contraddittorio. E il Pm «vincerà la causa» anche quando fosse egli stesso a chiedere e ottenere l'assoluzione.

#### 5. Processo e verità. Parità delle armi tra accusa e difesa

L'obiettivo del processo penale è quello di «stabilire la verità». La posizione della parte pubblica è radicalmente diversa da quella della parte privata. Per il difensore, ferme le regole procedurali, unico obiettivo e insieme rigoroso obbligo deontologico è la difesa del cliente; per il Pm, a livello di regola processuale e di obbligo deontologico, unico obiettivo è la ricerca della verità, anche se contrasti con la sua iniziale tesi accusatoria e si traduca in acquisizioni a favore dell'imputato.

Ma l'obiettività dell'organo del Pm è sempre in tensione con il ruolo di accusatore. La delicata posizione del Pm, parte, ma parte pubblica, rende essenziale che abbia sempre come riferimento il valore del metodo del contraddittorio e il rispetto del ruolo del difensore.

Nel processo di fronte al giudice nel dibattimento accusa e difesa concorrono nel confronto contraddittorio alla raccolta delle prove. «Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità» (art. 111 co. 2 Costituzione). Con questo passaggio, come abbiamo visto, a seguito delle modifiche introdotte nel 1999 è stato «costituzionalizzato» il principio del contraddittorio, facendo riferimento inoltre al principio della cosiddetta «parità delle armi» tra accusa e difesa.

Ma bisogna andare cauti nel trarre dal nuovo testo costituzionale conseguenze ulteriori rispetto al principio, questo sì fondamentale, dell'assunzione delle prove in contraddittorio in condizioni di parità tra le parti, accusa e difesa. Con il nuovo art. 111 Costituzione viene giustamente valorizzato il ruolo dell'avvocato della difesa. Ma il principio di parità non opera a tutto campo: il Pm, nella richiesta al giudice dell'indagine preliminare di emettere una misura cautelare, è tenuto a presentare «gli elementi su cui la richiesta si fonda, nonché tutti gli elementi a favore dell'imputato e le eventuali deduzioni e memorie difensive già depositate» (art. 291 codice di procedura penale). Ovviamente al difensore è precluso rendere noti elementi a carico dell'imputato: se «rendendosi infedele ai suoi doveri professionali, arreca nocimento agli interessi della parte da lui difesa» incorre nel reato di infedele patrocinio previsto dall'art. 380 del codice penale con pena della reclusione da uno a tre anni. Il Pm parte pubblica, che all'esito del



dibattimento veda non sostenibile la tesi di accusa, ha il «dovere» di chiedere l'assoluzione. La parte privata ha sempre il «dovere» di sostenere la difesa, anche di fronte a prove che possano apparire schiaccianti, scegliendo tra richiesta di assoluzione o di attenuanti nella strategia difensiva ritenuta più utile.

## 6. Separazione delle carriere

Il «protagonismo», inedito per il passato, che il Pm ha assunto nelle indagini su terrorismo, dapprima, e poi su mafia e corruzione nella politica ha aperto sin dai primi anni Ottanta del secolo scorso una riflessione critica su ruolo e responsabilità del Pm. L'adozione nel 1989 di un codice di procedura penale di ispirazione accusatoria e la modifica adottata nel 1999 dell'art. 111 della Costituzione hanno rilanciato il dibattito sulla posizione del pubblico ministero. Dalla scelta di un processo di tipo accusatorio si è ritenuto da taluno dovesse conseguire un mutamento radicale nella posizione del Pm.

È bene aver presente la posizione della pubblica accusa nei diversi ordinamenti. Pur nella grande varietà delle figure di Pm, nella maggioranza dei sistemi democratici le carriere dei pubblici ministeri sono del tutto separate da quelle dei giudici, a partire dalle modalità di nomina. Ma altrettanto pacifico è che in tutti questi sistemi (con un'unica isolata eccezione, quella del Portogallo, che peraltro ha posto non pochi problemi) il Pm è soggetto, in misura più o meno stringente, alle direttive del governo. Pressoché ovunque è frequente il passaggio dalla funzione di pubblico ministero a quella di giudice (e viceversa), spesso anche nella stessa giurisdizione. Negli Stati Uniti una carriera tipica vede un avvocato essere eletto *prosecutor* nel distretto di uno Stato, per poi tornare magari all'esercizio dell'avvocatura, quindi essere nominato *Attorney general*, pubblico ministero nel sistema federale, e infine giudice a diversi livelli del sistema federale. In Europa il passaggio tra funzioni di Pm e di giudice (e viceversa) è frequente nel sistema di qualche Land della Germania.

Giudici e Pm fanno parte di un unico corpo e di un'unica carriera oltre che in Italia anche in Francia e in Belgio, una porzione, dunque, non così piccola dell'Europa. In Francia anzi si promuove, come elemento di crescita della professionalità, lo svolgere nel corso della carriera funzioni sia di giudice che di Pm. Il *Conseil Supérieur de la Magistrature* francese opera sia in formazione plenaria che in formazioni distinte giudici e Pm. Infatti, lì la figura del Pm, quanto a garanzie di indipendenza non è del tutto allineata a quella del giudice per il permanere di quello che chiamano il «cordone ombelicale» tra Pm e Ministro della Giustizia. Peraltro, una serie di interventi legislativi ha progressivamente ridotto l'«influenza» del Ministro sulle indagini: può impartire direttive di carattere generale, ma quelle su casi specifici sono state dapprima inquadrate come direttive scritte e inserite nel fascicolo e infine ammesse solo come indicazioni in positivo per procedere ad indagini e non in negativo per non procedere.

La separazione delle carriere non è di per sé imposta dall'adozione di un processo di tipo accusatorio, la cui caratteristica essenziale è la regola del contraddittorio come metodo per l'acquisizione della prova davanti al giudice. Nel corso degli ultimi decenni sono stati introdotti limiti e condizioni per il passaggio tra una funzione e l'altra: non più di un certo numero di passaggi nel corso dell'intera carriera, limitazioni territoriali e tra le funzioni civile e penale. Da ultimo, con una delle norme del 2022 delle «leggi Cartabia», il mutamento di funzioni è consentito una sola volta nei primi nove anni di carriera, con la possibilità di un ulteriore passaggio ma solo da giudice a Pm e con una serie di stringenti limiti e preclusioni.

In conseguenza di queste innovazioni il numero dei magistrati che mutano di funzioni si è drasticamente ridotto (negli ultimi anni non più di una ventina su oltre 9.000 magistrati in servizio).

Nella scorsa legislatura era stata presentata da una associazione di avvocati, l'Unione delle Camere Penali, una Proposta di legge costituzionale di iniziativa popolare sulla separazione delle carriere.

Sulla prospettiva della separazione posizioni critiche sono state espresse da numerosi costituzionalisti e anche da autorevoli avvocati penalisti. Per tutti si può citare un illustre professore di diritto penale che è anche un indiscusso «principe del foro», il professor avvocato Franco Coppi.

*D: Sulla separazione delle funzioni che ne pensa?*

*R: A parte il fatto che quando potremo permetterci il lusso di discuterne vorrà dire che tutti i problemi della giustizia sono stati risolti. Ma poi vogliamo davvero che qualcuno passi la vita ad accusare?*



*D: Lei no. Perché?*

*R: Creeremmo degli automi. Lo scambio di esperienze aiuta a interpretare il singolo ruolo. Ho conosciuto magistrati che da giudici istruttori sono divenuti Pm e poi giudici, interpretando benissimo i vari ruoli. Ci penserei.*  
*(Corriere della Sera, 18 febbraio 2022, p. 6).*

Quella Proposta, decaduta per la fine della legislatura, è stata poi riprodotta testualmente in tre Proposte di legge costituzionale presentate alla Camera, ma tutte sono state superate dal Disegno di legge governativo intitolato «Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte Disciplinare» a firma Meloni/Nordio presentato il 13 giugno 2024 definitivamente approvato anche in seconda lettura e ora sottoposto a referendum. Nonostante nel dibattito pubblico molti continuino a parlare di «separazione delle carriere» ora questo è un aspetto del tutto marginale in una proposta di modifica radicale del sistema costituzionale della magistratura.



## IV LE RAGIONI DEL NO

- 1. Non si tratta di separare le carriere di giudici e Pm**
- 2. Una «Costituzione à la carte»**
- 3. Un Csm ridotto alla quasi irrilevanza. Spezzettato in due**
- 4. Un Csm composto «con il tiro dei dadi»**
- 5. Le associazioni dei magistrati e il Csm**
- 6. La giustizia disciplinare dei magistrati**
- 7. L'Alta Corte Disciplinare**
- 8. Il pubblico ministero «separato»**
- 9. Il «riequilibrio dei poteri» tra magistratura e politica secondo Nordio**
- 10. Indipendenza della magistratura è garanzia dei diritti di tutti**

### **1. Non si tratta di separare le carriere di giudici e Pm**

La legge costituzionale sulla quale saremo chiamati a votare con il referendum è intitolata: «Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte Disciplinare» e così comparirà nella scheda sulla quale dovremo barrare il SÌ o il NO.

La «separazione delle carriere» tra giudici e pubblici ministeri era stata al centro di alcune proposte di legge presentate nell'ottobre 2022. Mentre era in corso l'esame in Commissione alla Camera, il 13 giugno 2024 sopraggiunge il Disegno di legge governativo a firma Meloni/Nordio e le precedenti proposte vengono di fatto «cestinate». Ora l'obiettivo non è più la sola separazione delle carriere, ma una riscrittura radicale del sistema costituzionale della magistratura: cioè, delle norme che non solo affermano la indipendenza della magistratura, ma predispongono le istituzioni per renderla non mera proclamazione, ma garanzia effettiva. La separazione che era il piatto forte delle originarie proposte è oggi ridotta al ruolo di contorno. Il quesito su cui si voterà è unico, non scindibile. Un sostenitore da sempre della separazione, Marco Boato, pur mantenendo sul punto la sua posizione, dichiara oggi di esprimersi per il NO, valutando il complesso della riforma. Non tutti pur di avere quello che ora è solo contorno sono disposti ad «ingoiare» l'indigesto piatto forte.

L'indipendenza della magistratura è il presupposto per garantire i diritti delle persone e l'egualianza di tutti davanti alla legge. La questione, quindi, riguarda tutti, l'intera collettività: non è un dibattito teorico tra esperti di diritto.

Consiglio Superiore della Magistratura e Corte costituzionale sono innovazioni della Costituzione della rinata democrazia. L'esperienza della dittatura fascista e la fragilità dell'ordinamento liberale hanno spinto i Costituenti non solo a curare la struttura di Parlamento e Governo, ma di prestare anche particolare attenzione alle istituzioni di garanzia. Con la Corte costituzionale si pone un rimedio all'eventualità che Parlamento approvi una legge in contrasto con i principi costituzionali, perché la Corte può «annullare» quella legge. Il Csm rappresenta l'argine istituzionale contro la tentazione, sempre possibile, di un Governo che volesse interferire sulle decisioni dei magistrati. I Costituenti avevano ben presente quanto era alle loro spalle: l'ordinamento dell'Italia liberale prefascista prevedeva garanzie così fragili per l'indipendenza della magistratura che il fascismo, per averne il controllo ove fosse necessario, non ebbe bisogno di mutare nulla.

Nel 1986 la Corte costituzionale definisce il Csm «pietra angolare» del nuovo ordinamento giudiziario della Repubblica. Le due istituzioni sono strettamente connesse: il controllo di costituzionalità della Corte costituzionale deve essere attivato da ogni giudice quando nel corso di un processo la questione appaia non «manifestamente infondata». Ma se il Governo, espressione della maggioranza parlamentare che ha approvato quella legge, avesse degli strumenti per influire sulla magistratura anche la Corte costituzionale potrebbe essere paralizzata.



L'indipendenza effettiva della magistratura costituisce una garanzia dei diritti delle persone nella quotidiana amministrazione della giustizia, nelle cause civili come in quelle penali, ed è il presupposto per l'attivazione della Corte costituzionale.

Questo sistema di garanzie verrebbe reso più fragile dalla riforma Nordio. Altro che semplice separazione delle carriere.

Rimane al primo comma dell'art. 104 Costituzione la proclamazione dell'indipendenza della magistratura tutta da «ogni altro potere». I sostenitori della riforma lo enfatizzano, ma se ci guardiamo attorno vediamo che il principio dell'indipendenza della magistratura viene mantenuto anche nelle Costituzioni di ordinamenti autoritari: a nulla vale in mancanza di istituti che ne assicurino l'effettività. Il cittadino italiano Alberto Trenini, di recente liberato dopo 423 giorni di detenzione senza alcuna garanzia. Eppure, nella Costituzione del Venezuela all'art. 254 leggiamo: «El poder judicial es independiente»!

Rimane dunque con la riforma Nordio l'art. 104 della Costituzione, che però trova la sua garanzia di effettività nei poteri attribuiti al Csm nel successivo art. 105 Costituzione: due norme inscindibili.

Con le modifiche all'art. 105 su struttura e composizione dell'organo che pur continua a chiamarsi Csm, si ridefinisce il rapporto tra potere politico e potere giudiziario, giudici e Pm. E d'altronde questo proposito è espresso da diversi esponenti del governo, ma il termine eufemistico «ridefinizione» indica in realtà l'intento di mutare l'equilibrio stabilito dalla Costituzione tra magistratura e governo. Una questione che non riguarda la magistratura, ma tutti i cittadini.

## 2. Una «Costituzione à la carte»

Per modifiche così rilevanti conta il metodo. All'Assemblea costituente si è voluta una Costituzione «rigida». Cosa significa? Anzitutto che la Corte costituzionale può «annullare» una legge ordinaria votata dal Parlamento che violi i principi costituzionali. Inoltre, il Parlamento può integrare o modificare la Costituzione solo con una particolare procedura: due successive votazioni di ciascuna delle due Camere, un intervallo di tre mesi tra le due. Se il testo non è approvato all'ultima lettura con una maggioranza di due terzi può essere sottoposto a referendum e l'ultima parola spetta ai cittadini. Andremo dunque a votare. Tutto bene? Nella forma Sì, nella sostanza No.

La riforma Nordio è stata presentata alla Camera il 13 giugno 2024. Si è immediatamente aperto un dibattito nel Paese. Il Csm ha espresso un proprio parere: sono stati pubblicati sia il testo, fortemente critico, approvato a larga maggioranza, sia il testo, rimasto in minoranza, ove, pur esprimendo un consenso di massima alla riforma, si avanzano numerose ed importanti proposte di modifica. La Commissione della Camera ha avviato le audizioni degli esperti indicati dalla maggioranza e dall'opposizione.

Per un breve momento è sembrato che il confronto potesse incidere e sono circolate anche ipotesi di emendamenti da parte della stessa maggioranza. Un'illusione. Il Governo ha dichiarato che il testo era «blindato», senza remore nell'uso di un linguaggio bellico di fronte alle tragedie in corso. Dal 31 giugno 2024 al 30 ottobre 2024 si è svolto un ampio confronto nel Paese: seminari, convegni, talk show televisivi, numerose audizioni di esperti nelle Commissioni parlamentari. Risultato: tutti gli emendamenti presentati dalle opposizioni respinti, approvazione alla Camera poi al Senato, quindi, tre mesi dopo, nuovamente alla Camera e poi al Senato. Non una virgola del testo originario è stata cambiata. La «blindatura» è stata poi teorizzata dal Ministro Nordio nel suo libro *Una nuova giustizia* pp. 95-96: «Quando alla fine si è arrivati alle votazioni, qualsiasi modifica del testo sarebbe stata incompatibile con i tempi necessari all'approvazione e soprattutto al successivo inevitabile referendum». Una concezione davvero singolare del rapporto Governo/Parlamento e dell'opposizione parlamentare vista come «perdita di tempo».

Questo atteggiamento della maggioranza ha di fatto vanificato il particolare percorso di riflessione che il saggio Costituente aveva previsto. Persino per i decreti-legge adottati dal Governo, la prassi ci mostra che al momento della conversione in legge in Parlamento, la maggioranza accoglie spesso modifiche. Non è stato così per una rilevantissima modifica della Costituzione. Se non vi fossero molte e precise ragioni di merito, basterebbe questo strappo per votare No al referendum.



### 3. Un Csm ridotto alla quasi irrilevanza. Spezzettato in due

La struttura, la composizione e le competenze del Consiglio superiore della magistratura sono un elemento essenziale nel sistema costituzionale. Il Csm con la riforma Nordio è ridotto alla quasi irrilevanza. L'aggettivo «superiore» suona irridente ed è quasi beffardo continuare a chiamare in causa il Presidente della Repubblica per presiedere i due mini-Consigli.

Sono previsti due distinti Csm, uno per i giudici e uno per i pubblici ministeri: mantengono le competenze del Csm attuale, ma sono concepiti come organi non comunicanti. Queste competenze riguardano tutta la magistratura, il sistema di giustizia unitariamente inteso. Pensiamo alle assegnazioni e ai trasferimenti, in sostanza la «politica del personale» che deve misurarsi con la necessità di gestire la carenza di magistrati, essendo quelli effettivamente in servizio insufficienti a coprire tutti i posti previsti. Il Csm dei giudici potrebbe ritenere prioritario nelle assegnazioni e nei trasferimenti coprire i posti vacanti nei Tribunali A e B, sulla base di valutazioni sul carico di lavoro, sul bacino d'utenza e sulle emergenze del momento. Il Csm dei pubblici ministeri, sulla base di sue autonome valutazioni, potrebbe privilegiare le Procure presso i Tribunale C e D. I Tribunali A e B avranno molti giudici, ma pochi Pm; l'opposto per il Tribunali C e D. Come si potrà valutare il Progetto organizzativo di una Procura senza coordinarlo con quello corrispondente del Tribunale? L'esperienza insegna che per assicurare la funzionalità di un Ufficio giudiziario è essenziale il coordinamento organizzativo tra Tribunale e Procure ed entrambi insieme con l'avvocatura.

La distinzione in due organi rigidamente separati è priva di logica. Non a caso in una prima fase del dibattito parlamentare persino esponenti della maggioranza avevano proposto un unico organo articolato in due sezioni, con una sessione plenaria. Ma la «blindatura» imposta dal governo ha impedito qualsiasi modifica. Inizialmente il Ministro Nordio aveva detto che la riforma avrebbe migliorato l'efficienza della giustizia; poi ha ammesso che si interveniva solo su questioni di principio. Ma un'analisi attenta degli effetti pratici della riforma mostra che si avrà un impatto negativo sulla funzionalità della giustizia. Così è per il Csm spezzettato in due, e così, si vedrà più avanti, per diversi altri aspetti.

### 4. Un Csm composto «con il tiro dei dadi»

Il Csm è, anche, organo di gestione del personale, ma è posto tra gli organi di rilievo costituzionale perché garanzia dell'indipendenza della magistratura. Per questo lo si è voluto composto in parte da membri nominati dal Parlamento, con la solennità della seduta comune di Camera e Senato. E soprattutto il rilievo costituzionale dell'organo è indicato dalla presidenza attribuita al Presidente della Repubblica. Non si scomoda il Capo dello Stato per un semplice ufficio del personale.

Attualmente i componenti del Csm sono per un terzo professori universitari in materie giuridiche e avvocati nominati dal Parlamento, per due terzi sono magistrati eletti da tutti i magistrati. Con la riforma la proporzione rimane per i due nuovi Csm, ma è la sola cosa che rimane. Si cancella un aspetto essenziale: il metodo dell'elezione che conferisce autorevolezza e assicura che nell'istituzione siano rappresentate le diverse idee e posizioni presenti nei rispettivi corpi elettorali, Parlamento e magistratura.

In particolare, l'elettività dei componenti togati assicura la presenza nel Csm delle diverse idee dei magistrati in tema di organizzazione della giustizia. Non è la rappresentanza che caratterizza gli organi politici, ma attraverso il principio della elettività dei togati da parte di tutti i magistrati il Costituente ha voluto che nel Csm, per due terzi sia «rappresentato» il pluralismo della magistratura.

Il Csm è organo di autogoverno o, meglio, di governo autonomo della magistratura: oggi è «governata» da rappresentanti eletti, domani sarà governata dal caso, dal tiro dei dadi. Il Parlamento si auto-umilia dichiarandosi incapace di eleggere i suoi rappresentanti del Csm, ma si auto-umilia fino a un certo punto. I due terzi dei laici non saranno sorteggiati tra le decine di migliaia di avvocati con almeno quindici anni di esercizio e di professori ordinari di università in materie giuridiche, ma in un elenco ristretto che il Parlamento stabilisce, in seduta comune entro sei mesi dall'insediamento. Finora la maggioranza elevata, il quorum, richiesto per la nomina dei componenti laici ha assicurato che in Csm siano presenti laici indicati sia dalla maggioranza che dall'opposizione. Domani potrebbe verificarsi di tutto: un elenco ristretto «blindato» dalla maggioranza del momento, un elenco un po' più allargato, ma non sappiamo



quanto. Poi il lancio dei dadi potrebbe portare comunque ad esponenti di una sola parte o a soli professori o a soli avvocati.

I componenti magistrati, i togati, saranno invece sorteggiati tra tutti i magistrati in servizio. Si parla di sorteggio «temperato» per i laici e «secco» per i togati. Questa diversificazione determina una maggiore legittimazione della componente laica rispetto a quella togata.

L'elezione è il metodo indicato in ambito del Consiglio d'Europa. Il parere n. 24 (2021) del Ccje Consiglio Consultivo dei giudici europei sostiene, per i magistrati componenti dei Consigli di Giustizia, l'elettività da parte dei magistrati stessi «al fine di garantire la più ampia rappresentanza possibile».

Con il sorteggio, insomma, si muta un carattere essenziale del Csm. Lo ha colto bene, nell'intervista rilasciata a *Il Foglio* il 14 marzo 2025, il sottosegretario alla giustizia on. Del Mastro. Il linguaggio è colorito e, come dire, un po' ruvido: «*L'unica cosa figa della riforma è il sorteggio dei togati al Csm*», ma coglie esattamente il nucleo forte della riforma.

Il sorteggio per i magistrati è espressione della logica dell'«uno vale uno». Nessuna attenzione alla circostanza che gestire il corpo giudiziario e la sua organizzazione è cosa diversa dal giudicare e dall'investigare: la realtà ci mostra capi di ufficio ottimi giuristi e ottimi organizzatori, ma anche il caso di ottimi giuristi e cattivi organizzatori. Parte notevole dell'attività del Consiglio è la gestione del corpo giudiziario e un Csm composto secondo quanto il caso ha voluto non è garanzia di buona amministrazione. Ma il Csm non è solo organo di amministrazione: è garante dell'indipendenza della magistratura e si deve misurare con i problemi della giustizia e con le proposte di riforma. Queste alte funzioni richiedono che la scelta sia fondata sulla base delle idee su questi grandi temi e non sulla sola appartenenza alla corporazione. Con il sorteggio vi è il rischio che prevalgano logiche di corporativismo. Ed anche di clientelismo: le «monadi» sorteggiate, prive di ogni collegamento tra loro sulla base di comunanza di idee e di ogni riferimento con la base dei magistrati, potrebbero ispirarsi a logiche di amicizia o territoriali.

## 5. Le associazioni dei magistrati e il Csm

La ragione della abolizione della elettività sarebbe quella di troncare l'indebita influenza delle correnti dell'Associazione nazionale magistrati sul funzionamento del Csm. Le degenerazioni del «correntismo» sono emerse nella vicenda della riunione del 2019 a Roma all'Hotel Champagne, ove alcuni magistrati, insieme ad alcuni politici, tentavano di influire sulla nomina del Procuratore della Repubblica di Roma. Una pagina oscura, ma in un sussulto di dignità sono state le correnti a indurre alle dimissioni cinque componenti del Csm, a vario titolo coinvolti nella vicenda, prima ed indipendentemente da iniziative disciplinari. Questo in un Paese in cui le dimissioni da qualunque incarico pubblico sono una pratica quasi ignota. Il principale protagonista è stato radiato dalla magistratura. Sono passati sette anni, l'attenzione ad evitare degenerazioni deve rimanere sempre alta, ma la reazione vi è stata. Il Vicepresidente dell'attuale Csm Fabio Pinelli ha dato atto che nell'anno 2024 oltre l'80% delle nomine agli incarichi direttivi è avvenuta all'unanimità. Che poi in alcuni casi nella votazione ci si divida, nel gergo giornalistico «il Csm si spacca», non è necessariamente dovuto a logiche di schieramento, ma semplicemente a diverse legittime visioni sulla scelta, tra i candidati, della persona più adatta a dirigere quell'ufficio.

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. Oltre il 95% dei magistrati è iscritto all'Anm; alle recenti elezioni per il rinnovo degli organi dirigenti dell'Anm ha votato l'80%, percentuale altissima in tempi di scarsa partecipazione. Le associazioni dei magistrati esistono con i loro pregi e i loro difetti, che devono essere contrastati, ma non certo con il sorteggio.

L'Associazione Nazionale dei Magistrati ha avuto nei primi due decenni della Repubblica un ruolo fondamentale nel far maturare l'adesione ai nuovi valori della Costituzione nella cultura di un corpo di magistrati che aveva svolto la parte iniziale della carriera nel clima del fascismo. Il pluralismo che si è tradotto nella formazione delle «correnti» è stato motore di dibattiti e riflessioni nei successivi decenni quando le



riforme adottate dal Parlamento (e in taluni casi i ritardi) hanno posto i magistrati di fronte ai problemi di interpretazione e applicazioni di leggi nuove e complesse. Lo «spirito di corpo» ha sostenuto la magistratura, che fa riferimento all'Anm e al Csm, nei momenti più duri quando i colleghi cadevano sotto i colpi dei terroristi e della mafia. Nello stesso tempo questa magistratura ha condotto allora indagini e processi nel pieno rispetto delle garanzie.

Il confronto nell'Anm ha indotto i magistrati ad andare oltre la quotidiana gestione del loro specifico per misurarsi con i problemi più generali della giustizia e con le riforme necessarie. Questa consapevolezza è stata portata dai magistrati eletti al Csm, nel pluralismo delle analisi e delle proposte.

## 6. La giustizia disciplinare dei magistrati

La competenza a giudicare sugli illeciti disciplinari dei magistrati sarebbe attribuita ad un organismo distinto denominato «Alta Corte disciplinare». Dopo il Csm spezzettato in due organi non comunicanti e il sorteggio dei componenti questo terzo passaggio mira, nel disegno complessivo, a ridurre alla quasi irrilevanza il sistema di autogoverno della magistratura, sottraendogli anche la funzione disciplinare. Questo il disegno, che si cerca di occultare invocando il presunto «lassismo» del Csm nell'esercizio della giustizia disciplinare. Si sostiene che, benché nella Sezione disciplinare sieda anche un terzo di membri laici, i magistrati farebbero «blocco» tra loro e si auto assolverebbero in un sistema di «giustizia domestica». Lo ha ripetuto di recente il Ministro Nordio: «*L'Alta Corte evita una falla oggi esistente. Nell'attuale Csm [...] le condotte gravi rimangono impunite, e di tanto in tanto viene punito qualche magistrato per dare un esempio formale, magari per ritardi nel deposito delle sentenze, con pene e sanzioni molto morbide come la censura.*» I dati ufficiali smentiscono chiaramente tali affermazioni.

Sono eloquenti i numeri contenuti nella Relazione sull'amministrazione della giustizia per l'anno 2024 del Procuratore generale della Cassazione Luigi Salvato (24 gennaio 2025). Le statistiche confermano quanto già risultava dagli anni precedenti. La giustizia disciplinare del Csm è particolarmente rigorosa. Su 24 pronunce con sanzioni, la maggior parte riguarda le tipologie più severe: 0 ammonimenti, 10 censure, 8 perdite di anzianità, 2 rimozioni. La sanzione massima, la radiazione dall'ordine giudiziario, è stata applicata in due casi. A questi si devono aggiungere 8 decisioni di «non doversi procedere» dovute alle dimissioni volontarie anticipate da parte del magistrato dopo l'apertura del procedimento disciplinare, quasi sempre a fronte di addebiti gravi.

Questi dati (su circa 9.000 magistrati in servizio), insieme alla prevalenza delle sanzioni più gravi, attestano il rigore del sistema disciplinare. Si devono aggiungere quattro sospensioni cautelari dalle funzioni, misura applicata per gli addebiti più gravi e che, ferma la presunzione di innocenza che potrebbe portare nel giudizio di merito anche al proscioglimento, in molti casi si conclude con l'applicazione delle sanzioni più gravi. Naturalmente non mancano le assoluzioni in percentuale fisiologica, a meno che per il giudice disciplinare debba valere il principio di accogliere tutte le richieste dell'accusa.

L'azione disciplinare può essere promossa sia dal Ministro sia dal Procuratore generale presso la Cassazione. Ebbene nel 2024 le iniziative del Ministro, che può avvalersi per le indagini della conspicua struttura dell'Ispettorato generale, sono state solo il 33,8% del totale. Il Ministro Nordio, che per di più non ha quasi mai impugnato le sentenze di assoluzione, è il migliore *testimonial* del rigore della gestione disciplinare del Csm.

Un dato spesso evocato come sintomo del presunto lassismo della gestione disciplinare è quello delle archiviazioni degli esposti inviati dai cittadini. Anche qui i numeri tratti dalla Relazione 2025 del Procuratore Generale della Cassazione sono chiari. Su 1.715 esposti pervenuti da privati, 1.115 (66,4%) sono stati classificati come atti inidonei a dar luogo all'iscrizione di un procedimento, poiché privi di elementi circostanziati. Essi vengono archiviati dai sostituti Procuratori generali, addetti al «Gruppo Affari di Pronta Definizione», con provvedimenti sinteticamente motivati comunicati periodicamente al Ministro della Giustizia. Per i 600 casi rimanenti si apre il procedimento pre-disciplinare, con possibili diversi esiti. Non risulta nemmeno un caso in cui il Ministro abbia ripreso in esame uno dei casi archiviati e a lui comunicati.



Numeri non controvertibili e testimonianza della attività, svolta e non svolta dal Ministro, smentiscono la tesi del lassismo dell'attuale gestione disciplinare.

Il rigore del sistema italiano risulta evidente anche nel confronto con altri ordinamenti europei, in particolare la Francia, il cui sistema giudiziario è molto simile al nostro per struttura e per numero dei magistrati è pressoché simile, attestato non solo dai rapporti annuali che prendono in considerazione gli Stati membri del Consiglio d'Europa, ma soprattutto dal raffronto con i dati. Nel *Rapport d'activité 2024* del *Conseil Supérieur de la Magistrature* francese risultano aperti 9 procedimenti disciplinari, 5 per giudici e 4 per Pm. Le definizioni sono state 3 per i giudici e 2 per i Pm. Nell'anno precedente 9 decisioni per i giudici, 2 assoluzioni, 1 rimozione e 6 sanzioni, di diverso livello. Un dato interessante è quello relativo agli esposti indirizzati da privati all'apposita Commissione del Csm francese. Nel 2024 sono stati 460 in totale, di cui 454 dichiarati inammissibili o manifestamente infondati, 6 presi in esame e all'esito dichiarati infondati.

Nessun serio osservatore che conosca la realtà della magistratura italiana e di quella francese si azzarderebbe a sostenere che il livello professionale e deontologico della nostra sia inferiore a quella.

Alle particolari garanzie di cui godono i magistrati deve corrispondere il livello professionale ed etico più elevato. Infatti, la giustizia disciplinare del Csm mostra un rigore nemmeno lontanamente paragonabile a quello di altre giurisdizioni disciplinari. L'espressione «giurisdizione domestica», spesso usata con tono polemico, è in realtà tipica dei sistemi disciplinari. Le norme disciplinari devono essere stabilite per legge, ma l'applicazione ai casi specifici viene attribuita ad un organo dello stesso corpo, che da un lato conosce le dinamiche concrete e dall'altro ha interesse a tutelare l'elevato livello professionale ed etico della categoria. La Costituzione, innovando sulla tradizione che prevedeva come «giudici disciplinari» istanze della stessa magistratura (Corte di Appello, Corte di Cassazione), attribuendo tale funzione al Csm, composto non solo da magistrati, ma anche da laici, ha attenuato il carattere di giustizia domestica.

È stato proprio il «Csm delle correnti» ad aprire all'esterno la «giustizia domestica» disciplinare introducendo il principio di pubblicità delle udienze e la possibilità per il magistrato incolpato di farsi assistere da un avvocato del libero foro. La pubblicità delle sedute, così come la possibilità per l'inculpato di farsi assistere da un avvocato del libero foro, sono ulteriori temperamenti al carattere di giustizia domestica. Entrambe le innovazioni, poi recepite con legge del Parlamento, furono introdotte con provvedimenti della Sezione disciplinare, rispettivamente nel 1985 e nel 2000. Una vicenda che ci mostra l'attenzione dello stesso Csm, «il Csm delle correnti», a muoversi ulteriormente nella linea di attenuazione del carattere di «giurisdizione domestica» intrapresa dal costituenti con la composizione mista, laici e togati. Particolarmenrte rilevante la apertura alla pubblicità che da ormai quarant'anni consente anche al grande pubblico (con la ripresa e diffusione delle sedute della sezione disciplinare) di «controllare», se del caso criticare, come viene gestita la disciplina dei suoi giudici.

Non dobbiamo dimenticare che dopo la scoperta della Loggia massonica segreta P2 il Consiglio Superiore, con la sentenza del 9 febbraio 1983 della Sezione disciplinare, è l'unica istituzione dello Stato ad avere adottato sanzioni severe, fino alla radiazione, nei confronti di magistrati risultati iscritti alla P2 dopo aver accertato l'attendibilità delle liste.

## 7. L'Alta Corte Disciplinare

La proposta di istituire un organo con la denominazione di «Alta Corte», come un fiume carsico, emerge alla superficie, si inabissa e riemerge, di volta in volta con mutamenti significativi.

L'idea di un unico giudice disciplinare per le magistrature ordinaria e amministrativa (Tar Consiglio di Stato, Corte dei Conti) è suggestiva, ma di ben difficile realizzazione quando non sembra esservi alcuno spazio per la prospettiva di un'unificazione delle giurisdizioni. Del tutto impraticabile allo stato, con la pluralità delle giurisdizioni, la proposta di un giudice disciplinare unico in mancanza di un «Codice disciplinare» comune.

Ora l'Alta Corte viene proposta solo per la magistratura ordinaria. La composizione è alquanto complessa: dei quindici componenti, tre sono nominati dal Presidente della Repubblica, tre estratti a sorte da



un elenco formato dal Parlamento, mentre sei giudici e tre Pm sono estratti a sorte tra i magistrati «con almeno venti anni di esercizio delle funzioni giudiziarie e che svolgano o abbiano svolto funzioni di legittimità». Se in un collegio disciplinare un requisito di anzianità minima può essere ragionevole, la limitazione ai magistrati di Cassazione non ha senso, perché si valutano fatti e comportamenti e non questioni di puro diritto. È introdotto un giudizio di appello, «anche per motivi di merito», dinanzi alla stessa Alta Corte, in diversa composizione. Nulla dice la relazione sulla ragione di questa innovazione che apparirebbe in contrasto con la linea del rigorismo poiché la previsione di un giudizio di appello produrrà certamente tempi più lunghi per la definizione dei casi. Rimane aperta la questione se debba rimanere la possibilità di un ulteriore ricorso in Cassazione per motivi di diritto, come previsto in via generale dall'art. 111 Cost. per tutte le sentenze.

Il ricorso al sorteggio, ancora una volta con modalità differenti tra laici e togati, per i componenti dell'Alta Corte disciplinare riflette la scelta adottata per i componenti dei due Csm. Si ripropongono tutte le obiezioni all'«uno vale uno», ancor più rilevanti in questo caso data la specificità della funzione giurisdizionale in materia disciplinare. Il sorteggio per i componenti togati del Csm, sotto l'intento dichiarato di combattere il «correntismo», si iscrive nel complessivo disegno di ridimensionamento del Csm. Il sorteggio per i «giudici disciplinari», proposto quasi per simmetria, è privo di ogni logica.

Non si entra qui nei dettagli tecnico-giuridici della complessa disciplina proposta per questa Alta Corte, ove giudici e pubblici ministeri, separati nei due Csm, ora siedono insieme e giudicano insieme ai laici. Qui la «blindatura» ha raggiunto i livelli del surreale. Persino i diversi rilievi tecnici proposti nel Dossier dell'Ufficio studi del Senato del 30 gennaio 2015 non hanno trovato ascolto. L'approccio critico sulla articolazione dell'Alta Corte è condiviso, con accenti più o meno marcati, da tutti gli studiosi di diritto costituzionale e di ordinamento giudiziario che si sono espressi sul tema, compresi quelli favorevoli in linea di principio all'innovazione.

«Quale è l'autorevolezza di un organo disciplinare composto (in parte) per sorteggio? Non dovrebbe proprio il particolare rilievo costituzionale della forma di responsabilità qui in questione esigere una forte legittimazione dei componenti dell'organo? In che modo potrà temperare, la legge ordinaria, questo aspetto? Ha un senso prevedere una legittimazione (e una conseguente autorevolezza) così diversa fra i vari componenti della Corte, considerando la ben diversa posizione dei laici nominati direttamente dal Presidente della Repubblica rispetto ai loro colleghi sorteggiati? Ancora: quale è la *ratio* di riservare la presenza nell'Alta Corte ai soli magistrati che esercitino (o abbiano esercitato) le funzioni di legittimità». Interrogativi ineludibili quelli posti dal prof. Nicolò Zanon, costituzionalista, già componente del Csm e vicepresidente della Corte costituzionale.

## 8. Il pubblico ministero «separato»

La separazione del giudice dal Pm, come abbiamo visto, non è più il nucleo forte della riforma costituzionale, anche se taluno in cattiva fede, altri per pigrizia continua a proporla a presentarla come tale. L'obiettivo dichiarato della separazione è rafforzare la terzietà del giudice, intento di per sé condivisibile. Ma questa finalità viene perseguita con forzati automatismi e disinvolti paragoni con ordinamenti di altri Paesi. La modifica dell'art. 111 della nostra Costituzione ha sanzionato il principio del contraddittorio per la formazione della prova, che è uno dei caratteri essenziali del processo accusatorio. La terzietà del giudice e le garanzie di difesa si tutelano con le norme della procedura penale.

Il Ministro Nordio ha detto che la «separazione delle carriere è consustanziale al processo accusatorio», non esitando a scomodare un termine teologico del Concilio di Nicea del 325. Nel 1994 aveva firmato un appello dell'Anm contrario alla separazione. Ora segnala che già nel 1996 si era convinto della «consustanzialità: non tanto evidente se, per cambiare idea, gli era stata necessaria una riflessione di sette anni sul codice del 1989». L'idea che il giudice, solo perché «collega» del Pm, perda la sua caratteristica di terzietà e sia più portato ad accogliere la tesi dell'accusa, piuttosto che quella della difesa, è smentita dalle alte percentuali di assoluzioni in giudizio, nonostante la richiesta di condanna del Pm. La terzietà e l'imparzialità sono connesse



al ruolo che ciascun giudice si trova a svolgere nel caso concreto. Per questo il giudice di appello, quando lo ritiene, non esita a modificare anche radicalmente la sentenza del suo «collega» di primo grado e altrettanto il giudice di cassazione rispetto alle decisioni del giudice di appello. Se si dubitasse di ciò sarebbe inutile aver previsto tutto il sistema delle impugnazioni.

I fautori della separazione usano portare a sostegno opinioni in tal senso espresse in un passato anche piuttosto remoto. È un argomento particolarmente scorretto. Nessuno può pretendere di sapere cosa quegli illustri personaggi, che non ci sono più, avrebbero detto delle concrete modalità con le quali oggi la separazione viene dettagliata. Soprattutto nessun può pretendere di sapere se avrebbero accettato, pur di avere la separazione, tutto il sovrappiù che oggi viene proposto e che è il vero cuore della riforma.

Con la separazione si ritiene di rafforzare la terzietà del giudice, ma il rischio concreto è che il Pm separato sia attratto «nella logica di polizia», sia più sensibile alle pressioni delle campagne «legge e ordine» che ora in Italia è la cifra dei ripetuti interventi del Governo nella materia penale. Il nuovo Pm *tough on crime* forte contro il crimine, secondo il modello degli Stati Uniti, che si autogestisce in un suo Csm, può divenire *tough* forte a tutto campo e dunque anche nel promuovere indagini nei confronti di esponenti dell'economia, della finanza e della politica. La «forza» di questo nuovo Pm sarebbe anche la sua «debolezza» poiché la politica alla lunga non resisterebbe alla tentazione di metterlo sotto tutela. E il debole Csm dei sorteggiati non avrebbe l'autorevolezza per reagire. Non sarebbero neppure necessari nuovi ritocchi della Costituzione, basterebbero interventi a livello di legge ordinaria: criteri di priorità, dislocazione delle risorse di personale e di strumenti organizzativi, gerarchizzazione, ridimensionamento dell'effettiva direzione della polizia giudiziaria. È vero che in *molte* democrazie il Pm è separato dai giudici, ma in *tutte* il governo, tramite il Ministro della Giustizia, esercita una qualche influenza sul Pm. Lo fa con prudenza, con molto *self restraint* e dove ciò non avviene (vedi Polonia, Ungheria ed ora negli Stati Uniti di Trump) è in crisi la democrazia e lo Stato di diritto.

## 9. Il «riequilibrio dei poteri» tra magistratura e politica secondo Nordio

Diversi esponenti del Governo hanno apertamente rivendicato il «riequilibrio dei poteri» tra esecutivo e giudiziario, pur continuando a respingere l'ipotesi di subordinazione del Pm all'esecutivo. Ma il Ministro della giustizia Nordio, dopo aver precisato che la riforma «fa recuperare alla politica il suo primato costituzionale», evoca la vicenda del Ministro Mastella (indagato anni fa per accuse poi rivelatesi infondate) per sostenere: «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» (*Corriere della Sera* del 3 novembre 2025). Voce dal sen fuggita? Forse, ma il senso è chiaro: con questa riforma si impediranno indagini su esponenti della politica. Il Ministro Nordio nel suo libro *Una nuova giustizia* pp. 122-123 dopo aver ribadito che nessuno pensa di sottoporre il Pm all'esecutivo, aggiunge «Trovo ingenuo l'atteggiamento dell'opposizione [...] Poiché è presumibile che prima o poi l'onere del governo spetti a loro, è abbastanza singolare che, per raccattare qualche consenso oggi, compromettano la propria libertà di azione domani». Interpretazione autentica: «riequilibrio dei poteri = libertà di azione per il Governo».

Il Ministro Salvini commentando una controversa decisione del Tribunale dei Minorenni de L'Aquila, ha sostenuto che con la riforma non sarà più possibile che siano «sequestrati» bambini. Dunque, con la riforma si potranno mettere sotto controllo i giudici. Ancora una voce dal sen fuggita? Il sottosegretario alla Presidenza del Consiglio Alfredo Mantovano si è spinto ad affermare un principio più generale: «C'è una invasione di campo che deve essere ricondotta». La Presidente del Consiglio Meloni, che in più occasioni ha attaccato decisioni di giudici, il 30 ottobre 2025 non ha usato mezzi termini «La riforma costituzionale della giustizia rappresenta la risposta più adeguata a una intollerabile interferenza nelle scelte politiche del governo».

Una riforma costituzionale vive di vita propria. Le opinioni dei proponenti del governo pro tempore non sono decisive, sia quando assicurano che mai sarà toccata l'indipendenza della magistratura sia quando,



all'opposto, si lasciano sfuggire che l'obiettivo è proprio quello di mettere al riparo la politica dalle indagini della magistratura.

Una modifica di sistema ha una sua logica, una direzione oggettivamente segnata. Potrà essere contrastata, ma non è saggio correre rischi. Nessuno penserebbe ad abbassare i margini del fiume in pianura per allargare i viali, quando a monte vi è allerta alluvione. Oggi discutiamo dei rischi che corrono i valori delle nostre democrazie liberali. Esplicite preoccupazioni sono state espresse dal professor Mario Monti: «*Vediamo il ritorno di forme di governo autoritarie e il compiacimento per tale ritorno in parti della popolazione. Mi preoccupa l'accettazione, quando non il desiderio di superare lo Stato di diritto e l'accettazione di una nuova forma di liceità, se non addirittura di dovere in chi è stato eletto, di superare limiti che gli ordinamenti hanno sempre posto al potere esecutivo come agli altri poteri. Mi sembra che ci sia in giro un interesse e un'ammirazione, è un chiedere se non andrebbe meglio anche da noi in Europa e in Italia, se si togliessero ulteriori inciampi a chi governa. Mi sembra che ci stiamo avvicinando a considerare normale, se non auspicabile, il superamento dello Stato di diritto*» (Corriere della Sera del 28 agosto 2025). Tra i valori dello Stato di diritto a rischio è in prima linea l'indipendenza della magistratura rispetto al governo. Sta già avvenendo negli Stati Uniti e nella nostra Europa in Polonia e soprattutto in Ungheria, per non dire della Turchia. Preoccupante è il peso che stanno assumendo partiti dichiaratamente ispirati a valori illiberali in Spagna, in Germania e nel Regno Unito.

Nessuno vede qui e ora in Italia una deriva verso la democrazia illiberale, ma è bene guardarsi attorno e ricordare che le norme costituzionali si scrivono pensando non all'oggi, ma al domani e al dopodomani. La Costituzione del 1948 ci ha insegnato che è bene alzare argini altissimi e solidissimi contro i rischi di involuzione.

Quanto alla riduzione all'irrilevanza del Csm non si tratta, qui e oggi in Italia, di evocare «derive autoritarie», ma le norme costituzionali sono esattamente barriere preventive di fronte a possibili future evoluzioni/involuzioni. In mancanza di solidi baluardi cadono difese contro il rischio di democrazie illiberali, che è, purtroppo, tema molto attuale: l'Ungheria di Orban è vicina e gli Stati Uniti di Trump ancor più.

## 10. Indipendenza della magistratura è garanzia dei diritti di tutti

Riproponiamo qui in conclusione il discorso per l'insediamento del primo Csm pronunciato dal Ministro della Giustizia Guido Gonella al Palazzo del Quirinale 18 luglio 1959. «*Con ciò si effettua il trapasso dei poteri che la Costituzione attribuisce al Consiglio superiore e che il Governo e il Ministro della Giustizia hanno finora esercitati. [...] Lo Stato di diritto, mentre afferma questo primato della legge, vuole che sia garantita l'imparziale giustizia per tutti e perciò avverte che la magistratura ha bisogno di indipendenza, di guarentigie della sua indipendenza. [...] Ora l'indipendenza dei giudici è corroborata da nuove garanzie costituzionali e istituzionali. Un fondamentale precetto costituzionale trova oggi adempimento*».

Il Ministro della Giustizia Gonella, con grande senso delle istituzioni, plaude al «trapasso di poteri» tra il Ministro e quel Csm che la Costituzione ha voluto affinché «sia garantita l'imparziale giustizia per tutti». Per questo, egli aggiunge, la magistratura ha bisogno di indipendenza, di guarentigie della sua indipendenza. È chiaro al Ministro Gonella che non basta proclamare l'indipendenza, ma occorrono «guarentigie». Il Ministro Nordio, all'opposto si è impegnato per un «*riequilibrio dei poteri*» tra governo e magistratura: riducendo alla quasi irrilevanza il Csm, quella garanzia che il Ministro Gonella enfatizzava si pone a rischio proprio il valore supremo della giustizia eguale per tutti.

L'esperienza delle dittature del secolo scorso ci ha mostrato, e le involuzioni in Europa (per non dire degli Stati Uniti) di questo inizio di millennio ci costringono a confrontarci con una dura realtà. A nulla vale la formale proclamazione dell'indipendenza della magistratura se non vi sono istituti di garanzia che ne garantiscano la effettività.

E in gioco l'indipendenza della magistratura nel suo insieme, giudici e pubblici ministeri. L'indipendenza della magistratura è una garanzia per tutti, anche per la politica, al di là delle contingenti maggioranze. Garanzia fragile, che è messa a rischio senza un «forte» organismo di tutela come il Csm e con il sovrappiù di un bizzarro sistema disciplinare.

Consigli superiori della magistratura, Consigli di Giustizia, Alte autorità variamente composte o particolari sistemi di equilibrio nel rapporto tra i poteri sono le diverse soluzioni adottate nelle attuali democrazie. Il



modello di Csm previsto dalla Costituzione del 1948 non è esente da limiti e non è l'unico astrattamente possibile. Ma un problema rilevante si pone quando sostanzialmente lo si riduce all'irrilevanza e non vi si sostituisce nulla in alternativa. Tutto questo in un momento in cui istituzioni e principi che pensavamo definitivamente acquisiti sono sotto l'attacco delle democrazie illiberali, primo fra tutti la separazione dei poteri e l'indipendenza della magistratura rispetto ai governi.

L'indipendenza della magistratura è il presupposto per garantire i diritti delle persone e l'eguaglianza di tutti davanti alla legge.

