LA MIA VISIONE SUL REFERENDUM DEL 22-23 MARZO

Alessandra Chiavegatti, già magistrato di Cassazione

Il 22 e 23 marzo 2026 siamo chiamati ad **approvare in un referendum confermativo la legge di revisione costituzionale** votata da entrambi i rami del Parlamento e **pubblicata sulla G.U. n.253 del 30-10-2025**, la quale ha per **oggetto alcuni aspetti cruciali relativi all'organizzazione della magistratura.**
Le norme costituzionali oggetto di revisione si trovano nella Parte II della Costituzione: "L'Ordinamento della Repubblica", Titolo IV: "La magistratura", sez.I: "Ordinamento giurisdizionale".

PREMESSA INTRODUTTIVA e METODOLOGICA

Premetto che NON SONO ASSOLUTAMENTE D'ACCORDO CON I TONI CHE QUESTA CAMPAGNA HA ASSUNTO RECENTEMENTE, fatta di continui attacchi ai sostenitori del SI e del NO, comprese strumentalizzazioni e decontestualizzazioni di quanto dichiarato ora e in passato da esponenti di una parte o dell'altra, fino a culminare nelle recenti affermazioni del Ministro della Giustizia Carlo Nordio riportate il 16 febbraio sulla prima pagina del quotidiano "La Verità" (chiaramente schierata per il SI) con il titolo: "*Nordio come il PM Di Matteo:* ***CSM mafioso***", in cui il Ministro si riportava a un intervento di **Nino Di Matteo,** Pubblico ministero che ha svolto le indagini sui depistaggi relativi alle stragi di Capaci e Palermo e dunque uno dei maggiori esponenti dell'Antimafia, **in un'assemblea dell'ANM** in cui, rivolgendosi ai colleghi, **denunciava il correntismo.**
Qui non si nega l'esistenza di questo fenomeno (tanto che la medesima critica è stata avanzata di recente anche da Nicola Gratteri, Procuratore di Napoli, sempre parlando in un consesso di magistrati, perché anche all'interno della magistratura il dibattito è vivo sul punto), laddove però un conto è prendere atto di un problema e discuterne con i colleghi, segno che la magistratura non è un monolite compatto, un altro è condividere la soluzione oggi proposta dal Parlamento.

A proposito delle esternazioni di **Nicola Gratteri** in un'intervista al Corriere della Calabria, trovo che la sua "uscita" stigmatizzata qualche settimana fa non sia stata certo felice, ma ritengo che quell'intervista vada letta integralmente, in quanto contiene anche spunti importanti su cui riflettere, e credo che vada pure considerato che chi parla è un soggetto che ha dedicato la propria vita a lottare contro la 'ndrangheta, trovandosi contro tanto persone poco rispettabili e poteri occulti e deviati, come li ha chiamati, quanto colleghi al CSM che non l'hanno aiutato né sostenuto.
Questi due magistrati, in particolare, non difendono il correntismo - che hanno anche sperimentato di persona come hanno sperimentato direttamente il potere e gli interessi estranei alla magistratura, le interconnessioni con le varie mafie e le interferenze indebite nel loro lavoro - ed io non giustifico la generalizzazione di Gratteri nei termini in cui si è espresso, ma credo, a maggior ragione dopo i chiarimenti resi dal medesimo, che le sue parole vadano prese per quello che sono: un'uscita infelice e mal formulata sul fatto che, nella sua visione, il referendum andrà a vantaggio della criminalità e dei poteri occulti e deviati (e in questo senso va letto il richiamo, in più occasioni menzionato dai sostenitori del NO, alla circostanza che una riforma di questo tipo stava anche nel programma della P2 di Licio Gelli).

In questo apprezzo i richiami di Mattarella al rispetto istituzionale, ritenendo che **l'esacerbare i toni fino a scadere nella denigrazione e criminalizzazione degli**

esponenti delle istituzioni appartenenti ai diversi poteri dello Stato mostri a tutti quanto il livello della democrazia in questo Paese sia scaduto, quanto sia venuto meno il riconoscimento del principio della separazione dei poteri e il rispetto reciproco, aumentando la sfiducia dei cittadini e alimentando altresì la necessità di schierarsi a favore di un potere dello Stato o dell'altro, come se si stesse combattendo una sorta di guerra sporca in cui si spara nel mucchio senza esclusione di colpi.

In tale ottica vorrei notare anche come **lo screditamento del CSM** (di cui, rammento, fanno parte anche i cd. "laici") **e in generale gli attacchi continui alla magistratura di fronte alla maggior parte delle decisioni su cui il governo e certa stampa dissente** (come se i magistrati non applicassero le norme ma agissero a prescindere, in maniera totalmente discrezionale senza obbligo di motivazione e senza possibilità di impugnazione) **abbia indotto in molta parte della cittadinanza la convinzione che la giustizia non esista e che i giudici nell'esercizio delle loro funzioni non siano liberi perché l'organo di autogoverno non ha dato la miglior prova di sé e perché sono tutti politicizzati, il che, oltre a non essere vero né istituzionalmente corretto, è certamente deleterio per il Paese.**

Giusto per citare un'esternazione tra tante, in un articolo comparso qualche tempo fa sempre sulla "La Verità", Nordio, come esempio di "vicinanza" e possibile condizionamento tra P.M. e giudici, faceva un'affermazione di questo tipo: "Quando ci sono le elezioni un giudice telefona a un P.M e gli dice: Ti ricordi di me? votami! E lo stesso fa il Pubblico ministero", lasciando intendere che basti questa sorta di richiesta di sostegno elettorale (rammento che i candidati non dispongono di altri mezzi che la mail e il telefono per farsi conoscere) per incidere sulla loro imparzialità. Come se il magistrato chiamato a votare si facesse condizionare da una campagna elettorale legittima, per quanto fatta con mezzi "rudimentali", e non fosse libero di valutare chi votare, ovvero i candidati si vendicassero sul lavoro di chi non li ha scelti (come faccia poi a sapere chi ha votato chi, non è dato saperlo). E come se un magistrato, quando svolge il suo lavoro, agisse con la volontà di accaparrarsi la simpatia e la solidarietà di qualcuno che lo sostenga in eventuali promozioni future (il che peraltro presupporrebbe che tutti fossero schierati in correnti e avessero in animo di candidarsi). Analizzeremo meglio il problema nel prosieguo.

Ripeto, il correntismo esiste ed è indubbiamente un problema, ma **qui si tratta di ragionare sulle implicazioni della proposta governativa per valutare se effettivamente sortisca gli effetti prospettati dai suoi fautori sul sistema giudiziario e sull'integrità dell'organo di autogoverno**, valutando se con la riforma effettivamente la magistratura sia in grado di mantenere nei fatti la sua indipendenza da altri poteri, ovvero se tale indipendenza venga indebolita, al di là delle affermazioni di principio contenute nella Costituzione.

Il mio intento, con questo scritto, **è in primo luogo chiarire a chi non sia del settore il funzionamento attuale dell'ordinamento giudiziario e l'oggetto della riforma, essendo la norma di revisione costituzionale e quindi i quesiti referendari piuttosto tecnici e complessi, e in quanto tali facilmente strumentalizzabili nelle spiegazioni,**
in secondo luogo rispondere a tutti quelli che mi hanno chiesto come la penso, considerati i miei 32 anni in magistratura, senza la pretesa che la mia opinione esprima la verità assoluta, anche perché non mi sono mai interessata più di tanto di elezioni e correnti, non sono mai stata iscritta a nessuna di esse, pur conoscendo esponenti e appartenenti a tutte le aree ove, in occasione di questo referendum, ho ascoltato le ragioni

di entrambe le parti, analizzando il testo della riforma e ragionando anche sulla base dell'esperienza mia e dei colleghi che conosco personalmente.
Adesso peraltro, dopo le mie dimissioni, parlo esclusivamente da cittadina.

Dunque partiamo dall'inizio e **cercherò di spiegare, anche per i profani, come funziona questo referendum confermativo, su cosa si vota e quindi le proposte contenute nella riforma con le necessarie premesse sul sistema attuale evidenziando, senza pretesa di essere esaustiva e ovviamente dal mio punto di vista, presunte criticità e conseguenze**.

COME FUNZIONA IL REFERENDUM CONFERMATIVO

Va innanzitutto detto che **l'esito del referendum sarà determinato dalla maggioranza dei voti ottenuti dai due schieramenti A PRESCINDERE DAL QUORUM,** ovvero **dal numero di persone che andranno a votare.** Per cui non andare a votare non esprime neutralità ma una sostanziale delega all'opinione maggioritaria.
Se poi vinceranno i SI la riforma passerà e modificherà la Costituzione, se invece vinceranno i NO la riforma cade e la Costituzione resta immutata.

SU COSA QUESTA RIFORMA NON INCIDE

Si sente spesso dire che questa riforma porterebbe a un miglioramento del sistema giustizia.
A tal proposito **vorrei che fosse molto chiaro che questa riforma non ha nulla a che vedere con la lunghezza dei processi e con il processo civile.**

Chi lavora nel settore sa bene che le disfunzioni del sistema giustizia sono essenzialmente dovute alle carenze di organico, di mezzi e di personale amministrativo, aspetti di cui la riforma oggetto di referendum non si occupa.
In particolare, mancano in organico 1832 magistrati (lo scrive Gian Luigi Gatta, professore ordinario di dr. penale all'Università Statale di Milano nonché Presidente dell'Ass.ne Italiana dei professori di dr. penale, che fa un'analisi puntuale della riforma[1]) e che non la vede proprio come una panacea di tutti i mali.
Anche la mancanza del personale necessario nelle cancellerie impedisce di occuparsi di tutti i casi che arrivano negli uffici di competenza nei tempi ideali: l'efficienza è lasciata alla buona volontà dei singoli, che però non sempre riescono a sopperire a carenze evidenti.
Ci si confronta spesso con gli altri Paesi europei, ove emerge tendenzialmente che il rapporto magistrati/numero di abitanti negli altri Paesi è più alto, così come in più occasioni è stato evidenziato che la laboriosità dei magistrati italiani è superiore a quella dei colleghi europei.
Servono investimenti seri, e di questo tutti gli operatori di giustizia ne sono consapevoli.
In ogni caso, si tratta di una questione che la riforma proprio non affronta.

IL SISTEMA ATTUALE

1. La magistratura nella Costituzione

[1] Tale nota, come molti altri articoli, si può trovare sulla rivista on-line "Sistema penale".

Secondo la Costituzione (art.104) ***"la magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere"*** - in ossequio al **principio della divisione dei poteri** che risale a Montesquieu, e dunque ai tempi della Rivoluzione francese, secondo il quale, affinché uno Stato sia sano e ben governato, potere legislativo, esecutivo e giudiziario devono essere distinti tra loro.

Per garantire questa indipendenza la **Costituzione ha previsto un "organo di autogoverno" ovvero il Consiglio superiore della magistratura (CSM) al quale "*spettano, secondo le norme dell'ordinamento giudiziario, le assunzioni, le assegnazioni ed i trasferimenti, le promozioni e i provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati*" (art.105 Cost.)**

Chiarisco per i profani che quando si parla di "**magistrati**" senza ulteriori specificazioni, si fa riferimento alla **magistratura cd. "ordinaria"**, la quale si distingue dalla magistratura **amministrativa** (cui si ricorre tendenzialmente per lamentare la violazione di diritti e interessi legittimi attraverso il mancato esercizio o l'esercizio non corretto dei propri poteri da parte di pubbliche amministrazioni), che è un ordine a sé, pure disciplinato dalla Costituzione, così come le **magistrature contabile e militare**, che esulano da questa trattazione perché il referendum non le riguarda (queste magistrature speciali sono disciplinate dall'art.103 della Costituzione)

Precisando meglio come si articola la cd. "magistratura ordinaria" oggetto del referendum, questa ricomprende da un lato **i giudici** (civili o penali a seconda che si occupino di controversie tra privati o di violazione di norme considerate essenziali per garantire la convivenza civile, quali sono le norme penali) e dall'altro **i Pubblici ministeri,** che sono quei magistrati che svolgono le indagini quando viene segnalata la commissione di un reato -ossia la violazione di queste norme che minano in radice la convivenza civile per cui sono previste anche pene privative della libertà personale - i quali, al termine delle indagini, in sintesi decidono se chiedere al giudice (Giudice per le Indagini Preliminari o Giudice dell'Udienza preliminare a seconda dei casi) di archiviare il procedimento o mandare a processo l'indagato laddove, in tale eventualità, sostengono l'accusa nel processo che si svolge appunto davanti a un giudice, diverso dal primo, detto giudice del dibattimento (salvo la scelta dei cd. "riti alternativi" come giudizio abbreviato o patteggiamento, che si svolgono davanti a GIP o GUP ed esauriscono il procedimento con una semplificazione e riduzione di pena sulla base delle sole prove raccolte dal P.M. in fase di indagini).

Quanto all'accesso alla funzione giudiziaria ordinaria, **l'art.106** Costituzione stabilisce che "***Le nomine dei magistrati hanno luogo per concorso***". **E' infatti previsto un unico concorso** all'esito del quale i vincitori, in base alla graduatoria e ai posti disponibili, scelgono se ricoprire un **posto da giudice o da pubblico ministero** in un determinato ufficio giudiziario**.**

2. Il processo accusatorio e il cd. "giusto processo" (art.111 della Costituzione)

Per comprendere il tema del referendum, occorre sapere che dopo una **prima riforma del processo penale "in senso accusatorio"** ovvero sul modello di quello anglosassone e americano, attuata nel 1989, **nel 1999** è stato **modificato,** con apposita procedura di revisione costituzionale, **l'art.111 della Costituzione,** introducendo quello che viene definito "**giusto processo**", stabilendo, tra l'altro, la **regola cardine** per cui "***ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti in condizioni di parità dinanzi ad un giudice terzo e imparziale***".

Ovviamente si parla del **processo penale** e la condizione di parità riguarda l'accusa (Pubblico ministero) e la difesa (avvocato e imputato).
Anche forti di questa riforma vari avvocati, ma non solo, sostengono che **finché giudici e P.M. condividono la stessa "carriera" e sono governati dallo stesso organo (CSM) non ci può essere parità tra accusa e difesa e il giudice non può essere né apparire veramente terzo.**

Questa riforma mira pertanto **in primo luogo** ad **impedire qualsiasi passaggio da una carriera all'altra (cd. "Passaggio di funzioni")** nonché **a GARANTIRE LA SEPARAZIONE DELL'ORGANIZZAZIONE ISTITUZIONALE DELLE DUE CATEGORIE DI MAGISTRATI.**

3. Il passaggio di funzioni

Quanto al **primo aspetto**, è necessario sapere che successivamente alla riforma costituzionale **sono state introdotte sempre più restrizioni al cosiddetto "passaggio" da una funzione all'altra** (la disciplina è contenuta nell'art.13 D.Lgsl.160/2006 e l'ultima modifica normativa è stata attuata dalla L.71/2022)**.**
Sommariamente, **oggi il passaggio è infatti consentito UNA SOLA VOLTA NELL'ARCO DELLA CARRIERA e previa valutazione di idoneità, entro 6 anni dal maturare per la prima volta del termine per il tramutamento** (quindi dopo la prima assegnazione); oltre quel termine, è consentito solo **il passaggio da requirente a giudicante civile o del lavoro e da giudicante che non ha mai svolto funzioni penali a requirente**, a condizione peraltro di **cambiare Regione** e con l'eccezione per il capoluogo del distretto competente a giudicare penalmente i reati dei magistrati del distretto ove il soggetto era prima destinato (esemplificativamente: per i reati dei magistrati del Lazio è competente la magistratura di Perugia, per cui un giudice del Lazio non potrà cambiare funzioni, sussistendo le altre condizioni, andando ad occupare un ufficio dislocato sul territorio laziale o a Perugia.
Il passaggio di funzioni è stato a tal punto disincentivato che **negli ultimi 5 anni** (dati CSM nel parere fornito al Parlamento sul disegno di legge) **la percentuale media di passaggi da una funzione all'altra è dello 0,31%** sul totale dei magistrati in organico per cui, di fronte a questo dato, non vi è chi non veda che non può essere questo a inficiare l'imparzialità del giudice.
Alla luce di ciò **si sostiene infatti** che non è solo e tanto il passaggio di funzioni, ma **il fatto di condividere la medesima organizzazione giudiziaria e il rapporto di colleganza che impedisce l'effettiva terzietà del giudice.**
Per ovviare a questo, la riforma ha previsto **2 organi di autogoverno distinti,** creando **2 CSM al posto di uno**: uno per i Pubblici ministeri e uno per i giudici.

4. La ragione per cui magistratura requirente e giudicante sono state mantenute in un unico "ordine"

In realtà la ragione per cui giudici e pubblici ministeri sono stati considerati unitariamente dal Costituente sta nel fatto che **tanto i giudici quanto i pubblici ministeri rappresentano lo Stato e hanno entrambi la stessa finalità istituzionale, ovvero la gestione dei conflitti tra consociati e, nel settore penale, la repressione dei reati con conseguente applicazione di pene agli effettivi colpevoli, quali vengono accertati attraverso indagini** (le quali si aprono a seguito di denuncia, querela, esposto, istanza ovvero segnalazione da parte delle forze dell'ordine o di altro pubblico ufficiale) **e un processo equo volto all'accertamento della verità** (tanto che il P.M. è tenuto a fare anche indagini a favore dell'indagato) laddove, per garantire che la giustizia fosse uguale per tutti,

occorreva rendere la magistratura nel suo complesso autonoma e indipendente dagli altri poteri dello Stato (ovvero dalla politica).
Dunque mentre **i P.M. rappresentano i cittadini e il loro interesse a veder perseguiti gli autori effettivi di un reato** raccogliendo le prove necessarie e presentandole al giudice, in caso contrario chiedendo l'archiviazione della relativa posizione**, i difensori sono parti private il cui obiettivo è fare l'interesse del cliente** (indagato e poi imputato), **cercando di farlo assolvere a prescindere dalla circostanza che sia colpevole o innocente,** garantendogli in ogni caso **un processo conforme alle regole.**

Posso testimoniare che **dopo 35 anni di processo accusatorio i principi del giusto processo sono ormai parte della cultura di tutti i magistrati,** anche perché la maggior parte dei giudici oggi in servizio **sono cresciuti con questo tipo di processo,** e posso anche testimoniare che la distinzione sempre più netta delle funzioni fa sì che **anche il rapporto di colleganza tra giudici e P.M. sia sempre meno sentito,** ove normalmente il giudice non si fa condizionare dal fatto che l'accusa è sostenuta da un "collega", questa per lo meno è la mia esperienza di giudice del dibattimento, che deve comunque motivare le sue sentenze, le quali possono poi essere sempre impugnate.

5. Come e' strutturato e come funziona il CSM

L'art. 105 Costituzione recita: "***Spettano al Consiglio Superiore della Magistratura,*** *secondo le norme dell'Ordinamento giudiziario, le* ***assunzioni, le assegnazioni e i trasferimenti, le promozioni e i provvedimenti disciplinari nei confronti dei magistrati*****".**
Attualmente quest'organo è composto da 33 membri.
Lo Presiede il Presidente della Repubblica e ne fanno parte di diritto il Primo Presidente e il Procuratore Generale della Cassazione.
Gli altri membri sono per 2/3 magistrati con almeno 12 anni di servizio eletti dai magistrati tra le varie categorie secondo numeri prestabiliti (un certo numero di giudici di merito, un certo numero di Pubblici ministeri e un certo numero appartenenti alla Cassazione) **mentre un terzo sono "laici" scelti tra professori universitari e avvocati con 15 anni di professione dal Parlamento in seduta comune.**
I componenti eletti durano in carica 4 anni e non sono immediatamente rieleggibili.
Il Consiglio elegge al suo interno un **Vicepresidente tra i membri laici**.

Il CSM lavora suddiviso in 9 Commissioni che vengono **nominate ogni 16 mesi** (per cui nel corso di una consiliatura se ne susseguono 3 composte da soggetti diversi) **le quali hanno ciascuna diverse attribuzioni e all'interno delle quali si approfondiscono i temi da trattare ove le decisioni vengono poi adottate dall'organo nel suo complesso - cd. "plenum"** (con o senza discussione, a seconda dei casi).

Le specifiche delle singole Commissioni con il dettaglio delle relative attribuzioni e gli attuali componenti le potete trovare sul sito del CSM, così come su wikipedia potete trovare i nominativi dei vari consiglieri con indicata, per i laici, la "provenienza" politica e per i magistrati la provenienza correntizia, ovvero la dicitura "indipendente", se non sono legati ad alcuna corrente.

Per regolamento interno, le commissioni sono composte da due laici e 4 magistrati, i quali solitamente fanno parte di più commissioni, salvo alcune incompatibilità (ad esempio i componenti che fanno parte della I, IV e V commissione - che si occupano rispettivamente

di incompatibilità, valutazioni di professionalità e conferimenti incarichi direttivi e semidirettivi - non possono far parte della sezione disciplinare).

Le Commissioni sono:
1. Commissione per le **incompatibilità;**
2. Commissione per il **regolamento interno** del Consiglio;
3. Commissione **per l'accesso in magistratura e per la mobilità** (questa ad esempio si occupa anche di "problematiche relative alle assegnazioni e ai trasferimenti nelle zone ad alta densità criminale);
4. Commissione per la **valutazione della professionalità** (che si occupa anche della definizione e aggiornamento dei sistemi di valutazione della professionalità), nonché ad esempio della "dispensa dal Servizio" per qualsiasi infermità giudicata permanente o per sopravvenuta inettitudine;
5. Commissione **per il conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi;**
6. Commissione **dell'ordinamento giudiziario e per i problemi posti all'amministrazione in materia di corruzione e contrasto alle organizzazioni mafiose e terroristiche;**
7. Commissione **per l'organizzazione degli uffici giudiziari** (e qui ci sta l'informatizzazione degli uffici giudiziari ma anche tutto quello che riguarda la composizione degli uffici giudiziari e quindi **piante organiche e tabelle giudiziarie**, in quanto vigendo il principio del "giudice naturale precostituito per legge", l'assegnazione degli affari ai diversi magistrati avviene sempre sulla base di criteri stabiliti a priori, contenuti appunto nelle cd. "tabelle di organizzazione degli uffici giudicanti" - o "progetti organizzativi" per le Procure - che vengono predisposti ogni 4 anni dai capi degli uffici.
8. Commissione **per la magistratura onoraria** (giudici di pace, giudici onorari, viceprocuratori onorari, esperti del Tribunale per i minorenni o dei Tribunali di Sorveglianza) nominata ex art. 106 Cost. con incarichi temporanei;
9. **Commissione dei rapporti istituzionali nazionali e internazionali; delle attività di formazione e dell'esecuzione penale.**

Le Commissioni si occupano delle varie materie in concreto, ma anche producendo **normativa secondaria,** ovvero circolari, per meglio disciplinare i vari settori, risolvere in astratto le problematiche, insomma tutto quel che riguarda l'organizzazione del sistema giustizia che non è disciplinato per legge.
Ad esse si aggiungono la commissione di verifica titoli e la Commissione bilancio.

Alle Commissioni si aggiunge la **sezione disciplinare,** la quale ha una disciplina a sé stante**.**
Anche questa viene **rinnovata ogni 16 mesi - salvo il Presidente, che dura per tutta la consiliatura ed è di diritto il Vicepresidente del CSM** (nel l'attuale consigliatura questo ruolo è ricoperto da Fabio Pinelli, penalista padovano) - **da almeno 2/3 del CSM con scrutinio segreto.**
Anch'essa si compone di **6 membri effettivi** laddove al Presidente laico si affianca un altro componente laico e 4 magistrati: uno di legittimità (Cassazione), 2 giudici di merito (Tribunali e Corti d'Appello) ed un Pubblico ministero, cui si aggiungono 5 supplenti che possono diventare anche 14.

5. Il problema del cd. "correntismo"

Quando si parla di "**correnti**" della magistratura si intendono **raggruppamenti di magistrati che si sono man mano creati all'interno dell'Associazione nazionale magistrati**, una

sorta di sindacato dei giudici nato, nella sua prima forma, nei primi anni del '900, sciolto nel 1925 e ricostituito nel 1945.
Le correnti all'interno dell'ANM non sono una promanazione dei partiti ma per semplificare vengono definite "di destra" o "di sinistra" a seconda che le loro visioni si connotino come più assimilabili a idee storicamente più vicine a un versante conservatore e tradizionalista o piuttosto progressista.
Le correnti storiche sono: **Magistratura indipendente**, indicata come di "destra", **Unità per la Costituzione** nata con idee di centro e **Magistratura democratica** più a sinistra; a queste si è aggiunta **Area democratica per la giustizia**, una corrente relativamente recente di orientamento anch'esso "progressista" e "**Articolo 101**", un movimento di magistrati che si definiscono "antisistema".
A tal proposito va precisato che, pur essendo la maggior parte dei magistrati iscritti all'ANM, i più non ne seguono l'attività (all'ultima assemblea annuale del 2025 hanno presenziato 1296 magistrati su circa 9000), così come va precisato che **la maggior parte dei magistrati non sono iscritti ad alcuna corrente.**
Quanto al **rapporto tra ANM (e quindi le correnti) e il CSM**, **questo è piuttosto forte**, nel senso che al momento di **eleggere** i componenti in quota magistratura dell'organo di autogoverno, **ogni corrente esprime i propri candidati affinché i magistrati votino i soggetti da cui si sentono meglio rappresentati**, o perché portano avanti le idee della "corrente" in cui si riconoscono - e quindi una certa "visione" riguardo all'organizzazione e al funzionamento della magistratura nell'ambito tracciato dalle leggi - ovvero perché ripongono fiducia nella persona del candidato prescelto, visto che i candidati nei vari collegi devono esercitare le proprie funzioni nell'ambito territoriale del collegio stesso. Si possono candidare anche soggetti "indipendenti", ovvero non legati a correnti di sorta, ma sono la minoranza.
Quando si parla di "**correntismo**" si intende una **degenerazione di questa appartenenza alle correnti nell'ambito delle attività di competenza del CSM da parte dei componenti eletti provenienti da una corrente o da un'altra, consistente in favoritismi dei propri iscritti** in occasione, ad esempio, di promozioni, quali possono essere le assegnazione a posti direttivi o semidirettivi ovvero passaggi dal primo al secondo grado (da Tribunali a Corti d'Appello ovvero da Procure della Repubblica a Procure generali oppure in Cassazione). Senza dubbio il "**caso Palamara"** ha mostrato l'esistenza di una sorta di scambi di favori tra componenti laici e togati del CSM appartenenti a partiti e a correnti, e questo è sicuramente un problema da risolvere.
Nel caso poi **di indagini nei confronti di politici** o **dell'adozione di determinati provvedimenti giudiziari** rispetto a temi particolarmente cari al governo o di interesse per i cittadini, spesso abbiamo poi sentito **accuse rivolte ai magistrati interessati di essere di parte o di utilizzare il loro ruolo per fare politica**.
Ed è proprio su questo "correntismo" che si fa leva, in particolare, per sostenere il metodo del sorteggio puro dei componenti "togati" del CSM, nonché il trasferimento del potere disciplinare fuori dall'organo di autogoverno, come vedremo tra un attimo.
Tra l'altro mi pare corretto evidenziare che **già il Parlamento con L.17.06.2022 n.71** "*Deleghe al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario e per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario militare, nonché disposizioni in materia ordinamentale, organizzativa e disciplinare, di eleggibilità e ricollocamento in ruolo dei magistrati e di costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura***" e poi con il Decreto Legislativo 44/2024 nonché il CSM attraverso la normazione secondaria**, **hanno cercato di fare fronte ai problemi emersi con lo scandalo Palamara. Il CSM**, da parte sua, sul tema scottante delle nomine dei capi degli Uffici giudiziari ha **ridotto la discrezionalità dell'organo di autogoverno nelle nomine dei Capi degli Uffici adottando con delibera del 3.12.2024 integrata il 15.01.2025 il cd. Testo unico sulla**

dirigenza giudiziaria[2]**,** di cui si riporta il link in nota. A tal fine, per chi volesse approfondire, si può anche visionare la registrazione di un convegno tenutosi presso il Tribunale di Milano a ottobre 2024 per illustrare la bozza del testo da una parte dei componenti che ci hanno lavorato, con il relativo dibattito[3].

LA RIFORMA:

LA SEPARAZIONE DELLE CARRIERE E LA DUPLICAZIONE DEL CSM

Come si diceva, **la riforma prevede la duplicazione del CSM**, ovvero la creazione di **un CSM per i giudici e uno per i pubblici ministeri.**

Entrambi sono presieduti dal Presidente della Repubblica, com'è oggi, dopodiché il Primo Presidente della Cassazione e il Procuratore generale presso la Cassazione si dividono: il primo sarà membro "di diritto" del CSM dei magistrati e il secondo di quello dei P.M.
La proporzione tra magistrati e laici resta invariata: i due CSM resteranno composti per 2/3 da magistrati e per 1/3 da membri "laici", ovvero scelti tra professori universitari o avvocati con 15 anni di professione.

Quello che cambia è il metodo di selezione, che non è più l'elezione ma il SORTEGGIO.
Solo che per i componenti laici è previsto un sorteggio "**misto**" ove per i magistrati il sorteggio è "**puro**" ovvero i componenti laici vengono **sorteggiati nell'ambito di una rosa di soggetti individuati dal Parlamento** entro 6 mesi dalla sue elezione mentre **i magistrati vengono scelti tra tutti i magistrati in servizio** (che per il CSM dei giudici saranno giudici e per il CSM dei requirenti saranno Pubblici ministeri), **come se i magistrati fossero tutti uguali e ugualmente motivati e interessati a prestare la loro attività nell'organo di autogoverno**, **negando il pluralismo delle idee e visioni** che inevitabilmente esiste in ogni organismo professionale, **e soprattutto impedendo ai magistrati di scegliere consapevolmente i propri rappresentanti.**
Sul punto relativo alla democraticità del sistema di scelta da parte dei magistrati dei loro rappresentati nonché alla legittimità di una pluralità di visioni all'interno della magistratura (che non significa giustificare il correntismo, il quale rappresenta una patologia), vorrei rammentare che il 17 novembre 2010 **il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa** ha adottato una **raccomandazione** nell'ambito della quale ha invitato i governi degli Stati membri ad adottare le misure per assicurare che siano attuate nella loro legislazione, nelle loro politiche e nelle loro prassi una serie di disposizioni, tra cui quelle per cui i "**giudici devono essere liberi di formare ed aderire a organizzazioni professionali i cui obiettivi siano di garantire la loro indipendenza, tutelare i loro interessi e promuovere lo Stato di diritto**"

---

[2]https://www.csm.it/portale/documents/21768/87326/TTESTO+UNICO+dirigenza+giudiziaria+3+dicembre+2024+e+succ+mod+al+15+gennaio+2025.pdf/9e2c8351-95d7-f105-daa4-9cab64009196?t=1744801315000

[3] "Le nomine del CSM: la svolta possibile. Una proposta di nuovo testo unico sugli incarichi direttivi e semidirettivi" https://www.radioradicale.it/scheda/740224/le-nomine-del-csm-la-svolta-possibile-una-proposta-di-nuovo-testo-unico-sugli-incarichi-direttivi-e-semidirettivi

affermando altresì "**almeno la metà dei membri di tali consigli devono essere i giudici scelti da parte dei loro colleghi di tutti i livelli del sistema giudiziario e nel rispetto del pluralismo all'interno del sistema giudiziario**", considerazione che vale sia per il CSM che per l'ANM e le relative "correnti".

Vale la pena chiedersi, peraltro, se la soluzione proposta dal governo combatta solo il "correntismo", come prospettato agli elettori, o invece indebolisca l'indipendenza della magistratura a vantaggio della politica, come contestato dai fautori del No.

Personalmente ritengo che l'introduzione di un meccanismo di sorteggio "puro" per l'elezione dei componenti "togati" del CSM **da un lato sia anti-democratica - perché in qualsiasi consesso di un qualche rilievo i rappresentanti vengono scelti dalla base, per cui a maggior ragione dovrebbero esserlo in un organo di "autogoverno" -** e dall'altro sia anche assai **singolare dal punto di vista della politica normativa, in quanto si vuole sanare una patologia con un'altra patologia,** essendo il rimedio proposto a mio avviso scorretto dal punto di vista istituzionale in quanto non rispettoso, nella sostanza, della divisione dei poteri e nemmeno del dettato costituzionale, poiché tale scelta (come tutta la riforma nel suo complesso) a mio avviso, **indebolisce l'indipendenza e l'autonomia di questo "potere dello Stato"** (nel senso indicato da Montesquieu).

Ora, anch'io penso, come dicono molti sostenitori del sorteggio "puro", che **visto che hanno superato il concorso e amministrano la giustizia, tutti i magistrati sarebbero in grado di rappresentare la categoria.**
Penso alle assegnazioni e trasferimenti, all'organizzazione dei concorsi, anche alle valutazioni di professionalità e forse anche agli incarichi direttivi e semidirettivi o disciplinari, che pure implicano una serie di valutazioni anche relative al tipo di organizzazione dell'Ufficio cui si aspira a diventare dirigenti, che sono discrezionali e puntano all'efficienza giudiziaria dello stesso.
Ma **proprio perché spesso si tratta di temi estremamente delicati e che non raramente esulano dall'applicazione e interpretazione di norme** (in cui solitamente consiste il lavoro del magistrato) entrando anche in una **serie di aspetti organizzativi del sistema giustizia, nei rapporti con altre istituzioni, anche straniere, e nel tema particolare della formazione, considerato che comportano anche scelte normative e che presuppongono valutazioni di politica giudiziaria** (pensiamo ad esempio alla redazione di circolari o alla Commissione per l'ordinamento giudiziario e per i problemi posti dall'amministrazione della giustizia in materia di corruzione e contrasto alle organizzazioni mafiose e terroristiche), **trovo giusto, anche in linea di principio, che i magistrati possano scegliersi i loro rappresentanti tra i soggetti oltre che più motivati e interessati a temi di politica giudiziaria, che condividono la stessa visione sull'organizzazione della giustizia e che siano anche brillanti, pronti e capaci di sostenere il confronto con politici o avvocati (**che si sa, sono tendenzialmente particolarmente abili come oratori) **sui vari temi, vista la composizione eterogenea del CSM.**
Trovo anche corretto che un magistrato che non abbia una propensione ad occuparsi di tematiche, sia pure giudiziarie, che esulano dal suo lavoro, non sia in qualche modo "costretto" a svolgere un ruolo che non gli si addice, oltretutto a Roma, quindi allontanandosi da casa, senza averlo scelto.
Penso ad esempio a chi ha famiglia con figli piccoli o genitori anziani ovvero, per altro verso, ad alcuni colleghi, soprattutto civilisti, molto schivi e riservati, a cui il processo civile tutto

sommato si confà, in quanto consente sempre di "riservarsi" sulle varie questioni e di risolversele con calma e tutti gli approfondimenti ritenuti opportuni.
Dico questo perché nell'unico caso di sorteggio attualmente previsto nel sistema elettivo del CSM (quando nei collegi di elezione dei magistrati, dopo le verifiche della sussistenza dei requisiti richiesti, non si raggiunga il numero minimo di 6 candidati per collegio e non sia rispettata la proporzione di genere) i sorteggiati possono rifiutare l'incarico solo per "gravi motivi".
Dal testo della norma riformata - in cui si rimanda "*al numero e alle procedure previste dalla legge*" - non è infatti chiaro se si faccia riferimento alla legge attuale ovvero ad una nuova legge di adeguamento di cui all'art.8 del testo di legge costituzionale.

Sopra ho parlato non a caso di "politici" perché **è un dato di fatto non infrequente** che **i laici siano politici veri e propri** - ad esempio nell'attuale CSM ci sono **due, tre esponenti che sono sì avvocati, ma anche dediti alla politica**[4] (e non si tratta di una valutazione negativa, ma appunto di un dato di fatto). Mi riferisco alla **consigliera Isabella Bertolini** (consigliera comunale prima e regionale poi di Forza Italia, successivamente fondatrice di Italia libera e nel 2019 candidata della Lega per l'Emilia Romagna) oppure ad **Enrico Aimi**, politico da sempre (prima esponente dell'MSI poi di Alleanza Nazionale nelle cui liste è stato eletto nel 2000 come consigliere regionale, rieletto nel 2005 e poi nel 2010 eletto con il Popolo delle libertà e successivamente nel 2014 con Forza Italia, ricoprendo anche la carica di Vicepresidente del Consiglio Regionale dell' Emilia Romagna, dal 2019 senatore nonché commissario provinciale di Forza Italia a Parma e nuovamente candidato come senatore nel 2022, pur non essendo stato eletto) ovvero a **Ernesto Carbone**, molto vicino a Prodi, avendo lavorato per anni per Nomisma, eletto nella XVII legislatura con il Partito Democratico, nonché eletto al CSM in quota Italia Viva.
Ha destato molto scalpore il Segretario dell'ANM Maruotti quando ad un convegno ha detto: "***Un tempo i partiti eleggevano come componenti del CSM personalità di rilievo*** *come Fiandaca, Grosso, Bachelet... potrei fare un elenco infinito"* [e in effetti sono tutti nomi ben noti a qualunque giurista] **enfatizzando la circostanza che invece oggi i curriculum dei laici nominati sono sconosciuti ai più** ("*ditemi se conoscete il loro curriculum, cosa facevano prima, che storia hanno, cosa hanno scritto nella loro vita, di cosa si sono occupati o se semplicemente facevano l'avvocato della Lega, di Forza Italia o del Partito democratico*"). Evidente il riferimento a **Claudia Eccher, avvocato di Salvini** oltre che moglie di un politico senatore della Lega per tre mandati, oppure a **Fabio Pinelli**, penalista eletto in quota Lega, attuale vicepresidente CSM e quindi della Commissione disciplinare, il quale ha assistito sia due nomi noti all'interno della Lega (Armando Siri, sottosegretario del Carroccio e Luca Morisi, curatore della comunicazione social del partito) sia il Presidente della Fondazione Open nell'omonimo processo in cui era coimputato anche Renzi per i finanziamenti alle sue campagne elettorali.
Questa considerazione Maruotti l'aveva collegata al fatto che, nella sua opinione, lo "svilimento" del CSM non poteva attribuirsi solo al correntismo dei magistrati ma anche alla militanza o vicinanza partitica di molti "laici" di nomina politica.
Basti pensare alla condotta di **Rosanna Natoli**, avvocatessa amica di La Russa (come scritto su tutti i giornali), la quale ha ricevuto un magistrato catanese (oggi deceduto) sotto procedimento disciplinare per suggerirle una strategia difensiva, dopodiché il difensore di quest'ultima ha esibito a sorpresa, davanti alla sezione disciplinare, la registrazione dell'incontro.

---

[4] appartenenze e trascorsi politici tratti da wikipedia o comunque da notizie pubblicate su motori di ricerca on-line

Direi pertanto, in conclusione, che anche i "laici" non sono spesso così indipendenti, ove sussistono esempi palesi di condotte poco corrette volte ad avvantaggiare "gli amici".

Ferme le criticità sopra evidenziate, ritengo che se anche questa riforma portasse a un minor correntismo, sicuramente creerà una **disparità di forza all'interno dell'organo di autogoverno tra una componente della magistratura fatta di persone eterogenee, forse relativamente motivate e poco coese tra loro da un lato, e una componente "laica" costituita anche da soggetti non avulsi da logiche di partito, forse più attenti a non dispiacere chi li ha nominati che a tutelare l'indipendenza del ruolo che rivestono.**

L'INTRODUZIONE DELL'ALTA CORTE PER I PROCEDIMENTI DISCIPLINARI NEI CONFRONTI DEI MAGISTRATI

Come abbiamo visto sopra, sino ad oggi il potere disciplinare sui magistrati è stato affidato ad **una commissione del CSM.**
Con la riforma e la **modifica dell'art.105 della Costituzione** si prevede di togliere questa competenza al CSM e affidarla ad un nuovo organo denominato "**Alta Corte",** composto da **15 membri,** di cui **3 nominati dal Presidente della Repubblica** scelti **tra professori ordinari di università in materie giuridiche o avvocati con almeno 20 anni di esercizio**, **tre** estratti a sorte da un elenco di soggetti in possesso dei medesimi requisiti che il **Parlamento** redige entro i primi 6 mesi della legislatura, **6 magistrati giudicanti e 3 requirenti sorteggiati tra gli appartenenti alle rispettive categorie con almeno 20 anni di esercizio di funzioni giudiziarie e che svolgano o abbiano svolto funzioni di legittimità** (quindi in Cassazione come giudici o procuratori generali).
Nello stesso art.105 riformato si legge che **l'Alta Corte dura in carica 4 anni**, che elegge il Presidente tra i giudici nominati dal Presidente della Repubblica o estratti a sorte dal Parlamento, che il ruolo è incompatibile con una serie di cariche politiche nonché con l'esercizio della professione di avvocato o con ogni altra carica o ufficio indicati dalla legge, e infine che **la legge determina gli illeciti disciplinari e le relative sanzioni**, **indica la composizione dei collegi, stabilisce le forme del procedimento disciplinare** e **le norme necessarie per il funzionamento dell'Alta Corte** e **assicura che i magistrati giudicanti o requirenti siano rappresentati nel collegio.**

Criticità

(1) A parte il fatto di aver **sottratto il potere disciplinare all'organo di autogoverno della magistratura e la sua disciplina all'ordinamento giudiziario**,
(2) come per i due CSM desta serie perplessità circa il rispetto dell'indipendenza della magistratura, per le ragioni espresse sopra, la circostanza che i componenti appartenenti alla magistratura siano selezionati anche in questo caso con un "**sorteggio puro**", quindi **senza possibilità, per i magistrati, di eleggere i loro rappresentanti;**
(3) in secondo luogo **non si capisce perché possano farne parte solo magistrati che abbiano svolto o svolgano funzioni di legittimità** (presso la Corte di Cassazione)**, escludendo, anche a parità di anzianità di servizio, i magistrati di merito** (Tribunali e Corti d'Appello)**;**
(4) va inoltre tenuto presente che, anche se la composizione dell'organismo in generale prevede la maggioranza di magistrati**, sono demandate a una legge successiva la disciplina del procedimento e la composizione, anche numerica, dei collegi.**
La norma dice semplicemente che **"*viene assicurata la rappresentanza nel collegio dei magistrati giudicanti e requirenti*", laddove tale formulazione non dà alcuna garanzia**

circa il fatto che i collegi cui saranno delegate le pratiche disciplinari saranno composti da una maggioranza di magistrati.
Se così non fosse, un ulteriore colpo sarebbe inflitto all'indipendenza della magistratura, in quanto il potere disciplinare contro i magistrati potrebbe essere utilizzato come strumento di pressione o punizione dai laici di nomina politica.
Non solo, ma si prevede anche che "*contro le sentenze emesse dall'Alta Corte in prima istanza è ammessa* ***impugnazione anche per motivi di merito*** *solo dinnanzi all'Alta Corte che giudica senza la partecipazione dei componenti che hanno concorso a pronunciare la decisione impugnata*".
Questa disciplina costituisce sicuramente una **diminuzione delle garanzie di tutela per il singolo magistrato, e, su un livello più alto, delle garanzie di indipendenza della magistratura, visto che l'impugnazione è affidata allo stesso organo che ha emesso il provvedimento impugnato** (sia pure in diversa composizione).
Inoltre la formulazione della norma lascia presupporre **che non è più possibile, diversamente dalla disciplina attuale, il ricorso alle Sezioni Unite della Corte di Cassazione per violazione di legge.**
Su questo punto diversi commenti alla norma, compreso il parere negativo espresso dal CSM di cui non si è tenuto alcun conto, sottolineano come tale mancata garanzia potrebbe essere considerata come un superamento, da parte del legislatore, dei limiti posti al potere di revisione costituzionale da uno dei **cd. "principi fondanti del ns ordinamento"** (**v. Corte Costituzionale sent. n. 1148/88**) e come tali non modificabili. Ci si riferisce **all'art. 111, comma 7, della Costituzione** il quale recita: "*Contro le sentenze e contro i provvedimenti sulla libertà personale pronunciati dagli organi giurisdizionali ordinari e speciali è sempre ammesso ricorso in Cassazione per violazione di legge*", sul presupposto che le decisioni dell'Alta Corte abbiano valenza giurisdizionale, e quindi debbano assumere la forma di sentenza o provvedimento assimilato.

LA MODIFICA DELL'ART.106 E L'ACCESSO DEI REQUIRENTI ALLA CORTE DI CASSAZIONE PER "MERITI INSIGNI".

Sempre nel testo della riforma costituzionale è prevista, all'art.5, la **modifica dell'art. 106 della Costituzione** con la previsione che il Consiglio Superiore della magistratura può designare all'ufficio di consigliere di Cassazione [l'ultimo grado della giurisdizione ordinaria per soli motivi di legittimità] "**per meriti insigni**", oltre a "*professori universitari ordinari in materie giuridiche e ad avvocati che abbiano 15 anni di esercizio e siano iscritti negli albi speciali per le giurisdizioni superiori*", **anche** "***magistrati appartenenti alla magistratura requirente con almeno 15 anni di esercizio delle funzioni***".
A mio avviso **sarebbe opportuno chiarire quali possono essere considerati per un Pubblico Ministero "meriti insigni":** aver fatto una o più indagini particolarmente significative? aver perseguito determinati soggetti particolarmente pericolosi per la società? Aver organizzato in modo esemplare un ufficio di Procura? Aver gestito al meglio l'informazione mediatica di fronte a casi particolarmente scottanti anche per l'opinione pubblica? **Forse sarebbe il caso di "tipizzare" questi "meriti insigni" per non rischiare che questo ruolo diventi un "premio" discrezionale.**
Si tratta, a mio avviso, di una norma singolare e incongruente con i postulati posti alla base della riforma, ovvero la diversità di funzione di P.M. e di giudice e l'invocata necessità di tenere separate le rispettive carriere quale condizione per garantire l'effettività del giusto processo. Ora, non si può non vedere come **ammettere chi ha sempre fatto il Pubblico Ministero, e quindi "l'accusatore", al massimo organo di vertice della magistratura giudicante** cozzi con la ragion d'essere della riforma, per cui la stessa a mio avviso non si può spiegare se non con l'intento di consentire anche ai rinnovati requirenti (che già possono

arrivare all'organo di vertice come Procuratori generali presso la Suprema Corte di Cassazione), di accedere ad ulteriori posti prestigiosi, sulla base di presupposti, come sopra argomentato, per nulla chiari.

NORME DELL'ATTUALE SISTEMA "INCONGRUENTI" CON LA RIFORMA: alcuni esempi.

Va infine tenuto presente che, **al di là delle norme sopra commentate, l'introduzione della riforma comporterebbe una serie di "incongruenze" tra il sistema attuale e quello "riformato"** per cui, tenuto anche conto che **l'art.8** della legge di revisione costituzionale, intitolato "disposizioni transitorie" dispone che "***Le leggi sul Consiglio Superiore della Magistratura, sull'ordinamento giudiziario e sulla giurisdizione disciplinare sono adeguate alle disposizioni della presente legge costituzionale entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge*****",** vale la pena di accennare anche a questo aspetto, evidenziando almeno alcune di queste disposizioni che potrebbero risultare "bisognose di adeguamento".

1. Il concorso e la formazione

Occorre innanzitutto chiedersi se la **separazione delle carriere comporti implicitamente la duplicazione dei concorsi, con conseguente modifica del tirocinio post-concorso. Questo solitamente dura un anno e mezzo e prevede un'esperienza del neo magistrato in una prima fase ante-scelta della funzione (detta "tirocinio generico") presso tutti gli uffici giudiziari,** per consentirgli di verificare sul campo come vengano svolte le varie funzioni prendendo atto di tutte le relative problematiche concrete, "imparare il mestiere", e avere l'opportunità di fare una scelta il più consapevole possibile.
Visto la "ratio" che ha animato la riforma (impedire qualsiasi contatto tra P.M. e giudici), è molto probabile che l'unicità del concorso e del tirocinio generico sia vista come incompatibile.
Sul punto faccio presente che per sdoppiare i concorsi e conseguentemente modificare le modalità di tirocinio non serve una legge di revisione costituzionale, in quanto l'art.106 Cost. afferma semplicemente che "*la selezione dei magistrati avviene per concorso".*

Analogamente, e per le stesse ragioni, ritengo che **la formazione dei magistrati, sia pre-concorso che permanente, oggi affidata alla Scuola superiore della Magistratura, sarebbe anch'essa vista come un'occasione di vicinanza inopportuna,** essendo la formazione dei neo-magistrati in tirocinio comune, ed essendo previsti anche corsi di formazione permanente (ovvero durante tutta la carriera del magistrato) unitari, molti dei quali, tra l'altro, oggi aperti anche agli avvocati**.**
Mi chiedo perciò se nel caso di vittoria del SI si prevederanno due scuole distinte.

Quello del concorso unitario e anche del tirocinio mi sembra un tema assolutamente rilevante, soprattutto per i futuri Pubblici Ministeri, perché, se è vero che nella pratica la funzione di giudice e pubblico ministero sono diverse, **la formazione nell'ambito di un'unica cultura della giurisdizione è essenziale per avere dei pubblici ministeri** che non siano, come teme qualcuno, dei "superpoliziotti" **ma che abbiano profondamente radicati in sé i valori del contraddittorio, dell'ascolto anche delle prospettazioni dell'indagato, del rispetto per ogni parte processuale e *in primis* della persona, volti alla ricerca non di un colpevole con ogni mezzo, ma della verità, da perseguire nel**

rispetto delle regole. È questa l'ottica per cui si prevede esplicitamente che il P.M. faccia indagini anche a favore dell'indagato.
Che il Pubblico ministero cresca con la formazione del giudice, a mio avviso, **è fondamentale per non avere una magistratura requirente giustizialista.**
A questo proposito Gratteri, nella sua tanto criticata intervista al Corriere della Calabria, ha fornito **uno spunto su cui riflettere** evidenziando come, con un P.M. "superpoliziotto", si incrementerà una giustizia inevitabilmente volta a favorire chi ha maggiori disponibilità economiche, atteso che tendenzialmente chi è facoltoso si potrà permettere un bravo avvocato, capace di evidenziare ogni falla dell'accusa, e potrà sostenere il costo di tutte le indagini difensive ritenute necessarie, mentre chi ha meno risorse non avrà questa possibilità (realisticamente un po' è già così, ma l'ottica della riforma, a mio avviso, esaspererà questo fenomeno).

2. I Consigli giudiziari

Si pone poi il tema dei **Consigli giudiziari**, che sono articolazioni territoriali dell'organo di autogoverno. A quanto si legge circa le argomentazioni del SI, chi ha parlato degli stessi ha prospettato che anche tali organi dovrebbero essere sdoppiati, in quanto favoriscono rapporti di colleganza tra giudici e pubblici ministeri.

3. La disciplina dell'esercizio dell'azione disciplinare sui magistrati

Se si volesse attuare una separazione completa delle due magistrature, anche questo aspetto dovrebbe essere ripensato, visto che oggi l'esercizio dell'azione disciplinare è di competenza del Ministro della Giustizia ovvero del Procuratore generale presso la Cassazione. Estendendo a questo profilo la logica sottostante alla separazione delle carriere, se venisse mantenuta l'azione disciplinare in capo alla Procura Generale, i giudici sarebbero sotto la spada di Damocle della magistratura requirente, oltre che sotto quella del Ministro.
Il fatto è che l'assetto dell'organizzazione della magistratura indicato nella Costituzione attuale - come emerge dai lavori preparatori e dalle discussioni tenutesi tra gli autorevoli membri dell'Assemblea costituente - è l'esito di un bilanciamento estremamente ponderato volto a mantenere il delicato equilibrio tra i diversi poteri dello Stato fatto di pesi e contrappesi da un lato, per garantire ai cittadini l'indipendenza della magistratura e, dall'altro, per scongiurare un potere smisurato della stessa, per cui ogni riforma a tale assetto deve essere valutata approfonditamente in tutte le sue implicazioni, anche indirette e meno palesi.

I RISCHI, IN PROSPETTIVA, DELLA SEPARAZIONE DELLE CARRIERE

Nella separazione netta e definitiva della magistratura requirente e giudicante attraverso concorsi, formazione e organi di autogoverno separati io vedo due pericoli. Il primo è che i Pubblici Ministeri diventino appunto una sorta di "superpoliziotti" allontanandosi man mano dalla cultura della giurisdizione, la quale li obbliga a formarsi , per dirla in sintesi, "con la testa del giudice", quindi con estremo equilibrio e attenzione (e sul punto evidenzio che anche la formazione di giudice civile aiuta nell'assumere questo atteggiamento mentale, perché in tali procedimenti il giudice si trova sempre davanti a due prospettazioni contrapposte, entrambe da vagliare scrupolosamente), **mentre una magistratura requirente formata esclusivamente nell'ottica dell'accusa è giocoforza più superficiale e meno garantista** (questo ovviamente in astratto, perché è

"in astratto" che si formulano le norme, anche se la corrispondenza tra intento normativo e realtà dipende sempre dall'integrità delle persone che svolgono le funzioni pubbliche di cui si tratta).
Il secondo pericolo è che questa riforma costituisca un **primo passo nella direzione di attrarre gradatamente la magistratura requirente nell'orbita dell'esecutivo**, non direttamente oggi con questa riforma, ma in prospettiva, attraverso passaggi progressivi.
Indizi della non pretestuosità di questi timori, si possono rinvenire anche nelle dichiarazioni di cui si sono resi protagonisti personaggi non marginali della politica di governo.
Mi riferisco al **sottosegretario alla Giustizia Andrea Delmastro** (già condannato per rivelazioni di segreto d'ufficio) il quale, a marzo dello scorso anno, in un'intervista informale da parte di un giornalista del Foglio sul tema, ebbe a dire: "*...c'è un rischio nel doppio Csm. O si va fino in fondo e si porta il PM sotto l'esecutivo, come avviene in tanti Paesi, oppure gli si toglie il potere di impulso sulle indagini",* creando così scompiglio nel governo, tanto che poi lo stesso ritrattò le proprie dichiarazioni.
Mi riferisco anche ad **Antonio Tajani**, **vicepresidente del Consiglio e ministro degli Esteri**, il quale all'evento di Forza Italia per il SI al referendum svoltosi il 24 gennaio di quest'anno, ha dichiarato: "***non basta la separazione delle carriere, non basta la riforma del Csm. Serve completare. ... Ora il dibattito sull'ipotesi di togliere ai P.M. il controllo della polizia giudiziaria***".
Per comprendere il tenore di tale affermazione occorre sapere che Polizia, Carabinieri e Guardia di finanza dipendono dal rispettivo ministero di appartenenza (Interni, Difesa, Ministero delle finanze), laddove la Costituzione stabilisce però, all'art.109, che "*l'autorità giudiziaria dispone direttamente della polizia giudiziaria*". Dunque ipotizzare che gli appartenenti alle forze dell'ordine mantengano il dovere di subordinazione gerarchica al proprio Ministro anche quando lavorano su delega del Pubblico Ministero, significa di fatto consentire alla politica di "controllare" gli inquirenti (e questo costituirebbe uno strumento di indebita ingerenza dell'esecutivo, oltre che di autotutela).

L'ATTUALE CONTESTO E I MOLTEPLICI SEGNALI DELL'INDEBOLIMENTO DELLA DEMOCRAZIA

Le affermazioni sopra riportate si collocano, peraltro, in un **contesto più ampio** nell'ambito del quale, a ben vedere, si possono cogliere **più segnali che vanno nella direzione di attenuare progressivamente le garanzie poste a tutela dei cittadini rispetto a chi governa, perché la separazione dei poteri, in ultima istanza, ha questa finalità volta ad assicurare l'effettività della democrazia all'interno di un Paese**.
In tale contesto si inserisce **l'indebolimento del Parlamento attuata a partire dal 2020**, ove il governo ha dapprima abusato dello strumento dei **DPCM** ben oltre il consentito, addirittura comprimendo attraverso di essi i diritti fondamentali previsti dalla Costituzione, per poi attuare **importanti riforme attraverso decreti-legge, anche grazie al PNRR**, per cui ha utilizzato i tempi contingentati richiesti dalla Commissione europea per realizzare le riforme epocali dalla stessa previste (transizione digitale, transizione energetica, un nuovo sistema di salute, inclusione gender ecc.) e la relativa consegna dei fondi ad esse destinati (sostanzialmente per stati di avanzamento lavori) come motivo di "necessità ed urgenza" legittimante la legiferazione governativa bypassando il Parlamento stesso (il quale si è limitato a confermare le riforme introdotte entro i termini previsti).
Questo sistema è stato utilizzato anche per realizzare **riforme di semplificazione amministrativa** (vedasi ad esempio il Decreto legge sulle semplificazioni n. 77/2021) **che comprimono fortemente i diritti di informazione, partecipazione e opposizione dei cittadini**, riducendo i termini dei procedimenti previsti o limitando l'informazione alla pubblicazione dei progetti presentati sui siti dell'amministrazione, ovvero **privilegiando**

determinati interessi rispetto ad altri in nome di "priorità strategiche" individuate sempre dalla Commissione europea (prima la salute pubblica, poi l'energia green, poi il rafforzamento delle "garanzie di sicurezza" e dei valori dell'Europa - leggasi sostegno incondizionato all'Ucraina di Zelenski e riarmo - e via dicendo).

In merito all' "esautoramento" delle prerogative del Parlamento da parte del Governo, c'è un interessante articolo pubblicato sull'Espresso del luglio 2025 in cui si evidenzia come **il governo Meloni abbia il primato della decretazione d'urgenza degli ultimi 20 anni** con 103 decreti legge in 973 giorni (a quel momento), laddove il sottosegretario alla Presidenza Mantovano sottolineava come tale numero fosse "in linea" tanto con il governo Draghi quanto con il Conte-bis.
A questo dato si affianca la circostanza che "*su 223 leggi approvate dalla presente legislatura, 87 sono leggi di conversione di decreti legislativi, 37 ratifiche di accordi internazionali, anch'esse di provenienza governativa, 3 leggi finanziarie, 3 leggi annuali sulla concorrenza, 11 leggi di delega al governo di legiferare su determinate materie"*, per cui "***circa 2/3 delle leggi approvate sono di provenienza governativa"***. **Cui si deve aggiungere la circostanza che gran parte delle leggi ordinarie sono frutto di proposte governative.**
Leggendo l'articolo, mi sono resa conto del fatto che il fenomeno di una decretazione d'urgenza che va ben oltre la "straordinarietà" prevista dalla Costituzione è degenerato a partire dagli anni '90, soprattutto con i governi cd. "tecnici" (il primato spetta al governo Dini che ha prodotto 452 decreti legge in 485 giorni, seguito da Ciampi, Amato e infine Prodi e Berlusconi (anno 1996), anche se in molti casi, in passato, il Parlamento non confermava i decreti-legge del governo, mentre oggi solitamente questi passano, anche perché spesso e volentieri **il Governo pone la fiducia** per fare approvare i propri provvedimenti normativi.
Giusto il 21 febbraio 2026, con la **108esima richiesta di fiducia sul decreto Milleproroghe**, il Governo Meloni ha superato i governi della precedente legislatura (Conte I, Conte II e Draghi) che l'avevano posta 107 volte, mentre nella legislatura ancora precedente (Governi Letta, Renzi e Gentiloni) la fiducia era stata posta 100 volte.
Non è un caso che il premierato sia il modello cui tanto la destra quanto certa sinistra (Renzi e Italia Viva) ambiscono. Tant'è vero che un articolo apparso sul Sole24 ore (giusto per dare atto che giornali su posizioni molto diverse riportano notizie analoghe), ancora a giugno 2024, titolava: "*Prime prove di premierato, il 73% delle leggi è targato governo Meloni*".

A questo aspetto particolarmente significativo di alterazione degli equilibri tra poteri costituzionali, si aggiunge oggi il fatto che **la sovranità nazionale deve fare i conti con quella europea, in cui domina la Commissione, composta da soggetti non eletti direttamente dai cittadini** (**rammento che questo organo detiene praticamente in esclusiva il potere di iniziativa legislativa**) laddove nel corso del tempo - soprattutto con i trattati di Maastricht e di Lisbona - l'Unione Europea ha potenziato i propri poteri rispetto agli Stati membri in settori sempre maggiori, unitamente alla previsione di strumenti che consentono di ampliarli dalle materie di legislazione esclusiva a quelle di legislazione concorrente (pensiamo solo al "**principio di sussidiarietà**" grazie al quale negli ultimi anni l'UE ha assunto le redini delle decisioni sanitarie ed energetiche). Grazie a questo incremento di poteri sono state avviate negli ultimi (anni grazie al Covid e alla conseguente crisi) **"rivoluzioni" epocali attraverso il PNRR**, laddove la cessione di sovranità nazionale in favore di quella unionale è stata legittimata gradualmente nel tempo attraverso numerose modifiche costituzionali apportate dapprima all'art.117 sul vincolo posto dalla norme europee (2001 - Governo Amato), interpretato dalle nostre Corti in senso sempre più estensivo, e poi agli artt. 97, 81, 117 e 119 in tema di pareggio e armonizzazione dei bilanci (2012 - governo Monti).

A questo si aggiunga **la volontà crescente dei vertici dell'Unione Europa** (Commissione e Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza oltre che di diversi Paesi membri) **di superare il criterio dell'unanimità del voto dei diversi Stati membri previsto su temi fondamentali come l'azione esterna e la politica estera e di sicurezza comune dell'Unione, la quale comprende anche la difesa comune** (titolo V del Trattato sull'Unione Europea).

Nell'abbassamento del livello di democrazia deve inquadrarsi, a mio avviso, anche il **sempre minore rispetto per la verità, per la libertà di informazione e l'esercizio del pensiero critico attraverso la cd. lotta alla "disinformazione"**, fino ad arrivare ad una sorta di "**criminalizzazione del dissenso"** accompagnata dalla **censura** (ad esempio di tutto quello che è russo, cultura e sport compresi) **e da prese di posizione sempre più intolleranti rispetto a idee, visioni e manifestazioni di pensiero diverse da quella dominante**, aspetto, anche questo, quanto mai "spinto" e sostenuto dalla Commissione Europea e da organismi sovranazionali (basti pensare, esemplificativamente, ai due "Codici europei contro la disinformazione" del 2018 e del giugno 2022, entrambi illustrati sul sito della Commissione europea, il secondo accompagnato da un "sondaggio" tra i cittadini europei e dal sottotitolo "Una minaccia crescente per le democrazie europee").
Nel quadro citato è da inserire anche **l'abolizione del reato di abuso d'ufficio**, più volte riformato fino a renderlo difficilmente perseguibile, per poi avere la giustificazione per depenalizzarlo; **il depotenziamento della Corte dei Conti** e **la preannunciata abolizione - o temperamento - dell'obbligatorietà dell'azione penale con la scelta di priorità concordate tra CSM e politica** (vedasi recenti dichiarazioni di Nordio), quando forse la soluzione più adeguata per garantire una giustizia più efficiente sarebbe coprire gli organici, o se del caso ampliarli, e dotare gli uffici giudiziari di maggiori mezzi e persone (anche come personale amministrativo).
Sotto questo profilo, giusto per completare il quadro, occorre anche tenere presente che se queste soluzioni non sono state sinora adottate per problemi di **costi**, la riforma proposta ne implicherebbe certamente di ben superiori (pensiamo alla duplicazione degli organi di autogoverno con le relative elezioni, sia a livello centrale che territoriale per i Consigli giudiziari, alla duplicazione dei concorsi e probabilmente della Scuola superiore della magistratura nonché dei corsi di formazione, ai costi necessari per istituire l'Alta Corte e dotarla del relativo personale amministrativo, quando anche non si vedesse come futuro corollario della riforma, per tutte le città che hanno un unico Palazzo di giustizia (penso ad es. a Firenze, Brescia, Torino, Catania e tanti altri), la necessità di reperire e/o creare strutture edilizie diverse per giudici e pubblici ministeri.

Quelli sopra indicati sono tutti sintomi di un sistema di potere che vuole allontanarsi sempre più dalla volontà dei cittadini, in cui la tanto sventolata "inclusività" ha sempre un doppio standard, dove il pluralismo è rispettato solo quando fa comodo, laddove di fatto si tende ad andare in una **direzione in cui più che l'individuo e i suoi diritti** - affermati da tutte le carte internazionali, sul cui rispetto teoricamente si fonda l'azione di tutti gli organismi sovranazionali e le Costituzioni dei paesi democratici, e che vengono continuamente citati - **contano le ideologie e gli interessi, molto spesso occulti e appartenenti ad una "scala"(livello) sempre più ampia, ovvero un "collettivo" (beni e interessi) la cui individuazione, gestione e modalità di soddisfazione è sempre più distante dai cittadini e sempre più patrimonio di organizzazioni sovranazionali, centri di potere variegati privi di qualsiasi potere rappresentativo, lobbies e simili.**

CONCLUSIONI

Tornando a noi, alla luce di tutto quanto sopra espresso, ritengo in conclusione che **anche se formalmente il dettato costituzionale in cui si parla di "indipendenza e autonomia" di tutta la magistratura rimane immutato, di fatto con la riforma proposta questa prerogative vengano di molto indebolite,** sia con la sostituzione di 3 organi diversi in luogo dell'unico attuale organo di autogoverno - **attraverso lo sdoppiamento del CSM e la creazione dell'Alta Corte - sia con la previsione dell'elezione mediante "sorteggio puro" dei soli magistrati** ed infine **con il trasferimento del potere disciplinare all'esterno dell'organo di autogoverno, svincolando la sua disciplina dall'ordinamento giudiziario ed eliminando la possibilità di un'ultima impugnazione per motivi di legittimità al supremo organo giurisdizionale (Corte di Cassazione).**

Per quanto poi riguarda in particolare la **magistratura requirente**, ritengo che la stessa, da un lato, sarebbe **indebolita** (considerato che i magistrati requirenti sono meno di un terzo della magistratura nel suo complesso) e dall'altro**, senza la componente della magistratura giudicante per tipo di funzione maggiormente ponderata e cauta, potrebbe anche, ad un certo punto, essere considerata una sorta di "cane sciolto" necessitante di un qualche temperamento e controllo** (così anche il sottosegretario alla giustizia Delmastro, come sopra accennato), **ove tale considerazione potrebbe plausibilmente portare ad una sorta di "vigilanza" dell'esecutivo sui Pubblici ministeri,** come era nell'assetto pre-repubblicano e come è nella maggioranza dei Paesi in cui vige un sistema accusatorio.
Quindi, analogamente a ciò che è accaduto in questi ultimi anni e che ha portato all'attuale revisione costituzionale - per cui si è detto che la riforma attuata prima nel 1989 (con l'introduzione del processo accusatorio) e poi nel 1999 (con l'introduzione del cd. "giusto processo") non era completa senza la separazione delle carriere - **se vince il SI e passa questa riforma è prevedibile, anche sulla base dei "segnali"** cui ho fatto riferimento dianzi, che si faccia strada la convinzione per cui - posto che **i pubblici ministeri rappresentano lo Stato e la sua volontà di perseguire in modo efficiente i reati - al fine di raggiungere tale scopo in modo più efficace, si ritenga necessario da parte del governo indirizzare la loro attività, con il rischio che la magistratura requirente "perda" la bussola del perseguimento della verità in favore, a seconda dei casi, dell'obiettivo di trovare un colpevole per soddisfare l'opinione pubblica, o "proteggere gli amici" attaccando "i nemici".**

Questo è ad esempio ciò che si sta verificando negli Stati Uniti, se prestiamo ascolto alle dichiarazioni di Marjorie Taylor Greene, esponente di spicco del governo Trump, la quale si è dimessa perché portatrice di un'istanza di trasparenza totale sugli Epstein files, a fronte dell'oscuramento di nomi di soggetti di rilievo coinvolti nelle gravissime condotte di violenze su giovani donne e bambini, satanismo, cannibalismo e tutto ciò che è emerso dai documenti pubblicati dal Dipartimento di Giustizia americano ed ivi reperibili, da lei attribuite a una volontà di "protezione" che agli stessi starebbe stata accordata (non si sa se per "amicizia" e conoscenza, ovvero per ricatto).

Posto infatti che la vicenda degli Epstein file rappresenta l'apoteosi della degenerazione di una parte importante delle élite di potere che governano la società occidentale giungendo a livelli di disumanità inauditi, di cui peraltro troppo poco si parla e troppo poco ci si scandalizza anche livello mediatico, considerato il livello e purtroppo il ruolo sociale ed istituzionale di taluni protagonisti (pensiamo al principe Andrea o a taluni ministri europei, ma non solo) - pur facendo le debite proporzioni, ritengo che tanto anteporre interessi di corrente o di partito ai doveri scaturenti dal proprio ruolo istituzionale quanto condurre questa campagna referendaria attraverso attacchi faziosi, denigratori e strumentali oltre

che, ovviamente e *in primis*, esercitare la giustizia o fare politica violando le norme o in modo tale da servire interessi esterni piuttosto che operare con coscienza in nome degli ideali che quelle istituzioni incarnano per il benessere della società e la difesa dei diritti dei cittadini, sia espressione della medesima **perdita di etica e di valori** (tra cui si pone anche la lealtà e il rispetto) **che per fortuna non caratterizza tutti, ma certo ha abbassato di molto la soglia di integrità e il senso dello Stato e delle Istituzioni, anche e troppo spesso in chi le rappresenta, anteponendo interessi privati ai propri doveri nonché ai principi fondamentali unanimemente riconosciuti come espressione di civiltà e democrazia, i quali dovrebbero al contrario ispirarne le azioni.**

Alessandra Chiavegatti