



Costituzione e Carte dei diritti fondamentali

Il referendum sulla riforma costituzionale della magistratura ordinaria

Intervista a Renzo Orlandi

di Vincenzo Antonio Poso

21 dicembre 2025

Sommario:

L'occasione di questa nostra conversazione è la legge costituzionale recante «Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare» (G.U. 30 ottobre 2025,n.253) , oggetto del referendum confermativo che si svolgerà probabilmente nel mese di marzo 2026.

Come è noto, il Disegno di legge di revisione costituzionale presentato il 13 giugno 2024 dal Presidente del Consiglio dei ministri, On. Giorgia Meloni, e dal Ministro della giustizia, On. Carlo Nordio (A.C. 1917) è stato approvato, in sede di prima deliberazione, dalla Camera dei deputati il 16 gennaio 2025, e, passato al Senato, l'Assemblea dei senatori lo ha approvato definitivamente, in sede di quarta deliberazione, nella seduta del 30 ottobre 2025(disegno di legge costituzionale n.1353).

Nella seconda votazione di ciascuna delle Camere la legge non è stata approvata a maggioranza di due terzi dei suoi componenti, risultando così necessario il referendum popolare confermativo/oppositivo(che, come è noto, anche se è un tema discusso, non è soggetto al raggiungimento del quorum della maggioranza dei voti validamente espressi).

Ci sono osservazioni particolari sul procedimento di revisione costituzionale adottato e sui successivi passaggi parlamentari?

Premetto che non sono pregiudizialmente contrario alla separazione delle funzioni e nemmeno a quella delle carriere, quali scelte volte a ripartire i ruoli processuali in funzione di una più nitida affermazione del “giusto processo”. Sono invece contrario al modo in cui lo si vuole realizzare. L’obiettivo (separazione delle funzioni o separazione delle carriere) lo si sarebbe potuto perseguire con legge ordinaria, come detto esplicitamente dalla nostra Corte costituzionale con la sent. nr. 58 del 2022 (per la separazione delle funzioni) e con la sent. nr. 37 del 2000 (per la separazione delle carriere).

L’uso dello strumento legislativo avrebbe consentito aggiustamenti e revisioni rapidi, in corso d’opera, diversamente dalla legge costituzionale, che notoriamente esige tempi lunghi e procedure complicate per essere riveduta, qualora ci si renda conto che il testo è incompleto, mal concepito o antinomico rispetto ad altri enunciati dello stesso rango.

Molte, significative scelte che dovrebbero definire gli scenari del futuro ordinamento giudiziario sono demandate alla legislazione ordinaria. È vero. Bisogna però ammettere che alcune di queste scelte – né potrebbe essere diversamente – sarebbero direttamente condizionate dalla legge di revisione costituzionale. La quale ultima avrebbe meritato una miglior qualità stilistica e redazionale. Le incertezze e irresolutezze che si notano nella lettura del testo pubblicato sulla Gazzetta ufficiale del 30 novembre 2025 sono dovute – credo – alla fretta e alla foga polemica con la quale i compilatori hanno lavorato.

La duplicazione del CSM esigeva ovviamente la legge costituzionale, ma – come osserva CSM nel *Parere sul disegno di legge costituzionale recante: “Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare”*, delibera l’8 gennaio 2025 (d’ora in avanti *Parere CSM 2025*) – lo stesso risultato lo si sarebbe potuto conseguire con un CSM unitario, diviso in due sezioni, l’una dedicata alla magistratura giudicante, l’altra alla requirente. Di questo tenore era, del resto, la soluzione prospettata dalla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali istituita nel 1997 (testo visibile in https://leg13.camera.it/_dati/leg13/lavori/stampati/pdf/3931.pdf). E come del resto – volendo

riferirsi a un ordinamento vigente – accade in Francia, dove il *Conseil Supérieur de la Magistrature* risulta bipartito in una *Formation siège* (competente per i giudicanti) e in una *Formation parquet* (competente per i magistrati del pubblico ministero), mentre la ***Formation plénière, risultante dalla somma dei due***, si occupa di eventuali richieste di parere formulate dal Presidente della Repubblica o dal Guardasigilli.

Ci si è invece intestarditi nel battere la strada delle due distinte strutture consiliari, creando qualche serio problema di carattere applicativo (soprattutto in sede di diritto transitorio) del quale dirò qualcosa più in là.

L'intervento con legge costituzionale si sarebbe potuto limitare alla istituzione dell'Alta corte disciplinare: scelta politica del tutto legittima, ma operata con un testo lacunoso foriero di qualche futura preoccupazione in sede di legislazione attuativa.

Prima ancora che le soluzioni di merito adottate, è la scadente qualità testuale a consigliare una bocciatura della proposta di revisione costituzionale in sede referendaria.

Anche nella esperienza parlamentare recente abbiamo assistito alla richiesta di referendum popolare confermativo da parte delle forze politiche proponenti che avrebbero interesse a far decorrere il termine previsto di tre mesi per la raccolta delle firme per arrivare alla promulgazione della legge. Così, ad esempio, è avvenuto per il referendum costituzionale confermativo del 2016 sul Disegno di Legge costituzionale Renzi-Boschi, per il quale l'iniziativa fu assunta anche dai partiti di maggioranza.

È un comportamento politico pienamente legittimo che esprime, però, l'intento plebiscitario della maggioranza proponente, una richiesta esplicita di legittimazione politica che, inevitabilmente, si ripercuote negativamente in caso di mancata approvazione da parte dei cittadini.

Condivide questa mia osservazione?

Effettivamente, tutte le forze politiche rappresentate in parlamento, si sono affrettate a raccogliere le firme necessarie per la consultazione referendaria. Quelle di opposizione, marginalizzate se non escluse nel dibattito parlamentare, nell'intento di vincere la competizione e dare scacco al Governo, il quale non andrebbe in crisi se dovessero prevalere i NO, ma subirebbe certo una battuta d'arresto sull'attuazione del proprio programma politico. Le forze di maggioranza, per contro, puntano a rinsaldare la propria posizione, agitando la riforma della

magistratura come un passo avanti nella civiltà giuridica. L'occasione referendaria induce entrambi gli schieramenti all'uso di toni marcatamente populistici, resi necessari (oltre che dallo spirito del tempo) anche dalla intrinseca difficoltà di comunicare all'elettorato i veri nodi della riforma. Di qui le sconcertanti semplificazioni e le disinvolte esemplificazioni sciorinate quotidianamente sui vari mezzi di informazione.

La separazione delle carriere è vista dai fautori come il toccasana di molti guai giudiziari, fonte di quasi tutti gli errori, a cui si associa la tendenza a descrivere il magistrato come un insubordinato da mettere in riga. Completerebbe, si ripete, la riforma del giusto processo. Al più si ammette che non avrà alcun effetto sulla durata dei procedimenti penali: come se la ragionevole durata non fosse ingrediente essenziale del processo giusto (art. 111 comma 2).

I contrari tendono a cogliervi addirittura un attentato all'indipendenza della magistratura e ai fondamenti democratici della Repubblica.

Credo che sbagliino entrambi. I primi, perché si illudono che a realizzare il “giusto processo” davvero basti (o sia necessaria) la separazione delle carriere. I secondi, perché la riforma, se dovesse entrare in vigore, non avrebbe gli effetti apocalittici paventati.

Merita piuttosto una chiosa il percorso seguito nel varare una riforma costituzionale di tal portata, evitando di fatto il confronto (e persino il tentativo di confronto) con le opposizioni e affidandosi poi alla logica plebiscitaria del referendum, dove finiscono chiaramente col prevalere toni populistici poco consoni a una discussione ricca di profili giuridici. Puntare sull'appello al popolo in materia di giustizia (con quesiti necessariamente tecnici, difficilmente accessibili alla stragrande maggioranza dei votanti) implica semplificazioni sconcertanti da parte di entrambi gli schieramenti. Il richiamo a illustri personaggi del passato per far dire loro, oggi, cose dette ieri, in contesti completamente diversi, è confermato dai timbri estremi e poco meditati di questa campagna referendaria.

Con ordinanza del 18 novembre 2025 l'Ufficio Centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha formulato il quesito da sottoporre al voto popolare nei seguenti termini: «Approvate il testo della legge costituzionale concernente "Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare" approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 253 del 30 ottobre 2025?».

Si tratta del quesito proposto dai deputati di maggioranza, che hanno ripreso pari pari il titolo della legge, mentre i senatori, più avveduti, avevano proposto un quesito molto più ampio e esplicito, con riferimento anche alla separazione delle carriere.

Una analoga richiesta di referendum, oppositivo, è stata presentata dai deputati e dai senatori di opposizione.

Ritiene che sia stato fatto correttamente, essendo il tutto finalizzato alla migliore comprensione da parte dei cittadini chiamati al voto?

Sintesi e concisione sono valori da coltivare. Penso che l'essersi limitati a riportare il titolo della legge di revisione costituzionale sia stata una buona scelta. Sarebbe stato peggio, articolare in maniera analitica il quesito, facendo riferimento alle disposizioni modificate. Anche distinguere – nel quesito – la parte riguardante la duplicazione del CSM dalla istituzione dell'Alta Corte disciplinare si è rivelata, a mio avviso, scelta opportuna. In questo modo, l'elettore è invitato a leggersi il testo della legge sottoposta a *referendum*, comprenderlo nelle sue diverse parti e farsi un'idea delle sue implicazioni in sede applicativa, prima di decidere.

Ammetto che, su una platea elettorale che assomma a più di 50 milioni di votanti, poche decine di migliaia saranno disposti a intraprendere un simile sforzo, avendo la cultura giuridica sufficiente a dare una risposta. Molti hanno già deciso (pro o contro) per partito preso: alcuni convinti (e, ribadisco, secondo me illusi) che basti questa riforma per completare il disegno del “giusto processo”; altri, timorosi (secondo me, ripeto, senza fondamento) che essa finisca con l'assoggettare la magistratura alla politica e, in particolare, il pubblico ministero ai voleri delle maggioranze politiche via via susseguntisi. Moltissimi (credo i più) eviteranno di impelagarsi nella lettura di un testo per loro incomprensibile e poco sarebbe cambiato (se non forse in peggio), se i quesiti fossero stati analitici, perché il problema sta nella difficoltà di immaginare le conseguenze ad ampio raggio di una simile riforma; costoro al più chiederanno consiglio a qualcuno di fiducia e voteranno senza ben rendersi di conto di quel che fanno. Altri ancora non si porranno proprio il problema e si asterranno dal partecipare alla gara. Si percepisce qui il deprimente vuoto lasciato dalla mancata discussione parlamentare che, se condotta fra persone intellettualmente oneste e allenate a misurarsi con riforme di calibro costituzionale, avrebbe arricchito anche il confronto nella campagna referendaria.

La legge costituzionale, in estrema sintesi, persegue l'obiettivo di separare le carriere dei magistrati requirenti e giudicanti, con la previsione di due distinti organi di autogoverno, e l'istituzione dell'Alta Corte disciplinare, unica per entrambe categorie. Per le componenti togate e parlamentari è previsto il sorteggio, congegnato, però, in materia diversa.

Prima di entrare nel merito delle norme oggetto di referendum, così come sono state riformate, Le chiedo di illustrare, in estrema sintesi, l'attuale assetto delle norme incise dalla legge di revisione costituzionale (Parte II, Titolo IV, La Magistratura), frutto di un intenso dibattito in seno all'Assemblea Costituente.

Scorrendo i verbali delle sedute dell'Assemblea Costituente (nei lavori sia della Commissione dei 75 sia dell'adunanza plenaria) si capisce che il problema principale è quello di isolare il “potere” giudiziario dal potere politico dell'esecutivo. Troppo freschi erano i ricordi dell'uso strumentale che il governo fascista aveva fatto della magistratura penale, non solo perseguitando l'opposizione, anche con l'istituzione di giudici speciali o straordinari, ma anche proteggendo gli autori di delitti volti a rafforzare il regime intervenendo con grande disinvoltura sul corso dei processi a loro carico.

Significative, a tal proposito, sono la veemente battaglia condotta da Piero Calamandrei contro le giurisdizioni speciali (se ne contavano ben 300!) e le discussioni relative allo statuto del pubblico ministero. Con riguardo a quest'ultimo si andava da posizioni caute e in linea di relativa continuità con l'ordinamento giudiziario del 1941 (come quella rappresentata da Giovanni Leone) che lo avrebbe voluto ancora soggetto al Ministro della giustizia, con il Ministro stesso a capo di un CSM formalmente presieduto dal Presidente della Repubblica; a posizioni più innovative e per così dire discontinue rispetto all'esperienza fascista, preoccupate comunque di istituire un *trait d'unione* fra politica e giustizia: esemplare la posizione di Calamandrei, il quale – ispirandosi alla figura dell'*Attorney General* inglese – suggeriva l'istituzione di un “procuratore generale «commissario della giustizia», nominato dal Presidente della Repubblica, su una terna di magistrati provenienti dalle procure generali delle Corti d'appello o della Corte di cassazione; terna proposta dalla Camera dei deputati all'inizio di ogni legislatura; tale magistrato aveva un piede nella politica (poteva intervenire alle riunioni del Consiglio dei ministri con voto solo consultivo) ed era fornito di poteri giudiziari, avendo titolo per indirizzare l'attività delle procure della Repubblica con propri atti dei quali avrebbe dovuto rendere conto in sede politica. Si sarebbe così trovato un anello di congiunzione fra politica governativa e attività giudiziaria requirente, destinate altrimenti a marciare scompagnate.

Prevalse, come sappiamo, la linea meno compromissoria col recente passato, che affermava l'indipendenza e l'autonomia sia del giudice sia del pubblico ministero. Con questo, il nodo dello statuto del pubblico ministero restava irrisolto, destinato a riaffiorare nei successivi anni dell'Italia repubblicana, in coincidenza con delicati passaggi della vita politico-sociale. Sarebbe stato motivo costante di tensione fra classe politica e ordine giudiziario.

Volendo riepilogare in un rapidissimo *excursus* i momenti a mio avviso salienti di questa tensione indicherei:

- l'iniziale (anni '50 fino a metà anni '60) prosecuzione delle politiche penali ancora gestite dalle procure generali della Repubblica (come nell'epoca pre-costituzionale);
- la successiva reazione (da metà anni '60 a fine anni '70) della giovane magistratura, in particolare quella riunita attorno alla neo-nata Magistratura democratica (1964): è l'epoca dei "pretori d'assalto", della "supplenza giudiziaria" alle inerzie legislative, della "personalizzazione delle funzioni" del magistrato d'accusa in funzione antigerarchica;
- la reazione (inizio anni '80) opposta a quest'ultima tendenza da una parte significativa della dottrina costituzionalistica e processualistica, raccolta in un'iniziativa convegnistica (organizzata dal Partito socialista italiano), i cui atti (consigliati all'odierno lettore) sono confluiti nel volume *Una costituzione per governare. La "grande riforma proposta dai socialisti* (Venezia, Marsilio 1981), dove si denuncia apertamente l'eccesso di discrezionalità delle procure della Repubblica e si suggeriscono rimedi per controllarne gli abusi, anche tornando alla dipendenza del pubblico ministero dal Ministro della Giustizia, o riscoprendo la proposta del Procuratore generale-Commissario della giustizia, patrocinata da Calamandrei in Assemblea costituente. Fece molto rumore quella pubblicazione, principalmente per l'autorevolezza degli studiosi che vi parteciparono (cito, fra altri, Giuliano Amato, Federico Mancini, Pio Marconi, Massimo S. Giannini, Gino Giugni, Aldo Sandulli, Mauro Cappelletti, Oreste Dominioni, Franco Bassanini, Ettore Gallo, Augusto Barbera). Molto rumore e tante discussioni ne seguirono, ma l'iniziativa non sortì l'effetto sperato, forse anche per il concomitante avvio (già nel 1983) di indagini per fatti di corruzione politica (a Torino e Savona) proprio a carico di membri del partito socialista; indagini che anticiparono l'esplosione nel 1992 di Tangentopoli che aveva contribuito a mettere su un piedestallo il magistrato inquirente.

Questa riforma, come ha ricordato, viene da lontano. Nelle scorse legislature il dibattito parlamentare si è sviluppato in più occasioni. Mi limito a indicare quelle più importanti: la Commissione parlamentare per le riforme costituzionali (c.d. Commissione D'Alema), istituita nella XIII legislatura con legge costituzionale 24 gennaio 1997, n.1, con il Comitato sul sistema delle garanzie presieduto dall'On. Marco Boato; il Governo Berlusconi II, nell'ambito della XVI legislatura, con le Commissioni riunite Affari costituzionali e Giustizia della Camera dei deputati, con la proposizione di un disegno di legge costituzionale di sua iniziativa, A.C. 4275, avente ad oggetto una articolata riforma del Titolo IV della parte II della Costituzione; l'A. 14, di iniziativa popolare, recante «Norme per l'attuazione della separazione delle carriere giudicante e requirente della magistratura», presentato il 31 ottobre 2017 nella XVIII legislatura.

E molti sono i punti di contatto con la riforma ora approvata.

Dobbiamo anche considerare la tornata dei referendum abrogativi del 12 giugno 2022, che non hanno raggiunto il quorum, tre dei quali, in diversa misura, incidenti sulle materie che qui interessano: separazione delle funzioni dei magistrati e divieto del passaggio da una funzione all'altra; composizione del Consiglio direttivo della Corte di cassazione e dei Consigli giudiziari e competenze dei membri laici che ne fanno parte; elezione dei componenti togati del Consiglio superiore della magistratura; e di quelli del 21 maggio 2000 sul procedimento elettorale del Consiglio superiore della magistratura e sulla separazione delle funzioni, per limitare il passaggio da una funzione all'altra.

Un diverso risultato, forse, avrebbe evitato lo scontro politico che si è registrato con riferimento alla attuale riforma costituzionale.

Bisogna riconoscere che il tema della riforma del pubblico ministero restò a lungo un tabù, fino alla fine degli anni '90, quando si cercò di affrontarlo con la Commissione parlamentare per le riforme costituzionali istituita nel 1997; anch'essa destinata a fallire nel corso di un paio d'anni, pur essendo sfociata nella redazione di un interessante articolato normativo preceduto da un'ampia relazione.

La questione riaffiorò all'inizio degli anni 2000, quando il Partito radicale organizzò un referendum abrogativo con l'obiettivo di attuare la separazione della carriera requirente da quella giudicante: la consultazione (effettuata nel 2002) non ottenne però il *quorum* necessario ad abrogare le norme ordinamentali prese di mira.

Seguì la cosiddetta "riforma Castelli" (2005-2007) che si propose di "gerarchizzare" l'ufficio del pubblico ministero, rafforzando la posizione del procuratore capo e dei procuratori generali

nella conduzione dei rispettivi uffici; l'ulteriore tentativo – in quella sede – di attribuire al Ministro della giustizia il potere di fissare “linee di politica giudiziaria”, fu neutralizzato dal Presidente della Repubblica (Carlo Azeglio Ciampi) che, con messaggio del 16 dicembre 2004 ne rilevò la manifesta incostituzionalità per contrasto con gli artt. 101, 104 e 110 Cost.

In questa concisa rassegna va infine ricordata l'iniziativa referendaria volta a separare le funzioni (2022), anch'essa fallita per mancato raggiungimento del *quorum* richiesto per ogni referendum abrogativo.

Credo che l'odierna riforma costituzionale sulla cosiddetta “separazione delle carriere” rappresenti l'ultimo capitolo di una vicenda pluridecennale, che non trae spunto tanto dalla riforma processuale del 1988, né dalla revisione costituzionale del 1999 votata al “giusto processo”, ma piuttosto dalla irresolutezza dei costituenti nel delineare la figura (e i compiti) del pubblico ministero nel mutato quadro dell'autonomia e indipendenza della magistratura. Penso che la riforma oggi in discussione sia, per un verso, il comprensibile tentativo di risolvere quella irresolutezza, ma penso anche che la radicalità rappresentata dalla duplicazione del Consiglio superiore del CSM (non necessaria per raggiungere l'obiettivo preso di mira) crei complicazioni e difficoltà in sede attuativa e poi applicativa. Per questo, il giudizio su codesta riforma è sostanzialmente negativo, per le ragioni che potrò chiarire nei punti seguenti.

Il primo punto rilevante della riforma introdotta dalla legge costituzionale è la modifica del primo comma dell'art. 102, Cost., che introduce le «distinte carriere dei magistrati giudicanti e requirenti», la cui disciplina è affidata alle norme sull'ordinamento giudiziario.

La prima domanda attiene alla differenza, se differenza c'è, tra le distinte funzioni e le separate carriere.

Domanda opportuna. A me pare che, nel testo costituzionale revisionato, coesistano due distinzioni: una per carriere (requirente e giudicante), l'altra per funzioni. Parrebbe un'antinomia, perché la novità (separazione delle carriere) sembra neutralizzata in radice dalla separazione delle funzioni, espressa nell'art. 107 comma 3 cost. L'impressione pare corroborata dall'avverbio “soltanto” che compare nel citato art. 107. Come giustificare la distinzione per carriere se la separazione può essere *soltanto* per funzioni. Mi pare che l'unico modo per superare la contraddizione sia quello di collocare le due “separazioni” su piani diversi. Prima viene la separazione delle carriere, poi, all'interno di ciascuna carriera, avremo una separazione

“soltanto” per funzioni. Per la carriera giudicante, ovviamente nessun problema: che il giudice sia autonomo e indipendente (anche all’interno della organizzazione giudiziaria) deriva già dalla sua “soggezione soltanto” alla legge: non esiste superiorità gerarchica all’interno della magistratura giudicante; il giudice di secondo grado non è “superiore” a quello di primo grado; né il consigliere di cassazione è “superiore” ai giudici di merito.

Diverso il discorso per il pubblico ministero. Essendo un magistrato, non c’è dubbio che la separazione “soltanto” per funzioni si applichi anche a lui. Pertanto, se la separazione delle carriere doveva preludere non tanto e non solo a un possibile collegamento fra magistratura requirente e potere governativo (dipendenza cosiddetta “esterna”), ma anche a una sorta di gerarchizzazione dell’ufficio del pubblico ministero (dipendenza cosiddetta “interna” all’ufficio, come avvenuto in parte con la già ricordata “riforma Castelli”) l’intento si scontra ora con lo scoglio della separazione *soltantoper* funzioni. Facendo leva sull’art. 107 comma 3, i sostituti procuratori della Repubblica potrebbero reclamare maggiori margini di autonomia rispetto al capo del loro ufficio. Finora non l’hanno fatto perché si sentivano “vicini” ai giudici. Ora potrebbero riscoprire, per così dire, l’orgoglio di questa indipendenza interna all’ufficio che viene riservata anche a loro.

Ho chiesto a un amico costituzionalista se non ravvisasse un’intima contraddizione fra i due tipi di separazione (per carriere e per funzione) qui evocati. Ha risposto che in effetti una contraddizione c’è e che, verosimilmente, ciò è dovuto alla fretta con la quale si messo mano alla revisione costituzionale. L’unico modo per superarla (la contraddizione) è appunto collocare su due diversi piani logici la separazione, come detto poco fa. Ha aggiunto che – se così davvero stanno le cose – s’è trattato di *felix culpa*, di una svista per certi versi provvidenziale, il cui effetto sta principalmente nel confermare, forse esaltandola, l’indipendenza dei magistrati del pubblico ministero anche all’interno del loro ufficio.

Viene da chiedersi, anche, se non fosse sufficiente la severa limitazione del passaggio del magistrato, nel corso della sua carriera, dall’una all’altra funzione, senza dover introdurre il rigido sistema della separazione delle carriere. Mi riferisco alla disciplina introdotta dall’art. 13, D. Lgs. 5 aprile 2006, n. 160 (recante «Nuova disciplina dell’accesso in magistratura, nonché in materia di progressione economica e di funzioni dei magistrati, a norma dell’articolo 1, comma 1, lettera a), della legge 25 luglio 2005,n.150»), come modificato da ultimo dalla legge 17 giugno 2022, n. 71(

recante: «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»), come attuato dal D. Lgs., 28 marzo 2024, n.44.

Si tratta di una distinzione più formale che sostanziale?

Sì, penso che per raggiungere il risultato di meglio adattare l'ordinamento giudiziario al “giusto processo”, una netta separazione delle funzioni – praticabile anche con una semplice legge ordinaria – sarebbe stato sufficiente: una separazione che rendesse irreversibile la scelta iniziale del magistrato, con il conseguente ostacolo di transitare da una funzione all’altra.

Va ricordato che la riforma della quale discutiamo ha invece consentito una singolare transizione alla funzione giudicante (consigliere di Cassazione) di magistrati appartenenti alla funzione requirente con 15 anni di esperienza (art. 106 comma 3) che vantassero “meriti insigni” (chissà come accertabili!). Scelta difficilmente comprensibile, anche in ragione della sua unidirezionalità; comunque non spiegata nella relazione alla legge di revisione costituzionale (la quale, in realtà, non spiega praticamente niente, limitandosi – pure con riguardo al novellato art. 106 – a una piatta parafrasi delle norme costituzionali modificate).

Si è voluto evitare evidentemente qualsiasi contaminazione fra le due funzioni nei gradi di merito, nell’ingenuo presupposto che la funzione di legittimità sia del tutto scissa dalla valutazione nel merito della causa. Ma ne siamo proprio sicuri? In molti casi, quando annulla una sentenza (con o senza rinvio) la Corte di cassazione lo fa apprezzando (sia pur nei limiti imposti dall’art. 606 c.p.p.) i *merita causae*.

Aggiungo – come già anticipato in precedenza – che persino una separazione delle carriere la si sarebbe potuta attuare con legge ordinaria. Si è invece voluto “strafare” e ricorrere allo strumento più “pesante” della revisione costituzionale, perché questo in effetti esigeva la duplicazione del CSM. Credo che questa duplicazione crei poi problemi in sede applicativa e non risponda per nulla all’esigenza di assicurare la distinzione dei ruoli di accusa e giudizio. Si rischia di pagare un prezzo elevato, se la riforma ordinamentale dovesse essere confermata dal referendum: la difficoltà di ritornare sui propri passi, rappresentata dalla necessità di affrontare un faticoso cammino all’indietro con un’altra revisione costituzionale.

I sostenitori della riforma costituzionale sostengono che la separazione delle carriere è diretta, e inevitabile, conseguenza, del processo accusatorio. In paesi come la Francia e la Spagna, dove esiste la netta separazione delle carriere, non vige un completo processo accusatorio e la posizione istituzionale del pubblico ministero è assai discussa dalla pubblica opinione. Anche il processo inquisitorio può convivere con la separazione delle carriere.

Non è forse vero che lo stesso obiettivo poteva essere raggiunto portando alle estreme conseguenze la riforma c.d. Cartabia, introducendo una iniziale scelta irreversibile fra la funzione requirente e quella giudicante?

Per altro verso non comprendo la ragione di escludere quanto meno la possibilità per un magistrato giudicante di passare alla funzione requirente: ne trarrebbe giovamento la cultura della giurisdizione del pubblico ministero.

Dico subito che non credo alla “cultura della giurisdizione”, usata come argomento per bloccare la separazione di funzioni (o di carriere) che – ripeto – sarebbe stato molto meglio attuare con legge ordinaria (non con legge costituzionale).

Capisco la diffidenza degli avvocati che intravedono nei tramutamenti di ruolo (da requirente a giudicante e viceversa) la conferma dell’errore pendolare (da giudice/accusatore ad accusatore/giudice): errore che la più attenta dottrina processualistica denunciò con fermezza fin dagli anni ’60 del secolo scorso (penso, in particolare, a Gaetano Foschini e a Franco Cordero).

Per mantenere l’unità nella differenza, un modello interessante mi pare quello tedesco (di difficile attuazione in Italia, anche per i costi elevati che comporterebbe), ispirato all’idea del *Volljurist* (giurista pienamente qualificato): tutti i futuri protagonisti della vicenda giudiziaria frequentano un tirocinio comune (pagato dal *Land* competente), che prevede “stazioni” trimestrali o semestrali presso uffici giudicanti, uffici requirenti, studi professionali (anche all’estero), uffici della pubblica amministrazione: avvocati, pubblici ministeri e giudici ricevono così una formazione di base ispirata agli stessi valori di fondo della convivenza civile; essi sperimentano una comune grammatica giuridica: quando poi intraprendono le relative professioni, ciascuna categoria professionale svilupperà autonomamente i propri percorsi, anche sul piano formativo e della socializzazione. Unità nella differenza, per l’appunto. L’Italia sta invece seguendo la strada iper-corporativa delle formazioni differenziate sin dall’inizio. Di questo passo si finirà col capirsi sempre meno.

Confermo che in Francia, Spagna e Germania la separazione del pubblico ministero dal ruolo giudicante convive con ordinamenti processuali non qualificabili come *adversary*: in Francia e in

Spagna c'è ancora il giudice istruttore e il modello processuale è quello solitamente definito "misto" con il suo prototipo nel francese *code d'instruction criminelle*. In Germania, il giudice istruttore è stato abolito mezzo secolo fa (1975); il modello affermatosi da allora assomiglia molto al nostro (senza la pretesa di chiamarsi accusatorio): l'indagine la conduce il pubblico ministero, seguendo le direttive scritte del Ministero della giustizia dal quale organicamente dipende; i suoi atti sono acquisibili al dibattimento secondo regole non dissimili da quelle previste nei nostri artt. 511 ss. c.p.p. In nessuno di questi tre ordinamenti la separazione delle carriere e l'esistenza (nella sola Spagna) di due consigli superiori ha la propria ragione d'essere nell'esigenza di attuare i principi del processo giusto. Essa dipende piuttosto dal modo in cui è andato assestandosi l'istituto del pubblico ministero (sin dalle sue origini espressione del potere esecutivo presso l'autorità giudiziaria). È questa sua (talvolta problematica) prossimità con il governo che spiega gli assetti ordinamentali degli ordinamenti qui indicati.

Lo ribadisco: la separazione delle funzioni o delle carriere non ha l'effetto magico di completare la riforma del giusto processo.

In altre parole, se essa (separazione) cade su un ordinamento processuale quale il nostro, con numerose incrostazioni inquisitorie (come da molte parti si riconosce), isolare la posizione del pubblico ministero, finisce con lo squilibrare in favore dell'organo accusatore i rapporti di forza interni all'agone processuale: un pubblico ministero non controllabile da alcuna istanza politica, agisce comprensibilmente con l'indipendenza che la Costituzione gli assicura. Si dice che la riforma in discussione completi la riforma processuale entrata in vigore nell'ottobre 1989. Da quella data sono passati quasi quarant'anni, il codice di rito penale è stato ritoccato in centinaia se non migliaia di dettagli (tra interventi legislativi e sentenze della Corte costituzionale). Il suo volto originario è irriconoscibile. La revisione costituzionale della quale stiamo parlando si innesta sulla legge processuale del 2025, non su quella entrata in vigore del 1989.

In definitiva, quello oggi da noi in vigore non è propriamente un modello accusatorio. Né lo diventerebbe con la separazione delle carriere. Al più, la separazione delle funzioni chiarirebbe i ruoli del magistrato requirente da quello giudicante, evitando di cadere in quell'errore pendolare al quale accennavo poco fa. Su questo punto, condivido il timore espresso da Paolo Ferrua sul rischio di una deriva autarchica dell'organo accusatore, qualora la carriera del pubblico ministero fosse non solo separata, ma anche affidata a un proprio, separato Consiglio superiore, che diventerebbe, di fatto, dispensatore delle linee di politica giudiziaria in ambito penale.

La modifica più rilevante riguarda l'art. 104, Cost., interamente sostituito. Resta ferma la previsione (comma 1) della «magistratura come ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere», pur nella composizione dei magistrati delle separate carriere requirente e giudicante.

È una affermazione di principio meramente formale, anche in prospettiva di diverse e future riforme, peggiorative, che mal si coniuga con il riconoscimento, nei fatti, dell'autonomia e dell'indipendenza a favore di tutti i magistrati, oppure è un insopprimibile principio sostanziale?

Il primo comma del revisionato art. 104 ribadisce l'autonomia e indipendenza della magistratura, aggiungendo che essa risulta divisa nelle due carriere “giudicante e requirente”. L'aggiunta non mi pare indebolisca la premessa (presente anche nel testo originario dell'art. 104 comma 1).

Credo che l'affermazione di indipendenza e autonomia riferita a entrambe le carriere sia l'ostacolo principale a iniziative legislative ordinamentali volte a far dipendere dall'esecutivo la magistratura requirente. Avrò modo di tornare successivamente su questo punto.

La separazione delle carriere rende davvero inevitabile la duplicazione anche degli organi di autogoverno della magistratura, con l'istituzione di due Consigli superiori (comunque presieduti entrambi dal Presidente della Repubblica, con componenti di diritto, rispettivamente, il Primo Presidente e il Procuratore Generale della Corte di cassazione e con la figura del vicepresidente scelto tra i componenti di nomina, rectius sorteggio parlamentare)?

Ho già risposto a questa domanda. Preciso ulteriormente che la separazione delle carriere la si sarebbe potuta fare anche con legge ordinaria. Lo ha affermato – come già detto e come scritto anche nel *Parere CSM 2025* – la Corte costituzionale con la sentenza nr. 37 del 2002, ammissiva del *referendum* che puntava proprio a quel risultato. Sta in quella declaratoria di ammissibilità la più esplicita (e autorevole conferma) che non era indispensabile una riforma costituzionale per separare (anche sul piano organizzativo) la magistratura requirente dalla giudicante. Come si legge nel più volte richiamato *Parere CSM 2025*, si sarebbe potuto mantenere un solo Consiglio superiore, diviso in due distinte sezioni, ciascuna dedicata a un ramo della magistratura.

Il punto più delicato, a sentire anche chi giudica in linea di massima tollerabile il sistema di separazione delle carriere, è il meccanismo del sorteggio per l'individuazione dei componenti togati e laici.

Si sostiene, in proposito, che si tratta di una scelta necessitata per il superamento delle correnti della magistratura; e tuttavia si può ritenere, questo sistema, davvero compatibile con la composizione di un organo di rilievo costituzionale (come è stato chiarito in più occasioni dalla Corte Costituzionale con le sentenze n. 148 del 1983, n. 379 del 1992, n. 380 del 2003 e con la sentenza n. 270 del 2002, relativa alla Sezione disciplinare)?

La degenerazione correntizia della magistratura è problema serio, aggravatosi negli anni ed esplosa con grande virulenza con il “caso Palamara”. L’impressione è che tale degenerazione si sia aggravata dopo che nelle promozioni ai ruoli direttivi degli uffici giudiziari il ruolo dell’anzianità di servizio è stato spesso sostituito dal criterio del “merito”. Preferire, come presidente di tribunale o procuratore capo, un giovane dinamico e dotato di senso dell’organizzazione al collega più anziano che non ha quelle doti è certo pratica ragionevolissima. Ma l’effetto, sul sistema delle nomine, è stato quello di un incontrollato ampliamento dell’area dei “meritevoli”. E si sa che i “meriti” è facile gonfiarli o farli apparire anche dove non ci sono, solo per favorire la nomina di un collega fidato in un posto di effettivo potere. Credo, in altre parole, che l’aver fatto prevalere il criterio del “merito” (nel che, ripeto, vedo un atteggiamento in sé del tutto ragionevole) abbia avuto come effetto collaterale l’abbandono o, quanto meno, la posposizione, di un criterio (quello dell’anzianità) che aveva quanto meno il vantaggio dell’obbiettiva constatazione della quantità di tempo speso nel servizio giudiziario. Restringendo agli anziani l’area dei promovibili, anche i mercanteggiamenti sulle promozioni si ridurrebbero sensibilmente, fino a diventare manifestazione “fisiologica” di scelte organizzative nelle quali il rischio dell’abuso di potere” sempre si cela: ingenuo credere che esistano modalità di nomina e promozione immuni da simili rischi.

Un altro elemento di criticità del sorteggio riguarda il diverso meccanismo individuato per l'estrazione a sorte delle due componenti: temperato per i laici, nella misura di un terzo (estratti da un elenco di professori ordinari di università in materie giuridiche e di avvocati con almeno quindici anni di esercizio, compilato mediante elezione dal Parlamento in seduta comune, entro sei

mesi dal suo insediamento), secco per i togati, per due terzi. La previsione costituzionale per i magistrati prevede infatti l'estrazione a sorte senza previa predisposizione di elenchi o selezione in base all'anzianità, come previsto invece per i componenti laici. La legge ordinaria (torneremo anche dopo sulle leggi di attuazione), alla quale è rimesso il compito di individuare il numero degli estratti e le procedure previsti dalla legge, e non la predisposizione di elenchi, in base al brocardo ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit non potrebbe legittimamente stabilire la previa selezione dei sorteggiabili, che, dunque, sarebbero circa 8000 magistrati giudicanti e circa 2500 magistrati requirenti.

Cosa ne pensa?

Giusto reagire alla degenerazione, purché il rimedio non ne prepari una analoga o peggiore. Faccio al riguardo un paio di considerazioni.

La prima: non credo che basti il sistema del sorteggio a far sparire le correnti. Se pensiamo al quando, al perché, al come le realtà associative dei magistrati sono nate e si sono sviluppate nel tempo, ci rendiamo conto che i motivi ispiratori erano connessi più con il modo di intendere il ruolo del magistrato nella società contemporanea, che con riunioni elitarie per dominare il sistema delle nomine alle funzioni direttive: un problema (quello del ruolo del magistrato nella società) che continuerà a restar vivo e a motivare molti magistrati a riunirsi in gruppi, cercando spazi di discussione e di confronto per confrontarsi sui contenuti delle proprie esperienze.

Sicuramente le correnti non saranno più decisive, come un tempo, nel disegnare la mappa dei ruoli direttivi. Tuttavia, se – come penso – esse dovessero sopravvivere alla riforma qui in discussione (sempre che il *referendum* la confermi) non smetterebbero, tramite i loro rappresentanti più accreditati dalla comunità professionale, di esercitare il loro influsso per così dire “culturale” sui magistrati promossi alle cariche direttive. Peraltro, la casualità imposta dal sorteggio potrebbe premiare una corrente anche al di sopra dei suoi numeri rappresentativi, creando così le premesse per oscure contrattazioni sottobanco fra membri togati (coordinati dai rispettivi capi corrente) e membri laici (coordinati dai loro referenti politici).

Seconda considerazione: L’idea del sorteggio non la trovo scandalosa. Anche il reclutamento universitario, da alcuni anni, avviene sorteggiando i commissari destinati a selezionare i professori di prima e seconda fascia. Si è scelto questo sistema nell’intento (illusorio) di superare le camarille baronali, arbitre assolute delle carriere accademiche: camarille che in realtà sono continuatate anche in seguito. Il sorteggio ha solo accentuato il carattere casuale di talune (a mio avviso) immeritate promozioni. Nel complesso, la comunità accademica (quanto meno per

quanto riguarda la mia disciplina: la Procedura penale) ne è uscita culturalmente impoverita. È poi aumentata, in misura ragguardevole, la litigiosità degli esclusi che contestavano l'esito dei concorsi davanti al giudice amministrativo: rarissimi i concorsi che non si concludessero davanti a TAR e Consiglio di Stato. Aggiungo che il sorteggio per i concorsi universitari avviene previa selezione dei docenti (solo di prima fascia) meritevoli di comparire in una commissione: non basta la loro richiesta; è necessario che documentino una continua attività scientifica nel corso degli ultimi anni, presentando monografie o articoli pubblicati su riviste di fascia superiore. Questa cautela si impone per garantire che la commissione poi sorteggiata rappresenti – almeno a spanne – il meglio della comunità scientifica raccolta attorno a una certa disciplina accademica.

Mi chiedo come la legge attuativa destinata ad attuare l'art. 104 comma 4 cost. organizzerà il sorteggio in maniera da assicurare la rappresentatività dei sorteggiati. Per i membri scelti dalla politica è prevista la compilazione di elenchi nei quali possono figurare professori ordinari in materie giuridiche e avvocati con almeno quindici anni di esercizio. Una platea piuttosto vasta: ad oggi (dicembre 2025) gli ordinari in materie giuridiche sono 1891. Ignoro quanti siano gli avvocati con almeno quindici anni di anzianità professionale, ma credo che si arrivi facilmente ad alcune decine di migliaia. Ovviamente il sorteggio avverrà fra gli interessati disposti a fare domanda. Le liste le farà però il Parlamento. Se si dovesse seguire la pratica invalsa fino ad oggi per simili nomine, avremo verosimilmente liste molto limitate di professori e avvocati per i quali le forze politiche (di maggioranza e opposizione) cercheranno un accordo. Qualora le liste dovessero contenere un numero limitato di candidati (ad es. il doppio dei sorteggiabili), avremmo una prosecuzione delle vecchie logiche spartitorie. Un modo per attenuare il peso della politica politicante nella formazione delle liste sarebbe quello di chiedere la collaborazione di enti rappresentativi delle due professioni in predicato: il Consiglio Universitario Nazionale per gli accademici, il Consiglio Nazionale Forense per gli avvocati. C'è solo da sperare che chi redigerà la legge attuativa rifletta a fondo sulla consistenza numerica delle liste per il sorteggio dei membri laici e sui requisiti per essere messi in lista.

Assai più difficile il discorso per il sorteggio dei membri togati. Qui non sono previsti elenchi di sorteggiabili, né si può pensare che siano i due CSM a farsene carico. Tutti i magistrati (requirenti e giudicanti) parrebbero titolati a rientrare nei due listoni che – in assenza di filtri selettivi – dovrebbero comprendere più di 2500 pubblici ministeri e circa 8000 giudici. Ovviamente vi saranno delle esclusioni obbligate, o semplicemente opportune, delle quali la legge attuativa dovrà farsi carico. In sede di attuazione può servire da guida, a questo riguardo, l'art. 24 l. nr. 195 del 1958 che elenca le condizioni di elettorato passivo per la scelta dei magistrati del CSM (esclusi, ad esempio, i magistrati che non hanno superato la terza valutazione di professionalità;

quelli che hanno subito una sospensione cautelare dalle funzioni; quelli eletti nel direttivo della Scuola superiore della magistratura, quelli che, alla data di inizio del mandato, non assicurino almeno quattro anni di servizio prima della data di collocamento a riposo): quelle condizioni, assieme ad altre qui non menzionate, potrebbero tradursi in requisiti di sorteggiabilità per i futuri CSM. Infine, considerata l'assenza di una previa richiesta (o candidatura) del magistrato interessato a entrare nel numero dei sorteggiabili, andrebbe riconosciuto il diritto di rinunciare all'incarico per coloro che la sorte avesse scelto “contro volontà”: saranno casi rari, ma potrebbero presentarsi ed è bene che se ne tenga conto.

Andrebbe in ogni caso attenuata il più possibile – in sede attuativa – la distonica disparità di trattamento fra le modalità di selezione dei membri togati rispetto a quelli laici. Il solo modo per assicurare un tale risultato mi pare sia la formazione, per la scelta di questi ultimi, di liste numericamente consistenti, al punto da rendere del tutto imprevedibile l'esito del sorteggio (come certamente accadrà – se la riforma passerà – per i membri togati).

Profondamente inciso dalla riforma è l'art. 105, Cost., sulle competenze attribuite a ciascun Consiglio superiore della magistratura, soprattutto per la sottrazione della giurisdizione disciplinare (fino ad oggi attribuita ad apposita sezione interna) e la sua devoluzione a un unico organo, l'Alta Corte disciplinare, composta, peraltro, anche da magistrati di entrambe le carriere.

Con riferimento a questo istituto, sono molti i punti di criticità rilevati da chi è contrario alla riforma. Innanzitutto, per la sola componente togata, ritorna il meccanismo del sorteggio tra gli appartenenti ad entrambe le categorie (con percentuali diverse, sei giudicanti e tre requirenti; con almeno venti anni di esercizio delle funzioni, anche di legittimità) comunque esclusi dalla presidenza di questo organo che spetta alla componente nominata dal Presidente della Repubblica o alla componente eletta dal Parlamento, attingendo, con un diverso meccanismo di sorteggio, da un elenco predisposto e compilato dal Parlamento in seduta comune.

Il secondo punto di criticità è rappresentato dal fatto che le sentenze disciplinari emesse in prima istanza possano essere impugnate, anche per motivi di merito, davanti alla stessa Alta Corte, in diversa composizione: sembra di capire in un numero limitato di componenti, se in prima istanza è l'intero Collegio che decide. Sembra esclusa l'impugnazione delle sentenze di appello avanti alla Corte di cassazione per violazione di legge, in deroga al principio generale previsto dall'art. 111, Cost.

Qual è la Sua opinione in proposito?

La regolamentazione dell'Alta corte di disciplina è assai lacunosa, come mi appresto a dimostrare, e foriera di seri problemi applicativi, stando a quanto se ne può dire fin d'ora. Anche qui sarà interessante vedere come l'eventuale legge attuativa scioglierà alcuni nodi. Essi riguardano principalmente la composizione dell'Alta corte e la ricorribilità per cassazione delle sue decisioni.

Vado con ordine.

Composizione dell'Alta corte. Sappiamo che è composta da 15 giudici tre di nomina presidenziale, tre di nomina parlamentare, nove provenienti dalla magistratura e, precisamente, tre dalla requirente, sei dalla giudicante.

È escluso che la Corte decida nel merito in un collegio di 15 persone: non sarebbe concepibile altrimenti l'appello di fronte a un diverso collegio. Siccome il 15 è divisibile sia per 3 sia per 5, restano due possibilità. O si fanno cinque sezioni con tre giudici; o tre sezioni con cinque giudici. Quest'ultima è la soluzione da preferire, anche perché consentirebbe di rispettare le proporzioni fra le diverse componenti dei membri: un giudice di nomina presidenziale; uno di nomina parlamentare; uno proveniente dalle file dei requirenti; due dalle file dei giudicanti. Il presidente del collegio plenario dovrebbe smistare il lavoro fra le tre sezioni, ciascuna presieduta da un giudice (direi quello di nomina presidenziale, come già accade per il collegio plenario, per la maggiore equanimità che l'alta investitura dovrebbe assicurare). Fin qui tutto bene, mi pare.

I problemi sorgono in sede di impugnazione. Il riformato art. 105 comma 8° cost. recita: “*Contro le sentenze emesse dall'Alta Corte in prima istanza è ammessa impugnazione, anche per motivi di merito, soltanto dinanzi alla stessa Alta Corte, che giudica senza la partecipazione dei componenti che hanno concorso a pronunciare la decisione impugnata*”. A prima lettura si direbbe che l'impugnazione “anche per motivi di merito” (ciò che vuol dire, “anche per motivi di legittimità”) sia l'unica ammessa contro le decisioni di primo grado. Chissà cosa pensavano quelli che hanno progettato codesta norma! Immagino che davvero si fossero proposti di confinare nelle competenze dell'Alta corte l'intera soluzione del caso. Pare rivelatore l'uso dell'avverbio “soltanto” che sembra escludere altri mezzi (ordinari) di impugnazione. Ma, come avvertiva Franco Cordero – i testi di legge non vanno letti come i testamenti; la volontà di chi li ha redatti conta poco: vanno intesi alla luce del contesto normativo nel quale cadono e dal quale ricevono significativi attendibili, possibilmente coerenti. Qui l'interprete deve lavorare di fantasia, così come dovrà fare l'autore della legge attuativa. Intravedo due possibili vie d'uscita.

Si può dire che l'intera vicenda giudiziaria va chiusa davanti all'Alta corte, alla quale spetterebbe anche il controllo di legittimità, oltre quello di merito. E, in tal caso, occorrerebbe individuare il collegio o la sezione competente a pronunciarsi in sede di impugnazione. O una delle sezioni che non si sono pronunciate in primo grado. Oppure un collegio di 10 giudici (ai 15 che compongono il plenario andrebbero sottratti i cinque che, essendosi già pronunciati in primo grado, sarebbero incompatibili come giudici dell'impugnazione). Se poi l'impugnazione (di legittimità) spettasse al collegio (nella composizione ridotta di cui si è appena detto), l'eventuale annullamento con rinvio non troverebbe una sezione "compatibile" per il nuovo giudizio di merito.

Meglio quindi ripiegare sulla ricorribilità davanti alla Corte di cassazione (magari a sezioni unite, come accade oggi per i provvedimenti della sezione disciplinare del CSM (art. 24 d. lgs. nr. 109 del 2006). Se questa fosse stata l'intenzione del revisore costituzionale, meglio sarebbe stato sciogliere il dubbio al riguardo, menzionando anche l'Alta corte disciplinare fra i soggetti le cui decisioni sono impugnabili davanti alla Corte di cassazione, come accade per le altre giurisdizioni speciali (art. 111 comma 7).

Altra imprecisione che andrà sciolta in sede attuativa: l'art. 105 parla di impugnazione contro le sentenze dell'Alta Corte disciplinare; si sa però che essa (come la sezione disciplinare del CSM) potrà emettere provvedimenti diversi dalle sentenze, in particolare ordinanze cautelari (es. sospensione cautelare dalle funzioni o trasferimenti cautelari) ora impugnabili davanti alla Corte di cassazione alla stessa maniera della sentenza. Si sarebbe dovuto usare l'espressione generica di provvedimenti, magari limitandola solo a quelli cautelari (esclusi, ad esempio, provvedimenti che decidono sulla ricusazione dei giudici di prima o seconda istanza).

Un altro solido argomento per sostenere l'impugnabilità in Cassazione dei provvedimenti emessi dall'Alta corte è la miglior tutela della funzione nomofilattica: è opportuno che tale importante funzione spetti solo ed esclusivamente alla Corte di cassazione (art. 65 r.d. nr. 12 del 1941), evitando che su una stessa questione giuridica si pronuncino due alti organi giurisdizionali, privi di raccordo. L'esigenza di proteggere la funzione nomofilattica affidandola a un solo organo vale soprattutto per le questioni giuridiche di tipo processuale, che, lo possiamo dar per scontato, saranno in larga parte comuni alla giurisdizione ordinaria e a quella disciplinare, considerato che, quanto meno in via residuale, il procedimento disciplinare sarà regolato dalle norme del codice di procedura penale (come sempre accaduto in questo particolare ambito procedurale).

Le modifiche apportate agli artt.106, 107, 110, Cost., sono consequenziali alla separazione delle carriere e all'istituzione di due separati Consigli superiori; merita invece evidenziare che la riforma complessiva dell'ordinamento della magistratura ordinaria differenzia, in maniera rilevante quest'ultima rispetto alle altre magistrature - amministrativa, contabile, militare e tributaria - anche e soprattutto, con riferimento alla giurisdizione domestica (senza dire degli ordinamenti professionali, prima fra tutti, per omogeneità di tema, quello forense), che meriterebbe una rivisitazione complessiva.

Ritiene legittima e giustificata questa diversa regolamentazione?

Vero che con l'Alta Corte disciplinare i due rami della magistratura ritrovano la loro unità, come segnalato anche dal più volte citato *Parere CSM 2025*.

Penso che lo sforzo, per così dire unitario, si sarebbe potuto (e, a mio avviso, dovuto) spingere anche più in là: le competenze di questo alto consesso si sarebbero dovute estendere anche alle magistrature speciali che tutt'ora godono di giurisdizione disciplinare domestica (Tribunali militari, Giudici amministrativi, Corte dei conti). Perché nutrire sfiducia unicamente nella giurisdizione domestica dei soli magistrati ordinari? In questo, la riforma rivela l'*animadversio* della politica verso la magistratura: non un bel segnale, specie in una legge di rango costituzionale, anche se qualche ragione potesse sussistere. Ma forse a questo si potrà rimediare in sede attuativa.

Inoltre, la revisione delle "giurisdizioni domestiche" dovrebbe porre il problema degli organi disciplinari (territoriali e centrale) che sorvegliano l'operare degli avvocati, dalla cui attività derivano talvolta danni per l'intera categoria professionale oltre che per i singoli clienti; danni che una giustizia "corporativa" tende spesso a occultare "per carità di patria".

In definitiva, andava qui colta l'occasione per affrontare – quanto meno con opportuni cenni da inserire nella relazione al disegno di legge costituzionale – il problema della giustizia disciplinare domestica in tutti i molteplici aspetti riguardanti l'amministrazione della giustizia. Pure qui affiora il vuoto del mancato dibattito parlamentare sul punto.

La riforma non finisce qui. L'art. 8, comma 1, del disegno di legge rinvia l'attuazione della riforma all'adeguamento delle leggi sul Consiglio superiore della magistratura, sull'ordinamento giudiziario e sulla giurisdizione (entro un anno dall'entrata in vigore della legge costituzionale), senza una

specifica indicazione degli atti legislativi oggetto di intervento. Si tratta, anche, di capire, come saranno modificate le procedure di accesso alla magistratura, fermo restando il sistema concorsuale, e se saranno seguiti percorsi differenziati della formazione professionale. C'è da chiedersi, anche, quali novità saranno introdotte nella composizione e nelle competenze del Consiglio direttivo della Corte di cassazione e dei Consigli giudiziari.

Ovviamente, l'aspetto di maggiore interesse riguarda forme e modi di attuazione del meccanismo del sorteggio, solo genericamente delineato nella riforma costituzionale, come abbiamo anticipato prima.

Quali sono, a Vostro avviso, i criteri direttivi principali di attuazione della legge costituzionale? Ritiene possibile, come da qualcuno ipotizzato, che le criticità emerse in sede di legge costituzionale possano essere risolte in sede di attuazione della riforma con leggi ordinarie costituzionalmente orientate?

Ho scarso titolo per intervenire su tutti i punti sollevati da questa domanda. Mi sono chiesto anch'io che fine faranno i consigli giudiziari. Saranno duplicati a loro volta, sull'esempio dei due Consigli superiori? Manterranno la loro composizione attuale, mescolando requirenti e giudicanti? Conosco troppo poco questo aspetto della materia ordinamentale per azzardare previsioni o esprimere opinioni con qualche fondamento. È comunque materia sulla quale dovrà decidere il legislatore dell'attuazione con una notevole libertà di scelta, visto che la riforma costituzionale non fornisce indicazioni a questo riguardo. Immagino che si ricorrerà a adattamenti minimi, articolando in due sezioni (requirente e giudicante) i consigli giudiziari esistenti, mantenendo l'unità del collegio per talune deliberazioni.

Mi preme invece segnalare un problema concernente l'applicazione dell'art. 8 della riforma costituzionale della quale ci stiamo occupando.

Per comodità del lettore e per meglio far intendere le mie perplessità, conviene partire dal testo della norma in questione:

1. *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 dalla data della sua entrata in vigore.*

2. *Fino alla data di entrata in vigore delle leggi di cui al comma 1 continuano a osservarsi, nelle materie ivi indicate, le norme vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale.*

È evidente che il primo comma riguarda il futuro, mentre il secondo si volge al passato. Limito la mia attenzione alla giurisdizione disciplinare sotto il profilo dell'*ius superveniens*. A questo ambito non è possibile applicare del tutto il secondo comma dell'art. 8, perché l'entrata in vigore della riforma farebbe sparire l'organismo (la sezione disciplinare) che attualmente si occupa dei relativi illeciti. Sarà quindi necessario – con le leggi di attuazione – operare *pro-futuro*, ridisegnando la sezione disciplinare e ispirandosi alle vecchie regole, per i fatti del passato. Bisognerà insomma fare leva sul primo comma dell'art. 8 per attuare il secondo).

Supponiamo che le leggi attuative siano varate nei tempi previsti e che – avendo superato il vaglio referendario – si stabilisca di far entrare in vigore la nuova disciplina il 1° aprile 2027. Mi chiedo: come opererà in concreto la norma transitoria? Tralascio il problema di diritto sostanziale riguardante la fattispecie di illecito far valere (immaginando che le norme di attuazione mettano mano anche alla lista degli illeciti disciplinari (artt. 2 e 3 d. lgs. nr. 109 del 2006). Problema di non difficile soluzione: trattandosi di diritto sanzionatorio, varrà anche qui, direi, la ultrattattività della norma più favorevole, come nel diritto penale (art. 2 c.p.).

Assai più delicato mi pare il problema processuale. Vale anche qui l'art. 25 comma 1°: nessuno può essere distolto dal giudice precostituito per legge. E giudice precostituito è la sezione disciplinare del CSM, non solo per tutti i procedimenti in corso alla data ipotizzata (31 marzo 2027), ma anche per tutti i procedimenti avviati successivamente che dovessero riguardare condotte antecedenti tale data. Potrebbe trattarsi di centinaia (se non migliaia di casi), considerato che il tempo di prescrizione degli illeciti disciplinari dei magistrati è di dieci anni (art. 15 comma 1-bis d. lgs. nr. 109 del 2006).

Se non si fosse sciolto il CSM unitario, vale a dire, se la separazione delle carriere non fosse stata associata alla duplicazione del CSM, si sarebbe potuto istituire una sezione disciplinare applicando l'art. 4 della l. nr. 195 del 1958, lasciando all'Alta corte il compito di accertare i soli illeciti verificatisi successivamente al 1° gennaio 2027. Ma – come detto – il CSM unitario è destinato a sparire e per farlo risorgere – anche solo temporalmente – sarebbe necessaria un'altra legge costituzionale. Come già detto in precedenza, la duplicazione del CSM non era affatto necessaria per attuare in maniera rigorosa la separazione delle funzioni o persino quella delle carriere. Duplicazione inutile, sulla quale si è riflettuto davvero poco, presi dalla foga di cambiare tutto. Mi viene qui in mente un recente, fulminante saggio di Carlo Ginzburg che, ragionando sul noto epigramma del Gattopardo (“*Se vogliamo che tutto rimanga com’è, bisogna che tutto cambi*”), ne trova la fonte rovesciata in un passo di Niccolò Machiavelli: “*Se vogliamo che tutto cambi, bisogna che qualcosa rimanga com’è*” (C. Ginzburg, *Leggere tra le righe. Noterelle*

sul Gattopardo, in *Nondimanco. Machiavelli, Pascal*, Milano, Adelphi, 219 ss.). Le vere riforme (se non addirittura le rivoluzioni) riescono a condizione di accettare che qualcosa del passato sopravviva nel presente. Credo che chi ha progettato la duplicazione del CSM non abbia immaginato questa conseguenza.

Comunque sia, la soluzione più probabile sarebbe la seguente: la giurisdizione disciplinare per la fase transitoria andrebbe istituita presso il CSM giudicante, applicando nei limiti del possibile e del ragionevole il citato art. 4 l. 195 del 1958; tale articolo andrebbe riscritto, escludendo i magistrati requirenti dal novero dei membri effettivi o supplenti della sezione. Salvo ammettere anche i requirenti nella sezione disciplinare come oggi prevede il citato art.4. Va in ogni caso creato un nuovo organismo (un “giudice speciale”, il più simile possibile al vecchio) per gestire un passato che potrebbe durare anni.

Abbiamo cercato di esaminare, spero in maniera esaustiva, il merito di questa riforma, almeno per gli aspetti più rilevanti. Ogni riforma, però, a maggior ragione quella costituzionale, ha un merito politico, che non possiamo sottovalutare e che può incidere, in misura preponderante, sull'espressione del voto popolare. Le sollecitazioni sono tante. Giusto per fare qualche esempio: è una riforma "punitiva" della magistratura, secondo alcuni; serve a eliminare la presenza delle correnti, secondo altri; migliora, nel complesso, il servizio della giustizia e riduce in maniera considerevole gli errori dei magistrati, secondo altri ancora; allontana dalla cultura della giurisdizione il magistrato del pubblico ministero, rafforzando il suo potere, rispetto ai giudici e ai cittadini, in generale: anche questo è un argomento ricorrente, come quello della piena attuazione nel processo penale della parità delle armi di avvocati difensori e pubblici ministeri.

Qual è la Sua opinione in proposito?

L'*animadversio* (nei confronti della magistratura ordinaria) alla quale facevo prima riferimento mi pare emerga da alcuni dettagli della riforma, già segnalati e che val la pena ripetere:

- In primo luogo, la scelta di attribuire all'Alta Corte disciplinare il giudizio sui soli illeciti dei magistrati ordinari. Vero che non era forse compito del revisore costituzionale prendere posizione su questo punto. Tuttavia, se si trattava di superare le “giurisdizioni domestiche”, almeno un cenno nella presentazione della riforma andava fatto. Ad ogni modo, staremo a vedere come si muove l'eventuale legislatore dell'attuazione. C'è un articolo (il 30 del d. lgs.nr. 109 del 2006 in tema di illeciti disciplinari dei magistrati ordinari) che esplicitamente esclude i

magistrati amministrativi e contabili dal proprio ambito applicativo. Basterebbe cancellare quella norma e rivedere le regole sulla responsabilità disciplinare di codesti giudici per fugare il sospetto di “disparità trattamento” nei confronti di magistrati ordinari;

- Menzionerei poi il diverso modo in cui è previsto il sorteggio dei membri togati CSM rispetto ai laici. Anche qui, l’eventuale legislatore dell’attuazione ha ampi margini di manovra. Se le liste degli avvocati e dei docenti universitari dovessero essere ridotte all’osso, vorrebbe dire che si è operato con criteri sostanzialmente vantaggiosi per le forze politiche che compongono le liste, lasciando al puro caso la selezione dei magistrati;
- Infine, la circostanza (secondaria per importanza quantitativa ma, ai nostri fini, significativa) che la separazione delle carriere non la si è voluta attuare per quel settore pur marginale della giustizia penale rappresentato dai Tribunali militari. Se davvero – come si ripete dai simpatizzanti del SI – la riforma punta principalmente a realizzare il c.d. giusto processo, perché accettare che nella giustizia penale militare le sorti delle due carriere proseguano con le vecchie regole? Non meritano anche i militari un giusto processo? Vero che si potrebbe intervenire qui con legge ordinaria, revisionando l’ordinamento giudiziario militare. Mi pare però che nessun cenno si sia sin qui fatto a questo problema (certamente non nella stringata e deludente Relazione alla proposta di riforma costituzionale). Staremo a vedere. Se nessuna novità interverrà su questo fronte, significa che l’argomento del “giusto processo” per giustificare la separazione delle carriere era sostanzialmente pretestuoso.

C’è poi chi denuncia la possibilità, ora latente, ma in futuro realizzabile, di sottoporre i magistrati al controllo del potere esecutivo; ma c’è anche chi auspica uno stretto collegamento al potere politico (parlamentare o esecutivo) della separazione delle carriere, che risulterebbe vana cosa in assenza di questo. Ciò anche per escludere lo strapotere dei pubblici ministeri.

Qual è la Sua opinione in proposito?

Non credo francamente che si corra un simile rischio. Non a breve, quanto meno. Sarebbe necessaria un’altra, ben più impegnativa riforma costituzionale. Cito di nuovo il messaggio inviato dal Presidente Ciampi alle Camere nel dicembre del 2004, per bloccare una riforma volta a creare un legame fra Ministro della giustizia e pubblico ministero. Un significativo precedente di “giurisprudenza quirinalizia” che apertamente denunciava la manifesta incostituzionalità della norma che avrebbe dovuto attribuire al Ministro il potere di adottare “linee di politica

giudiziaria". Nessuna delle norme costituzionali evocate in quel messaggio (art. 101, art. 104, art. 110) è stata toccata dalla presente riforma.

A proposito di rapporto fra separazione delle carriere e dipendenza del pubblico ministero dal potere esecutivo, mi pare poi utile, in questa sede, ricordare la posizione di Franco Cordero, il quale, in tutti i manuali redatti dopo l'entrata in vigore della riforma processuale del 1988, si è detto favorevole alla distinzione fra i due corpi giudiziari, anche se non ha poi fornito dettagli su come avrebbe attuato questa separazione. Si è limitato ad affermare «*il pubblico ministero non è giudice; l'appartenenza dei due allo stesso "corpo" apparirà congeniale al processo misto (con quelle metastasi inquisitorie particolarmente acute nella figura degli istruttori)*» (così ad es. in *Procedura penale*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 214) e dubito seriamente che avrebbe accettato una riforma come quella di cui stiamo parlando.

Ma il lato più interessante, sempre pensando a Cordero, riguarda la sua proposta di sottoporre l'attività del pubblico ministero al controllo del Ministro della giustizia. La preoccupazione iniziale (espressa in quel piccolo capolavoro che è la *Guida alla procedura penale*, UTET, Torino, 1986, p. 168-170) è di evitare che il magistrato requirente, magari grazie ad accordi sottobanco con il giudice istruttore, faccia archiviare casi che meriterebbero di essere investigati. L'intervento del Ministro della giustizia si giustificherebbe solo nei casi di "inerzia" del requirente, per una migliore attuazione del principio di obbligatorietà dell'azione fissato nell'art. 112, alla cui osservanza anche il ministro sarebbe tenuto. Diamo ancora la parola a Cordero: «*È sottinteso che l'impulso penale resti obbligatorio: l'eventuale divieto di agire, illegalmente impartito, non esimerebbe il pubblico ministero inerte dalle relative responsabilità; niente di repressibile, invece, nel caso inverso, quando il ministro gli comandi "investiga" o "sii meno reticente"*» (*Guida*, cit. p. 168). Evidentemente, la proposta mirava a evitare insabbiamenti. Un fautore convinto del principio di legalità come Cordero teme, comprensibilmente, l'autarchia del pubblico ministero e i suoi immobilismi più che i suoi eccessi di zelo. Per questo, aggiunge «*Tutto sommato il "parquet" a vertice ministeriale, esposto a censura parlamentare, è più trasparente dell'autarchia togata*». Non si corrono rischi di insabbiamento. Anzi, l'occhio del ministro serve a rendere più sicuro ed effettivo l'obbligo di esercitare l'azione. Ordini di non agire impartiti dall'esecutivo sarebbero, in linea di massima, illegittimi e il pubblico ministero sarebbe tenuto a non osservarli.

Troviamo questa stessa affermazione nei manuali pubblicati negli anni dal 1991 al 2003 (ad esempio, *Procedura penale*, Milano, Giuffré, p. 199). Senonché, negli ultimi due (usciti rispettivamente nel 2006 e nel 2012) alla frase appena riportata è aggiunto, fra parentesi, un

inciso del seguente tenore, che segnala un ripensamento: «...in un sistema politico fisiologico beninteso, quale non è l'italiano, meno che mai nel regime signorile che stava instaurando l'uomo del conflitto di interessi con l'obiettivo di una giustizia modulata dal governo» (*Procedura penale*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 214).

In breve, Cordero per più di quarant'anni ha ragionato in astratto sul tema, in base a condivisi criteri di legalità e in presenza di un clima sociale non alterato da esibizioni muscolari della politica nei confronti della magistratura. Quando ha visto la disinvoltura con la quale – all'inizio degli anni 2000 – la politica ha cominciato a intervenire per ostacolare il corso della giustizia in taluni selezionati processi, ha mantenuto la sua posizione in astratto, ma l'ha cambiata in relazione al suo paese. Non avrebbe mai appoggiato la proposta di un controllo governativo sul pubblico ministero, avanzata come detto fin dal 1986, nell'Italia di inizio anni 2000.

Per concludere su questo punto: dobbiamo pensare che la magistratura requirente avrà a disposizione un proprio CSM, nel quale i pubblici ministeri avranno una maggioranza schiacciante (2/3 con l'aggiunta del procuratore generale della Corte di cassazione): basta fare un parallelo con l'attuale nel quale su trenta consiglieri sono presenti cinque magistrati requirenti più il proc. generale presso la Corte di cassazione. Se si mantenesse lo stesso numero complessivo di consiglieri, nel futuro CSM requirente, i pubblici ministeri sarebbero 20 (più il proc. generale) a fianco di 10 consiglieri di nomina politica. Sapendo che spetterebbe a codesto CSM emanare linee di politica giudiziaria, direttive, linee guida sul modo di condurre le indagini, sull'uso dei criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale, sul coordinamento investigativo etc., è facile rendersi conto che la riforma ora sottoposta a *referendum* contribuisce, di fatto, a rendere autoreferenziale (o autarchico, come avrebbe detto Cordero) l'ufficio del pubblico ministero.

Un'altra osservazione che intendo porre alla Sua attenzione attiene al ruolo dei magistrati e della loro associazione sindacale, l'ANM, che hanno assunto, in questa vicenda, parte attiva nella critica alla riforma. Per la verità non sono mancate, sui media e sulla stampa, anche posizioni favorevoli. Senza considerare il ruolo politico di diversi magistrati, anche nella compagine governativa.

Nel complesso viene denunciato un ruolo "politico" della magistratura, ritenuto da molti improprio e gravemente inopportuno.

È così?

Prescindo qui dal prendere posizione su polemiche recenti. Preferisco dire qualcosa su magistratura e politica, pensando al prossimo futuro, magari caratterizzato dall'entrata in vigore della riforma ordinamentale sulle due carriere.

Il rapporto fra magistratura e politica è problematico da sempre e non sarà la separazione delle carriere a farlo tramontare o ad attenuarlo.

Mi permetto qualche rapida e sintetica considerazione sul difficile tema, muovendo da alcuni assunti reperibili nella nostra giurisprudenza costituzionale.

La nostra Corte ha più volte affermato chi i magistrati sono titolari degli stessi diritti di libertà e partecipazione spettanti a ogni cittadino, ma ha anche precisato che le funzioni esercitate e le qualifiche rivestite dai magistrati non sono indifferenti al fine di stabilire i limiti che – a norma dell'art. 98 cost. – possono essere opposti all'esercizio di quei diritti (sentenze n. 224 del 2009 e n. 100 del 1981). Il diritto per il magistrato di prender parola anche su questioni politiche non va negato, ma bilanciato con i principi posti a garanzia della sua indipendenza e imparzialità (sent. n. 224 del 2009). Sono vietate e sanzionate disciplinamente *“l'iscrizione o la partecipazione sistematica e continuativa a partiti politici ovvero il coinvolgimento nelle attività di soggetti operanti nel settore economico o finanziario che possono condizionare l'esercizio delle funzioni o comunque comprometterne l'immagine”* (Art. 3 lett. h, d. lgs. nr. 109 del 2006). Il cittadino-magistrato può invece godere certamente dei diritti fondamentali assicurati dagli artt. 17 (libertà di manifestazione e riunione), 18 (libertà di associazione) e 21 (libertà di manifestare liberamente il pensiero). A parte i limiti segnati dalla citata norma sull'illecito disciplinare, mi pare che il cittadino-magistrato goda ufficialmente di ampia libertà di manifestare il proprio pensiero anche sui temi politici più spinosi, soprattutto in forza del citato art. 21 cost. Peraltro, la vaghezza della fattispecie disciplinare lì dove fa riferimento a *“partecipazione sistematica e continuativa a partiti politici”* impone di valutare caso per caso se quella partecipazione abbia davvero i tratti qualificati dalla norma: non basta la partecipazione saltuaria del magistrato alla vita e alle iniziative di un partito per far scattare la responsabilità disciplinare (così sent. nr. 170 del 2018).

Tuttavia, al di là delle norme cogenti, esistono criteri deontologici dei quali il magistrato consapevole del proprio ruolo deve tener conto. Penso alle regole espresse nel Codice etico ANM (<https://www.associazionemagistrati.it/codice-etico>) e in particolare a quelle dettate per salvaguardare indipendenza e imparzialità del magistrato (artt. 8 e 9). In questo delicato campo si è costretti a far leva più sulla responsabilità etica del magistrato che su quella strettamente giuridica, stando alla quale ultima, sarebbero ammesse anche condotte in realtà tali da offuscare

sia l'indipendenza, sia l'imparzialità del magistrato.

Un ultimo chiarimento a proposito dell'effetto che la separazione delle carriere potrebbe avere sulla libertà del magistrato sia di esprimere le proprie opinioni politiche sia di partecipare, saltuariamente, a iniziative di partito.

Avrebbe conseguenze sul nostro problema la diversa collocazione del magistrato giudicante rispetto al requirente? Pongo la domanda, sollecitato da un recente intervento proveniente da un acceso fautore del SI; dove si sosteneva che la separazione delle carriere metterebbe fine all'ipocrisia di un pubblico ministero "parte imparziale": un ossimoro che nel prossimo futuro non sarà più possibile brandire per sottolineare il rapporto necessariamente asimmetrico fra difesa e accusa (pubblica). Sorvolo sulla erroneità e totale inconsistenza giuridica di quella posizione per soffermarmi sulle conseguenze che essa potrebbe avere con riguardo alla partecipazione dei pubblici ministeri all'attività politica. Non essendo magistrati imparziali, anche le loro attenzioni nella tutela di quel valore perderebbero di senso. Perché anche solo apparire imparziali, se non si è più percepiti come tali? Credo che sia sufficiente lo stupore certamente provocato da un simile dubbio per negare validità a quell'assunto, dal quale si può trarre spunto per un chiarimento a mio avviso opportuno.

Posto che l'elemento della imparzialità è cruciale nella discussione sui limiti che il magistrato deve porsi nel partecipare a iniziative politiche va detto che, con la separazione delle carriere, giudice e pubblico ministero continuano ad essere imparziali. Ma, a ben vedere, l'imparzialità del primo non è identica a quella del secondo. C'è (e c'era anche prima della riforma costituzionale in parola), una differenza di grado fra i due concetti di imparzialità. Per il giudice penale, imparzialità significa essenzialmente equidistanza fra accusa e difesa ed è questo il significato in cui il termine compare nell'art. 111 comma 2 cost. (riferito infatti al solo giudice). Diversamente, l'imparzialità del pubblico ministero ha la sua radice nella regola (tacita) che impone agli organi e funzionari dello Stato di agire senza ingiustificate discriminazioni: regola che per il pubblico ministero trova espressione nel compito di "vegliare all'osservanza delle leggi" (art. 73 comma 2 OG) e, in definitiva, nell'agire in sede processuale nell'interesse della legge stessa; ed imparzialità analoga a quella imposta dall'art. 97 comma 2 cost. alla pubblica amministrazione. Si tratta, in questi casi, di un'"imparzialità" che non implica alcuna equidistanza, né una particolare equanimità del "funzionario" statale, (come per il giudice). Una imparzialità, se vogliamo, di grado inferiore, ma comunque tale da esigere che anche i magistrati del pubblico ministero adottino le stesse cautele dei giudici quando si avvicinano o partecipano a iniziative politiche.

Da ultimo, una osservazione che nasce dalle impressioni di questi giorni e dall'impostazione della campagna referendaria di una parte rilevante dei soggetti interessati che hanno promosso la costituzione di vari Comitati sostenitori del “Sì” e del “No”. Una riforma di questa portata, come tutte le riforme che incidono direttamente sulla Costituzione, ha inevitabilmente, a mio avviso, un merito politico, e un merito tecnico.

Qual è secondo Lei l'aspetto prevalente che deve essere privilegiato, soprattutto ai fini della corretta informazione pubblica?

Mi limito a questa breve considerazione. Sarebbe opportuno che chi interviene pubblicamente nella contesa referendaria si mostrasse consapevole di distinguere il lato tecnico da quello politico. Quando, ad esempio, si dice che la riforma ordinamentale delle carriere – calata in un sistema processuale come quello vigente in Italia – serve ad attuare, completandola, la riforma del giusto processo, si usa un argomento tecnico (raccordo fra ordinamento giudiziario e codice di rito penale), brandito come slogan politico: molti mandano a memoria lo slogan, senza chiedersi innanzitutto se sia fondata l'affermazione che ne costituisce il contenuto. Tale non è, ad esempio, l'atteggiamento di chi si accontenta di affermare che la riforma ordinamentale delle carriere è il passo mancante alla riforma processuale del 1988, senza prima chiedersi cosa ne sia, oggi, di quella riforma: a questo quesito, solo un tecnico può rispondere con cognizione di causa. Il politico si accontenta invece di mandare a memoria lo slogan, illudendosi di fornire una giustificazione tecnica al suo SI. Il giurista che dovrebbe saper cogliere la differenza fra “tecnico” e “politico”, ha il dovere (intellettuale) di evidenziarla.

È quanto spero di aver fatto con questa intervista.

Immagine: Andrea Gabbiellini, Frantumazione blu, 1993 (Ciclo Frantumazioni).