GIUSTIZIA INSIEME

Costituzione e Carte dei diritti fondamentali

La Costituzione ha voluto un referendum oppositivo, non confermativo

di **Roberto Romboli**

I limiti alla revisione costituzionale, il carattere "oppositivo" del referendum di cui all'art. 138 Cost. e l'oggetto del referendum di primavera. La pericolosa e miope campagna di delegittimazione della funzione giurisdizionale

18 gennaio 2026

Sommario: 1. **La riforma costituzionale sulla magistratura e i limiti alla revisione costituzionale. La profonda trasformazione del modello costituzionale di Csm, specie attraverso la sostituzione del sistema elettivo con quello del sorteggio come possibile limite** – 2. **Il referendum di cui all'art. 138 Cost. come "oppositivo" e non "approvativo" o "confermativo": importanza della distinzione e sua incidenza sulla giustificazione dell'assenza di un quorum di validità. La richiesta di referendum quale conseguenza della approvazione, negli anni 2000, di "revisioni costituzionali di maggioranza"** – 3. **La natura "oppositiva" del referendum ed il carattere dissonante della richiesta, seppure legittima, del medesimo da parte delle forze politiche di maggioranza e della affermazione secondo cui "sarà comunque il popolo a decidere"** – 4. **L'oggetto del referendum della primavera prossima: una legge costituzionale simile ad una "scatola vuota" e la limitatezza dei tempi**

previsti per la sua attuazione – 5. La campagna in atto di delegittimazione della funzione giurisdizionale e il pericolo di una perdita di fiducia nella magistratura e quindi della sua legittimazione nel sistema costituzionale. "Sul referendum ci giochiamo la libertà di un paese di opporsi a scelte totalitarie che nulla hanno a che fare con il miglioramento della qualità della vita delle persone".

1. La riforma costituzionale sulla magistratura e i limiti alla revisione costituzionale. La profonda trasformazione del modello costituzionale di Csm, specie attraverso la sostituzione del sistema elettivo con quello del sorteggio come possibile limite

Trovo stimolante il titolo del Convegno "La forza ed il diritto. Il presidio della giurisdizione" e ciò non per la sua originalità, quanto perché dà la possibilità a ognuno di dare allo stesso una propria personale interpretazione.

Diversi infatti sono i volumi pubblicati con questo titolo e, di recente, la relazione ai Lincei di Massimo Luciani e il fascicolo della rivista francese *Esprit*. Ognuno con un contenuto e una impostazione del tutto differente.

La mia lettura, forse anche per il tipo di studi che ho coltivato, è la identificazione del "*diritto*" nella nostra Costituzione, la quale – attraverso la scelta a favore della sua rigidità, in contrasto con la flessibilità della precedente Carta – ha inteso preservare, ponendoli, come è stato scritto, in una sorta di "cassaforte", principi e valori dalla "*forza*" dei numeri,vale a dire dalla maggioranza parlamentare, di qualsiasi colore politico.

La superiorità, nel sistema delle fonti, della Costituzione rispetto alla legge ordinaria ha voluto quindi evitare che il parlamento, seguendo le procedure e le maggioranze richieste, possa approvare leggi che si pongano in contrasto con quei principi e quei valori, come accaduto con le leggi razziali approvate nel nostro paese durante il regime fascista.

Per questo la definizione della nostra Costituzione come "antimaggioritaria", a dimostrazione che la democrazia non si esprime e non si fonda esclusivamente sul momento elettorale e sul

voto, ma anche sulla garanzia dei diritti fondamentali e sul far rispettare le regole ed i limiti pure alla politica, attraverso il "*presidio della giurisdizione*" costituzionale e comune, la cui azione trova fondamento non sul consenso popolare, ma sul principio di legalità.

La rigidità della Costituzione non significa d'altra parte immutabilità, ossia che questa non sia suscettibile di integrazioni, aggiornamenti attraverso un'opera di manutenzione.

L'art. 138 Cost. stabilisce infatti le regole per la revisione costituzionale: due successive deliberazioni da parte della Camera dei deputati e del Senato, a intervallo non minore di tre mesi e approvate a maggioranza assoluta da ciascuna camera nella seconda votazione. Entro tre mesi dalla pubblicazione della legge di revisione costituzionale le minoranze parlamentari (un quinto dei membri di una camera), regionali (cinque consigli regionali) o popolari (cinquecentomila elettori) possono chiedere un referendum per opporsi all'entrata in vigore della legge approvata dal parlamento. Questa possibilità è esclusa qualora la legge sia stata votata, in seconda lettura, da ciascuna camera con la maggioranza dei due terzi.

Alla revisione costituzionale sono posti limiti da parte della stessa Costituzione e infatti non può essere modificata la forma di governo repubblicana (art. 139), scelta attraverso il referendum istituzionale del 1946, né quelli che vengono indicati all'art. 2 come i "diritti inviolabili" dell'uomo.

La Corte costituzionale (sent. 1146/1988) ha precisato che risulterebbe inoltre viziata da incostituzionalità la revisione che ponesse a oggetto della stessa i principi supremi del nostro ordinamento costituzionale (c.d. limiti impliciti alla modifica della Costituzione).

Per quanto riguarda i contenuti della riforma costituzionale sulla magistratura, essa è stata presentata, dalla maggioranza governativa che l'ha sostenuta, come diretta a realizzare la separazione delle carriere. In realtà, come ormai da tutti riconosciuto, il vero intento della riforma è quello di modificare profondamente il modello di Consiglio superiore della magistratura (Csm), quale è stato previsto dalla Assemblea costituente e per come negli anni successivi è stato realizzato, svolgendo un ruolo fondamentale per la garanzia effettiva della indipendenza della magistratura, specie nei riguardi del potere politico.

Un principio, come noto, non vale tanto per il fatto di essere formalmente previsto nella Costituzione, quanto per la previsione di strumenti che rendano quel principio garantito e quindi "effettivo".

Un aspetto preliminare che vorrei porre è il seguente: la riforma Nordio della giustizia rispetta i limiti alla revisione costituzionale?

Con riguardo alla separazione delle carriere non credo sia possibile nutrire dubbi, essendo più che sufficiente ricordare le decisioni con le quali la Corte costituzionale, in sede di giudizio di ammissibilità di una richiesta di referendum abrogativo, ha sostenuto che la separazione delle carriere addirittura non necessita di alcuna revisione costituzionale, potendo essere realizzata anche attraverso una legge ordinaria, purché rimanga un unico ordine e un unico Consiglio superiore (sentenze 37/2000 e 58/2022).

Qualche riserva si potrebbe nutrire sulle ragioni con le quali tale riforma è stata giustificata, ossia che essa sia necessaria alla realizzazione del principio di terzietà e imparzialità del giudice (art. 111 Cost.).

Ritengo in effetti estremamente grave e incauto, per il riflesso che può esercitare sulla fiducia che le persone che chiedono giustizia debbono nutrire nella magistratura, il dire che oggi i giudici italiani, non essendosi realizzata la separazione delle carriere, non sono terzi e imparziali.

Maggiori dubbi potrebbero nutrirsi in ordine agli interventi riformatori relativi al Csm i quali conducono al risultato di una notevole trasformazione e quindi alla sostanziale eliminazione del modello di Consiglio pensato dai Costituenti.

Mi riferisco ovviamente alla creazione di due distinti Consigli superiori: uno per i giudici e l'altro per i pubblici ministeri; alla individuazione dei membri togati e laici dei due Consigli e dell'Alta Corte di disciplina non più attraverso elezione, bensì per sorteggio, puro per i togati, temperato per i laici (sorteggio entro una lista di eleggibili votata dal parlamento in seduta comune); alla creazione di una Alta Corte disciplinare per il giudizio sulla responsabilità dei magistrati, che verrebbe così sottratto al Csm.

Al proposito è necessario premettere alcune considerazioni di fondamentale importanza per una risposta alla domanda che ho posto. Mi riferisco al tema relativo alla natura amministrativa (alta o bassa che sia) oppure di indirizzo in ordine alla amministrazione della giurisdizione, da parte del Csm e quindi al suo carattere di necessaria rappresentatività.

In proposito potremmo innanzitutto ritenere che il passaggio delle stesse competenze da un soggetto (ministro) ad un altro (Csm) non possa aver cambiato la natura delle stesse, politiche erano e politiche restano, nel senso che non si tratta di esercitare una funzione amministrativa (seppure "alta"), ma anche di fare scelte che attengono alla amministrazione della giurisdizione, riconosciuta dalla Costituzione alla competenza del Consiglio.

Il Csm, come sostiene Gaetano Silvestri, non può pretendere di esprimere un indirizzo politico fuori dal campo proprio della amministrazione della giustizia; esso però può e deve esprimere un proprio indirizzo in materia giudiziaria, nel rispetto della legge e della Costituzione.

In caso contrario sarebbe davvero difficile giustificare perché, al fine di svolgere un'attività amministrativa, un terzo dei componenti venga eletto dal parlamento in seduta comune tra esperti della materia e perché l'organo sia addirittura presieduto dal Capo dello Stato.

Del resto questa interpretazione è quella espressa dal Presidente della repubblica Giovanni Gronchi nel suo intervento in occasione dell'insediamento del primo Csm il 18 luglio 1958, con cui egli sottolineò la diversità del Consiglio previsto dalla Costituzione rispetto al precedente organo che portava lo stesso nome, "diversità nei suoi componenti, per un terzo estranei all'ordine giudiziario, diversità nelle attribuzioni, non più in prevalenza consultive, ma di *governo* dell'ordine" e la sua funzione, "non avulsa dalla sensibilità ai temi essenziali della vita del paese", di "*richiamare l'attenzione del legislatore ove si ritenga giusto e necessario che la legge sia mutata*" (corsivi aggiunti).

Anche il legislatore del 1958, nel dare attuazione al dettato costituzionale, ha previsto espressamente (art. 10.2) la competenza del Consiglio di fare proposte al ministro su tutte le materie riguardanti l'organizzazione ed il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia e di dare pareri sui disegni di legge concernenti l'ordinamento giudiziario, l'amministrazione della giustizia e su ogni altro oggetto comunque attinente alle predette materie.

Interpretazione questa che ha trovato, finora, il supporto della dottrina costituzionalistica che maggiormente si è occupata della magistratura (Pizzorusso, Silvestri per tutti).

Augusto Barbera ad esempio ha scritto nel 2006 che, dopo le decisioni del 1963 e del 1986 della Corte costituzionale, il Csm "non è più solo un organo di autogestione amministrativa ma un solido organo di autogoverno, abilitato persino ad assumere indirizzi ed orientamenti per l'attività magistratuale: unico limite è la sindacabilità degli atti davanti al giudice amministrativo"; il Csm è divenuto una "pietra angolare dell'ordinamento".

Una volta constatato che l'attività del consigliere consiste anche nel concorrere a determinare un indirizzo "politico" in tema di amministrazione della giurisdizione e una volta riconosciuta l'esistenza di un pluralismo culturale nella magistratura, i requisiti personali, pur necessari, non appaiono sufficienti a rappresentare il pluralismo di cui sopra, richiedendosi altresì che il candidato possa essere eletto anche allo scopo di esprimere la differente realtà sociale del corpo elettorale.

La rappresentanza del pluralismo culturale costituisce un elemento che contribuisce, in modo decisivo, a far sì che il Csm possa svolgere, nella maniera più efficace e con più ampia legittimazione, le proprie funzioni di garanzia della indipendenza della magistratura.

Evidente appare il mutamento del modello costituzionale di Csm, specie con riguardo all'introduzione del sistema del sorteggio.

Di questo paiono consapevoli anche gli stessi sostenitori della riforma che hanno definito quest'ultimo come "abominevole" (Francesco Greco, presidente del Consiglio nazionale forense, intervenendo in questo convegno) e che l'Unione camere penali, a proposito della prima bozza del progetto Bonafede aveva parlato del sorteggio come di "una autentica umiliazione delle regole democratiche e dei principi costituzionali sull'elettorato attivo e passivo".

La giustificazione del ricorso al sorteggio, pur ritenuto una pessima soluzione, viene giustificata dal fatto che non sono state avanzate proposte alternative, tali da poter rimediare alla occupazione del Csm da parte delle correnti ed alla conseguente spartizione delle nomine.

Il vice ministro Sisto ha sostenuto che trattasi di una medicina necessaria ("cortisone") per superare la malattia "correntizia" che ha colpito il Csm.

Le ragioni sopra sintetizzate non appaiono per nulla convincenti, la Costituzione per quello che rappresenta per tutti noi, non può essere modificata attraverso una soluzione che neppure i proponenti (o almeno non tutti) condividono, ma al contrario ritengono quantomeno discutibile.

La Costituzione che richiede per la sua modifica una condivisione quanto più possibile ampia, viene profondamente tradita da una riforma fatta solo perché non si è trovato di meglio e che è destinata a determinare una situazione peggiore di quella che si va a sostituire, scelta convintamente dall'Assemblea costituente.

La stessa Corte costituzionale in più occasioni ha sottolineato come, allorché la dichiarazione di incostituzionalità venga a produrre, per altro verso, una situazione di maggiore incostituzionalità, è necessario astenersi dal pronunciarla.

La misura del sorteggio non risulta affatto paragonabile a un cortisone, quanto a una iniezione letale. Certamente la malattia sarà debellata, ma con il risultato della morte del paziente.

Il modello di Csm previsto dal Costituente trova, per quanto detto, un suo elemento fondante nel carattere elettivo dei suoi componenti, proprio anche del Csm previsto dalla legge del 1907 ed eliminato solo con l'avvento del regime fascista.

Per questo la sua sostituzione con il sistema del sorteggio, la divisione del Consiglio in due e la sottrazione della competenza disciplinare hanno l'effetto di modificare nei suoi tratti distintivi quel modello di Csm voluto dal Costituente.

Un organo che di conseguenza conserverebbe solo il nome (Csm), ma non la sostanza, come un edificio che mantiene la stessa facciata anche quando all'interno è sventrato e totalmente modificato.

Credo che nessuno possa dubitare che una riforma costituzionale che procedesse alla eliminazione del Csm verrebbe a porsi in contrasto con i limiti, che abbiamo richiamato, alla revisione costituzionale.

Ci potremmo chiedere se il sostanziale cambiamento del modello costituzionale di Csm non possa ritenersi equivalente alla eliminazione dell'organo e di conseguenza in contrasto con i limiti alla revisione.

In proposito Gaetano Silvestri considera la previsione del Csm, senza alcun dubbio, tra i princìpi supremi dell'ordinamento costituzionale italiano e facente parte dei valori fondamentali dell'Unione europea, di cui all'art. 2 Tue, con la conseguenza che l'introduzione del Csm deve essere considerata "un 'punto di non ritorno' nel disegno costituzionale, non oltrepassabile neppure da una legge approvata secondo la procedura prevista dall'art. 138 Cost.".

Detto ovviamente per assurdo, mi chiedo se qualcuno potrebbe anche solo pensare ad una sostituzione del sistema elettivo con quello del sorteggio per i nostri rappresentanti in parlamento attraverso la revisione costituzionale degli artt. 56, 57, 58, 60 e 61, nella parte in cui fanno riferimento al sistema elettorale per i membri delle due camere.

2. Il referendum di cui all'art. 138 Cost. come "oppositivo" e non "approvativo" o "confermativo": importanza della distinzione e sua incidenza sulla giustificazione dell'assenza di un *quorum* di validità. La richiesta di referendum quale conseguenza della approvazione, negli anni 2000, di "revisioni costituzionali di maggioranza"

La prossima primavera si svolgeranno le votazioni per il referendum costituzionale sulla riforma Nordio.

Subito dopo l'approvazione della legge di revisione, le minoranze parlamentari facenti capo sia alle forze politiche di maggioranza, sia di quelle di opposizione, hanno infatti chiesto, come ampiamente prevedibile ed espressamente annunciato, il referendum, il quale si terrà con ogni probabilità nel mese di marzo o di aprile.

Nel momento in cui scrivo è in corso una raccolta di firme, a iniziativa di quindici cittadini, per presentare analoga richiesta da parte di una minoranza popolare. Il termine per completare la raccolta delle cinquecentomila firme necessaria è il 30 gennaio e a oggi (17 gennaio) le firme raccolte sono 532.000.

Il raggiungimento del numero di firme necessario ha importanti conseguenze sia sul piano politico che su quello strettamente giuridico, in quanto significa che la richiesta di opporsi alla legge costituzionale approvata dalle camere proviene anche dalla società civile, fuori dei palazzi della politica e attribuisce specifici poteri al comitato promotore nell'ambito della campagna elettorale e quale soggetto legittimato a ricorrere al giudice ordinario o speciale, nonché alla Corte costituzionale attraverso lo strumento del conflitto tra poteri.

Per questo non può essere condiviso quanto affermato dal ministro Nordio, secondo cui, essendo stato richiesto il referendum dalla minoranza parlamentare, la richiesta dei quindici cittadini sarebbe inutile e priva di ragione.

Quella che si terrà a primavera rappresenterà la quinta volta che il corpo elettorale viene chiamato ad esprimersi sopra una riforma costituzionale votata dal parlamento.

La prima è stato nel 2001 in ordine alla riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione relativo all'ordinamento regionale, la seconda nel 2006 circa una legge costituzionale sostenuta dal governo Berlusconi che modificava diversi istituti della parte seconda della Costituzione, relativa alla organizzazione dello Stato, la terza nel 2016, proposta e sostenuta dal governo Renzi, avente pure a oggetto la previsione di una ampia modifica della parte seconda della Costituzione ed infine la quarta nel 2020, relativamente alla legge di revisione costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari (da 630 a 400 seggi alla Camera dei deputati, da 315 a 200 seggi elettivi al Senato).

Nel primo e nel quarto caso è prevalso il voto favorevole alla entrata in vigore della legge di revisione costituzionale, mentre nel secondo e nel terzo hanno prevalso i voti contrari e la legge costituzionale, di conseguenza, non è entrata in vigore.

Cinque occasioni pertanto tutte collocate negli anni 2000, nonostante che revisioni costituzionali nel secolo scorso, nei primi cinquanta anni di vigenza della Costituzione, ci siano state, ma mai era stato chiesto l'intervento del corpo elettorale, anche dopo che la legge 352/1970 aveva dato attuazione ai referendum previsti nel testo costituzionale e nonostante alcune riforme fossero state approvate con la maggioranza assoluta e non dei due terzi.

La ragione di ciò è dovuta al fatto che, dopo la riforma della legge elettorale, la logica del maggioritario per la formazione del governo è stata trasferita anche alla approvazione delle riforme costituzionali, portando inevitabilmente alla approvazione di modifiche costituzionali "di maggioranza", volute e votate dalle forze politiche di maggioranza e combattute da tutte quelle di opposizione, con ciò contrastando con il carattere fondamentale per ogni costituzione, che è appunto quello della sua natura "antimaggioritaria".

A fronte di una revisione costituzionale "di maggioranza" nel senso indicato, il ricorso al referendum inevitabilmente è divenuto non più uno strumento eccezionale, per ipotesi particolari ("quando c'è dissenso, c'è referendum"), ma un qualcosa di pressoché inevitabile, allorché l'approvazione della riforma si sia svolta in un clima di contrapposizione tra due opposti raggruppamenti di forze politiche, comprensivi praticamente dell'intero panorama politico nazionale.

Difficile infatti immaginare che la parte politica che ha contrastato in parlamento l'approvazione della riforma non si appelli al corpo elettorale per bloccare, attraverso la richiesta di referendum popolare da parte della minoranza parlamentare. In tal modo il referendum costituzionale è divenuto uno strumento "di fatto" sempre attivato ("quando c'è revisione, c'è referendum"), con un effetto quindi simile alla previsione dello stesso come strumento necessario e facendo anche in certo senso sfumare la distinzione tra referendum oppositivo e referendum di legittimazione.

Si tratta all'evidenza di uno snaturamento dell'istituto referendario previsto dal Costituente con l'art. 138 Cost., il quale, come sostenne l'on. Rossi, relatore alla Assemblea costituente, avrebbe dovuto avere lo scopo principalmente di garantire e tutelare le minoranze parlamentari, alle quali è riconosciuta la facoltà di richiedere il ricorso al corpo elettorale, allorché abbiano a percepire la revisione costituzionale come lesiva dei loro diritti. Un referendum quindi di minoranza ed a tutela della minoranza, di opposizione alla maggioranza espressa dai rappresentanti in parlamento, avente lo scopo di dimostrare che alla maggioranza parlamentare non corrisponde quella del corpo elettorale, il quale ha così l'opportunità di smentire i propri rappresentanti.

Nell'ampio dibattito in corso in Italia con riferimento al referendum della primavera prossima e addirittura pure in atti normativi, pare che si sia del tutto persa la consapevolezza della natura oppositiva che il Costituente aveva con chiarezza inteso riconoscere al referendum di cui all'art. 138 Cost.

L'aggettivo che viene più comunemente utilizzato infatti non è quello, corretto, di "oppositivo", ma quello di "approvativo" o "confermativo", con l'effetto di attribuire alla consultazione popolare un significato del tutto differente.

"Approvativo", infatti, sembra voler dire che per la revisione costituzionale non sono sufficienti le quattro approvazioni parlamentari, ma che necessita pure una quinta da parte del corpo elettorale. Qualcosa simile alla sanzione regia prevista per l'approvazione della legge ordinaria secondo lo Statuto Albertino.

"Confermativo" pare invece significare che il corpo elettorale venga chiamato a ratificare la scelta parlamentare, con conseguente trasformazione del referendum in un plebiscito.

Per il referendum costituzionale, a differenza di quello abrogativo di legge ordinaria di cui all'art. 75 Cost., non è prevista, come noto, la condizione di validità della partecipazione al voto della metà più uno degli aventi diritto (c.d. *quorum*).

La giustificazione di ciò sta proprio nella natura oppositiva del referendum, allo scopo di non rendere eccessivamente gravoso il compito della minoranza che chiede il referendum, pesando su di essa l'onere di far partecipare al voto la maggioranza degli aventi diritto, mentre qualora al referendum costituzionale fosse attribuito carattere di legittimazione/approvazione della scelta operata dalle camere, la presenza di un *quorum* parrebbe innanzi tutto decisamente opportuna e coerente con la natura del referendum e il mancato raggiungimento dello stesso non potrebbe inoltre che comportare il blocco della legge costituzionale e la sua mancata promulgazione ed entrata in vigore.

3. La natura "oppositiva" del referendum e il carattere dissonante della richiesta, seppure legittima, del medesimo da parte delle forze politiche di maggioranza e della affermazione secondo cui "sarà comunque il popolo a

decidere”

Stante la natura “oppositiva” del referendum costituzionale appare dissonante, seppure costituzionalmente legittimo, il fatto che il referendum venga richiesto da quella stessa maggioranza che ha voluto e votato la riforma costituzionale.

La stessa cosa si è verificata per la prima volta in occasione del referendum costituzionale del 2001 sul titolo V della Costituzione, con riguardo al quale fu sostenuto da Antonio Baldassare che l’Ufficio centrale per il referendum presso la Cassazione avrebbe dovuto dichiarare illegittima la richiesta, in quanto avanzata da parlamentari appartenenti alla maggioranza che aveva approvato la proposta di revisione costituzionale ed è stato pure denunciato in questo caso l’uso scorretto dello strumento referendario, giudicato illegittimo dal punto di vista sostanziale e politico.

Ancora più dissonante appare l’affermazione, ripetuta come un mantra, secondo la quale “sarà comunque il popolo a decidere”, con ciò giustificando la mancanza di un vero ed autentico confronto fra le forze politiche e con la società civile e soprattutto un ampio ed approfondito dibattito parlamentare.

La previsione costituzionale dell’intervallo di tre mesi tra le due votazioni della stessa camera avrebbe dovuto servire proprio a permettere, anche fuori dal parlamento, la possibilità di un dibattito pubblico su una materia così importante quale la riforma della Carta costituzionale, la quale per definizione deve esprimere principi e valori generalmente condivisi.

La riforma dei principi costituzionali in tema di magistratura e Csm risulta in larga misura implicante conoscenze tecnico-giuridiche che non si possono presumere possedute dalla generalità del corpo elettorale, per cui secondo il disegno costituzionale la scelta non deve essere “scaricata” su quest’ultimo, ma è il parlamento che deve decidere, assumendosi la responsabilità delle proprie scelte di fronte agli elettori e la sede parlamentare è certamente quella più idonea alle discussioni ed alle mediazioni tra le forze politiche rappresentative della volontà popolare. A ciò non può, e non deve, sopperire il confronto fra le differenti posizioni durante la campagna elettorale in ordine a una legge ormai definitivamente approvata dalle camere.

Nel caso della riforma costituzionale in esame il dibattito è stato invece praticamente inesistente e i tempi dettati dalla Costituzione sono stati vissuti come qualcosa che rallentava la decisione ormai presa dalla maggioranza. È la prima volta che, in caso di riforma costituzionale, il testo presentato in prima lettura viene poi approvato, identico, anche nelle tre successive letture, senza la possibilità di apportare emendamenti, neppure da parte di parlamentari della

maggioranza, con tempi contingentati e forzature procedurali. Il tutto per la fretta di arrivare ad una approvazione definitiva, “tanto poi sarà il popolo a decidere”.

Emblematiche le affermazioni di questi giorni (*Corriere della sera*, 2 gennaio 2026) del ministro Nordio, il quale annuncia che sta per essere pubblicato un suo libro con cui “rispondo a tutte le obiezioni che mi sono state fatte in parlamento sulla riforma ed alle quali non ho replicato”.

Naturale la obiezione della giornalista: “non è sminuire il parlamento rispondere in un libro anziché in aula?”, con la quale si intendeva far notare come rispondere, dopo l’approvazione della legge, con una pubblicazione privava all’evidenza il dibattito parlamentare di una posizione autorevole quale quella del ministro al quale la riforma è comunemente intestata.

Ad essa il ministro, a dimostrazione di quanto appena detto circa i tempi di approvazione, ha replicato: “avrei risposto, ma si sarebbe andati alle calende greche. E non ci sarebbe stato tempo per l’altra riforma, sul premierato”.

Pare quasi incredibile che un ministro della repubblica si esprima in questi termini con riguardo a modifiche di così grande rilievo per il nostro sistema costituzionale.

Si tratta di interventi normativi che debbono essere ampiamente valutati e discussi, dentro e fuori dalle camere, per i quali il fattore tempo non dovrebbe svolgere alcuna influenza rispetto alla finalità di raggiungere un risultato quanto più possibile condiviso, come è doveroso per una riforma della Carta costituzionale, pena la riduzione del parlamento ad un “riformificio”.

Inaccettabile che il ministro abbia scientemente fatto mancare alle camere le sue risposte alle domande rivoltegli in sede di discussione del provvedimento, come pure alla società civile, che per conoscere, anche in vista della consultazione referendaria, le risposte del governo dovrà comprarsi in libreria il volume scritto dal ministro della giustizia (si spera “ad un prezzo politico”).

4. L’oggetto del referendum della primavera prossima: una legge costituzionale simile ad una “scatola vuota” e la limitatezza dei tempi previsti per la sua attuazione

Per quanto concerne l’oggetto del referendum, esso è rappresentato dalla intera legge approvata dal parlamento senza la possibilità di porre a oggetto singole parti della stessa, per cui pare

essere imputabile a una disattenzione, rispetto alle regole del procedimento referendario, l'invito rivolto dal ministro Nordio a tenere in particolare conto il secondo ed il terzo quesito, in quanto certamente più importanti del primo (*sic!*).

Il referendum costituzionale infatti non può essere articolato su una pluralità di quesiti, ma ha semplicemente a oggetto l'intera legge di revisione così come approvata dal parlamento.

La legge di riforma costituzionale, oggetto del referendum, appare comunque come una "scatola vuota", tanti sono gli aspetti che vengono rinviati al futuro legislatore ordinario (quindi alla maggioranza parlamentare).

Provo solo ad indicarne alcuni:

la determinazione degli illeciti disciplinari, del procedimento e delle relative sanzioni;
la decisione se prevedere due distinti concorsi di accesso oppure un unico concorso per magistrati requirenti e giudicanti;
il numero dei componenti dei due Csm, il quale parrebbe dover essere di differente consistenza, stante il numero assai più alto dei magistrati giudicanti "da amministrare" rispetto a quello dei magistrati requirenti (circa un terzo dei primi);
il numero dei componenti la lista dalla quale sorteggiare i membri laici, risultando assai diverso se questo sarà il doppio o il triplo dei sorteggiabili oppure dieci o venti volte tanto;
gli eventuali requisiti specifici per la componente togata, in alternativa alla possibilità per qualsiasi magistrato di essere sorteggiato;
le forme con cui inserire il rapporto di genere nella predisposizione delle liste; la possibilità di rifiutarsi di essere tra i sorteggiabili o di far parte del Csm dopo essere stato sorteggiato;
i criteri di composizione e di funzionamento dei collegi dell'Alta Corte di giustizia, il numero dei sorteggiabili, la composizione dei collegi, la loro presidenza ed altro;
l'organizzazione del lavoro dell'Alta Corte, che parrebbe dover operare per sessioni (una settimana al mese?), andando a sostituire un organo (la sezione disciplinare) che è impegnata per sette mezze giornate al mese e che opera come unico collegio di sei membri, mentre l'Alta Corte opererà presumibilmente attraverso tre collegi di cinque membri;
la disciplina dei criteri per la nomina a giudice della Cassazione per meriti insigni, ai sensi dell'art. 106, 3° comma, Cost., da riscrivere a seguito della possibilità di parteciparvi, oltre ad avvocati e professori universitari, anche di magistrati della carriera requirente;
il coordinamento di quanto contenuto nella riforma con le competenze che la legge riconosce alla Scuola superiore della magistratura.

Aspetti, specie alcuni, davvero di estrema importanza e che potrebbero incidere fortemente sul contenuto e la portata della riforma.

Potrebbe essere per questo utile, anche per una migliore informazione degli elettori, anche in vista del referendum oppositivo che si terrà in primavera 2026, conoscere quali sono in

proposito le soluzioni alle quali sta lavorando la maggioranza che ha proposto e sostenuto la riforma.

Le preoccupazioni sui possibili contenuti della "scatola vuota" aumentano se si pensa che la riforma assegna il termine – assolutamente inadeguato – di un anno dall'entrata in vigore della stessa per provvedere alla sua attuazione, il quale sarà in realtà più breve, dal momento che la legge di revisione costituzionale entrerà eventualmente in vigore dopo il referendum oppositivo di marzo-aprile 2006 e l'attuale consiliatura termina a fine gennaio 2027.

La riforma prevede inoltre che "fino alla data di entrata in vigore delle leggi [di attuazione] continuano ad osservarsi, nelle materie ivi indicate, le norme vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale".

Ciò potrebbe significare, a tacer altro, che il nuovo Csm, in caso di esito favorevole del referendum all'entrata in vigore della riforma, potrebbe essere di nuovo eletto con il sistema vigente, dopo che quattro votazioni parlamentari a maggioranza assoluta, eventualmente non contrastate dal voto popolare, lo hanno sostituito con quello del sorteggio.

Un simile risultato – ottenuto a seguito di una campagna elettorale durante la quale la parte favorevole alla riforma ha sottolineato la natura "politicizzata" del Csm e il carattere "spartitorio" delle nomine tra le diverse correnti associative – non potrebbe che produrre una delegittimazione dell'organo, tanto quasi da poter far pensare ad un suo scioglimento.

Cosa impossibile da realizzarsi a causa della assenza delle regole "nuove" per la composizione dell'organo che dovrebbero essere dettate dal legislatore ordinario (quindi dalla maggioranza di governo), determinando un effetto paradossale: il Csm in carica non solo non potrà essere sciolto, ma dovrà quasi certamente agire in proroga, infatti l'art. 31 l. 195/1958 prevede lo scioglimento solo "qualora ne sia impossibile il funzionamento" e l'art. 30 stabilisce che "finché non è insediato il nuovo Consiglio continua a funzionare quello precedente".

Il Consiglio in carica potrebbe quindi essere chiamato a dare pareri in ordine ai progetti di legge, attuativi della riforma costituzionale.

5. La campagna in atto di delegittimazione della funzione giurisdizionale e il pericolo di una perdita di fiducia nella magistratura e quindi della sua legittimazione nel sistema

costituzionale. “Sul referendum ci giochiamo la libertà di un paese di opporsi a scelte totalitarie che nulla hanno a che fare con il miglioramento della qualità della vita delle persone”

L’oggetto della riforma in realtà viene presentata, specie dai sostenitori della stessa, in una maniera assai semplificata, ponendo al corpo elettorale di esprimersi sull’andamento generale della giustizia in Italia. In ragione di ciò vengono richiamati i casi di errori giudiziari o di mal funzionamento del sistema che poco o niente hanno a che fare con l’attuale riforma e che, in gran parte, sono imputabili proprio al ministro della giustizia, al quale la Costituzione assegna la competenza in materia di “organizzazione e funzionamento dei servizi relativi alla giustizia” (art. 110).

Anche per questo – oltre alla mancanza di un *quorum* di validità della consultazione – è stata posta in atto da parte di coloro che sono favorevoli alla riforma una campagna che tende a minare, in vista del referendum oppositivo della prossima primavera, la legittimazione della funzione giurisdizionale e l’accusa più ricorrente rivolta ai magistrati è quella di essere “politicizzati” e di volersi sostituire al legislatore.

Nella recentissima conferenza stampa di inizio anno, la Presidente Meloni ha accusato la magistratura di vanificare il lavoro del parlamento e delle forze dell’ordine, rivolgendole l’invito a lavorare tutti nella stessa direzione. Magistrati quindi che evitino di pronunciare decisioni, quale quelle espressamente richiamate dalla Presidente, che possano porsi in contrasto con la linea politica della maggioranza governativa.

Pizzorusso ebbe a rilevare che la finalità di evitare la “eccessiva politicizzazione”, nasconde la volontà di combattere la maturazione culturale dei magistrati, auspicando una loro riduzione a quel ruolo di fedeli esecutori della volontà del potere che essi esercitavano in passato. “Ma, se così è, sembra evidente che chiunque abbia a cuore la valorizzazione dal ruolo politico e culturale della magistratura – che significa altresì valorizzazione del ruolo delle altre categorie di giuristi, delle cui elaborazioni le sentenze dei giudici rappresentano un filtro, ma anche una cassa di risonanza – non ha altro che da respingere il disegno che sta alla base di questa parte del programma governativo”.

Una particolarità della attuale campagna di delegittimazione è quella di mettere spesso nel mirino singoli magistrati e specifici provvedimenti criticati in quanto non in linea con la politica

governativa.

La magistratura sarebbe composta in generale da persone serie e laboriose, rispettose delle leggi, mentre solo una piccola parte – qualcuno ha pure dato i numeri: sarebbero in tutto centocinquanta su novemila – userebbe il proprio potere e la funzione giurisdizionale a scopi politici.

Scrive Nicolò Zanon: "riconosciuta la elevata professionalità e laboriosità della grande maggioranza dei giudici, quello che rovina il quadro è l'idea radicata in alcuni di svolgere un ruolo di vestali del controllo della legalità, che li porta in alcuni casi ad utilizzare il processo come uno strumento per raggiungere obiettivi di sistema e non per risolvere i casi singoli", mentre il ministro Nello Musumeci ha sostenuto che "è solo una parte della magistratura che è ideologizzata, che si è formata in certi atenei (*sic!*) o magari nella Fgci (Federazione giovanile comunisti italiani)" e Sabino Cassese ha parlato di un "gruppetto di magistrati militanti".

Su questa campagna di delegittimazione di recente Luigi Ferrajoli ha scritto: "il senso della controriforma costituzionale dell'ordinamento giudiziario è uno solo: un atto di ostilità e di disprezzo nei confronti dei magistrati e un primo passo verso la subordinazione dei pubblici ministeri al potere politico" e ha definito "insensata" la ristrutturazione del Csm. Ha poi aggiunto: "dietro questi attacchi c'è una concezione elementare della democrazia, sulla base della quale la sola fonte di legittimazione del potere è il voto popolare e non c'è quindi spazio per la separazione dei poteri e per l'indipendenza della magistratura" e che sfugge la diversa, opposta legittimazione rispetto al potere politico.

Gian Luigi Gatta ha pure scritto il mese scorso: "quando nella cabina elettorale avrò in mano la matita, farò fatica a non ripensare alle inaccettabili campagne di delegittimazione della magistratura di questi mesi".

La legittimazione dell'attività giurisdizionale – e pure del riconoscimento ai giudici di un sicuro spazio interpretativo alla base della realizzazione, accanto al diritto politico, di un diritto giurisprudenziale – trova fondamento nella fiducia dei destinatari dei provvedimenti nelle persone che amministrano la giustizia, in quanto professionalmente preparate e che operano in maniera autonoma, indipendente e imparziale.

Una legge, anche quando non la si condivide, si rispetta perché approvata da coloro che sono stati votati come nostri rappresentanti e quindi in quanto espressione del principio di democrazia rappresentativa, mentre una sentenza, anche quando non la si condivide, si rispetta perché pronunciata da parte di un soggetto indipendente, imparziale e professionalmente

preparato.

Per questo la campagna denigratoria attualmente in atto verso singoli magistrati viene a determinare un effetto assai grave sulla legittimazione dei loro provvedimenti, fondata appunto, come si diceva, sulla fiducia dei consociati nei loro confronti.

Minare la fiducia nella magistratura è un'operazione assolutamente miope e della cui pericolosità i sostenitori della riforma, e in particolare coloro che rivestono ruoli di responsabilità nelle istituzioni, mostrano di non rendersi adeguatamente conto.

Essa rischia di lasciare sul campo – una volta terminata la fase referendaria della prossima primavera e quale che si sia il risultato della consultazione popolare – la distruzione di un valore fondamentale quale quello della legittimazione del giudice, fondato sulla fiducia dei cittadini nella giustizia e nei magistrati che l'amministrano.

Per questo battersi per riaffermare l'autonomia e la indipendenza della magistratura non è una battaglia per la magistratura, ma per la democrazia costituzionale contro l'onnipotenza della maggioranza e, come affermato da Gustavo Zagrebelsky, "sul referendum ci giochiamo la libertà di un paese di opporsi a scelte totalitarie che nulla hanno a che fare con il miglioramento della qualità della vita delle persone".

Lo scritto riproduce l'intervento svolto dall'autore al 5° Congresso nazionale di AreaDG (Genova 10-12 ottobre 2025), rivisto e ampliato anche con riferimento a fatti e dichiarazioni successivi alla data del Congresso.