



Costituzione e Carte dei diritti fondamentali

Il referendum sulla riforma costituzionale della magistratura ordinaria

Intervista a Salvatore Prisco, *già professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico*

di [Vincenzo Antonio Poso](#)

24 gennaio 2026

Salvatore Prisco è stato professore ordinario di *Istituzioni di diritto pubblico* presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II, dove ha insegnato anche *Diritto pubblico comparato* e *Diritto e Letteratura*

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.

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.

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

Nessun governo dovrebbe mai intestarsi una qualunque riforma della Costituzione e portarla avanti, com'è ora accaduto, senza aprirsi a uno spirito di mediazione e compromesso con l'opposizione. Anzi, Piero Calamandrei alla Costituente disse che i banchi dell'aula riservati all'Esecutivo dovrebbero, in un caso del genere, restare addirittura eccezionalmente vuoti, dovendo l'iniziativa e il suo proseguimento essere (ma appunto con l'indicata predisposizione degli animi) esclusivamente parlamentari.

Quando si dice che le riforme costituzionali vanno concordate il più possibile tra tutte le forze presenti nelle due Camere non lo si fa peraltro per un retorico, astrattamente irenico e in definitiva immotivato *embrassons nous*, ma per sottolineare un'esigenza pratica: la revisione costituzionale avviene nel nostro ordinamento con *un atto* dalle caratteristiche formali-legali precise, ma sul piano storico-sociale è piuttosto l'esito di *un processo*, che ha bisogno di tempo per andare ad effetto, creando auspicabilmente nei cittadini il cosiddetto, condiviso, "patriottismo costituzionale".

A tale obiettivo occorre tendere perché la recezione di un mutamento profondo dell'assetto regolatore di base della convivenza si distende normalmente attraverso un tempo lungo, che non coincide con la durata in vita di un unico governo e della relativa maggioranza, avendo inoltre bisogno di leggi di attuazione. Faccio un esempio per chi (non addetto ai lavori) leggesse queste righe: se un padre e/o una madre avessero necessità di contrarre un mutuo di importo rilevante, sarebbe opportuno parlarne prima coi figli almeno adolescenti, poiché a loro potrebbe accadere di doverlo in futuro, almeno per una residua parte, rimborsare con gli interessi. Il punto critico di una riforma costituzionale a maggioranza (che ha da noi precedenti sostenuti da uno schieramento di segno politico anche opposto a quello odierno) è l'uso di essa come risorsa di indirizzo politico, con una torsione indebita della sua finalità, perché così si mina la rigidità costituzionale e infatti credo che molti voteranno in questo caso (non correttamente, come del resto è appunto già accaduto in passato) pro o contro il governo in carica.

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 D.d.L. 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?

Del tutto, come ho cercato di dire nella risposta alla domanda precedente. Aggiungo però che a mio parere anche le opposizioni parlamentari — esse pure divise, come lo è del resto su più temi la maggioranza — colgono in una campagna referendaria, la cui logica è comunque sempre contrappositiva, l'occasione per unirsi: quando si ha un “avversario da combattere”, lo strumento, che non permette di esprimere perplessità, ma richiede una risposta semplice e secca, l'adesione a un monosillabo prestampato su una scheda, funziona da collante e da attenuatore delle differenze interne agli schieramenti, il che purtroppo azzerava del tutto la manifestazione delle altrimenti possibili (e decisamente preferibili, ma com'è ovvio praticabili solo in sede parlamentare) posizioni terze, mediatrici e razionali.

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.

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

Sul piano formale, a mio parere, l'unico modo di procedere corretto sarebbe in questo caso di limitare al titolo della legge il quesito, perché in un referendum costituzionale esso non nasce dalla possibile manipolazione di una disposizione di legge ordinaria in vigore, come invece può avvenire (e questa prassi è largamente invalsa finora) per il referendum abrogativo, ma è intoccabile. Quanto proposto dai senatori si sarebbe prestato a una lettura distorta, suggestiva, perché ovviamente chi non abbia seguito il dibattito è colpito innanzitutto dall'aspetto indicato, più immediatamente comunicabile all'opinione pubblica, ma non certo l'unico, né il principale scopo della riforma. Insomma, se il quesito avesse fatto riferimento solo alla separazione delle carriere sarebbe stato scorretto, perché — essendo appunto corretto solo in parte — sarebbe stato nel complesso falsato. Solo indicando analiticamente tutti i punti al voto sarebbe stato esauriente.

Da ultimo dobbiamo considerare che la Corte di Cassazione (con un avviso pubblicato sulla G.U. n. 295 del 20 dicembre 2025) ha dato atto dell'avvenuta presentazione, il giorno 19 dicembre 2025, da parte di 15 cittadini di una richiesta referendaria ex art. 138, comma 2, Cost., con l'intenzione di promuovere la raccolta di almeno 500.000 firme entro il termine del 30 gennaio 2026.

Come è stato precisato nel comunicato stampa, si tratta di una iniziativa referendaria popolare, oppositiva, a sostegno di tutti i Comitati per il "No". Nella richiesta il quesito proposto fa riferimento alla legge costituzionale approvata, con espressa indicazione anche delle norme modificate.

Questa nuova richiesta referendaria è destinata ad incidere sulla fissazione della data del voto, per consentire la raccolta delle firme e la verifica dell'Ufficio Centrale per il Referendum.

Sicuramente prova a spostarla più in avanti, il che — in un Paese che mostra elevata disaffezione alla politica e drammaticamente bassa frequenza ai seggi — consentirà una migliore informazione; tuttavia, non si può a priori derivarne che questo avvantaggi l'uno o l'altro degli schieramenti che si confrontano. Sperarlo, da parte di una qualunque delle parti, è un mero *wishful thinking*, un auspicio senza però base razionale. Mi faccia aggiungere che l'art. 138 della Costituzione, al suo II comma, nel caso di legge costituzionale approvata in seconda deliberazione delle Camere non a maggioranza dei due terzi, prevede che il referendum possa essere chiesto o da un certo numero di parlamentari, o da un certo numero di elettori, o da un certo numero di consigli regionali.

Il modo più rapido per ottenerlo è ovviamente il primo, il che dimostra che non solo per l'approvazione della riforma, ma anche per avviare il procedimento referendario, i Costituenti ritennero che fosse preferibile percorrere comunque la strada parlamentare.

Naturalmente, i parlamentari della maggioranza, che hanno approvato il testo, fanno in questo caso del referendum un impiego plebiscitario, quelli di opposizione uno di contrasto, ma l'essenziale è che l'attivazione della verifica popolare sia intervenuta.

In ogni caso, essendo usata nella disposizione richiamata la congiunzione disgiuntiva "o", non la cumulativa "e" ed essendo il referendum già stato ammesso, la raccolta popolare delle firme risponde alla preoccupazione sopra indicata, ma è giuridicamente ultronea: secondo diritto, il referendum avrebbe cioè potuto essere indetto dal Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, già a partire dalla conoscenza che ha avuto dell'ammissione della prima richiesta pervenuta all'Ufficio Centrale per il Referendum e da questo positivamente riscontrata, naturalmente osservati i termini di cui all'art. 15, commi I e II, della legge 352/1970, ossia nei sessanta giorni successivi e poi svolgersi tra il cinquantesimo e il settantesimo giorno dall'indizione.

Conosco la diversa prassi del governo Amato instaurata col primo dei referendum costituzionali indetto all'epoca e quindi seguita nei casi successivi, ma essa è all'evidenza controtestuale.

A mio avviso la norma costituzionale consente a tutti i soggetti indicati di presentare la richiesta referendaria, con motivazioni diverse (confermativa/oppositiva) e con la prospettazione di quesiti diversi, come è già accaduto con l'iniziativa dei parlamentari, di maggioranza e di opposizione, che si è susseguita nell'arco di pochi giorni. Nel rispetto, comunque, del termine massimo di tre mesi dalla data di pubblicazione della legge costituzionale (30 ottobre 2025).

Certamente l'accelerazione per la data del voto da parte del Governo, che aveva ipotizzato gli inizi di marzo, ha spinto per l'iniziativa popolare.

Con deliberazione assunta nella seduta del 12 gennaio u.s. il Consiglio dei Ministri ha fissato la data del voto per i giorni 22 e 23 marzo prossimi. Da notizie di stampa si apprende che il Comitato promotore dell'iniziativa popolare referendaria ha subito presentato un ricorso urgente avanti il Tar del Lazio rubricato al n. 374/2026 R.G.), chiedendo l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia, e del d.P.R. conseguente ove nelle more emesso, della predetta deliberazione.

L'istanza ex art. 56 c. p. a. di misure cautelari monocratiche è stata respinta, considerato che:

«la pluralità, l'eterogeneità e la peculiare natura dei vari interessi coinvolti nella fattispecie impongono lo scrutinio collegiale, nel pieno contraddittorio delle parti, delle questioni relative all'ammissibilità e alla fondatezza del gravame». *È stata, invece, fissata, con l'abbreviazione alla metà dei termini processuali (in accoglimento dell'istanza ex art 53 c.p.a., in considerazione dell'urgenza rappresentata), l'udienza di trattazione collegiale del 27 gennaio prossimo, prima data tabellarmente prevista.*

Il relativo d.P.R. di indizione del referendum popolare confermativo per le suindicate date è stato firmato dal Capo dello Stato il 13 gennaio 2026 ed è stato pubblicato nella G.U. n. 10 del 14 gennaio 2026.

Continuano purtroppo da entrambe le parti comportamenti strumentali: una fissazione troppo anticipata della data del voto (si sentiva parlare del primo marzo) sarebbe stata un errore (probabilmente dettato dalla subentrata paura di perdere, dopo le prime previsioni iniziali ottimistiche sull'esito) del governo, sostenitore della riforma, al quale corrisponde la tendenza ad allontanare il più possibile tale data, per i contrari. La Sua diversa interpretazione (ossia tutti e tre i diversi tipi di organi o soggetti collettivi di cui all'art. 138, II comma, Cost, possono presentare separatamente l'istanza, eccetera), che vedo ora condivisa dal professore Massimo Villone in un articolo del 14 gennaio sul "Fatto Quotidiano", mi pare contrastare con i semplici rilievi grammaticali che ho prima messo in evidenza e che mi portano invece a ritenere condivisibile piuttosto la mia, sulla quale vedo convergere. In un'intervista al "Dubbio" del medesimo giorno, il professore Giovanni Guzzetta.

Il Presidente della Repubblica si è prudentemente ad essa attenuto, tornando alla interpretazione letterale della disposizione. La prima richiesta ha infatti ricevuto il via libera il 18 novembre 2025 e il DPR di indizione è del 13 gennaio 2026, ossia di poco entro i sessanta giorni di cui all'art. 15 della l. 352/ 1970. Vi sono state poi altre richieste parlamentari nei primi giorni di novembre, legittime quanto a numero delle sottoscrizioni autentiche raggiunte, ma tardive, nonché quella ancora oggi — mentre scrivo — sottoposta alla raccolta popolare delle firme, quindi nemmeno presentata.

Ora non resta che attendere l'udienza del Tar Lazio del 27 gennaio (in composizione collegiale, perché si è ritenuta la questione troppo delicata per i numerosi e variegati interessi coinvolti per accordare la pur richiesta cautela monocratica presidenziale, come ricorda la domanda) per vedere chi era più sintonizzato con l'*intentio legislatoris*: sono — come tutti quelli che stanno seguendo la vicenda e tanto più per la mia doppia specializzazione professionale di professore e

di avvocato amministrativista — curioso di leggere la sua decisione. Di positivo, in tutto questo, c'è — con la speranza che si abbassino i toni propagandistici e si azzerino le offese che a volte vedo emergere nel *social network* che frequento — che si saranno costretti gli elettori a leggere, mi auguro, la Costituzione e a riflettervi, se non l'avessero mai fatto prima.

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.

In Assemblea si confrontarono per questa parte grandi ingegni, come Bettiol, Calamandrei, Grassi, Leone, Ruini, ma per ragioni di spazio finisco col fare malauguratamente torto ad altri. Sempre non potendo toccare qui ogni aspetto, mi limito a ricordare come sia innanzitutto scritto che “La giustizia è amministrata in nome del popolo”, ossia che il suo svolgimento in concreto non sia mai immediatamente popolare: nel testo costituzionale l'aggettivo “diretta” ad essa riferita c'è, ma in realtà i modi e le forme della partecipazione popolare all'amministrazione della giustizia (ad esempio la giuria in Corte d'Assise) sono comunque mediati, il popolo non è cioè mai lasciato solo a renderla. Si stabilisce che i magistrati sono parte di un medesimo ordine giudiziario, indipendente da ogni altro potere (dunque l'ordine potere lo è), distinti tra loro solo per diversità funzionale. Del “giudice”, in particolare, lo si dice già in Costituzione “soggetto solo alla legge” e con garanzie qui puntualmente elencate, mentre al pubblico ministero, titolare di poteri requirenti, esse sono riconosciute, ma nei limiti della legge (ordinaria) sull'ordinamento giudiziario.

L'azione penale a lui affidata è *tout court* qualificata obbligatoria e il p.m. “dispone direttamente della polizia giudiziaria”. Le carriere negli aspetti più rilevanti, “quattro chiodi”, li definì Ruini (incominciando dall'ingresso nell'ordine, di tipo concorsuale, salvo limitate eccezioni che qui è ultroneo esaminare) sono disciplinate da un Consiglio Superiore a composizione mista, non dunque solo corporativo, perché in numero minore integrato da politici esperti eletti dal Parlamento e dal Presidente della Repubblica che lo presiede (anche se per l'ordinario i lavori ne sono condotti da un vicepresidente di derivazione “non togata”), dal Primo Presidente e dal

Procuratore Generale della Cassazione.

È chiaro infatti che, pur essendo i magistrati pubblici impiegati particolarmente qualificati e garantiti, come loro stato professionale, non avrebbero potuto dipendere dal ministro Guardasigilli e contemporaneamente essere autonomi e indipendenti, anche se tale organo conserva l'esercizio dell'azione disciplinare sui magistrati e funzioni organizzative del settore. I principi dell'esercizio della giurisdizione ("giusto processo" regolato per legge sulla base di parità dell'accusa con la difesa e contraddittorio tra esse, con terzietà del giudice e mirando a una ragionevole durata) sono indicati nell'art. 111 Cost., come riformulato dalla legge n. 2/1999, all'esito della riforma in senso accusatorio del rito penale.

La riforma oggi al voto popolare mantiene magistrati dell'accusa e giudicanti nel medesimo ordine e non pone limiti all'obbligatorietà dell'azione penale, aspetti che tuttavia hanno formato oggetto di notevole travaglio dottrinale e — il secondo — anche di interventi legislativi, sicché la riforma (lungi dall'essere eccessiva) mi pare invece più prudente di quanto avrebbe potuto essere

Questa riforma 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.

Molti sono i punti di contatto con la riforma ora approvata. Quali sono quelli più rilevanti e in stretta connessione con essa?

Direi che il D.d.L. costituzionale Meloni – Nordio, oggi al voto popolare, sia in sostanza la trascrizione di quello di iniziativa popolare richiamato nella domanda e ispirato dall'Unione delle Camere Penali Italiane (U.C.P.I.), che a sua volta è in linea di continuità culturale con il D.d.L. costituzionale del governo Berlusconi della XVI Legislatura da lei richiamato, ma distingue

meno nettamente da questo i giudici dai pubblici ministeri e non richiama la possibilità di individuare limiti all'azione penale, né si occupa di principi della responsabilità civile dei magistrati e di limitazione all'appellabilità delle sentenze di proscioglimento, tutti aspetti in esso invece presenti. Il testo cronologicamente precedente messo a punto del Comitato Boato della Commissione D'Alema nella XIII precorre da parte sua *in parte qua* (e salvo il sorteggio, non ipotizzato, ma presente in parte nel D.d.L. costituzionale Berlusconi – Alfano) le altre soluzioni odierne del testo che è sottoposto alla decisione del corpo elettorale.

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.

Probabilmente, ma l'elettorato rifiuta in generale (facendo a mio parere bene) referendum dal contenuto troppo tecnico e dunque poco comprensibile a “non addetti a lavori”. Devo anzi aggiungere per onestà intellettuale che anche questi ultimi non sono davvero in grado di prevedere davvero le conseguenze effettive della riforma, perché (sempre per rivolgermi a chi non abbia una preparazione giuridica e sia intenzionato a capire meglio quanto stiamo discutendo) un conto è acquistare un qualunque oggetto da un catalogo, un altro vederselo arrivare a casa e ad esempio un abito può sembrarci bellissimo in fotografia e piacerci di meno quando lo vediamo nella realtà, o richiedere accomodi perché possiamo indossarlo confortevolmente.

Su questo punto, tanto i sostenitori del sì, minimizzando l'impatto della riforma, se verrà approvata, quanto quelli del no, paventando in tale eventualità l'apocalisse, si affidano i primi con ottimismo a un aggiustamento di quanto andrà comunque completato e precisato, i secondi con pessimismo al timore di successivi interventi peggiorativi, riferendosi in entrambi i casi a leggi ordinarie di completamento e attuazione, ma — come dicevano gli antichi — “il futuro è sulle ginocchia di Giove”.

Una scarsa partecipazione potrebbe essere il rischio anche del presente referendum, nel quale però occorrerà spingere al voto (ciascuno poi esprimendosi come creda) perché — non essendo previsto un quorum — potrebbe altrimenti accadere che pochi elettori ottengano un effetto sovradimensionato rispetto ad un'ipoteticamente scarsa presenza alle urne. Il popolo italiano è però solo apparentemente abulico. La mia opinione è che invece colga quando lo si chiama al voto per decisioni davvero rilevanti e questa è senz'altro una di esse.

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.

Le distinte funzioni sono compiti diversi svolti da magistrati appartenenti però ad un unico ordine e non sarebbe stato necessario riformare la Costituzione per ottenere questo obiettivo, anche alla luce dell'unicità dell'ordine giudiziario, che la riforma conferma, mentre le separate carriere incominciano col sottoporre gli accessi ad esse a concorsi appunto diversificati, poi (una volta entrati in ruolo) a organizzazioni differenziate, sul presupposto che quelle dell'accusa pubblica e del giudizio sono attività di natura non omogenea.

Solo storicamente e per motivi contingenti la Costituzione mantenne l'appartenenza a un unico ordine giudiziario di magistrati dell'accusa e giudicanti, recepita dall'assetto che essa ebbe al tempo in cui fu guardasigilli Grandi, l'importante uomo politico del PNF cui si deve anche l'ordine del giorno il cui accoglimento il 25 luglio 1943 provocò, nel Gran Consiglio del Fascismo, la caduta del governo Mussolini e l'arresto di chi lo presiedeva. Tale assetto (rivolto a meglio controllare i magistrati ordinari) rimase nell'età repubblicana, mentre non fu raggiunto l'intento di Calamandrei alla Costituente dell'unità di tutte le giurisdizioni, comprese cioè quelle amministrative.

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?

Se il punto essenziale della riforma fosse stato quello della separazione delle carriere, credo che la soluzione della normativa “Cartabia”, di cui alla legge di delegazione e al decreto legislativo delegato che la domanda ricorda, sarebbe stata sufficiente, ma penso (nonostante quanto entrambe le parti che si contrappongono ne dicano strumentalmente, perché — come ho già osservato sopra — questo aspetto è quello più immediatamente comunicabile e, se non fosse un'immagine troppo forte, vorrei dire “vendibile” a un elettorato non specificamente informato) che si tratti di un passaggio preliminare rispetto al vero piatto forte, ossia alla volontà di incidere sul nesso, sul “combinato disposto”, ANM – CSM.

Recidere il loro nesso elettivo-rappresentativo non elimina certo le correnti, ma le indebolisce e riporta il secondo alla concezione che ne ebbero originariamente i Costituenti, come poi dirò meglio.

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, come abbiamo osservato sopra, 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.

La Corte Costituzionale, infatti, ha in due occasioni precisato che l'appartenenza di magistrati dell'accusa e giudicanti al medesimo ordine non è ostativa all'introduzione di un rito processuale penale accusatorio. Questa scelta vede insomma l'art. 111 Cost. attuabile tanto con esso, quanto

se avessimo conservato un processo penale inquisitorio. Come ho detto sopra, peraltro, questa opzione nella riforma costituzionale c'è per arrivare in realtà a uno scopo diverso: non sarebbe stato necessario modificare la Costituzione per un obiettivo tanto modesto, considerato il numero attualmente molto ridotto dei passaggi annuali di funzione e la gravosità delle conseguenze (cambiare regione come sede di lavoro) per chi li effettua.

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?

Chi esercita funzioni di giustizia in qualunque veste deve, nel modello dello Stato di diritto, essere posto in una condizione di autonomia e indipendenza rispetto a chi crea in parte la regola di condotta (dico "in parte" perché, attraverso il processo interpretativo-adattativo, lo stesso magistrato concorre a tale creazione, quale "legislatore del caso concreto").

Questo è "un insopprimibile principio sostanziale", come suggerisce la domanda, ma tale esigenza permarrebbe egualmente se il pubblico ministero fosse stato (o fosse in futuro) espunto dall'ordine giudiziario oggi comune: il proprio corpo di appartenenza dovrebbe comunque essere mantenuto distante dal Governo *pro tempore* e non osterebbe a questo obiettivo una sua centralizzazione e la gerarchizzazione delle Procure, sulla scorta, ad esempio, di una proposta calamandreiana alla Costituente — poi abbandonata — che avrebbe visto, se approvata, l'introduzione di un Procuratore Generale che periodicamente rapportasse al Parlamento in seduta comune le linee dei risultati raggiunti nel contrasto alla criminalità, anche prospettando (ma sempre *ex ante* rispetto al fatto di reato e per loro categorie complessive) criteri di gestione dell'azione penale in ragione di particolari esigenze del Paese, con una relazione da approvare a maggioranza qualificata.

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)?

No e infatti nella relazione finale della Commissione Bicamerale D'Alema, richiamata da una precedente domanda, si prevedevano più prudentemente due sezioni dell'unico CSM, anche per non mettere in imbarazzo il presidente di entrambe, ossia il Presidente della Repubblica, con momenti (aggiungo io) di riunione e deliberazione comuni su particolari oggetti.

Un problema, questo, che inevitabilmente si porrà nel caso in cui la legge costituzionale sarà confermata.

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)?

Come arma decisiva per il superamento delle correnti (inevitabili espressioni, del resto, del pluralismo culturale del corpo dei magistrati), essa sarebbe debole: un sorteggio tra "lottizzati" — iscritti all'ANM e prima ancora a una delle associazioni interne ad essa sono infatti pressoché tutti loro, o quasi — si limiterebbe a rendere casuali i risultati dell'operazione. Tuttavia, dubito che per le funzioni svolte il CSM sia un organo costituzionale, come ritiene pur con molta autorevolezza qualche studioso, o di rilievo costituzionale, come più prudentemente viene asserito da altri e ricordato nella domanda. Per garantire l'autonomia e l'indipendenza dei magistrati, com'è sacrosanto fare, questo non mi sembra del resto necessario.

Semmai il CSM ha finito per rappresentare *di fatto* (ma solo in parte, per la sua composizione) un'associazione di associazioni, ossia l'ANM, che non è certo un organo dello Stato, come non lo sono i partiti politici. L'una e gli altri sono lecita espressione dell'art. 18 Cost (e i secondi più specificamente degli artt. 49 e 17), ma vorrei osservare che l'ANM non gode di altra e più forte tutela: il modello costituzionale è costruito sul "giudice soggetto solo alla legge", espressione non ripetuta in termini identici per i pubblici ministeri, nonché su questi ultimi, tutti organi che

quando emettono un provvedimento di loro competenza impegnano l'intero potere del quale fanno parte, ma comunque si impernia sulla figura del *singolo* magistrato, non prevede cioè un ruolo particolare per le loro associazioni, come invece accade quanto ai partiti politici.

Dato per scontato — ma così non è per molti, anche a prescindere dai diversi schieramenti — che il sorteggio sia legittimo, si potrà impedire ai magistrati sorteggiati di fare riferimento alla associazione di riferimento? Con la conseguenza, peraltro, che risultino nominati, in gran parte, magistrati che ad una di esse facciano riferimento.

Qui devo ricordare che un assai autorevole magistrato di Cassazione, il Presidente Enrico Scoditti, su *Questione Giustizia*, organo di Magistratura Democratica, essendo non favorevole al sorteggio, ha proposto in alternativa che, una volta eletti, i consiglieri del (per lui sperabilmente unico) CSM recidessero tuttavia formalmente i legami associativi interni all'ANM, sotto pena, in mancanza, che se ne tenesse conto negativamente in sede di valutazioni periodiche di professionalità. Io pure gli avevo obiettato che sentirsi vicino a una particolare sensibilità è indipendente dal formalizzarlo con segni esteriori, del tipo di una tessera e d'altra parte — posta la ricordata, elevatissima percentuale di adesioni all'ANM — eleggere o sorteggiare un magistrato fuori dalle correnti è pressoché impossibile (ad oggi ce n'è solo uno, il Consigliere Mirenda). Credo anche che occorra peraltro mandare sul punto il segnale forte che si intende puntare a uno scompaginamento di calcoli correntizi preventivi e guardare a sviluppi futuri, oggi non tutti prevedibili.

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 2000 magistrati requirenti.

Cosa ne pensa?

Credo proprio che una forma di sorteggio temperato, “guidato”, si imponga anche per la componente “togata” dei due Consigli.

Non tutti sono in grado di fare tutto, non tutti sono portati a svolgere un’attività di gestione delle carriere dei colleghi. Io stesso (per fare un esempio fuori del contesto di cui si sta discutendo), pur avendo da professore partecipato a commissioni di concorso per la selezione di ricercatori e di nuovi docenti, o didattiche, o ancora di ascolto di determinate richieste della componente studentesca, che sono tutte estensioni naturali dei nostri compiti normali (studiare, insegnare, pubblicare, comunicare all’esterno i nostri risultati di ricerca anche fuori dall’università, svolgendo la cosiddetta “terza missione” nel rapporto col territorio e con mondi diversi dal nostro), non mi sono mai sentito attratto dall’esercizio di compiti più ampî di gestione nelle strutture in cui ho operato e perciò non mi sono reso disponibile verso — ad esempio — la direzione di un Dipartimento o compiti simili: altri hanno in tali campo operato meglio di quanto avrei fatto io e di questo eravamo consapevoli tanto chi parla, quanto i colleghi, che non hanno mai provato a coinvolgermi in questa direzione.

Ho pertanto proposto (tornando alla domanda) che il sorteggio sia ristretto a chi ha mostrato di possedere capacità gestionali, avendo ad esempio svolto uno o più mandati in un Consiglio giudiziario. Vero che *Ubi lex voluit dixit et ubi noluit tacuit*, ma una Costituzione non è una legge come le altre, non può fissare tutto di una disciplina settoriale, o comunque non è vincolata a farlo, altrimenti sarebbe un piccolo elenco telefonico (sto esagerando, naturalmente, ma lo faccio per spiegare meglio il mio pensiero)

Qualcuno ritiene che il sorteggio non sia una novità nel nostro ordinamento generale, e tuttavia, per restare al settore giudiziario è un meccanismo residuale ancorato a precise condizioni.

Qual è la Sua opinione in proposito?

Mi sembra di avere appena risposto su questo aspetto.

Se poi si vuole sottintendere nella domanda che il CSM è un organo costituzionale o di rilievo costituzionale, il che vuol dire appunto che non sopporta sorteggio dei componenti, il mio avviso è che invece esso non sia tale. Lo ribadisco, integrando e precisando qui quanto più sopra detto. È un organo non di autogoverno (perché appunto composto anche da cosiddetti “laici”, finora eletti dal Parlamento e in futuro sorteggiati da un elenco di soggetti aventi dati requisiti di

competenza tecnica), bensì di governo autonomo della magistratura, intendendo — il “governare” è un termine che ha un’accezione ampia — che svolga, in base all’art. 105 della Costituzione e a quanto vollero i Costituenti, compiti amministrativi, di gestione di carriere (della funzione disciplinare dirò rispondendo ad altre domande).

Nel nostro ordinamento vi si avvicinano le autorità indipendenti, che anch’esse presidiano valori costituzionali importanti (come l’Autorità Anticorruzione, il Garante della Riservatezza, quello della Concorrenza e del Mercato o dei diritti delle Persone private della libertà personale e altre), alle quali va appunto assicurata indipendenza da un indirizzo politico contingente, ma non di più. Un organo, in particolare, di garanzia dell’autonomia e indipendenza di un corpo di funzionari pubblici qualificati, organizzati in un ordine, ma che appunto non svolge compiti di indirizzo politico, com’è invece proprio degli organi costituzionali.

La Costituzione, in particolare, assume che “i giudici sono soggetti soltanto alla legge” (lo ripeto) e che “la magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere”. A volere essere rigorosi nella lettura di tali formule, è qui il *punctum dolens* che ha motivato l’intera riforma; né essi possono essere oggetto di direttive o discipline di “corrente”, né tra i poteri cui non devono soggiacere può annoverarsi quello di subire invece l’influenza dello stesso CSM.

In altri termini, il sorteggio (che vorrei “guidato” per entrambe le categorie dei Consigli Superiori, torno a dirlo) è liberatorio per il singolo magistrato anche nei confronti dell’ANM e del CSM, perché egli o ella non deve così sopportare pressioni (o comunque può svincolarsene) dell’associazione alla quale — per prassi invalsa, non certo per obbligo — aderisce la quasi totalità dei magistrati ordinari, come ho già detto, né quindi dovrà sentirsi forzato/a a votare secondo le indicazioni del notabilato di una corrente, in cambio di un occhio di riguardo da ricevere in sede di valutazioni periodiche di professionalità, o di giudizio disciplinare, di cui dico a parte. Garanzia e rappresentanza (che si collega naturalmente alla politica: il rappresentante, per esserlo, chiede voti, ma allora come può svolgere poi imparzialmente la funzione amministrativa alla quale è stato chiamato?) sono concetti diversi e distanti.

Altro ancora è poi la “rappresentatività”, che è la qualità personale di chi è autorevole, stimato, equilibrato, espressione insomma delle migliori doti umane richieste e riconosciute da terzi in una situazione concreta. Ci possono essere cioè personalità che non rappresentano nessuno, in senso tecnico, ma sono rappresentative, come anche rappresentanti assai poco rappresentativi.

Quanto alla non rappresentanza del CSM riporto un brano dalla motivazione della sentenza n. 142 /1973 della Corte Costituzionale, stesa da Vezio Crisafulli: «Non può affermarsi, come si assume, che il Consiglio superiore rappresenti, in senso tecnico, l'ordine giudiziario, di guisa che, attraverso di esso, se ne realizzi immediatamente il cosiddetto autogoverno (espressione, anche questa, da accogliersi piuttosto in senso figurato che in una rigorosa accezione giuridica): con la conseguenza che, esercitando il potere autorizzativo in questione, esso verrebbe ad agire in luogo, per conto ed in nome dell'ordine giudiziario medesimo. La composizione mista dell'organo, solo in parte – anche se prevalente – formato mediante elezione da parte dei magistrati, e per altra parte, invece, da membri eletti dal Parlamento (tra i quali dev'essere scelto il Vicepresidente), oltre che da membri di diritto, tra cui il Capo dello Stato, che lo presiede, si oppone chiaramente ad una simile raffigurazione. Al più – e questa stessa definizione, com'è noto, è controversa in dottrina – potrebbe parlarsi di organo a composizione parzialmente rappresentativa; ma è certo, comunque, ed è argomento decisivo, che la presenza nel Consiglio di membri non tratti dall'ordine giudiziario e la particolare disciplina costituzionalmente dettata quanto alla presidenza di esso rispondono all'esigenza (che fu avvertita dai costituenti) di evitare che l'ordine giudiziario abbia a porsi come un corpo separato. Sono stati predisposti, perciò, accorgimenti idonei ad attuarne e mantenerne una costante saldatura con l'apparato unitario dello Stato, pur senza intaccarne le proclamate e garantite autonomia e indipendenza».

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.

Ritiene legittima e necessaria, anche nello spirito della riforma, questa divaricazione delle competenze?

Avrei ritenuto incoerente che magistrati dell'accusa e giudicanti scambiassero voti e possibili favori tra loro, rispetto alla *ratio* della riforma e non vedo invece difficoltà nell'affidare a un unico collegio giudicante (che in una mia lontana proposta avevo argomentato di vedere bene che fosse stato formato da operatori della giustizia in pensione, quindi consapevoli dei problemi professionali, per giudicare con equilibrio, ma al tempo stesso liberi ormai da condizionamenti di corrente) il giudizio disciplinare.

Il possibile esercizio di un'attività di indirizzo politico da vietare alla magistratura organizzata non si rivela nel momento disciplinare, ma in un debordare dell'attività del Consiglio Superiore dalla funzione costituzionalmente assegnata di amministrazione delle carriere. Qui il D.d.L. costituzionale Berlusconi – Alfano era esplicito e questo non significa negare che una singola decisione giudiziaria possa essere valutata anche sotto il profilo storico, economico, statistico, politico (il che è anzi inevitabile), ma rimarcare che non è corretto perseguire *intenzionalmente* questa finalità da parte di aggregazioni di magistrati dalla sensibilità loro comune, proiettandosi allo scopo in un organo reso espressione esponenziale dei loro contingenti e reciproci equilibri. Un magistrato singolo può anche trovarsi a essere un "contropotere" in uno specifico caso, ma i magistrati nell'insieme non lo sono istituzionalmente, né può esserlo il CSM.

Sta di fatto, però, che la riforma non incide sulle competenze del Consiglio Superiore per come si sono, anche di fatto, affermate.

A me pare che la scommessa della riforma (altrimenti inutile) stia proprio nel riscoprire il "tono amministrativo" delle attribuzioni costituzionali originarie del CSM, che non significa dequotarlo, giacché semmai si era (ed è stato da pur autorevolissime dottrine) indebitamente sovraquotato.

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.

In un articolo su questa *Rivista* del 29 luglio 2025, "Brevi note sull'Alta Corte disciplinare", il Presidente Giuseppe Santalucia ha scritto che "con l'attribuzione della materia disciplinare ad un organo estraneo all'organizzazione giudiziaria, privo di quell'utile bagaglio di conoscenze di contesto, è pressoché inevitabile che si giunga ad un'accentuazione del carattere repressivo del sistema disciplinare. Il rischio concreto (...) è che il sistema disciplinare potrà, nei fatti, scolorirsi

in un suo tratto costitutivo (...) messo in evidenza dalla Corte costituzionale – Corte cost. n. 100 del 1981 – quando ricordò che il fondamento dell'intervento disciplinare va ricercato non già, come avviene per gli impiegati pubblici, 'nel rapporto di supremazia speciale della pubblica amministrazione verso i propri dipendenti', data la soggezione dei magistrati soltanto alla legge e a null'altro, ma nell'esigenza di garantire 'il regolare svolgimento della funzione giudiziaria', che può essere soddisfatta, si aggiunge qui, se non lo si sbilancia in direzione spiccatamente punitiva e se si conforma ogni suo aspetto all'obiettivo, finalisticamente preminente, di irrobustimento di un'adequata (e sempre più ricca) cultura professionale". Io avevo proposto che il sorteggio, nelle proporzioni indicate, avvenisse tra magistrati in pensione, non più influenzati da sirene di appartenenza correntizia (altro che solo con almeno vent'anni di esercizio delle funzioni), ma proprio per questo consapevoli dei problemi della funzione: la *senectus* dovrebbe comportare saggezza ed equilibrio.

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.

A me questa deroga non sembra essere stata davvero introdotta, ma nel dubbio sarà allora bene precisare, o nella legge di attuazione o consolidando in via interpretativa una corretta lettura (meglio farlo nel primo modo, cioè *expressis verbis*), oltre al principio che chi ha conosciuto della fattispecie sottoposta al giudizio disciplinare in primo grado non possa farlo in sede di appello e che quindi i due collegi debbano avere una composizione del tutto diversa (ma questo punto è esplicitamente previsto), altresì che, come tutti i cittadini, anche il magistrato tratto a giudizio disciplinare deve potere godere di un ricorso al collegio giudiziario competente a giudicare della legittimità di una sentenza di appello o eccezionalmente di primo grado, appunto in base all'art. 111, VII comma, Cost.; se non provvederà in tale senso il legislatore di attuazione, è molto probabile che finisca per rimediare la Corte Costituzionale, che si è già da tempo dichiarata competente a sindacare le leggi costituzionali (ossia quelle «di revisione e le altre» come si esprime l'art. 138 Cost., I comma, che sono quelle approvate con uguale forma procedimentale), se toccano i principî fondamentali della Costituzione.

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?

Non è elegante citarsi, per cui mi scuso di doverlo fare ora, ma già in un lontano saggio, pubblicato negli *Scritti in onore di Vincenzo Atripaldi* e anticipato nella rivista *Federalismi.it*, mi ero dichiarato favorevole a che un'Alta Corte disciplinare, divisa in sezioni relative a ciascuna professionalità, assorbisse, quantomeno in grado di appello, le competenze disciplinari di tutti gli operatori che intervengono nella vicenda giudiziaria, quindi anche quelle del Consiglio Nazionale Forense

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 Suo 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?

Come si vede dalla discussione che veniamo facendo qui noi e che viene svolta su questi punti anche da chi, fra i tecnici, intende opporre pacatezza al clima di rissa e alla contrapposizione di slogan, non è che questo sarà possibile, piuttosto sarà inevitabile. La riforma è certamente incompleta e risente di una stesura frettolosa, per i motivi qua e là già emersi e presenti nella prima risposta, che pregherei di rileggere: per ridirlo qui in sintesi, se ne è voluta fare una “bandiera simbolica” nemmeno di tutta la maggioranza, ma di una delle sue componenti, in particolare, confidando in una sua buona accoglienza anche presso parte delle opposizioni.

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?

Così è, se vi pare. Quanto a me, non ci metto io un'intenzione punitiva nel sostenere col mio voto — come farò — la riforma (distinguendo un voto politico, che non mi sentirei di dare a questa maggioranza, da un voto per la Costituzione), ma solo la necessità di adeguare i principi costituzionali dell'ordinamento giudiziario a distorsioni manifestatesi nei quasi ottant'anni trascorsi dall'entrata in vigore della Carta fondamentale. Diversamente non avrei toccato il suo testo in questa parte, perché non vedo in giro parlamentari che siano all'altezza di quelli che animarono al riguardo i lavori dell'Assemblea Costituente, alcuni dei cui nomi ho in precedenza ricordato.

Il tema della cultura della giurisdizione è peraltro serio, ma non vedo perché dovrebbero nutrirla solo i pubblici ministeri e non anche gli avvocati, come non vedo perché non dovrebbero avere pubblici accusatori e magistrati giudicanti una cultura dei diritti della difesa. Proporrei di superare queste formule per adoperarne un'altra, comprensiva delle visioni parziali: tutti gli attori della vicenda processuale devono coltivare una *cultura delle garanzie costituzionali* e

reciproca lealtà, ovvero tutti vogliono vincere in questo gioco, ma tutti devono farlo rispettando le regole e gli altri giocatori. Ritengo che molto possa insegnare in proposito l'esempio tedesco, che va accolto e incrementato: organizzare frequenti momenti di formazione obbligatoria comune, non solo immediatamente dopo la laurea e prima dell'avvio alle professioni legali, con un esame d'ingresso unico, come accade in Germania, ma lungo tutto il corso delle rispettive carriere.

Siccome la testata della Rivista che ospiterà questa conversazione è "Giustizia Insieme" (ne approfitto qui per ringraziare di essa la Direzione e Lei stesso), non vedrei migliore auspicio di quello in tale modo implicitamente suggerito quanto ai comportamenti degli operatori del diritto: tenere fermo l'obiettivo della cooperazione tra loro per rendere appunto un efficace servizio, pur nei diversi ruoli, a chi la ricerchi.

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?

La mia opinione è che questa aspettativa pessimistica può ben attagliarsi a chi vede tutto nero, fra i fautori del "No" e parimenti è forse eccessiva la fiducia dei fautori del "Sì" nelle "magnifiche norme e progressive" della legislazione di attuazione, parafrasando Leopardi, come dicevo anche prima. Per continuare a citare, quale sia l'ipotesi che più plausibilmente si concreterà in proposito "lo scopriremo solo vivendo".

In ogni caso, i magistrati non vivono nel vuoto pneumatico e non si dimentichi che solo essi possono schiacciare il pulsante dell'arma nucleare, anche se nella sua propaganda l'ANM lo tace, ossia chiamare in campo la Corte Costituzionale. Un motivo per il quale le preoccupazioni dei pessimisti sembrano insomma eccessive è che, sotto questo profilo, compete pur sempre al giudice attivare, se lo ritenesse necessario, questa difesa di ultima (o penultima: c'è ancora la Corte di Giustizia europea) spiaggia.

C'è da dire, però, che anche le recenti affermazioni di esponenti autorevoli della maggioranza governativa e parlamentare tendono ad accreditare, nemmeno velatamente, l'idea di una

magistratura che deve agire in collaborazione con l'esecutivo per non rendere vano il lavoro delle forze dell'ordine, mentre il compito dei magistrati è solo quello di applicare le leggi e la Costituzione e di garantire i diritti di tutti i cittadini. E ancor prima è stato autorevolmente dichiarato che la riforma costituzionale giova a chi al momento governa e ad evitare le invadenze di campo dei magistrati che devono essere "ricondotti".

Ascrivo frasi del genere al genere retorico delle affermazioni tattiche, nel clima ormai acceso di una campagna per il voto referendario di fatto già aperta da tempo. La prima è di un'abile donna politica, che peraltro non ha una formazione giuridica, che vede tutto in funzione del risultato (tanto del governare, quanto della galvanizzazione dei sostenitori) al quale mira, la seconda del Guardasigilli: legittima come espressione di un parere personale, in ragione della libertà di manifestazione del suo pensiero, in un seminario universitario, o in un salotto e tra amici, è un'esternazione ingenua in una fase in cui l'opposizione e la magistratura "pugnace" gliel'hanno già messa in conto, non certo con benevolenza. Non è la prima volta che l'intempestività delle frasi del ministro mi fa venire in mente le *Considerazioni di un impolitico* di Thomas Mann.

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 gli incarichi politici ricoperti da diversi magistrati, anche nella compagine governativa.

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

È così?

L'ANM protesta di non fare politica, ma — per sostenere questa posizione — chi la dirige in questo momento rilascia interviste ed essa e chi più in generale la sostiene adottano tecniche comunicative da partito politico in campagna elettorale, o da *lobby*, editando perfino manifesti o video nelle stazioni ferroviarie (tra parentesi questa campagna ha un costo e, come è prescritto e accade quanto ai candidati a cariche politiche elettive, si vorrebbe per trasparenza conoscerne i finanziatori). Insomma, visto che la politica è un'attività fluida — ricorda lo slogan sessantottino "il personale è politico"? — e non la si esercita solo attraverso atti formalmente tipici, per smentire legittimamente di fare politica l'ANM deve però necessariamente comportarsi da soggetto politico o da gruppo di pressione e quindi finisce per contraddire *per facta concludentia*

le proprie parole. A questo non si sfugge.

La Sua risposta merita qualche doverosa precisazione.

Le iniziative dell'ANM, e di altre associazioni di magistrati, e di singoli magistrati sono molteplici, giustificate, a mio avviso, dalla specifica incidenza della riforma costituzionale sul complessivo assetto della magistratura ordinaria e sul suo ordinamento. Del resto, non mancano esempi di partecipazione attiva, come componenti di alcuni Comitati, di magistrati, anche in servizio, che ricoprono posizioni apicali e di responsabilità, che appoggiano e condividono la riforma.

Le interviste, i seminari, i dibattiti, la propaganda sono tecniche comunicative proprie di ogni campagna referendaria. Non mi sembra che si possa sindacare, nel merito, le modalità con le quali si esercita un diritto costituzionalmente garantito.

Ricordo, anche a beneficio dei lettori, che il Comitato per il No che fa riferimento all'ANM, come recita lo Statuto, ha «come scopo immediato quello di sensibilizzare l'opinione pubblica sui rischi derivanti dalla riforma costituzionale sulla separazione delle carriere e sull'importanza di preservare l'attuale sistema di garanzie dei diritti dei cittadini e quindi di promuovere la vittoria del no al referendum costituzionale».

Sono previsti specifici requisiti e modalità di adesione e regole sulle contribuzioni per le spese e le donazioni. In assoluta trasparenza, sia a livello di decisione che di rendicontazione.

Bisogna anche intendersi su cosa significa “soggetto politico” e “fare politica”, non crede?

Indubbiamente ogni atto dell'uomo è politicamente valutabile, ma è proprio l'associazione a negare strumentalmente di farla, assumendo che gli iscritti si impegnano nell'agone attuale non nel proprio, ma “nell'interesse dei cittadini”. Io trovo che sarebbe meglio bandire l'ipocrisia: non mi ricordo più in quale film c'era la battuta che “non si può essere incinte solo un poco”.

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?

In un Paese ideale ci si confronterebbe in modo *british* o svizzero, con molto *aplomb*, sul merito tecnico della riforma, ma nemmeno i britannici sono stati fedeli alla fama con la quale li dipingiamo nelle barzellette, durante il processo che ha condotto alla *Brexit*, né gli svizzeri, che pure ai referendum dovrebbero essere i più abituati fra tutti i popoli, riescono a mantenere davvero distinti i due profili, quando una loro consultazione popolare tocca la Costituzione.

Posso confessare, al riguardo, la mia malinconia? L'autocontrollo dialettico, anche se sarebbe in questo caso doveroso, è per tutti un problema e un traguardo che pochi riescono in realtà a raggiungere e d'altra parte (l'ho detto sopra, ma lo ripeto in un'altra forma, sempre per il "non addetto ai lavori", che sarebbe bene non fossero "livori") chiedere al mio carrozziere, al mio calzolaio, al mio commercialista, al mio dentista di valutare in questo caso l'aspetto tecnico sul quale pronunciarsi sarebbe come chiedere a me di esprimermi con competenza su pistoni e candele dell'automobile, tomaie, partita doppia o sul miglior modo di progettare un'efficace protesi odontoiatrica.

Come si conclude un'antica storiella latina, "*Sutor, nec ultra crepidas*", ma d'altra parte — se non andiamo al seggio — stavolta decideranno altri per noi. Lo spettacolo penoso è che ad incrociare le armi dialettiche (comprehensive dello spargimento di una robusta dose di disinformazione, similmente a quanto accade in ogni guerra) sono due poteri dello Stato, dimentichi dell'esigenza di leale collaborazione, unica via davvero maestra per i loro rapporti.

In conclusione, vorrei ricordare il monito di Carl Schmitt, lucido (anche se controverso, perché per qualche tempo vicino ai nazisti, che poi lo scaricarono) grande giurista tedesco del Novecento, che non difettava certo di realismo: "Se si giurisdizionalizza la politica, inevitabilmente si politicizza la giurisdizione". Entrambe le cose sono accadute, in Italia, soprattutto dall'inchiesta di "Mani Pulite" in poi, da un lato e in precedenza dal Congresso dell'ANM di Gardone Riviera in avanti, dall'altro. Siamo ora alla resa dei conti tra due ceti entrambi politici, uno a legittimazione elettiva generale, il secondo (i cui vertici corporativo-associativi negano peraltro che sia tale) a legittimazione tecnica, ma anch'esso elettivo, quanto all'organo che se ne sente portatore degli interessi comuni, sebbene da parte di un corpo elettorale ristretto, ciascuno con pretese di egemonia sull'altro. *Hic Rhodus, hic salta*.
