



Costituzione e Carte dei diritti fondamentali

Giustizia, il bivio: riforma o ridefinizione del potere?

Recensione al libro di Nello Rossi e Armando Spataro “Le ragioni del no. La posta in gioco nel referendum costituzionale”

di [Luca Marzullo](#)

24 gennaio 2026

Il volume di Nello Rossi e Armando Spataro, *Le ragioni del no. La posta in gioco nel referendum costituzionale* (Laterza, 2026), è un contributo **di alto profilo tecnico** con cui gli Autori – senza mai incorrere nel rischio, inevitabilmente ricorrente nella trattazione di simili tematiche, di apparire parte dell’uno o dell’altro schieramento nella “*resa dei conti tra due poteri dello Stato*”, come pure è stata simbolicamente definito il dibattito che si sta innescando intorno a questa riforma – si propongono di restituire, e vi riescono, al dibattito la sua profondità costituzionale.

Profondità costituzionale e dignità della discussione, in realtà, oltremodo calpestate da un dibattito in cui il confronto tende a cristallizzarsi su uno solo dei suoi aspetti, peraltro forse il più marginale, mettendo da parte gli altri temi della riforma contenuta in «*una legge che è bene chiamare “riforma della magistratura” e non, come spesso avviene nella discussione pubblica, “riforma della giustizia”*».

Sono sufficienti già le prime pagine del testo a cogliere le linee guida che hanno animato gli Autori: la riforma non si occupa dell’efficienza della giustizia, giacché «*non snellisce i processi... non ammoderna l’amministrazione giudiziaria... non si occupa di mezzi o di personale*» (p. 6), ma ha ad oggetto l’autonomia.

La separazione delle carriere, lo sdoppiamento del CSM attraverso il sorteggio, l'istituzione dell'Alta Corte disciplinare: tre pilastri, un'unica traiettoria. Secondo gli autori, non si tratta di un semplice "restyling" tecnico, ma di un progetto che *«ha la volontà di ridurre il ruolo del potere giudiziario»*, ridefinendo i confini tra giurisdizione e gli altri poteri dello Stato.

Nella prospettiva degli autori, la riforma su cui saremo a breve chiamati ad esprimere il nostro voto in sede di *referendum* confermativo è un disegno che si inserisce in un preciso contesto culturale e politico e Armando Spataro e Nello Rossi lo affermano esplicitamente: la riforma *«... cede il posto a un dichiarato oltranzismo e a scelte improntate all'estremismo e al revanscismo istituzionale»* (p. 3).

Il perimetro del confronto diviene subito chiaro: la riforma non è un intervento neutro di ingegneria istituzionale, non è un intervento tecnico e non ha ad oggetto meccanismi di miglioramento della giustizia ma entra in tensione con i principi costituzionali e presenta rischi di indebolimento del governo autonomo della magistratura e della cultura giurisdizionale unitaria.

La forza del saggio risiede nella sua struttura dimostrativa

Il *τί ἐστι* socratico lascia, così, spazio all'esortazione che anima l'impostazione del libro: *«Andiamo a verificare»* è la dicitura che, quasi un guanto di sfida, costituisce l'*incipit* dell'esame di ogni argomento, **che risulta così** organizzato per tesi da verificare attraverso un'analisi in cui norme, dati e comparazione convergono.

Gli autori prendono per mano il lettore e, passo dopo passo, lo conducono nell'analisi ragionata dei contenuti e dell'oggetto della riforma attraverso il metodo basato sulla confutazione per tesi, comparazione europea e dati empirici; sciolgono il filo che dovrebbe attraversare il dibattito della riforma e riannodano ai suoi tre pilastri, rappresentati dalla separazione delle carriere, dal sorteggio dei futuri componenti del Consiglio Superiore della Magistratura e dall'istituzione dell'Alta Corte disciplinare.

Come nei romanzi di Leonardo Sciascia, dove la ricerca della verità finisce per rivelare ciò che si vorrebbe celerare, anche qui le ombre non stanno nei codici, ma nei meccanismi che in nulla innovano il sistema giustizia ma annebbiano la forza della giurisdizione.

Due passaggi, più di altri, forse, richiamano l'attenzione del lettore e valgono a sintetizzare l'importanza della posta in gioco: la denuncia delle “**zone d'ombra**” demandate al legislatore ordinario e il monito contro l'idea che, per il CSM, “**l'uno valga l'altro**”; in mezzo il tema della separazione delle carriere.

Il primo aspetto ricorda che un referendum non dovrebbe mai essere una “**scatola vuota**”, capace, nondimeno, di incidere sul baricentro costituzionale più di quanto emerga dalla superficie del dibattito pubblico.

Come non condividere l'idea di fondo che si ritrae sin dalle prime battute: la riforma costituzionale è giunta al Parlamento come proposta già definita, senza reale interlocuzione istituzionale, come *«nata, già vestita e armata di tutto punto... come Minerva dalla testa di Giove»*.

Epperò, nonostante venga presentata come intervento di razionalizzazione, agli occhi degli Autori la riforma si configura, in maniera condivisibile, come una scelta a **geometria incompleta**.

Un **testo estremamente essenziale quello che la sorregge**, il rinvio a futura normativa ordinaria per tutti gli elementi strutturali (composizione, funzionamento, criteri, procedure) quello che, invece, le dovrà dare vero contenuto: la sommatoria di tali aspetti genera, secondo gli Autori, il “**rischio di voto al buio**”: *«Gli elettori... rischiano di fare una scelta in larga misura al buio»*, poiché ciò che viene sottoposto al referendum è solo *«lo scheletro in cemento armato»* dell'architettura futura, senza dettagli sulle reali modalità di funzionamento dei nuovi organi.

In sostanza, il referendum sottopone ai cittadini una struttura normativa i cui elementi cruciali sono, però, rinviati a futura legislazione ordinaria, con il rischio che l'elettorato sia chiamato a decidere *«sulla base di informazioni così incerte e approssimative»* (p. 9).

Nelle traiettorie delle linee di indagine, trova, anzitutto, confutazione l'idea della presunta “osmosi inquinante” tra giudici e pubblici ministeri.

Nel racconto popolare, oggi trasformato in “vignette”, il giudice e il pubblico ministero si muoverebbero in un ambiguo gioco di complicità, “*compagnia di ventura*” capaci di condizionare l'equilibrio del processo.

Ma, se si mette da parte la satira, la storia ci ricorda che, dopo le riforme Castelli/Mastella, l'ordinamento realizza una **separazione marcata** attuata mercé interventi normativi che hanno già da tempo, progressivamente, irrigidito le possibilità di un mutamento di funzioni fino alla disciplina vigente (l. n. 71/2022).

La statistica, impietosa, restituisce allora l'opposto: un numero di passaggi tra funzioni assolutamente marginale rispetto all'organico complessivo.

Insomma, l'argomento del "contagio culturale" risulta empiricamente debole e quello che nella comune narrazione costituisce, forse, il principale obiettivo della riforma diviene allora un argomento non centrale e, a ben vedere, nemmeno tra i più originali.

Nulla da preoccuparsi, verrebbe allora da dire.

Ma, ed ecco la centralità del secondo passaggio del libro, gli autori riconducono la riflessione sul terreno dei principi costituzionali, ricordando che non discende dall'art. 111 Cost. l'obbligo di separazione delle carriere.

La parità riguarda il processo, non l'ordinamento. La terzietà è garantita da regole procedurali e poteri probatori, non dalla distinzione concorsuale tra giudice e pubblico ministero. L'attacco all'unicità della cultura giurisdizionale, scrivono gli Autori, contraddice la concezione del PM come "parte imparziale" legata all'accertamento della verità (pp. 30-33).

Come non cogliere, in queste considerazioni, l'eco, lontana oramai risalente nel tempo, ma costante e sempre attuale, delle parole della Corte Costituzionale n. 190/1970, la quale ricorda che *«si deve riconoscere che il pubblico ministero, in via di principio, non può essere considerato come parte in senso stretto. Magistrato appartenente all'ordine giudiziario, collocato come tale in posizione di istituzionale indipendenza rispetto ad ogni altro potere, egli non fa valere interessi particolari, ma agisce esclusivamente a tutela dell'interesse generale all'osservanza della legge: persegue, come si usa dire, fini di giustizia»*; o ancora della Corte Costituzionale n. 96/1975, che ricorda come *«nel concetto di "giurisdizione" (...) deve intendersi compresa non solo l'attività decisoria, che è peculiare e propria del giudice, ma anche l'attività di esercizio dell'azione penale, che con la prima si coordina in un rapporto di compenetrazione organica a fine di giustizia e che l'art. 112 della Costituzione, appunto, attribuisce al pubblico ministero»*.

L'elenco dei richiami potrebbe proseguire ma ci condurrebbe lontano dalle pagine del libro che di quelle pronunce raccolgono l'eredità concettuale, dimostrando quanto fallace sia l'argomento, definito *«una delle più gravi suggestioni in circolazione»*, secondo cui la parità delle parti imporrebbe la separazione delle carriere, dimenticando, però, che *«il procedimento giudiziario non si riduce alla sola decisione, e bisogna invece considerare tutto l'iter processuale, non solo l'atto conclusivo»*.

Ne emerge una difesa chiara dell'unità della cultura giurisdizionale, intesa non come privilegio corporativo, ma quale presidio dell'autonomia.

Il **capitolo comparatistico** è certo significativo. Senza campanilismi né trionfalismi che vedono nella separazione delle carriere lo standard delle “democrazie avanzate”, gli Autori mostrano che, nella maggior parte degli ordinamenti dove essa esiste, il pubblico ministero dipende dall'esecutivo. Un dato che ribalta l'argomento dei sostenitori della riforma e che trova ulteriore forza nelle raccomandazioni del Consiglio d'Europa, favorevoli alle “passerelle” tra funzioni come garanzia di indipendenza e competenza.

Il nucleo più originale del volume riguarda però il **sorteggio** per la composizione dei due nuovi Consigli superiori. Una **rottura epistemica delle garanzie** quella introdotta dal sorteggio di cui Autori evidenziano la **novità assoluta** nel panorama europeo per organi di *alta amministrazione della giurisdizione*, non assimilabili a collegi giudicanti *ad hoc* (con buona pace del suggestivo parallelo con la composizione del Tribunale per i Ministri) o a esperimenti di democrazia deliberativa

L'**asimmetria** dettata da un *sorteggio secco* per i magistrati a fronte di un *sorteggio temperato* dei laici, entro una rosa selezionata e formata dal Parlamento sarebbe la risposta necessaria per rompere legami, alleanze e cointeressenze derivante dalla logica correntizia: un antidoto al “correntismo”, cioè all'indebita incidenza dei gruppi associativi nello svolgimento delle funzioni di governo della magistratura.

Ineludibile, invero, appare la necessaria autocritica a quelle degenerazioni che correntizie che costituiscono lo “*spettro*” costantemente evocato a sostegno della riforma e che hanno portato ad una inammissibile identificazione del tutto con una parte del suo contenuto; ma, parallelamente non può condividersi l'idea di «...un giudizio storico drasticamente negativo sui gruppi associativi della magistratura – le correnti – concepiti, senza alcuna seria considerazione della loro storia, solo come causa di gravi degenerazioni del governo autonomo. Una storia che comprende, come si dirà, molti episodi di nobiltà intellettuale e di coraggio civile».

Modello privo di reali precedenti istituzionali, tale “*schiaffo*” (p. 92) introduce la perniciosa idea che “*l'uno valga l'altro*”, minando la rappresentatività del governo autonomo della magistratura, sostituendo alla responsabilità della scelta la casualità della sorte.

La contrapposizione tra la concezione della non-rappresentanza sorteggiata «*come corpo indistinto di funzionari, portatori di elementari interessi di status e di carriera*» senza bisogno di scelte e l'investitura democratica in grado di esprimere il principio del pluralismo culturale e la garanzia di differenti visioni della giurisdizione (e dei suoi problemi) non si limita alla menzione della contrapposizione tra ciò che è e ciò che potrebbe essere: se «noi siamo quel che facciamo»,

tale contrapposizione vuol trasmettere nel lettore la pregnanza del **nesso intercorrente tra rappresentanza e responsabilità** nel governo autonomo.

Se la legittimazione non deriva (più) dall'elezione, da dove trarrà *autorità* il CSM e con quali contrappesi?

Le citazioni illuminano una tesi forte: la riforma non è un intervento tecnico, ma una scelta costituente destinata a ridisegnare la giurisdizione e il suo rapporto con il potere politico, che gli Autori nelle pagine finali collocano esplicitamente nella prospettiva di un «*premier pigliatutto, in grado di controllare gli organi di garanzia dello Stato*» (p. 142).

Altrettanto critica è la valutazione dell'**Alta Corte disciplinare**, giudice speciale introdotto in deroga al divieto dell'art. 102 Cost.

Custodi senza custode, parafrasando Giovenale, il nuovo Giudice entra in frizione immediata con l'art. 111, comma 7, che rende i magistrati titolari *in pectore* di un triste primato: quello di essere la prima categoria cui viene negato il diritto costituzionale alla proposizione del ricorso in cassazione, in favore di un procedimento caratterizzato da un modello di impugnazione chiuso all'interno dello stesso organo, con buona pace, ironia della sorte, del principio del giudice terzo.

Il tutto nonostante gli Autori rilevino come i dati smentiscano la narrativa del “*perdonismo*” (p. 122) della Sezione disciplinare del CSM, mostrando che l'attuale sistema è tutt'altro che indulgente e rappresenta un presidio equilibrato di garanzia e responsabilità.

Scorrendo le pagine del volume si coglie lo sguardo degli Autori ai possibili esiti sistemici derivanti dalle altre riforme in cantiere: dall'indebolimento dell'obbligatorietà dell'azione penale alla prospettiva di un premierato che, combinato con il ridimensionamento della magistratura, potrebbe produrre una concentrazione di potere priva di precedenti nella storia repubblicana.

Il volume, pur senza indulgere in tecnicismi, è un contributo di alto livello tecnico, destinato a diventare un riferimento nel dibattito sulla riforma. Pur collocandosi apertamente nel campo del “no”, il suo pregio sta nel riportare la discussione sul terreno del diritto costituzionale, mostrando come la questione non riguardi l'efficienza della giustizia, ma impatti, da vicino, sull'equilibrio tra i poteri, la qualità della democrazia e le garanzie dei cittadini.

La ricostruzione normativa è rigorosa, la comparazione sobria, l'uso dei dati statisticamente fondato; l'Appendice riproduce a fronte il testo costituzionale vigente e quello novellato, rendendo **falsificabili** le affermazioni e ponendo il lettore nelle condizioni di testare ogni passaggio, dal precetto all'argomento.

Una formula che vale più di molte dichiarazioni d'intenti, perché ribalta la logica della propaganda: invece di credere, controlliamo. Invece di ripetere, leggiamo. Invece di temere, analizziamo.

Ciò che emerge non è una difesa corporativa dell'ordine giudiziario, ma una riflessione sul ruolo della giurisdizione come **garanzia di cittadinanza**. In un dibattito che si è rapidamente polarizzato, il saggio che qui si recensisce costituisce un esempio di analisi sistemica e argomentazione strutturata.

Se la riforma è un bivio, questo saggio costituisce una lettura necessaria per chiunque voglia comprendere la reale posta in gioco del referendum.
