



Costituzione e Carte dei diritti fondamentali

Le ragioni del No di Gaetano Silvestri

di Roberto Giovanni Conti

4 marzo 2026

Professore Silvestri, ritiene che la riforma della magistratura di cui tanto si parla in questi giorni incida su alcuni principi fondamentali dell'assetto costituzionale considerati parte dell'identità costituzionale non modificabile neppure tramite revisione ex art. 138 Cost. e, se sì, in quali parti?

Mi sembra che la struttura costituzionale fondamentale dello Stato italiano subisca un complessivo sconvolgimento, anche se apparentemente vengono modificate solo alcune norme. Lo sdoppiamento dell'organo di garanzia dell'indipendenza della magistratura e la sua composizione per sorteggio indeboliscono in modo sensibile la posizione del potere giudiziario nell'ordinamento e alterano l'equilibrio tra i poteri dello Stato, che sta alla base della nostra democrazia. La scelta operata dai Costituenti non fu infatti per una democrazia totalitaria, in cui chi vince le elezioni conquista un dominio illimitato e incontrollato su tutto e su tutti, ma quella per un sistema di pesi e contrappesi in grado di prestare adeguate tutele sia alle esigenze di rinnovamento sociale e di sicurezza collettiva, sia ai diritti fondamentali dei singoli e delle minoranze. Un rilevante indebolimento della garanzia giurisdizionale implica un allontanamento dal modello di equilibrio costituzionale derivante dall'imperituro insegnamento di Montesquieu e dal rifiuto dei *Founding Fathers* americani della "dittatura della maggioranza". Non mi sento di anticipare possibili, future decisioni della Corte costituzionale, ma mi sembra di

poter dire sin d'ora che, se vincesse il Sì al referendum, si verificherebbe una trasformazione extrasistemica del nostro assetto costituzionale da valutare con estrema attenzione. La nostra identità costituzionale è quella di una democrazia pluralista, sociale, che custodisce e rafforza i principi dello Stato di diritto liberale. Di fronte ad un potere giudiziario non più autonomo, ma governato dal caso e frantumato nella sua struttura, potremmo ancora dire di essere rimasti nel perimetro della Costituzione del 1948?

La riforma poggia sulla premessa che l'attuale assetto unitario della magistratura ed il rapporto di colleganza esistente tra pubblici ministeri e giudici possa pregiudicare la terzietà ed imparzialità di questi ultimi. Come valuta il fatto che si diffonda in seno alla comunità del sociale l'idea secondo cui la Costituzione non avrebbe davvero salvaguardato il sereno esercizio della giurisdizione e che, di conseguenza, la giustizia non sia mai stata, in tesi, giusta? Ritiene, cioè, pericolosa una delegittimazione così grave sia dell'istituzione giudiziaria che della stessa Costituzione che si vuole ora riformare?

Dopo “mani pulite” la politica è rimasta screditata agli occhi dei cittadini e lo è sempre di più, come dimostra il crescente calo di affluenza alle elezioni. Oggi è in atto un tentativo – per certi aspetti grossolano – da parte di settori delle forze politiche dominanti di riaccreditarsi e, nello stesso tempo, di delegittimare coloro che hanno dimostrato, continuano a dimostrare (pur con eccessi ed errori) che il re è nudo. Non spendo molte parole sugli argomenti, in favore della riforma proposta, basati sugli errori giudiziari. Se pensiamo che il Parlamento approva leggi che non ci piacciono, o addirittura cattive leggi in assoluto, il rimedio non è quello di sorteggiare i parlamentari. Esiste la possibilità di cambiare maggioranze come esiste il sistema delle impugnazioni. Tutto nell'ambito delle possibilità umane. Il continuo tentativo di delegittimazione dei magistrati che si produce nella presente campagna referendaria dimostra che la “grande riforma” è solo un atto emulativo – per dirla in gergo civilistico – un atto inutile in sé, ma unicamente volto a nuocere ad altri o a recare loro molestia. Come tali atti sono vietati tra privati cittadini, a maggior ragione dovrebbero essere banditi nei rapporti tra poteri costituzionali.

La creazione di due Consigli superiori e l'attribuzione della funzione disciplinare a un'Alta Corte rischiano di frammentare l'autogoverno della magistratura in modo da indebolirne l'indipendenza interna ed esterna? In questo quadro, la presenza del Presidente della Repubblica alla guida di entrambi i Consigli è un presidio effettivo di garanzia oppure, a fronte della moltiplicazione degli organi e della diversa distribuzione dei poteri, tale presidio

rischia di affievolirsi? Le pare dunque che il nuovo assetto possa ampliare la capacità del potere politico di incidere sulle carriere e sull'equilibrio dell'ordine giudiziario?

Ove questa riforma entrasse in vigore, lo sdoppiamento dell'organo di garanzia dell'indipendenza della magistratura, che darebbe luogo a due collegi distinti, entrambi presieduti dal Capo dello Stato, porrebbe le premesse di situazioni di confusione istituzionale e potrebbe generare contraddizioni tali da mettere in serio imbarazzo il Presidente. Un solo esempio, tra i tanti possibili: vi sarebbero principi e regole di deontologia professionale unici o, anche per l'origine casuale dei componenti dei due organi, si potrebbero verificare contrasti imbarazzanti? La fatica riparatoria del Presidente potrebbe non bastare a rimettere in moto armonico un meccanismo molto facile ad incepparsi. Nel caos delle regole e dei criteri di valutazione, il potere giudiziario rischierebbe una crisi irreversibile di credibilità, ma anche di funzionamento. Forse è quello che alcuni vogliono.

L'introduzione del sorteggio per la scelta dei componenti togati del Csm può ritenersi compatibile con il principio di rappresentatività e con la funzione di autogoverno attribuita alla magistratura? Oppure genera profili di irragionevolezza, disparità di trattamento o compressione del ruolo dei magistrati nella selezione dei propri organi rappresentativi?

Il sistema del sorteggio nega, come accennavo prima, ogni capacità di scelta dei magistrati italiani, ritenuti meri burattini nelle mani delle correnti organizzate. Di conseguenza, la composizione dei due organi di garanzia sarebbe affidata all'irrazionalità del caso, determinando rapporti caotici o comunque squilibrati non tanto tra correnti, quanto tra impostazioni culturali ed ideali, la cui diversità non è un male per la magistratura, ma un patrimonio prezioso da conservare. Una magistratura uniforme, monolitica e omologata sarebbe la premessa di un regime autoritario. Non intendo negare gli abusi e le degenerazioni correntizie. Ripeto tuttavia che puntare all'eliminazione di queste storture con il sorteggio sarebbe come gettar via il termometro per far passare la febbre. Le correnti rimarrebbero, ma non sarebbero più apertamente identificabili e quindi sparirebbe ogni forma di responsabilità, che non sia, al limite, quella penale di singoli componenti che si rendessero colpevoli di reati. Il Csm non è un organo rappresentativo in senso politico, ma in senso ideale-culturale. Convegno sul fatto che vi sono state degenerazioni nel senso politicistico e che queste vanno eliminate, pena l'inquinamento dell'immagine e della sostanza dell'indipendenza della magistratura. Per riprendere la metafora di prima, la cura non può essere l'uccisione del paziente, ma la rimozione

delle cause del male, che sono più profonde e complesse di quanto appaia dagli sfoghi di rabbia di chi non tollera i controlli di legalità.

La nuova configurazione della responsabilità disciplinare può produrre un effetto di uniformazione, inducendo i magistrati a conformarsi in maniera prudenziale alle interpretazioni delle Corti superiori anche quando dovessero ritenere di adottare soluzioni diverse, magari sgradite alla maggioranza politica di turno o a un potere economico forte? E, in questo quadro, l'assetto disciplinare ridisegnato dalla riforma rischia di limitare quella giurisprudenza che negli anni ha saputo recepire le trasformazioni della società – nei diritti, nella famiglia, nelle garanzie costituzionali – riducendo la capacità evolutiva della giurisdizione verso soluzioni innovative e comprimendo la propensione dei giudici a dare voce alle esigenze emergenti dalla coscienza sociale?

L'Alta Corte disciplinare, così com'è configurata nella riforma proposta, si muove in direzione della verticalizzazione della magistratura, in netto contrasto con il principio, che rimane contenuto nell'art. 107 Cost., che i magistrati si distinguono tra loro solo per diversità di funzioni. La struttura dell'organo di giustizia disciplinare è coerente con un disegno di "irreggimentazione" dell'ordine giudiziario che traspare da tutto il progetto. La gerarchia ricompare, dopo essere stata cacciata sia dalla lettera delle disposizioni costituzionali sia dalla giurisprudenza del giudice delle leggi. Il tutto in un quadro di ispirazione neo-autoritaria, che dovrà avere il suo completamento in una legislazione ordinaria di attuazione di pari segno e da future, annunciate, riforme della stessa forma di governo della Repubblica. In tale nuovo, non auspicabile, contesto, le tendenze giurisprudenziali coraggiose e innovative non troveranno più terreno favorevole, ma saranno osteggiate in tutti i modi.

Si afferma che la nuova formulazione dell'art. 104 Cost. faccia "salva" l'indipendenza del pubblico ministero. Può spiegare, con parole semplici e chiare, se davvero il corpo sociale – e i magistrati nel loro complesso – possano "stare sereni" su questo punto? In definitiva, l'autonomia del pubblico ministero resta realmente garantita, oppure esistono margini, anche indiretti, di influenza del potere politico?

L'autonomia del pubblico ministero non è intaccata immediatamente da questa riforma, ma la stessa pone le premesse per un successivo sviluppo, pressoché inevitabile, poiché allontana i pm

dalla giurisdizione in senso proprio e li costituisce in corpo separato autoreferenziale con il suo consiglio superiore. Un corpo di accusatori professionali e non organi di giustizia, proteso unicamente al risultato del maggior numero di condanne possibili. Ho detto in altre sedi che si rischia – al di là delle buone intenzioni dei singoli magistrati – una ipertrofia dell'accusa, che farà levare voci di protesta e favorirà la riconduzione dei pm sotto il controllo del Ministro della giustizia. Altro che innovazione. In sintesi, rischiamo di avviarci su un piano inclinato, il cui esito è facilmente prevedibile. Non si tratta di processo alle intenzioni, ma di sviluppo logico da premesse date. I segnali si cominciano a vedere: vi sono politici, anche di alto rango, che considerano ammissibile – per loro esplicita dichiarazione – dettare i capi di imputazione ai magistrati delle procure o scegliere i criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale non in generale, ma nello specifico. Non credo che possiamo stare sereni!

Una riforma costituzionale strutturata come una cornice priva di disciplina attuativa compiuta è davvero coerente con la natura oppositiva del referendum ex art. 138 Cost.? Oppure rischia di trasformare la consultazione popolare in uno strumento di mera legittimazione politica, indebolendo la funzione di controllo critico che i Costituenti intesero attribuire al corpo elettorale?

Questa riforma costituzionale dice poco e fa intendere molto. Ciò rende la consultazione referendaria più complicata e meno accessibile ai non addetti ai lavori. Forse è tipico di tutti i referendum costituzionali. Per questo è importante spiegare le disposizioni, ma anche chiarire i sottintesi. Il veleno dell'autoritarismo può anche essere somministrato a piccole dosi successive. Importante è individuarlo per tempo.

Considerato che nell'ordine giudiziario operano circa 8.000 magistrati giudicanti e circa 2.000 requirenti, la nuova composizione dell'Alta Corte — con sei componenti giudicanti e tre requirenti — non rispecchia proporzionalmente questa distribuzione. Una simile sproporzione può alterare l'equilibrio interno dell'organo disciplinare, influenzando il peso relativo delle due funzioni? E, più in generale, questa scelta è compatibile con il principio di ragionevolezza e con le garanzie costituzionali che tutelano l'indipendenza e la pari dignità di tutte le componenti della magistratura?

La sproporzione può essere semplicemente frutto di una certa sciatteria nella formulazione delle disposizioni normative oppure l'attuazione di un disegno coerente di rafforzamento della categoria dei pm, a spese dei giudicanti, nella prospettiva di un successivo passo che porti al controllo dell'esecutivo su questi magistrati. In caso di vittoria del Sì vedremo gli sviluppi in un prossimo futuro.

In che misura la riforma, prevedendo la separazione delle carriere, potrebbe incidere sulla cultura della giurisdizione che la Scuola superiore della magistratura ha costruito negli anni, fondata sulla fusione di preparazione culturale, professionalità tecnica e consapevolezza etico-sociale, finalizzata a formare un magistrato colto, indipendente e capace di orientarsi nel sistema delle fonti? E una eventuale duplicazione della Scuola, con percorsi formativi separati per giudici e pubblici ministeri, finirebbe per compromettere questa unità culturale, indebolendo il ruolo della scuola di formazione come presidio del pluralismo interpretativo, dell'indipendenza della giurisdizione e della Rule of law?

Una duplicazione della Scuola superiore, con percorsi formativi separati, ispirati a principi professionali e deontologici diversi, sarebbe il logico sviluppo della separazione delle carriere intesa come distacco dei pm dalla cultura della giurisdizione, vale a dire dalla consapevolezza della primazia della tutela dei diritti dei cittadini rispetto a preoccupazioni securitarie o, più in generale, al predominio dell'autorità sulla libertà. I fantasmi di un passato che si riteneva definitivamente archiviato, appaiono con sempre più minacciosa frequenza. Per fugare questo timore a poco valgono le ironie di qualche intellettuale snob, che continua a ripetere che se non vediamo stivaloni e gagliardetti non dobbiamo parlare di fascismo. A parte il fatto che vediamo anche quelli (per fortuna ancora pochi) la mancata assimilazione di massa intergenerazionale dei valori che stanno alla base della Costituzione repubblicana rimette in vita le condizioni che diedero luogo al "gelo" costituzionale dell'immediato secondo dopoguerra del Novecento, che ritardò clamorosamente l'introduzione effettiva della Corte costituzionale e del Consiglio superiore della magistratura. Oggi si tende a "ricongelare" la Costituzione. L'indebolimento e, al limite, lo svuotamento della cultura della giurisdizione sarebbe un passo importante verso la restaurazione di un regime autoritario, magari senza stivaloni e gagliardetti. La tendenza purtroppo non è soltanto italiana, ma mondiale. Quelli della mia generazione si erano illusi di essere stati risparmiati del populismo demagogico, foriero di dittature di ogni tipo, che aveva contrassegnato la prima metà del XX secolo. Spero vivamente di poter continuare a vivere nel

sogno della libertà, anche se molti sembrano essersene stancati.
