GIUSTIZIA INSIEME

Costituzione e Carte dei diritti fondamentali

Le incongruenze della riforma Nordio

di Margherita Cassano

8 marzo 2026

Margherita Cassano è stata la prima magistrata nominata Presidente della Corte di Cassazione già presidente della Corte dì Appello di Firenze, è stata componente del consiglio superiore della magistratura nel quadriennio 1998 -2002.

La riforma costituzionale pone rilevanti problemi, di metodo e di merito. Parto dal metodo: ogni volta che si interviene sulla Costituzione sarebbe auspicabile che questo intervento fosse preceduto da un lavoro pacato e dalla ricerca di una sintesi tra le diverse sensibilità culturali e i diversi punti di vista. La Costituzione, infatti, non appartiene a questa o a quella maggioranza politica, la Costituzione è di tutti. Intervenire sulla Carta fondamentale senza aver prima cercato possibili forme di convergenza e di equilibrio così come avevano fatto i nostri padri costituenti rischia di costituire un precedente destinato poi a pesare nel tempo con diversi tipi di governo. Non è un discorso politico, di questa o quella maggioranza, **è un discorso metodologico,** perché intervenire sul testo costituzionale secondo la sensibilità della maggioranza politica del momento, espressa da un governo, rischia di affidare alla collettività l'idea erronea che la Costituzione non appartenga a tutti, che non sia il complesso dei principi in cui tutti ci riconosciamo, ma sia piuttosto l'espressione di questa o quella maggioranza. **Così, però, si vota**

la Costituzione a riforme e interventi di corto respiro destinati a non durare nel tempo e si snatura la sua stessa essenza, quasi degradandola ad una legge ordinaria suscettibile di continui mutamenti, con comprensibili e intuitivi riflessi negativi sulla stessa funzione e tenuta della Carta fondamentale come base del nostro stare insieme e del nostro riconoscerci reciprocamente.

Nel merito, segnalo alcune incongruenze: *primum*, **la distinzione delle carriere come principio viene inserito in Costituzione**, e questo nonostante che già ben tre leggi ordinarie che si sono susseguite nel 2005, nel 2007 e da ultimo nel 2022, delineino percorsi professionali distinti tra pubblici ministeri e giudici, come dimostrato dalla circostanza che i magistrati possono cambiare esercizio di funzioni una sola volta entro 10 anni dal loro ingresso in magistratura. Ma allora è da chiedersi quale sia la vera ragione della previsione costituzionale e dell'inserimento del principio. Si afferma che è una scelta necessitata, legata alla riforma dell'articolo 111 in tema di giusto processo. **Dissento da questa lettura perché si confondono due piani nettamente distinti, quello processuale e quello ordinamentale**. Lo dimostra anche la stessa collocazione sistematica dell'articolo 111 rispetto invece alle disposizioni che riguardano lo statuto professionale del magistrato e la disciplina dell'organo di governo autonomo. In secondo luogo, se fosse stata una scelta necessitata noi dovremmo arrivare paradossalmente ad affermare che dal 1999 a oggi tutte le sentenze pronunciate dai giudici italiani sono sentenze incostituzionali perché non hanno garantito appieno la terzietà del giudice mediante la previsione in Costituzione della distinzione delle carriere. Così non è stato, perché non risultano proposti ricorsi di alcun tipo dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo per sancire questo. Anzi, la Corte europea dei diritti dell'uomo in un'occasione ha affermato – cito testualmente – «che lo statuto costituzionale del pubblico ministero non è sintomo di una carenza strutturale o di un deficit sistemico dell'ordinamento italiano sotto il profilo della imparzialità del giudice». Quindi nessuna scelta necessitata di inserimento in Costituzione del principio di distinzione delle carriere derivante dal novellato articolo 111, ma piuttosto la scelta del legislatore. Una scelta che è indispensabile sotto un profilo logico e giuridico per arrivare all'intervento sul Consiglio superiore della magistratura. Dall'attuale unico organo ne gemmano tre: Consiglio superiore della magistratura dei giudici, Consiglio superiore dei pubblici ministeri, Alta Corte disciplinare, **e si rinvia alla legge ordinaria la specificazione di quelle che saranno in concreto le attribuzioni del Consiglio superiore della magistratura** sotto tanti profili. Qui una preoccupazione: nel dibattito pubblico è ricorrente il riferimento alla necessità di ribadire la

natura di organo di alta amministrazione del Csm come governo della vita professionale dei magistrati tra mutamenti, assegnazioni di sedi, valutazioni periodiche di professionalità, conferimenti di uffici direttivi o semidirettivi, incarichi extragiudiziari. In realtà in questo dibattito pubblico **si dimentica invece il primario ruolo assolto finora dal Consiglio superiore della magistratura quale organo di rilievo costituzionale deputato ad interloquire sui temi della giustizia con una serie di altri organi;** il Parlamento, cui vengono sottoposte le relazioni periodiche sull'amministrazione della giustizia, in uno sforzo costante di interlocuzione e di risposta efficace alle varie problematiche del settore; il raccordo con il ministro della Giustizia ai fini di una più efficiente organizzazione degli uffici e del concerto per il conferimento gli incarichi direttivi; e così pure l'interlocuzione con la Scuola superiore della magistratura, ai fini della delineazione delle linee guida fondanti su cui si debba sviluppare l'attività deputata a rendere sempre più adeguato il magistrato rispetto al delicatissimo compito che gli viene affidato; e infine il potere di formulazione, anche d'ufficio, di pareri su provvedimenti normativi destinati ad incidere sul funzionamento della giustizia o sulla sua organizzazione, l'articolo 10 della Legge costituzionale del 1958. Preoccupa che nel dibattito pubblico su questi temi o non si dica niente, oppure si faccia riferimento ad essi per dire che dovranno essere profondamente ripensati. **Allora io mi chiedo se questo intervento così significativo sul Consiglio superiore della magistratura non sottenda invece una svalutazione complessiva del suo ruolo**, posto a presidio dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura nel suo complesso e dei singoli magistrati, ma non come tutela di una corporazione professionale, non come presidio di una casta, ma come valori inscindibilmente connessi ad un altro, quello della imparziale applicazione della legge, a sua volta **funzionale a garantire l'uguaglianza sostanziale di tutti i cittadini dinanzi alla legge**. Se perdiamo di vista la concatenazione tra questi quattro valori costituzionali, sarà inevitabile intendere in senso non corretto la stessa funzione del Consiglio superiore della magistratura. Ulteriore considerazione: nutro il timore per questa forma di assenza sempre più forte di dialogo che si delineerà tra i due Consigli superiori della magistratura, quello dei giudici e quello dei pubblici ministeri. Questo sarà un fattore di diminuzione delle potenzialità insite nei due organi e che, soprattutto, **spezzerà quella interlocuzione finora feconda all'interno della magistratura tra coloro che erano portatori di esperienze diverse sul miglior modello possibile di magistrato, giudice o pubblico ministero**. Io temo – con particolare riferimento al Consiglio superiore della magistratura dei pubblici ministeri – che un corpo così sganciato da quello giudicante possa prefigurare prospettive in termini di valutazione della professionalità che portino ad allontanare

sempre di più la figura del pubblico ministero quale magistrato che deve improntare tutta la sua attività alla metodica del dubbio, al principio della falsificazione, che ha il coraggio di arrestare la sua iniziativa quando non vi sono elementi per proseguirla e non è conseguito il parametro dell'oltre ogni ragionevole dubbio, che deve essere il faro per tutti noi, e che possa prendere piede un'idea del pubblico ministero come avvocato dell'accusa, come magistrato che sarà tanto più bravo se conseguirà il maggior numero possibile di condanne. **Tutto questo rischia di incidere pesantemente sui diritti fondamentali dei cittadini e sulla funzione di garanzia che grava anche sul pubblico ministero**, titolare di poteri straordinari. E allora io mi chiedo: creare un Consiglio superiore della magistratura dei pubblici ministeri, che potranno interpretare forse in maniera non corretta il loro ruolo nella prassi consiliare che si creerà, accompagnato al principio della obbligatorietà dell'azione penale, anch'essa espressione del principio di uguaglianza, alla titolarità dell'azione disciplinare in carico, tra l'altro, anche al Procuratore generale, e la partecipazione dei pubblici ministeri ai collegi dell'Alta corte disciplinare, può prefigurare il pericolo di un'eccessiva concentrazione dei poteri in un'unica figura del magistrato? E potrà – me lo chiedo problematicamente – interrogare in prospettiva sulla tenuta complessiva e sull'equilibrata distribuzione di funzioni e di responsabilità alla luce dell'assetto democratico, che non vuole mai un potere o una funzione che danno sull'altra? Potrà questo mutato aspetto, quindi, giustificare interventi di ridimensionamento di questi poteri eccessivi tutti affidati al pubblico ministero? Sono interrogativi che si pongono legittimamente alla luce della riforma, **come pure si pongono fortissime perplessità sui criteri di selezione dei componenti togati all'interno del Consiglio superiore della magistratura individuati per sorteggio secco**, quindi secondo metodo diverso da quello riservato ai membri laici. Qui pongo un problema innanzitutto di tipo logico: ma se si ritiene che i magistrati siano così tutti ugualmente competenti da poter essere tutti ugualmente sorteggiati, qual è il motivo logico per il quale poi non li si ritiene capaci di selezionare i più bravi e competenti per assolvere questo incarico, che come abbiamo detto è un incarico delicatissimo, non di semplice gestione ordinaria del corpo della magistratura, ma di contributo a una complessa vita istituzionale di relazione con gli altri organi. Non mi pare che possa essere dirimente la considerazione che soltanto con il sorteggio – che costituisce un *unicum* nel panorama internazionale, non è conosciuto in altri sistemi – si possa rimediare alla cosiddetta degenerazione del sistema delle correnti. È come se di fronte ad una paziente che ha la febbre anziché curare la febbre si gettasse il termometro. **Tutto questo non convince logicamente, suscita fortissime perplessità nell'epoca della specializzazione in cui ognuno deve avere la competenza per risolvere determinate**

funzioni e in cui quelle di componente del Consiglio superiore della magistratura sono competenze di tipo gestionale-ordinamentale che non rientrano nella quotidiana esperienza giudiziaria di ogni magistrato, sia esso giudicante che del pubblico ministero, e quindi un fortissimo elemento anch'esso di perplessità da questo punto di vista senza considerare che si introdurrà una fortissima scissione, preoccupante culturalmente, tra esercizio di funzioni di rilievo costituzionale e responsabilità, perché **nessuno risponderà culturalmente** dinanzi a chi finora li ha selezionati in base alle loro competenze e al proprio operato, e questo è un problema rilevante che può avere le sue ricadute anche su altri organismi dello Stato e sul rapporto tra esercizio del potere e responsabilità. Mi chiedo inoltre, tornando al principio della distinzione delle funzioni, se questa distinzione che si vuole delineare in maniera netta tra i percorsi professionali dei magistrati non trovi poi una smentita logica nella circostanza che i pubblici ministeri e i giudici sono destinati a sedere insieme nei collegi dell'Alta corte disciplinare, ossia in uno dei momenti più significativi della vita professionale dei magistrati che maggiormente possono condizionarli. Allora questo non può essere un fattore di condizionamento sulla terzietà del giudice, che si dichiara di voler rafforzare, soprattutto rispetto ad illeciti che implicano addebiti che si fondano su erronee forme di interpretazione della legge penale, un'interpretazione che è diventata sempre più complessa e richiede appunto la valutazione di tanti diversi punti di vista? E infine un'altra incongruenza logica, se correlata alla distinzione delle carriere: si afferma di volere distinguere i percorsi professionali e di giudici e di pubblici ministeri, ma poi innovando l'articolo 106 della Costituzione si prevede anche, per la prima volta, che possano essere nominati per meriti insigni come giudici di Cassazione pubblici ministeri con 15 anni di servizio. Anche questo è un momento di rottura logica nella coerenza complessiva del sistema, se si vuole – nelle intenzioni del Legislatore della Riforma, che io non condivido – che queste due vite professionali non si incontrino e non dialoghino mai. Infine alcune considerazioni sull'Alta corte disciplinare: a prescindere dai dubbi sul rispetto o meno del divieto di istituzione di giudici speciali, ciò che colpisce maggiormente è la eliminazione del ricorso per Cassazione avverso le sentenze pronunciate dall'Alta corte. La riforma infatti prevede che avverso le decisioni dell'Alta corte in prima istanza possa essere proposta impugnazione anche per motivi di merito soltanto dinanzi all'Alta corte stessa in diversa composizione.