GIUSTIZIA INSIEME

Costituzione e Carte dei diritti fondamentali

Il No di Giovanni Bombardieri

Intervista al Procuratore di Torino

di **Laura Reale**

18 marzo 2026

La riforma costituzionale sulla quale saremo chiamati a votare incide profondamente sulla sezione I del Titolo IV della Costituzione, ovvero l'ordinamento giurisdizionale e, dunque, l'assetto costituzionale della magistratura. ***Quali sono i principi fondamentali che regolano oggi la condizione ordinamentale del magistrato e quale "nuova magistratura" disegna questa riforma?***

Penso che una rilevante criticità di questa riforma costituzionale risiede nella tecnica legislativa utilizzata per la riformulazione di alcuni principi costituzionali fondamentali, tecnica legislativa propria delle leggi delega, con un mandato molto ampio al Governo per una normazione di dettaglio che, ancora oggi, sfugge a qualsiasi concreta previsione. Ci si è prefissati degli obiettivi, che, comunque, possono essere percepiti come "pressione" sul futuro esercizio della giurisdizione (penso all'Alta Corte di disciplina; penso al "sorteggio pieno" dei componenti togati del Csm ed al contrario "sorteggio" mitigato dei componenti laici da parte del Parlamento nell'ambito di elenchi di cui non si conosce numero e modalità di redazione) e si è proceduto senza una chiara previsione di quello che avverrà concretamente.

L'attuazione concreta di questa riforma costituzionale sarà oggetto di successive leggi ordinarie, con le quali dovranno essere disciplinati aspetti molto rilevanti, come il concorso per l'accesso alle due magistrature (giudicante e requirente), le maggioranze parlamentari necessarie per

votare i componenti delle liste, di cui allo stato non si conosce neppure l'entità, di avvocati e professori universitari che saranno poi sorteggiati per andare a comporre la componente laica nei due Csm, la composizione dei collegi dell'Alta Corte (quanti togati e quanti laici).

Tutto ciò lascia aperta la possibilità che, ferme le nuove norme costituzionali, vi saranno importanti e profonde modifiche dell'assetto e dell'organizzazione della magistratura proprio per effetto della normativa attuativa.

Oggi i principi costituzionali fondamentali disegnano un magistratura (giudici e pubblici ministeri) come Potere dello Stato autonomo e indipendente da ogni altro Potere, con un Csm organo di rilievo costituzionale che ha il completo controllo, proprio al fine di declinare quel principio generale nella concreta autonomia e indipendenza del singolo magistrato (giudice o pubblico ministero), del percorso professionale di tutti i magistrati (assunzioni, assegnazioni, trasferimenti, promozioni e sanzioni disciplinari), che si distinguono, solo ed esclusivamente, per le funzioni svolte. Ciò che, allo stesso tempo, assicura la terzietà del giudice, oltre che la sua indipendenza ed autonomia, e l'autonomia e indipendenza del pubblico ministero.

La riforma costituzionale come articolata non si limita, certamente, alla c.d. "separazione delle carriere" tra giudice e pubblico ministero, peraltro già di fatto in essere (un unico possibile passaggio tra le due diverse funzioni nel corso di un'intera vita professionale) a seguito di normazione ordinaria e senza necessità di modifiche costituzionali, ma incide direttamente sulle funzioni di quell'organo di rilievo costituzionale che è il Consiglio Superiore della Magistratura, di ci si mina l'autorevolezza ed a cui viene sottratto il potere disciplinare, evidentemente, incidendo fortemente sull'essenza del Csm stesso: organo di rilievo costituzionale cui compete il complessivo controllo del percorso professionale del magistrato.

Ciò che disegna la riforma costituzionale è un magistrato, e ciò vale per giudice e pubblico ministero, più solo e più debole di fronte alle pressioni che possono essere esercitate dai c.d. "poteri forti". Peraltro, di ciò abbiamo riscontro in un dato che risulta evidente sulle pagine dei giornali: ad ogni decisione "sgradita" dei giudici (si badi bene non dei pubblici ministeri) si invoca la riforma come "soluzione"; ad ogni situazione in cui si grida subito all'errore giudiziario si invoca la riforma come "soluzione". Affermazioni queste che già di per sé rivelano la loro gravità, perché chi pensa che la riforma potrà "impedire" le decisioni "sgradite" o, comunque, non condivise, o evitare quelli che si ritengono "errori giudiziari", evidentemente ritiene che la stessa riforma inciderà sulla autonomia e sulla indipendenza di quei giudici che quelle decisioni hanno assunto liberamente: e questo potrà avvenire in presenza di un Csm indebolito e che non

avrà l'autorevolezza necessaria per tutelare adeguatamente il magistrato "attaccato" ed in presenza di un Csm cui è sottratto il suo potere disciplinare.

La Corte Costituzionale ha affermato a più riprese come la Costituzione «non contiene alcun principio che imponga o al contrario precluda la configurazione di una carriera unica o di carriere separate fra i magistrati addetti rispettivamente alle funzioni giudicanti e a quelle requirenti o che impedisca di limitare o di condizionare più o meno severamente il passaggio dello stesso magistrato nel corso della sua carriera dalle une alle altre funzioni»; allo stato, con l'entrata in vigore della c.d. Riforma Cartabia è possibile uno solo passaggio di funzioni nell'arco dell'intera carriera e, peraltro, con limiti territoriali che comportano la necessità, molte volte, di doversi trasferire in altra regione per poter esercitare una diversa funzione. Inoltre, è un dato acquisito che una percentuale irrisoria di magistrati, inferiore allo 0.5%, cambia funzioni nell'arco dell'intera carriera. Ciò posto, quali effetti o quali rischi comporterà la separazione delle carriere con specifico riferimento alla funzione del Pubblico Ministero?

L'idea di Pubblico Ministero introdotta dalla Riforma Vassalli è quella di un organo di giustizia obbligato a ricercare tutti gli elementi di prova rilevanti per una giusta decisione, "ivi compresi gli elementi favorevoli all'imputato". Eppure, anche nell'immaginario collettivo, forse anche in virtù di una inflazionata rilevanza mediatica delle indagini più delicate, il pm può essere percepito dall'opinione pubblica come un "accusatore ad ogni costo". C'è in questo una responsabilità della magistratura secondo te? Quali potrebbero essere allora i rimedi per ambire a quel modello di pubblico ministero voluto da quella stessa riforma del 1987, che ha introdotto il sistema accusatorio?

Come detto la separazione delle carriere priverà il pubblico ministero, non quello di oggi che si è già formato, che è cresciuto "respirando la giurisdizione" ma quello di domani che farà ingresso in una magistratura già "separata", di quella "cultura della giurisdizione" che è indispensabile per la formazione di un magistrato, il cui dovere non è solo quello di accusare ma di ricostruire le responsabilità senza alcun pregiudizio per l'indagato, ed anzi ricercando anche quelli che sono gli elementi in suo favore. Dire, come fa qualcuno oggi, "non ho mai visto un pubblico ministero ricercare anche elementi a favore dell'indagato" significa dire che quel "qualcuno" non ha incontrato un bravo pubblico ministero: perché il dovere del pubblico ministero oggi è quello di indagare anche nell'interesse del soggetto nei cui confronti procede; è chiedere l'assoluzione se nel corso del dibattimento è stata acquisita la prova dell'innocenza dell'imputato o non è stata

raggiunta la piena prova della sua responsabilità. Diversamente l'avvocato difensore mai potrà concludere la sua arringa chiedendo la condanna del suo assistito: ed immaginare, come pure qualcuno ha previsto, la trasformazione del pubblico ministero in avvocato dell'accusa porterà, al contrario, ad un pubblico ministero che mai chiederà l'assoluzione del suo imputato. In questo senso la suggestiva immagine del giudice quale arbitro tra due parti con gli stessi diritti e doveri è, evidentemente, fuorviante, perché sicuramente queste parti potranno avere gli stessi diritti, ma altrettanto sicuramente non gli stessi doveri.

Il pubblico ministero che è stato in precedenza giudice, ed anche io ho avuto la fortuna di essere giudice prima di passare in altro Distretto a fare il pubblico ministero, ha una visione del suo ruolo ancorata al concetto di "prova della responsabilità"; proprio perché quella cultura della giurisdizione che gli è stata propria gli consente di affrontare il nuovo e diverso ruolo con un bagaglio, professionale, culturale, che, indiscutibilmente, tutela anche la persona nei cui confronti svolge le sue indagini.

Ed oggi, anche il pm che non è stato prima giudice, condivide con quest'ultimo il percorso di studio e il concorso di accesso alla magistratura, ma anche il periodo di tirocinio formativo prima di entrare formalmente in servizio. Oggi, nel primo periodo del suo tirocinio, prima di scegliere funzioni e sede, il nuovo magistrato ha l'opportunità di vedere il lavoro dei colleghi che svolgono tanto la funzione di pm quanto quella di giudice, cosa che ovviamente non accadrà più se passasse la riforma sulla separazione delle carriere.

Sicuramente un altro passaggio che è conseguente a questo nuovo disegno riformatore è il rapporto del pubblico ministero con la polizia giudiziaria. Oggi a chi dice che l'art. 109 della Costituzione (che afferma che "l'autorità giudiziaria dispone direttamente della polizia giudiziaria") non viene modificato è sufficiente rispondere che questa previsione riguarda tutta l'autorità giudiziaria, e non c'è chi non veda come questo "dispone" da parte dell'autorità giudiziaria ben può essere declinato in forme tali da rendere più difficoltosa la direzione delle indagini da parte del pubblico ministero; basti pensare al momento in cui si riterrà di "collocare", e si potrà farlo con normazione ordinaria, l'intervento del pubblico ministero nelle indagini. Certamente dispone della polizia giudiziaria anche il pubblico ministero che interviene in una fase di gran lunga successiva alla acquisizione della notizia di reato da parte della stessa polizia giudiziaria, con svolgimento delle indagini iniziali (e quindi in un momento fondamentale per il futuro successo delle stesse) da parte della stessa e senza un obbligo di riferire "senza ritardo" al pubblico ministero. Ed è evidente che basta già questo, pure lasciando la polizia giudiziaria a "disposizione" del pubblico ministero, per "sterilizzare" ogni sua iniziativa

investigativa. E ciò sarà tanto più semplice di fronte ad un pubblico ministero con una carriera separata da quella del giudice.

Qualcuno ha detto, per evidenziare che non c'è pericolo che la polizia giudiziaria rimanga a disposizione del pubblico ministero, che con questa riforma costituzionale non c'è il rischio di "allontanare" la polizia giudiziaria dal pubblico ministero.

Io ritengo, invece, che il vero pericolo sia un altro: quello di "avvicinare" troppo il pubblico ministero alla polizia giudiziaria, di renderlo un "super poliziotto".

Alcuni magistrati, un numero esiguo invero, si sono apertamente schierati per il SÌ, con argomentazioni che risiedono, in larga misura, nella necessità di "liberare il Csm dalle correnti"*, obiettivo raggiungibile proprio attraverso il sistema del sorteggio per la designazione dei componenti togati del Consiglio Superiore della Magistratura. Un argomento che trova sponda nel "sistema Palamara", ex magistrato, oggi tra i sostenitori del SÌ.* ***Ritieni che quel sistema e quelle degenerazioni, saranno debellate dal sorteggio?***

La degenerazione del sistema delle correnti in verità si è avuta, forse, per troppa vicinanza di alcuni esponenti delle stesse correnti alla politica.

Il vero problema non sono le correnti: possiamo indicarli come vogliamo, ma più magistrati che hanno le medesime sensibilità su temi che sono comuni, propri, della magistratura – ad esempio, sulla effettiva e più efficace organizzazione degli Uffici (si pensi alle previsioni del Consiglio Superiore sulle tabelle degli uffici giudicanti o alla circolare sulla organizzazione degli uffici di procura) o sulla valorizzazione di determinate funzioni svolte nel corso della carriera (ad esempio fuori ruolo rispetto a chi ha lavorato nell'ufficio giudiziario) – sono un valore per la magistratura e non un elemento negativo.

Non dobbiamo mai dimenticare che all'interno del Csm opera una componente laica, nominata dalla politica, che spesso finisce quasi per rimanere "umiliata" dagli attacchi della politica al lavoro dello stesso Consiglio. Si parla e si critica il Csm quasi fosse composto esclusivamente da magistrati, senza considerare che ben un terzo della sua composizione è di nomina politica, e che lo stesso Vice Presidente è un membro laico del Consiglio.

Si pensi alla Sezione disciplinare che è composta anche da laici ed è presieduta dal Vice Presidente, come detto membro laico, che in continuazione viene additata, peraltro in contrasto con i dati ufficiali disponibili, come responsabile di una giustizia troppo debole con gli stessi

magistrati: dovremmo pensare che anche questa componente laica sia d'accordo con le correnti che assolvono i magistrati iscritti alle stesse e condannano i magistrati non iscritti? In realtà tutto questo non corrisponde certamente alla realtà. E la previsione dell'Alta Corte (peraltro questa, a differenza del Csm, composta da giudici e pm insieme) per la giustizia disciplinare, oltre a tutti i rilievi che vengono costantemente formulati sotto vari profili, porta ad un assurdo: i magistrati vengono ritenuti inidonei a sanzionare disciplinarmente i propri colleghi, ma potranno continuare ad amministrare la giustizia penale e civile nei loro confronti.

Il sorteggio, in realtà, non assicura rappresentanza alle singole sensibilità interne alla magistratura né assicura la necessaria rappresentanza alle varie espressioni dell'amministrazione della giustizia: potrebbero essere sorteggiati solo giudici civili o solo giudici penali o, per quanto riguarda i pubblici ministeri, solo magistrati che si occupano di un determinato settore.

Ancora, un sorteggio puro tra tutti i giudici e tra tutti i pubblici ministeri potrà avere come conseguenza che un gran numero di sorteggiati siano dello stesso Distretto giudiziario, se non addirittura non dello stesso Ufficio giudiziario.

Vi è di più. Non è vero, come viene sbandierato in continuazione, che un bravo magistrato che giudica le persone, che incide sulla libertà delle persone, può ben svolgere il suo ruolo all'interno del Csm. Sappiamo tutti che non necessariamente un bravissimo chirurgo potrà essere un altrettanto eccellente dirigente medico. Allo stesso modo, non necessariamente un bravissimo magistrato sarà un altrettanto bravo capo dell'Ufficio; perché quello che gli si chiede in tale veste è qualcosa di diverso rispetto allo svolgimento della funzione di giudice o di pubblico ministero. Il ruolo di consigliere del Csm richiede competenze e comporta impegni che non sono propri del lavoro ordinario dei magistrati: non coordinerà le indagini, non amministrerà giustizia. È qualcosa di diverso: è una professionalità che, pure necessariamente fondandosi sulla concreta esperienza giudiziaria che gli consente di orientarsi nelle sue scelte, richiede, altresì, una competenza ed una cultura ordinamentale ed una capacità di organizzazione, una visione complessiva del mondo della magistratura, che, sicuramente, non è necessaria per essere un eccellente magistrato che, pure giudica e incide sulla vita delle persone.

In ogni caso, come da più parti ormai si afferma, prevedere un Csm di soli pubblici ministeri, significa, evidentemente, rendere maggiormente autoreferenziale tale organismo, per il ridotto numero di magistrati tra cui svolgere il sorteggio rispetto al Csm dei giudici.

Due Csm distinti finiscono, inevitabilmente, per perdere quella autorevolezza e quella forza a tutela non dei magistrati in quanto tali, ma dei magistrati quali garanti dei diritti di tutti i cittadini.

In concreto, in che modo il nuovo assetto della magistratura nella Carta costituzionale inciderà nell'applicazione della legge, sia dal lato del magistrato giudicante che da quello del requirente? In definitiva quali saranno, secondo te, i rischi per il cittadino, sia esso indagato, persona offesa o parte di un procedimento civile?

Come detto, una magistratura separata, governata da due distinti Csm, che, evidentemente, non hanno separatamente la autorevolezza e la forza di tutelare pienamente l'autonomina e l'indipendenza della magistratura e del singolo magistrato, anche attraverso il potere disciplinare, è un pericolo per i cittadini.

Un pubblico ministero la cui unica, o comunque maggiore, preoccupazione è quella di ottenere il rinvio a giudizio dell'indagato e la condanna dell'imputato non è una tutela per i diritti dei meno abbienti. Non è una tutela per i cittadini che non possono rivolgersi a grossi studi legali, a studi di investigatori privati e a studi di costosi consulenti tecnici, per le loro indagini difensive, per la raccolta di quegli elementi a suo favore che oggi il pm, per la sua cultura della giurisdizione, oltre che per dovere normativo, ricerca senza tentennamenti.

Un giudice che non è tutelato da un Csm forte ed autorevole, espressione di tutta la magistratura e non solo di una singola parte di essa, non è, certamente, garanzia di tutela di tutti i cittadini; ad esempio il cittadino che agisce contro una grande impresa, che ha i mezzi economici per "ostacolare" l'affermazione giudiziaria dei suoi diritti, anche con esposti strumentali e continui, nei confronti del giudice, sicuramente nel nuovo sistema che si va ad affermare ha meno tutela.

Attualmente il nostro sistema costituzionale garantisce il magistrato da possibili "pressioni" di parti economicamente o politicamente molto forti.

I tre profili della riforma, e cioè la sottrazione dell'azione disciplinare al Csm (ed allo stato senza possibilità di ricorso sulle decisioni dell'Alta Corte al di fuori della stessa Alta Corte), il sorteggio pieno dei membri togati del Consiglio Superiore a fronte di un sorteggio mitigato per i membri laici (che rende maggiormente vulnerabile la componente togata) e la separazione delle carriere, non può che portare, molto probabilmente, a quella che può esser definita come giurisdizione

“difensiva”: il giudice, e nella fase delle indagini il pubblico ministero, per il timore di non essere adeguatamente tutelato nel caso di decisioni “impopolari”, sgradite alla “politica” (basti leggere ogni giorno i giornali) o ai poteri economici, risponderà alla domanda “chi me lo fa fare?” con decisioni, probabilmente, che cerchino di non “scontentare” chi “comanda”. Il tutto con grave pregiudizio dei cittadini.