GIUSTIZIA INSIEME

Costituzione e Carte dei diritti fondamentali

Perché voterò No

di Antonella Meniconi

18 marzo 2026

Proverò a spiegare le motivazioni nel merito per cui voterò NO alla riforma costituzionale nel referendum del 22 e 23 marzo.

1. **La prima motivazione è di ordine costituzionale**. Nelle audizioni svoltesi nei due rami del Parlamento, da parte di studiosi, magistrati e altre personalità, ma anche leggendo il corposo e utilissimo dossier del Servizio studi della Camera, sono emersi rilievi tecnici, non solo critici e politici, ma anche relativi alla stessa formulazione di un testo fondamentale come la nostra Costituzione. Ebbene, forse per la prima volta nella storia repubblicana, non è stata apportata nessuna modifica, anche minima, che accogliesse alcuno di questi rilievi. Insomma, per la prima volta il testo uscito dalle stanze del Governo è rimasto invariato anche dopo le quattro letture previste, ed è quello definitivo, approvato, che i cittadini sono chiamati a valutare. Si è così inferto, credo, un ulteriore colpo alla nostra democrazia che, secondo la Costituzione, resta una democrazia parlamentare. Il dibattito nell'Assemblea costituente su questa parte della Costituzione era stato acceso e aveva visto impegnati, da una parte e dall'altra, giuristi come Piero Calamandrei e Giovanni Leone, e alla fine aveva prodotto un testo condiviso, unitario. La Costituzione non è un testo sacro ma richiede cura e attenzione quando la si maneggia.

2. **La separazione delle carriere** è stata in parte affrontata con la legge Cartabia, che ha introdotto una pressoché completa separazione delle funzioni, e avrebbe potuto essere perseguita anche con legge ordinaria secondo la Corte costituzionale. Tra l'altro, la riforma Cartabia ha cercato di restituire legittimazione al Csm attraverso nuove regole elettorali e modifiche nelle procedure di nomina che sono effettivamente state cambiate da parte del nuovo

Csm. È probabilmente ancora troppo presto per valutarne gli effetti complessivi: si sarebbe dovuto attendere, come per tutte le attuazioni normative, per verificarne i risultati, ma è già il tempo della riforma costituzionale.

3. **Un falso storico**. L'unicità delle carriere, si afferma, sarebbe stata introdotta dal fascismo, con l'ordinamento giudiziario Grandi del 1941, e anche per questo dovrebbe essere rimossa. Non è vero: l'unità dei ruoli nelle differenti funzioni fu stabilita dalla legge Zanardelli del 1890. Il fascismo non fece altro che confermare quanto era stato stabilito mezzo secolo prima, ivi comprese le differenti garanzie per giudici e pm, non essendo assicurata a questi ultimi l'inamovibilità. Nel 1941, piuttosto, si rafforzò la dipendenza del pubblico ministero dall'esecutivo, ponendo che: «Art. 190. Il pubblico ministero esercita, sotto la direzione del Ministro di Grazia e Giustizia, le funzioni che la legge gli attribuisce».

4. **Creazione di due Csm e dell'Alta Corte disciplinare**. Per giustificare il sorteggio differenziato, si afferma che il Csm svolga in realtà funzioni di alta amministrazione e non di rappresentanza. In passato, nelle prime consiliature, l'organo subì le pressioni del potere politico e dell'alta magistratura perché diventasse un organo meramente burocratico, successivamente assunse a pieno il suo rilievo costituzionale. Ma si tratta solo di amministrazione? Certo non si tratta di una rappresentanza politica in senso stretto, ma davvero sono neutre le funzioni che questo organo assolve? Sono neutrali le decisioni sulle nomine, sulle valutazioni di professionalità, sulle incompatibilità o sulla disciplina dei magistrati e sulle regole organizzative degli uffici? Non attengono forse al delicato esercizio della giurisdizione e, in definitiva, alle libertà e ai diritti dei cittadini? Evidentemente sì. Proprio per questo la Costituzione ha ritenuto necessario affidare queste funzioni a un organo autonomo, sottraendole al controllo diretto del potere politico, eletto in parte dagli stessi magistrati. In altre parole, la scelta della Costituzione del 1948 nasceva dal riconoscimento che le decisioni che incidono sulla vita professionale dei magistrati non sono mai puramente tecniche o amministrative. Esse hanno inevitabilmente una dimensione istituzionale e, in qualche misura, anche politica. Per questo motivo il pluralismo all'interno del Consiglio – anche attraverso il ruolo delle correnti – è stato a lungo considerato un elemento fisiologico e persino positivo (anche se poi, com'è evidente, vi sono state gravi degenerazioni). D'altronde appare difficile immaginare che, anche con il sorteggio, le diverse sensibilità scompaiano d'incanto, perché la magistratura rispecchia la società, nella quale esiste un pluralismo che va tutelato. In definitiva, le differenze sensibilità sarebbero soltanto più occulte, meno trasparenti. La magistratura non è più da molto tempo un monolite chiuso alla società.

Spezzare poi in due l'attuale Csm rischia di provocare contrasti tra i due organi, ad esempio nelle funzioni relative al sistema tabellare (l'insieme delle regole organizzative utilizzate negli uffici giudiziari italiani per gestire il lavoro, definire l'organigramma e predeterminare i criteri di assegnazione dei fascicoli ai magistrati), che saranno approvate da organi diversi e magari in contrasto tra loro nello stesso distretto. Per non parlare delle riforme necessarie "a cascata", dei Consigli giudiziari (in cui ora sono presenti giudici e pm insieme agli avvocati), ma anche (immagino) del codice di procedura penale, per assicurare pieni diritti ai cittadini quando si troveranno di fronte, senza un avvocato, solo il pm, configurato in questo ragionamento come "avvocato dell'accusa".

Sul potere disciplinare molto è stato scritto, contestando anche i dati oggettivi sul lavoro della sezione disciplinare e sul confronto con altri Paesi europei, su cui non mi soffermo ulteriormente. Al di là di alcune evidenti incongruenze del testo, che probabilmente genereranno presto contenzioso, mi limito a sottolineare come anche qui, di fatto, si proponga un ritorno alla gerarchizzazione del passato, ammettendo nella parte togata solo giudici con venti anni di anzianità o che abbiano svolto funzioni di legittimità. Ha giustamente sottolineato il presidente Gaetano Silvestri, nella sua audizione al Senato il 25 febbraio 2025, che questa previsione è, infatti, più coerente con una magistratura a struttura piramidale (tipica del passato) che con il modello di potere diffuso ispirato a una visione orizzontale e collegiale del potere giudiziario, che ha preso il posto della vecchia impostazione verticale e gerarchica.

Infine, va sottolineato lo spazio lasciato (forse inevitabilmente) alla legge attuativa, che definirà «gli illeciti disciplinari e le relative sanzioni, indicherà la composizione dei collegi, stabilirà le forme del procedimento disciplinare e le norme necessarie per il funzionamento dell'Alta Corte e assicurerà che i magistrati giudicanti o requirenti siano rappresentati nel collegio». Non si hanno informazioni a riguardo nel dibattito corrente, anche se è stabilito che continueranno ad applicarsi, fino all'emanazione delle nuove norme, quelle attualmente vigenti. Dunque, si ripartirà davvero da zero? Si introdurranno nuovi illeciti disciplinari? E quali saranno? Non si sa, ma forse si può intuire.

Ecco tutte queste ragioni di merito, insieme ad altre legate al contesto storico in cui viviamo, mi spingono a votare no, *sine ira ac studio*.