

Persona, comunità, Stato alla luce della riforma Meloni–Nordio*

di Nicola Colaianne

già consigliere della Corte di Cassazione e professore di diritto pubblico nell'università di Bari

Il principio personalista è pacificamente annoverato tra i principi supremi della Costituzione, non derogabili neppure con procedimento di revisione costituzionale. Effetti di sistema su di esso possono rinvenire dalla riforma costituzionale della magistratura. La separazione delle carriere risulta allo stato adiafora rispetto al disegno costituzionale, come del resto già riconosciuto dalla Corte costituzionale, ma, tenuto conto dell'ambiente processuale concreto in cui viene a calarsi, sortisce un effetto contrario a quello voluto dal revisore costituzionale, con un rafforzamento del pm che non giova, e anzi è di ostacolo, all'auspicato incremento della terzietà del giudice, specie delle indagini preliminari. La duplicazione dei csm e la loro composizione affidata al sorteggio appaiono prive di efficacia sul fenomeno del "correntismo" ma ne annullano la rappresentatività dei magistrati in violazione del principio elettivo, che appare di carattere supremo. La stessa Alta Corte di giustizia per i soli magistrati ordinari dà l'idea di un giudice speciale non in linea con il divieto costituzionale. Queste criticità rischiano di indebolire l'immunità delle persone da pene ingiuste in conseguenza dell'alterazione dell'equilibrio tra persona, comunità e Stato. Piegata impropriamente a risolvere problemi contingenti e specifici, la riforma non ha il dna della "legge superiore", presbite e perciò destinata a durare nel tempo. Data la sua prevedibile inefficacia relativamente ai fini dichiarati, essa ha valore simbolico e mira piuttosto ad aggiustare il *trade-off* tra giustizia e politica in senso favorevole a quest'ultima.

Sommario: 1. Il disegno costituzionale – 2. Le garanzie della persona e i principi supremi della Costituzione – 3. La riforma approvata e il disegno costituzionale. – 4. La separazione delle carriere: a) la compatibilità costituzionale - 5. (*Segue:*) b) la "valutazione d'impatto ambientale" – 6. (*Segue:*) c) l'eterogeneità dei fini: un pm separato e più forte – 7. Il sorteggio: inefficace contro il correntismo e in violazione del principio elettivo – 8. L'Alta Corte disciplinare: un giudice speciale? – 9. Il rischio di alterazione dell'equilibrio persona, comunità e Stato – 10. La tradizionale tensione tra politica e giustizia

1. Il disegno costituzionale

Una premessa sul significato e la funzione della sequenza "persona, comunità, stato": essa è l'ossatura, lo scheletro della Costituzione. Secondo Giuseppe Dossetti, che l'argomentò in maniera serrata all'Assemblea costituente, ne è il "presupposto ideologico": "anteriorità della persona, della sua visione integrale e dell'integrazione che essa subisce in un pluralismo sociale [le comunità intermedie] rispetto allo Stato e la destinazione di questo a servizio di quella"¹.

La persona con i suoi diritti inviolabili è il centro di due cerchi concentrici: il più piccolo ne costituisce l'espansione, mentre quello più grande, lo Stato con tutte le sue numerose funzioni, è solo lo strumento, al servizio della persona e della comunità, che interviene "per tutto ciò in cui quelle comunità non bastino" in base al principio di sussidiarietà orizzontale². Viene così capovolta la visione strumentale della persona e dei "diritti riflessi", secondo la definizione di Giorgio La Pira: non originari della persona, cioè, ma attribuiti dallo Stato in ragione della preminenza della società

* Testo annotato della relazione introduttiva al convegno nazionale di *Unità per la Costituzione* sul tema "Giustizia e magistratura: una riforma infinita", svoltosi a Monopoli (Bari) il 26-27 settembre 2025.

¹ Commissione per la Costituzione, I sottocommissione, seduta 9 settembre 1946. Questo e gli altri documenti dell'Assemblea costituente citati nel testo sono reperibili in <https://legislature.camera.it/frameset.asp?content=%2Faltre%5Fsezionism%2F304%2F8964%2Fdocumentotesto%2Easp%3F>

² Una conseguente applicazione del principio si rinviene nell'art. 118 co. 4 Cost.: Stato, regioni, comuni arretrano se le loro "attività di interesse generale" possano essere svolte per "autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati" nel pluralismo sociale.

che in esso si identifica³. Invece, nello schema costituzionale è lo Stato ad avere una funzione strumentale. Se fosse corretto – chiaramente, nella necessaria visione sistematica non lo è – fare una graduatoria ideale delle norme costituzionali potremmo dire che l’art. 2 è superiore all’art. 3, comma 2. Il compito positivo, promozionale di svolgimento della personalità umana è, infatti, attribuito alle libere formazioni sociali (partiti, sindacati, confessioni religiose, associazioni e comitati vari) mentre la Repubblica, di cui lo Stato è elemento principale, ha un compito negativo (rimozione degli ostacoli di fatto allo sviluppo della persona).

Il “compromesso costituzionale” nacque su questo presupposto. Palmiro Togliatti lo considerò “base per un ampio terreno d’intesa” e prima Lelio Basso e poi gli altri componenti della Sottocommissione vi aderirono⁴.

Questa concezione funzionalistica dello Stato non sorprende perché è un riflesso del processo di progressiva decadenza della sovranità interna degli Stati per effetto delle restrizioni (separazione dei poteri, soggezione del giudice solo alla legge, sottoposizione delle stesse leggi alla Costituzione) introdotte dallo stato di diritto, liberale e ora costituzionale. In ragione di questi limiti non è più vero – se mai lo sia stato e benchè nell’opinione comune delle maggioranze parlamentari continui ad esserlo – che, secondo il celebre detto dell’illuminista Jean-Louis de Lolme, “il parlamento può fare tutto, tranne che trasformare una donna in uomo e un uomo in una donna”.

2. Le garanzie della persona e i principi supremi della Costituzione

La seconda parte della Costituzione, in particolare il titolo IV, appresta le garanzie di questi diritti, individuali e comunitari, della persona. L’effettività di tale garanzia dipende, tra l’altro, dall’indipendenza della magistratura. Senza magistrati garantiti nella loro indipendenza viene meno il terreno sotto i piedi dei diritti affermati nella prima parte. Superfluo in una sede come questa indugiare nell’argomentarlo. In sintesi, come ha detto di recente il presidente della Repubblica, “l’indipendenza della magistratura è elemento costitutivo dell’ordinamento democratico”⁵.

Ci troviamo cioè di fronte non ad uno dei vari principi costituzionali, ma ad uno dei “principi supremi”, che connotano la forma repubblicana e la cui modificazione non è perciò consentita neppure con un regolare procedimento di revisione costituzionale⁶: la modifica costituirebbe, infatti, un mutamento di regime in violazione dell’art. 139. A rilevarne in tal caso la illegittimità, con conseguente cessazione di efficacia, è naturalmente la Corte costituzionale, che nella sentenza citata osservò: “Se così non fosse, del resto, si perverrebbe all’assurdo di considerare il sistema di garanzie giurisdizionali della Costituzione come difettoso o non effettivo proprio in relazione alle sue norme di più elevato valore”.

Importa evidenziare che questa funzione di garanzia è diventata molto importante con lo sviluppo della democrazia parlamentare, per cui governo e parlamento (che nel classico schema montesquieuano erano separati) hanno finito per avere la stessa fonte di legittimazione (la rappresentanza politica del corpo elettorale) e quindi sono connessi al punto da apparire un *continuum*. Di conseguenza, possiamo dire che attualmente abbiamo solo una bipartizione tra funzione politica e funzione di garanzia, una separazione dei poteri tra funzione di governo (basata sul principio di maggioranza) e giustizia (basata sul principio di razionalità), tra decidibile (a

³ “Per il fascismo la società è fine e l’individuo è mezzo, e tutta la vita della società consiste nell’assumere l’individuo come strumento dei fini sociali” (A. Rocco, *La dottrina politica del fascismo*, discorso pronunciato il 30 agosto 1925 a Perugia, poi in Id., *Scritti e discorsi politici*, prefazione di B. Mussolini, Giuffrè, Milano 1938, vol. III, p. 1102).

⁴ Come molti anni dopo riferì in un convegno Lelio Basso, ad orientare l’indirizzo “c’erano i tre professori della DC, La Pira, Dossetti e Moro, c’ero io per il PSI e c’era Togliatti per il Pci. E quando eravamo d’accordo noi cinque, praticamente l’articolo era approvato, anche se poi ci sforzavamo di convincere De Vita o Cevolotto o Grassi”.

⁵ S. Mattarella, *Intervento in occasione dell’incontro con una delegazione della Rete Europea dei Consigli di giustizia (ENCJ)*, 12 giugno 2024, in <https://www.quirinale.it/elementi/112978>.

⁶ Corte cost. 1146/1988, un caposaldo sempre richiamato nella giurisprudenza costituzionale successiva.

maggioranza) e indecidibile (perché attiene a diritti fondamentali: vita, dignità, uguaglianza, libertà...)⁷.

Per effetto di questa nuova ripartizione di competenze rientrano – come lucidamente veniva affermato già sul finire del secolo scorso - “nell’area della giurisdizione tutti quei conflitti che hanno come oggetto il controllo dei poteri o vedono poteri come protagonisti o controparti”⁸. La tensione politica-giustizia nasce di qui, ha ragioni cioè fondamentalmente strutturali e non patologiche.

3. La riforma approvata e il disegno costituzionale

Può quella sequenza, che mette al centro la persona, essere a rischio di depotenziamento? In astratto, sì. Perché i principi fondamentali della nostra Costituzione non sono ingessati ma risentono degli effetti di una legge ordinaria e soprattutto di quelle di revisione costituzionale, che non possono, come detto, essere in contrasto con i principi supremi. Tra i quali pacificamente viene annoverato il principio personalista.

La valutazione va fatta non solo sotto il profilo, per dir così, statico, in sé e per sé: se le leggi, cioè, tengano nella loro coerenza logica, interna, e non contengano elementi intimamente contraddittori. Va fatta anche sotto il profilo dinamico con una sorta di valutazione d’impatto ambientale, delle loro ricadute sull’ambiente costituzionale complessivo.

Questo criterio è stato applicato, per esempio, nella recente sentenza sull’autonomia differenziata: la disposizione contenuta nell’art. 116 terzo comma “non può essere considerata come una monade isolata, ma deve essere collocata nel quadro complessivo della forma di Stato italiana, con cui va armonizzata”⁹. Alla stregua di questo articolo, come interpretato e attuato dalla legge 86/2024 - ha statuito la Corte - la forma di stato sarebbe mutata in un regionalismo duale, anziché cooperativo, con paratie stagne a dividere le regioni, invece che a solidarizzarle, fonte di “disgregazione dell’unità nazionale e della coesione sociale”.

Analogamente la separazione delle carriere tra pm e giudice, i csm composti da personale sorteggiato e l’Alta corte disciplinare non sono monadi isolate e ne va fatta una valutazione per i loro effetti di sistema sul disegno costituzionale.

4. La separazione delle carriere: a) la compatibilità costituzionale

La statica della separazione delle carriere è buona perché, come rilevato nella sentenza con cui venne ammesso il primo referendum sul tema, “la Costituzione non contiene alcun principio che imponga o al contrario precluda la configurazione di una carriera unica o di carriere separate”¹⁰.

Si può discutere se, allo scopo di impedire la prevalenza di uno spirito di colleganza e di ambigua compiacenza – specie nel giudizio sulle misure cautelari -, non sia sufficiente l’attuale disciplina, tanto più che le “condizioni di parità” previste dall’art. 111 Cost. si riferiscono al contraddittorio e non al ruolo delle parti. Ma neppure si può contestare la legittimità dell’opinione del governo e della maggioranza parlamentare sulla consustanzialità della separazione al processo accusatorio.

La logica sembra quella della relazione Grandi al r.d.l. 30 gennaio 1941, n. 12, sull’ordinamento giudiziario, in cui il ruolo unico, invece che il ritorno ad un regime di separazione dei ruoli, fu giustificato con il superamento della “separazione fondamentalmente errata tra i poteri dello Stato” che “renderebbe inconcepibile nello stato moderno una netta separazione tra magistratura richiedente, partecipe della funzione esecutiva, e magistratura giudicante, da quella nettamente distinta”¹¹. Come dire che, secondo questa concezione, attenuandosi la separazione tra potere

⁷ L. Ferrajoli, *La costruzione della democrazia. Teoria del garantismo costituzionale*, Laterza, Bari-Roma, 2021, p. 160 ss. e già in precedenza *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, 2. *Teoria della democrazia*, Laterza, Bari-Roma, 2007, pp. 19 ss.

⁸ S. Rodotà, *Repertorio di fine secolo*, Bari, Laterza, 1999, p. 186.

⁹ Corte cost 194/2024.

¹⁰ Corte cost. 37/2000, ribadita da Corte cost. 58/2022.

¹¹ *Ordinamento giudiziario. Relazione*, La libreria dello Stato, Roma, 1941.

esecutivo e potere giudiziario PM e giudice devono andare a braccetto, confondersi in un unico ruolo. È in effetti quel che ordinariamente allora avveniva, come ricorda con melliflue parole il pg al “piccolo giudice” di Leonardo Sciascia: loro, i governanti, “si aspettano una sentenza sbrigativa ed esemplare”¹². Se al contrario la separazione dei poteri dello stato riprenda quota, e il pm non dipenda dall’esecutivo – come attualmente –, i ruoli vanno di conseguenza separati.

Questa la logica prevalsa. Anche se gli automatismi cozzano contro la circolazione dei ruoli in molti ordinamenti, tra cui il nostro che in Costituzione prevede la nomina degli avvocati quali consiglieri di cassazione: ciò che ha portato anche il revisore costituzionale a prevedere una deroga alla separazione ammettendo analoga nomina anche per i pubblici ministeri.

Comunque gli argomenti interpretativi sull’opportunità e sull’efficacia non valgono ad inficiare la legittimità della decisione del Parlamento. Ciò vale a maggior ragione per gli argomenti autoritativi, come l’*ipse dixit*, fondato sul pensiero di Giovanni Falcone, che argomentava in favore di “due figure strutturalmente differenziate nelle competenze e nella carriera”¹³. Da allora molta acqua è passata sotto i ponti e grazie ad una serie di riforme la differenziazione è assai progredita e con la riforma Cartabia è arrivata all’ultimo miglio. Ma, del resto, proprio l’accento posto da Falcone sulla formazione e sulle carriere permette di osservare che al riguardo la riforma è al momento generica. La sua portata effettiva dipenderà dalla legge attuativa: si conserverà l’unicità del concorso e della formazione permanente, o no? Solo se si sdoppiassero questi procedimenti riceverebbe un duro colpo per i pm la cultura della giurisdizione, già ora vacillante.

E veramente non solo per i pm, ma anche per i gip: che in fondo è il nodo reale, come si ricava dalla seguente analisi sommaria del ruolo effettivo assunto dalle parti nelle indagini preliminari.

5. (Segue:) b) la “valutazione d’impatto ambientale”

L’ambiente processual-costituzionale, nel quale si cala la separazione delle carriere, vede un pm, già di per sé organo dotato di poteri incisivi nella vita delle persone e delle imprese, agente in un campo di azione vastissimo, che il legislatore, invece di ridurre al minimo, da anni è impegnato sempre più ad estendere. Il diritto penale va verso il massimo se pensiamo al numero di reati introdotti dall’attuale governo: più di una cinquantina in tre anni. Solo con il decreto legge 116/ 2025 sono stati introdotti otto nuovi reati più una serie impressionante di circostanze aggravanti e aggravamenti di pena edittale per reati già previsti o riformulati. Altri vanno di continuo ad arricchire il pletorico catalogo delle leggi speciali, talora anche contraddittoriamente.

Ma il campo d’azione abbraccia non solo quello penale propriamente detto, basato sul fatto-reato, ma anche quello di prevenzione, basato sulla pericolosità presunta del soggetto e dell’impresa e, quindi, sul sospetto (per esempio, di infiltrazioni mafiose). In questo campo vige la discrezionalità in luogo dell’obbligatorietà. E spesso sequestro e amministrazione giudiziaria si pongono come sanzioni anticipate a fini di controllo dell’economia delle imprese. E con il rischio di includere il giudice nell’amministrazione attiva, laddove il soggetto inquisito si tragga d’impaccio nominando amministratore dell’azienda lo stesso amministratore giudiziario: un ircocervo, generato dall’unione personale tra amministratore controllante e amministratore controllato¹⁴.

I due vasi della repressione e della prevenzione sono comunicanti per via dell’unicità dell’organo che le attiva, sicché il sospetto, che è alla base del processo di prevenzione, ha buone possibilità di orientare anche la fase delle indagini preliminari del processo penale. Lo si desume dal lessico

¹² L. Sciascia, *Porte aperte*, Adelphi, Milano, 1987, p. 17.

¹³ G. Falcone, *Intervista* a M. Pirani, in “la Repubblica”, 3 ottobre 1991, p. 9, in cui Falcone aggiungeva che il pm non deve “essere, come invece oggi è, una specie di para-giudice”, in modo da evitare che “avendo formazione e carriere unificate, con destinazioni e ruoli intercambiabili, giudici e pm siano, in realtà, indistinguibili gli uni dagli altri”.

¹⁴ Per esempio, a Bari il Comune in un’azienda speciale, quella dei trasporti, ha nominato l’amministratore giudiziario dapprima componente del consiglio di amministrazione e poi, a seguito di dimissioni degli altri consiglieri, addirittura amministratore unico al dichiarato scopo di “rafforzare il suo ruolo anche nelle attività gestionali della società” (v. <https://amtab.contrasparenza.it/documenti/allegati/trasparenza/90/nomina-au-4-3.pdf>).

dell'accertamento giurisdizionale che assume quello della pericolosità¹⁵ o della psicologia o della morale¹⁶. Ciò accade quando il pubblico ministero, invece di cercare specifici reati e le prove per poi ricostruire il quadro d'insieme, segue il procedimento opposto partendo da fenomeni od eventi politicamente o eticamente riprovevoli¹⁷ per avviare "inchieste preparatorie"¹⁸.

Il panpenalismo, che consegue all'attrazione della morale nel diritto, costituisce la violazione, insieme, del principio di stretta legalità (trattandosi di condotte o fenomeni non corrispondenti a precise fattispecie di reato) e del principio di laicità (essendo essi previsti dalla morale). Esso è atteso e incoraggiato dai populismi, di governo o di opposizione, pronti ad alimentare la paura e il colpevolismo dell'opinione pubblica nei confronti delle persone indagate all'insegna dell'ideale dello "spazzacorrotti"¹⁹. Trascurando che al magistrato "non si addice il vigoroso colpo di scopa, che manda tutto per aria in un nugolo di polvere, ma piuttosto il freddo e prudente ago della bilancia" per "un accurato sceverare l'illecito penale dal magma indistinto della disonestà"²⁰.

A risentirne è la cultura della giurisdizione non solo del pm ma anche del giudice delle indagini preliminari, la fase in cui la cognizione dei fatti è necessariamente sommaria, dominata dall'impostazione accusatoria del pubblico ministero e non ancora pienamente integrata dal contraddittorio con la difesa dell'imputato sottoposto ad una misura cautelare. Il gip perciò è maggiormente esposto, come visto, al contagio del lessico della colpevolezza al posto di quello costituzionale della non colpevolezza, che tanto più si deve presumere quando il soggetto è semplicemente indagato ed invece passa come il *reus ex machina*²¹. Come spiegare altrimenti che sempre più spesso è il tribunale del riesame, quando ormai le misure cautelari restrittive durano da settimane, a rilevare la mancanza di "indizi autoevidenti, che solo con ulteriori indagini potrebbero trasformarsi in riscontri probatori" o *tout court* di "mancanza di evidenze", sostituite da "ipotesi sventi"²²?

Il che dovrebbe far serpeggiare un dubbio tra i sostenitori della riforma: davvero il gip non si appiattirà più sul pm sol perché con la separazione delle carriere questi non sarà più un "collega"?

6. (Segue:) c) l'eterogenesi dei fini: un pm separato e più forte

Criticare la separazione delle carriere sul piano ideologico, come solitamente si fa, è inutile e anche teoricamente infondato visto che essa non tocca l'indipendenza del pm, che conserva nell'ordine

¹⁵ In provvedimenti di grande risonanza mediatica ricorrono espressioni quali "sistematicità predatoria nell'uso delle deroghe", "colonizzazione privatistica dell'interesse collettivo", "normalizzazione del favoritismo che scivola nel penalmente rilevante" (come dire: non c'è reato, ma il pericolo c'è).

¹⁶ Esempi del primo tipo: "incline alla corruzione", "vocazione lucrosa incompatibile con la funzione pubblica". Del secondo: "uno spregiudicato faccendiere", "accetta denaro cercandone le occasioni con avidità" (uno dei sette vizi capitali secondo la morale cattolica). Avverte che così "si travalica il confine tra l'accertamento giurisdizionale e la missione morale" E. Bruti Liberati, *Pubblico ministero. Un protagonista controverso della giustizia*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2024.

¹⁷ V. per tutte l'inchiesta sui morti di o con il covid in due paesi del bergamasco, con vari ministri sottoposti ad indagini. Il procuratore della Repubblica dichiarò fin dall'inizio che "a noi interessa ricostruire cosa è successo perché dobbiamo dare delle risposte ai familiari dei morti e alla città di Bergamo" e successivamente confermò che "Il materiale raccolto non serviva solo a dare delle risposte giudiziarie, ma anche scientifiche, epidemiologiche, politiche" fino di recente a sollevare perplessità sull'archiviazione dell'inchiesta, pur disposta per essere le "ipotesi sfornite del benché minimo riscontro" e "mancando i nessi causali" (A.A. Chiappani, *Covid-19: inchiesta penale impraticabile?*, in "Giustizia insieme", 18 marzo 2025).

¹⁸ La definizione è di R. Orlandi, *Inchieste preparatorie nei procedimenti di criminalità organizzata: una riedizione dell'inquisitio generalis?*, in "Rivista italiana di diritto e procedura penale", 1996, p. 568.

¹⁹ Così è passata nel linguaggio politico e mediatico la legge n. 3/2019.

²⁰ A. Galante Garrone, *La scopa e la bilancia*, in "La stampa", 1964

²¹ Il gioco di parole è di V. Manes, *Giustizia mediatica. Gli effetti perversi sui diritti fondamentali e sul giusto processo*, Il mulino, Bologna, 2022, p. 25.

²² Sono motivazioni di recenti provvedimenti con risonanza mediatica, rispettivamente, del tribunale di Lecce e del tribunale di Milano. Secondo G.M. Flick, *Dalla separazione delle carriere al giusto processo*, in "Questione giustizia", 2025, nn. 1-2, p. 70, nonché in "Sistema penale", 25 giugno 2025, ciò si deve al "frequente uso della custodia cautelare come strumento per supplire alle carenze probatorie attraverso la confessione della persona accusata".

giudiziario e a capo della polizia giudiziaria, e soprattutto non tocca il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale.

La critica va fatta laicamente, senza abbandonarsi a “guerre di religione”, valutando l'impatto della separazione in questo ambiente costituzionale concreto, alterato rispetto a quello costituzionale dell'assoluta parità tra le parti fin dalle indagini preliminari. Emerge così che essa non rafforza la terzietà del giudice perché non tempera lo strapotere del pm nelle indagini preliminari. Anzi - per una eterogenesi dei fini - lo rafforza. Perché ne amplia i poteri di intervento e contemporaneamente ne fa un corpo separato, autoreferenziale, di investigatori, sempre più integrati con la polizia giudiziaria che dirigono, nell'adempimento di un obbligo di risultato: il successo dell'accusa.

A governarli sarà un Csm tutto per loro²³. La bulimia produttiva di nuovi organi di rilevanza costituzionale in aggiunta a quelli esistenti non è in generale cosa buona e giusta e nel caso particolare (così come in quello dell'Alta corte disciplinare) le finalità del legislatore ben avrebbero potuto essere perseguite con una sezione separata all'interno dell'attuale Csm disposta con legge ordinaria²⁴.

Invece, con la scelta fatta, la nomina dei capi delle procure sarà decisa solo da loro colleghi, non - come ora - da un consiglio superiore formato in grande maggioranza da giudici. E così la loro conferma. Se oggi un procuratore, che il Csm - come di recente accaduto - ritenga aver mancato di “imparzialità, avendo egli “reiteratamente esercitato la giurisdizione in modo non obiettivo né equo rispetto alle parti”, può avere una valutazione di professionalità negativa o essere trasferito in un collegio giudicante, domani, controllato solo da suoi colleghi, verosimilmente ne andrà esente. Ma il dubbio che la separazione delle carriere sia controproducente non ha scalfito la sicumera dei suoi sostenitori.

Inoltre: i capi delle procure sono per legge “titolari esclusivi dell'azione penale” e non rispondono ad un'autorità superiore in grado di coordinarne e dirigere l'esercizio dell'azione penale. La disorganicità o mancanza di omogeneità porterà, non alla lunga ma nel medio termine viste le diatribe ricorrenti, a sottoporli se non al ministro della giustizia a qualche autorità superiore competente ad impartir loro “direttive di politica anticriminale, di priorità, di opportunità, di rilevanza, di urgenza”²⁵.

Non si tratta di un arbitrario processo alle intenzioni della destra al governo. Questa idea tormentò anche un padre costituente come Piero Calamandrei: un pg - commissario della giustizia", nominato dal capo dello Stato ma scelto in una terna di magistrati superiori proposta dalla Camera dei deputati, "capo degli uffici del pubblico ministero dei quali vigila e coordina l'azione", prende parte al Consiglio dei ministri con voto consultivo e "risponde di fronte alle Camere del buon andamento della magistratura".

L'idea, condivisa anche da altri costituenti, fu presto abbandonata perché era vivamente avvertito il rischio di una riproposizione del modello gerarchico piramidale, sovrapponibile a quello fascista con la dipendenza diretta dall'esecutivo. Ma nei confronti di un pm sganciato dai giudici, e perciò ancor più - per dirla con Fabrizio De Andrè - “arbitro in terra del bene e del male”²⁶ nel suo circondario, ben si riaffaccia la probabilità di riproposizione di un progetto simile. Del resto, se già ora la presidente di una commissione parlamentare propone impudentemente di convocare addirittura un giudice per chiedergli conto di una sentenza²⁷, è ragionevole la previsione di un futuro assestamento

²³ La previsione figurava già nel d.d.l.c. Berlusconi-Alfano A.C. 4275 del 2011 reperibile in <https://documenti.camera.it/dati/leg16/lavori/stampati/html/frontespizi/16PDLo047600.html>

²⁴ Come da ultimo argomenta N. Zanon, *Perché non è ben avere un altro CSM*, in “Associazione deicostituzionalisti.it”, 21 ottobre 2024. La commissione bicamerale D'Alema del 1997, in <https://leg13.camera.it/parlam/bicam/rifcost/docapp/rel7.html>, aveva inserito la stessa previsione in legge costituzionale: “Il Consiglio superiore della magistratura ordinaria si compone di una sezione per i giudici e di una sezione per i magistrati del pubblico ministero”.

²⁵ Lo preconizza M. Pera, *La separazione delle carriere da sola non basta*, in “Il foglio”, 3 febbraio 2025. La lacuna viene segnalata anche da L. Violante, *Qualche dubbio sulla riforma della giustizia*, in “Corriere della sera”, 20 luglio 2025.

²⁶ F. De Andrè, *Un giudice*, 1971, reperibile on line.

²⁷ https://www.lastampa.it/torino/2025/09/12/news/sentenza_lucia_regna_parlamento_convoca_giudice-15306144/

bilanciato dei poteri con l'assoggettamento di un corpo separato, altrimenti potentissimo, al ministro o altra autorità esterna.

Saggia la considerazione che “oggi la separazione delle carriere è in realtà un problema secondario, che non merita di invelenire ulteriormente i rapporti tra parlamento, avvocati e magistrati. Questo perché l'urgenza più immediata è ridare alla giustizia un minimo di efficienza”. A farla qualche anno fa era l'allora pm Nordio, che oggi da ministro ha cambiato opinione²⁸.

7. Il sorteggio: inefficace contro il correntismo e in violazione del principio elettivo

Analogamente è illusorio pensare che la finalità di bloccare la trasformazione delle correnti da gruppi di idee a gruppi di potere possa essere realizzata con il sorteggio. L'idea non è improvvisata perché trova il precedente in una proposta Msi del 1970²⁹ ma la dea bendata potrà evitare, semmai ed è auspicabile, il carrierismo, tarlo corrosivo del principio di uguaglianza di tutti i giudici pur nella diversità di funzioni. Potrà evitare, cioè, che ci si impegni nelle correnti con l'aspettativa di essere candidati al CSM e poi magari ottenere uffici direttivi o ministeriali. Non essendoci più candidature di corrente l'impegno associativo tornerebbe, invece, ad essere genuinamente un servizio alla collettività dei magistrati (ma per raggiungere questo risultato sarebbe bastato prevedere, come pure era stato ventilato³⁰, il sorteggio di un multiplo del numero dei componenti del csm, temperato dal voto del corpo elettorale tra di essi). Tuttavia, non potrà evitare il correntismo perché le correnti risorgerebbero dalle ceneri subito dopo il sorteggio, raggruppando i sorteggiati che già, anche solo idealmente, vi appartenevano o che si associno per l'occasione in lobby estemporanee per dare indirizzi e fare nomine con pattuizioni opache.

È fallace l'idea che l'autogoverno della magistratura non richieda speciali attitudini e competenze, rimesse alla valutazione degli elettori. Non è la stessa cosa che “dare l'ergastolo” (per riprendere la battuta ricorrente tra i sostenitori della riforma), tanto quanto la giurisdizione, sottoposta al principio di stretta legalità, non è la stessa cosa che l'amministrazione, soggetta alla discrezionalità e perciò orientata dalle differenze di orientamenti culturali e di concezioni dell'organizzazione giudiziaria esistenti tra i magistrati³¹.

Il sorteggio non stimola i magistrati a formarsi le competenze necessarie, a studiare problemi e soluzioni, ad esporsi nel dibattito pubblico. Al contrario, esso presuppone e stimola una magistratura piatta, in cui uno vale uno, l'uno vale l'altro, pari sono. È la concezione algebrica dell'uguaglianza, per cui “se dico $a = b$, se ne deduce che ad a potrei sostituire indifferentemente b , e dunque che $a + b = a + a = b + b$ ”³². La magistratura come corpo indifferenziato di unità numeriche, che chiunque sorteggiato può rappresentare, sembra così il corpo dei sacerdoti del tempio di Gerusalemme, tra cui - racconta il Vangelo Luca (1,9) - venivano scelti a sorte quelli incaricati di bruciare l'incenso all'altare.

Certo lo scadimento dell'associazionismo in gruppi di potere c'è stato e non di rado c'è ancora. E la ripresa non potrà avvenire senza il recupero dell'osservanza stretta della deontologia giudiziaria: non semplice assenza di violazioni disciplinari ma presenza positiva, come prescrive l'art. 54 della Costituzione, di “disciplina e onore” nell'adempimento delle funzioni³³.

²⁸ C.Nordio - G. Pisapia, *In attesa di giustizia. Dialogo sulle riforme possibili*, Guerini e Associati, Milano, 2010.

²⁹ V., anche per i precedenti delle altre proposte di revisione costituzionale presentate dal governo, N. Rossi, *L'estremismo istituzionale del governo Meloni. Una rivincita degli “esclusi”?*, in “Questione giustizia.it”, 26 settembre 2025.

³⁰ Sulla base del precedente di cui all'art. 5 del d.d.l. Berlusconi-Alfano, cit.

³¹ Che perciò, come osserva G. Azzariti, *Più che separare le carriere, indebolire la giustizia*, in “Questionegiustizia.it”, 12 marzo 2025, è “meglio riconoscere e regolare, anziché negare e confidare sulla fortuna del caso”.

³² A. Supiot, *Homo iuridicus. Saggio sulla funzione antropologica del Diritto*, Bruno Mondadori, Milano, 2006, p. 4.

³³ Si segnalano in tal senso le “dodici regole di deontologia giudiziaria”, in particolare il rifiuto del carrierismo, elaborate da L. Ferrajoli, *Giustizia e politica. Crisi e rifondazione del garantismo penale*, Laterza, Bari-Roma, 2024, p. 258 ss.

Ma non si può gettare con l'acqua sporca anche il bambino: che è la funzione storica, svolta dall'associazionismo, di presa di coscienza dei valori costituzionali di indipendenza della magistratura dal potere politico e di garanzia dei diritti. E, nonostante le disfunzioni e le degenerazioni produttrici di disincanto verso la magistratura, le correnti non meritano di essere discreditate come una "mala pianta"³⁴. Vale per esse, e per ogni formazione sociale, ciò che Kelsen scrive dei partiti: "il discredito dei partiti" è "un attacco, ideologicamente mascherato, contro l'attuazione della democrazia. Solo l'illusione o l'ipocrisia può credere che la democrazia sia possibile senza partiti politici"³⁵.

Dietro il sorteggio non si avverte l'esigenza di colmare un deficit di partecipazione democratica e quindi la distanza tra rappresentanti e rappresentati (i magistrati votano in misura superiore al novanta per cento) ma appunto la denigrazione degli attori della rappresentanza elettiva, nel caso le correnti come in generale i partiti e, e quindi delle procedure decisionali a base elettorale³⁶. Peraltro, i csm sono organi di rilevanza costituzionale con funzione solo occasionalmente consultiva (che in Francia, per esempio, è stata prevista per meglio integrare quella parlamentare su temi sensibili come il fine vita o epocali come il clima) ma prevalentemente deliberativa. Ciò – a differenza della separazione delle carriere, che sotto questo profilo è adiafora - pone un problema di legittimità costituzionale. La composizione dei due consigli superiori per sorteggio urta contro il principio elettivo³⁷, che la Costituzione prevede in linea generale per tutti gli organi costituzionalmente rilevanti con competenza deliberativa³⁸ (come anche per gli organi di governo degli enti locali).

Il principio elettivo, invero, "attiene all'esercizio della sovranità che l'art. 1 della nostra Costituzione dichiara appartenere al popolo"³⁹. E, ha aggiunto la Corte in riferimento alle elezioni politiche, "il diritto fondamentale di voto svolge una funzione decisiva nell'ordinamento costituzionale"⁴⁰. Tra i modi di esercizio della sovranità c'è quello elettorale, che perciò parrebbe assumere la qualità di principio supremo, non derogabile, secondo la citata sentenza 1146/1988, neppure da una legge di revisione costituzionale.

8. L'Alta Corte disciplinare: un giudice speciale?

La separatezza dell'Alta Corte disciplinare dai Consigli superiori richiama quella dei consigli di disciplina dai consigli aventi funzioni amministrative degli ordini professionali (art. 3, lett. f), d.l. 138/2011). Può far discutere questa assimilazione della magistratura alle professioni, sia pure affini (avvocatura, notariato), ma in effetti si tratta di giudicare pur sempre la professionalità dei magistrati e l'innovazione si riallaccia ad un'istanza tradizionalmente sentita e articolata in proposte di legge poi arenatesi. Il precedente è quello della citata commissione bicamerale D'Alema, che però prevedeva una semplice sezione separata all'interno dell'unico Consiglio con incompatibilità tra le due funzioni.⁴¹

Alla luce di questo precedente, nonché del modesto carico di procedimenti disciplinari per un ordine di sole diecimila unità, appare dubbia l'utilità di questa superfetazione. Peraltro, la competenza della Corte di giustizia ivi prevista riguardava tutti i magistrati, ordinari e amministrativi, nel quadro del

³⁴ Così la presidente Meloni al meeting di Comunione e liberazione reperibile in <https://www.governo.it/it/articolo/intervento-del-presidente-meloni-al-meeting-di-rimini-2025/29604>

³⁵ H. Kelsen, *La democrazia*, Il mulino, Bologna, 1995 (1929), p. 63 s.

³⁶ Percepiti "come inutili rituali, come arzigogoli volti a complicare e celare" (N. Urbinati – L. Vandelli, *La democrazia del sorteggio*, Einaudi, Torino, 2020, p. 10).

³⁷ Conf. S. Bartole, *Ragionando sulla separazione delle carriere: è legittimo il sorteggio per la formazione degli organi di governo giudiziario?*, in *laCostituzione.info*, 27 agosto 2025, che giunge a chiedersi pure se il presidente della Repubblica possa rinviare la legge alle Camere sotto questo profilo prima ancora della sua sottoposizione a referendum.

³⁸ L'eccezione dei cinque senatori a vita e dei cinque giudici costituzionali nominati dal presidente della Repubblica, comunque a sua volta eletto, si giustifica nell'ambito delle prerogative attribuitegli. Non costituisce eccezione il CNEL, in quanto organo consultivo.

³⁹ Corte cost. 39/1973; conf. 35/2017.

⁴⁰ Corte cost. 1/2014.

⁴¹ "I componenti della Corte non possono partecipare ad altra attività dei rispettivi Consigli di provenienza e durano in carica fino allo scadere del mandato di tali organi. Ministero", *loc. cit.*

più generale disegno di unità della giurisdizione. Qui riguarda solo i magistrati ordinari, sicché il giudizio disciplinare sui magistrati amministrativi e contabili continuerà ad essere devoluto alla loro giustizia domestica all'interno dei consigli da loro eletti. Un'eccezione che contraddice la ratio della riforma (assimilazione dei magistrati alle altre professioni) e introduce tra i magistrati una disparità di trattamento irragionevole, non giustificata da una differenza conclamata di efficienza o rigore tra i rispettivi organi di giustizia.

L'Alta corte è anch'essa, per quattro quinti, sorteggiata. E qui ci sono dei precedenti: i giudici aggregati della Corte cost., i giudici popolari della Corte d'assise. I componenti, però, debbono essere sorteggiati tra i magistrati che svolgono o hanno svolto funzioni di legittimità: una regressione ad una visione gerarchica della magistratura, in cui i magistrati di cassazione divengono giudici non solo della legittimità dei provvedimenti ma anche della professionalità dei loro autori⁴².

Insomma, non in sé ma per i caratteri dispari e spuri con cui viene prevista, l'Alta corte sembra avere l'aria di un giudice speciale, la cui istituzione è vietata dall'art. 102 Cost. Un divieto rivolto, a mio avviso, anche al revisore costituzionale, perché la giustizia ordinaria, e non speciale, è da considerare un principio supremo rientrante nella forma repubblicana per gli effetti dell'art. 139 Cost.

9. Il rischio di alterazione dell'equilibrio persona, comunità e Stato

La persona con i suoi bisogni – per tornare al disegno costituzionale descritto all'inizio - non è stata al centro di questa riforma. Le criticità evidenziate rischiano di indebolire l'immunità delle persone da pene ingiuste in conseguenza dell'alterazione dell'equilibrio tra persona, comunità e Stato. Un pm più forte perché governato da un csm tutto suo e messo fuori ruolo rispetto al giudice – base idonea, questa, ad un suo futuro ricollocamento, all'occorrenza, alle dipendenze di un'autorità unica centrale – tende a restituire predominanza dello Stato in quella sequenza.

La persona soggetta al processo penale ha interesse ad un pm corretto e imparziale nella raccolta delle prove e ad un giudice, specie delle indagini preliminari, indipendente e non allineato, anche di fatto, al pm. Ma a tal fine quella del pm separato è una soluzione controproducente perché ne rafforza il ruolo e la funzione accusatoria. E non si vede come ne possa scaturire l'effetto indiretto di una maggiore terzietà del giudice.

Peraltro, se si fosse limitata alla separazione delle carriere, la riforma sarebbe discutibile nell'ambito dell'opportunità e dell'efficacia al fine dichiarato dalla maggioranza (giudice effettivamente terzo), su cui la diversità di opzioni è legittima. Invece, la riforma tracima su un terreno sanzionatorio dell'associazionismo. La composizione casuale, affidata alla sorte, dei consigli superiori e dell'organo di giustizia disciplinare ne annullano la rappresentatività e indeboliscono, rendendola imprevedibile, la loro funzione contromaggioritaria nel bilanciamento costituzionale tra poteri, fatto di pesi e contrappesi, di limiti e controllimiti.

La riforma si rende così tributaria della politica che Giuseppe Dossetti, a proposito della “grande riforma” costituzionale annunciata dal governo Berlusconi nel 1994, definì “mitologia sostitutiva”⁴³: consistente nella sostituzione ideologica e culturale delle cause reali con altre simboliche, per cui le inefficienze dipendono non dall'incapacità di governare problemi vecchi e nuovi ma dalla Costituzione. Così, nel campo della giustizia, se il giudice non è sufficientemente terzo è perché fa parte dello stesso ruolo del pm; se l'associazionismo degenera è perché i magistrati votano i loro rappresentanti; se la giustizia disciplinare è buonista è perché il giudice non è separato dal csm.

In realtà le cause sono diverse e più complesse. Tra le tante, che non è il caso di elencare in questa sede, la mancanza di interventi legislativi per attenuare significativamente gli intollerabili ritardi della giustizia penale, che spingono - specialmente nei processi con risonanza mediatica, anche ossessivamente seguiti dall'opinione pubblica - verso una concentrazione del processo nella fase delle indagini preliminari: una giustizia anticipata, incostituzionalmente sommaria e

⁴² S'immagini il consigliere di cassazione Carnevale, che – come riporta *wikipedia* alla voce relativa - considerava i colleghi Falcone e Borsellino “due incapaci con livello di professionalità prossimo allo zero”, giudice non solo dei loro provvedimenti ma anche, se sorteggiato, della loro professionalità.

⁴³ G. Dossetti, *La Costituzione: principi da custodire e istituti da riformare*, in *I valori della Costituzione*, a cura di S. Marotta, La città del sole, Napoli, 1996, p. 196 s.

approssimativa, che così si espone al rischio del “processo offensivo”, nel quale secondo Cesare Beccaria “il giudice che si identifichi con l’accusatore diviene nemico del reo, perché non cerca la verità del fatto, ma cerca nel prigioniero il delitto”⁴⁴.

Piegata impropriamente a risolvere problemi contingenti e specifici, la riforma ha le movenze e le finalità di una legge ordinaria sotto forma di legge costituzionale. Non ha il dna della “legge superiore”, presbite e perciò destinata a durare nel tempo. Le riforme costituzionali fatte a stretta maggioranza – e questa anche su testo “blindato”, data la decisione governativa di non consentire emendamenti – provocano una reazione di rigetto, come dimostra la vicenda dell’autonomia differenziata. Probabilmente, la responsabilità del muro contro muro, deleterio per il necessario compromesso costituzionale, non è solo delle forze governative ma, sia pure in misura minore, anche di quelle di opposizione e della stessa associazione dei magistrati, da un lato, e dell’unione delle camere penali, dall’altro. E, peraltro, il clima generale di polarizzazione politica esistente nel paese ha impedito di valutare soluzioni che, in particolare per il csm e per la corte disciplinare, erano, come sopra accennato, in astratto possibili senza toccare gli articoli 104 e 105 Cost.

10. La tradizionale tensione tra politica e giustizia

La riforma, data la sua prevedibile inefficacia relativamente ai fini dichiarati, ha valore simbolico e mira piuttosto ad aggiustare il *trade-off* tra giustizia e politica in senso favorevole a quest’ultima.

La continua tensione tra politica e giustizia non è eccezionale. La si riscontra anche in altri paesi e per questioni simili: incriminazioni di politici, come in Francia Le Pen e Sarkozy, o loro parenti, come in Spagna quelli di Sanchez; immigrazione e indipendenza dei contrappesi dell’esecutivo (quale la Federal Reserve), come negli Stati Uniti⁴⁵.

Ed è, si può aggiungere, una costante nel tempo se pensiamo che l’illuminista antigiacobino Condorcet nel suo saggio sui dispotismi annoverava quello dei tribunali come “il più odioso di tutti”. Altro contesto storico, certo, ma rimane che quando si riduce la democrazia al consenso, come è tipico del populismo, chi ha i numeri mal sopporta il controllo di legalità rimesso alla magistratura. Questa, invero, costituzionalmente non si fonda sul consenso ma sul sapere sicché i suoi provvedimenti possono essere dissonanti dalle linee governative. E in questi casi rinfocola la tensione il non darvi esecuzione con il motivo che quella del giudice “non è la bocca della verità, si possono avere opinioni diverse”⁴⁶. Così come la continua delegittimazione delle magistrature come “politicizzate”⁴⁷.

Il rapporto corretto tra giustizia e politica si costruisce da parte della magistratura solo con un recupero della legittimazione garantistica, e non con quella illusoria del consenso popolare. E, dal lato della politica, con il recupero del rispetto della distinzione dei poteri e, quindi, della giurisdizione.

Altrimenti si continua ad alzare il deleterio muro di diffidenza. Non è una novità nella storia italiana. Già nel 1921, nel discorso inaugurale dell’anno accademico all’università di Siena, Piero Calamandrei osservava: “Questi magistrati che sono la voce vivente della legge e la incarnata permanente riaffermazione della autorità dello Stato, si accorgono che lo Stato agisce talora come se fosse il loro più aperto nemico: sentono che se vogliono seguire a rendere giustizia, devono farlo, più che in

⁴⁴ C. Beccaria, *Dei delitti e delle pene*, 1764, cap. 17, reperibile *on line*.

⁴⁵ P. Guerrieri, *Trump, la Corte suprema e i contrappesi costituzionali*, in *rivistailmulino.it*, 29 settembre 2025.

⁴⁶ Così il ministro degli esteri Tajani sul mandato di arresto, non eseguito, della Corte penale internazionale nei confronti dell’imputato Almasri, in <https://www.youtube.com/watch?v=ySSADEeZwM>. Più di recente, a riguardo dell’abbordaggio di una flottiglia in acque internazionali da parte della marina israeliana, lo stesso ha ribadito che “il diritto internazionale è importante, ma fino ad un certo punto”, in <https://www.youtube.com/shorts/6gsKUyQQIyQ>.

⁴⁷ Non ha perso l’occasione di farlo *urbi et orbi* all’assemblea dell’ONU la presidente del consiglio Meloni in <https://www.governo.it/it/articolo/l'intervento-del-presidente-meloni-all80-assemblea-generale-delle-nazioni-unite/29842>

nome dello Stato, a dispetto dallo Stato, il quale ... fa di tutto per neutralizzare, per corrompere, per screditare... l'opera loro" ⁴⁸.

Parole di un secolo fa ma sembrano scritte nei tempi nostri.

⁴⁸ P. Calamandrei, *Governo e magistratura*, in *Opere giuridiche*, a cura di M. Cappelletti, II, Morano, Napoli, 1966, p. 216.