

## **Al referendum del 22-23 marzo, votare «NO» per contrastare un pericoloso assalto allo Stato di diritto**

*di Gianfranco Gilardi*

*già presidente del Tribunale di Verona,  
componente del Comitato scientifico di Questione giustizia*

Sommario: 1. La Costituzione italiana e il suo progetto. - 2. Le garanzie correlate alla realizzazione del progetto costituzionale. In particolare, le garanzie a tutela dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura. - 3. Il cammino della Costituzione. - 4. Un progetto ancora incompiuto. - 5. Le norme della Costituzione sottoposte alla consultazione referendaria del 22 e 23 marzo 2026. - 5.1. Considerazioni generali. - 5.2. L'insussistenza di ragioni a sostegno delle modifiche proposte. - 6. L'assalto alla Costituzione e allo Stato di diritto. A) Prima fase. B) Fase di completamento. - 7. Conclusioni

### **1. La Costituzione italiana e il suo progetto**

Nei prossimi giorni gli italiani saranno chiamati ad esprimere un «sì» o un «no» sul seguente quesito<sup>1</sup>: «Approvate il testo della legge di revisione degli artt. 87, decimo comma, 102, primo comma, 104, 105, 106, terzo comma, 107, primo comma, e 100 della Costituzione approvata dal Parlamento e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 30 ottobre 2025 con il titolo "Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare"»?<sup>2</sup>

Il testo di legge, se confermato dal referendum, inciderebbe profondamente sul tessuto della Costituzione italiana la quale (frutto di un ampio confronto e di una vasta convergenza tra le diverse culture presenti nel Paese, che intendevano la politica – per usare le parole di Nilde Iotti- «come dovere e non come merce») - è nata all'indomani di tragedie che avevano sconvolto l'umanità ed ha voluto codificare la nuova tavola di valori e di garanzie dirette a far sì che fosse realizzata per tutti una società più sicura, più libera e più giusta. Di qui, non soltanto «il ripudio della guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali» (art. 11); non soltanto l'affermazione che «la sovranità appartiene al popolo», ai cittadini - uomini e donne - che tornano ad essere arbitri del proprio destino e quella sovranità esercitano «nelle forme e nei limiti della costituzione» (art. 1, secondo comma), ma anche la scelta di far precedere la descrizione del catalogo dei diritti e dei doveri a quello delle norme sugli organi dello Stato, per rendere ancora più chiaro che l'attuazione dei primi costituisce un vincolo e la stessa ragion d'essere dei secondi. Dalle disposizioni relative alle libertà classiche, che si esprimono come diniego di invasione da parte di ogni altro potere, a quelle relative ai rapporti etico-sociali; dai diritti pubblici collettivi, come il diritto al voto e quello di associarsi in partiti politici per concorrere a determinare la politica dello Stato, in cui si manifesta uno dei passaggi più netti dalla condizione di suddito a quella di cittadino, ai diritti sociali, in un quadro in cui il riferimento ai valori di solidarietà che debbono improntare anche i rapporti economici si cementa ad altri due cardini della nuova costituzione repubblicana: l' art. 3, primo comma, secondo cui «tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di

<sup>1</sup>Recepito con decreto del Presidente della Repubblica del 7 febbraio, pubblicato in G.U. Serie Generale n. 31 del 07 febbraio 2026.

<sup>2</sup> Il quesito referendario è stato così riformulato dalla Corte di cassazione con ordinanza del 6 febbraio 2026 pronunciata a seguito dell'iniziativa del Comitato di 15 promotori, che il 28 gennaio aveva depositato all'Ufficio centrale per i referendum 550 mila sottoscrizioni raccolte online sul diverso quesito poi accolto dalla Cassazione. La nuova formulazione, pur restando complessa, è senz'altro migliorativa rispetto al testo originario («Approvate il testo della legge costituzionale concernente norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 253 del 30 ottobre 2025?») che, in contrasto con l'art. 4 della legge n. 352/1970 («Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo») non conteneva alcun riferimento agli articoli della Costituzione su cui avrebbe dovuto svolgersi la consultazione referendaria.

opinioni politiche, di condizioni personali e sociali», e l'art. 3, secondo comma, che indica l'uguaglianza non come un proclama astratto, ma come un compito preciso che impegna la Repubblica, con tutte le sue istituzioni, «a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese»: di talché possa realizzarsi il progetto di persone libere che, potendo contare su un lavoro, una casa, un reddito decoroso, un'istruzione adeguata, possano formarsi una famiglia, educare e assistere i loro figli, coltivare le proprie aspirazioni in un contesto di sicurezza, manifestare liberamente il proprio pensiero, concorrere nelle forme democratiche alla vita politica dello Stato, accedere alla giustizia per tutelare i propri diritti, condurre una vita dignitosa anche quando si è ammalati, o vecchi o disoccupati. Si tratta insomma di un nuovo concetto di cittadinanza, intesa non come riferimento a un'appartenenza territoriale, ma come godimento effettivo di diritti e come adempimento puntuale dei doveri cui ciascuno è tenuto nella comunità cui appartiene.

## **2. Le garanzie correlate alla realizzazione del progetto costituzionale. In particolare, le garanzie a tutela dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura**

Per realizzare questi obiettivi sono stati previsti istituzioni e organi preposti al funzionamento della vita repubblicana e al raggiungimento dei fini che la Costituzione si prefiggeva, a ciascuno dei quali sono affidati specifici compiti in modo da assicurare la divisione e, insieme, il bilanciamento e l'armonia dei poteri.

Affermare che la sovranità del popolo deve essere esercitata nelle forme e nei limiti della Costituzione, significa infatti stabilire il principio che anche lo Stato è assoggettato alle regole che esso stesso pone, fino a quando tali regole non siano modificate o sostituite con le modalità e secondo le procedure previste. E significa assicurare che le regole contenute nelle leggi non siano in contrasto con la tavola inviolabile dei valori fissata dalla Costituzione. È il concetto di Stato di diritto, per garantire il quale è stato tra l'altro istituito un apposito organo - la Corte costituzionale - che ha tra i propri compiti quello di giudicare, ogni qualvolta ne sia investito da un giudice dello Stato nell'ambito di una controversia, della conformità alla Costituzione delle leggi e degli altri atti aventi forza di legge dello Stato e delle Regioni.

Ogni diritto si accompagna ai doveri, sia nella vita individuale e nella vita privata, sia nei rapporti pubblici e nell'esercizio degli stessi poteri legittimamente esercitabili. Per questo è stato previsto che «tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi», con il compito dello Stato di assicurare ai non abbienti i mezzi per agire e difendersi in giudizio (art. 24), è stato sancito il diritto al processo giusto e alla sua ragionevole durata (art. 111) ed è stato espressamente stabilito - inserendo tale previsione in un insieme di garanzie costituzionali volte a tutelare l'autonomia e l'indipendenza di ciascun giudice e della magistratura nel suo complesso - che nell'esercizio delle loro funzioni «i giudici sono soggetti soltanto alla legge», in quanto è proprio la certezza che il giudice sia soggetto solo alla legge, non agli ordini o alle pressioni di altri poteri, esterni o interni alla magistratura, la garanzia fondamentale che la giustizia sia amministrata in modo imparziale a tutela dei diritti di tutti e nei confronti di tutti senza distinzione. I giudici non possono rifiutarsi di applicare le leggi del Parlamento, anche quando non le condividano, salvo il dovere di sospenderne l'applicazione e di sollevare questione di legittimità costituzionale quando le leggi appaiano in contrasto con la Costituzione. Ma nessun potere dello Stato può contrastare l'autonomia dei giudici nell'interpretazione e applicazione della legge, anche quando si tratti di interpretazioni non gradite, fermo il diritto delle parti del processo di impugnare, con i rimedi previsti dall'ordinamento giuridico, le decisioni ritenute sbagliate, e fatto salvo il controllo democratico dell'opinione pubblica sui provvedimenti giurisdizionali e sull'attività giudiziaria.

Al fine di garantire il principio dell'autonomia e indipendenza della magistratura, in coerenza con l'assetto dell'ordine giudiziario risultante dalle altre norme contenute nella Parte II, Titolo IV (oltre a quella di cui all'art. 25 che, sancendo il principio del giudice naturale precostituito per legge, da un lato preclude la possibilità di scelta a posteriori del giudice a seconda degli interessi in gioco o della qualità delle parti, dall'altro concorre a delineare il pluralismo interpretativo quale connotazione intrinseca della funzione giurisdizionale), venne istituito il Consiglio superiore della magistratura, specificamente concepito dal Costituente quale barriera contro i rischi di condizionamento che,

nell'assetto dello Stato pre-repubblicano, derivavano dall'assetto gerarchico - burocratico della carriere e dalla sua riconduzione alla sfera del controllo politico attraverso il circuito Ministro - Corte di cassazione - capi degli uffici giudiziari. Sono stati così devoluti al Consiglio superiore i poteri in tema di assunzioni, assegnazioni e trasferimenti, promozioni e provvedimenti disciplinari nei confronti dei magistrati (art. 105 Cost.) prima spettanti al Ministro, al quale rimangono attribuiti - ferme le competenze del Consiglio superiore della magistratura, ed in una logica di leale cooperazione istituzionale più volte sottolineata anche dalla Corte Costituzionale - l'organizzazione ed il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia (art. 110). La particolare composizione mista del Consiglio (formato - oltre che dai due membri di diritto - per due terzi da componenti eletti da tutti i magistrati ordinari appartenenti alle varie categorie, e per un terzo dal Parlamento in seduta comune tra professori ordinari di università in materie giuridiche ed avvocati, dopo quindici anni di esercizio: art. 104), la previsione del Presidente della Repubblica quale suo presidente, e quella dell'elezione del vice presidente da parte dello stesso Consiglio, che lo sceglie tra i componenti eletti dal Parlamento, valgono poi ad assicurare i principi del governo autonomo evitando ad un tempo la separazione istituzionale del Consiglio e della magistratura.

E' opportuno sottolineare che il Costituente, fissando l'elettività come regola per la nomina dei suoi componenti, ha inteso far riferimento alla base fiduciaria sottesa al criterio elettivo, valorizzando il voto come strumento idoneo a individuare idoneità e capacità dell'eligendo sul presupposto che «il Csm non è un consiglio di amministrazione, ma un organo di garanzia rappresentativo di idee, prospettive, orientamenti, su come si effettua il governo della magistratura e su come si organizza il servizio giustizia»<sup>3</sup>.

### 3. Il cammino della Costituzione

La Costituzione non ha avuto un percorso facile ed anzi il suo cammino è stato fin dall'inizio ostacolato dalle forze ostili al cambiamento che avrebbero voluto confinarne le regole e i principi al rango di semplici dichiarazioni programmatiche, non impegnative per lo Stato se non nei limiti in cui gli organi preposti alla sua attuazione avessero ritenuto di poterlo fare. Furono gli anni del «congelamento» delle norme costituzionali, che ritardarono la stessa formale realizzazione di istituzioni essenziali come la Corte costituzionale e il Consiglio superiore della magistratura.

Ma non appena la Corte costituzionale ha potuto entrare in funzione, ed i giudici hanno acquistato consapevolezza che l'essere soggetti solo alla legge non è un privilegio per starsene comodamente indisturbati ma implica, tra gli altri doveri, quello di interpretare ogni norma in senso conforme alla Costituzione, ecco le libertà civili e democratiche uscire dal rango delle dichiarazioni semplicemente «programmatiche»; ecco ridursi progressivamente la sfera della discrezionalità amministrativa; i colpi di piccone al codice di procedura penale e alle tante altre leggi illiberali; ecco emergere l'uguaglianza di fronte alla legge, i diritti dei lavoratori, la tutela della salute e della sicurezza nella fabbrica e fuori, gli interessi diffusi e collettivi, l'impegno per la pace, la democratizzazione dell'apparato giudiziario e delle sue regole. Il valore fondativo del principio di soggezione del giudice solo alla legge, con i suoi effetti dirompenti rispetto al conformismo, alla gerarchia, alla apoliticità intesa come dipendenza e passività culturale e come consonanza al potere politico dominante, costituì il ponte che apriva il diritto all'esterno, verso la società e i suoi bisogni di giustizia, fu la premessa su cui innestare la denuncia delle norme illiberali e che favorì la crescita dell'indipendenza e la sburocratizzazione della funzione giudiziaria.

Ed è certamente grazie anche all'opera della giurisprudenza e all'interpretazione delle Corti, quale si è andata altresì formando nel più ampio tessuto internazionale e comunitario, che il catalogo dei diritti ha potuto svilupparsi in direzioni un tempo impensate: dal diritto alla casa e al lavoro, alla tutela della salute e dell'ambiente, dal diritto all'identità personale a quello di autodeterminazione e all'obiezione di coscienza; dai diritti sociali, a quello della privacy e della riservatezza, e ancora su fino alla bioetica ed alle frontiere in cui è più incerto lo stesso confine tra morale e diritto. È in questo cammino di insopprimibile espansione dei diritti che è venuta emergendo, dentro il vecchio impianto

<sup>3</sup> Così R. Romboli nell'intervento per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2026, in *Questione Giustizia* online, 23 febbraio 2026 <https://www.questionegiustizia.it/articolo/intervento-di-roberto-romboli-per-l-inaugurazione-dell-anno-giudiziario-2026-corte-d-appello-di-genova-31-gennaio-2026>

dello stesso codice civile, la figura del consumatore nelle varie implicazioni inerenti alla sua sfera di utente di servizi, di destinatario di prestazioni sanitarie o scolastiche, di risparmiatore, di titolare di diritti sociali o collettivi; sono venute affiorando in forme nuove e pressanti antiche istanze di tutela dei minori e delle donne, hanno acquistato più consistenza il diritto di uomini liberi a una informazione non manipolata, si è venuta delineando l'idea di una cittadinanza che va oltre i confini territoriali dello Stato per aprirsi a una visione più ampia dei diritti umani e universali.

Di questo percorso verso l'attuazione delle istituzioni preposte a presidio dell'assetto costituzionale della magistratura e, per il loro tramite, all'affermazione ed alla crescita dell'indipendenza dei magistrati sono state parti importanti, oltre al ruolo del governo autonomo consapevolmente esercitato, anche quello dell'associazionismo giudiziario e delle stesse «correnti» della magistratura<sup>4</sup>, che continuano ad essere accumulate, per effetto di disinformazione e di valutazioni strumentali, in un giudizio di disvalore che, generalizzando singoli episodi negativi e prassi distorte che pure non sono mancate, fornisce una rappresentazione ingannevole e falsificante della realtà.

Non può certo negarsi che in un lento processo di trasformazione che ha visto scivolare l'associazionismo giudiziario dalla sua ispirazione originaria verso derive improprie, per cui agli scopi statuari e alla tutela della funzione giudiziaria, costituente la ragion d'essere della nascita stessa dell'Anm, si sono andate sostituendo a volte la protezione degli interessi particolari corporativi, le logiche del notabilato e del carrierismo, quella degli accordi «sotto banco» e le pratiche di scambio, così come non può negarsi che prassi distorte in questo senso, prevalendo sulla funzione istituzionale e sui principi di buona amministrazione, abbiano visto la luce all'interno dello stesso CSM (beninteso, con la piena connivenza della componente «laica»). Ma rispetto ai ricorrenti tentativi che con il pretesto di combattere le degenerazioni correntizie hanno mirato a colpire lo stesso associazionismo giudiziario, obiettivo costante delle varie leggi di riforma del sistema elettorale del CSM, occorre ribadire con forza e convinzione che l'associazionismo giudiziario, oltre a costituire espressione di fondamentali libertà costituzionali<sup>5</sup>, rappresenta una necessità, poiché è proprio la realtà dei fatti a dimostrare che l'associazionismo ha costituito, pur tra luci e ombre, un fattore fondamentale della crescita dell'indipendenza della magistratura, e che ciò è avvenuto grazie anche alla dialettica tra le diverse componenti ideali e culturali in cui l'associazionismo si è articolato e nel confronto tra le posizioni di cui ciascuna era portatrice sui grandi temi del ruolo del giudice e della giurisdizione nella società, dell'indipendenza esterna e interna, dell'ordinamento giudiziario, dell'organizzazione degli uffici e del lavoro dei magistrati ed altro ancora<sup>6</sup>. Continuare a sbandierare

---

<sup>4</sup> L'associazionismo giudiziario, costituito nel 1909 con la denominazione *Agmi* (Associazione generale tra i magistrati italiani) e disciolto nel 19026 dal fascismo, venne ricostituito il 21 ottobre 1945 con l'attuale denominazione (Associazione nazionale magistrati). Nella mozione finale del XII Congresso nazionale dell'Anm, tenutosi a Gardone dal 25 al 28 settembre 1965, l'Anm,, muovendo dal rifiuto della concezione che pretendeva «di ridurre l'interpretazione ad una attività puramente formalistica indifferente al contenuto e all'incidenza concreta della norma nella vita del paese», ed affermando che «il giudice, all'opposto, deve essere consapevole della portata politico-costituzionale della propria funzione di garanzia, così da assicurare, pur negli invalicabili confini della sua subordinazione alla legge, un'applicazione della norma conforme alle finalità fondamentali volute dalla Costituzione», dichiarò apertamente che spetta al giudice, in posizione di imparzialità ed indipendenza nei confronti di ogni organizzazione politica e di ogni centro di potere, di «interpretare tutte le leggi in conformità ai principi contenuti nella Costituzione, che rappresentano i nuovi principi fondamentali dell'ordinamento giuridico statale».

<sup>6</sup> Mi permetto di rinviare, per brevi accenni alla storia dell'associazionismo giudiziario e delle «correnti» in magistratura, al mio *La crisi dell'associazionismo giudiziario e la necessità di risalire la china*, in *Questione Giustizia* online, 30 ottobre 2020, <https://www.questionegiustizia.it/articolo/la-crisi-dell-associazionismo-giudiziario-e-la-necessita-di-risalire-la-china>, e ai richiami ivi contenuti.

Come osserva E. Grosso, *Referendum: il Forum ANSA con il Comitato "Giusto dire No"* <https://share.google/KJneGmeOBIDyZ4nCp>, l'esistenza delle aggregazioni ideali e culturali della magistratura ha consentito all'«ordinamento giuridico costituzionale italiano di fare un gigantesco passo in avanti», giacché, in un contesto in cui i giudici erano ancora culturalmente impregnati della vecchia cultura ereditata dall'ordinamento autoritario pre-costituzionale, fu proprio la nascita di queste articolazioni a spezzare «una certa gerarchizzazione della magistratura che allora dipendeva fortemente dagli orientamenti della Cassazione» dando attuazione al principio costituzionale, secondo cui i magistrati si distinguono tra di loro solo per diversità di funzioni: sicché «le cosiddette correnti, le articolazioni interne della magistratura

la vicenda «Palamara» come se in quella vicenda potesse sintetizzarsi la storia della magistratura, del CSM e dell'associazionismo giudiziario, è uno degli aspetti più mortificanti del degrado a cui si è spinta la propaganda referendaria a favore del «Sì»<sup>7</sup>,

#### 4. Un progetto ancora incompiuto

Ma, se è innegabile il cammino che, snodandosi dalla carta fondamentale, ha permeato progressivamente le istituzioni, modificando le leggi e modellando la società per tanti aspetti in senso più vicino al disegno costituzionale; e se non può essere contestato che ciò sia avvenuto grazie anche all'esistenza di una giurisdizione libera e indipendente, deve riconoscersi che il progetto costituzionale è ancora lontano dall'essere compiuto.

Disoccupazione, precarietà, infortuni sul lavoro, inefficienze e cattivo funzionamento delle istituzioni, carenze del sistema sanitario, ingiustizie sociali, disuguaglianze e discriminazioni, sono sotto l'occhio di tutti. Ed è superfluo ricordare i mali che affliggono la giustizia a causa della carenza di risorse oltre che della loro cattiva distribuzione. Per restare nel settore civile (e per riprendere testualmente le parole di Giorgio Costantino<sup>8</sup>) la situazione dei giudici di pace e della giustizia di prossimità è disastrosa; l'attuazione del Tribunale delle persone, dei minori e delle famiglie è stata ripetutamente rinviata e, probabilmente, il nuovo ufficio non vedrà mai la luce; in previsione della istituzione del Tribunale delle persone, dei minori e delle famiglie, sono state negate risorse ai Tribunali per i minorenni, destinati alla soppressione; non sono stati colmati i relativi vuoti di personale; mancano l'informatizzazione<sup>9</sup> e l'Ufficio per il processo che, dove esistente, si avvale di personale a tempo determinato<sup>10</sup>; si è realizzata una fuga del personale da un ufficio «oggetto di eutanasia passiva»; all'aumento delle competenze del tribunale ordinario non è corrisposto un aumento delle risorse; la digitalizzazione dei processi, infine, presuppone una collaborazione tra Ministero e Consiglio Superiore nella elaborazione dei programmi informatici che possono condizionare il funzionamento della giustizia. Nel settore penale, i «pacchetti sicurezza» che vengono ciclicamente approvati ed annunciati (frutto come sono di reazioni spesso impulsive, e di una visione pan-penalistica che rifugge dall'affrontare i nodi sottesi al malessere sociale) finiscono per alimentare «un diritto penale dell'insicurezza, ricco di raffinate tutele difensive per i «privilegiati», rigorosamente inflessibile per «gli esclusi»<sup>11</sup>, mentre - spostando lo sguardo su un altro fronte – si fa sempre più drammatica la situazione carceraria.

---

hanno svolto una funzione fondamentale per la modernizzazione del paese e per il riconoscimento di alcuni diritti costituzionali che facevano fatica ad affermarsi».

<sup>7</sup> Sul caso Palamara, con il quale comunque la magistratura italiana ha dimostrato di sapere fare i conti estromettendolo dall'ordine giudiziario, e per le riflessioni che ne sono seguite anche dentro l'ANM e le «correnti», mi permetto di rinviare al mio *Magistrati e «carriera»: ritrovare l'orgoglio delle funzioni «ordinarie»*, in *giudicedonna.it*, n. 2/2000.

<sup>8</sup> G. Costantino, *Al referendum voterò No*, in *Giustizia insieme*, 24 febbraio 2026 <https://www.giustiziainsieme.it/articolo/3835-al-referendum-votero-no>

<sup>9</sup> Nelle dichiarazioni rilasciate a *La Repubblica* del 31 gennaio 2026 la Procuratrice della Repubblica presso il tribunale per i minorenni di Torino, denunciando i gravi problemi del sistema telematico, ha osservato come gli aggiornamenti eseguiti dal DGSIA (di solito con effetti peggiorativi) ogni dieci giorni, comportano blocchi del sistema rendendo poi impossibile, a causa delle sospensioni nel frattempo intervenute, l'estrazione e il deposito di ricorsi, con conseguenti difficoltà per l'attività dell'ufficio in cui i p.m. hanno tempi ristrettissimi per chiedere la convalida di provvedimenti urgenti o la protezione per i bambini di cui si occupano. Nei quasi seimila fascicoli civili dell'Ufficio vi sono «bambini abusati o che nascono in crisi di astinenza, ragazzini che si tagliano, minori che vivono in case dove i genitori coltivano cannabis».

<sup>10</sup> Gli addetti all'Ufficio per il processo sono a tempo determinato. L'art. 2, comma 19, d. l. 19 febbraio 2026, n. 19, ha autorizzato il Ministero della giustizia, «per l'anno 2026, nei limiti delle facoltà assunzionali disponibili a legislazione vigente, ad assumere a tempo indeterminato le unità di personale».

Per più ampie informazioni si rinvia al fascicolo trimestrale n. 4/2025 di *Questione Giustizia* online, dedicato a *Magistratura Democratica e la riforma della giustizia civile. I seminari: cronache di un'esperienza* <https://www.questionegiustizia.it/rivista/magistratura-democratica-e-la-riforma-della-giustizia-civile>, ivi, a quanto rilevato nei seminari specificamente dedicati a questi temi.

<sup>11</sup> Così il Procuratore Generale presso la Corte d'appello di Perugia nell'intervento all'inaugurazione dell'anno giudiziario 2026.

## 5. Le norme della Costituzione sottoposte alla consultazione referendaria del 22 e 23 marzo 2026

A tutti questi bisogni è assolutamente indifferente il testo di riforma costituzionale su cui i cittadini saranno chiamati ad esprimere un «sì» o un «no» nell'imminente consultazione referendaria<sup>12</sup>.

Contrariamente a quanto nelle più recenti dichiarazioni va affermando la presidente del Consiglio, la riforma costituzionale non servirà a rendere la giustizia più efficiente, non avendo essa nulla a che vedere con il funzionamento del servizio giudiziario, come ha ripetutamente «confessato» (questa volta in piena aderenza con la realtà) il ministro della giustizia<sup>13</sup>; e solo «un ignorante» - secondo le parole pronunciate in Senato dall'avv. Giulia Bongiorno - potrebbe pensare che questa riforma sia destinata ad incidere sui tempi e sull'efficienza della giustizia.

Con il testo di legge che i cittadini sono chiamati a respingere o approvare:

- viene infatti introdotto il principio delle «distinte carriere dei magistrati giudicanti e requirenti»;
- l'attuale CSM, cui è attribuita anche la funzione disciplinare, viene sostituito da tre nuovi organi (il Consiglio superiore della magistratura giudicante, il Consiglio superiore della magistratura requirente e un'«Alta Corte disciplinare»);
- la composizione dei due CSM (presieduti entrambi dal Presidente della Repubblica, e di cui continuerebbero a far parte quali componenti di diritto il Primo Presidente della Cassazione per il CSM giudicante, e il Procuratore generale della Cassazione per il CSM requirente) viene affidata al seguente meccanismo:
  - \* un terzo di membri laici (professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati con almeno quindici anni di esercizio) estratti a sorte da un elenco predisposto dal Parlamento in seduta comune;
  - \* due terzi di membri togati estratti a sorte tra tutti i magistrati giudicanti per il CSM giudicante, e tra i magistrati requirenti per il CSM requirente;
  - le attribuzioni oggi previste dall'art. 105 Cost. in capo all'unico CSM, verrebbero devolute ai due nuovi organi ciascuno per quanto concerne i magistrati amministrati, con esclusione della competenza in tema di provvedimenti disciplinari, sottratta all'attuale CSM e demandata ad un'Alta Corte disciplinare, composta da 15 giudici, dei quali:
    - \* tre laici nominati dal Presidente della Repubblica tra professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati con almeno venti anni di esercizio;
    - \* tre laici estratti a sorte da un elenco di soggetti in possesso dei medesimi requisiti, che il Parlamento in seduta comune, entro sei mesi dall'insediamento, compila mediante elezione;
    - \* sei magistrati giudicanti e tre requirenti, estratti a sorte tra gli appartenenti alle rispettive categorie con almeno venti anni di esercizio delle funzioni giudiziarie e che svolgano o abbiano svolto funzioni di legittimità;
    - \* il presidente, eletto dall'Alta Corte tra i componenti laici, cioè tra i giudici nominati dal Presidente della Repubblica o tra quelli estratti a sorte dall'elenco compilato dal Parlamento in seduta comune;

<sup>12</sup> È ormai ricchissimo il quadro degli interventi a favore del NO, espressi in numerosi convegni, articoli di dottrina, riviste giuridiche, documenti associativi, contributi della stampa non allineata alle posizioni governative. Tra i testi più completi, cui si farà più volte riferimento in questo articolo, si segnala N. Rossi - A. Spataro, *Le ragioni del no*, Editori Laterza, gennaio 2026. Cfr., anche, il numero trimestrale 1-2/2025 di *Questione Giustizia* dedicato a *La riforma costituzionale della magistratura*.

<sup>13</sup> Salvo poi il tentativo di correggere sé stesso affermando a margine di un altro convegno che con la riforma i processi saranno «sicuramente velocizzati perché renderemo più efficienti sia le cariche apicali degli uffici giudiziari e poi la corte disciplinare in composizione diversa, come noi pensiamo sarà fatta, renderà anche più responsabili i magistrati che magari sono abbastanza pigri nel depositare le sentenze o nel gestire i loro processi»: attribuendo alla riforma obiettivi che le sono del tutto estranei e, nello stesso tempo, cercando di scaricare sulla magistratura le disfunzioni della giustizia in gran parte imputabili proprio al ministro della giustizia al quale - ferme le competenze del Consiglio superiore della magistratura - spettano come osservato «l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia» (richiamato art. 105 Cost.).

- contro le sentenze emesse dall'Alta Corte in prima istanza verrebbe ammessa impugnazione, anche per motivi di merito, *soltanto* dinanzi alla stessa Alta Corte, che giudicherebbe senza la partecipazione dei componenti che hanno concorso a pronunciare la decisione impugnata;
- è demandato alla legge di determinare gli illeciti disciplinari e le relative sanzioni, indicare la composizione dei collegi, stabilire le forme del procedimento disciplinare e le norme necessarie per il funzionamento dell'Alta Corte e assicurare che i magistrati giudicanti o requirenti siano rappresentati nel collegio.

### 5.1. Considerazioni generali

A prescindere dall'esame delle singole disposizioni, di cui si parlerà nei prossimi paragrafi, ciò che prima di ogni altra cosa colpisce, forse la principale ferita, è legata alla considerazione che la Costituzione dovrebbe rappresentare il frutto di una convergenza dei diversi schieramenti politici intorno a valori comuni: quale è, appunto, la Costituzione del '48, scaturita dalla lungimiranza e dal confronto sereno e responsabile di uomini e donne che - incarnando il senso dello Stato ed avendo a cuore i concetti fondamentali della *solidarietà* (intesa come impegno operativo quotidiano e costante, che coinvolge ogni organo dello Stato, ogni istituzione e ciascuno di noi nella faticosa costruzione dell'ordinamento giuridico) e della *dignità della persona*, i due pilastri dell'intero costituzionalismo moderno - hanno concorso a far sì che nel nuovo patto prevalessero non l'intransigenza, il settarismo dottrinario e l'attaccamento alla propria ideologia, ma la valorizzazione di ciò che unisce, la ricerca di punti di accordo per dare risposte concrete ai reali bisogni del Paese.

Niente di questo spirito si rinviene nell'opera di smantellamento costituzionale cui stiamo assistendo, la cui caratteristica più evidente è – all'opposto – quella della *divisività*, ciò di cui hanno piena consapevolezza i promotori della riforma i quali, anziché agire per evitarla, non si stancano (fiancheggiati da campagne mediatiche compiacenti, per non dire servili) di alimentarla con le sistematiche aggressioni ai giudici che emettono decisioni non gradite, prescindendo da e/o ignorando del tutto la motivazione dei relativi provvedimenti<sup>14</sup>; falsificazioni sistematiche continue della realtà; utilizzazione strumentale ed alterata di casi giudiziari che nulla hanno a che vedere con i temi - presi a pretesto per rimaneggiare la Costituzione - della terzietà e imparzialità del giudice; la parità delle parti nel processo; il deprecato «correntismo»; la supposta esenzione dei magistrati (allusivamente additati anche per questa via come una «casta» di impuniti) da conseguenze per gli

---

<sup>14</sup> Basterebbe ricordare i gravissimi attacchi, anche personali, rivolti ai giudici per i provvedimenti emessi in materia di immigrazione, attacchi dei quali può richiamarsi, tra i tanti, quelli sferrati nei confronti della giudice Apostolico, mentre nei giorni più recenti (appena dopo che il Presidente Mattarella aveva sottolineato la necessità del necessario rispetto tra le istituzioni: cfr. nota 7 che segue), la presidente del Consiglio per due sere consecutive ha diffuso sui suoi social un video contro i giudici di Palermo (iscrivendoli alla «parte politicizzata della magistratura» pronta «a mettersi di traverso»)- che avevano disposto un risarcimento alla ong Sea Watch condannando tre ministeri e la prefettura per un fermo dichiarato illegittimo della nave allora comandata da Carola Rackete. Ancora la *premier*, il giorno precedente, si era scagliata con un altro video contro la sentenza del 10 febbraio con la quale il tribunale di Roma ha condannato il ministero dell'Interno al risarcimento di 700 euro per il trasferimento illegittimo di un cittadino algerino da un Cpr italiano alla struttura di Gjadër in Albania. Secondo le parole della presidente del Consiglio, «gli italiani hanno votato il centrodestra anche per questo, per ristabilire regole chiare e farle rispettare e il governo lo sta facendo con determinazione nonostante una parte politicizzata della magistratura continui a ostacolare ogni azione volta a contrastare l'immigrazione di massa». E sempre la presidente del Consiglio (dando prova di ignorare del tutto i principi e le norme che regolano la delicatissima materia a tutela dei diritti dei bambini alla salute, allo studio e alle relazioni, a partire dall'art. 30 Cost. ove è richiamato il diritto ed il dovere dei genitori “di mantenere, istruire ed educare i figli” ed è richiesto allo Stato di intervenire “nei casi di incapacità dei genitori”) è tornata ad aggredire i giudici del Tribunale per i minorenni de l'Aquila nella vicenda relativa alla cosiddetta «famiglia nel bosco», parlando di un'«assurda concatenazione di decisioni dal chiaro tenore ideologico», e sentenziando non essere «compito della giustizia, e dello Stato in generale, sostituirsi ai genitori, decidere come vadano educati i figli, imporre uno stile di vita fondato su standard che sono chiaramente ideologici». Sulla vicenda, che ha visto anche questa volta l'ennesima intromissione del ministro Salvini, e in relazione alla quale è stata disposta persino un'ispezione ministeriale, cfr. il comunicato dell'A.I.M.M.F.- Associazione Italiana dei Magistrati per i Minorenni e per la Famiglia in data 9 marzo 2026.

errori commessi e per le eventuali deviazioni in cui siano incorsi<sup>15</sup>. Da simili attacchi, propri di chi coltiva la pretesa di sostituire le proprie «sentenze» a quelle degli organi istituzionalmente deputati ad emanarle, non sono immuni anche gli altri organi di garanzia, come la Corte dei Conti<sup>16</sup>, la Banca d'Italia, la stampa non asservita; né si è mancato di coinvolgere la stessa figura del Capo dello Stato (che del Csm è presidente) quando il ministro della giustizia, in una delle sue ripetute e non felici esternazioni<sup>17</sup>, non ha esitato a dichiarare che il sorteggio dei componenti togati avrebbe eliminato il «meccanismo para-mafioso», «il verminaio correntizio», «il mercato delle vacche» delle nomine dei magistrati al Csm<sup>18</sup>.

Nella vicenda referendaria, dunque, non può non cogliersi la manifestazione estrema dell'insofferenza verso i controlli di legalità, ai quali nessuno può avere la pretesa di essere sottratto. Come ci ricorda G. Zagrebelsky, «c'è una cosa semplice, antica come il diritto romano, chi governa non è sopra la legge. È dentro la legge, come tutti gli altri». Il voto, il «mandato popolare», «non è un lasciapassare per piegare le regole. È una responsabilità in più. La democrazia non è il potere della maggioranza senza limiti, è il potere della maggioranza dentro i limiti della legge».

E mentre il ministro Nordio si spinge a dichiarare che la vittoria del «no» al referendum «sarebbe una vittoria dell'ala estrema della magistratura, che ipotecherebbe la politica»<sup>19</sup>, ancora da ultimo la presidente del Consiglio non ha esitato ad affermare che questa riforma è «la risposta più adeguata a una intollerabile invadenza che non fermerà l'azione di governo» e che, se passerà il «sì», non ci

<sup>15</sup> Per spingere al «Sì» i cittadini, che delle inefficienze e dei ritardi della giustizia non possono certo essere soddisfatti, si continua a diffondere l'ingannevole messaggio che tali disfunzioni verrebbero risolte dalla riforma costituzionale, ignorando la paziente applicazione degli operatori che, tra mille difficoltà, cercano ogni giorno di assicurare il funzionamento della giustizia, e aumentando il rischio che i cittadini «smettano di fidarsi nello stato e comincino a farsi giustizia da soli» (così E. Grosso, *op. cit.*).

<sup>16</sup> Sulla riforma della Corte dei conti di cui alla l. 7 gennaio 2026, n. 1 cfr. A. Carapellucci, *La riforma della Corte dei conti nella crisi dell'Amministrazione*, in *Questione giustizia* online, 25 febbraio 2026, <https://www.questionegiustizia.it/articolo/la-riforma-della-corte-dei-conti-nella-crisi-dell-amministrazione>; M. T. Polito, *La riforma della Corte dei conti e la riforma della giustizia a confronto*, in *Giustizia insieme*, 2 marzo 2026 e, più recentemente, E. Lupo, *Una conferma degli inganni della riforma: la concezione del P.M. nella nuova disciplina della Corte dei conti*, in *Questione giustizia* online, 13 marzo 2026 <https://www.questionegiustizia.it/articolo/postilla-lupo>

All'inaugurazione dell'anno giudiziario 2026 della magistratura contabile il Procuratore generale della Corte dei conti non ha mancato di rilevare come la gerarchizzazione delle Procure, che il governo è delegato ad attuare in base alla legge in considerazione, «si pone in contrasto con i principi costituzionali di autonomia e indipendenza», osservando come sia del pari preoccupante «la previsione di una separazione delle funzioni, se non addirittura delle carriere, tra magistrati giudicanti e requirenti»: una novità che «comporterebbe seri problemi di carattere ordinamentale, oltreché organizzativi», dal momento che «l'intervento riguarderebbe, a organico vigente, poco più di cento pubblici ministeri su un totale di 630 magistrati». Negli interventi di diversi Procuratori regionali della Corte è stato inoltre messo in luce come la riforma, ridisegnando la responsabilità di amministratori e funzionari pubblici, abbia finito per introdurre un tetto ai risarcimenti per i danni erariali

<sup>17</sup> Il ministro Nordio (che nel maggio 1994 aveva firmato un documento dell'Anm in cui si esprimeva contrarietà alla separazione delle «carriere») ha tra l'altro affermato in più di un'occasione, incorrendo nell'ennesima *fake news*, che la separazione delle carriere sarebbe «consustanziale al processo accusatorio» e costituirebbe un coerente sviluppo del c.p.p. del 1989. Per la smentita di tale assunto si rinvia, tra gli altri, a G. Lattanzi, *Perché NO*, in *Giustizia insieme*, 25 febbraio 2026 <https://www.giustiziainsieme.it/articolo/3837-perche-no-secondo-giorgio-lattanzi>; *Riflessioni su Vassalli e la riforma a partire da un dialogo con G. Lattanzi e A. Macchia*, ivi, 1 marzo 2026 <https://www.sistemapenale.it/it/opinioni/gialuz-giuliano-vassalli-e-la-riforma-costituzionale-della-magistratura>

<sup>18</sup> Com'è noto, subito dopo l'esternazione di Nordio il Presidente della Repubblica, per la prima volta in undici anni, ha ritenuto di dover presiedere una seduta plenaria del Csm (quella ordinaria del 18 febbraio) «per la necessità e il desiderio di sottolineare, ancora una volta, il valore del Csm. Soprattutto, la necessità di ribadire il rispetto che occorre particolarmente da parte delle altre istituzioni, nei confronti di questa istituzione».

<sup>19</sup> Il disegno di riforma costituzionale, proposto all'insegna di una giustizia affidata a giudici che sarebbero «finalmente» terzi ed imparziali, si rivela di per sé, per questo solo fatto, come uno strumento di delegittimazione della magistratura ed anzi dell'istituzione giudiziaria, quasi che la giustizia fosse stata sino ad ora amministrata da giudici né terzi né imparziali, ma politicizzati «a sinistra», con una rappresentazione grottesca che finisce per risultare offensiva non solo per i magistrati etichettati quali «toghe rosse», ma anche per quelli che, emettendo provvedimenti graditi alla maggioranza politica, dovrebbero essere correlativamente e per converso, essere qualificati come espressione di una politicizzazione «a destra».

saranno più sentenze contrarie al governo, non ci saranno più giudici che «impediscono di governare», verrà posta fine alle sentenze «assurde».

Si è al cospetto di una riforma costituzionale perseguita restando sordi a qualunque voce critica, sbarrando ogni barlume di dibattito non solo sugli emendamenti proposti dalle opposizioni, ma all'interno della stessa maggioranza, ed imprimendo una straordinaria forzatura dei tempi che ha caratterizzato l'iter di formazione della legge<sup>20</sup> e che si sarebbe voluto replicare anche riguardo ai tempi di indizione della consultazione referendaria, che solo la richiesta da parte di 15 cittadini volta a promuovere la raccolta di almeno 500.000 firme di elettori per chiedere il referendum, ha consentito di posticipare di tre settimane - conseguendo in tal modo la disponibilità di un maggior lasso di tempo per il confronto sulla riforma - rispetto alla data del 1 marzo che il governo avrebbe voluto imporre<sup>21</sup>.

## 5.2. L'insussistenza di ragioni a sostegno delle modifiche proposte

Quanto precede costituisce la chiave di lettura di una riforma perseguita non *per* la giustizia, ma *contro* (se non, a volte, persino in *odio*<sup>22</sup> a) la magistratura ordinaria<sup>23</sup>, che si vorrebbe docile e supina alla volontà della maggioranza politica al governo<sup>24</sup>.

Le modifiche proposte non hanno alcun fondamento; né, infatti, alcuna attendibile giustificazione si è riusciti a darne.

**a)** Non quella che fa riferimento alla presunta necessità di separazione delle carriere, giacché in realtà ai fini del corretto svolgimento della giurisdizione non vi è nulla più da separare. Premesso che con riferimento alla magistratura non di «carriere» dovrebbe parlarsi, ma di passaggi nelle funzioni (ed infatti in base all'art. 107, terzo comma Cost., che per questa parte rimarrebbe immutato anche dopo le modifiche proposte, «i magistrati si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni») la «separazione» nelle funzioni può considerarsi, di fatto, già realizzata. Come ampiamente ricordato dai numerosi Autori che si sono occupati dell'argomento, la richiesta di una separazione tra funzioni di giudice e funzioni risale all'epoca in cui esse erano cumulate nella stessa persona fisica del pretore. Con il c.p.p. del 1988 venne creata la figura del p.m. presso la pretura, con conseguente separazione delle funzioni accusatorie da quelle giudicanti. Con il d. lgs. n. 160/2006 e la l. n. 111/2007 i passaggi tra le due funzioni, che erano diventati particolarmente frequenti a seguito della modifica dell'art. 190 ord. giud. attuata dal decreto «Vassalli» che li aveva resi più facili, vennero limitati (d.P.R. n. 449/1988); e attualmente, in base all'art. 12 della legge n. 71/2022 che ha modificato l'art. 13 del d. lgs. n. 160/2006, è consentito un solo passaggio, entro i primi nove anni di

<sup>20</sup> Sul modo anomalo con il quale, per la prima volta in Italia, la riforma costituzionale oggetto del referendum del 22-23 marzo 2026 è stata adottata cfr., tra gli altri, E Lupo, *La "blindatura" parlamentare della riforma costituzionale della magistratura*, in *Giustizia insieme*, 13 febbraio 2026 <https://www.giustiziainsieme.it/articolo/3818-la-blindatura-parlamentare-della-riforma-costituzionale-della-magistratura>; E Balboni, *Referendum sulla giustizia: lo spirito costituente e il rischio di una riforma impropria*, su *il Domani*, 12 marzo 2026; A Ruggeri, *Sette argomenti per dire no alla separazione delle carriere dei magistrati*, in *Giustizia Insieme*, 10 febbraio 2026 <https://www.giustiziainsieme.it/articolo/3812-sette-argomenti-per-dire-no-alla-separazione-delle-carriere-dei-magistrati>

<sup>21</sup> Sulle questioni poste in quest'occasione dalla data del referendum cfr. N. Rossi, *Quale data per il referendum confermativo del 2026? Una questione di principio* *Quale data per il referendum confermativo del 2026? Una questione di principio*, in *Questione Giustizia* online, 10 dicembre 2025 <https://www.questionegiustizia.it/articolo/data-referendum>

<sup>22</sup> Ha superato, ad esempio, ogni limite di continenza istituzionale il capo di gabinetto del ministero della Giustizia, Giusi Bartolozzi, quando ha invitato a votare sì, per «togliersi di mezzo la magistratura», equiparata a un «plotone di esecuzione». Di fronte a tale gravissime affermazioni, essa si è guardata bene dal dimettersi, né il ministro ha ritenuto di doverla rimuovere dall'incarico.

<sup>23</sup> La riforma non tocca infatti la magistratura amministrativa, quella tributaria e quella contabile. Con riguardo a quest'ultima, cfr. tuttavia quanto osservato nelle note n. 15 e n. 49.

<sup>24</sup> Ancora una volta «confessorie» le dichiarazioni del ministro Nordio: «Stupisce che una persona intelligente come Elly Schlein non capisca che questa riforma gioverebbe anche a loro, nel momento in cui andassero al governo».

servizio del magistrato<sup>25</sup>, evento che nei fatti si è verificato in misura del tutto insignificante (nell'anno 2024, per esempio, su un totale di circa 9000 magistrati, sono stati 24 i passaggi da giudice a p.m. e 18 quelli in direzione opposta!<sup>26</sup>). Se si fosse voluto eliminare anche quell'unica possibilità di passaggio (forse però inopportuno, potendosi ben verificare che in nove anni di esercizio venga avvertita una maggiore idoneità o propensione per funzioni diverse da quelle, giudicanti o requirenti, sino ad allora esercitate), sarebbe stato sufficiente intervenire con legge ordinaria<sup>27</sup>, senza necessità di toccare la Costituzione

Neppure è una giustificazione quella che fonda la separazione delle carriere sulla necessità di garantire l'imparzialità e terzietà del giudice ai sensi del «nuovo» art. 111 della Costituzione, quasi che fino al 1999 (anno in cui è stata approvata la revisione costituzionale della norma) la Costituzione non richiedesse al giudice di essere terzo e imparziale, e come se solo a partire da quella data debba ritenersi costituzionalmente valido e vincolante il principio secondo cui un giudice non imparziale non è un giudice, l'imparzialità essendo strettamente connaturata alla figura stessa del giudicante. Qui si deve aggiungere - sulla scia delle ampie e ripetute puntualizzazioni formulate dalla dottrina e dalla giurisprudenza costituzionale - che l'imparzialità e la terzietà del giudice attengono al processo e la loro mancanza integra particolari situazioni processuali come le incompatibilità o altre ipotesi che giustificano l'astensione e la ricusazione del giudice.

Come ricordato da G. Costantino, la legittimazione del giudice è determinata dai criteri di giurisdizione, che riguardano i rapporti tra giudici di ordini diversi; dai criteri di competenza, che consentono di individuare il giudice all'interno dello stesso ordine, e dai criteri tabellari, che debbono anche garantire la terzietà e l'imparzialità del giudice, in conformità al principio del giudice naturale precostituito per legge (art. 25, co. 1°, Cost. Analoga previsione è contenuta nell'art. 6 CEDU e nell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea), in forza del quale all'interno degli uffici giudiziari deve essere individuabile anteriormente al prima del processo il giudice al quale il singolo affare verrà assegnato. Il tessuto di regole del diritto interno e di quelle comunitarie valgono poi ad assicurare che il giudice sia ed appaia imparziale<sup>28</sup>. E del resto, nessuno dei fautori della (contro) riforma costituzionale è riuscito a dimostrare che nei processi in cui è parte il pubblico ministero l'imparzialità del giudice venga meno solo perché entrambi appartengono allo stesso ordinamento e hanno una comune «carriera».

I fatti confermano che i giudici accolgono o respingono le richieste dei pubblici ministeri in base a nient'altro che al convincimento maturato in base alle risultanze processuali. E' ovvio, naturalmente, che nella fisiologica attività di interpretazione e applicazione della legge possa incorrersi in errori; ma parlare ogni volta di «mala giustizia» e di pretesa impunità dei magistrati per le erronee interpretazioni della legge, significa ignorare, per superficialità se non, a volte, per mala fede, che riguardo agli errori giudiziari esiste nel nostro ordinamento un sofisticato sistema di rimedi interni al processo; che per gli errori dovuti a negligenza possono assumere rilievo nelle valutazioni di professionalità e persino in sede disciplinare; che i magistrati - contrariamente a quanto si vorrebbe far credere nel clima di scomposta propaganda agitato da certi settori politici - possono essere chiamati anche a risarcire i danni nei casi previsti dalla legge<sup>29</sup>, secondo un regime di responsabilità

<sup>25</sup> Occorre altresì ricordare che il passaggio non è consentito all'interno dello stesso distretto, né all'interno di altri distretti della stessa regione, né con riferimento al capoluogo del distretto di corte di appello determinato ai sensi dell'art. 11 c.p.p. in relazione al distretto nel quale il magistrato presta servizio all'atto del mutamento di funzioni. Cfr. in argomento, tra gli altri, E Lupo, *La riforma degli inganni*, in *Questione Giustizia* online, 2 marzo 2026, <https://www.questionegiustizia.it/articolo/riforma-inganni> cui si rinvia anche per i richiami ivi contenuti; R. Scarpinato, *La vera posta in gioco*, <https://youtu.be/i-9w5gGJ1Qk?t=23>

Trascorso il periodo di nove anni, sono consentiti per una sola volta il passaggio dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti, a condizione che l'interessato non abbia mai svolto funzioni giudicanti penali, ed il passaggio dalle funzioni requirenti a quelle giudicanti civili o del lavoro, in un ufficio diviso in sezioni, purché il magistrato non si trovi, neanche in qualità di sostituto, a svolgere funzioni giudicanti penali o miste.

<sup>26</sup> Per maggiori dettagli cfr. N. Rossi, A. Spataro, *op. cit.* nel capitolo dedicato a «La separazione delle carriere: ciò che si dice e ciò che è».

<sup>27</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenze n. 37/2000 e n. 58/2022.

<sup>28</sup> Cfr., *amplius*, G. Costantino, *Al referendum voterò NO*, in *Giustizia Insieme*, 24 febbraio 2026, <https://www.giustiziainsieme.it/articolo/3835-al-referendum-votero-no>

<sup>29</sup> L. n. 117/1988.

che non deve minare il principio di autonomia e indipendenza nell'interpretazione e applicazione della legge; e che infine per gli eventuali danni subiti a causa di errori giudiziari lo Stato può essere chiamato a rispondere anche nei casi di colpa lieve.

Il c.d. appiattimento dei giudici sulle richieste del p.m. è una pura invenzione; e verrebbe da dire – usando una terminologia processuale – che non è onere di chi lo contesta dimostrarne l'insussistenza, ma è onere di chi lo afferma dimostrare la verità dell'assunto<sup>30</sup>.

**b)** Con riguardo all'argomento che si è voluto trarre, sempre dall'art. 111 della Costituzione, sotto il profilo che la riforma mirerebbe a garantire il principio del giusto processo e la parità delle parti, non si tiene conto del fatto che la figura del Pubblico Ministero è immanente all'esercizio della giurisdizione, costituendo un'articolazione del relativo esercizio, tanto vero che la stessa proposta di riforma costituzionale non ha potuto fare a meno di ribadire l'unicità dell'ordine giudiziario, sia pure con le diverse parole che esso è composto dai magistrati della carriera giudicante e della carriera requirente; ed il fatto che sia «parte». (così come lo è in ogni altro sistema) non toglie che nel nostro ordinamento il pubblico ministero oltre alla funzione di costruire e sostenere l'accusa, abbia altresì – come parte «pubblica» – il dovere di raccogliere gli elementi favorevoli all'imputato<sup>31</sup> (cfr., tra le altre disposizioni, l'art. 358 c.p.p.), alla stregua di un dovere di verità che lo differenzia radicalmente dall'avvocato difensore e dall'avvocato dell'accusa cui secondo pubbliche dichiarazioni del ministro Nordio la figura del P.M. dovrebbe essere ricondotta nel nuovo, vagheggiato ordinamento giudiziario<sup>32</sup>. Nel nostro sistema processuale il pubblico ministero è il promotore di una decisione formalmente e sostanzialmente giusta, e non l'accusatore a ogni costo, per cui, mentre per il difensore l'aver ottenuto l'assoluzione costituisce sempre una vittoria, per il pubblico ministero l'aver ottenuto la condanna quando l'imputato effettivamente è innocente, rappresentando una sconfitta della giustizia, è di fatto anche una sua sconfitta<sup>33</sup>.

Occorre peraltro ribadire che il principio della parità delle parti riguarda il processo e non l'ordinamento giudiziario sicché, se nel processo non fosse garantita la parità delle parti è questo che andrebbe riformato, non la Costituzione.<sup>34</sup>

<sup>30</sup> Sul punto cfr., tra gli altri, N. Rossi – A. Spataro, *op. loco cit.*, par. 4

<sup>31</sup> Cfr., tra gli altri, l'art. 358 c.p.p. secondo cui «il pubblico ministero... compie altresì accertanti su fatti e circostanze a favore della persona sottoposta alle indagini», e il novellato art. 408 c.p.p., in base al quale il pubblico ministero richiede l'archiviazione non solo nel caso di infondatezza dell'accusa, ma anche «quando gli elementi acquisiti nel corso delle indagini preliminari non consentono di formulare una ragionevole previsione di condanna».

<sup>32</sup> Contrariamente a quanto sostenuto dal ministro Nordio, il nuovo sistema processuale «non comporta che, sul piano strutturale ed organico, il p.m. sia separato dalla magistratura costituita in ordine autonomo e indipendente. Nell'architettura della delega, infatti, il ruolo del p.m. non è quello di mero accusatore, ma pur sempre di organo di giustizia obbligato a ricercare tutti gli elementi di prova rilevanti per una giusta decisione, «ivi compresi gli elementi favorevoli all'imputato» (direttiva n.37)» (C. cost. n. 88/1991).

È utile ricordare, ad ulteriore smentita dell'assunto, che il Ministro Vassalli, contestualmente al codice di procedura penale (d.P.R. n. 447/1988) ed in attuazione dell'apposita delega, sottoscrisse il d.lgs. che, adeguando l'ordinamento giudiziario al nuovo codice e modificando l'art.190 ord. giud. relativo al passaggio dalle funzioni requirenti a quelle giudicanti e viceversa, lo rese molto più facile.

<sup>33</sup> Lattanzi, *op. cit.* . Come osserva L. Marini, *Referendum: qualche domanda a un difensore. Breve intervista di Luigi Marini al Prof. Avv. Luca Mario Masera*, in *Questione Giustizia* online, 11 marzo 2026 <https://www.questionegiustizia.it/articolo/intervista-masera>, «il pubblico ministero non è solo parte pubblica con doveri di azione e imparzialità diversi e maggiori rispetto a quelli che spettano all'avvocato che assiste l'indagato o la vittima, ma è un organo che ha come mandato la custodia della legalità e un ruolo di garanzia pubblica. Lo dimostrano la sua presenza attiva nelle cause civili che riguardano soggetti deboli e quelle che riguardano vicende societarie di rilevanza collettiva»; «il ruolo pubblico e non di parte che spetta alla Procura generale presso la Corte di cassazione, anche nei giudici civili», quello di «coordinamento, e non di azione, che spetta alla Procura nazionale antimafia» e – può aggiungersi – la facoltà che gli è riconosciuta di promuovere ricorsi nell'interesse della legge (art. 363 c.p.c.)

<sup>34</sup> Così, tra gli altri, G. Lattanzi, *op.cit.*, il quale osserva come il principio di parità delle parti comporta l'esistenza «di una complessiva equivalenza delle opportunità riconosciute alle parti per concorrere alla decisione del giudice», senza che da ciò derivi – come chiarito ripetutamente dalla Corte costituzionale: cfr. le sentenze ivi richiamate da Lattanzi - la conseguenza di «una perfetta simmetria tra le posizioni dell'una e quelle

c) Un altro inganno della proposta è quello legato all'affermazione che la riforma, tramite il metodo del «sorteggio» in luogo di quello elettorale, varrebbe a liberare la magistratura e i suoi organi di governo autonomo dalla gabbia del «correntismo» che favorirebbe nelle scelte il criterio delle appartenenze in luogo di quelle di merito<sup>35</sup>

Per smentire simile assunto, sarebbe sufficiente far richiamo alle confutazioni contenute nella sempre più ampia messe di scritti, convegni, documenti associativi (anche di avvocati), riviste giuridiche dedicati all'argomento. Qui, richiamando quanto già osservato in un precedente articolo<sup>36</sup>, si osserva che il criterio del sorteggio entrerebbe per la prima volta nella Costituzione quale metodo di individuazione di persone cui affidare incarichi in organi di rilevanza costituzionale, un metodo che viene esteso anche al nuovo organo disciplinare, ribadendo la concezione riduttiva delle attribuzioni del CSM sottostante alla proposta, con la quale non si esita a subordinare al burocratico ed inanimato strumento dell'estrazione a sorte, secondo cui uno vale l'altro, le diverse sensibilità e posizioni culturali che nel disegno del costituente dovrebbero caratterizzare il pluralismo dell'organo di governo autonomo.

Contrariamente a quanto le polemiche e le distorte rappresentazioni della realtà tendono a far credere (dando del CSM l'immagine di un organo i cui compiti si esaurirebbero in una mera gestione burocratica del personale di magistratura), l'attività del Consiglio non si esaurisce nelle nomine ad incarichi direttivi e semidirettivi e nel conferimento degli altri incarichi previsti dall'ordinamento giuridico, ma ha la complessità propria di un organo di rilevanza costituzionale cui è affidato il ruolo di garante dell'indipendenza della magistratura e di custode della integrità della giurisdizione, come effetto del trasferimento ad esso di tutte le prerogative ex art. 105 Cost. che, nell'assetto prerepubblicano, erano devolute al Ministro, al quale rimangono attribuiti - ferme le competenze del Consiglio Superiore della Magistratura al fine di garantire l'efficienza e l'imparzialità del servizio in conformità al principio del giudice naturale ex art. 25 Cost. ed a quello della buona amministrazione ex art. 97 Cost. - l'organizzazione ed il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia (art. 110).

Tutti gli atti del Consiglio, sia i provvedimenti di carattere generale (atti regolamentari, pareri sulle proposte di legge che riguardano la giustizia e l'ordinamento giudiziario, etc.) sia gli atti con i quali il Consiglio esplica le linee di indirizzo e disciplina la propria azione nei diversi settori delle competenze ad esso attribuite (concorso in magistratura; tirocinio per i vincitori del concorso; trasferimenti ed assegnazioni di sedi; conferimenti di incarichi; incompatibilità dei magistrati; valutazioni di professionalità; organizzazione degli uffici giudiziari; pareri su proposte in materia di giustizia; pratiche a tutela di magistrati ingiustamente attaccati nell'esercizio delle loro funzioni, etc.) sono collegati, direttamente o indirettamente, alla tutela di tali finalità, che rendono il Consiglio necessariamente compartecipe di linee di indirizzo politico in materia di giustizia.

L'idoneità richiesta per lo svolgimento dell'attività consiliare non coincide con quella relativa alle funzioni giurisdizionali, per l'esercizio delle quali occorre non tanto essere i più idonei, quanto avere un livello adeguato di preparazione; è necessario superare un concorso e svolgere positivamente un periodo di tirocinio; devono essere frequentati corsi di formazione e si è sottoposti a valutazioni di professionalità; si può andare incontro a sanzioni disciplinari per violazioni inerenti ai doveri

---

dell'altra, e in particolare, per quanto concerne il processo penale, tra le facoltà riconosciute al pubblico ministero e quelle riconosciute all'imputato e alla sua difesa», ben potendo «una disparità di trattamento risultare giustificata, nei limiti della ragionevolezza, sia dalla peculiare posizione istituzionale del pubblico ministero, sia dalla funzione allo stesso affidata, sia da esigenze connesse alla corretta amministrazione della giustizia» (C. cost. n. 34/2020).

<sup>35</sup> Come ricordato da N. Rossi, *Giudici burocrati e docili*, in *Manifesto Speciale Referendum*, 6 marzo 2026 e da R. Sanlorenzo, *Per che cosa si vota il 22 e 23 marzo 2026*, in *Dimensione Informazione*, 10 marzo 2020 la primogenitura della proposta relativa al sorteggio per il Csm appartiene a Giorgio Almirante, allora Segretario del MSI, che nel 1970 depositò una proposta di legge di revisione costituzionale per introdurre il sorteggio in luogo del metodo elettorale allo scopo di contrastare la «degenerazione correntizia» ed estirpare nella giurisprudenza «la cosiddetta interpretazione evolutiva»: una proposta che si iscriveva organicamente nel progetto di «Nuova Repubblica» coltivato da Almirante..

La battaglia al «correntismo» in anni recenti è stata portata avanti, com'è noto, anche da un gruppo di magistrati che, costituendo una «*corrente*» in nome dell'anticorrentismo, hanno ottenuto la nomina di un componente al Csm, proprio in base al sistema elettorale da loro osteggiato.

<sup>36</sup> *Una riforma contro*, in *giudicedonna.it* n. 2/2025 e, ivi, gli ampi riferimenti dottrinari.

professionali, e incorrere . come osservato - anche in responsabilità di natura patrimoniale. Al Csm si tratta di esercitare altre e diverse funzioni, che richiedono - per i componenti «togati» come per i componenti «laici» - conoscenza della realtà, attitudine al confronto, capacità di elaborazione che non tutti possiedono. Proprio la configurazione dell'organo, e le finalità cui deve ispirarsi la sua azione non secondo logiche di «governabilità», ma come riflesso dello stesso pluralismo culturale e professionale esistente nella magistratura, a rendere impraticabili metodi di elezione fondati sul sorteggio invocati come rimedio alle degenerazioni «correntizie» ed alle derive «clientelari».

Con il sorteggio i magistrati verrebbero espropriati del diritto costituzionale inerente alla libertà di voto, e ad essi sarebbe negata (preferendosi la cecità del caso) la capacità di esprimere scelte riguardo a chi è destinato ad adottare decisioni incidenti sul proprio status professionale<sup>37</sup>. Né il sorteggio varrebbe ad eliminare le degenerazioni correntizie, finalità con cui si è voluto ciclicamente giustificare le varie richieste di modifica del sistema elettorale del CSM, giacché all'opposto – come è stato ripetutamente e da più parti osservato – le correnti continuerebbero in realtà ad esistere, mantenendo, anzi aumentando, la loro inclinazione a conquistare il maggior numero di seguaci, allo scopo di incrementare le proprie chances nei sorteggi. Non sarà certo il sorteggio ad eliminare la tentazione della politica di avvicinare – com'è avvenuto nel caso Palamara - la componente togata e laica del Consiglio superiore della magistratura per continuare a condizionare le nomine agli incarichi direttivi, mentre «un componente del CSM che arriva lì per caso solo perché sorteggiato e che non ha neanche un collegamento funzionale di nessun tipo di responsabilità con qualcuno che lo abbia eletto è molto più fragile e molto più avvicinabile», ancora di più rischia di essere invischiato in un modo opaco di gestire il potere<sup>38</sup>.

E non sarà certo la separazione delle carriere a debellare il deprecato «correntismo». Il vero antidoto contro le deviazioni associative, consiste infatti nella rigorosa presa di coscienza da parte di ogni segmento dell'istituzione e di ogni magistrato che i valori finali in gioco sono sempre i valori stessi della giurisdizione, e come tutto ciò che direttamente o indirettamente si pone in contrasto con le regole dell'etica professionale finisce prima o poi per mettere in crisi l'esercizio di questa e per aprire un solco sempre più profondo tra la collettività ed i suoi giudici.

**d)** L'irrefrenabile impulso ad alterare la realtà o a parlare di cose che nemmeno si conoscono, pur di gettare cattiva luce sul sistema di governo autonomo della magistratura sancito dalla Costituzione vigente, sta anche alla base delle affermazioni con le quali si è voluto abolire la competenza del CSM sugli illeciti disciplinari relativi ai magistrati, attribuendo le relative funzioni ad un terzo organo di nuova istituzione (l'Alta Corte disciplinare). Si afferma infatti che ciò avverrebbe per sottrarre il giudizio disciplinare alla «giustizia domestica» (e cioè, indulgente o lassista) che lo caratterizzerebbe nell'assetto attuale<sup>39</sup>.

<sup>37</sup> L'elezione è, tra l'altro, il metodo indicato dal Consiglio d'Europa. Il parere n. 24/2019 del CCJE, consiglio Consultivo dei giudici europei, sostiene, per i magistrati componenti dei Consigli di Giustizia, l'elettività dei magistrati stessi «al fine di garantire la più ampia rappresentanza possibile» (E. Bruti Liberati, *CSM, il sorteggio alimenta il rischio di corporativismo e clientelismo*, in *Avvenire*, 10 gennaio 2026).

<sup>38</sup> Così E. Grosso, *op. cit.*

<sup>39</sup> La strumentalità con la quale vengono lanciati messaggi ingannevoli su questo delicatissimo tema, è dimostrata anche dalle dichiarazioni con le quali, allo scopo di confortare l'assunto di una percentuale di condanne del tutto irrisoria rispetto agli illeciti disciplinari che sarebbero stati commessi, il numero di condanne viene messo a confronto non con le azioni disciplinari realmente avviate dal ministro della giustizia o dalla Procura generale presso la Corte di cassazione (entrambi titolari della relativa azione), ma con il numero degli esposti che, ovviamente, è ben più elevato ed è destinato a ridursi a seguito delle archiviazioni disposte. La legge con la quale è stata introdotta anche per gli illeciti disciplinari dei magistrati il principio di tipicità, regolando organicamente l'intera materia (cfr. d. lgs n. 109/2006 e succ. mod.), pur non avendo modificato la regola (foriera di prevedibili inconvenienti pratici) dell'obbligatorietà dell'azione disciplinare da parte del Procuratore generale della Corte di cassazione, ne ha temperato gli effetti negativi con la previsione di una clausola generale di irrilevanza dell'illecito di scarsa importanza, con l'introduzione dell'istituto dell'archiviazione da parte dello stesso procuratore generale quando il fatto addebitato non costituisce condotta disciplinarmente rilevante o forma oggetto di una denuncia non circostanziata, ovvero non rientra in alcuna delle previsioni tipiche individuate dalla legge, oppure infine se dalle indagini svolte il fatto risulta

La realtà è del tutto diversa. Premesso che il corretto funzionamento di un organo disciplinare (come di altri organi di giustizia) non può essere fatto dipendere dal numero di condanne o di assoluzioni, ma da un esercizio delle relative funzioni conforme alle regole – anche qui – del «giusto processo», i dati dimostrano che la giustizia disciplinare del Csm «è una giustizia severa, nei limiti in cui è giusto che essa lo sia»<sup>40</sup> ed è, anzi, la più severa rispetto agli organismi disciplinari di altri paesi o a quelli degli professionali di altre categorie<sup>41</sup>.

## 6. L'assalto alla Costituzione e allo Stato di diritto

### A) Prima fase

Se, dunque, le modifiche di cui si discute non risolveranno uno soltanto dei problemi che affliggono l'amministrazione della giustizia in Italia<sup>42</sup>, come hanno riconosciuto i loro stessi autori nonostante le postume dichiarazioni con le quali si è tentato di mettere nel nulla quelle precedenti; se nessuna degli slogan adottati a sostegno della riforma trova il minimo fondamento nella realtà dei fatti, che li contraddice tutti, qualche ragione deve pur esserci per aver voluto dar corso a un così profondo rimaneggiamento della Costituzione. Non si modifica un patto costituzionale in mancanza di motivi e di finalità, e tanto meno lo si modifica quando per gli obiettivi che si afferma di voler perseguire sarebbe sufficiente adottare (quale che ne sia la meritevolezza e l'effettiva necessità) altri rimedi e percorrere, se del caso, la strada della legislazione ordinaria.

L'obiettivo a cui si mira emerge con chiarezza dalla trama delle norme che si intendono modificare. Infatti:

\* lo sdoppiamento del Consiglio in due organi distinti, la sottrazione all'unico Consiglio della competenza disciplinare e la creazione di un terzo organo cui attribuirlo, determinano di per sé – per effetto di questa sottrazione di competenza e del mantenimento di quelle residue in capo a lui

---

inesistente o non commesso, e con l'abrogazione della previsione di autonomi poteri processuali del rappresentante del ministro.

Le improvvise uscite del ministro Nordio anche con riguardo al presunto carattere «domestico» della giustizia disciplinare nei confronti dei magistrati, hanno finito per provocare la reazione del vice-presidente del Csm che in un comunicato le ha sconsigliate osservando come «le accuse di lassismo o parzialità rivolte dal ministro Nordio alla sezione disciplinare del Csm sono destituite di fondamento. Peraltro, il ministro ha impugnato solo 9 decisioni sulle 319 assunte dalla sezione disciplinare nel periodo 1° gennaio 2023 - 31 dicembre 2025».

<sup>40</sup> Così G. Salvi, *Le ragioni del no di Giovanni Salvi*, in *Giustizia Insieme*, 3 marzo 2026 <https://www.giustiziainsieme.it/articolo/3848-le-ragioni-del-no-di-giovanni-salvi>, con la precisazione che nel 2025 ben 16 magistrati si sono dimessi prima dell'esito della decisione disciplinare e in molti di questi casi la motivazione fu proprio di evitare la severità della sanzione. Le statistiche sono facilmente rinvenibili sul sito della Procura Generale della Corte di Cassazione e si trovano al termine di ogni relazione annuale del Procuratore generale, proprio le ultime pagine per chi è interessato. Se si fa un'analoga ricerca presso la CNF, che dovrebbe custodire in forme pubbliche la disciplina del Foro, non si trova alcuna informazione.

<sup>41</sup> Cfr. R. Fontana, *I veri dati della giustizia disciplinare del CSM*, in *Questione Giustizia* online, 3 febbraio 2026 e *Le false rappresentazioni sulla giustizia disciplinare che compete al CSM*, ne *Il Sole 24 ore*, 11 marzo 2026 2026031161999428.pdf ove viene tra l'altro precisato che, con riguardo agli ultimi tre anni dell'attuale consiliatura, rispetto agli esposti, ammontanti a circa 1700 all'anno, le azioni disciplinari promosse sono circa 80 all'anno (da parte del ministro 27 nel 2023, 26 nel 2024 e 33 nel 2025); che la percentuale delle sentenze di assoluzione non impugnate è pari all'83%, e che il numero maggiore di impugnazioni proviene non dal ministro della Giustizia, quanto invece dalla Procura generale presso la Corte di cassazione.

Nel 2025 -come annota A. Nappi, La Presidente del Consiglio sul referendum, in *sistemapenale.it* 14 marzo 2026 - sono stati quattro i magistrati radiati, quattro quelli sospesi dalle funzioni, sette i magistrati cui è stata inflitta una perdita di anzianità, 19 i censurati, un ammonito; mentre 16 magistrati si sono anticipatamente dimessi dall'ordine giudiziario prima della conclusione del procedimento disciplinare.

Le statistiche sono facilmente rinvenibili sul sito della Procura Generale della Corte di Cassazione e si trovano al termine di ogni relazione del Procuratore generale all'inaugurazione dell'anno giudiziario. Nessuna informazione si rinviene invece, se si svolge analoga ricerca, presso il CNF.

<sup>42</sup> Esse infatti non snelliranno i processi, lenti e farraginosi, anche a causa del continuo succedersi di leggi spesso lacunose e contraddittorie; non renderanno moderna la macchina giudiziaria con l'immissione di adeguate tecnologie; non apporteranno maggiori mezzi e personale, e non ridurranno la durata dei processi che costituisce tuttora il male principale della giustizia italiana.

consigli distinti e separati, ciascuno limitatamente alle sole categorie di riferimento: magistrati giudicanti e, rispettivamente, magistrati requirenti – produrrà fatalmente un indebolimento dell'organo/istituzione consiliare: con effetti che si ripercuoteranno nell'esplicazione, oltre che con i dubbi che potranno insorgere in ordine all'ambito effettivo di esercitabilità delle rispettive attribuzioni (ad es., ciascun consiglio potrà deliberare pratiche a tutela, esprimere pareri o formulare proposte in materia di ordinamento giudiziario, limitatamente ai soli settori di pertinenza?). La mancanza di una visione unitaria dei problemi connessi all'amministrazione della giustizia, inciderà negativamente in quel settore delicatissimo dell'attività consiliare che attiene all'organizzazione degli uffici giudiziari cui è essenziale – nella formulazione stessa delle direttive in materia tabellare, e nell'esplicazione dei successivi compiti di controllo – il coordinamento tra uffici giudicanti e uffici requirenti: il che renderebbe necessaria un'attività di coordinamento, con enorme aggravio dei problemi e delle difficoltà già oggi presenti nel coordinamento tra CSM e Ministero della giustizia, le due istituzioni centrali, aventi ambedue competenze necessarie per il funzionamento dei singoli uffici giudiziari<sup>43</sup>.

\* L'azione consiliare diventerà ancora più difficoltosa per effetto del metodo del sorteggio prescritto ai fini della composizione dei due organi in cui l'attuale CSM verrebbe sdoppiato. Tale metodo, infatti, non fornirà garanzie né sotto il profilo della presenza di genere né con riguardo alla rappresentanza territoriale, con la conseguenza che potrebbero verificarsi, ad esempio, composizione di consigli senza la presenza di magistrati o con quella di magistrati appartenenti agli uffici giudiziari di uno solo distretto o di alcuni distretti soltanto: il che non potrà non incidere sul dibattito, sulle scelte e sulla qualità stessa degli atti consiliari, cui verrà a mancare un necessario apporto di sensibilità e di conoscenze delle diverse realtà degli uffici giudiziari, con ulteriore declassamento nell'esercizio di funzioni già gravemente impoverito da un metodo elettorale per effetto del quale i componenti togati si presenterebbero ed agirebbero quali semplici monadi, teoricamente avulsi da ogni contesto di riferimento pluralistico e collettivo.

Gli effetti negativi sull'attività consiliare, sarebbero destinati ad accrescersi a causa delle differenze esistenti relativamente al sorteggio dei «togati» e, rispettivamente, a quello dei «laici», differenze potenzialmente in grado di assicurare alla componente laica una presenza compatta ed omogenea, con conseguente sbilanciamento nel dibattito e nell'azione consiliare. Tutto ciò, oltre a ripercuotersi sulla funzionalità del servizio giudiziario, non potrà non minare la stessa credibilità dei CSM, preparando forse il terreno a un successivo «assalto» alla Costituzione.

\*L'istituzione di un apposito Consiglio superiore della magistratura requirente, più che la separazione delle carriere, determinerà la separatezza dei pubblici ministeri dal ceppo di quella comune cultura della giurisdizione, che sta alla base dell'unico CSM voluto dai padri costituenti<sup>44</sup>. La direzione verso cui una simile innovazione porterebbe, configurando il pubblico ministero come un «avvocato dell'accusa», è già stata evidenziata in numerosissime analisi. Qui pare opportuno ribadire

<sup>43</sup> Cfr. E. Lupo, *La riforma degli inganni*, cit., il quale osserva come questa maggiore complessità del sistema a livello centrale non potrà non essere trasferita anche nel settore degli organi periferici (consigli giudiziari distrettuali e consiglio direttivo della Corte di cassazione, che oggi gestiscono globalmente i magistrati giudicanti e requirenti degli uffici di rispettiva competenza e che dovranno essere intuibilmente sdoppiati).

<sup>44</sup> Si rinvia ancora, anche su questo aspetto, a N. Rossi – A. Spataro, *op. cit.*, nel capitolo intitolato «La separazione delle carriere e il processo penale».

Come osservato da G. Costantino, *op. cit.*, la proposta di riforma costituzionale tende ad eliminare anche quanto effettivamente è rimasto di una comune cultura della giurisdizione tra magistrati giudicanti e requirenti, una cultura che andrebbe invece rafforzata: ciò che tra l'altro consentirebbe di compiere una valutazione più attenta «sull'utile esercizio dell'azione penale, sottraendosi alla tentazione di scaricare sul giudicante la responsabilità di negarla o di rigettarla» o a quella di «avviare indagini prive di oggettivo fondamento per pigrizia o per ragioni di immagine». La proposta – osserva ancora l'Autore – ignora anche il ruolo del pubblico ministero nel processo civile. La tutela dei minori, ad esempio, è prevalentemente affidata al pubblico ministero, che introduce quasi tutti i procedimenti innanzi al tribunale per i minorenni, dove è forte quella comune cultura della giurisdizione che si teme possa andare perduta con l'accorpamento della procura minorile alla procura ordinaria, conseguente all'istituzione del tribunale delle persone, dei minori e delle famiglie, peraltro allo stato ancora rinviata. Una comune cultura della giurisdizione tra tutti gli operatori del diritto, magistrati, avvocati, funzionari di cancelleria, professori è alla base delle esperienze degli Osservatori della giustizia «nella consapevolezza che la cattedrale della giustizia è un edificio comune, alla manutenzione del quale tutti possono e devono collaborare».

come la stessa parità delle parti processuali (p.m. e imputato), che viene adottata come una delle giustificazioni della separazione delle carriere, è destinata a scontrarsi con la ben maggiore rilevanza istituzionale che assumerebbe la categoria dei p.m., espressa da un proprio ed esclusivo Consiglio superiore presieduto dal Presidente della Repubblica<sup>45</sup>; e proprio questo accrescimento di potere giustificerebbe un futuro intervento della politica diretto a limitarlo e, in tal modo, a incidere sull'autonomia e indipendenza del pubblico ministero<sup>46</sup>. Ed infatti, in tutti i Paesi in cui vige la separazione delle carriere, il P. M. è assoggettato all'influenza, diretta o indiretta, del potere esecutivo<sup>47</sup>.

\* L'istituzione dell'Alta Corte disciplinare, anche in virtù della sua composizione e dell'asimmetrico sistema di sorteggio per i componenti «togati» e per quelli «laici» non nominati dal Presidente della Repubblica, costituisce il varco attraverso il quale far transitare condizionamenti nell'esercizio della giurisdizione<sup>48</sup>. Le larghe maglie tra cui potrà muoversi il legislatore ordinario, anche nella determinazione delle fattispecie disciplinari, per effetto della delega contenuta nell'art. 105, ultimo comma Cost. riformata, rendono facile la previsione che i provvedimenti osteggiati dal governo e per questo bollati come assurdi, surreali, frutto di magistrati politicizzati, e via dicendo, possano dare origine ad apposite previsioni di carattere disciplinare, nel tentativo di porre un argine all'«intromissione» della magistratura nel terreno riservato alla politica, a coloro che sono stati messi ai posti di comando dall'«investitura popolare». E non sarà inutile ricordare le ambigue ed insidiose formulazioni, figuranti nel progetto di riforma che va sotto sotto il nome del ministro Castelli, che tendevano a sanzionare disciplinarmente «il perseguimento di fini diversi da quelli di giustizia», l'adozione di atti e provvedimenti che costituissero «i esercizio di una potestà riservata dalla legge ad organi legislativi o amministrativi ovvero ad altri organi costituzionali»; «il coinvolgimento nelle attività di centri politici» che potessero «comunque appannare l'immagine del magistrato» .

## B) La seconda fase.

Tenendo conto del contesto in cui la riforma è ideata, delle modalità che ne hanno accompagnato l'iter di formazione, delle continue aggressioni ai magistrati per i provvedimenti non graditi e della dichiarata aspirazione a perseguire un assetto dell'ordinamento giudiziario tale che la magistrati cessi di mettere i bastoni tra le ruote alla volontà dell'esecutivo<sup>49</sup>, può allora affermarsi senza ombra di dubbio che la separazione delle carriere costituisce solo un'etichetta dentro la quale si nasconde il «cavallo di Troia»<sup>50</sup> teso a raggiungere ben altro risultato.

Pur confermandosi, nella parte rimasta inalterata, il principio contenuto nell'art. 104 della Costituzione vigente in base al quale «la magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente

<sup>45</sup> Sulle conseguenze che ciò potrebbe produrre con riguardo all'esercizio della difesa penale, cfr., tra gli altri, B. Mazzolai, *Cui prodest? La riforma della separazione delle carriere: quale destino per la difesa?* *Questione Giustizia* online, 12 febbraio 2026 <https://www.questionegiustizia.it/articolo/i-cui-prodest-i-la-riforma-della-separazione-delle-carriere-quale-destino-per-la-difesa>

<sup>46</sup> Così. E. Lupo, *La riforma degli inganni*, cit.

<sup>47</sup> Per un ampio quadro al riguardo si rinvia a N. Rossi, A. Spataro, *op. cit.* nel capitolo intitolato «Uno sguardo al di là dei confini nazionali».

<sup>48</sup> Nonché indirette venature di «gerarchizzazione» per effetto della possibilità di sorteggiare i magistrati solo tra coloro che abbiano almeno venti anni di esercizio delle funzioni giudiziarie e che svolgano o abbiano svolto funzioni di legittimità.

<sup>49</sup> Se vi fossero ancora dubbi sui reali obiettivi della riforma, a fugarli basterebbero le recenti e incredibili dichiarazioni della Presidente del Consiglio nel discorso pronunciato a Milano il 12 marzo 2026, dichiarazioni riportate nell'articolo di A. Nappi, *La Presidente del Consiglio sul referendum*, in *sistemapenale.it* 14 marzo 2026.

<sup>50</sup> G. Verde, *Giustizia: una guida per il cittadino chiamato al prossimo referendum*, in *Guida al diritto*, 2025, n. 35, p. 11. Dello stesso A., *Sulla riforma costituzionale della giustizia*, in *Questione Giustizia* online, 30 aprile 2025 <https://www.questionegiustizia.it/articolo/sulla-riforma-costituzionale-della-giustizia>.

L'espressione di Verde è ripresa anche nell'articolo di G. Bellelli, *Il cavallo di Troia e la controriforma della Costituzione*, in *Giustizia Insieme*, 1° marzo 2026,

<https://www.giustiziainsieme.it/articolo/3844-il-cavallo-di-troia-e-la-controriforma-della-costituzione>

da ogni altro potere»<sup>51</sup> ed «i magistrati si distinguono tra loro soltanto per la diversità delle funzioni», l'insieme delle modifiche che si intendono apportare alla Costituzione lascia trasparire sin da ora e per effetto diretto di tali modifiche<sup>52</sup> lo svilimento di tale principio, secondo un disegno il cui completamento e la cui concreta attuazione vengono demandati alle larghe maglie della legge ordinaria. Oltre a quanto si è appena detto con riguardo all'Alta Corte disciplinare, basata osservare – senza necessità di fare richiamo ai molti contributi ormai apparsi al riguardo – che sarà la legge ordinaria a stabilire il «numero» dei componenti togati dei due Consigli e le «procedure» da adottare per il sorteggio; a determinare le «dimensioni» dell'elenco di professori ordinari e di avvocati compilato dal Parlamento in seduta comune dal quale dovranno essere estratti a sorte i componenti laici dei due Consigli superiori, con la conseguenza che – in assenza di ogni indicazione nella norma costituzionale circa il rapporto di proporzionalità tra numero degli eletti e numero dei sorteggiati e di meccanismi a tutela delle minoranze – si corre il rischio che tutti gli estratti appartengano alla maggioranza, con accentuazione dell'asimmetria derivante dal sorteggio «secco» per i togati e «temperato» per i laici<sup>53</sup>; a dover stabilire le maggioranze parlamentari necessarie per l'approvazione dell'elenco dei sorteggiabili compilato dal Parlamento e indicare le modalità delle votazioni, con il rischio che, ove non fosse prevista una maggioranza qualificata, la componente laica dei Consigli potrebbe essere interamente determinata interamente dalla maggioranza di governo, con buona pace degli equilibri istituzionali e dell'indipendenza della magistratura. Un rischio, questo, che avrebbe potuto essere definitivamente scongiurato solo dalla previsione, nel testo di revisione costituzionale, di maggioranze qualificate per l'elezione dei componenti laici del Consiglio superiore.

## 7. Conclusioni

Siamo dunque al cospetto di una riforma che non si limita ad intervenire su una qualsiasi legge ordinaria, ma, con la modifica o la sostituzione di ben sette articoli contenuti nel Titolo IV dedicato alla magistratura, inciderebbe profondamente non soltanto sull'ordinamento giudiziario ma sull'intero assetto costituzionale alterando il sistema dei pesi e contrappesi che sta alla base della nostra Costituzione quale pilastro dello Stato di diritto a presidio delle libertà e dei diritti. La

<sup>51</sup> Un principio, peraltro, che si trova scritto anche nelle carte costituzionali di stati autoritari e dittatoriali, dove nei fatti l'indipendenza e l'autonomia della magistratura restano pure declamazioni. Si guardi anche a quanto sta succedendo, sempre sotto il profilo dell'indipendenza e autonomia dei giudici, con l'amministrazione di Trump negli Stati Uniti, che pure vanno annoverati tra i paesi ad ordinamento democratico. Ed è davvero paradossale che a trincerarsi dietro le previsioni dell'art. 104, per asserire che la riforma non inciderebbe in alcun modo sull'autonomia e indipendenza della magistratura, siano proprio coloro che – a dispetto dell'indiscussa esistenza di quel principio nella Costituzione vigente – non perdono occasione per attaccare i magistrati che applicano la legge, sia pure dandone un'interpretazione non gradita al potere politico.

Una riprova di quanto poco possa contare la proclamazione astratta di un principio, anche se sancito nella Costituzione, è offerto – come rileva E. Lupo, *Una conferma degli inganni della riforma etc.*, cit. – dalla delega contenuta nell'art. 3 della l. n. 1/2026 con la quale si è configurato un forte accentramento del sistema delle procure presso la Corte dei conti (una procura generale e le procure territoriali), negando ogni indipendenza e autonomia alle procure territoriali e attribuendo poteri processuali enormi alla figura individuale del procuratore generale della Corte. La maggioranza di governo ha così «messo le mani», sul P.M. di questo giudice speciale, per il quale l'art. 108, comma 2 della Costituzione in base al quale «la legge assicura l'indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali, del pubblico ministero presso di esse, e degli estranei che partecipano all'amministrazione della giustizia».

<sup>52</sup> Tra l'altro, e come osservato da N. Rossi, in *Articolo 21*, 3 marzo 2026, «l'opzione del sorteggio sembra destinata a riverberare i suoi effetti su tutto il circuito del governo autonomo delle magistrature», essendo «difficile ipotizzare che, ove i Csm venissero formati per sorteggio, potrebbero rimanere in vita Consigli giudiziari operanti nelle corti d'appello e un Consiglio direttivo della Corte di cassazione «eletti» dai magistrati». In forza dell'elezione, infatti, «tali organismi risulterebbero più legittimati dei Consigli superiori, di cui sono organi ausiliari», sicché è probabile che il sorteggio diventi «il metodo di provvista generale di tutti gli organismi che compongono il circuito di amministrazione della giurisdizione, esercitando su larga scala il suo effetto di depotenziamento istituzionale».

Per le pesanti conseguenze che la riforma comporterebbe sotto il profilo finanziario, cfr. E. Lupo, *La «blindatura» parlamentare etc.*, cit.

<sup>53</sup> Come osserva G. Salvi, *Le ragioni dei No di Giovanni Salvi*, cit., la conseguenza è particolarmente grave, ove si consideri che «proprio il grande potere di una rappresentanza di laici che agisce secondo logiche maggioritarie è stato tra i principali fattori di rafforzamento del peso delle correnti».

sbandierata «modernizzazione» comporterebbe, al contrario, un vero e proprio ritorno all'indietro, sarebbe una controriforma in cui si manifesta la volontà di quella parte politica che – erede di quanti, «pur collocando la loro azione politica nell'alveo della competizione democratica, si sono sempre sentiti estranei ai valori e agli equilibri culturali e istituzionali cristallizzati nel testo della carta fondamentale e si sono posti come avversari della Resistenza e delle forze politiche che hanno cooperato alla costruzione nel Paese della Repubblica democratica»<sup>54</sup> – intendono porre alla base della nuova Costituzione, secondo una logica di parte, un'idea di Stato diversa a quella sottostante alla carta del '48. Non si tratta di semplici congetture, quanto invece di un disegno leggibile con chiarezza nei fatti che hanno preceduto e accompagnato la proposta di modifiche su cui saremo chiamati a votare nei prossimi giorni, nonché negli altri eventi che si vagheggiano o si preannunciano alle porte: premierato elettivo, autonomia differenziata, legge elettorale con un c.d. «premio di governabilità» (si parla di un'attribuzione di 75 deputati e 35 senatori nel caso in cui la coalizione arrivata prima superasse il 40 per cento dei consensi), con effetti virtuali anche sulla composizione dei due nuovi Consigli superiori della magistratura e sull'Alta Corte disciplinare<sup>55</sup> oltre che, più in generale, su tutte le istituzioni di garanzia; sottrazione al P.M. della disponibilità diretta della polizia giudiziaria, attualmente prevista dall'art. 109 Cost., con le conseguenze che ne deriverebbero relativamente all'esercizio dell'azione penale.

Di fronte al pericolo di un'involuzione autoritaria della forma di Stato<sup>56</sup>, voterò «No». al referendum perché continuo ad amare la nostra Costituzione e sono certo che, come me, continua ad amarla la grande maggioranza degli italiani. Perché, pur nella consapevolezza di quanto sia ancora lunga e impervia la strada da percorrere per realizzare il programma che vi è racchiuso, quel cammino sarebbe inevitabilmente compromesso dai colpi di piccone che, incidendo sulla scala dei valori e sull'equilibrato assetto dei poteri che vi sono consacrati, finirebbero per renderne del tutto irrilevante il progetto, sostituendolo con un altro del tutto diverso che può fare a meno di magistrati autonomi e indipendenti e del principio di soggezione alla legge di ogni persona e di ogni potere.

Nutro la speranza che ciò non avvenga, se è vero – per riprendere parole di Georges Bernanos – che la speranza è un rischio che si deve correre. I salutari incontri con la cittadinanza che si sono svolti in queste intense settimane, in contesti sereni, pacati, alieni da falsificazioni e dall'imbarbarimento nell'uso del linguaggio che sta pervadendo anche le istituzioni<sup>57</sup>, hanno aiutato a riscoprire l'importanza fondamentale di un rapporto diretto e immediato con la collettività, per recuperare o ristabilire una fiducia che sarà comunque di grande aiuto, qualunque sia l'esito del referendum.

<sup>54</sup> Così N. Rossi - A. Spataro, *op. cit.*, nell'introduzione.

<sup>55</sup> Cfr. *Le ragioni dei No* di Giovanni Salvi, cit.

<sup>56</sup> Cfr., da ultimo, D. Gallo, *Le minacce globali alla democrazia*, su *Il Fatto Quotidiano*, 15 marzo 2026 <https://www.domenicogallo.it/2026/03/le-minacce-globali-alla-democrazia/>

<sup>57</sup> Con riguardo alle distorsioni della comunicazione istituzionale che hanno caratterizzato la campagna referendaria a g favore del «Sì», cfr. G. Battarino, *Brevi note sulla comunicazione pubblica nella campagna referendaria 2026*, in *Questione Giustizia* online, 10 marzo 2026 <https://www.questionegiustizia.it/articolo/brevi-note-sulla-comunicazione-pubblica-nella-campagna-referendaria-2026>