

Stato di diritto e riforma costituzionale della magistratura in Italia¹

di Giampietro Ferri

1. Premessa: i giudici nella crisi delle democrazie / 2. La riforma costituzionale della magistratura in Italia. La separazione delle carriere dei magistrati giudicanti e requirenti / 3. La sostituzione del Csm con due organi: il Consiglio superiore della magistratura giudicante e il Consiglio superiore della magistratura requirente / 4. Il sorteggio dei componenti dei Consigli: il sorteggio, previa elezione, dei laici / 5. Il sorteggio dei togati / 6. L'Alta Corte disciplinare / 7. Considerazioni conclusive

1. Premessa: i giudici nella crisi delle democrazie

Il titolo del Convegno fa riferimento a un tema che, da anni, è analizzato e discusso dagli studiosi delle scienze sociali e delle scienze umane (giuristi, filosofi, politologi, sociologi e storici), dai politici e dagli operatori dell'informazione: la crisi della democrazia.

La parola "democrazia", declinata al plurale, indica gli Stati contemporanei rientranti nella categoria degli Stati di democrazia pluralista: una forma di Stato, quella democratico-pluralistica, che si è affermata nel mondo anglosassone e, dopo la Seconda guerra mondiale, nell'Europa occidentale¹, estendendosi all'Europa orientale dopo le rivoluzioni del 1989 e a buona parte dell'America Latina negli ultimi decenni del Novecento. La parola "crisi", associata alle "democrazie", indica, nel contesto in cui si colloca questo Convegno, la condizione di sofferenza dello *Stato di diritto*, di matrice ottocentesca, i cui principi – tra i

quali la separazione dei poteri e la tutela dei diritti individuali – sono incorporati nello Stato di democrazia pluralista, che rappresenta l'evoluzione storica dello Stato di diritto.

La crisi delle democrazie è un fenomeno complesso, del quale si può fare qui soltanto qualche cenno. I grandi cambiamenti planetari (la fine dell'ordine mondiale assicurato dalle due superpotenze - USA e URSS -, l'affermarsi di nuove potenze economiche - in primo luogo, la Cina -, la globalizzazione dei mercati, la crescita smisurata del potere della finanza, l'espansione demografica in America latina, Asia e Africa, le migrazioni verso il Nord-America e l'Europa, la rivoluzione digitale e lo strapotere dei colossi della rete) hanno comportato una destabilizzazione dell'Occidente. Negli Stati occidentali, dove, nei primi decenni del Secondo dopoguerra, della vigorosa crescita economica avevano beneficiato larghi strati della popolazione, accompagnandosi così alla democrazia il progresso sociale, il meccanismo virtuoso della distribuzione della ricchezza si è inceppato, mettendo

* Il testo riproduce (con alcune modifiche e l'aggiunta delle note) la Relazione introduttiva al Convegno su "I giudici nella crisi delle democrazie", organizzato da MEDEL («Magistrats européens pour la démocratie et les libertés»), Associazione nazionale magistrati, Ordine degli avvocati di Firenze e Università di Firenze, che si è svolto il 29 novembre 2025 nella Sala Rossa di Villa Ruspoli a Firenze – pubblicato su *QG online* l'11 dicembre 2025 (www.questionegiustizia.it/articolo/stato-di-diritto-e-riforma-costituzionale-della-magistratura-in-italia).

1. Con l'eccezione del Portogallo e della Spagna, dove lo Stato di democrazia pluralista si affermerà verso la metà degli anni settanta. Lo stesso dicasi per la Grecia, che, se geograficamente rientra nell'Europa sud-orientale, politicamente e culturalmente fa parte dell'Europa occidentale.

in crisi il ceto medio e facendo scivolare quella che un tempo si definiva “classe operaia” – ridimensionata numericamente nelle grandi fabbriche per il cambiamento del modello produttivo e per lo spostamento della produzione di alcuni beni materiali in Paesi con un basso costo del lavoro – in una condizione di semi-povertà o di povertà. Di qui la crisi dei partiti che storicamente hanno rappresentato le loro istanze e l'emersione di nuove forze politiche (o di movimenti interni ai partiti, in contrapposizione al loro *establishment*, come nel caso statunitense) capaci di intercettare il malcontento e di rispondere, quantomeno a parole, a una comprensibile esigenza di protezione. Forze politiche che, caricandosi della rabbia sociale amplificata dalla comunicazione digitale, sono spinte a eliminare gli ostacoli che si frappongono al conseguimento dei loro obiettivi e forse, prim'ancora, a mostrare di essere capaci di abbattere quegli ostacoli identificati dal proprio elettorato come espressione di un “sistema” che è loro “nemico”; nonché a scaricare su altri la responsabilità dell'insuccesso o delle difficoltà della propria azione politica.

Presidio dello Stato di diritto, il quale tende per sua natura a contrastare l'arbitrio del potere, i giudici – e qui siamo alla terza parola che compare nel titolo del Convegno – diventano in questo contesto un facile bersaglio, facendo vacillare quel delicato sistema di controlli ed equilibri che caratterizza lo Stato costituzionale di diritto (espressione che indica, in sostanza, la forma di Stato di democrazia pluralista).

Se con ciò che oggi chiamiamo “crisi delle democrazie” facciamo riferimento a un fenomeno di questo secolo (con lo sguardo rivolto, in Europa, all'Ungheria e alla Polonia, e, al di fuori dell'Europa, all'India, a Israele e soprattutto agli USA, dove a fare da sfondo alla torsione autoritaria in atto con la Presidenza Trump vi è una diffusa insoddisfazione per il funzionamento del sistema democratico), occorre ricordare che di crisi della democrazia si è incominciato a parlare nel secolo scorso e che le tensioni tra il potere politico e quello giudiziario – in uno scenario mutato per il cambiamento del diritto e l'espansione della giurisdizione, tanto che si è parlato di passaggio dallo “Stato di diritto” allo “Stato dei giudici” – risalgono anch'esse allo stesso periodo. In Italia si sono manifestate negli anni sessanta, sono cresciute negli anni settanta (la proposta di legge costituzionale, presentata dai deputati democristiani nel 1974, di invertire la proporzione tra laici e togati nel Csm² è la

reazione allo scandalo dei petroli scoperto dai magistrati di Genova) e si sono acuite negli anni ottanta soprattutto per le iniziative della magistratura penale in un ambito che un tempo era considerato immune dall'azione giudiziaria, colpendo i partiti di governo: ancora prima, dunque, dell'operazione “Mani pulite” condotta dalla Procura della Repubblica di Milano, che ha determinato nella prima metà degli anni novanta la disgregazione dei partiti “storici” e la fine della cd. “prima Repubblica”.

2. La riforma costituzionale della magistratura in Italia. La separazione delle carriere dei magistrati giudicanti e requirenti

Il «testo di legge costituzionale» recante «*Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare*», approvato dal Parlamento nella presente legislatura, riguarda quattro aspetti: a) la separazione delle carriere dei magistrati giudicanti e requirenti; b) la sostituzione del Csm con due organi: il Consiglio superiore della magistratura giudicante e il Consiglio superiore della magistratura requirente; c) il sorteggio dei loro componenti; d) l'istituzione dell'Alta Corte disciplinare, quale giudice disciplinare dei magistrati ordinari.

Li analizzerò uno ad uno, e, tenendo conto dell'impostazione del Convegno, cercherò di valutare come si pongono in relazione allo Stato di diritto.

Per quanto concerne il primo, il testo della riforma, all'art. 2, modifica l'art. 102, comma 1, Cost., aggiungendo che le norme sull'ordinamento giudiziario «disciplinano altresì le distinte carriere dei magistrati giudicanti e requirenti». All'art. 3, esso modifica l'art. 104, comma 1, Cost., affermando che la magistratura è «composta dai magistrati della carriera giudicante e della carriera requirente».

In Italia le carriere dei magistrati giudicanti e requirenti sono *tendenzialmente separate* da quasi vent'anni per effetto dei cambiamenti dell'ordinamento giudiziario. L'art. 13, comma 3, d.lgs n. 160/2006, come modificato dall'art. 12 l. n. 71/2022, stabilisce che il passaggio dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti e viceversa è ammesso «per non più di una volta nell'arco dell'intera carriera» e può avvenire, cambiando distretto e Regione, entro dieci anni dal possesso effettivo dell'ufficio al quale il magistrato

2. E di sostituire, tra i componenti di diritto, il Procuratore generale della Corte di cassazione con il Ministro della giustizia. Cfr. *Atti parlamentari, Camera dei deputati, VI Legislatura, Disegni di legge e Relazioni, Documenti*, n. 2811 (<https://legislature.camera.it/dati/leg06/lavori/stampati/pdf/28110001.pdf>).

è stato destinato dopo il conferimento delle funzioni³. I dati dimostrano che sono pochissimi i magistrati che negli ultimi anni hanno fatto il passaggio. Pertanto, l'intervento del legislatore non può essere giustificato dall'esigenza di arginare un fenomeno che è statisticamente irrilevante.

A riprova di ciò – è stato detto – sta il fatto che, per eliminare l'unica possibilità di passaggio rimasta e anche per arrivare a una totale separazione delle carriere – che significa, in concreto, diversificare i canali di accesso alla magistratura giudicante e a quella requirente prevedendo due distinti concorsi –, sarebbe bastato intervenire con legge ordinaria. Infatti la Corte costituzionale, nella sentenza n. 37/2000, con cui ha ammesso il referendum abrogativo sulla «separazione delle carriere dei magistrati», ha affermato che la Costituzione, «pur considerando la magistratura come un unico “ordine”, soggetto ai poteri dell'unico Consiglio superiore, non contiene alcun principio che imponga o al contrario precluda la configurazione di una carriera unica o di carriere separate fra i magistrati addetti rispettivamente alle funzioni giudicanti e a quelle requirenti»⁴.

Tuttavia, con il rispetto che si deve alla Corte costituzionale, credo che tale affermazione non equivalga a granitica certezza. Le fini osservazioni di Leopoldo Elia, contenute in un articolo di commento alla riforma dell'ordinamento giudiziario in gestazione nella XIV Legislatura, dovrebbero far riflettere⁵. Così

come oggetto di attenta riflessione dovrebbero essere le argomentazioni di un altro grande costituzionalista come Giuseppe Ugo Rescigno⁶. E credo che meriti di essere ricordato un magistrato e giurista di grande spessore come Salvatore Senese, anch'egli espressosi nel senso che una radicale separazione delle carriere dei magistrati giudicanti e requirenti non possa essere fatta a Costituzione invariata⁷. Anche alla luce di posizioni in sintonia con quelle appena menzionate, che sono state espresse negli ultimi anni da altri studiosi – tra i quali Giovanni Tarli Barbieri⁸, che interverrà nella Tavola rotonda del pomeriggio su “Riforme costituzionali e magistratura in Italia” –, sarebbe opportuno allora che l'accademia, pur nella diversità delle opinioni, fosse concorde nel rappresentare seriamente i termini della questione, che è più problematica di quanto appaia dalla lettura di un breve passaggio della sentenza costituzionale n. 37/2000⁹.

Rispetto a questo punto della riforma, in relazione allo Stato di diritto, si registrano due posizioni nel dibattito pubblico. C'è chi, da un lato, vede nella separazione delle carriere una innovazione, anche di carattere culturale, che rafforza lo Stato di diritto perché conferisce al giudice quella posizione di terzietà richiesta dall'art. 111 Cost. che è essenziale per la piena realizzazione del giusto processo. C'è chi, dall'altro lato, vede nella separazione delle carriere una minaccia per lo Stato di diritto perché, se è vero che

3. Testualmente: «entro il termine di sei anni dal maturare per la prima volta la legittimazione al tramutamento previsto» dall'art. 194 del r.d. n. 12/1941. Il termine di legittimazione ordinaria per il tramutamento è di quattro anni (art. 3 circ. Csm n. 13778/2014 e succ. mod.).

Oltre il succitato termine di sei anni, «è consentito, per una sola volta, il passaggio dalle funzioni giudicanti alle funzioni requirenti, quando l'interessato non abbia mai svolto funzioni giudicanti penali, nonché il passaggio dalle funzioni requirenti alle funzioni giudicanti civili o del lavoro in un ufficio giudiziario diviso in sezioni, ove vi siano posti vacanti in una sezione che tratti esclusivamente affari civili o del lavoro». «In quest'ultimo caso, il magistrato non può in alcun modo essere destinato, neppure in qualità di sostituto, a funzioni giudicanti di natura penale o miste, anche in occasione di successivi trasferimenti».

In ogni caso, sempre ai sensi dell'art. 13, comma 3, d.lgs n. 160/2006, il passaggio può avvenire soltanto «previa partecipazione ad un corso di qualificazione professionale e subordinatamente a un giudizio di idoneità allo svolgimento delle diverse funzioni», espresso dal Csm «previo parere del consiglio giudiziario».

4. O che «impedisca di limitare o condizionare più o meno severamente il passaggio dello stesso magistrato, nel corso della sua carriera, dalle une alle altre funzioni». Sentenza costituzionale n. 37/2000, punto 5 del *Considerato in diritto*.

5. L. Elia, *La riforma dell'ordinamento giudiziario: brevi considerazioni di un costituzionalista*, in questa *Rivista*, edizione cartacea, Franco Angeli, Milano, n. 4/2004, pp. 626 ss., part. p. 628.

6. G.U. Rescigno, *L'esercizio dell'azione pubblica ed il pubblico ministero*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2004 – Separazione dei poteri e funzione giurisdizionale. Atti del XIX Convegno Annuale. Padova, 22-23 ottobre 2004*, Cedam, Padova, 2008, pp. 129 ss.

7. S. Senese, *La riforma dell'ordinamento giudiziario*, in F. Dal Canto e R. Romboli (a cura di), *Contributo al dibattito sull'ordinamento giudiziario*, Giappichelli, Torino, 2004, pp. 25 ss.

8. Cfr. G. Tarli Barbieri, *Stato di diritto e funzione requirente in Italia: un unicum europeo?*, in questa *Rivista trimestrale*, n. 2/2021, pp. 47 ss. (www.questionegiustizia.it/data/rivista/articoli/935/2-2021_qg_tarlibarbieri.pdf), il quale aderisce espressamente alla tesi di Rescigno. Per le mie osservazioni in proposito, cfr. G. Ferri, *Il passaggio dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti e viceversa*, in *Id.* (a cura di), *La riforma dell'ordinamento giudiziario (legge 17 giugno 2022, n. 71)*, Giappichelli, Torino, 2023, p. 106, nota 3.

9. Passaggio ripreso dalla sentenza costituzionale n. 58/2022, che ha dichiarato ammissibile il referendum sulla «Separazione delle funzioni dei magistrati», il quale mirava ad impedire il passaggio dalla funzione giudicante a quella requirente e viceversa.

il riformulato art. 104 Cost. garantisce l'autonomia e l'indipendenza alla magistratura requirente quale componente di un unico ordine giudiziario (comprendente anche la magistratura giudicante), la previsione di due carriere separate stacca in sostanza il corpo dei magistrati requirenti da quello dei magistrati giudicanti, ponendo il primo in una posizione meno rassicurante rispetto a quella attuale, perché difficilmente sostenibile: sarà inevitabile – è stato detto – che di un corpo isolato dotato di un grande potere, privo di legittimazione democratica, si chieda, prima o poi, la sottoposizione al potere esecutivo o comunque qualche forma di collegamento con il potere politico. Ciò che richiederebbe – è doveroso sottolinearlo – un'ulteriore revisione costituzionale¹⁰. A questo rischio *potenziale* se ne aggiungerebbe, secondo alcuni, uno *reale*. I magistrati requirenti, che sono oggi partecipi dell'investigazione e della giurisdizione, una volta venuta meno la colleganza con i magistrati giudicanti, si sentirebbero più partecipi della prima. Si incentiverebbero, nell'ufficio del pubblico ministero, *prassi di polizia* che – come ha scritto Livio Pepino – già oggi sono diffuse e che andrebbero contrastate¹¹. La “parte imparziale”, che ha il compito di ricercare la verità anche nell'interesse dell'imputato, si trasformerebbe in un organo inquisitorio che mira esclusivamente alla condanna dell'imputato, con ripercussioni negative per le garanzie del cittadino. Ma non è mancato chi ha obiettato che la riforma spingerebbe invece tanto il magistrato del pubblico ministero quanto il giudice a migliorare la propria professionalità, stimolando il primo a una più accurata ricerca della prova e il secondo a un controllo più rigoroso sull'operato del primo, con benefici per l'amministrazione della giustizia.

Occorre, però, evidenziare che i problemi attuali dell'amministrazione della giustizia (penale e civile), che sono la causa dell'insoddisfazione diffusa nei confronti di un servizio fondamentale per la collettività, riguardano aspetti che sono estranei al contenuto della riforma.

3. La sostituzione del Csm con due organi: il Consiglio superiore della magistratura giudicante e il Consiglio superiore della magistratura requirente

L'art. 3 del testo modifica l'art. 104 Cost., prevedendo che vi siano due Consigli superiori: uno per la magistratura giudicante e uno per la magistratura requirente.

Ad essi sono attribuite le stesse funzioni che attualmente spettano al Csm, con due differenze. La prima è che il termine «promozioni» è sostituito con «valutazioni di professionalità», che sono state introdotte nell'ordinamento giudiziario con la legge n. 111/2007. La seconda, più importante, è che non vengono menzionati i «provvedimenti disciplinari», che sono assegnati all'Alta Corte disciplinare.

Secondo alcuni sarebbe stato preferibile mantenere un unico Consiglio, prevedendo al suo interno due Sezioni¹².

Va detto, però, che la previsione di due Consigli è la soluzione più coerente con l'idea di una netta, radicale separazione delle carriere, che ha ispirato il legislatore (anche se mi chiedo, proprio alla luce dell'idea che ha ispirato la riforma, perché non sia stato modificato l'art. 106, comma 1, Cost., il quale afferma che «Le nomine dei magistrati hanno luogo per concorso», prevedendo che debbano esserci due diversi concorsi, uno per i magistrati giudicanti e uno per i magistrati requirenti. Non vi è dubbio che il legislatore ordinario, in sede di attuazione, potrà prevedere due diversi concorsi, ma non sarei sicuro che questa soluzione, in base al rinnovato Titolo IV della Costituzione, sia costituzionalmente obbligata).

La scelta di due Consigli superiori si ripercuote negativamente sullo Stato di diritto in Italia?

Alcuni ritengono di sì. Il ragionamento è il seguente. Il rinnovato art. 104, al comma 1, all'apparenza rassicura perché conferma che «La magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere». Tuttavia, autonomia e indipendenza, per essere effettivamente tutelate, richiedono

10. Ma sui timori che l'indipendenza del pubblico ministero possa essere limitata attraverso la legislazione ordinaria, cfr. N. Rossi, *L'estremismo istituzionale del governo Meloni. Una rivincita degli “esclusi”?*, in *QG online*, 26 settembre 2025 (www.questionegiustizia.it/articolo/estremismo-istituzionale).

11. L. Pepino, *La separazione tra pubblici ministeri e giudici: un problema politico, non tecnico*, in *Volerelaluna*, 24 maggio 2024 (<https://volerelaluna.it/commenti/2024/05/24/la-separazione-tra-pubblici-ministeri-e-giudici-un-problema-politico-non-tecnico/>). Tullio Padovani ha osservato che la «dipendenza della polizia giudiziaria dal pubblico ministero, sancita dalla legge», non sempre trova corrispondenza nella realtà. In alcuni casi si registra un'inversione: «penso soprattutto alle piccole procure» e ai magistrati «più giovani, che soggiacciono alle iniziative della polizia giudiziaria e interamente ne dipendono». Cfr. F. D'Errico, *Padovani: non solo carriere ma scuole diverse tra pm e giudici*, *L'Altra voce* (nazionale), 6 marzo 2025.

12. Come previsto dal progetto di legge costituzionale (art. 120) della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali (cd. Bicamerale D'Alema), istituita con la legge costituzionale n. 1/1997.

che vi sia un apposito organo di garanzia, che è attualmente il Csm. La divisione del Csm in due organi indebolirebbe il presidio costituzionale dell'autonomia e dell'indipendenza, che sono elementi caratterizzanti dello Stato di diritto. Lo spostamento della competenza disciplinare all'Alta Corte disciplinare indebolirebbe ulteriormente tale presidio. Insomma: con lo smembramento del Csm autonomia e indipendenza della magistratura, pur astrattamente tutelate come in precedenza (o addirittura, forse, in misura maggiore per la magistratura requirente)¹³, sarebbero in concreto indebolite.

Tuttavia, prescindendo da valutazioni di merito, non v'è dubbio che la separazione delle carriere possa essere introdotta con legge di revisione costituzionale. La legge costituzionale n. 2/1999, che ha modificato l'art. 111 Cost., rende detta separazione compatibile con il quadro costituzionale¹⁴. Discutibile – come ho detto – sul piano tecnico, è però coerente con l'impostazione di una radicale separazione delle carriere la sostituzione del Csm con due Consigli. E tale soluzione non può ritenersi in contrasto con i principi supremi della Costituzione se nei Consigli la componente togata prevale su quella laica, come prevede il testo della riforma, il quale mantiene la stessa proporzione tra laici e togati prevista attualmente dall'art. 104, comma 4, Cost. (art. 3).

Rimane, a presidio dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura, la presidenza affidata al Presidente della Repubblica, che nel nostro sistema costituzionale è organo di garanzia.

Semmai è la previsione del sorteggio dei loro componenti a poter incidere negativamente sul ruolo dei Consigli, i quali, privi di quella rappresentatività

che deriva dall'elezione, tenderanno probabilmente a configurarsi come organi amministrativi di gestione del personale¹⁵.

4. Il sorteggio dei componenti dei Consigli: il sorteggio, previa elezione, dei laici

Il testo prevede che i Consigli siano presieduti – come già si è detto – dal Presidente della Repubblica. Sono componenti di diritto, rispettivamente del Consiglio superiore della magistratura giudicante e del Consiglio superiore della magistratura requirente, il Presidente e il Procuratore generale della Corte di cassazione.

Gli altri componenti sono estratti a sorte.

Per quanto riguarda i componenti laici, essi sono «estratti a sorte» da un «elenco di professori ordinari di università in materie giuridiche e di avvocati con almeno quindici anni di esercizio, che il Parlamento in seduta comune, entro sei mesi dall'insediamento, compila mediante elezione».

Rispetto a tale disposizione, contenuta nel rinnovato art. 104, comma 4, Cost., sono state formulate due osservazioni critiche.

La prima: non essendo indicato dalla norma costituzionale quanti sono i nominativi compresi nel suddetto elenco, il legislatore ordinario potrebbe far coincidere il loro numero con quello dei sorteggiati. Tuttavia, il numero degli eletti non può coincidere con quello dei sorteggiati perché altrimenti non si tratterebbe di sorteggio. Per non incorrere in una violazione della Costituzione, la legge attuativa dovrebbe

13. Il «nuovo testo» dell'art. 104, comma 1, Cost. «contiene un'affermazione ancora più forte rispetto al testo vigente». Così A. Barbera, *Una riforma inevitabile, mia cara sinistra, Il Foglio*, 4 novembre 2025.

Nel senso che la previsione del «doppio Csm» elevi la posizione istituzionale dei «magistrati dell'accusa», ponendoli allo stesso livello dei giudici, cfr., criticamente, E. Amodio, *Ma io dico: con un Csm riservato ai requirenti la parità resta una chimera, Il Dubbio*, 10 maggio 2024, secondo cui «risulta disatteso l'insegnamento dei padri costituenti che, mediante il disposto dell'articolo 107 comma 4 della Costituzione, hanno attribuito al pubblico ministero garanzie diverse e comunque di rango inferiore a quelle dei giudici».

14. «(in presenza di un processo penale accusatorio nel quale al pubblico ministero è sottratto qualsiasi potere in ordine alla formazione della prova ed a maggior ragione sulla libertà personale e in un sistema costituzionale che consacra la parità delle parti nel processo e la terzietà del giudice (art. 111 Cost. nuovo testo), le linee portanti dell'attuale sistema costituzionale risulterebbero del tutto compatibili con una netta separazione delle carriere dei giudici e quelle dei pubblici ministeri che assicurati agli uni come agli altri le medesime garanzie oggi promiscuamente previste per tutti dagli artt. 104 e ss. della Costituzione» (S. Senese, *La riforma, op. cit.*, pp. 25-26).

15. G. Verde ha osservato che un organo «di rappresentanza di un "potere" dello Stato» verrebbe ridotto a un organo «di "gestione" di un "servizio"». Si porrebbe, quindi, il problema dell'esercizio dei cd. poteri impliciti, che non sono previsti dalla Costituzione, ma che nella prassi sono utilizzati dal Csm. I Consigli, ad esempio, potrebbero «deliberare su pratiche a difesa dei magistrati»? Cfr. *Id.*, *Indipendenza della Magistratura e Riforme Costituzionali. Dieci nuove domande all'Accademia. Dialogando con Giovanni Verde*, in *Diritto, Giustizia e Costituzione* (www.dirittogiustiziaecostituzione.it/indipendenza-della-magistratura-e-riforme-costituzionali-dialogando-con-giovanni-verde/).

Il nesso tra elettività e «poteri impliciti» del Csm è stato messo in luce dalla letteratura costituzionalistica: «ad esso debbono riconoscersi tutte le facoltà inerenti da un lato alla sua indipendenza», «dall'altro lato alla sua posizione rappresentativa dell'ordine giudiziario (...). Così l'esprimere all'esterno, e nei rapporti con gli altri poteri, al di fuori dell'esercizio di competenze deliberative, avvisi, giudizi e proposte, inerenti agli aspetti generali e specifici della sua collocazione, dello status e dell'attività degli apparati giudiziari» è «un diritto» che «non può negarsi al Consiglio, stante la sua posizione di indipendenza e di rappresentatività» – V. Onida, *La posizione costituzionale del Csm e i rapporti con gli altri poteri*, in B. Caravita (a cura di), *Magistratura, Csm e principi costituzionali*, Laterza, Roma-Bari, 1994, p. 21.

prevedere, a mio parere, un numero di sorteggiabili almeno doppio di quello dei posti disponibili. Ciò non cambia la sostanza: non si tratta infatti di un sorteggio aperto, ma pilotato (a meno che la legge preveda una lista lunghissima di sorteggiabili, il che appare improbabile, e anche illogico). In un sorteggio pilotato, qual è quello che si prefigura, potrebbe vedersi però più un bene che un male, perché la politica – che non sempre ha dimostrato di essere all'altezza del delicato compito che la Costituzione le affida per il corretto funzionamento dell'organo di governo della magistratura ordinaria – non lascerebbe che a decidere sia il caso, assumendosi una responsabilità (c'è da chiedersi, però, a che cosa serva cambiare la Costituzione se in sostanza non cambia nulla).

La seconda: non essendo prevista una maggioranza qualificata per l'elezione, la maggioranza governativa potrebbe eleggere tutti componenti di suo gradimento, escludendo l'opposizione. Deve osservarsi, però, che la Costituzione configura il Csm come organo di garanzia e che essa tutela il pluralismo. La previsione di una maggioranza elevata (dei 3/5 o più ampia) per l'elezione dei laici dovrebbe perciò ritenersi implicitamente richiesta dalla Costituzione (o, quantomeno, quella meglio rispondente allo spirito della Costituzione)¹⁶. Così come dovrebbe ritenersi implicitamente richiesta dalla Costituzione una disciplina del sorteggio che tuteli la minoranza, impedendo che tutti i sorteggiati (o gran parte di essi) siano espressione della maggioranza di governo.

5. Il sorteggio dei togati

Per quanto riguarda i componenti togati, nel testo si parla di estrazione a sorte, ma non di preventiva compilazione di un elenco di sorteggiabili mediante elezione.

È consentito al legislatore ordinario prevedere l'elezione dei sorteggiabili, ossia un sorteggio non libero ma riservato agli eletti? A mio parere, no. A monte deve esserci il sorteggio, non l'elezione. Non mi sembra neppure ipotizzabile un'elezione a valle, cioè dopo il sorteggio. La legge dovrà però prevedere che, per essere sorteggiati, si debba essere inseriti,

su richiesta, nell'elenco dei sorteggiabili. Occorrerà, quindi, che i magistrati interessati presentino una domanda. Mi sembra ragionevole prevedere che le correnti, contro le quali – come dirò fra poco – è stato concepito il sorteggio, spingeranno i loro aderenti a parteciparvi.

Il sorteggio dei togati «muove dalla considerazione virtuosa» – così è scritto nella *Relazione* introduttiva al disegno di legge governativo n. 1917, da cui è scaturita la legge (*rectius*, la deliberazione legislativa) – «che l'autogoverno, proprio per il suo rilievo costituzionale, deve costituire patrimonio fondamentale di ogni magistrato e appartenere ai suoi caratteri costitutivi; indiscutibilmente, peraltro, trova fondamento anche nell'esigenza di assicurare il superamento di logiche legate alla competizione elettorale, che non hanno offerto buona prova di sé, indebolendo la stessa affidabilità dell'autogoverno all'interno e all'esterno della magistratura»¹⁷. Siccome la competizione elettorale, anche quando il sistema elettorale le ha ignorate, si è sempre caratterizzata per la presenza delle correnti, è da intendersi che, secondo il Governo, sono le logiche correntizie che andrebbero superate. Il sorteggio è da più lustri e da più parti invocato proprio contro il potere eccessivo delle correnti. Il ragionamento è il seguente: le correnti hanno troppo potere; nessun sistema elettorale è in grado di limitarlo; *ergo*, si deve sostituire l'elezione con il sorteggio. Il sorteggiato, non essendo debitore nei confronti di nessuno, potrà agire con la massima indipendenza e imparzialità.

Tuttavia, se il sorteggio dei togati può ridurre l'influenza delle correnti della magistratura, non può contrastare altri fattori di inquinamento delle attività consiliari. Esso non garantisce la migliore qualità dei componenti dei Consigli superiori e incide negativamente sul peso politico-istituzionale dei due organi.

La verità è che, affinché il Csm funzioni al meglio, sono necessarie due condizioni. La prima è il buon funzionamento del pluralismo interno della magistratura, cioè dei gruppi associativi (le cd. correnti), i quali soltanto possono farsi carico di una responsabilità collettiva. La seconda è il buon funzionamento dei partiti, perché solo da partiti con gruppi dirigenti di valore possono derivare scelte adeguate per i laici.

16. Attualmente, com'è noto, l'elezione dei componenti laici del Csm avviene a maggioranza qualificata (il che implica un accordo tra la maggioranza e l'opposizione, con una distribuzione dei posti che privilegia la prima, ma consente alla seconda di essere rappresentata). Ciò, però, non sulla base di una norma costituzionale, ma di legge ordinaria. L'art. 22 l. n. 195/1958 richiede la maggioranza dei 3/5 dei componenti nelle prime due votazioni e dei votanti nelle elezioni successive. Sul problema della legittimità costituzionale dell'art. 22 cit. in relazione all'art. 64, comma 3, Cost., che ci si è posti in dottrina, cfr. G. Ferri, *Magistratura e potere politico. La vicenda costituzionale dei mutamenti del sistema elettorale e della composizione del Consiglio Superiore della Magistratura*, Cedam, Padova, 2005, pp. 202 ss., dove la tesi in senso positivo espressa dall'A. è sorretta da argomentazioni sostanzialmente corrispondenti a quelle esposte qui nel testo.

17. *Atti parlamentari, Camera dei deputati, XIX Legislatura, Disegni di legge e Relazioni, Documenti*, n. 1917, p. 3 (www.camera.it/leg19/126?leg=19&idDocumento=1917).

Sono condizioni che, però, non possono essere garantite dalla legge. La quale non può neppure risolvere il grave problema della perdita dell'etica pubblica, che si riscontra in tutti i corpi dello Stato.

Detto ciò, ci si deve porre una domanda: l'introduzione del sorteggio infligge un *vulnus* allo Stato costituzionale di diritto?

Gli aspetti da considerare sono due.

Primo aspetto. C'è chi sostiene che il sorteggio dei membri togati si pone in contrasto con la Costituzione. È noto che, secondo la giurisprudenza costituzionale, la revisione della Costituzione incontra un limite nei principi supremi dell'ordinamento costituzionale¹⁸. Sergio Bartole, in un recente intervento sul sorteggio previsto dal testo sulla riforma della magistratura approvato dal Parlamento, ha sostenuto che «l'elettività delle cariche pubbliche costituisce un principio supremo dell'ordinamento repubblicano»¹⁹. Mi chiedo: di tutte le cariche pubbliche? Per la carica di deputato e senatore non avrei dubbi: l'elettività del Parlamento è espressione del principio democratico, che non credo tolleri il sorteggio. Per i componenti del Csm il discorso mi sembra problematico. Occorre comunque essere realistici: in caso di esito positivo del *referendum*, è improbabile che la Corte costituzionale, investita della questione di legittimità costituzionale, possa accoglierla, perché vorrebbe dire porsi contro la volontà popolare. Bisognerebbe che la Corte potesse intervenire preventivamente. Cosa che è impossibile nell'ambito del giudizio di legittimità, ma forse è possibile nel giudizio di ammissibilità del *referendum*. Nel mio libro sull'argomento ho ipotizzato che, sebbene il giudizio di ammissibilità del quesito sia previsto solo per il *referendum* abrogativo, la Corte costituzionale possa esprimersi sull'ammissibilità del quesito del *referendum* costituzionale, ma soltanto al fine di poter dichiarare inammissibile la richiesta di soppressione di articoli della Costituzione che esprimono dei principi supremi²⁰. Non è però il nostro caso, a proposito del quale si può dire eventualmente che sussistono dubbi di legittimità costituzionale risolvibili in un'altra sede: quella del giudizio di legittimità costituzionale. Ma, come ho detto, non v'è chi non veda la difficoltà per la Corte di emettere una sentenza di accoglimento che invalidi la decisione popolare, anche tenendo conto del fatto che una parte della magistratura (una parte non maggioritaria, ma cospicua) vuole il sorteggio.

Secondo aspetto. Alcuni hanno sostenuto che con il sorteggio dei loro componenti si indeboliscono gli organi di garanzia dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura, che sono elementi essenziali dello Stato di diritto. La tesi non può ritenersi priva di fondamento. Va detto, però, che da tempo il Csm registra un indebolimento perché non esistono più le condizioni che in passato hanno consentito l'affermarsi di un modello "politico" in senso alto dell'organo: l'associazionismo giudiziario è in crisi e i partiti politici strutturati di un tempo sono stati sostituiti da partiti "liquidi". Va detto, inoltre, che quando si parla di indipendenza bisogna distinguere il profilo esterno da quello interno. È da tutti riconosciuto che la degenerazione delle correnti ha avuto ripercussioni negative sull'indipendenza interna; ed è per avere una magistratura più libera internamente che una parte dei magistrati guarda con favore al sorteggio.

6. L'Alta Corte disciplinare

«La giurisdizione disciplinare nei riguardi dei magistrati, giudicanti e requirenti, è attribuita all'Alta Corte disciplinare». Così dispone il rinnovato art. 105 Cost.

Nella *Relazione* introduttiva al succitato ddl n. 1917, è scritto che l'autonomia strutturale della Sezione disciplinare del Csm è stata rafforzata introducendo un rigido sistema di incompatibilità tra l'appartenenza a detta sezione e l'inserimento in alcune commissioni del medesimo Csm. L'istituzione «dell'Alta Corte disciplinare, dunque, viene a costituire l'esito di uno sviluppo naturale. Per quanto riguarda la magistratura ordinaria, che è l'unica di cui tratta espressamente la Costituzione in relazione alla materia disciplinare, il percorso verso una più radicale autonomia istituzionale dell'organo della relativa giurisdizione si può ritenere in corso da sempre, e l'istituzione di un'autonoma Corte serve anche a definire una chiara distinzione della funzione disciplinare, che è propriamente giurisdizionale, dagli altri compiti dell'organo di autogoverno, che sono di tutt'altra natura»²¹.

È però difficile sfuggire all'impressione che la previsione di una Corte disciplinare staccata dai Consigli superiori contenga un giudizio negativo sul funzionamento della Sezione disciplinare del Csm,

18. Corte cost., n. 1146/1988.

19. S. Bartole, *Ragionando sulla separazione delle carriere: è legittimo il sorteggio per la formazione degli organi di governo giudiziario?*, in *laCostituzione.info*, 27 agosto 2025 (www.lacostituzione.info/index.php/2025/08/27/ragionando-sulla-separazione-delle-carriere-e-legittimo-il-sorteggio-per-la-formazione-degli-organ-di-governo-giudiziario/).

20. G. Ferri, *Il referendum nella revisione costituzionale*, Cedam, Padova, 2001, pp. 302 ss.

21. *Atti parlamentari, Camera dei deputati, XIX Legislatura, Disegni di legge e Relazioni, Documenti*, n. 1917, cit., p. 4.

come dimostrano le dichiarazioni rilasciate dal Ministro della giustizia. Il cattivo funzionamento della giustizia disciplinare è stato, tuttavia, un problema nel passato. Oggi, se non si può dire che la giustizia disciplinare sia perfetta, non si può dire neppure che essa costituisca un elemento patologico²².

Sulla formulazione dell'art. 4 del testo della riforma, che si occupa dell'Alta Corte, si sono appuntate le critiche dei commentatori, che riguardano diversi aspetti.

Uno è quello della composizione. L'Alta Corte è formata da quindici giudici, tre dei quali nominati dal Presidente della Repubblica fra professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati con almeno venti anni di esercizio, e tre 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 (qui valgono le stesse considerazioni svolte sopra a proposito dei membri laici dei Consigli superiori), nonché da sei magistrati giudicanti e tre requirenti, estratti a sorte fra gli appartenenti alle rispettive categorie con almeno venti anni di esercizio delle funzioni giudiziarie «che svolgano o abbiano svolto *funzioni di legittimità*». Tale composizione fa salvo il principio della prevalenza dei togati sui laici. La *Relazione* introduttiva sopra citata evidenzia questo aspetto, parlando di coerenza col principio, «confermato dalla riforma», secondo cui la magistratura costituisce «un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere»²³. Tuttavia, se l'esigenza da soddisfare è quella dell'imparzialità del giudice, v'è da chiedersi se la disciplina della composizione sia adeguata, perché la prevalenza dei togati sui laici comporta sempre il rischio di una giustizia "domestica". E a scongiurare questo rischio non basta il sorteggio, anche perché, attraverso di esso, possono approdare all'Alta Corte magistrati che sono espressione delle correnti. Si è inoltre osservato – questa è la seconda critica – che nella Corte sono presenti sia i

magistrati giudicanti sia i magistrati requirenti, e ciò non è coerente con l'impianto della riforma, che è costruito per separare nettamente gli uni dagli altri. Infine – questa è la terza critica – si è rilevato, per quanto riguarda la componente togata, che non sarebbe ragionevole l'esclusione dei magistrati di merito. Infatti, il giudizio disciplinare «coinvolge non solo questioni di diritto, ma anche, ordinariamente, questioni di fatto e di prova che appartengono alla fisiologia delle funzioni del magistrato di merito», il quale potrebbe dare «un importante contributo al nuovo organo»²⁴.

Un altro aspetto è quello dell'impugnazione dei provvedimenti disciplinari dell'Alta Corte. Mentre attualmente le sentenze della Sezione disciplinare del Csm sono impugnabili – com'è noto – dinanzi alla Corte di cassazione, le sentenze dell'Alta Corte emesse «in prima istanza» sono impugnabili, «anche per motivi di merito, *soltanto* dinanzi alla stessa Alta Corte» («che giudica senza la partecipazione dei componenti che hanno concorso a pronunciare la decisione impugnata»). Una formulazione che suscita dubbi interpretativi e che, qualora fosse intesa nel senso che non è ammesso il ricorso per cassazione per motivi di legittimità previsto dall'art. 111, comma 7, Cost., creerebbe un trattamento differenziato per i magistrati ordinari. Non giustificabile, secondo alcuni, e disposto quindi in «violazione del principio di eguaglianza»²⁵, che è uno dei caratteri fondamentali dello Stato di diritto²⁶.

Un altro aspetto riguarda il rinvio alla legge. È, infatti, ad essa che viene demandato il compito di determinare «gli illeciti disciplinari e le relative sanzioni», di indicare «la composizione dei collegi», di stabilire «le forme del procedimento disciplinare e le norme necessarie per il funzionamento dell'Alta Corte» e di assicurare «che i magistrati giudicanti o requirenti siano rappresentati nel collegio». Vi sarà, quindi, per il legislatore, uno spazio di intervento per l'attuazione della riforma: tanto ampio, secondo alcuni, da risultare eccessivo.

22. C'è, tuttavia, nel dibattito in corso sulla riforma, una divergenza di opinioni sul funzionamento della giustizia disciplinare. Da un lato, vi è chi ne evidenzia il rigore (cfr., ad esempio, E. Bruti Liberati, *La riforma costituzionale dell'ordinamento giudiziario*, in *QG online*, 29 luglio 2025, ora in questo numero) dall'altro, chi lamenta le sue «numerose criticità» (cfr., in tal senso, M. Vietti, *La riforma costituzionale della magistratura*, in questa *Rivista*, edizione cartacea, Franco Angeli, Milano, n. 1-2/2005, p. 174).

23. Che – sottolinea la *Relazione* – «resta quindi un valore portante». Cfr. *Atti parlamentari, Camera dei deputati, XIX Legislatura, Disegni di legge e Relazioni, Documenti*, n. 1917, cit., p. 4.

24. Così G.L. Gatta, *Separazione delle carriere e riforma costituzionale della magistratura: 20 domande per un confronto e un dibattito aperto*, in *Sistema penale*, n. 2/2025, p. 182. In senso critico vds. anche, tra gli altri, N. Rossi, *Csm separati e formati per sorteggio. Una riforma per scompaginare il governo autonomo*, in questa *Rivista trimestrale*, n. 1-2/2025, p. 27 (www.questionegiustizia.it/data/rivista/articoli/1248/1-2_2025_qg_rossi_csm-separati.pdf) e G. Santalucia, *Brevi note sull'Alta Corte disciplinare*, in *Giustizia insieme*, 29 luglio 2025.

25. Cfr. R. Sanlorenzo, *L'Alta Corte disciplinare secondo il progetto di riforma costituzionale*, in questa *Rivista trimestrale*, n. 1-2/2025, p. 51 (www.questionegiustizia.it/data/rivista/articoli/1250/1-2_2025_qg_sanlorenzo.pdf).

26. Nell'intervista ad *Avvenire* del 7 dicembre 2025, E. Grosso ha parlato di «clamoroso *vulnus* allo Stato di diritto, (...) passibile di condanna all'Italia da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo».

Anche a proposito dell'Alta Corte, ci si deve chiedere: in che rapporto si pone con lo Stato di diritto? Lo rafforza o lo indebolisce?

Alcuni commentatori hanno osservato che verrebbe ridotta l'indipendenza della magistratura, che – com'è noto – è uno dei tratti fondamentali dello Stato di diritto.

Due sono gli aspetti da esaminare: quello dell'indipendenza interna e quello dell'indipendenza esterna.

Con riferimento al primo aspetto, Francesco Pallante ha scritto: «Oggi tra i magistrati non esiste gerarchia»; domani, invece, i magistrati di Cassazione «eserciteranno il più delicato dei poteri di controllo interni alla magistratura nei confronti degli altri magistrati, ritrovandosi di fatto in una posizione gerarchicamente sovraordinata. I giudici di Cassazione avranno, cioè, non solo l'ultima parola sulla causa, ma altresì il potere di sanzionare disciplinarmente i colleghi che su quella causa si sono espressi nei gradi di giudizio precedenti. È chiaro che l'autonomia di giudizio dei giudici di primo e di secondo grado ne risentirà gravemente, risultando fortissima la spinta ad adeguarsi agli orientamenti della Cassazione»²⁷. Ora, se è storicamente vero che la “piramide” giudiziaria ha limitato l'autonomia della “bassa magistratura”, è vero anche che la struttura piramidale si reggeva non soltanto su una composizione del Csm, e quindi anche della Sezione disciplinare, che sovrarappresentava i magistrati di Cassazione, ma su una serie di fattori che non sono più presenti nella realtà odierna²⁸: uno di questi, forse il più importante, è la carriera selettiva, che l'eliminazione del termine «promozioni» dall'art. 105 Cost. – di cui si è detto in precedenza – impedisce di ripristinare. Se si può convenire che è inopportuna l'esclusione dei magistrati di merito dall'Alta Corte (o, per meglio dire, di quelli che non hanno mai esercitato funzioni di legittimità); se si può intravedere nella disciplina della composizione dell'Alta Corte l'impronta di una concezione verticistica, che lo stesso schieramento politico che ha promosso la riforma costituzionale aveva manifestato in passato con l'approvazione della riforma dell'ordinamento giudiziario del 2005, è però eccessivo, a mio giudizio, sostenere che l'esclusione dall'Alta Corte dei magistrati che non hanno mai esercitato funzioni di legittimità innescherà di per sé un processo di gerarchizzazione all'interno della magistratura lesivo dell'indipendenza interna.

Aggiungerei un'osservazione sul sorteggio. Parlandone a proposito dei Consigli superiori, ho detto che una parte della magistratura lo sostiene per tutelare l'indipendenza interna, che è compressa dal sistema delle correnti. Ma, siccome l'esito del sorteggio è imprevedibile, ed è nel novero delle possibilità che, anche per l'Alta Corte, i magistrati sorteggiati appartengano alla stessa corrente, potrebbe verificarsi una situazione pregiudizievole per l'indipendenza interna, che trova nel pluralismo il miglior strumento di tutela.

Con riferimento al secondo aspetto, cioè all'indipendenza esterna, alcuni hanno osservato che la previsione dell'Alta Corte disciplinare è uno dei tasselli di quel disegno che mira allo smembramento del Csm, ossia alla frantumazione dell'organo che la Costituzione pone a garanzia di tale indipendenza, rendendone perciò più debole la difesa. Ai due Consigli superiori spettano però le stesse funzioni amministrative assegnate dalla Costituzione al Csm. La loro composizione, con la prevalenza dei togati sui laici, assicura l'indipendenza esterna. Lo stesso dicasi per l'Alta Corte. L'indebolimento dell'indipendenza esterna, più che dalla “tripartizione” del Csm, può derivare dal sorteggio. O forse, meglio, si può dire che, visti nel loro insieme, la “tripartizione” del Csm e il sorteggio trasmettono la sensazione di un'operazione del legislatore che mira a ridimensionare il ruolo di “contropotere” dell'organo e a indebolire la magistratura come soggetto politico-istituzionale.

Aggiungerei la seguente considerazione: siccome «Stato di diritto» vuol dire anche garanzia dei diritti individuali, e siccome la disciplina della composizione dell'organo di giustizia disciplinare dei magistrati ordinari non allontana i rischi di una giustizia “domestica”, che certamente non giova a tale garanzia, il comune cittadino potrebbe rilevare che si sentirebbe maggiormente tutelato se nell'organo non vi fosse una prevalenza della componente togata.

7. Considerazioni conclusive

La riforma costituzionale approvata dal Parlamento sarà sottoposta a *referendum* popolare nel 2026.

La maggioranza governativa ha affermato che il procedimento legislativo si è svolto nel pieno rispetto della Costituzione.

27. F. Pallante, *Toghe più deboli e gerarchizzate, Il Manifesto*, 4 novembre 2025. Preoccupazioni al riguardo sono state espresse, in precedenza, da M. Guglielmi, *I giudici nella crisi delle democrazie europee: antefatti e rischi del “nuovo fronte” italiano*, in questa *Rivista trimestrale*, n. 1-2/2025, p. 64 (www.questionegiustizia.it/data/rivista/articoli/1252/1-2_2025_qg_guglielmi.pdf), e da N. Rossi, *Il sorteggio per i due Csm e per l'Alta Corte disciplinare. Così rinascono corporazione e gerarchia*, *ivi*, p. 114 (www.questionegiustizia.it/data/rivista/articoli/1260/1-2_2025_qg_rossi_sorteggio.pdf).

28. Dove episodi di conformismo giurisprudenziale, invero, non sono del tutto inesistenti, e non mi pare siano imputabili a difetti ordinali.

Infatti, l'art. 138 Cost. Prevede, al primo comma, che «Le leggi di revisione della Costituzione sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, e sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione». Esso prevede, poi, al secondo comma, che «Le leggi stesse sono sottoposte a *referendum* popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali».

Tuttavia, una corretta lettura dell'art. 138 Cost. dovrebbe muovere dal terzo comma, il quale, disponendo che «Non si fa luogo a *referendum* se la legge è stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti», fornisce l'indicazione di una implicita preferenza del Costituente per il procedimento che si esaurisce nella sede parlamentare con un accordo tra la maggioranza e l'opposizione. Ammettendosi, in via subordinata, quando il tentativo della maggioranza di coinvolgere l'opposizione non abbia successo, che la maggioranza stessa possa approvare comunque la revisione della Costituzione, con il rischio però di dover affrontare la prova di resistenza rappresentata dal *referendum*, che può essere promosso dalle minoranze a loro tutela, quindi in chiave oppositiva²⁹.

L'iniziativa legislativa esercitata dal Governo, sostenuta da una maggioranza parlamentare che non rispecchia la maggioranza popolare, avendo beneficiato dell'effetto maggioritario del sistema elettorale; la blindatura del testo, al quale, come mai era accaduto in precedenza, non sono stati apportati emendamenti; la sua approvazione da parte di uno schieramento sostanzialmente coincidente con il perimetro della maggioranza governativa³⁰; la richiesta di *referendum* da parte della maggioranza governativa, presentata con tempistiche che sembrano voler segnare il dominio della stessa maggioranza sul procedimento di revisione della Costituzione³¹, sono tutti elementi che fanno

pensare che il procedimento legislativo sia stato concepito con l'obiettivo di celebrare il *referendum*.

Il quesito referendario, che riguarda – come già si è detto – quattro aspetti ma è unico, essendo unica la deliberazione legislativa, è il seguente: «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?»³².

Poiché è impensabile che la generalità degli aventi diritto al voto possa affrontare con piena cognizione di causa un quesito così complesso, la cui formulazione non ne agevola la comprensione³³, è evidente che la chiamata del popolo alle urne si giustifica ponendo implicitamente un quesito che trascende quello esplicito, e che riguarda l'operato dei magistrati e il funzionamento della giustizia, caricandosi così di un significato che va al di là delle soluzioni tecniche adottate dal legislatore per il riassetto organizzativo della magistratura ordinaria.

Infatti, alle dichiarazioni degli esponenti della maggioranza che invitano tutti a un confronto sul contenuto della riforma fanno riscontro dichiarazioni degli stessi esponenti, da cui si evince che i cittadini saranno chiamati alle urne per un'altra ragione: per dire se sono contenti o no del funzionamento della giustizia in Italia (con magistrati che sbagliano, ma non pagano; delinquenti in libertà; bambini strappati dall'ambiente familiare in cui vivono felicemente; casi giudiziari irrisolti a distanza di molti anni dai fatti; decisioni dei giudici che contrastano l'azione del Governo contro l'immigrazione clandestina, etc.).

Non si possono negare gli errori e le manchevolezze della magistratura.

Ma come non vedere in questa operazione, anche alla luce degli attacchi ai giudici mossi da membri del Governo, l'impronta di un plebiscitarismo che, delegittimando la magistratura, mira a ridisegnare i confini tra i poteri dello Stato³⁴?

29. La prassi costituzionale dà conto, però, di un uso ambivalente del *referendum*, che è stato richiesto più volte dalla maggioranza in chiave confermativa. Cfr. G. Ferri, *Il procedimento di revisione della Costituzione (a proposito della riforma respinta dal referendum popolare del 4 dicembre 2016)*, in *Democrazia e diritto*, n. 1/2017, pp. 20 ss. e la letteratura ivi richiamata.

30. Scarsamente rilevanti sul piano numerico i voti favorevoli espressi dai parlamentari di alcune piccole formazioni dell'opposizione: Azione, +Europa e Partito Liberaldemocratico.

31. Cfr., tra gli articoli di stampa, I. Sciarra, *Giustizia, già raccolte le firme dei parlamentari. Sprint del centrodestra*, *Il Messaggero*, 5 novembre 2025.

32. Vds. l'ordinanza dell'Ufficio centrale per il *referendum* della Corte di cassazione del 18 novembre 2025 (www.cortedicassazione.it/resources/cms/documents/ORDINANZA_UCR_18_novembre_2025.pdf).

33. Il quesito deve essere formulato ai sensi dell'art. 16 l. n. 352/1970.

34. «L'idea di fondo è che il *giudiziario*, come potere dello Stato, debba camminare a fianco dell'esecutivo e nella medesima direzione» e che si debba passare «da una *democrazia liberale di tutela* a una *democrazia di comando*: Governo forte, controlli indeboliti, diritti a rischio in nome della sicurezza pubblica e dell'interesse nazionale» (M. Patrono, *La Giustizia tra due Costituzioni*, in questa *Rivista trimestrale*, n. 1-2/2025, pp. 165 ss., www.questionegiustizia.it/data/rivista/articoli/1268/1-2_2025_qg_patrono.pdf).