

Separazione delle funzioni e unità della giurisdizione. Note a prima vista sulle aporie del recente disegno di revisione costituzionale¹

di *Andrea Eugenio Chiappetta*

Il testo s'interroga sul disegno di legge di revisione costituzionale relativo alla separazione delle funzioni giudicanti e requirenti della magistratura, evidenziando le ricadute sull'unità dell'ordine giudiziario, sull'autogoverno e sulle garanzie d'indipendenza. La creazione di due Csm e di un'Alta Corte disciplinare solleva dubbi, anche di costituzionalità, specie alla luce del divieto d'istituire nuovi giudici speciali e del principio generale di democraticità degli organi repubblicani. La riforma, inserita in un più ampio contesto di revisioni frammentate, rischia di alterare gli equilibri costituzionali senza affrontare realmente il fenomeno correntizio.

*Una luce piena di giustizia non illuminerà mai il mondo,
ma un raggio di giustizia è lecito sperarlo.
Occorre pure che i servitori della legge,
che sono anche servitori dell'ordine del mondo,
abbiano un'assoluta indipendenza, un'assoluta autonomia.*

[G. Abbozzi, discorso in Assemblea Costituente, seduta antimeridiana, 12 novembre 1947]

1. Il metodo / 2. Il merito / 3. Il Csm unitario e l'ordine giudiziario / 4. La ratio metagiuridica alla base della revisione costituzionale / 5. Criticità diffuse / 6. Principi supremi e revisione à la carte / 7. Rappresentanza e pretesa neutralità / 8. Casualità e disorientamento costituzionale / 9. L'equilibrio precario dei poteri / 10. Vecchi interrogativi, nuovi problemi di capienza costituzionale / 11. Epilogo

1. Il metodo

Il recente disegno di legge di revisione costituzionale sulla cd. "separazione delle carriere", approvato in doppia lettura dal Parlamento, e per cui si svolgerà

referendum approvativo, ha riaperto il dibattito sulla indipendenza della magistratura e sulla sua autonomia nella nostra forma di Stato.

Da più parti si sviluppano nel dibattito orientamenti differenti e, inevitabilmente, polarizzati. Le

* Pubblicato su *QG online* il 22 dicembre 2025 (www.questionegiustizia.it/articolo/separazione-delle-funzioni-e-unita-della-giurisdizione).

revisioni costituzionali¹ non sono mai neutre, e, anzi, rappresentano le riforme politiche *par excellence*. Tuttavia, il *modus procedendi* che ha accompagnato l'approvazione dell'AC 1917 (recante «*Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare*») e i suoi contenuti, calati in un contesto già tesissimo tra politica e magistratura, riaccende i riflettori sulla funzione della giurisdizione nel moderno contesto rappresentativo².

Si tratta, per la prima volta nella storia repubblicana, di un disegno di legge di revisione costituzionale che è stato votato dal Parlamento in doppia lettura, nella medesima struttura iniziale con cui era stato presentato alle Camere. Già questa potrebbe rappresentare una prima aporia: una riforma della Carta fondamentale, che dovrebbe tendenzialmente avere origine nelle aule parlamentari³, garantire dibattito trasversale e coinvolgimento *bipartisan* di maggioranza e opposizione, è stato proposto *ab origine* come non emendabile, nella logica del *prendere o lasciare*.

2. Il merito

Il disegno di legge di revisione costituzionale interviene sulla separazione delle funzioni tra magistratura requirente e giudicante (operazione perseguibile mediante legge ordinaria, senza necessità di incidere nuovamente sul testo costituzionale)⁴. Ma non solo: il

ddl grava direttamente sull'assetto dell'*autogoverno* dell'ordine giudiziario⁵.

La riforma governativa, infatti, mira a separare le funzioni (e non ancora, come impropriamente si afferma nel dibattito, le carriere) attraverso l'istituzione di due distinti Consigli superiori della magistratura, senza introdurre a livello costituzionale il doppio concorso, rimesso verosimilmente a futura legge ordinaria; una sorta di separazione delle carriere differita.

Al contempo, la riforma sottrae ai Csm la funzione disciplinare⁶ per attribuirlo a un'Alta Corte, priva della presidenza del Capo dello Stato; composta da membri selezionati tramite sorteggio *secco*⁷. La tesi che s'intende proporre e argomentare è che l'Alta Corte, prevista dalla legge di revisione costituzionale, assumerebbe i tratti di un vero e proprio giudice speciale. Pertanto, la riforma dell'art. 104 Cost. entrerebbe in collisione diretta con le prescrizioni di cui all'art. 102, Cost. (principio fondamentale dell'ordinamento).

3. Il Csm unitario e l'ordine giudiziario

Il Csm unitario «rappresenta il più esplicito indicatore e, al contempo, il primo vincolo costituzionale nel senso dell'unitarietà dell'ordine della magistratura ordinaria, titolare del potere di esercitare la giurisdizione. La creazione di due organi separati incide e

1. Su revisioni vs. riforme cfr. A. Lucarelli, *Il progetto politico della "grande" riforma renziana*, in A. Lucarelli e F. Zammartino (a cura di), *La riforma costituzionale Renzi-Boschi: Quali scenari?*, Giappichelli, Torino, 2016, *passim*.

2. Sulla funzione giurisdizionale, tra separatezza e rappresentatività, L. Longhi, *La democrazia giurisdizionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, pp. 40 ss.

3. Sul procedimento legislativo e, quindi, sul dibattito parlamentare in merito alle riforme come elemento di rigidità costituzionale, A. Pace, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Cedam, Padova, 2002, *passim*. Sul rigetto delle riforme costituzionali "di maggioranza", L. Elia, *Cinquantanove anni dopo*, in *Astrid-online.it*, 28 giugno 2006; V. Onida, *Referendum senza accordi*, *Il Sole 24 ore*, 3 maggio 2006.

4. Già nei fatti, attraverso legge ordinaria, si è realizzata una forte difficoltà nell'effettuare il cambio di funzioni. Dapprima con la riforma Castelli e, successivamente, con la riforma Cartabia. Specificamente, il d.lgs n. 160/2006 vietava il passaggio delle funzioni all'interno dello stesso distretto e in quelli della medesima Regione, con un limite massimo di quattro cambi nel corso della carriera. Successivamente, l'intervento Cartabia (l. n. 71/2022) ha stabilito che il passaggio dalle funzioni può essere effettuato una sola volta nella carriera.

5. È noto come non si possa correttamente parlare di autogoverno dell'ordine giudiziario, neppure in riferimento al Csm, ma qui si adotta tale locuzione solo per rendere più immediatamente percepibili alcune problematiche, già da un punto di vista lessicale. Giuridicamente, sull'inesattezza di tale definizione, A. Pizzorusso, *Problemi definitivi e prospettive di riforma del C.S.M.*, in *Quaderni costituzionali*, 1989, pp. 471 ss.; F. Sorrentino, *Governo dei giudici e giustizia amministrativa*, in G. Campanelli (a cura di), *Controllare i giudici? (Cosa, chi, come, perché)*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 189; S. Bartole, *L'autonomia e l'indipendenza dell'ordine giudiziario*, CEDAM, Padova, 1964, pp. 4 ss.

6. Sulla funzione disciplinare, anche in chiave di precedenti tentativi di riforma, A. Lucarelli, *L'azione disciplinare, l'autonomia e l'indipendenza dei giudici tra Procuratore generale e Ministro della giustizia: artt. 123 e 128*, in V. Atripaldi e R. Bifulco (a cura di), *La commissione parlamentare per le riforme istituzionali della XIII legislatura*, Giappichelli, Torino, 1998.

7. Sul tema del sorteggio N. Urbinati e L. Vandelli, *La democrazia del sorteggio*, Einaudi, Torino, 2019; A. Zei, *Il diritto e il caso. Una riflessione sull'uso del sorteggio nel diritto pubblico*, Iovene, Napoli, 2023; sulla problematica del sorteggio negli organi di governo della magistratura, A. Condorelli e G. Ferri, *Problemi e prospettive di riforma del sistema elettorale del Consiglio Superiore della Magistratura*, in *Giustizia insieme*, n. 2-3/2019, pp. 37 ss.

altera i suddetti principi costituzionali perché punta alla formazione di due magistrature non solo funzionalmente, ma pure, all'interno della magistratura ordinaria, istituzionalmente e culturalmente distinte»⁸. La creazione di due organi separati favorisce, allora, la formazione di due magistrature, *spaccando* l'unità dell'ordine⁹ (o, meglio, della giurisdizione)¹⁰.

In merito all'istituzione dell'Alta Corte, quale giudice speciale dotato di competenza esclusivamente disciplinare, occorre ricordare che il principio costituzionale del divieto di istituire giudici speciali è strettamente legato allo stesso principio di unità della giurisdizione (anzi, da esso è inscindibile)¹¹.

Su questo profilo si tornerà meglio *infra*. È sufficiente, per ora, osservare come tali interventi, lungi dal limitarsi alla separazione delle funzioni, tendano piuttosto destrutturare l'unicità del principio costituzionale dell'ordine giudiziario e a incidere sulla stessa nozione di "ordine giudiziario" nella sua accezione unitaria¹².

Autonomia e indipendenza della magistratura¹³, infatti, non dipendono unicamente dalla soggezione del giudice alla legge (che, pur fungendo da presidio di garanzia, resta pur sempre un atto politico libero nel fine, sebbene entro il perimetro della legittimità costituzionale), ma si radicano soprattutto nel gover-

no autonomo dell'ordine giudiziario, seppur parziale, mediante il controllo sulle procedure di accesso, sulla progressione professionale, sull'attribuzione degli incarichi e, soprattutto, sulla funzione disciplinare. In questo perimetro si articola la reale indipendenza del potere giudiziario: la capacità di sottrarsi alle ingerenze della politica nella definizione del proprio indirizzo di amministrazione giudiziaria¹⁴. D'altronde, il riferimento costituzionale alla magistratura quale ordine autonomo e indipendente «da ogni altro potere» rende evidente che essa debba essere trattata come tale, anche sul piano della sua amministrazione interna, o, più propriamente, della sua auto-amministrazione.

La magistratura è (ed è sempre stata) un potere, nella sua forma diffusa¹⁵, non solo secondo la nota tripartizione *montesquiviana*, ma già nella più antica distinzione tra *gubernaculum* e *iurisdictio*¹⁶. Anche adottando una lettura *gramsciana*, essa rimane tale: un organo che contribuisce, nel quadro della visione costituzionale, alla conservazione dell'«egemonia politica»¹⁷, intesa quale attuazione della Costituzione, pur senza confondersi con il potere politico in senso stretto.

In questa prospettiva, l'unico Csm¹⁸, insieme alla definizione costituzionale della magistratura come ordine autonomo e indipendente¹⁹, rappresenta il

8. R. Balduzzi, *Le proposte di revisione costituzionale d'iniziativa parlamentare in tema di giustizia*, in *Gruppo di Pisa* (Rivista), n. 1/2024, p. 352.

9. Sul significato dell'art. 104, S. Lessona, *La funzione giurisdizionale*, in P. Calamandrei e A. Levi (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Barbera, Firenze, 1950, p. 199; C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, CEDAM, Padova, 1976, pp. 1250 ss.

10. Principio di unità enunciato dai Costituenti stessi. Sul punto, V. Andrioli, *Le giurisdizioni speciali nella Costituzione della Repubblica*, in *Aa. Vv.*, *Le giurisdizioni speciali amministrative*, Giuffrè, Milano, 1956, pp. 6 ss., nonché Corte cost., sent. n. 41/1957.

11. A. Pizzorusso, *Commento all'art. 102*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1986, p. 209.

12. "Ordine" anche inteso come magistrati sottoposti alle norme sull'ordinamento giudiziario – vds. R. Romboli e S. Panizza, *Ordinamento giudiziario*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. X, UTET, Torino, 1995.

13. Sul collegamento tra autonomia e indipendenza, A. Guarino, *L'autonomia della funzione giurisdizionale nella Costituzione italiana*, in *Annali*, Università di Catania, 1947-1948, pp. 110 ss.; C. Mortati, *Istituzioni*, op. cit., pp. 1276 ss.; P. Barile, *Istituzioni di diritto pubblico*, CEDAM, Padova, 1978, pp. 426 ss.

14. Sul punto, A. Meliconi, *Storia della magistratura italiana*, Il Mulino, Bologna, 2012, pp. 275 ss., nonché D. Piana e A. Vauchez, *Il Consiglio superiore della magistratura*, Il Mulino, Bologna, 2012, pp. 14 ss.

15. Approfonditamente, F. Bonifacio e G. Giacobbe, *Commento all'art. 104*, in G. Branca (a cura di), *Commentario*, op. cit.; S. Bartole, *Il potere giudiziario*, Il Mulino, Bologna, 2006.

16. Peraltro, che essa rappresenti senza dubbio un potere è anche indicato dalle garanzie di *status* che vengono riconosciute ai magistrati e alla loro posizione nell'ordinamento, specie in riferimento alla regolazione della responsabilità disciplinare, così come indicato da G. Silvestri, *Giustizia e giudici nel sistema costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1997, p. 208.

17. A. Gramsci, *Quaderni dal carcere*, ed. a cura di V. Gerratana, Torino, Einaudi, 1975, 6° quaderno, p. 752.

18. È «l'esistenza di un organo come il C.S.M. a preconstituire le condizioni indispensabili affinché sia garantita l'autonomia dell'ordine giudiziario»: così N. Zanon e F. Biondi, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Bologna, Zanichelli, 2014, p. 2.

19. D'altronde quella della magistratura come ordine unitario accompagnata da un unico Consiglio era l'idea alla base dell'unità dell'ordine in Costituente. Infatti, nelle riforme costituzionali, fino a qualche anno fa l'unificazione dell'ordine era ancora individuata come obiettivo da raggiungere. Ad esempio, la Commissione bicamerale del 1992 riteneva che si dovesse «procedere ad una revisione delle norme costituzionali vigenti sulla base del principio di unità della giurisdizione, al fine di giungere ad una progressiva parificazione di tutti i magistrati che in posizione imparziale siano chiamati ad applicare la legge [...] e che pertanto si dovesse adottare] una modifica del Consiglio superiore della Magistratura nel senso che esso debba essere costituito da rappresentanti di tutte le magistrature e da membri laici, una volta realizzato il principio suddetto»: così M. Devoto, *Prime proposte della Commissione bicamerale*, in *Cass. pen.*, 1993, p. 749. La finalità delle riforme, fino a un certo periodo, in aderenza al disegno costituzionale originario, è stata semmai quella di unire, non di dividere ulteriormente la giurisdizione, rafforzando per tale via la rappresentatività del Csm e il suo ruolo.

cardine del modello costituzionale originario. Un “potere diffuso” quando riferito all’esercizio giurisdizionale dei singoli magistrati, e un “ordine” quando inteso nella sua unitarietà istituzionale di magistrati ordinari, di sottoposizione, appunto, all’ordinamento giudiziario. La scelta costituente di un Csm unitario, competente anche in sede disciplinare, rispondeva a una precisa razionalità: l’unità della giurisdizione, sul piano del governo dell’ordine, avrebbe garantito una più solida protezione dall’ingerenza politica, molto più di quanto potesse fare la frammentazione in organi distinti secondo le funzioni. Proprio tale unità consentiva al Consiglio superiore di esercitare non soltanto la mera amministrazione della giustizia, ma partecipare, nella fase applicativa della Costituzione vivente, a una vera funzione di indirizzo politico costituzionale²⁰, insita nel suo ruolo di garante. Lungi dal trasformare il Csm in un organo politico, è innegabile che esso svolga, per necessità ordinamentale, funzioni applicative del progetto costituzionale dotate di una valenza politicamente sensibile, poiché inerenti all’equilibrio complessivo tra poteri e alla tutela dell’indipendenza della giurisdizione.

D’altronde, il Consiglio superiore nasce precisamente dall’esigenza, avvertita in Assemblea Costituente, di sottrarre al Ministro della giustizia ogni possibilità di incidere sui presupposti dell’indipendenza dell’ordine giudiziario²¹. Non a caso, nel dibattito costituente, fu persino ipotizzata l’eliminazione del Ministero della giustizia, ritenendo che l’istituzione del Consiglio potesse assorbirne le funzioni²² – opzione che non prevalse, ma che testimonia la profondità della riflessione sulla necessità di separare in modo netto l’autogoverno della magistratura dal potere esecutivo. I Costituenti tracciarono un confine (forse volutamente poco) chiaro tra le attribuzioni dei due organi. Un confine che, pur non essendo pensato come rigidamente tassativo, delineava però

un principio di fondo: al Csm il governo di tutto ciò che incide sui presupposti della libera giurisdizione; al Ministro le funzioni amministrative volte ad assicurare il buon andamento del servizio giustizia (senza possibilità di interferenze nell’indipendenza funzionale e organizzativa dell’ordine giudiziario). La scelta di istituire il Consiglio superiore rispondeva, dunque, anche a un’altra esigenza, ovvero evitare che il magistrato fosse relegato al ruolo di semplice funzionario amministrativo, quale comunque resta formalmente, riconoscendolo, altresì, quale componente di un corpo (*rectius*, di un ordine) investito, in fase interpretativa, dell’esercizio applicativo della Costituzione.

4. La ratio metagiuridica alla base della revisione costituzionale

Si è sostenuto, da parte dei fautori della riforma, che la separazione costituzionalizzata delle funzioni costituirebbe la naturale e quasi obbligata evoluzione della trasformazione in senso accusatorio impressa al processo penale dalla riforma Vassalli. Si tratta, tuttavia, di un argomento fragile, oltre che metagiuridico. È noto, infatti, come la riforma del codice di procedura penale del 1988 (la “riforma Vassalli”, appunto) sia stata più volte definita una “riforma a metà”. Essa ha inciso sul modello inquisitorio solo parzialmente, lasciando nel codice e nella pratica processuale una struttura sostanzialmente ibrida, nella quale elementi accusatori e inquisitori convivono, con una significativa persistenza di questi ultimi²³. In tale contesto, il sillogismo secondo cui un processo solo parzialmente accusatorio dovrebbe condurre al più radicale degli interventi sull’ordinamento giudiziario (la separazione costituzionale delle funzioni) risulta difficilmente sostenibile. Avremmo, paradossalmente, un codice

20. G. Silvestri, *Sessant’anni ed oltre di governo autonomo della magistratura: un bilancio e una riflessione sul futuro del CSM. Conclusioni*, in *Forum di Quad. cost.*, n. 4/2020: «espongo brevemente la mia opinione: si tratta di organo costituzionale, giacché la sua eventuale soppressione muterebbe in modo considerevole sia la forma di Stato che la forma di governo. Si tratta di organo di garanzia e non di governo, giacché, se di indirizzo politico si deve parlare al suo proposito, si deve far riferimento all’indirizzo politico costituzionale (nel senso chiarito da Paolo Barile), ben diverso dall’indirizzo politico di maggioranza proprio di un organo di governo».

21. Sui rapporti Ministro/Consiglio, con relativo dibattito costituente, F. Rigano, *Costituzione e potere giudiziario*, CEDAM, Padova, 1982; F. Santosuosso, *Il Consiglio superiore della Magistratura. Principi e precedenti*, Giuffrè, Milano, 1958; M. Nigro, *Le giurisdizioni sui pubblici poteri fra sistema normativo e spinte fattuali*, in *Dir. proc. amm.*, 1984, pp. 454 ss.; L. Daga, *Il Consiglio superiore della magistratura*, Jovene, Napoli, 1973; A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione. La Magistratura*, Zanichelli, Bologna, 1992; G. Verde, *L’amministrazione della giustizia, fra Ministro e Consiglio superiore*, CEDAM, Padova, 1990.

22. Il Csm «avrebbe dovuto subentrare in tutti i poteri di amministrazione della giurisdizione anteriormente [... attribuiti al Ministro]»: A. Pizzorusso, *L’organizzazione della giustizia in Italia. La magistratura nel sistema politico e istituzionale*, ora in *Id.*, *L’Ordinamento giudiziario*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, p. 123.

23. Sul punto, in maniera chiara, sintetica e puntuale E. Marzaduri, *Il declino del paradigma accusatorio ed il ritorno all’istruzione sommaria*, in *Legislazione penale*, 3 agosto 2023, *passim*.

accusatorio per metà²⁴ e un ordine giudiziario accusatorio per l'intero. Né può sottacersi che la separazione delle funzioni, lungi dal riguardare esclusivamente la materia penale, si proietterebbe inevitabilmente anche nell'ambito civile, sia pure in misura residuale, ampliando così la portata di una riforma giustificata (quanto meno nelle intenzioni) da esigenze riferite solo al processo penale. Di contro, a quanti temono che questa revisione possa costituire l'apripista per una futura sottoposizione della magistratura requirente all'esecutivo, viene solitamente obiettato che nel testo attuale della riforma non vi è alcuna previsione in tal senso. Obiezione corretta, anzi ineccepibile. Il tenore letterale della proposta costituzionale ribadisce in modo positivisticamente netto l'indipendenza della magistratura dal potere politico. Tuttavia (ed è qui che il discorso esige uno sguardo più ampio), se si assume come fondamento della separazione delle funzioni la logica evolutiva inaugurata dalla riforma Vassalli, allora si apre la strada a un ragionamento simmetricamente metagiuridico, ma non per questo irrilevante. Se oggi si ritiene necessario completare l'impianto accusatorio incompiuto del 1988 separando le funzioni, domani, sulla base dello stesso criterio evolutivo, si potrebbe ritenere altrettanto necessario procedere a una ulteriore trasformazione: la piena collocazione della magistratura inquirente nell'orbita dell'esecutivo, come avviene nella totalità degli ordinamenti che conoscono tale separazione²⁵.

Con le funzioni nettamente distinte, infatti, si produrrebbe un processo solo semi-accusatorio²⁶, strutturalmente disallineato rispetto a un assetto

ordinamentale che diventerebbe, invece, totalmente accusatorio. Un disequilibrio che potrebbe legittimare, in futuro, la spinta verso la dipendenza del pubblico ministero dal Governo, presentata come completamente coerente della riforma. Una simile evoluzione risulterebbe ancor più probabile alla luce della creazione di due Csm distinti. I pubblici ministeri, oggi *temperati* nella composizione unitaria del Consiglio insieme ai giudicanti, verrebbero a costituire un corpo separato, dotato di un proprio organo di autogoverno e, dunque, di un proprio potenziale centro di influenza sulla politica giudiziaria e sui rapporti con il potere pubblico. Il rischio, in altri termini, è quello di una vera e propria «corporativizzazione»²⁷ dell'ordine requirente, con effetti difficilmente reversibili sulla tenuta dell'indipendenza complessiva della giurisdizione.

Si tratterebbe di una vera eterogenesi dei fini rispetto alla *ratio* dichiarata della riforma costituzionale²⁸. E vi è, a monte, un'ulteriore aporia: mentre da anni si invoca la separazione delle carriere come indice di modernizzazione, l'ordinamento giudiziario attuale considera invece elemento positivo (sia nella valutazione di professionalità che persino nell'attribuzione di incarichi direttivi e semidirettivi) l'aver svolto entrambe le funzioni, requirente e giudicante. In merito al cuore del dibattito, la relazione tra processo accusatorio e separazione delle carriere non è stata affrontata nella sua reale complessità, ma attraverso una sorta di *cherry picking* dei tratti più seducenti dell'accusatorio²⁹, ignorandone gli aspetti problematici, talora inquietanti. Basti considerare, per

24. Ripercorrendo, nella *Premessa* all'edizione del 1992 della *Procedura penale* (Giuffrè, Milano), gli esiti complessivi degli interventi sul codice di rito, F. Cordero arrivava a formulare una diagnosi particolarmente incisiva: «Siamo già in epoca post-accusatoria» quando in dibattito «ogni parola detta al pubblico ministero o alla polizia diventa prova». Mentre altri notavano che: «Non basta cambiare un codice, ma non basta neppure – ora purtroppo è chiaro – riscrivere la Costituzione ad impedire che chi detiene il monopolio della forza imponga la propria verità»: D. Negri, *Modelli e concezioni*, in Aa.Vv., *Fondamenti di procedura penale*, CEDAM, Padova, 2021, p. 55; P. Ferrua, *La lenta agonia del processo accusatorio a trent'anni dall'entrata in vigore: trionfante nella Carta costituzionale, moribondo nel reale*, in *Processo penale e giustizia*, pp. 7 ss., 2020.

25. Ad eccezione del Portogallo, dove però il procuratore generale è nominato dal Governo.

26. Rammenta E. Marzaduri, *Il declino*, op. cit., p. 4: «Una clamorosa conferma si sarebbe avuta già a distanza di meno di tre anni dall'entrata in vigore del codice¹⁶. Né sarebbe bastata la pur significativa integrazione dell'art. 111 Cost. a preservare adeguatamente il nostro procedimento penale dalle aggressioni della logica inquisitoria, capace di utilizzare ogni spazio offerto, ora dalla prassi applicativa, ora dalle manovre legislative, per alterare gli originari equilibri voluti nella legge delega del 1987 e nel prodotto del legislatore delegato».

27. Così G. Azzariti, *Più che separare le carriere, indebolire la giustizia* (audizione in I Commissione - Affari costituzionali, Senato della Repubblica, 27 febbraio 2025), in questa *Rivista trimestrale*, n. 1-2/2025, p. 193 (www.questionegiustizia.it/data/rivista/articolo/1272/1-2_2025_qg_azzariti.pdf).

28. Per G. Ferri (*Il Consiglio Superiore della Magistratura e la riforma della giustizia*, ora in *Id.*, *La magistratura in Italia. Raccolta di scritti*, Giappichelli, Torino, 2021, p. 141), la storia ha dimostrato come gli accadimenti attuali si siano presentati «a dispetto della volontà del legislatore di togliere alle correnti il monopolio dei seggi».

29. Sempre E. Marzaduri, *Il declino*, op. cit., pp. 12 ss., con onestà e rigore afferma: «Non si può non constatare come l'attuale realtà, normativa ed applicativa, si sia allontanata completamente da questo modello, un modello che forse, come abbiamo visto, era sin troppo fragile già agli esordi, ma anche mai adeguatamente considerato da chi, più di tutti, era stato chiamato a gestirlo. Ed il futuro non sembra fornire grandi speranze per un recupero anche solo parziale di quelle soluzioni che poggiavano sul fondamentale principio «d'un processo concepito come dialogo di tre persone».

chiarire il punto, che nel modello accusatorio *puro*, tipicamente statunitense, l'accusa assume la fisionomia di un vero e proprio *super-poliziotto*. Il *Prosecutor*, frequentemente eletto direttamente dal corpo elettorale, appartiene all'*Executive Branch* e non è titolare delle garanzie d'indipendenza e autonomia che la nostra Costituzione riconosce al pubblico ministero. Egli esercita un controllo penetrante sulle indagini e dispone di un'ampia discrezionalità nella scelta dei *charges*, nell'impiego di tecniche investigative fortemente intrusive e, soprattutto, nella gestione del *plea bargaining*, che costituisce la sede elettiva di definizione del procedimento penale. A ciò si aggiunge che il *prosecutor* statunitense non è vincolato da alcun obbligo di esercitare l'azione penale, ma è libero di calibrare la propria attività secondo criteri di opportunità politica, sensibilità dell'elettorato e dinamiche di *accountability* elettorale. Ne deriva un assetto che incentiva un uso strategico della giustizia penale, talvolta orientato alla ricerca di risultati immediatamente spendibili in termini di consenso, legati a un indirizzo politico contingente (quale oggi, ad esempio, il tema securitario) e nel quale l'accusa non è tenuta a osservare quel modello di imparzialità funzionale che invece permea l'ordinamento italiano³⁰.

Questo raffronto mostra come la separazione delle funzioni non comporti affatto, in sé, una migliore garanzia di terzietà o equilibrio processuale.

Nel paradigma americano essa convive con la figura di un'accusa strutturalmente sbilanciata sul versante dell'efficienza repressiva e della responsabilità politica, diametralmente opposta dal modello costituzionale italiano di pubblico ministero indipendente e parte dell'unico ordine giudiziario. Ciò comporta almeno due conseguenze rilevanti: anzitutto, per garantire l'efficacia dell'azione penale, e soprattutto la sua obbligatorietà, sono ammesse tecniche investiga-

tive del tutto estranee alla tradizione europea continentale, quali la possibilità per la polizia di mentire all'indagato rappresentandogli circostanze false, pratica ritenuta compatibile dalla Corte Suprema statunitense con le garanzie del *due process*. In secondo luogo, l'assenza di reali garanzie d'indipendenza (derivante dall'elezione del *prosecutor* e dalla sua collocazione nell'*Executive Branch*) incentiva una sorta di logica a rendimento, a cottimo.

Il successo dell'accusa tende a essere misurato in termini di tassi di condanna e di efficienza repressiva, con il rischio di sacrificare la qualità dell'accertamento e la certezza della colpevolezza dell'imputato, come l'esperienza americana documenta con impressionante chiarezza. Quanto alla presunta "parità delle armi", essa è, nel migliore dei casi, una verità a metà. Se formalmente accusa e difesa vengono poste sul medesimo piano, sul piano sostanziale una parità piena non potrà mai realizzarsi, data l'inevitabile sproporzione di mezzi, poteri e informazioni tra la parte privata e un apparato pubblico che agisce, comunque, nell'interesse dello Stato, che per mezzi e posizione può porsi addirittura come dominante rispetto al giudicante.

Da qui discende l'enorme (e spesso rimosso) tema dell'accertamento dei fatti nel processo penale. Non a caso, già Paolo Ferrua, analizzando gli effetti della riforma Vassalli, contestava le semplificazioni di chi descriveva il processo accusatorio come una mera competizione tra parti, «dominato da una esasperata disponibilità della prova, da una logica di *laissez faire*, pronta a sacrificare le esigenze di giustizia sostanziale [... poiché] si è insistito troppo sul contraddittorio come diritto di difesa, come garanzia individuale; e non si è, con pari forza, evidenziata la sua dimensione pubblicistica di mezzo per l'accertamento della verità, per la corretta ricostruzione dei fatti»³¹. Il tutto a voler tacere di come, anche in

30. Ad esempio, il 20 novembre 2025, il Tribunale Supremo spagnolo ha condannato il Procuratore generale del Regno (Álvaro García Ortiz) per il reato di rivelazione di segreti, nell'ambito di un'indagine che coinvolgeva la compagna di una *leader* politico. Secondo *El País*, si tratta del primo caso in Spagna di condanna in esercizio per un procuratore generale. Il Governo ha accolto la sentenza amaramente, annunciando l'apertura della procedura per la nomina di un sostituto. La condanna del Procuratore, secondo alcuni, non si configurerebbe come un puro fatto giudiziario, ma come un evento dal forte impatto politico. La condanna al vertice dell'accusa pubblica, di nomina governativa, ha dato avvio a una crisi istituzionale per il Governo Sánchez. L'ex-magistrato del Tribunale Supremo (José Antonio Martín Pallín) ha parlato di «*golpe giudiziario*» in diretta televisiva. Il *Partido Popular* si è immediatamente scagliato contro il Governo, invocando elezioni. Pedro Sánchez, in contesti pubblici, pur senza riferimenti diretti, ha adottato toni fortemente allusivi: «la democrazia è un privilegio che dobbiamo difendere ogni giorno contro nostalgie infondate, interessi economici e attacchi che cambiano costantemente forma: oggi sono campagne di disinformazione e anche abusi di potere». La dimensione politica emerge dunque con chiarezza. La nomina del Pg da parte del Governo, la sua successiva condanna e le ricadute sulla stabilità dell'esecutivo sottolineano come la magistratura *requirente* possa diventare terreno di lotta politica. In questo senso, il caso spagnolo diventa esempio per il dibattito sul rapporto tra potere politico e giurisdizione e per le riflessioni sulle ricadute dell'autogoverno dell'ordine giudiziario, quando le strutture di controllo interno vengono modificate o indebolite. A questo proposito, sulla tensione tra potere esecutivo e giudiziario in Spagna, è emblematico quanto osservato da C. Guerrero Picó, *Il Consejo General del Poder Judicial rende un parere negativo sulla proposta di nomina del Fiscal General del Estado da parte del Governo*, 1° dicembre 2023 (Servizio Studi della Corte costituzionale, www.cortecostituzionale.it/documenti/segnalazioni_corrente/Spagna_CGPJ_Fiscal%20General%20del%20Estado.pdf); sul caso della condanna al Pg del Regno: <https://elpais.com/espana/2025-11-20/el-supremo-condena-al-fiscal-general-a-dos-anos-de-inhabilitacion-por-revelacion-de-secreto.html>; <https://ilmanifesto.it/spagna-condannato-il-procuratore-generale-per-colpire-sanchez>).

31. P. Ferrua, *Contraddittorio e verità nel processo penale*, in *Id.*, *Studi sul processo penale*, vol. II – *Anamorfosi del processo accusatorio*, Giappichelli, Torino, 1992, p. 49.

tempi recenti, nella raccomandazione REC (2000)19 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa sul «Ruolo del Pubblico Ministero nell'ordinamento penale», adottata il 6 ottobre 2000, si afferma al punto 18 come «gli Stati devono prendere provvedimenti concreti al fine di consentire ad una stessa persona di svolgere successivamente le funzioni di pubblico ministero e quelle di giudice, o viceversa. Tali cambiamenti di funzione possono intervenire solo su richiesta formale della persona interessata e nel rispetto delle garanzie (...). La possibilità di “passerelle” tra le funzioni di Giudice e quelle di Pubblico Ministero si basa sulla constatazione della complementarità dei mandati degli uni e degli altri, ma anche sulla similitudine delle garanzie che devono essere offerte in termini di qualifica, di competenza, di statuto. Ciò costituisce una garanzia anche per i membri dell'ufficio del Pubblico Ministero».

5. Criticità diffuse

Allontanandoci per un momento dalle considerazioni di ordine sistemico per spostarci su dati più concreti e immediati, sorge una prima questione: pur dovendo la politica costituzionale prescindere, in linea di principio, da valutazioni meramente economiche, è innegabile che negli ultimi anni il discorso pubblico abbia continuamente evocato la necessità di razionalizzare i costi della politica, anche giudiziaria. E, tuttavia, con lo sdoppiamento del Csm e la creazione di un'Alta Corte disciplinare, i costi dell'assetto istituzionale non diminuiranno, bensì aumenteranno sensibilmente.

Quanto all'Alta Corte, s'impone una questione costituzionale di assoluto rilievo.

Posto che l'art. 102 Cost. vieta l'istituzione di nuovi giudici speciali, è possibile qualificarla come

tale? A giudizio di chi scrive, la risposta può essere affermativa. Giudice non è soltanto quello chiamato a decidere controversie tra soggetti titolari di posizioni di vantaggio o svantaggio; giudice è anche l'organo chiamato a giudicare i giudici, esercitando il potere disciplinare. Il presupposto della libera giurisdizione, infatti, è l'assenza di timore. Il magistrato deve essere libero dal rischio di ingerenze o punizioni da parte del potere politico. Se è così, chi esercita il potere disciplinare diventa condizione stessa dell'indipendenza della giurisdizione; ed è per questo che la creazione *ex novo* di un organo disciplinare esterno all'ordine costituzionale originario (pur mediante revisione) non può che ricadere nel divieto di istituire giudici speciali. Tale difficoltà non si sarebbe posta se si fosse optato per lo sdoppiamento dei Csm mantenendo, però, in capo ad essi la funzione disciplinare, cioè preservando un organo interno all'ordine giudiziario, già previsto dal disegno costituzionale e non riconducibile alla categoria dei giudici speciali.

La creazione di un organo ulteriore, mai previsto dalla Carta costituzionale e del tutto estraneo all'architettura originaria dei poteri immaginata dal Costituente, configura, dunque, un giudice speciale a tutti gli effetti, proprio perché si tratta di un giudice non previsto (e, verosimilmente, non prevedibile) dal potere costituente del 1948³². Non vi è, infatti, alcun dubbio che la funzione disciplinare sinora esercitata dal Csm integri un vero e proprio esercizio di giurisdizione; e chi esercita la giurisdizione è, per definizione costituzionale, un giudice³³. È la stessa riforma a confermarlo: l'art. 4, comma 2, attribuisce «la giurisdizione disciplinare» nei confronti dei magistrati all'Alta Corte disciplinare, utilizzando espressamente il termine «giurisdizione» e qualificando così la natura dell'organo³⁴. Altrettanto evidente è che i componenti dell'Alta Corte non saranno giudici ordinari, risultando estranei al procedimento di selezione

32. Sul dibattito in Costituente rispetto ai giudici speciali, e sulla necessità di evitare tale istituzione per via di quanto accaduto nel periodo fascista, sono consultabili i lavori dell'Assemblea in Camera dei Deputati, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, Roma, 1976, vol. VIII, pp. 1890 ss.

33. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 497/2000, ha affermato: «Le ragioni che hanno indotto il legislatore a configurare il procedimento disciplinare per i magistrati secondo paradigmi di carattere giurisdizionale sono state più volte esaminate da questa Corte: da un lato l'opportunità che l'interesse pubblico al regolare e corretto svolgimento delle funzioni giudiziarie e lo stesso prestigio dell'ordine giudiziario siano tutelati nelle forme più confacenti alla posizione costituzionale della magistratura e al suo statuto di indipendenza; dall'altro l'esigenza che alla persona del magistrato raggiunto da incolpazione disciplinare sia riconosciuto quell'insieme di garanzie che solo la giurisdizione può assicurare (cfr. sentenze nn. 71 del 1995, 289 del 1992 e 145 del 1976)».

Per una rassegna di giurisprudenza in termini di qualificazione giurisdizionale del procedimento disciplinare, cfr. R. Sanlorenzo, *La giustizia disciplinare dei magistrati. Natura del procedimento, ruolo e organizzazione della Procura generale della Corte di cassazione. Quali prospettive a seguito dell'istituzione dell'Alta Corte disciplinare?*, in questa *Rivista trimestrale*, n. 1-2/2025, pp. 122-128 (www.questionegiustizia.it/data/rivista/articoli/1262/1-2_2025_qg_sanlorenzo_giustizia-disciplinare.pdf).

34. La funzione giurisdizionale in tema di sanzioni disciplinari nel procedimento per i magistrati era già riconosciuta da A. Pizzorusso, *Commento all'art. 102, op. cit.*, p. 203, in cui si ammette la funzione giurisdizionale del Consiglio superiore in tema disciplinare «sulla base di una giurisprudenza pacifica, ma in verità non poco forzata, degli artt. 105 e 107, comma 2, tendente a costituzionalizzare la prassi secondo la quale il sindacato disciplinare sui magistrati (a differenza di quelli esercitati nei confronti di tutte le categorie di soggetti sottoposti ad analoghi controlli) avrebbe carattere giurisdizionale».

previsto dall'art. 106 Cost³⁵. A ciò si aggiunge che i provvedimenti dell'Alta Corte, secondo il testo della riforma, saranno appellabili solo davanti alla stessa Corte che li ha pronunciati, eliminando così la possibilità, oggi esistente, del ricorso in Cassazione avverso le decisioni disciplinari del Csm. Non è dato sapere se, alla luce di un'interpretazione costituzionalmente orientata, anche le decisioni d'appello potranno essere impugnate ex art. 111 Cost. davanti alla Suprema Corte, ma allo stato, il dato letterale della riforma sembra escludere tale esito, secondo alcuni incostituzionalmente³⁶.

6. Principi supremi e revisione à la carte

In merito alle considerazioni di cui al paragrafo precedente, sorge una domanda inevitabile.

Il divieto di istituire giudici speciali può essere considerato uno dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale, ai sensi dell'art. 139 Cost. (*rectius*, un elemento strutturale della forma repubblicana)³⁷ e, dunque, sottratto al potere di revisione?

La risposta, per molti versi, non può che orientarsi in senso affermativo.

La scelta del Costituente d'inserire il divieto di istituire giudici speciali ha una radice storica profonda e inequivoca, connessa al principio della certezza del diritto quale antidoto all'autoritarismo. La ragione è nota. Occorre evitare che i diritti dei cittadini potessero essere nuovamente esposti al rischio di essere decisi da organi non conformi alla logica costituzionale della separazione dei poteri, come avvenuto durante il fascismo, quando il frazionamento e la politicizzazione degli organi giudicanti produssero una sistematica torsione autoritaria delle garanzie. Non è possibile superare questa eccezione evocando esempi che non sono pertinenti. Così, l'attribuzione delle competenze penali in materia di reati ministeriali al Tribunale dei ministri non dà luogo all'istituzione di un giudi-

ce speciale. Si tratta, in quel caso, semplicemente dell'assegnazione di una competenza a una sezione specializzata di un tribunale appartenente all'ordine giudiziario, ex art. 104 Cost., composta da magistrati ordinari. Analogamente, non può richiamarsi la successiva istituzione della Sezione disciplinare del Csm, poiché la Costituzione del 1948 attribuiva già al Consiglio la funzione disciplinare. La Sezione disciplinare del Csm non è, né è mai stata, un organo distinto dal Consiglio, ma una sua articolazione interna, dunque estranea alla categoria dei giudici speciali³⁸.

Sempre con riferimento all'Alta Corte, desta particolare preoccupazione la modalità di formazione dei suoi membri togati mediante sorteggio.

Il nuovo testo dell'art. 105 Cost. prevede infatti che «La giurisdizione disciplinare nei riguardi dei magistrati ordinari, giudicanti e requirenti, è attribuita all'Alta Corte disciplinare. L'Alta Corte è composta da quindici giudici, tre dei quali nominati dal Presidente della Repubblica tra 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 nonché da 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». Questi membri, peraltro, saranno scelti tra i soli magistrati di legittimità (o tra coloro che abbiano svolto tali funzioni), circostanza che suscita più di una perplessità. Non è chiaro, infatti, perché solo i magistrati della Cassazione dovrebbero essere ritenuti idonei a comporre l'organo disciplinare, quasi che l'esperienza di legittimità costituisca, di per sé, titolo esclusivo per giudicare i colleghi.

La contraddizione diventa ancor più evidente se si considera che uno degli obiettivi dichiarati della riforma sarebbe quello di contenere l'influenza del-

35. G. Scarselli, *Note sul progetto di riforma volto ad inserire in Costituzione un'Alta Corte quale organo di impugnazione delle decisioni del CSM*, in *Judicium*, 25 marzo 2022.

36. Si sostiene la sottrazione di tale questione al potere di revisione in Consiglio superiore della magistratura, *Parere sul disegno di legge costituzionale recante: "Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare"*, delibera dell'8 gennaio 2025.

37. Quale limite implicito di revisione, senza necessità di limite espresso, come da insegnamento di C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, CEDAM, Padova, 1967, *passim*; concetto espresso anche da Calamandrei già in Costituente, nella seduta del 4 marzo 1947, *cfr.* Camera dei Deputati, *La Costituzione*, *op. cit.*, vol. I, p. 166. Nonché, enciclopedicamente, S.M. Cicconetti, voce *Revisione costituzionale*, *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, 1989, XL, pp. 134 ss.; limiti alla revisione ormai pacificamente ammessi anche dalla Corte costituzionale nella sent. n. 1146/1988, in cui si afferma che esistono «alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana, quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana».

38. G. Volpe, *Consiglio superiore della magistratura*, in *Enc. dir.*, Agg. IV, Giuffrè, Milano, 2000, p. 396.

le correnti nell'autogoverno. Scelta singolare quella della limitazione della composizione a chi ricopra o abbia ricoperto funzioni di legittimità, se si pensa che l'accesso ai ruoli di legittimità è, nella prassi, fortemente condizionato proprio dal sostegno delle correnti, trattandosi spesso del punto terminale di una carriera.

Si potrebbe finire così per selezionare, paradossalmente, proprio quei magistrati che più facilmente risulterebbero o potrebbero risultare iscritti a una corrente, o comunque inseriti in logiche di appartenenza.

A ciò si aggiunge un ulteriore elemento di incoerenza: mentre gli organi di governo più periferici e dotati di competenze meno incisive, come i consigli giudiziari³⁹, continueranno a essere eletti, l'organo apicale, quello dotato dei poteri più delicati e incisivi, verrebbe composto tramite sorteggio, cioè senza alcuna forma di investitura e, dunque, senza rappresentanza territoriale, professionale o valoriale, rispetto al corpo dei magistrati.

Il sorteggio, pensato come rimedio neutro per arginare l'influenza delle correnti, rischia così di produrre l'effetto opposto. Non solo non eliminare l'incidenza delle correnti, ma anzi abbandonarla all'alea, con il rischio di favorire singoli protagonismi o di amplificare, casualmente, il peso di alcune correnti a discapito di altre, privando il sistema di un qualunque criterio di equilibrio rappresentativo.

Vi è, infine, un ulteriore rischio: che il sorteggio finisca per incentivare forme inedite di aggregazione associativa, orientate non più alla dialettica interna dell'autogoverno, ma a una pressione esterna sugli organi sorteggiati, riversando le dinamiche dell'autogoverno nel circuito spesso incontrollabile della comunicazione pubblica⁴⁰.

Ritornando a un argomento affrontato poco prima, circoscrivere il sorteggio dei membri togati ai soli magistrati che esercitano, o abbiano esercitato, funzioni di legittimità produce un'evidente verticalizzazione dell'ordine giudiziario⁴¹. Tale scelta appare difficilmente compatibile con il principio sancito dall'art. 107, comma 3, Cost., secondo cui «i magistrati si distinguono tra loro solo per diversità di funzioni».

7. Rappresentanza e pretesa neutralità

Un ulteriore *caveat* per quanto sino a qui si è detto.

Quando si parla qui di rappresentanza, è bene ribadirlo, non si fa riferimento alla rappresentanza politica in senso proprio. Tuttavia, se si assume, come è, che il *munus* del consigliere consista nel contribuire a definire un indirizzo politico dell'amministrazione della giurisdizione, la presenza nel Consiglio di sensibilità diverse, espressione della pluralità interna alla magistratura, diviene garanzia indispensabile del buon funzionamento dell'organo.

Come è stato osservato in dottrina, la funzione di garanzia e quella di rappresentanza sono niente affatto in contrasto, bensì suscettibili di una piena e utile integrazione⁴².

Non va neppure sottovalutato che, come spesso si rimprovera alle correnti, anche la politica nella scelta «dei membri "laici" [che,] anziché indirizzarsi su personalità di prestigio nel campo accademico o professionale, [hanno seguito logiche] di schieramento o di collateralismo alla politica: ciò rischia di provocare, nel concreto funzionamento del *plenum*, fenomeni non meno dannosi della spesso lamentata divisione in correnti dei componenti provenienti dalla magistratura»⁴³.

La giurisdizione si esprime attraverso i giudici che la incarnano. Il giudice deve essere terzo, indipendente e imparziale, non sterilmente neutro. Il sorteggio, nella misura in cui cancella ogni forma d'investitura e di responsabilità verso il corpo giudiziario, rischia di produrre proprio questa neutralità, vuota, priva delle garanzie che la rappresentanza assicura. I magistrati dovrebbero poter scegliere, mediante elezioni, i colleghi che reputano più idonei a rappresentarli per competenza, sensibilità, qualità umane, professionalità, valori, persino per equilibrio di genere. Il sorteggio non appare coerente neppure sotto il profilo territoriale: l'elezione dei membri togati garantisce che la pluralità dei contesti giudiziari confluisca nel Consiglio, mantenendo vivi e presenti i valori, le esperienze e le criticità proprie dei diversi uffici giudiziari.

39. Organi ausiliari nei confronti del Consiglio superiore a cui vengono demandati anche compiti di amministrazione di prossimità (cfr. Csm, delibera 18 marzo 2009).

40. V. Baldini, *Separazione delle carriere dei magistrati e altre novità costituzionali: tra moniti narrativi e pregiudizi culturali*, in *Diritti fondamentali*, n. 1/2025, p. 194.

41. Come evidenziato da I. Gullino, *L'alta Corte disciplinare: quale ruolo ed impatto sugli equilibri costituzionali?*, in *Consulta online*, 30 giugno 2025, p. 1002.

42. R. Romboli, *L'indipendenza della magistratura. Storia, attualità, prospettive*, in *Giustizia insieme*, 26 settembre 2024.

43. N. Zanon e F. Biondi, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Zanichelli, Bologna, 2024, p. 31.

Un Consiglio composto per sorteggio rischia proprio di produrre quella neutralità formale che, priva di una reale investitura e di un radicamento territoriale e professionale, può tradursi in una minore capacità di garantire la tutela effettiva dell'indipendenza della giurisdizione.

La neutralità intesa come assenza di orientamento valoriale non è richiesta al giudice.

Egli, soggetto soltanto alla legge⁴⁴, deve guardare alla legge, sempre in una proiezione costituzionalmente orientata, anche in chiave sistematica ed evolutiva, ove necessario⁴⁵. Se al giudice si imponesse una neutralità assoluta, molti degli avanzamenti dei diritti ottenuti per via giurisprudenziale non sarebbero stati possibili. Le tecniche interpretative di tipo evolutivo si fondano proprio sulla capacità del giudice di interpretare le norme in chiave sistemico-costituzionale, e di adeguarle ai valori emergenti.

Del resto, è lo stesso principio del giudice naturale a ricordarci che il giudice non è, né può essere, "neutro"⁴⁶.

Il giudice è un cittadino, titolare del diritto di associarsi (nei limiti imposti dalla funzione) e della libertà di manifestazione del pensiero (anch'essa esercitabile con cautele) e, dunque, portatore di convinzioni e sensibilità individuali. Il principio del giudice naturale serve precisamente a calibrare tale dato umano e giuridico, impedendo che le parti possano scegliersi un giudice a misura delle loro aspettative, assicurando che le differenze valoriali non diventino terreno di manipolazione processuale. La sterilizzazione della giurisdizione (l'idea di un giudice integralmente neutro) è del tutto estranea alla Costituzione, che, essendo portatrice di principi e norme di vettore, richiede in via applicativa al giudice di tutelare situazioni evolutive proprio alla luce della sua sensibilità costituzionale. Si pensi all'individuazione dei «diritti inviolabili della persona», ai sensi dell'art. 2 Cost., norma utilizzata come clausola aperta di riconoscimento dei diritti emergenti, o all'art. 3 Cost. nella declinazione del principio di ragionevolezza, che impone al giudice non solo la sussunzione tra norma e

fattispecie, ma anche una valutazione comparativa di valore, fondata su criteri metagiuridici necessari per giudicare la ragionevolezza di una disciplina.

Tornando al sorteggio, nulla consente di ritenere (anzi, le ragioni statistiche inducono a concludere il contrario) che esso garantirà una proporzionale rappresentanza territoriale o una reale corrispondenza tra sorteggiato e rappresentato. E se il Csm non è un organo politico, è tuttavia evidente che autonomia e indipendenza della giurisdizione si preservano anche permettendo ai magistrati di scegliere liberamente i propri rappresentanti, in ragione della delicatezza del ruolo svolto e del principio di democraticità che deve permeare la vita delle istituzioni costituzionali, ivi compresa quella del Consiglio⁴⁷.

8. Casualità e disorientamento costituzionale

I dubbi sul sorteggio come strumento di investitura autonoma, come visto, sono numerosi.

Nel nostro ordinamento il sorteggio non è mai stato utilizzato come metodo esclusivo e originario di designazione, ma sempre come tecnica integrativa o ausiliaria. Infatti, il sorteggio è impiegato nell'integrazione della Corte costituzionale per il giudizio sulla messa in stato d'accusa, ma si tratta di una integrazione occasionale, non fondativa della composizione del Collegio. Analogamente, il sorteggio utilizzato per individuare i magistrati chiamati a comporre il Tribunale dei ministri svolge anch'esso una funzione meramente integrativa, temperata dal principio del giudice naturale e circoscritta al giudizio su specifiche fattispecie, non certo idonea a definire la struttura di un organo costituzionale o di tale rilevanza⁴⁸. Non parrebbe dunque coerente, con il disegno costituzionale, utilizzare il sorteggio come metodo primario e stabile di composizione di un organo, quale il nuovo Csm o l'Alta Corte, investito di funzioni che, pur non essendo politiche in senso stretto, incidono direttamente sull'indirizzo e sull'equilibrio del potere giudiziario.

44. Si sofferma S. Bartole, *Il potere giudiziario*, Il Mulino, Bologna, 2008, *passim*.

45. Sul ruolo del giudice nella società, F. Amato e S. Mattone, *Il ruolo del giudice del lavoro negli anni ottanta*, in *Giur. it.*, n. 4/1983, p. 224; R. Menghelli, *A proposito della funzione del giudice*, in *Diritto e società*, 1982, pp. 101 ss.; più di recente, illuminante, A. Lucarelli, *Diritto e conflitti nell'incertezza della produzione giuridica*, in *Rivista AIC*, n. 3/2024, pp. 76 ss.

46. G. Silvestri, *L'organizzazione giudiziaria (testo provvisorio)*, in *Associazione Italiana Costituzionalisti, Convegno annuale 2004 – Separazione dei poteri e funzione giurisdizionale*, 8 novembre 2004 (www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/materiali/convegni/aic200410/silvestri.html).

47. S. Bartole, *Materiali per un riesame della posizione del C.S.M.*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1975, pp. 3 ss.

48. Per una critica al sistema del sorteggio in relazione al Csm, V. Savio, *Come eleggere il Csm, analisi e proposte: il sorteggio è un rimedio peggiore del male*, in *QG online*, 26 giugno 2019 (www.questionegiustizia.it/articolo/come-eleggere-il-csm-analisi-e-proposte-il-sorteggio-e-un-rimedio-peggiore-del-male_26-06-2019.php).

Non è un caso che l'unico ordinamento dell'Europa continentale che preveda un meccanismo di sorteggio per i componenti togati del Consiglio superiore (la Grecia) limiti tale procedura all'estrazione tra magistrati che abbiano prestato servizio presso la Suprema Corte per almeno due anni⁴⁹.

Si tratta, dunque, di un modello eccezionale e circoscritto.

Inoltre, quanto alla necessità dell'elezione non soltanto per il Csm, ma anche per l'Alta Corte, chiamata a esercitare una delle funzioni più delicate tra quelle già attribuite al Consiglio, occorre rilevare come la Carta parli espressamente di componenti «eletti», e tale riferimento non può essere accantonato e revisionato senza interrogarsi sulla sua portata sistemica.

Come evidenziato con chiarezza dalla relazione della Commissione Scotti, «Il Costituente, fissando il principio della elettività dei componenti, ha inteso sia fondare la scelta su base fiduciaria perché, nell'esprimere il voto, l'elettore riconosce idoneità, capacità, valenza istituzionale all'eligendo, il che è incompatibile con una sua individuazione meramente casuale, sia valorizzare la caratteristica essenziale del Consiglio superiore, che non è un semplice consiglio di amministrazione; è, piuttosto, una istituzione di garanzia nonché rappresentativa di idee, di prospettive, di orientamenti su come si effettua il governo della magistratura e su come si organizza il servizio di giustizia, anzi su quale sia il ruolo della magistratura e dello stesso Consiglio superiore. Insomma, anche sotto questo profilo il sorteggio suscita dubbi di costituzionalità. Senza dire che esso risulterebbe quantomeno distonico rispetto al parallelo meccanismo di elezione dei componenti laici»⁵⁰.

Considerazioni analoghe provengono del resto anche da sedi sovranazionali.

Il parere n. 24 del Consiglio consultivo dei giudici europei, pur senza imporre un modello uniforme di autogoverno, sottolinea che, per tutelare adeguatamente l'indipendenza della magistratura, la mag-

gioranza dei componenti dei Consigli superiori deve essere composta da «giudici eletti dai propri pari»⁵¹.

Eletti, dunque, non sorteggiati.

Una conferma indiretta si rinviene anche nella giurisprudenza costituzionale: pur trattandosi di un *obiter dictum* contenuto in una decisione di inammissibilità, la Corte ha affermato che «degli organi suddetti debbono necessariamente far parte sia componenti *eletti* [corsivo dell'A.] dai giudici delle singole magistrature, sia componenti esterni di nomina parlamentare, nel bilanciamento degli interessi costituzionalmente tutelati, ad evitare tanto la dipendenza dei giudici dal potere politico, quanto la chiusura degli stessi in "caste" autoreferenziali»⁵².

Queste indicazioni, convergenti sul piano interno e sovranazionale, rafforzano l'idea che l'elezione dei componenti togati non sia un mero dettaglio procedurale, ma un requisito strutturale della garanzia di indipendenza del potere giudiziario, strettamente connesso agli artt. 2 e 21 Cost.

9. L'equilibrio precario dei poteri

Ancora, non appare comprensibile la scelta di non affidare la presidenza dell'Alta Corte al Capo dello Stato.

La presidenza del Csm da parte del Presidente della Repubblica ha, oggi, un valore politico-istituzionale essenziale. Essa assicura al Consiglio non solo garanzia, ma anche un controllo di legittimità sistemica dell'indirizzo del Consiglio⁵³.

Attraverso il suo ruolo bifronte, garante dell'equilibrio tra i poteri e vertice dell'unità nazionale, il Capo dello Stato protegge il Csm da ingerenze politiche, ma al tempo stesso vigila affinché il Consiglio non si trasformi in un potere chiuso e autoreferenziale, mantenendo saldo il rispetto delle regole costituzionali (non è irrilevante che sia formalmente il Presidente, nella sua funzione, almeno formalmente, a fissare l'ordine del giorno delle sedute).

49. Sulle casistiche in relazione al sorteggio come metodo d'investitura (in chiave comparata) e come forma integrativa nel nostro ordinamento, N. Rossi, *Csm separati e formati per sorteggio. Una riforma per scompaginare il governo autonomo*, in questa *Rivista trimestrale*, n. 1-2/2025, pp. 19-28 (www.questionegiustizia.it/data/rivista/articoli/1248/1-2_2025_qg_rossi_csm-separati.pdf).

50. Ministero della giustizia, Commissione Scotti (costituzione: in agosto 2015), *Relazione della commissione ministeriale per le modifiche alla Costituzione e al funzionamento del Consiglio superiore della magistratura* (www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/Scotti_relazione_12ago2015.pdfP.20).

51. CCJE, parere del 5 novembre 2021, n. 24, *Evoluzione dei Consigli di Giustizia e loro ruolo nei sistemi giudiziari indipendenti e imparziali*, p. 14 (<https://rm.coe.int/opinion-no-24-2021-of-the-ccje-it/1680a6d620>).

52. Corte cost., sent. n. 16/2011.

53. Per F. Bonifacio e G. Giacobbe, *Commento all'art. 104*, in G. Branca (a cura di), *Commentario, op. cit.*, p. 43, la presidenza da parte del Capo dello Stato è relativa alla sua «espressione [...] unità dello Stato» stesso; per M. Luciani, *Il Consiglio superiore della magistratura nel sistema costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2020, p. 9, più corretto far risalire la presidenza del Capo dello Stato a una funzione equilibratrice del sistema.

A maggior ragione desta perplessità, sotto il profilo di politica costituzionale, l'idea di conferire al Presidente della Repubblica la presidenza di entrambi i nuovi Csm (soluzione che rischia di indebolire la sua capacità di esercitare un impulso unitario e un coordinamento costituzionale sull'ordine giudiziario, poiché i due Consigli produrranno fisiologicamente indirizzi differenti) per poi sottrargli, invece, la presidenza dell'organo che esercita la funzione più delicata in assoluto, quella disciplinare.

Non meno problematica appare la disciplina differenziata del sorteggio.

Mentre i componenti togati saranno selezionati attraverso un sorteggio *secco*, indiscriminato e privo di filtro, i componenti laici saranno invece individuati tramite un sorteggio temperato, cioè su liste preventivamente decise dal Parlamento (meccanismo che si ripete anche per il Csm).

La disparità tra i due modelli di investitura è difficilmente giustificabile sul piano della coerenza costituzionale, e rischia di produrre asimmetrie incompatibili con la natura di organi di garanzia.

A ciò si aggiunge un serio problema di coordinamento normativo, suscettibile di generare effetti destabilizzanti per l'esercizio della giurisdizione.

L'art. 8 del ddl costituzionale, dedicato alle «disposizioni transitorie», prevede infatti che «le leggi sul Consiglio superiore della magistratura, sull'ordinamento giudiziario e sulla giurisdizione disciplinare sono adeguate alle disposizioni della presente legge costituzionale entro un anno dalla sua entrata in vigore». Questo rinvio generalizzato lascia aperta una questione cruciale: non è in alcun modo chiaro come verranno ridefiniti i rapporti tra i(l) Csm e gli altri poteri dello Stato, in particolare il rapporto tra (i) Csm e il Ministro della giustizia.

La revisione costituzionale interviene, dunque, su elementi strutturali dell'ordine giudiziario senza chiarire le future dinamiche di interazione istituzionale, lasciando un ampio margine di incertezza proprio nel punto in cui le garanzie costituzionali dovrebbero risultare più nitide. Il nodo più critico rimane quello efficacemente riassunto nell'osservazione secondo cui «non si può non segnalare come il rinvio alla legge ordinaria effettuato dall'art. 8 del d.d.l. in esame,

non solo non offra le garanzie procedurali tipiche delle leggi di revisione costituzionale o delle leggi organiche previste in altri ordinamenti, ma non abbia predisposto neanche dei vincoli di tipo sostanziale capaci di condizionare il legislatore futuro rispetto al merito della sua azione, cosicché diventa possibile qualificare la riscrittura della legge sul C.S.M. (e la decostituzionalizzazione della questione dei rapporti tra Consiglio superiore e Ministro che ne consegue) come la vera frontiera della revisione costituzionale in commento, la luna nella cui direzione l'indice del sovrano punta prepotentemente»⁵⁴.

Il rinvio alla legge ordinaria, disposto in un punto così sensibile dell'assetto costituzionale, appare tanto più problematico se si considera che, nei primi progetti presentati all'Assemblea Costituente⁵⁵ in tema di potere giudiziario⁵⁶, la disciplina dell'ordinamento giudiziario era riservata a una legge costituzionale: una scelta che evidenziava l'elevatissima rilevanza sistemica di tale materia e la sua connessione organica con i principi supremi che si stavano affermando. Solo successivamente, nel corso dei lavori assembleari, quella riserva fu sostituita da un aggravamento procedurale (la richiesta della maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera per le norme sull'ordinamento giudiziario) che, tuttavia, venne poi eliminato dal Comitato di redazione nella fase finale di revisione del testo costituzionale⁵⁷.

È dunque evidente che il Costituente, pur non mantenendo l'originaria riserva di legge costituzionale, aveva piena consapevolezza dell'importanza strutturale dell'ordinamento giudiziario e delle precauzioni necessarie per preservarne l'equilibrio.

10. Vecchi interrogativi, nuovi problemi di capienza costituzionale

Non può, infine, trascurarsi un ulteriore elemento di contesto.

In questa legislatura si è assistito a un approccio del tutto nuovo alla revisione costituzionale. Non grandi riforme organiche, capaci di riorganizzare interi titoli o parti della Carta, ma interventi frammentati, settoriali, disaggregati, ciascuno con un proprio

54. S. Rovelli, *Csm e Ministro della giustizia: modello costituzionale e prospettive di riforma tra testo e contesto*, in questa Rivista trimestrale, n. 1-2/2025, pp. 95-108 (www.questionegiustizia.it/data/rivista/articoli/1259/1-2_2025_qg_rovelli.pdf).

55. Sui lavori preparatori rispetto al Csm, vds. Camera dei Deputati, *La Costituzione*, op. cit., vol. VIII, pp. 1967 ss.

56. G. Silvestri, voce *Poteri dello Stato*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIV, Giuffrè, Milano, 1985, pp. 689 ss.; E. Spagna Musso, voce *Giudice*, *ivi*, vol. XVIII, 1969, pp. 934 ss.

57. Infatti, il progetto presentato da Calamandrei in Costituente, all'art. 26 prescriveva che «le leggi che regolano l'ordinamento degli uffici giudiziari e lo stato giuridico dei magistrati e degli altri addetti all'ordine giudiziario non possono essere modificate che nelle forme e colle garanzie stabilite per modificare la presente Costituzione».

iter approvativo. Tale modalità, apparentemente neutra, rischia di offrire all'elettore un'immagine fuorviante della portata delle riforme: un'apparenza di parzialità che finisce per occultare i nessi sistemici tra i vari interventi e le loro ricadute sull'equilibrio complessivo dei poteri.

In questo quadro, il rinvio alla legge ordinaria non appare affatto una scelta tecnica marginale, ma la leva attraverso cui potrebbe realizzarsi (fuori dal controllo garantito dalle forme della revisione costituzionale) una trasformazione profonda dei rapporti tra poteri, proprio nel cuore dell'ordine giudiziario.

Occorre ricordare che, oltre al disegno di legge di revisione qui esaminato, il Governo attualmente in carica ha promosso altre due iniziative di impatto costituzionale: il regionalismo differenziato (pur veicolato tramite legge ordinaria) e la riforma della forma di governo attraverso l'introduzione del premierato elettivo. Senza voler discutere in questa sede il merito di tali proposte, due questioni appaiono imprescindibili.

La prima riguarda la capacità *elastica* dell'art. 138 Cost. (la sua capacità contenitiva)⁵⁸: anche in presenza di interventi settoriali e frammentati, resta da chiedersi se la procedura di revisione sia davvero *capiante* rispetto a una serie di riforme che, considerate nel loro insieme, cessano di avere natura episodica e diventano modificazioni sostanziali dell'equilibrio co-

stituzionale. In altre parole, interventi magari presentati come isolati potrebbero, nella loro combinazione, configurare una revisione ben più ampia, che avrebbe richiesto un diverso metodo⁵⁹ politico e procedurale di discussione e approvazione.

La seconda questione concerne la forma di governo.

È difficile negare che l'introduzione di un premierato forte⁶⁰, fondato sull'investitura popolare diretta del Capo del Governo, comporti un indebolimento del ruolo del Presidente della Repubblica⁶¹ (con effetti immediati sulla sua funzione di garanzia nel Csm) e produca un rafforzamento della disciplina di maggioranza, con gruppi parlamentari tendenzialmente fidelizzati al *leader* dell'esecutivo.

Tale dinamica rischia di ridurre gli spazi di dissenso e di ricreare una relazione gerarchica tra Governo e Parlamento, agevolando, soprattutto in presenza di una legge elettorale fortemente maggioritaria, la possibilità per l'esecutivo di *prendersi* gli organi costituzionali, incidendo sulle nomine: dalla Corte costituzionale al Presidente della Repubblica, fino alla composizione del Csm.

Non è un caso che la questione della legge elettorale emerga, non da ultimo, proprio nel dibattito sul premierato. Nel ddl, così come presentato all'inizio, il Governo aveva persino tentato di costituzionalizzare un premio di maggioranza estremamente elevato⁶².

58. *Recitus*, la sua capienza rispetto a riforme complessive e non puntuali da parte di una maggioranza precisa, *ex multis*, F.R. De Martino, *La revisione della revisione. Modificabilità e derogabilità dell'art. 138*, in U. Adamo - R. Caridà - A. Lollo - A. Morelli - V. Pupo (a cura di), *Alla prova della revisione. Settanta anni di rigidità costituzionale. Atti del Convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa" - Catanzaro, 8 e 9 giugno 2018*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, p. 104. Sul punto, anche F. Gallo, *La revisione costituzionale ed i suoi limiti*, in *Ricerche giuridiche*, n. 2/2013, p. 471; A. D'Atena, *Sette tesi per il riavvio delle riforme costituzionali*, Istituto di Studi sui Sistemi regionali federali e sulle Autonomie (ISSIRFA), ottobre 2006 (<https://iris.cnr.it/handle/20.500.14243/147139>), ora in *Id.*, *Tra autonomia e neocentralismo. Verso una nuova stagione de regionalismo italiano?*, sez. VIII, cap. I (pp. 293-302), Giappichelli, Torino, 2016.

59. Sul problema del metodo, G. Di Girolamo, *Solo una questione di metodo? Epistemologia, strumenti e limiti dell'ingegneria costituzionale tra potere costituente e revisione costituzionale*, in P. Caretti - M. Morisi - A. Cardone (a cura di), *Premierato, Cancellierato, Semipresidenzialismo e Presidenzialismo: uno sguardo comparato*, in *Osservatorio sulle fonti*, numero speciale, giugno 2024, pp. 33 ss.

60. Per una riflessione sul tema, A. Lucarelli, *Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità*, in *Rivista AIC*, n. 4/2023 (www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/4_2023_13_Lucarelli.pdf).

61. A. Arghittu, *Presidente della repubblica e premierato: verso una nuova configurazione dei poteri del capo dello stato*, in P. Caretti - M. Morisi - A. Cardone (a cura di), *Premierato, op. cit.*, pp. 126 ss.

62. Un premio di maggioranza teso a garantire «il 55 per cento dei seggi in ciascuna delle due Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio dei ministri». All'interno della relazione sull'ATN, il Governo riteneva il ddl al riparo da possibili rilievi di costituzionalità, argomentando che «risultano orientamento della Corte costituzionale con riferimento al tema del premio di maggioranza (sentenze n. 1 del 2014 e 35 del 2017), che si riferiscono a legislazione ordinaria e non possono essere automaticamente estesi alla valutazione di legittimità di norme di rango costituzionale». La maggioranza di Governo ha poi deciso di espungere il premio di maggioranza dal ddl di revisione costituzionale, preferendo la salvaguardia dei soli principi che garantiscono la governabilità, rimandando la soglia del premio ad apposita legge elettorale. A Costituzione invariata, non si può fare a meno di notare come il premio di maggioranza sarebbe distribuito su base nazionale, mentre il Senato della Repubblica verrà eletto sempre su base regionale. Numerose sarebbero state le criticità non agevolmente superabili. Inoltre, dal sistema elettorale dipenderanno buona parte delle dinamiche politiche, poiché rimane ancora aperta la scelta sulla struttura della legge: doppio turno (con relativo effetto sulla composizione delle coalizioni), presenza delle preferenze, voto disgiunto, sbarramento. Le implicazioni non saranno di poco conto. Tali accorgimenti andranno adottati in conformità alla giurisprudenza costituzionale in materia elettorale che, nel tempo, ha assunto i principi supremi come parametro di costituzionalità delle leggi elettorali (ad esempio, l'uguaglianza del voto in entrata e in uscita ex artt. 3 e 48 Cost. e la rappresentatività ex art. 1 Cost.). Tali limiti non sarebbe stato possibile superarli (contrariamente alla tesi del Governo), in relazione ai possibili rilievi incostituzionalità sulla legge elettorale, neppure attraverso la menzione testuale del principio di governabilità nella seconda parte della Costituzione, ovvero nella *costituzionalizzazione* del premio di maggioranza in sede di revisione.

Nella relazione d'accompagnamento, si ammetteva la dichiarata finalità di sottrarre tale scelta al sindacato della Corte costituzionale proprio costituzionalizzando il premio. Ciò evidenzia come le riforme della forma di governo e il sistema elettorale non possano essere considerati piani separati. Così come non possono essere considerate per i motivi di cui sopra questioni distinte anche le incidenze di queste riforme sulla magistratura e i metodi d'investitura dei membri del Csm.

In definitiva, in questo momento storico si potrebbe dubitare che la "cura" sia realmente migliore del "male".

11. Epilogo

Se la motivazione dichiarata della riforma dell'ordine giudiziario è la necessità di arginare il peso delle correnti nella distribuzione degli incarichi, l'intervento appare contraddittorio rispetto al fine perseguito. Non solo non viene modificato (neppure marginalmente) il metodo di attribuzione degli incarichi, ma la funzione di governo dell'ordine giudiziario viene compressa nei modi già messi in luce. Eppure, sarebbe stato possibile agire proprio con legge ordinaria sul meccanismo di conferimento delle funzioni apicali e semidirettive. Una possibile soluzione, idonea a ridurre drasticamente la strumentalizzazione correntizia, avrebbe potuto essere l'introduzione di un sistema a rotazione per l'assunzione degli incarichi direttivi e semidirettivi all'interno degli uffici, secondo criteri oggettivi e predeterminati. Un simile modello, fondato sull'alternanza e non sulla selezione discrezionale, avrebbe limitato in modo significativo il peso delle correnti, eliminando la necessità della valutazione caso per caso da parte del Csm e riportando l'organizzazione degli uffici a una logica egualitaria e non competitiva.

Una riforma organica dell'ordinamento giudiziario, compiuta attraverso gli strumenti già disponibili, avrebbe potuto intervenire davvero sulle disfunzioni denunciate.

La revisione costituzionale, invece, rischia di mancare l'obiettivo dichiarato, producendo effetti sistemici di ben altra portata e di genere disfunzionale.

La sostituzione del carattere elettivo dei componenti del Consiglio con il sorteggio (*temperato* per i membri laici e invece *secco* per i magistrati) si traduce in una sostanziale negazione del principio costituzionale di autonomia nel governo dell'ordine giudiziario, oltre a porsi in tensione con i principi di uguaglianza e di ragionevolezza. Essa veicola, per di più, un implicito giudizio di sfiducia nei confronti della capacità dei magistrati di gestire autonomamente la propria *amministrazione*, come se il pluralismo culturale dell'ordine giudiziario fosse una patologia e non una fisiologica espressione di autonomia professionale e responsabilità democratica.

La storia dell'ordinamento mostra, al contrario, come le correnti abbiano rappresentato (pur con tutte le degenerazioni conosciute) un fattore importante di democratizzazione della magistratura, garantendo la circolazione delle idee, la formazione del consenso e la rappresentanza delle diverse sensibilità interpretative presenti nell'ordine. Intervenire su tali dinamiche non richiede, né giustifica, l'abbandono del principio elettivo. Sarebbe sufficiente incidere, attraverso la legge ordinaria, sul meccanismo di conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi riducendo gli spazi di discrezionalità e prevenendo, così, il rischio di uso distorto dell'appartenenza correntizia. Una simile riforma, colpendo il punto nevralgico dell'attuale sistema (la gestione dell'organizzazione degli uffici) produrrebbe effetti molto più incisivi sul fenomeno correntizio, senza intaccare il cuore democratico dell'ordine giudiziario così come scolpito nella Carta costituzionale. Tutto ciò sarebbe pienamente coerente con il principio dell'indipendenza interna della magistratura, e con il disposto dell'art. 107 Cost., secondo cui i magistrati «si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni». Richiamo che esprime non solo un criterio ordinamentale, ma la stessa logica costituzionale della parità di *status* all'interno dell'ordine di cui fanno parte.