

La revisione costituzionale *in itinere*: un messaggio contro la magistratura

di Giampietro Ferri

Qual è il significato della riforma costituzionale della magistratura?

Per trovare la risposta a questa domanda, forse conviene fare un passo indietro e soffermarsi sulla legislazione in materia che è stata prodotta nel primo quarto del secolo.

In essa si riscontrano alcune disposizioni che sembrano scritte non per risolvere dei problemi reali, ma per inviare dei messaggi.

Tre esempi.

La legge n. 44 del 2002 ha modificato il sistema di elezione dei membri togati del Csm introdotto nel 1990, abolendo il voto di lista e, quindi, togliendo visibilità elettorale alle correnti della magistratura. Alcuni hanno parlato di «eterogenesi dei fini» perché le correnti hanno continuato a condurre il gioco elettorale, mantenendo o rafforzando il proprio potere. Ma la palese incongruenza tra il mezzo impiegato (un sistema elettorale senza liste con collegi nazionali) e il fine ipotizzato (la riduzione del potere delle correnti) esclude logicamente che il fine perseguito fosse quello di ridurre il potere delle correnti, e fa pensare che il legislatore volesse invece delegittimarle. Una “scomunica” giustificata dal fatto che, da benemerite associazioni ideali e culturali, le correnti sono diventate essenzialmente macchine di potere, e ancor più, forse, dal loro modo di agire nella sfera pubblica, che è stato percepito come ostile alla maggioranza governativa. In definitiva, un atto di valore simbolico, che non incide sulla realtà concreta, ma esprime un messaggio di disapprovazione.

La legge n. 150/2005 e il d.lgs n. 109/2006 hanno introdotto degli illeciti disciplinari, in qualche caso

incostituzionali, che, specie con riferimento all’attività politica dei magistrati, prefigurando ipotesi pressoché impossibili, non sono stati evidentemente concepiti per risolvere un problema reale, ma molto probabilmente per mandare dei segnali alla magistratura. L’accusa che si legge tra le righe è che i magistrati hanno fatto politica, e ciò merita una riprovazione. Dopo avere “esondato”, la magistratura deve “rientrare negli argini”.

La legge n. 71/2022, che ha riformato l’ordinamento giudiziario, contiene una parte, il capo III, dedicata all’eleggibilità e all’assunzione di incarichi di governo dei magistrati. Le incongruenze e le illogicità in essa riscontrabili, che potrebbero interpretarsi come errori del legislatore, esprimono in realtà un messaggio: i magistrati, che dovrebbero essere, per la funzione pubblica che svolgono, lontani dalla politica, hanno invece fatto politica e ora ci vuole una netta separazione tra politica e magistratura (poco importa che sia stata la politica a “chiamare” i magistrati, offrendo loro la candidatura alle elezioni, proponendo incarichi ministeriali e così via; e poco importa che il fenomeno della partecipazione dei magistrati alle competizioni elettorali sia da parecchi anni un fenomeno residuale).

Si può dire, anche a proposito della riforma costituzionale della magistratura, che il significato dell’intervento del legislatore è racchiuso in un messaggio? In caso affermativo, di quale messaggio si tratta?

La disciplina dell’Alta Corte disciplinare, alla quale è attribuita la giurisdizione disciplinare nei riguardi di tutti i magistrati ordinari, rappresenta un punto di osservazione privilegiato.

* Il testo riprende, con qualche modifica, una parte della *Relazione* al Seminario su “La riforma del Titolo IV della Parte seconda della Costituzione”, organizzato dall’Associazione italiana dei Costituzionalisti, che si è svolto il 23 gennaio 2026 a Firenze nell’Aula Magna del Campus di Novoli – pubblicato su *QG online* il 29 gennaio 2026 (www.questionegiustizia.it/articolo/la-revisione-costituzionale-in-itinere-un-messaggio-contro-la-magistratura).

Nella relazione introduttiva al disegno di legge governativo n. 1917, da cui è scaturita la deliberazione legislativa che sarà sottoposta a *referendum*, sono scritte le motivazioni ufficiali della previsione dell'Alta Corte, che richiamano la diversità della funzione disciplinare, avente natura giurisdizionale, rispetto alle altre funzioni, di natura amministrativa, esercitate dal Csm. Le motivazioni "reali" sono state esplicitate in seguito dal Ministro della giustizia, al di fuori della sede legislativa: la giustizia disciplinare non deve più essere amministrata in modo domestico. Ma la disciplina della composizione dell'Alta Corte è adeguata a questo scopo? Lo sarebbe se non attribuisse ai togati la maggioranza. Invece, la componente togata è ampiamente maggioritaria, avendo nove posti su quindici. Non è neppure idonea a garantire l'imparzialità dell'Alta Corte sotto il profilo dell'immagine (che è un aspetto sul quale molto si è insistito a proposito della separazione delle carriere, perché il giudice non solo deve essere imparziale, ma deve anche apparire imparziale, e perciò deve essere nettamente distanziato dal pubblico ministero). Può arguirsi, allora, che il senso dell'intervento del legislatore sta essenzialmente in un messaggio di condanna del modo con il quale la giustizia disciplinare è amministrata o forse, meglio, in un'accusa contro le correnti della magistratura, che si sono impadronite della Sezione disciplinare del Csm, offrendo protezione ai loro iscritti in una "logica di scambio" (poco importa che una giustizia disciplinare eccessivamente tollerante appartenga più al passato che al presente, perché ciò che serve è un nemico da combattere; e la magistratura è stata probabilmente individuata come il nemico più comodo per il danno d'immagine derivante dallo scandalo del 2019 e per l'insoddisfazione diffusa per il funzionamento della giustizia).

Si potrà obiettare che il sorteggio (i membri togati dell'Alta Corte sono «estratti a sorte» tra i magistrati ordinari «con almeno venti anni di esercizio delle funzioni giudiziarie che svolgano o abbiano svolto funzioni di legittimità») scompagina il sistema correntizio. Ma poiché sorteggiare significa affidarsi al caso, è possibile che alla Corte disciplinare arrivino i magistrati delle correnti, e magari anche magistrati tutti appartenenti alla medesima corrente. Vero è che il sorteggio può far sentire di meno il legame associativo all'interno della Corte. Tuttavia, esso non può cancellare le esperienze di vita dei sorteggiati. Il sorteggio non può, in ogni caso, eliminare gli interessi occulti che possono pregiudicare l'imparzialità della giustizia disciplinare, che è il vero bene da tutelare. È evidente allora che l'introduzione del sorteggio è la denuncia di un problema (la degenerazione delle correnti), non la sua soluzione. È il messaggio.

Viene poi da chiedersi: non c'è un qualcosa di troppo nella previsione di un'Alta Corte disciplinare dopo aver stabilito che i componenti togati del Consiglio superiore della magistratura giudicante e del Consiglio superiore della magistratura requirente sono scelti con il sorteggio? Questo eccesso non fa riflettere? Non è proprio nell'eccesso che si vede l'impronta del messaggio che si vuole trasmettere per via legislativa?

Di fronte a un testo normativo che presenta delle palesi incongruenze e delle incognite per i "vuoti" che andranno riempiti dal legislatore in sede di attuazione, ho pensato che avesse ragione chi ha parlato di una riforma che vuole creare scompiglio.

Ma poi, riflettendo ulteriormente, sono giunto alla conclusione che il contenuto della riforma è un elemento accessorio. Quella che potrebbe apparire come modesta qualità tecnica del testo va letta probabilmente in un'altra maniera: come il sintomo della marginalità del contenuto.

Che cos'è che conta? È il messaggio: un *messaggio di disapprovazione nei confronti della magistratura*, sulla quale ricadrebbero tutte (o quasi tutte) le responsabilità per il malfunzionamento della giustizia.

Pensando ai numerosi dibattiti sulla riforma e ai tanti contributi degli esperti, mi verrebbe da dire che "ci siamo cascati tutti", prendendo sul serio un testo che "non va preso sul serio" perché è formulato in modo da non poter raggiungere gli obiettivi che si prefigge (o che alcuni gli attribuiscono):

1) limitare il potere della magistratura requirente, creando un rapporto più equilibrato tra pm e giudice a beneficio dei diritti individuali e, specialmente, del diritto di difesa. Ma, creando un corpo separato, non si corre il rischio di rafforzare la magistratura requirente? Non si corre il rischio di accentuare il ruolo di "accusatore" del magistrato requirente, con possibili ripercussioni negative sulle garanzie degli indagati e degli imputati? E non si rafforza la posizione costituzionale del pm, come alcuni sostengono, mettendo sullo stesso piano, nel rinnovato art. 104, comma 1, i magistrati giudicanti e quelli requirenti?

2) escludere le correnti dai Consigli superiori. Ma il sorteggio non garantisce questo risultato. Affidandosi al caso, le correnti potrebbero ripresentarsi: nella stessa forma o in una forma diversa e più insidiosa (cioè come aggregazioni non trasparenti su basi territoriali, amicali, relazionali, etc.);

3) creare una giustizia disciplinare imparziale, anche dal punto di vista esteriore, affinché i cittadini recuperino la fiducia nei confronti della magistratura. Ma come possono recuperare la fiducia se l'organo disciplinare è sostanzialmente composto come in passato, essendo riservata ai togati un'ampia maggioranza?

4) dividere radicalmente, per evitare commistioni che si ripercuoterebbero negativamente sull'amministrazione della giustizia, i magistrati giudicanti e quelli requirenti. Tuttavia, gli uni e gli altri appartengono sempre, almeno formalmente, a un unico ordine giudiziario; accedono alla magistratura per concorso in base all'art. 106, comma 1, Cost., che resta invariato, non essendo dunque imposta, ma semplicemente facoltizzata, la scelta di due concorsi separati; si trovano fianco a fianco nell'Alta Corte disciplinare (nell'ambito della componente togata, infatti, sei sono magistrati giudicanti e tre requirenti).

Quanto alla parte mancante della disciplina dell'Alta Corte, non è anch'essa indice sintomatico della marginalità del contenuto della riforma?

La centralità sta nel messaggio, di chiaro stampo accusatorio: contro lo strapotere del pm (che – sono parole del Ministro della giustizia – «nel sistema attuale è già un superpoliziotto», e, «godendo delle stesse garanzie del giudice», esercita «un potere immenso senza alcuna reale responsabilità», perché «non solo dirige le indagini ma addirittura le crea») e contro gli eccessi dei magistrati requirenti (che – ha lamentato il Ministro – hanno prodotto «danni gravissimi alle persone ingiustamente indagate e alle casse dello Stato, anche per l'abuso di strumenti investigativi costosissimi»); contro il Csm, che – ha affermato il Ministro – «si è molto modificato nella sua dinamica» e «si è permesso di dare dei giudizi di merito politico» sui «disegni di legge» del Governo, «oltre anche su tante altre cose, che non sono di sua competenza»; contro la Sezione disciplinare del Csm perché – sono ancora dichiarazioni del Ministro – le sanzioni disciplinari «sono quasi inesistenti (...). Gravi inadempimenti, omissioni, ritardi e negligenze rimangono ignorati o impuniti»; contro le correnti della magistratura, che – parole testuali del Ministro – «si sono trasformate in strumento di potere e che, interferendo con la vita politica, hanno sottoposto la democrazia italiana, e quindi la politica, ad una sovranità limitata».

Il “precedente” della legge costituzionale n. 2/1999 sul giusto processo, modificativa dell'art. 111 Cost., non ci dice qualcosa? Se può essere vista come una legge che segna un passo in avanti sotto il profilo delle garanzie processuali, la sua tecnica redazionale, con una serie di disposizioni minuziose che appaiono più d'impronta codicistica che di rango costituzionale, non fa pensare anche a un'accusa della politica contro la magistratura? A un messaggio di disapprovazione per una serie di comportamenti che la magistratura ha tenuto in passato e, in particolare, durante il periodo di “Mani pulite”?

Il “precedente” della “messa in stato d'accusa” della magistratura da parte del Senato, con l'approvazione di una mozione votata il 5 dicembre 2001 dalla stessa maggioranza governativa di oggi, non ci dice qualcosa?

Adesso assistiamo alla “messa in stato d'accusa” della magistratura da parte del Governo e del Parlamento per arrivare al giudizio del popolo, da cui la maggioranza attende la “sentenza di condanna”.

Non è di per sé sufficiente una “condanna” emessa dal popolo sovrano per mutare gli equilibri tra i poteri dello Stato? Ad ammettere che non sia sufficiente, può negarsi un effetto politico che possa preludere a futuri cambiamenti nei rapporti tra i poteri?

Infine, quanto detto sopra non trova conferma nel modo con il quale è stato gestito il procedimento di revisione costituzionale? L'indisponibilità a recepire emendamenti può dirci forse che era il contenuto in sé a rilevare prima di tutto? Che la priorità era la qualità del testo? O dimostra che il testo è stato concepito come lo strumento per tenere unita la maggioranza e, soprattutto, per arrivare alla pronuncia popolare? Come un messaggio in chiave plebiscitaria?

La gestione del procedimento, se non è in violazione formale dell'art. 138 Cost., non può dirsi in armonia con il suo spirito; e non mi pare si sposi con l'idea, che dovrebbe essere generalmente condivisa, secondo cui la Costituzione è la “casa di tutti”.