

# La riforma degli inganni\*

di Ernesto Lupo

**1. Considerazioni critiche sulla riforma costituzionale oggetto del referendum: il filo rosso che le lega / 2. L'inganno sull'oggetto della riforma: non l'efficienza della giustizia, ma la magistratura (ordinaria) / 3. L'obiettivo essenziale della riforma: non è la separazione delle carriere dei magistrati / 4. Errori in tema di separazione delle carriere / 5. Affermazioni ingannevoli sulla riforma del Csm / 6. Gli effetti negativi della duplicazione del Csm / 7. La "scatola vuota" dell'Alta Corte disciplinare / 8. L'ignoranza degli oneri finanziari della riforma / 9. L'accusa di politicizzazione di una parte della magistratura**

## 1. Considerazioni critiche sulla riforma costituzionale oggetto del referendum: il filo rosso che le lega

Sulla riforma costituzionale oggetto del referendum del 22-23 marzo 2026 sono già intervenuto con un'analisi limitata al metodo anomalo con cui essa è stata approvata dal Parlamento e alle conseguenze negative che ne sono derivate<sup>1</sup>. Si è visto che il testo della riforma è quello elaborato dal Governo e imposto dalla maggioranza parlamentare, secondo i metodi della cd. "democrazia maggioritaria", che tende a sopprimere la separazione dei poteri e rischia di trasformarsi in «dittatura della maggioranza»<sup>2</sup>.

Ora mi riprometto di portare una diretta attenzione al merito della riforma, a cui dedicherò qualche limitata considerazione non originale, perché già emersa nell'ampio dibattito in corso. Questo fatto mi induce a ridurre al minimo la documentazione e la citazione delle opinioni altrui, anche per lo scarso tempo che ci separa dal referendum.

Il filo rosso che lega le mie riflessioni consiste nelle induzioni in errore prodotte dalla riforma e ancor più

dal dibattito sulla stessa, che possono considerarsi veri e propri inganni, perché diretti a ottenere un consenso alla revisione costituzionale sulla base di asserti che si sanno infondati. A questi si aggiungono altri aspetti, relativi a contenuti diversi della riforma, per cui gli errori sono tali da causare auto-inganni in parti della magistratura e dell'avvocatura. Gli inganni e gli errori sono facili perché la materia della riforma è spiccatamente tecnica, comprensibile quindi solo dagli esperti del settore, ed è così complessa che, come si vedrà, sono caduti in inesattezze anche alcuni degli stessi esperti.

## 2. L'inganno sull'oggetto della riforma: non l'efficienza della giustizia, ma la magistratura (ordinaria)

Il primo inganno va individuato nel fatto che le modifiche della Costituzione sono state presentate politicamente come riforma della giustizia. In tal modo i suoi fautori hanno fatto leva sulla larga insoddisfazione esistente nella collettività nazionale per la scarsa efficienza e la lentezza del servizio giustizia.

\* Pubblicato su *QG online* il 2 marzo 2026 ([www.questionegiustizia.it/articolo/riforma-inganni](http://www.questionegiustizia.it/articolo/riforma-inganni)).

1. La "blindatura" parlamentare della riforma costituzionale della magistratura, in *Giustizia insieme*, 13 febbraio 2026.

2. Su questi temi vds., in generale, il saggio di M. Cartabia, *Custodi della democrazia. La Costituzione, le corti e i confini del politico*, Egea, Milano, 2026. Il volume prescinde dalla riforma costituzionale, ma è illuminante della situazione attuale della democrazia nel mondo occidentale, anche per la chiarezza della trattazione indirizzata non solo ai giuristi.

Ma la riforma della Costituzione (nei sette articoli modificati) ha per oggetto esclusivo la magistratura (ordinaria) e non concerne in alcun modo l'efficienza dell'amministrazione della giustizia, la quale anzi, come si dirà (*infra*, § 6), subirà sensibili peggioramenti per effetto indiretto della riforma (qualora approvata dal *referendum*).

Questo iniziale inganno politico sull'oggetto della riforma è stato ormai riconosciuto anche dal Ministro della giustizia, ma i messaggi pubblicitari e le dichiarazioni politiche continuano a fare leva sulla posizione critica degli elettori verso il servizio giustizia, invitandoli a votare SÌ se non ne sono soddisfatti. Mentre si tace sui problemi organizzativi e sulle inefficienze che essa determinerà.

### 3. L'obiettivo essenziale della riforma: non è la separazione delle carriere dei magistrati

Il contenuto essenziale della riforma costituzionale della magistratura viene normalmente identificato nella "separazione delle carriere" tra i magistrati requirenti (pubblici ministeri) e i magistrati giudicanti (giudici).

Ma, come è stato affermato dalla Corte costituzionale<sup>3</sup>, alla separazione delle dette due magistrature si sarebbe potuto pervenire con legislazione ordinaria, onde non vi sarebbe stato bisogno, per realizzare tale obiettivo, del più complesso procedimento di revisione costituzionale. Lo scopo essenziale della riforma è perciò necessariamente diverso da quello affermato in modo ingannevole dai proponenti.

L'obiettivo reale della riforma – dico subito – è l'indebolimento delle funzioni del Csm di garante dei valori della autonomia e indipendenza della magistratura.

Su questo obiettivo e sulle modalità per realizzarlo mi soffermerò più avanti (*infra*, § 5). Ora passo a indicare alcune affermazioni ingannevoli frequentemente emerse nel dibattito sulla cd. separazione delle carriere.

### 4. Errori in tema di separazione delle carriere

Si è più volte affermato che l'unificazione dei magistrati giudicanti e di quelli del p.m. è stata realizzata dal fascismo e si è perciò prospettata l'evidente necessità di seguire l'opposto indirizzo.

In senso contrario, è stato però chiarito che l'unificazione dei magistrati giudicanti e di quelli requirenti è stata disposta dalla riforma Zanardelli nel 1890 (r.d. n. 6878/1890) ed è stata poi mantenuta dall'ordinamento giudiziario Grandi del 1941 e dalla Costituzione repubblicana, poiché, nel dibattito dell'Assemblea Costituente, si ritenne tale soluzione quella più idonea a sottrarre tutta la magistratura (e quindi anche il pm) al potere esecutivo<sup>4</sup>.

Il capovolgimento della scelta uniforme delle epoche liberale, fascista e repubblicana, viene ora giustificato con l'adozione, da parte del codice di procedura penale del 1988, del sistema accusatorio al posto di quello inquisitorio, vigente nelle epoche precedenti. Si è soliti citare, a conferma, il pensiero di Giuliano Vassalli (che firmò il menzionato codice), desunto da diverse sue dichiarazioni.

Non si dice, però, che il Ministro Vassalli sottoscrisse, contestualmente al codice di procedura penale (dPR 22 settembre 1988, n. 447), il decreto legislativo che, in attuazione della apposita delega, adeguò l'ordinamento giudiziario al nuovo codice (dPR 22 settembre 1988, n. 449), decreto con il quale si modificò l'art. 190 dell'ordinamento giudiziario del 1941, relativo al «passaggio dalle funzioni requirenti a quelle giudicanti e viceversa», rendendolo molto più facile, mentre, secondo l'opinione che gli si attribuisce, Vassalli lo avrebbe dovuto rendere almeno più difficile, se non addirittura vietarlo<sup>5</sup>.

Più in generale, occorre tenere presente che la richiesta di una separazione tra giudice e pm risale all'epoca in cui le funzioni di pm e di giudice erano commiste nella figura del pretore, che le cumulava nello stesso magistrato-persona fisica. Con il codice di procedura penale del 1988 si creò la figura del pm presso la pretura, separando quindi i magistrati con funzioni accusatorie da quelli con funzioni giudicanti. Rimase, però, frequente il passaggio dei magistrati tra l'una e l'altra funzione, anche nella stessa sede dei due uffici. Questa frequenza aumentò proprio per la menzionata modifica dell'art. 190 o.g. apportata dal citato decreto Vassalli. Solo con il d.lgs n. 160/2006 e la l. n. 111/2007 si sono iniziati a restringere i passaggi tra le due funzioni.

Oggi, per effetto della riforma Cartabia (l. n. 71/2022), i passaggi di funzioni sono sostanzialmente ristretti a uno solo (entro i primi nove anni di servizio del magistrato). Infatti, i passaggi si sono enormemente ridotti (nell'anno 2024, per esempio, 24 sono stati i passaggi da giudice a pm e 18 quelli in direzione

3. Sentenze della Corte costituzionale nn. 37/2000 e 58/2022.

4. F. Dal Canto, *La separazione delle carriere nella riforma Meloni-Nordio: le ragioni e i rischi*, in *Foro it.*, 2026, V., c. 17.

5. A. Nappi, *Referendum: fragili argomenti per la separazione delle carriere*, in *Sistema penale*, 18 febbraio 2026.

opposta, in totale 42 su circa 9000 magistrati). Non vi sarebbe stato bisogno, come si è detto, della modifica della Costituzione per vietare anche le attuali possibilità di passaggio e prevedere altresì la diversità dei concorsi di accesso per le due funzioni, in modo da pervenire, nella realtà, a una separazione o distinzione tra le due funzioni, rendendole incomunicabili e quindi conseguendo il risultato che è previsto dal testo dell'art. 102 Cost. ora soggetto a *referendum* (che parla di «distinte carriere dei magistrati giudicanti e requirenti»)⁶.

Se si ha presente questa evoluzione storica, si comprende, innanzitutto, che ha poco senso citare la posizione di giuristi e politici che, in anni non vicini, hanno auspicato una distinzione tra le due carriere, essendo le loro richieste indotte da una commistione ormai nettamente superata. Ma, soprattutto, si percepisce il ridotto effetto pratico di una innovazione che si definisce «di civiltà giuridica» e che poteva comunque essere introdotta senza coinvolgere la Costituzione, tanto più che, secondo la riforma, i magistrati giudicanti e quelli requirenti, pur separati nelle carriere, restano, anche dopo la riforma (se approvata), nello stesso «ordine» giudiziario (art. 104, primo comma) e rimangono soggetti allo stesso organo per i processi disciplinari (art. 105, secondo comma).

Stante il limitato effetto innovativo di questa parte della riforma, sembra fondata l'opinione di chi (Giovanni Verde) ha ritenuto che la separazione delle carriere sia un «cavallo di Troia»⁷ (mentre altri hanno parlato di «specchietto per le allodole») per indicare che la maggioranza politica ha utilizzato una tradizionale richiesta degli avvocati penalisti e un'opinione garantista rientrante nella cultura di sinistra per portare avanti altre innovazioni, che costituiscono l'obiettivo effettivo della riforma e per il cui conseguimento era necessaria la revisione costituzionale.

## 5. Affermazioni ingannevoli sulla riforma del Csm

L'obiettivo della riforma, si diceva, è il Csm, istituzione che l'art. 104 Cost. prevede, nei commi che seguono immediatamente l'affermazione dell'autono-

mia e indipendenza della magistratura, a garanzia di questi valori essenziali dello Stato di diritto.

Da questa istituzione unica la riforma ne ricava tre: i due Csm, presieduti dal Presidente della Repubblica, e l'Alta Corte disciplinare. Viene subito in mente il criterio che l'Impero Romano applicava nei territori di provincia conquistati: *divide et impera*. E, in realtà, l'innovazione della riforma consiste nell'indebolimento del Csm attraverso tre interventi: a) la sua frammentazione; b) l'esclusione dalle sue attribuzioni della potestà disciplinare; c) la composizione di magistrati scelti a caso in quanto sorteggiati.

Anche qui si sentono affermazioni ingannevoli.

Per quanto riguarda l'istituzione di un nuovo giudice disciplinare, si richiama a conforto la nota proposta Violante, che però non spogliava il Csm del potere disciplinare poiché prevedeva il nuovo giudice soltanto per le impugnazioni delle decisioni disciplinari del Consiglio, oltre che delle delibere amministrative dello stesso.

In ordine alla composizione dei due Consigli, la riforma prevede l'estrazione a sorte sia per i magistrati che per i membri laici. Ma vi è una radicale differenza tra i due sorteggi. Il primo avviene tra tutti i magistrati, il secondo tra un limitato numero di persone scelte con elezione dal Parlamento. Per questa elezione non è prevista alcuna maggioranza qualificata, onde l'elenco degli eletti (tra i quali avverrà il sorteggio) potrebbe essere approvato dalla sola maggioranza parlamentare, senza alcuna garanzia per la minoranza⁸.

Il sorteggio dei magistrati si dice proposto per superare le degenerazioni delle correnti nel Csm. Questa modalità di scelta («l'uno vale l'altro», indifferentemente) dequalifica certamente l'istituzione, mentre non è sicuro che essa, essendo le correnti presenti nella realtà sociale della magistratura, sia idonea a eliminarne l'incidenza sulla attività del Csm.

Anche qui, come per la separazione delle carriere (chiesta da tempo dagli avvocati), la riforma ha recepito una proposta proveniente, in epoca recente, dall'esterno, e precisamente dai magistrati che qualche anno fa hanno effettuato un *referendum* interno sulla detta proposta. I magistrati fautori di questa innovazione, spinti dal desiderio di ottenere sistemi

6. In tal senso F. Donati, *La riforma costituzionale del CSM: obiettivi condivisibili, strumenti sbagliati*, in *Sist. pen.*, 23 febbraio 2026, § 3, secondo cui al legislatore ordinario sarebbe stato possibile non solo diversificare i concorsi per giudice e per pm, ma anche dividere il Csm in due sezioni, per le due categorie di magistrati.

7. G. Verde, *Giustizia: una guida per il cittadino chiamato al prossimo referendum*, in *Sole 24 ore - Guida al diritto*, 20 settembre 2025 (n. 35), p. 11.

8. G. Piccirilli, *La compilazione parlamentare degli elenchi per il sorteggio dei componenti laici dei "nuovi" CSM e dell'Alta Corte disciplinare*, in *Osservatorio sull'ordinamento giudiziario*, 19 novembre 2025, individua diverse difficoltà alla possibilità che, con disposizioni attuative della riforma, si possa prevedere una maggioranza qualificata per la formazione degli elenchi previsti dagli artt. 104 e 105 Cost. (se confermati dal *referendum*).

di selezione interna (a fini, soprattutto, di carriera) che prescindessero da appartenenze correntizie, hanno formulato una proposta dequalificante della loro stessa categoria (considerata incapace di scelta delle persone da eleggere al Csm), prima ancora che dell'istituzione prevista a garanzia di valori e di beni ben più importanti delle loro (pur legittime) aspirazioni carrieristiche.

Anche in questo caso, si può prospettare un auto-inganno della parte della magistratura che ha proposto il sorteggio e crede tuttora nei suoi benefici effetti. Nella misura in cui l'estrazione a sorte dei membri dei due Csm non manterrà il potere delle correnti, si avrà una gestione meno trasparente delle due magistrature, perché saranno meno chiare le ragioni delle decisioni consiliari, frutto di maggioranze la cui formazione potrà essere imprevedibile e sorprendente. Si deve tenere presente, per quanto attiene alla valutazione dei magistrati, che è normalmente difficile e opinabile comparare la qualità dei magistrati, anche perché spesso i loro fascicoli personali non offrono elementi certi e obiettivi di valutazione. Quindi, le aspettative di quei magistrati che, con il sorteggio, pensano di ottenere dalla riforma (se confermata) una gestione consiliare diversa della loro categoria sono destinate, probabilmente, ad andare deluse.

La proposta del sorteggio è stata fatta propria dalla maggioranza politica come strumento idoneo a depotenziare il Csm, che è il principale obiettivo della riforma perché, in tal modo, si mira a realizzare un diverso assetto dei rapporti tra il potere politico (in cui sono ormai unificati il Governo e il Parlamento) e il potere giudiziario. In effetti, alla maggioranza che ha voluto la riforma interessa non tanto l'abolizione di per sé sola del correntismo, ma il risultato finale di rendere più deboli il Csm e la magistratura, in modo da evitare che vengano pronunziate decisioni sfavorevoli al potere politico.

Questo obiettivo non si legge, ovviamente, nel testo scritto della riforma, ma, come ho detto nel prece-

dente scritto, si trae dal contesto, desunto da diversi elementi oggettivi di fatto. A essi possono qui aggiungersi le reazioni che i rappresentanti del Governo e della maggioranza hanno, frequentemente, di fronte alle sentenze che non sono di loro gradimento<sup>9</sup>.

Si assiste, per lo più, a una critica che prescinde dall'esame della motivazione, quando non dalla stessa lettura e comprensione della sentenza, come rivela l'esempio recente della sentenza del Tribunale civile di Palermo sul risarcimento dei danni causati dal protrarsi illegittimo del sequestro della nave "Sea Watch", e quindi da comportamenti illegittimi di uffici amministrativi<sup>10</sup>. La sentenza ha ricevuto le forti critiche, assolutamente non pertinenti, del presidente del Senato, della Presidente del Consiglio dei ministri e del Vicepresidente del Consiglio Salvini, il quale ha esplicitamente affermato: «Sì al referendum per cambiare questa (in)giustizia che non funziona». È chiaro che l'aspettativa di sentenze di contenuto opposto si affida agli interventi riformatori del Csm, e soprattutto al nuovo giudice disciplinare che dovrà censurare i giudici e i pm quando adotteranno decisioni non gradite. Ma allora è chiaro che la riforma costituzionale pone in gioco proprio l'autonomia e l'indipendenza della magistratura, per quanto, ingannevolmente, si neghi ciò.

## 6. Gli effetti negativi della duplicazione del Csm

L'istituzione innovativa di un Consiglio superiore della magistratura requirente composto soltanto da pubblici ministeri (oltre ai laici, nella proporzione, rimasta immutata, di un terzo dei componenti) è destinata, se confermata, ad accrescere il potere di tale categoria di magistrati, che si gestirà in piena autonomia, esercitando un potere ben maggiore di quello che essi hanno nell'attuale Consiglio<sup>11</sup>. Al di là della componente laica (minoritaria), saranno essi che decideranno tutto ciò che li riguarda<sup>12</sup>.

9. Per altri elementi del contesto politico della riforma, da cui non si può prescindere nell'interpretazione del testo, rinvio al mio scritto *La "blindatura" parlamentare*, op. cit., § 5.

10. La sentenza della sezione III civile del Tribunale di Palermo, emessa nella causa n. 7881/2022 e decisa l'11 febbraio 2026, si è limitata a liquidare i danni subiti dal soggetto proprietario della nave indicata nel testo, per effetto di un sequestro amministrativo della stessa nave divenuto illegittimo a seguito del formarsi del silenzio-accoglimento dell'opposizione al sequestro (art. 19 l. n. 689/1981), illegittimità già accertata da precedente sentenza del medesimo tribunale che aveva disposto, perciò, la restituzione della nave. La sentenza del 2026 si è limitata ad accertare la colpa dell'amministrazione nell'aver protratto il sequestro nonostante che esso fosse divenuto inefficace per il silenzio-assenso dell'ufficio a cui era stata proposta l'opposizione del proprietario della nave; ha perciò disposto il solo rimborso delle spese erogate dal proprietario, rigettando le altre domande risarcitorie. Sembra incredibile che questa sentenza, ampiamente motivata, sia stata censurata da tre autorità ai vertici dello Stato, con espressioni offensive e del tutto estranee all'oggetto, piuttosto semplice, della controversia.

11. Nell'attuale Csm i pm sono cinque e i magistrati giudicanti sono quindici.

12. L. Violante, *Giustizia e carriere separate*, *Corriere della sera*, 14 gennaio 2025, ha affermato che il pm diventerà una «autorità onnipotente e incontrollabile». Vds., *amplius*, l'audizione dello stesso A. davanti alla Commissione Affari costituzionali del Senato, 6 marzo 2025, in questa *Rivista trimestrale*, n. 1-2/2025, pp. 257-259 ([www.questionegiustizia.it/data/rivista/articoli/1281/1-2\\_2025\\_qg\\_violante.pdf](http://www.questionegiustizia.it/data/rivista/articoli/1281/1-2_2025_qg_violante.pdf)).

La parità delle parti processuali (pm e imputato), che costituisce il fondamento addotto a giustificazione della separazione delle carriere, per quanto si possa attuare sul piano processuale (che è quello ad essa connaturale), è destinata a scontrarsi con la ben maggiore rilevanza istituzionale che assumerà la categoria dei pm, espressa da un proprio ed esclusivo Consiglio superiore presieduto dal Presidente della Repubblica. Gli avvocati fautori della riforma, vista come strumento per realizzare quella parità, rischiano di restare delusi dalla realtà futura, che accrescerà il ruolo e la rilevanza dei pm davanti all'opinione pubblica. Può, cioè, fondatamente prospettarsi un inconsapevole auto-inganno di parte significativa della classe forense.

Proprio questo accrescimento del potere dei pm giustifica la previsione di un intervento futuro della politica diretto a limitare in qualche modo la loro autonomia e indipendenza. Si tratta di un timore espresso per il futuro non immediato, onde non può essere accusato – come spesso si dice – di essere contraddittorio con l'effetto immediato di rafforzamento del ruolo del pm a seguito del nuovo Csm requirente. Si tratta di due osservazioni che vanno intese in senso diacronico.

Sul timore di una diminuzione futura dell'autonomia e indipendenza del pm non mi soffermo, trattandosi di una previsione, per definizione, incerta e quindi opinabile. È utile, però, tener presente che tutti gli ordinamenti ove il pm è autonomo prevedono forme più o meno intense di collegamento dello stesso con organi espressione del potere politico<sup>13</sup>. Né può ritenersi che la norma espressa di autonomia e indipendenza della magistratura requirente, contenuta nel nuovo testo del primo comma dell'art. 104 Cost. (ma da tempo rientrando nella giurisprudenza costituzionale), sia impeditiva di interventi del legislatore ordinario che sottraggano poteri al pm (per esempio, nei confronti della polizia giudiziaria) e che strutturino i relativi uffici in modo burocratico e accentrato, e quindi più facilmente controllabili, come è consentito dall'ultimo comma dell'art. 107 Cost., rimasto immutato anche dopo la riforma.

Va rilevato, ancora, che l'aggiunta di un altro Consiglio superiore è destinata a rendere più complesso il sistema degli uffici giudiziari, soprattutto

penali. L'efficienza di questo sistema già oggi soffre dell'esistenza, per la sua gestione, di due istituzioni centrali: il Csm e il Ministero della giustizia, aventi ambedue competenze necessarie per il funzionamento dei singoli uffici giudiziari. L'esperienza conosce diverse difficoltà di coordinamento tra queste due istituzioni, con qualche episodio di contrasto tra le stesse. Nel sistema del servizio giustizia, se la riforma sarà approvata, entrerà in azione una terza istituzione centrale, che dovrà coordinarsi con le altre due in molti aspetti (per esempio: determinazione e coperture delle piante organiche degli uffici), mentre non potranno escludersi episodi di contrasti tra le tre istituzioni, ben più complessi di quelli che in passato hanno coinvolto il Ministero e l'unico Csm.

Questa maggiore complessità del sistema a livello centrale non potrà non essere trasferita anche nel settore degli organi periferici. Quindi, i consigli giudiziari distrettuali e il Consiglio direttivo della Corte di cassazione, che oggi gestiscono globalmente i magistrati giudicanti e requirenti degli uffici di rispettiva competenza, dovranno essere sdoppiati. La duplicità degli organi di amministrazione della giurisdizione non potrà beneficiare, nella necessaria attività di coordinamento delle loro competenze, neanche dell'identità della persona del presidente, come avverrà per i due Csm, presieduti entrambi dal Presidente della Repubblica.

In conclusione, non solo la riforma non incide sull'efficienza, onde non potrà da essa attendersi una giustizia più celere o meglio organizzata, ma i problemi di funzionalità dell'intero sistema sono destinati ad aggravarsi, con chiaro inganno per gli utenti che, dopo una riforma addirittura costituzionale, hanno una legittima aspettativa di miglioramento del servizio<sup>14</sup>.

## 7. La “scatola vuota” dell'Alta Corte disciplinare

L'intervento della riforma di maggiore incidenza concerne il potere disciplinare. Qui la sensazione dell'inganno si trae dalla lettura della relazione illustrativa del disegno di legge governativo n. 1917: «La materia disciplinare (...) deve essere organizzata in modo tale da evitare di compromettere l'indipendenza

13. È sufficiente leggere le rassegne sul pm in altri ordinamenti di: L. D'Addario, *Uno sguardo fuori dal nostro paese*, in *Foro it.*, 2026, V, c. 55; F. Dal Canto, *La separazione delle carriere e la legge di revisione costituzionale Meloni-Nordio: le ragioni, le soluzioni e i rischi*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1/2026, § 9 (*Cenni sulla separazione delle carriere in alcune esperienze straniere*); N. Rossi e A. Spataro, *Le ragioni del NO*, Laterza, Bari-Roma, 2026, pp. 49 ss.; nonché gli articoli inclusi in questa *Rivista trimestrale*, n. 2/2021, pp. 117 ss. (parte terza: *Il pubblico ministero di modello continentale nelle culture giuridiche nazionali: tensioni, luci e ombre* – [www.questionegiustizia.it/rivista/pubblico-ministero-e-stato-di-diritto-in-europa](http://www.questionegiustizia.it/rivista/pubblico-ministero-e-stato-di-diritto-in-europa)).

14. Sulle criticità derivanti dallo sdoppiamento del Csm vds., ampiamente, F. Donati, *La riforma*, op. cit., § 4.

e l'autonomia dei magistrati, prevenendo ogni possibile rischio di condizionamenti esercitabili attraverso l'uso strumentale del controllo disciplinare».

Come la riforma ha perseguito questo obiettivo? Con l'insieme di questi interventi: a) la sottrazione del potere disciplinare al Csm, che è l'organo di garanzia dei detti valori; b) la modifica, nella nuova istituzione titolare del potere disciplinare, del rapporto numerico tra magistrati e laici che, per il Csm, è rispettivamente di due terzi e un terzo: secondo tale rapporto, nella nuova Corte disciplinare, ai sei membri laici si sarebbero dovuti affiancare dodici magistrati, anziché i nove previsti dall'art. 105; c) l'azzeramento completo dell'attuale disciplina della materia disciplinare. Per quest'ultimo aspetto, si prevede che, con legge ordinaria, dovranno essere determinati gli illeciti disciplinari e le relative sanzioni, il procedimento disciplinare, finanche la composizione dei collegi, onde non sembra esservi neanche la certezza della prevalenza nei singoli collegi della componente magistratuale.

Il nuovo giudice disciplinare si presenta, in sostanza, come una "scatola vuota", che sarà riempita secondo contenuti del tutto imprevedibili e lasciati al legislatore futuro.

Certa è soltanto la limitata garanzia prevista per i magistrati assoggettati al nuovo giudice: l'art. 105 dispone che essi potranno proporre appello alla stessa Corte, ovviamente in diversa composizione. In una riforma imperniata – per quanto attiene alla separazione delle carriere – sull'esigenza di realizzare appieno la terzietà del giudice (senza che alcun rilievo su tale aspetto della giustizia italiana sia stato mai mosso dalle Corti europee preposte alla verifica di detto valore), la terzietà del giudice dell'impugnazione viene ignorata dal nuovo costituente.

Da tante voci è stata, poi, segnalata l'esclusione del ricorso per cassazione, in contrasto con il rimedio previsto dall'immutato art. 111 Cost. contro tutte le sentenze per violazione di legge. Secondo alcuni, l'art. 105, penultimo comma, introdotto dalla riforma può essere interpretato nel senso di non escludere la proponibilità del ricorso per cassazione avverso la sentenza di appello. È un problema aperto, che è stato segnalato durante l'iter parlamentare della riforma, ma lasciato insoluto, con una scelta politica che ho censurato nel mio precedente scritto sulla riforma.

Ma sono tanti gli aspetti critici e i dubbi originati dal nuovo giudice disciplinare, il quale costituisce, si è detto<sup>15</sup>, «un *unicum* negli ordinamenti di *civil law*».

## 8. L'ignoranza degli oneri finanziari della riforma

La riforma non contiene alcuna norma di copertura finanziaria delle spese che essa comporterà. Questa caratteristica ha fatto sì che quasi non sia entrato nel dibattito il tema degli oneri finanziari della riforma stessa. Una omissione ingannevole per la collettività. Eppure le spese, nell'ipotesi di sua conferma nel voto referendario, ci saranno e non saranno di piccola entità.

Una determinazione precisa dei costi dell'attuazione della riforma non è ora possibile perché la normativa approvata dal Parlamento non indica il numero dei componenti dei due Csm, che dovranno essere fissati successivamente. Onde può farsi soltanto un discorso generico.

La triplicazione delle istituzioni comporterà che, sul piano dei locali, dovranno essere reperite altre due sedi. L'attuale Csm si è progressivamente ampliato dall'iniziale Palazzo dei Marescialli, al quale si sono aggiunti altri due palazzi contigui, acquisiti nel tempo e al primo collegati.

Per quanto attiene al personale, saranno impegnati nelle due nuove istituzioni (Consiglio superiore della magistratura requirente e Alta Corte disciplinare) i magistrati che di essi faranno parte e – prevedibilmente – quelli che, analogamente all'attuale Csm, li coadiuveranno. Il che comporterà un sensibile aumento dei magistrati collocati fuori ruolo, con conseguente diminuzione di quelli addetti all'esercizio di funzioni giudiziarie.

Vanno aggiunte, ancora, le spese del personale amministrativo e quelle di gestione delle istituzioni, tutte da determinarsi in relazione al numero dei membri delle stesse.

Devono, infine, considerarsi i maggiori impegni di magistrati e personale amministrativo a causa della duplicazione degli organi periferici di amministrazione della giurisdizione.

## 9. L'accusa di politicizzazione di una parte della magistratura

Non può chiudersi questo veloce esame del merito della riforma senza farsi carico della lamentela che, sempre più frequentemente, la maggioranza e il Governo adducono contro la magistratura che, per l'azione di una sua parte politicizzata, impedirebbe il conseguimento dei risultati perseguiti e degli obiettivi

15. Così R. Balduzzi, *L'Alta Corte disciplinare*, in *Foro it.*, 2026, V, c. 41, a cui si rinvia per una dettagliata analisi della nuova disciplina, in cui l'A. rileva «aporie sistematiche» e «contraddizioni».

rientranti nel programma che ha ricevuto il voto della maggioranza degli elettori.

Il punto è, in astratto, rilevante perché l'indipendenza e l'autonomia della magistratura (giudicante e requirente) sono funzionali alla imparzialità dei magistrati, che hanno il dovere di non allinearsi con l'una o l'altra parte politica.

Occorre, però, chiedersi se quei magistrati o quella parte della magistratura che viene considerata politicizzata si limiti a dare applicazione, nelle proprie decisioni, alla Costituzione o alle Carte sovranazionali di tutela dei diritti umani, come la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea o la Convenzione per la salvaguardia dei diritti

dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché agli orientamenti delle Corti europee di Lussemburgo e di Strasburgo. In tal caso, non di politicizzazione si tratterebbe, ma di doverosa applicazione di norme imperative<sup>16</sup>.

Ove, invece, si ravvisi la presenza effettiva di magistrati allineati con una fazione politica (situazione che non può escludersi, nell'una o nell'altra direzione politica), a questa patologia potrebbe e dovrebbe rimediarsi con interventi adeguati, da introdursi anche *ex novo* nell'ordinamento (se necessario), non certo con lo sconvolgimento della Costituzione e con la causazione di conflitti che spaccano la collettività nazionale su valori essenziali per la pace sociale.

---

16. A titolo esemplificativo, può indicarsi il caso recente del giudice del Tribunale di Roma, Corrado Bile, che ha emanato la sentenza n. 2275/2006 del 10 febbraio 2026, con cui è stato risarcito il danno (euro 700) subito per il trasferimento da un Cpr del Friuli-Venezia Giulia a un Cpr in Albania senza un provvedimento che lo informasse del luogo ove sarebbe stato condotto, in modo da comunicarlo ai familiari, ledendo così il suo diritto alla vita privata e familiare tutelato dall'art. 8 della Cedu. La sentenza è stata criticata vivacemente da politici della maggioranza perché proveniente da un magistrato politicizzato. La sentenza giustifica con ampia motivazione l'applicazione del diritto e – può essere opportuno rilevare – il magistrato Bile è notoriamente distaccato da correnti e gruppi di magistrati (vds. la sua intervista rilasciata alla *Repubblica* il 19 febbraio 2026).