

Riforma costituzionale dell'ordinamento giurisdizionale e cultura della giurisdizione: profili critici

ARMANDO LAMBERTI*

Sommario: 1. Per una sana “prudenza costituzionale”: note critiche sul metodo delle riforme. – 2. La separazione delle carriere: quali alternative a Costituzione invariata? – 2.1. (segue) Cultura della giurisdizione ed eterogenesi dei fini. – 3. Alcune osservazioni critiche sullo sdoppiamento del CSM... – 3.1. (segue) ... e sull'istituzione dell'Alta Corte disciplinare. – 4. Conclusioni. Quali priorità per la giustizia italiana?

Data della pubblicazione sul sito: 10 marzo 2026

Suggerimento di citazione

A. LAMBERTI, *Riforma costituzionale dell'ordinamento giurisdizionale e cultura della giurisdizione: profili critici*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2026. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Professore ordinario di Diritto Costituzionale e Pubblico presso l'Università degli Studi di Salerno. Indirizzo mail: arlamberti@unisa.it.

1. Per una sana “prudenza costituzionale”: note critiche sul metodo delle riforme

Com'è noto, le Camere hanno approvato in seconda deliberazione il disegno di legge di revisione costituzionale presentato dal Governo, recante il titolo “*Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare*”, su cui il corpo elettorale sarà chiamato a pronunciarsi in sede referendaria il 22 e il 23 marzo prossimi.

Nella cronaca quotidiana la riforma costituzionale è per lo più riferita alla cosiddetta “separazione delle carriere”, la quale è però soltanto uno degli aspetti su cui esso interviene: infatti, oltre alla creazione di due distinti Consigli Superiori della Magistratura, rispettivamente per i magistrati giudicanti e per i magistrati del pubblico ministero, assi portanti dell'impianto della riforma sono altresì l'istituzione di un'Alta Corte disciplinare e l'introduzione del meccanismo del sorteggio per la selezione dei componenti togati e laici dei Consigli stessi.

Molti, quindi, sono i temi su cui siamo chiamati a riflettere¹.

Prima di soffermarmi su quelli che, a mio avviso, rappresentano i principali profili critici che attengono a questa riforma, vorrei evidenziare alcuni aspetti di carattere generale.

In primo luogo, quanto al “*metodo*” delle riforme, mi preme mettere in rilievo sin da subito la circostanza che la proposta promana non dalla sede parlamentare, ma dal Governo: un dato già di per sé preoccupante, perché tradisce l'idea che le riforme costituzionali siano espressione di un determinato “indirizzo politico” riconducibile al Governo in carica o, peggio ancora, che si possa fare un “*uso congiunturale*” della Costituzione (e, conseguentemente, delle riforme costituzionali) sulla base del colore politico di questa o di quella maggioranza.

Al contrario, i presupposti sottesi alla *ratio* della norma sulla revisione costituzionale (cioè l'art. 138 Cost.) – *necessità di un metodo condiviso, ricerca di un ampio consenso tra i partiti, riconoscimento della centralità delle Camere* – ci inducono a ritenere che le proposte di legge di revisione costituzionale dovrebbero nascere sempre *in Parlamento*. Non è un caso, del resto, che l'unica legge costituzionale di iniziativa governativa sinora entrata in vigore – dal momento che le due ampie riforme costituzionali di iniziativa del Governo, nel 2005-2006

* Il contributo riprende, sviluppa e aggiorna la relazione introduttiva tenuta in occasione dell'Incontro di Studi sul tema “Il futuro della Magistratura: questioni costituzionali aperte” (Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 28 maggio 2025), destinata alla pubblicazione degli Atti (a cura di A. LAMBERTI, Editoriale Scientifica, Napoli, 2026, in corso di stampa).

¹ Per una ricostruzione accurata, v. già P. MEZZANOTTE, *Le recenti proposte di riforma costituzionale della Magistratura*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, 1/2025, pp. 1-32.

(Berlusconi) e nel 2016 (Renzi-Boschi), sono state sonoramente bocciate dagli elettori in sede di referendum – sia stata la legge cost. n. 1 del 1967, che in realtà è spesso definita una *mera legge costituzionale di interpretazione autentica* (o di mera *precisazione della portata semantica di sintagmi costituzionali*), giacché si è limitata semplicemente a chiarire che l'ultimo comma dell'art. 10 Cost. e l'ultimo comma dell'art. 26 Cost. non si applicano ai delitti di genocidio).

Per giunta, fatto del tutto inedito nella storia costituzionale italiana, il testo approvato dalle Camere riproduce senza alcuna variazione il contenuto del disegno di legge presentato dal Governo: non valgono come precedente né le due revisioni di iniziativa governativa del 2005-2006 e del 2016, che in sede parlamentare hanno conosciuto non pochi emendamenti, né le più limitate revisioni dell'art. 27 Cost., con legge costituzionale n. 1 del 2007, e dell'art. 33 Cost., con legge costituzionale n. 1 del 2023, che, pur non essendo state modificate in sede parlamentare, derivavano comunque entrambe da iniziative parlamentari e, soprattutto, sono state approvate sostanzialmente all'unanimità.

Ovviamente, la circostanza che nessun emendamento sia stato approvato dalla Camera o dal Senato non rappresenta in sé e per sé, com'è noto, un motivo di illegittimità: “le Camere restano libere di apportare o meno emendamenti ai progetti di legge, ordinari e costituzionali, purché essi siano esaminati ed approvati articolo per articolo e con votazione finale. Per le leggi costituzionali, peraltro, la potestà emendativa può com'è noto esercitarsi unicamente nelle letture di cui si compone la prima deliberazione, posto che nelle successive «Non sono ammessi emendamenti, né ordini del giorno, né richieste di stralcio di una o più norme» (art. 99.3 r.C. e art. 123.3 r.S.)”. Tuttavia, “il percorso parlamentare di questa revisione costituzionale (...) non può non apparire nel suo complesso anomalo, se si hanno a mente, da un lato, la *ratio* alla base dell'art. 138 Cost., che riflette la stessa dinamica sviluppatasi in seno all'Assemblea Costituente per l'approvazione della Costituzione repubblicana, e, dall'altro, le prassi e le convenzioni costituzionali che hanno a lungo caratterizzato l'esame dei progetti di legge volti ad emendarla”². Non stupisce, perciò, se si sia parlato, in proposito, di una “degradazione” di fatto, almeno sul piano procedimentale, della fonte “legge costituzionale” al rango della legge ordinaria³.

Senza contare, poi, tra le ulteriori forzature, l'applicazione, in commissione in sede referente, della “regola del canguro” per l'esame degli emendamenti ostruzionistici (tra l'altro ribadita con apposito parere del 27 maggio 2025 della

² N. LUPO, *Inseguendo il peggior precedente: una revisione costituzionale «governativa», votata dalla sola maggioranza, senza emendamenti*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2026, pp. 1-2.

³ G. FERRI, *La riforma della magistratura e la rigidità affievolita della Costituzione*, in *Questione Giustizia*, 1-2/2025, p. 158 ss.

Giunta per il regolamento del Senato, convocata su richiesta dai gruppi di opposizione)⁴.

Più in generale, comunque, sia la storia politico-istituzionale recente (il riferimento, naturalmente, è ai due referendum costituzionali del 2006 e del 2016) sia il comune “buon senso” suggeriscono di evitare la strada dei tentativi unilaterali di revisione: proprio quel popolo sovrano a cui sovente ci si appella retoricamente ha dimostrato ampiamente di essere legato alla Costituzione come “casa comune”, al di là degli obiettivi di parte.

La Costituzione, cioè, in quanto riferimento sicuro per la tenuta del sistema democratico del Paese, non può trasformarsi in uno strumento di lotta politica connesso alle esigenze e agli obiettivi del contingente. Ed è proprio questo il monito che, in quanto costituzionalista, ritengo di dover esprimere – anche in questa sede –, con l’auspicio che possa rappresentare un punto fermo condiviso nel dibattito pubblico⁵.

E mi sembra opportuno lanciare, per così dire, questo “monito”, anche alla luce di un altro dato: una riforma costituzionale com’è quella proposta non riguarda, per il semplice fatto di incidere esclusivamente sul Titolo IV della Parte II della Costituzione, solo la mera “organizzazione” dell’amministrazione della giustizia, ma, indirettamente, incide sui diritti stessi dei cittadini.

Mi piace ricordare, in proposito, un aspetto che sottolineo sempre nelle mie lezioni agli studenti: l’art. 2 della Costituzione, com’è noto, oltre a prevedere che la Repubblica “riconosce” i diritti inviolabili, sancisce che essa altresì li “*garantisce*”; orbene, cosa significa “garantire” i diritti se non apprestare – per esempio, anzi in primo luogo – un sistema giurisdizionale che consenta a ciascuno di agire a tutela di propri diritti e interessi davanti ad un giudice terzo e imparziale? Non vi è forse un collegamento diretto tra art. 2, art. 24 e art. 111 Cost.? E non risponde, in fondo, alla necessità di garantire efficacemente i diritti della persona (art. 2 Cost.) l’idea che l’organizzazione della giustizia sia ispirata a garanzie di

⁴ Per riflessioni critiche, cfr. G. PICCIRILLI, *La fase emendativa del procedimento di revisione costituzionale in Senato. Spunti critici a partire da un anomalo parere della Giunta per il regolamento*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2025, p. 466 ss.

⁵ Faccio mie, in questo senso, le considerazioni di Gaetano Silvestri: “la Costituzione non appartiene né alla maggioranza né all’opposizione politico-parlamentare del momento; essa fissa i principi di lungo periodo su cui una comunità storica si regge e che vuole difendere, consolidare ed attuare nel tempo. Quello che è stato definito l’uso ‘congiunturale’ della Costituzione, sia per consolidare maggioranze politiche, sia per combatterle, sia, ancor peggio, per superare artificiosamente momentanee difficoltà, è un’autentica barbarie democratica, negatrice non solo del cosiddetto Stato costituzionale, ma anche del tradizionale Stato di diritto ereditato dalle Rivoluzioni americana e francese e posto a base della nostra civiltà giuridica (G. SILVESTRI, *Introduzione*, in *Osservatorio costituzionale*, 1/2026, p. 1).

autonomia e di indipendenza? Incidere, allora, sul Titolo IV della Parte II della Costituzione significa, in ultima istanza, avere a che fare con i diritti della persona.

Di qui l'invito a quella che si definirebbe una sana "*prudenza costituzionale*".

2. La separazione delle carriere: quali alternative a Costituzione invariata?

Per quanto riguarda il "nodo" fondamentale della riforma, cioè la separazione delle carriere, vorrei sottoporre alla riflessione alcuni aspetti.

È opportuno ricordare che già in seno alla Commissione Bozzi vi era stata la proposta, da parte del Sen. Prof. Giuliano Vassalli, di inserire il principio della separazione delle carriere in Costituzione, che si reputava più congruo ad un modello processuale penale accusatorio (di cui allora si auspicava la piena introduzione), in una prospettiva maggiormente garantistica che assicurasse effettività "parità" tra le parti. E, in effetti, gli intendimenti dei proponenti di questa riforma costituzionale sono riconducibili a questa (peraltro risalente) tradizione, come traspare dalla stessa *Relazione illustrativa* del d.d.l. 1917 ("La separazione delle carriere non intende in alcun modo attrarre la magistratura requirente nella sfera di controllo o anche solo di influenza di altri poteri dello Stato, perché anche la magistratura requirente rimane parte dell'ordine autonomo e indipendente com'è oggi, al pari della magistratura giudicante"⁶). Allora, tuttavia, la Commissione ritenne preferibile rimettere l'esame della questione al legislatore ordinario nell'ambito della disciplina dell'ordinamento giudiziario, senza irrigidire la normativa con una riforma costituzionale, sul presupposto, evidentemente, che la separazione delle carriere potesse essere implementata *anche* a Costituzione invariata, per mezzo di riforme legislative.

Del resto, è questa anche la strada tracciata dalla stessa giurisprudenza della Corte Costituzionale, nella quale è evidente il riconoscimento di uno "spazio costituzionalmente non vincolato"⁷.

⁶ Tesi, questa, ribadita convintamente – in una prospettiva di completamento del disegno riformatore espressosi con il Codice di Procedura Penale del 1988 – da AUGUSTO BARBERA (v., per es., "*Colpa del giustizialismo anni '90 se non c'è la separazione delle carriere. L'ex presidente Consulta: «Bene l'Alta Corte disciplinare, ma la Cassazione avrà l'ultima parola»*", in *La Stampa*, 22 gennaio 2026). Cfr. anche le posizioni di MARILISA D'AMICO: *Separazione delle carriere, Marilisa D'Amico vota sì: «Dividere chi giudica da chi accusa significa garantire i diritti del cittadino»*, in *Il Riformista*, 19 gennaio 2026.

⁷ Così V. MANES, *Valori e ragioni della separazione delle carriere*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2026, p. 2. Secondo l'A. (...), "l'opzione per il modello processuale accusatorio operata nel 1989 – un congegno radicalmente differente ed antipodico rispetto al precedente – attendeva di essere logicamente completata da una riforma dell'ordinamento giudiziario che integrasse il voluto processo di parti, in posizione dialettica e paritetica, con la distinzione tra le diverse carriere requirenti e giudicanti, che

La Corte infatti, in alcune occasioni, ha avuto modo di chiarire che la Costituzione, “pur considerando la magistratura come un unico “ordine”, soggetto ai poteri dell’unico Consiglio superiore (art. 104), *non* contiene alcun principio che imponga o al contrario precluda la configurazione di una carriera unica o di carriere separate fra i magistrati addetti rispettivamente alle funzioni giudicanti e a quelle requirenti, o che impedisca di limitare o di condizionare più o meno severamente il passaggio dello stesso magistrato, nel corso della sua carriera, dalle une alle altre funzioni” (sent. n. 37 del 2000, ma v. pure la più recente sentenza n. 58 del 2022⁸). Salvo il limite – a Costituzione invariata – della comune soggezione a un unico CSM, e quindi della comune appartenenza a un unico ordine, secondo questa nota giurisprudenza il legislatore ordinario può dar luogo a varie soluzioni per introdurre un principio di distinzione tra magistratura giudicante e requirente (senza necessità, per l’appunto, di operare una revisione costituzionale).

Così, sulla base della stessa giurisprudenza costituzionale, sono possibili varie opzioni per il legislatore ordinario: la *distinzione delle funzioni*, ossia limitare o condizionare il passaggio tra funzioni requirenti e giudicanti e viceversa; oppure la *separazione delle funzioni* stesse, ossia la preclusione di ogni passaggio da una funzione all’altra (il che, di fatto, è quanto avviene già ora alla luce della assai stringente normativa della c.d. riforma Cartabia); ovvero ancora, secondo alcune tesi, una vera e propria *separazione delle carriere*, ossia la previsione di concorsi separati, nonché di norme rispettivamente diverse per la valutazione della carriera e per il conferimento degli incarichi dei magistrati.

Ciò premesso, mi chiedo: non sarebbe stato forse opportuno procedere in altro modo, a Costituzione invariata? Ma, *soprattutto*, non sarebbe opportuno attendere, sul piano “empirico”, i risultati della così recente riforma Cartabia sul piano della “*separazione delle funzioni*” prima di incidere così fortemente sul testo della Costituzione?⁹

L’art. 12 della legge n. 71 del 2022, difatti, ha ridisegnato in senso più rigoroso la disciplina dei passaggi funzionali. Esso stabilisce, anzitutto, che la richiesta di mutamento di funzioni non possa essere avanzata più di una volta nell’intero arco

assicurasse cioè la ricercata separazione funzionale poggiandola sulla testata d’angolo della separazione ordinamentale, garantendo così la distanza strutturale e l’alterità tra pubblico ministero e giudice, e l’equidistanza di questi rispetto alle opposte visioni – accusa e difesa – che si contrappongono davanti a lui, in posizione appunto di *tertius super partes*. Questo il significato ordinamentale, costituzionale e prima ancora culturale della riforma” (ivi, p. 4).

⁸ Su cui, cfr. S. LORUSSO, *Separazione delle magistrature giudicante e requirente e modello accusatorio*, in *Sistema penale*, 23 gennaio 2025.

⁹ *Contra*, tra gli altri, L.A. MAZZAROLLI, *Alcuni argomenti a favore della riforma costituzionale*, in *Osservatorio Ordinamento Giudiziario*, 4 febbraio 2026.

della carriera, ferma restando l'osservanza dei limiti già previsti dalla normativa previgente qualora il passaggio avvenga entro il nono anno dal conferimento delle funzioni ai magistrati di prima nomina. Decorso tale termine, il legislatore consente unicamente, e sempre in via eccezionale, il transito dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti per i magistrati che non abbiano mai esercitato funzioni penali, nonché il passaggio dalle funzioni requirenti a quelle giudicanti civili o del lavoro presso uffici giudiziari articolati in sezioni, purché sussistano posti vacanti in una sezione dedicata esclusivamente alla trattazione di affari civili o del lavoro. In quest'ultima ipotesi, al magistrato così trasferito è preclusa, in modo assoluto, la destinazione – anche solo in via sostitutiva e anche in occasione di successivi movimenti – a funzioni giudicanti di natura penale o mista. In ogni caso, il mutamento di funzioni può essere disposto soltanto previo assolvimento di un percorso di qualificazione professionale e subordinatamente a un giudizio di idoneità allo svolgimento delle nuove funzioni, espresso dal Consiglio superiore della magistratura sulla base del parere del Consiglio giudiziario competente¹⁰.

E, quindi, considerati – per l'appunto – i primi risultati “empirici”, che ci consegnano il dato per cui solo lo 0,3% dei magistrati passa da una funzione ad un'altra nel corso della sua carriera, era davvero necessario intervenire addirittura con una riforma costituzionale?

Ma, soprattutto, siccome ciò che rende indipendente il giudice dal pubblico ministero (ma ciò vale anche, per esempio, per il giudice di appello rispetto al giudice di tribunale), è la previsione di *regole processuali* che assicurino il pieno ed eguale diritto di contraddittorio tra le parti, vera garanzia dell'emersione della verità processuale e di un libero e imparziale convincimento dell'organo giudicante, per cui il requisito della terzietà del giudice rispetto alle parti non ha conseguenze necessarie sulla posizione istituzionale sua e del pubblico ministero, non sarebbe stato forse opportuno incidere prioritariamente sulle regole processuali, invece di agire direttamente sulla Costituzione istituendo addirittura due Consigli superiori? Per esempio – accogliendo alcune sollecitazioni dello stesso Ministro Nordio¹¹ – l'eliminazione dell'impugnabilità di una sentenza di proscioglimento...

2.1 (segue) *Cultura della giurisdizione ed eterogenesi dei fini*

E, poi, siamo proprio sicuri che sottrarre progressivamente il pubblico ministero a quella “*cultura della giurisdizione*” di cui è comunque imbevuto – e, dunque,

¹⁰ Cfr. 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*, 1/2026, p. 50.

¹¹ C. NORDIO, *Una nuova Giustizia*, Guerini e associati, Milano, 2025, pp. 66-67.

allontanarlo da un'idea di imparziale “organo di giustizia” (cfr. Cass. civ., n. 47013/2018) – possa produrre fruttuosi risultati garantistici?

Non sono affatto convinto che trasformare il pubblico ministero in un “avvocato dell'accusa” – secondo il modello puro del processo penale accusatorio – sia davvero garantistico per i cittadini: nel sistema attuale, infatti, esso è organo di giustizia, tant'è vero che, solo per evocare un esempio tra i tanti, l'art. 358 c.p.p. prevede l'obbligo per il PM di raccogliere prove anche a favore dell'indagato. Più precisamente, all'obbligo costituzionalmente imposto (*ex art. 112*) al pubblico ministero di esercitare l'azione penale, il codice di procedura penale aggiunge, quindi, l'obbligo di svolgere “accertamenti su fatti e circostanze a favore della persona sottoposta alle indagini” (art. 358 c.p.p.), all'interno dello svolgimento delle indagini necessarie per le determinazioni inerenti all'esercizio dell'azione penale (art. 326 c.p.p.)¹².

Oltretutto, è bene sottolineare anche un altro aspetto: il pur decantato modello accusatorio anglosassone non solo si inserisce in un contesto completamente diverso da quello continentale¹³, ma non potrebbe neppure trovare affermazione piena nel nostro ordinamento. La nostra Costituzione, con i principi del giusto processo (tra cui rientra quello della “parità delle parti”), non ha affatto accolto un modello accusatorio puro, semmai ha rafforzato la legittimazione di un modello “misto”, tant'è vero che il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale non è mai stato scalfito. Né tantomeno, com'è noto, verrebbe toccato da questa riforma.

E mi sembrano certamente ragionevoli le osservazioni di chi molto saggiamente ha rilevato che, per il cittadino, è di conforto sapere che il pubblico ministero, piuttosto che essere “avvocato dell'accusa” – sempre e comunque – sia anzitutto “organo di giustizia che agisce e deve agire nell'interesse collettivo, e che dunque, ad esempio, deve chiedere l'archiviazione del procedimento se manca la probabilità di una condanna o se risultano elementi a favore dell'indagato, e deve

¹² D'altronde, lo stesso art. 107, comma 4, Cost., secondo cui “il pubblico ministero gode delle garanzie stabilite nei suoi riguardi dalle norme sull'ordinamento giudiziario”, ben “lungi dal prefigurare una minore indipendenza del pubblico ministero, avrebbe come *ratio* quella di indicare al legislatore la necessità di prevedere per esso, in considerazione della peculiarità delle funzioni esercitate, garanzie specifiche” (R. BALDUZZI, *Quali sono il vero obiettivo e il «cuore» della revisione costituzionale del Titolo IV?*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2026, p. 5; R. ROMBOLI, *Il pubblico ministero nell'ordinamento costituzionale e l'esercizio dell'azione penale*, in AA.VV., *Testi e questioni di ordinamento giudiziario e forense*, Pisa University Press, Pisa, 2022, p. 308; F. DAL CANTO, *Lezioni di ordinamento giudiziario*, Giappichelli, Torino, 2024, p. 228 ss.).

¹³ Per un'accurata ricostruzione storico-comparatistica, ancorché dal punto di vista dei sostenitori della riforma, cfr. A. BALDASSARRE, *Le ragioni per il «sì» e la debolezza dei motivi per il «no» nel referendum confermativo*, in *Osservatorio Ordinamento Giudiziario*, 10 febbraio 2026.

chiederne l'assoluzione se, a seguito del dibattito, emerge l'infondatezza delle accuse": "certo, tutto ciò va effettivamente garantito, ma pare essere un problema di interpretazione di regole penali o disciplinari, e non di revisione costituzionale"¹⁴.

Peraltro, è difficile poter argomentare, in punto di stretto diritto costituzionale, che il "giusto processo", ex art. 111 Cost., imponga – quale scelta quasi logicamente conseguenziale, come sostengono taluni – la separazione delle carriere: non soltanto, difatti, il "giusto processo" ha una rilevanza ben più ampia, nel senso che non si limita al processo penale ma attiene ad *ogni* processo; ma, soprattutto, "non vi è un rapporto di implicazione necessaria"¹⁵, né tra giusto processo e separazione, né tra modello accusatorio e separazione delle carriere. Lo dimostrerebbe anche la stessa circostanza che la natura del processo penale italiano, oltre che lo stesso *status* costituzionale del pubblico ministero, non sono mai stati ritenuti dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo "sintomi di una carenza strutturale o di un *deficit* sistemico dell'ordinamento italiano sotto il profilo dell'imparzialità del giudice in violazione dell'art. 6 Cedu"¹⁶.

Per giunta, l'affermazione di un CSM dei soli pubblici ministeri potrebbe accrescere proprio quel rischio di "corporazione chiusa e autoreferenziale" che i sostenitori del "Sì", a parole, vorrebbero evitare: senza quella imparzialità dell'*habitus* mentale che deriva dalla comune "cultura della giurisdizione", vi sarebbe il rischio dell'affermazione di una "logica di risultato" nella condotta dei PM, in funzione dei successi delle accuse.

Come ha scritto Francesco Dal Canto, in effetti "il pubblico ministero, da componente minoritaria della magistratura e del Consiglio superiore della magistratura, diverrà titolare di un proprio organo di rilievo costituzionale, il Csm requirente, composto per due terzi di pubblici ministeri e chiamato a governare autonomamente un piccolo corpo di circa duemila magistrati (di cui 118 procuratori della Repubblica, 24 procuratori generali, 1 procuratore generale della Cassazione), organizzato con una struttura tendenzialmente gerarchica, su cui grava l'obbligo di esercitare l'azione penale (art. 112 Cost.) - che tuttavia, com'è ben noto, nella prassi incontra ampi margini di flessibilità - e che ha la disponibilità della polizia giudiziaria (art. 109 Cost). Inoltre, il pubblico ministero si rafforzerà in sede disciplinare, se si tiene conto che oggi un solo pubblico ministero siede nella Sezione disciplinare del Csm e nessun pubblico ministero giudica in sede d'impugnazione, che, come si sa, si svolge dinanzi alle sezioni unite civili della

¹⁴ R. BALDUZZI, *Quali sono il vero obiettivo e il «cuore» della revisione costituzionale del Titolo IV?*, cit., pp. 7-8.

¹⁵ F. DAL CANTO, *La separazione delle carriere e la legge di revisione costituzionale Meloni-Nordio: le ragioni, le soluzioni e i rischi*, cit., p. 56.

¹⁶ *Ivi*, p. 57.

Cassazione. A seguito della riforma, invece, i pubblici ministeri costituiranno un quinto del totale dell'Alta Corte e saranno la metà dei giudici (3 su 6); inoltre, essi giudicheranno anche in sede d'impugnazione, poiché quest'ultima si svolgerà dinanzi alla stessa Corte, con l'azione disciplinare - salvo successive modifiche legislative - sostenuta dal Procuratore generale¹⁷. Quale, allora, il risultato? Che la riforma condurrebbe "a una sorta di 'isolamento del pubblico ministero', nella sostanza abbandonato al suo destino"¹⁸, consegnando al Paese, per certi versi, "il potere dello Stato più forte che si sia mai avuto in alcun ordinamento costituzionale dell'epoca contemporanea"¹⁹. E il pubblico ministero, probabilmente, finirebbe "per riflettere la sua accresciuta forza ordinamentale anche all'interno del processo, realizzando così una vera e propria eterogenesi dei fini"²⁰: non un riequilibrio tra accusa e difesa, ma un pericoloso squilibrio.

3. Alcune osservazioni critiche sullo sdoppiamento del CSM...

La previsione di due CSM distinti è problematica anche sotto altri punti di vista.

In primo luogo, nel *metodo*, anche in questo caso si poteva intervenire diversamente. Se l'obiettivo dell'azione riformatrice era davvero quello di ridimensionare il potere delle correnti o quello di assicurare una maggiore differenziazione nella rappresentanza di giudici e PM, si sarebbe potuto, con legge ordinaria, prevedere un'articolazione interna del CSM in due sezioni. Lo stesso prof. Zanon, Vicepresidente emerito della Corte costituzionale, aveva più volte manifestato – in origine – la sua contrarietà a due CSM separati²¹, sostenendo piuttosto l'ipotesi di un unico CSM con sezioni diversificate al suo interno. D'altronde, se, per l'appunto, il problema fondamentale della separazione delle carriere, come ammesso dallo stesso Ministro Nordio, risiede nella "perniciosa contiguità istituzionale, dove si integrano soggetti – Pm e giudici – con ruoli ontologicamente opposti, con l'effetto sbalorditivo che ai Consigli giudiziari, e

¹⁷ *Ivi*, p. 79.

¹⁸ *Ivi*, p. 80.

¹⁹ R. ROMBOLI, *La separazione delle carriere e l'ordinamento giudiziario*, in V. MESSERINI, R. ROMBOLI, E. ROSSI, A. SPERTI, R. TARCHI (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso. L'ordinamento giudiziario*, Pisa University Press, Pisa, 2021, p. 318.

²⁰ F. DAL CANTO, *La separazione delle carriere e la legge di revisione costituzionale Meloni-Nordio*, cit., p. 80.

²¹ N. ZANON, *Perché non è bene avere un altro CSM*, risposta alla Lettera AIC, 10/2024, *La separazione delle carriere*. Quest'opinione è stata rimeditata in tempi più recenti: v. almeno, per es., «*I due Csm eviteranno gli intrecci pericolosi tra carriere dei giudici e dei pm*». *Intervista all'ex vicepresidente della Corte Costituzionale: «La separazione potrà rendere i giudici più distanti dal "respiro inquisitorio" dei pubblici ministeri*», in *Il Dubbio*, 8 dicembre 2025.

soprattutto al Csm, ci si vota a vicenda”²², sarebbe stato preferibile – ancora una volta, sul piano del *metodo*, e in nome di una necessaria *prudenza costituzionale* – “saggiare” dapprima la strada della legislazione ordinaria, per l’appunto mediante l’istituzione di due sezioni diversificate all’interno dello stesso CSM.

In secondo luogo, lo sdoppiamento dei CSM causerebbe molti inconvenienti “pratici”, dato che i due CSM dovrebbero decidere su questioni che richiedono uno stretto coordinamento (a cominciare dalle tabelle di organico). E che senso avrebbe “sdoppiare” i CSM, quando poi la più importante tra le attribuzioni attuali del Consiglio – cioè la competenza sui provvedimenti disciplinari verso i magistrati – verrebbe affidata ad un’unica Alta Corte disciplinare nella quale siedono assieme giudici e PM?

In terzo luogo, l’introduzione del sorteggio (tra l’altro, diversificato tra componenti “togati” e componenti di nomina parlamentare) appare alquanto problematica. Il “sorteggio”, secondo taluni, esprimerebbe una logica naturalmente “anti-sistema”, perché espressione di una diffidenza verso l’autogoverno e l’autodeterminazione democratica. Non a caso, il primo a proporlo, nel 1971, fu il segretario del Movimento Sociale Italiano, Giorgio Almirante. Il Presidente emerito della Corte costituzionale, Ugo De Siervo, ne ha parlato, difatti, come di uno strumento incompatibile con la teoria e con la pratica della democrazia costituzionale²³.

E ciò perché, in primo luogo, il sorteggio porta con sé un tendenziale distacco “dal principio di responsabilizzazione (*accountability*), che invece pretende che chi agisce sia consapevole della scelta compiuta e ne sia, perciò, responsabilizzato, che senta il ‘peso’ della decisione”; inoltre, esso “alimenta la sfiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni (...) e diventa metodo a cui poter ricorrere, in futuro, anche per la composizione di altri organi che si trovino in una situazione di crisi di legittimazione”.²⁴

²² C. NORDIO, *Una nuova Giustizia*, cit., p. 68.

²³ Mi riferisco all’intervento tenuto in occasione del Seminario AIC di Firenze del 23 gennaio 2026.

Nel senso di una possibile lesione dei principi supremi dell’ordinamento costituzionale si è espresso S. BARTOLE, *Ragionando sulla separazione delle carriere: è legittimo il sorteggio per la formazione degli organi di governo giudiziario?*, in *Lacostituzione.info*, 27 agosto 2025. *Contra*, V. BALDINI, *Riforma costituzionale della Magistratura e Stato costituzionale democratico di diritto*, in *Dirittifondamentali.it*, 1/2026, spec. p. 57: “ciò che (...) rimane di difficile comprensione è una critica al sistema del sorteggio fondata sui rischi per la integrità dello Stato di diritto”.

²⁴ F. BIONDI, *La scelta dei componenti dei Consigli superiori della magistratura*, in *Osservatorio costituzionale*, 1/2026, p. 29.

Vorrei rammentare, tra l'altro, che esiste una sola ipotesi, nel nostro ordinamento costituzionale, in cui è previsto un sorteggio, che ha dato complessivamente una cattiva prova di sé. Mi riferisco, naturalmente, all'ipotesi del sorteggio dei 16 giudici aggregati per la Corte costituzionale in composizione integrata quando essa è chiamata a giudicare sulle accuse mosse al Presidente della Repubblica: questi 16 giudici, ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 135 Cost., dovrebbero essere sorteggiati a partire da un elenco di 45 cittadini (aventi i requisiti per l'eleggibilità a senatore) che il Parlamento in seduta comune è chiamato a compilare ogni nove anni. Orbene, il Parlamento ha fornito prova della sua inerzia, sol se si pensi che l'ultimo elenco è stato compilato nel 2006, ben 20 anni fa.

Oltretutto, se l'obiettivo di questa riforma è quello di ridimensionare, se non di minimizzare, il potere delle correnti²⁵, non è affatto detto che, attraverso il sorteggio, ciò avvenga davvero. Anzi, affidare il meccanismo di selezione completamente alla sorte rischierebbe di poter far nominare, in seno ai due CSM, magistrati comunque affiliati a correnti, ma, paradossalmente, non legittimati dal voto dei loro colleghi e con il pericolo di una sotto-rappresentazione o di una sovra-rappresentazione di talune istanze "politico-culturali". Si provi, d'altronde, per assurdo, ad immaginare l'applicazione di un simile meccanismo per il Parlamento: non vi sarebbe il rischio di avere come rappresentanti alcuni cittadini, ciascuno con le proprie idee, ma con istanze, interessi, idee ben diversi dalla maggioranza della popolazione? Non vi sarebbe forse il pericolo, affidandoci alla "sorte", di vedere alcune posizioni (che siano di sinistra, di destra o di centro) più rappresentate o meno rappresentate rispetto alla loro effettiva consistenza nella società? Perché, allora, un simile discorso non dovrebbe avvenire anche per la Magistratura?

Peraltro, è sempre bene rammentare che, come ha osservato molto acutamente Renato Balduzzi, "le correnti più pericolose per la vita democratica non sono mai quelle palesi, ma quelle occulte, e il sorteggio, in quanto deresponsabilizzante, non potrebbe che favorire queste ultime"²⁶.

Orbene, taluno potrebbe chiedersi: ma non c'erano altri modi per contrastare il potere delle correnti senza affidarsi al sorteggio? La risposta è affermativa. È bene ricordare, per esempio, che la Commissione ministeriale presieduta dal prof. Massimo Luciani aveva proposto di riformare la legge elettorale per il CSM prevedendo il c.d. *voto singolo trasferibile*, cioè una formula elettorale proporzionale a voto di preferenza che permette all'elettore di assegnare più di una preferenza "numerando" i candidati sulla scheda elettorale. Questo meccanismo avrebbe potuto, quindi, far prevalere non tanto l'appartenenza degli

²⁵ Opinione convintamente ribadita, da ultimo, per es. da S. CECCANTI, *Referendum, le mie ragioni per il "sì"*, in *Settimana News*, 2 marzo 2026.

²⁶ R. BALDUZZI, *Quali sono il vero obiettivo e il «cuore» della revisione costituzionale del Titolo IV?*, cit., pp. 9-10.

elettori ad una “corrente”, quanto il grado di fiducia con i singoli candidati al Consiglio: non già, quindi, “eliminare” le correnti né tantomeno rafforzarne il ruolo, ma consentendo di corroborare il rapporto tra i magistrati elettori e i singoli componenti eletti (pur all’interno di una corrente).

Ulteriore alternativa, poi, avrebbe potuto essere vagliata dal legislatore. Con legge ordinaria avrebbe potuto essere prevista l’incompatibilità della carica di componente del CSM con l’iscrizione a qualsiasi associazione giudiziaria diversa dall’Associazione nazionale magistrati: secondo quanto argomentato da Enrico Scoditti, l’acquisto dello *status* di consigliere superiore non dovrebbe comportare solo la detta incompatibilità, ma anche l’acquisto, successivo all’esaurimento della consiliatura ed indisponibile per il consigliere, dello *status* di consigliere superiore emerito, che implicherebbe anch’esso l’incompatibilità con qualsiasi appartenenza associativa che non sia l’ANM. E, in aggiunta, la condizione di iscritto ad una corrente sarebbe causa di decadenza dalla carica di consigliere superiore, mentre l’iscrizione ad una corrente dopo la fine della consiliatura rappresenterebbe una condizione negativa delle valutazioni di professionalità cui il magistrato è periodicamente sottoposto e della conferma nell’incarico direttivo o semidirettivo. All’iscrizione dovrebbe equipararsi la “partecipazione sistematica e continuativa”, secondo la medesima formulazione della disposizione che vieta l’iscrizione dei magistrati a partiti politici²⁷.

In termini problematici, *de iure condendo*, si aprirebbe, poi, nell’eventualità di una “vittoria” del “Sì”, un dilemma di non poco momento, relativo alla composizione sia dei Consigli giudiziari sia degli organi di autogoverno delle Magistrature speciali. In primo luogo, difatti, nell’ambito dell’ordinamento giudiziario, i Consigli giudiziari non potrebbero che essere composti anch’essi con sorteggio, “in quanto sarebbe irragionevole che siano *eletti* proprio coloro che più da vicino si occupano dei loro colleghi, mentre l’organo ‘al centro’ è composto da membri scelti dal caso”; ed anche per i laici, evidentemente, andrebbe immaginato “un sistema di selezione simile a quello definito in Costituzione (quantomeno, la predisposizione di una rosa di avvocati e professori da cui poi sorteggiare)”²⁸. In secondo luogo, dovrebbe mutare, in un’ottica di coerenza costituzionale

²⁷ In tal modo si reciderebbe per sempre, “con l’ingresso nel CSM, qualsiasi vincolo di appartenenza correntizia dell’eletto. Il magistrato eletto consigliere superiore passa attraverso una rigenerazione, diventa una risorsa istituzionale anche per il periodo successivo all’esaurimento del mandato. Porta con sé i valori sull’amministrazione della giurisdizione per i quali è stato eletto, ma ha reciso per sempre ogni appartenenza correntizia” (E. SCODITTI, *Il CSM e le correnti: l’alternativa al sorteggio*, risposta alla Lettera AIC, 10/2024, *La separazione delle carriere*).

²⁸ F. BIONDI, *La scelta dei componenti dei Consigli superiori della magistratura*, cit., p. 30.

complessiva, anche la composizione degli organi di autogoverno delle Magistrature speciali (Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa, Consiglio di Presidenza della Magistratura Tributaria, Consiglio di Presidenza della Corte dei Conti, Consiglio della Magistratura Militare), non soltanto in relazione alla selezione di togati e laici – evidentemente, mediante sorteggio – ma anche in relazione alla stessa separazione delle carriere nei casi in cui rileverebbe una tale differenziazione, cioè nella giurisdizione contabile e, soprattutto, nella giurisdizione militare, che è *species* della giurisdizione penale.

Mette conto, infine, di rilevare la problematicità della scelta dell'assegnazione al Capo dello Stato della Presidenza di entrambi i CSM. La doppia Presidenza, invero, “è una soluzione che forse, sul piano strettamente politico, si è rivelata quasi obbligata, ma non possiamo nasconderci che costituisca una soluzione quantomeno singolare”²⁹, se non, per così dire, “logicamente impossibile”³⁰. Si tratta, però, di una scelta che espone “il Capo dello Stato al pericolo di presiedere due organi che potrebbero anche contrapporsi in sede di conflitto di attribuzione”³¹.

3.1 (segue) ... e sull'istituzione dell'Alta Corte disciplinare

Alcune perplessità “sistemiche”, poi, suscita l'istituzione dell'Alta Corte disciplinare.

In primo luogo, per la sua composizione, è fissato un sorteggio “filtrato”, non secco, in quanto si prevede che i suoi membri debbano essere scelti, tra gli altri, fra i magistrati di legittimità: ciò rappresenterebbe, per la prima volta dopo decenni, una reintroduzione, di fatto, del principio gerarchico, a dispetto di quella garanzia fondamentale che vede i magistrati distinti fra loro solo in base alle funzioni. Senza contare, poi, la previsione della non ricorribilità delle sentenze dell'Alta Corte davanti alla Corte di Cassazione – in deroga ad uno dei principi fondamentali dell'art. 111 Cost., col rischio di accostare questa fattispecie a quella, decisamente eccezionale, delle sentenze dei tribunali militari in tempo di guerra. Un vero e proprio “controsenso”, se non una “rottura” costituzionale³². Proprio questi due

²⁹ *Ivi*, p. 19.

³⁰ M. LUCIANI, *Il Consiglio superiore della magistratura nel sistema costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 1/2020, p. 5.

³¹ F. BIONDI, *La scelta dei componenti dei Consigli superiori della magistratura*, cit., p. 19.

³² Secondo G. FERRI, *L'Alta Corte disciplinare nella riforma del Titolo IV della Parte seconda della Costituzione*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 1/2026, p. 93, “mentre attualmente le sentenze della Sezione disciplinare del CSM sono impugnabili – com'è noto – dinanzi alla Corte di Cassazione, le sentenze dell'Alta Corte emesse «in prima istanza» sono impugnabili, «anche per motivi di merito, *soltanto* dinanzi alla stessa Alta Corte»

aspetti – la reintroduzione surrettizia di un criterio gerarchico e la non ricorribilità delle decisioni – potrebbero rappresentare degli aspetti tali da inficiare il complessivo assetto garantistico della giustizia disciplinare, finendo con l’acquisire una forza per certi versi “intimidatoria” nei confronti dei magistrati nella loro azione quotidiana.

In questo aspetto, oltre che nella generale “sfiducia” che evidentemente esprime il criterio del sorteggio (sia per i due CSM sia per l’Alta Corte³³), si annidano gli elementi di “tensione” con il principio dell’indipendenza dell’ordine giudiziario e, in ultima istanza, con il principio della separazione dei poteri. Non, quindi, un “contrasto” diretto – sono ben lungi dal formulare facili allarmismi – ma l’emergere di punti di ambiguità, se non di tensione stridente, con una tradizione costituzionale consolidata.

Per giunta, occorre notare che nell’Alta Corte, secondo la legge costituzionale oggetto del referendum, possono sedere insieme giudici e PM: non è forse questa una contraddizione con l’obiettivo stesso della riforma? Giudici e PM dovrebbero essere separati, eppure compartecipano dell’importante funzione della giustizia disciplinare? Un’ambiguità non da poco.

In ogni caso, poi, non solo difettano del tutto riscontri idonei a suffragare l’addebito di un presunto lassismo nell’esercizio della giurisdizione disciplinare – circostanza che trova smentita nei dati annualmente raccolti nelle Relazioni sull’amministrazione della giustizia predisposte dai Procuratori generali presso la Corte di Cassazione³⁴ – ma la stessa, ormai stabile, prassi della Procura generale

(«che giudica senza la partecipazione dei componenti che hanno concorso a pronunciare la decisione impugnata»). Una formulazione che suscita dubbi interpretativi e che, qualora fosse intesa nel senso che non è ammesso il ricorso per Cassazione per motivi di legittimità previsto dall’art. 111, comma 7, Cost., creerebbe un trattamento differenziato per i magistrati ordinari. Non giustificabile (...) e disposto quindi in «violazione del principio di eguaglianza», che è uno dei caratteri fondamentali dello Stato di diritto”.

³³ Sul punto, v. di nuovo G. FERRI, *L’Alta Corte disciplinare nella riforma del Titolo IV della Parte seconda della Costituzione*, cit., p. 98: “si potrà obiettare che il sorteggio 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”.

³⁴ Cfr. E. BRUTI LIBERATI, *Intervento*, in Associazione «Vittorio Bachelet», *L’Alta Corte disciplinare. Pro e contro di una proposta che fa discutere*, a cura di R. Balduzzi e G. Grasso, EDUCatt, Milano, 2025, pp. 51 ss.

presso la Corte di cassazione di procedere alla massimazione dei provvedimenti di archiviazione in sede predisciplinare consente di disporre di un patrimonio documentale che, per ampiezza e qualità, permette di confutare alla radice talune rappresentazioni. Da tale *corpus* emerge infatti, con evidenza, una duplice tensione: da un lato, una vigilanza penetrante sugli atti e sulle condotte dei magistrati; dall'altro, la costante cura di circoscrivere l'area dell'illecito a quei comportamenti che, insieme, rivelino un pregiudizio per il buon andamento dell'ufficio giudiziario e una lesione dell'immagine stessa del magistrato³⁵.

Rimane, infine, aperto un nodo: come coordinare – a fronte del rischio di conflitti di attribuzioni tra organi di rilievo costituzionale – i poteri dei due CSM? E quelli dell'Alta Corte con quelli dei CSM? Una questione non indifferente, che gli stessi estensori della riforma non hanno inteso chiarire agli addetti ai lavori e all'opinione pubblica.

Permane, poi, un'impressione generale: quella che il vero obiettivo della riforma non sia – nonostante le legittime intenzioni di molti – la separazione delle carriere, quanto piuttosto un “riequilibrio” – reale o simbolico – tra politica e magistratura³⁶. In primo luogo, d'altronde, come si è già ricordato, la giurisprudenza costituzionale ha pacificamente sostenuto che la separazione delle carriere è nella disponibilità stessa del legislatore ordinario (cfr. Corte cost., sent. n. 37 del 2000; sent. n. 58/2022), sicché, di per sé, non sarebbe stato certo necessario, sul piano *stricto sensu* giuridico, operare una revisione costituzionale³⁷.

³⁵ R. BALDUZZI, *Quali sono il vero obiettivo e il «cuore» della revisione costituzionale del Titolo IV?*, cit., p. 11.

³⁶ L. VIOLANTE, *Intervento*, in Associazione «Vittorio Bachelet», *L'Alta Corte disciplinare. Pro e contro di una proposta che fa discutere*, cit., p. 47 ss.

Da una prospettiva diversa, più generale, appare interessante la posizione di A. MORRONE, *La 'riforma della giustizia' del Governo Meloni: un ibrido 'senza decisione'*, in *Lo Stato*, 2025, n. 24, p. 324, per il quale “tra la «felice anomalia» italiana di un PM indipendente al pari del giudice e la sua dipendenza dal potere esecutivo *tertium non datur*. Quello che viene proposto è un ibrido che non decide, lasciando inevasa la domanda fondamentale: perché cambiare le vesti del PM se non si vuole renderlo dipendente dal potere esecutivo?”

³⁷ Sul punto, v. anche le condivisibili osservazioni di R. CALVANO, *Cinque paradossi e una «fuga verso la revisione costituzionale»*, in *Osservatorio Ordinamento Giudiziario*, 13 febbraio 2026: “operando una sorta di parallelismo con il concetto che si evoca con l'espressione di ‘fuga dal regolamento’, si potrebbe parlare ora di ‘fuga verso la revisione costituzionale’. Si assiste infatti anche in questo caso, come altre volte negli ultimi anni, all'impiego della revisione costituzionale al posto della legislazione ordinaria e se ne comprende presto il motivo. Anche alla luce delle più recenti vicende della prassi di utilizzo del procedimento ex art. 138 Cost. e dell'annesso referendum costituzionale, sta emergendo infatti un paradossale utilizzo della revisione costituzionale come strumento di

Peraltro, appare alquanto contraddittorio – per non dire irragionevole, in termini di incoerenza e di incongruenza della scelta rispetto al fine dichiarato³⁸ – sancire costituzionalmente la separazione delle carriere, per poi invece prevedere un'unica Alta Corte disciplinare, riconducendo sotto un unico giudice disciplinare le due pur distinte carriere (così unificandole proprio in relazione al profilo più delicato)³⁹.

Ulteriore aporia è segnalata, ancora una volta dalla differenza con il regime delle Magistrature speciali: “l’istituenda Alta Corte avrà competenza solo sugli illeciti dei magistrati ordinari e non anche su quelli dei magistrati amministrativi, militari e contabili, per i quali continuerebbe a permanere l’attuale disciplina che affida la competenza ai rispettivi organi di governo autonomo. Ma delle due l’una. Se si ritiene che un organo di governo autonomo non permetta di esercitare correttamente la funzione disciplinare, l’Alta Corte dovrebbe avere giurisdizione nei confronti di tutti i giudici, ordinari e speciali. Se al contrario si ritiene che il

propaganda e polarizzazione, che sembra venir usata per legittimare interventi che sul piano della legislazione ordinaria sarebbe difficile portare a compimento per via della divaricazione di posizioni all’interno della maggioranza, oltre che probabilmente per le complesse technicalità che essi richiederebbero di sciogliere. Ci si sposta quindi con la revisione costituzionale su di un piano principalmente comunicativo e di propaganda, portando avanti riforme manifesto (si pensi alle leggi cost. nn. 1 e 2/2022, 1/2023, ed altre iniziative analoghe all’esame delle Camere). Immaginando una legge ordinaria con cui si sarebbe potuto attingere ad una ancor più netta separazione tra le due magistrature (di quanto fatto dalla legge n. 71/2022) e una articolazione in due sezioni del CSM, secondo il modello francese, non si sarebbe prodotto l’effetto simbolico che oggi vediamo, ma si sarebbero certamente conseguiti i risultati auspicati dai promotori della riforma oggi sottoposta a referendum e che già la Relazione conclusiva della Commissione Paladin (trasmessa alle Camere il 6 febbraio 1991, p. 93) aveva spiegato potessero essere conseguiti tramite la riscrittura della legge n. 195 del 1958”.

³⁸ Ulteriore incongruenza è segnalata da F. DONATI, *Il progetto di riforma del CSM*, Editoriale, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2025, p. 7: “la riforma, pur volta ad assicurare l’equidistanza di accusa e difesa rispetto agli organi giudicanti, consente agli avvocati di essere nominati componenti laici sia del CSM giudicante sia del CSM requirente, mentre i pubblici ministeri non potrebbero partecipare al CSM giudicante. Mentre componenti provenienti dall’avvocatura (e che potranno rientrare nell’avvocatura una volta cessato l’incarico) potranno partecipare alle valutazioni di professionalità e al conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi dei giudici, quindi, i pubblici ministeri sarebbero esclusi da tali decisioni. Ciò comporta una evidente contraddizione tra l’obiettivo della riforma, che è quello di porre avvocati e pubblici ministeri su un piano di parità ed equidistanza dai giudici, e il modello prescelto, che non impedirebbe ad esponenti dell’avvocatura di partecipare a decisioni che riguardano lo status dei giudici”.

³⁹ R. BALDUZZI, *Quali sono il vero obiettivo e il «cuore» della revisione costituzionale del Titolo IV?*, cit., p. 2.

vigente modello disciplinare possa essere mantenuto per i giudici speciali, non si capisce perché debba essere modificato per quelli ordinari”⁴⁰.

4. Conclusioni. Quali priorità per la giustizia italiana?

Pare opportuno, infine, proporre anche una più generale riflessione “problematizzante”. A proposito di riforme istituzionali, per esempio, ho ripetuto in molte occasioni che, a mio parere, non ci si può illudere che, modificando l’assetto della forma di governo intervenendo sulla Costituzione, si possano correggere – per ciò solo – le disfunzioni dei partiti e si possa superare, più in generale, la crisi del sistema della rappresentanza politica. Ora, *analogamente*, possiamo forse ritenere che con un tratto di penna del legislatore costituzionale – ricorrendo alla celebre immagine di von Kirchmann – si possano, per ciò solo, risolvere certi “mali” che attanaglierebbero il nostro sistema di amministrazione della giustizia, dalla mancata piena affermazione del principio della parità delle parti alla sua c.d. “crisi di credibilità” (legata alle recenti note vicende politico-giudiziarie)?

E siamo sicuri, ancora, che sia questa la strada privilegiata per migliorare il funzionamento della giustizia? Ciò che davvero interessa ai cittadini (e agli stessi operatori del diritto) è avere carriere separate tra giudici e PM, con due CSM distinti, oppure una giustizia più efficace ed efficiente, con un maggior numero di magistrati, cancellieri e funzionari dell’amministrazione, e con tempi processuali più ravvicinati?

Questa riforma, insomma, non inciderebbe in alcun modo su ciò che davvero appare indifferibile: una giustizia più veloce e con tempi ragionevoli, un’azione di contrasto efficace della criminalità organizzata, modalità più accessibili per l’effettivo esercizio del diritto di azione e difesa per i lavoratori e per le persone più vulnerabili, un sistema di garanzie adeguato per le persone sottoposte ad indagini preliminari o ad un processo penale, un sistema di esecuzione della pena che sia veramente dignitoso e contribuisca al recupero sociale e alla rieducazione del condannato. Niente di tutto ciò.

Di qui, evidentemente, la mia personale diffidenza nei confronti di *questa* proposta di legge costituzionale. Il che, si badi, non significherebbe difendere uno “*status quo*” purchessia, quanto piuttosto, da un lato, ribadire il disegno costituzionale dell’ordine giudiziario, per come tracciato dai nostri Padri Costituenti con la saggezza e la prudenza che li caratterizzavano, dall’altro far comprendere – sia consentito di dirlo con franchezza – alle forze politiche che il “*focus*” sui temi della giustizia dovrebbe essere spostato altrove, cioè su un

⁴⁰ F. DONATI, *Il progetto di riforma del CSM*, cit., p. 9.

complesso organico di riforme che abbiano davvero a cuore gli interessi dei cittadini, secondo quegli assi di priorità appena delineati.