



## Alcuni argomenti a favore della riforma costituzionale<sup>1</sup>

di Ludovico A. Mazzaroli, Professore Ordinario di Diritto costituzionale nel Dipartimento di “Scienze giuridiche” dell’Università degli Studi di Udine

1. Muovo da una triplice premessa.

La prima. La Costituzione – tra il 1963 e il 2023 – è già stata toccata molte volte tramite sostituzioni e/o abrogazioni e/o modifiche, la più gran parte nella Parte II, ma pure nella Parte I, nei “Principi fondamentali” e perfino nelle “Disposizioni transitorie e finali”. La Costituzione, quindi, si può modificare tutta.

Seconda premessa. La l. cost. n. 3/2001 (di radicale trasformazione del Tit. V della Parte II) e il progetto di riforma c.d. “Renzi-Boschi” (respinto dal referendum confermativo del 4/12/2016), costituiscono precedenti che mostrano come le riforme possono incidere su una o più porzioni del testo, non dovendosi limitare a ritoccare una o più disposizioni singole. Limiti quantitativi alle riforme non ne sussistono e, comunque, la sostanza della riforma consiste nella sostituzione di due soli artt. (il 104 e il 105) della Cost.

Terza e ultima premessa: non v’è compromissione di quelli che la Corte cost. chiama<sup>2</sup> “principi supremi” e che risultano inviolabili anche da parte di II. costt. Le attuali previsioni della Cost. dotate di “efficacia diretta” (in grado di produrre effetti immediati senza necessità di interventi del Legislatore ordinario) di cui all’art. 87 Cost. e all’intero Titolo IV (“La Magistratura”) della Parte II Cost., quand’anche le si volessero considerare tutte “principi supremi” (il che certamente non è), non vengono lese dalla riforma.

Ergo, lo spazio in cui si è mosso il Legislatore costituzionale è di sua pertinenza, siccome frutto dell’esercizio della discrezionalità che gli pertiene quanto alle scelte di merito.

Ne viene, direi quasi giocoforza, che chi si esprime in termini di una riforma che metterebbe a rischio la democraticità dell’ordinamento, oppure in mora il principio della divisione dei poteri, o, ancora, in discussione lo stato di diritto, o che sarebbe stata approvata allo scopo non dichiarato di indebolire l’ordine giudiziario ... sbaglia. Tutto ciò non può accadere se non vengono violati principi supremi.

2. Non può essere “di” centro-destra, o “del” Centro-Destra una riforma che è stata ed è sostenuta anche da qualche partito politico che fa parte dell’attuale opposizione di governo<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Per approfondire ciò che sostengo - in breve - nel presente lavoro e le altre idee che ho al riguardo (che non posso qui esporre per ragioni di “spazio”), rimando a *Qualche nota argomentativa a favore del “Sì” nel referendum confermativo sulla proposta di legge costituzionale recante: “Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare”*, in corso di pubblic. nella Rivista giuridica *Nomos*.

Resta fermo il mio più vivo “grazie” per l’ospitalità qui offertami.

<sup>2</sup> Da ultimo, nella sent. n. 125/2025.

<sup>3</sup> Qualche nome che, nel Pd e/o nel Centro-Sinistra, ha significato e significa molto, comprendendo politici e cultori del diritto costituzionale: A. Barbera; G. Bettini; E. Bianco; M. Boato; E. Bonino; S. Ceccanti; A.P. Concia; S. Curreri; M. D’Alema (certamente in passato; oggi, non so); M. D’Amico; B. Della Vedova; S. Esposito; C. Fusaro; R. Giachetti; P. Giaretta; C. Mancina; M. Martina; M. Minniti; C. Petruccioli; P. Picierno;



Non solo; ma essa è stata ed è sostenuta anche da non poca parte (... e parte giuridicamente competente) del più grande tra i partiti che guida l'opposizione di governo

E ciò perché la c.d. "separazione delle carriere" tra magistrati giudicanti e magistrati requirenti è una riforma attesa da anni siccome conseguenza diretta sia della riforma del "Codice di procedura penale" del 1989 (con passaggio da un processo penale "inquisitorio" a uno "accusatorio" che pretende un giudice arbitro imparziale tra le parti, con queste ultime collocate sullo stesso piano processuale e dotate di "armi pari"); sia della riforma del 1999 dell'art. 111 Cost. che ha introdotto le disposizioni sul c.d. "giusto processo".

Come faccia, infine, una riforma quale quella di cui trattasi a poter essere considerata "contro" la magistratura ed essere essa apertamente sostenuta da parte di quest'ultima<sup>4</sup>, resta un mistero.

3. Sostenere che la riforma mette a rischio l'indipendenza e l'autonomia della magistratura e che, a riforma approvata, finiremo con avere giudici che dipendono dalla politica, cozza con il testo dell'art. 104, co. 1, Cost., quale risulterebbe dopo un'eventuale vittoria del "sì", perché esso non cambia rispetto a com'è oggi: "La magistratura costituisce [e continuerà a costituire] un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere". A ciò si aggiunge solo – conseguenza della separazione delle carriere (su cui v. infra, sub § 5.) – che la magistratura sarà composta dai magistrati giudicanti e requirenti.

Inoltre, se la riforma fosse realmente un pretesto per addivenire all'assoggettamento dei pubblici ministeri al potere politico e intendesse costituire l'anticamera della fine dell'obbligatorietà dell'azione penale, non potrebbe mai essere concretamente attuata perché le leggi ordinarie di completamento della riforma costituzionale, se fossero assunte in quel senso, violerebbero la Costituzione (nei suoi artt. 104 – com'è e come sarà – e 112) e verrebbero immediatamente dichiarate illegittime dalla Corte cost.

4. L'argomento secondo il quale la riforma non risolve alcuno degli attuali problemi della giustizia e non velocizza i tempi dei processi è metodologicamente inconferente rispetto all'oggetto dell'intervento normativo di cui qui trattasi, perché muove da un presupposto erroneo. È scorretto adoperare come parametro di valutazione dell'intervento riformatore l'obiettivo della maggiore efficienza dell'apparato giustizia e/o la riduzione dei tempi processuali, perché entrambi questi elementi non rientrano (volutamente !) nell'ambito materiale della riforma. Quest'ultima ha per scopo dichiarato l'intenzione di incidere sull'assetto ordinamentale costituzionale del Consiglio Superiore della Magistratura e del sistema sanzionatorio disciplinare nei confronti dei magistrati, non già sulle regole di organizzazione o di funzionamento del processo.

S. Prisco; C. Salvi; D. Serracchiani (che, nel 2019 sottoscrisse la "mozione Martina", allora candidato alla Segreteria nazionale del Pd, ma che oggi deve avere cambiato idea); C. Testa; G. Tonini.

<sup>4</sup> Non potendomi dilungare in questa sede, rimando, per tutte, alle dichiarazioni del dott. Luigi Salvato che non è proprio un magistrato "qualunque": si occupa di diritto penale, è un ex p.m. e ha raggiunto, in questa sua carriera, il massimo cui si possa ambire, cioè ricoprire il ruolo di Procuratore Generale presso la Corte di cassazione, essendo quindi anche stato "componente di diritto" del C.S.M. ex art. 104, co. 3, Cost.



5. L'argomento secondo il quale "la riforma non serve, perché la separazione tra giudici e p.m. c'è già" è un'altra falsa pista.

Oggi – è vero – la legge ordinaria limita al massimo la possibilità di passare dalla "funzione giudicante" alla "funzione requirente", ma ... tra soggetti che appartengono alla "stessa carriera" di magistrato.

Peccato che la riforma non tocca la separazione di "due funzioni" (quella giudicante e quella requirente), ma intende (o, meglio, "perché intende") introdurre una separazione netta e definitiva tra "due carriere" o, se si preferisce, tra "due professioni" che risulteranno diverse sin dal momento del concorso e fino al collocamento a riposo.

Il p.m. resterà "magistrato" a tutti gli effetti e con tutte le garanzie assicurate dall'ordinamento; ma apparterrà a una magistratura diversa da quella del magistrato giudicante. Ed è questo – solo questo ! – che assicura il completamento del disegno legislativo e costituzionale di cui ho detto supra, sub § 2. e che pretende un "giudice terzo" tra le parti.

Il cittadino deve poter prendere parte a un processo non solo con l'intima convinzione che giudice e p.m. non fanno parte della stessa "famiglia", essendo indipendenti l'uno dall'altro perché brave persone: essi non devono essere "colleghi" e devono pure "apparire" indipendenti, perché è (anche) l'apparenza, in casi come questi, a fare la trasparenza.

6. L'Associazione Nazionale Magistrati rivendica una pretesa difesa del principio della "separazione dei poteri", violando il principio della "separazione dei poteri". Che l'A.N.M. sia un sindacato – associazione privata, è vero, e che, in quanto tale, possa fare ciò che crede, altrettanto. Resta però il fatto che ad essa risulta iscritto un numero di magistrati che supera il 90% (per qualcuno addirittura il 95%) degli stessi e, quindi, quando l'A.N.M. si esprime, lo fa in nome di tutti costoro.

E, allora, ciò che ha posto in essere sino ad ora è quantomeno gravemente inopportuno.

Il magistrato è – ex art. 101, co. 2, Cost. – "soggett[o] soltanto alla legge".

Solo i giudici possono, se non la ritengono "manifestamente infondata", sollevare una "questione di legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge della Repubblica ..." avanti la Corte costituzionale.

Ergo, i magistrati rispettosi del loro ruolo e chi ha la pretesa di rappresentarli tutti (o quasi), avrebbero dovuto – a fronte di dubbi sulla legittimità della riforma (le scelte di merito fatte dal Parlamento non li riguarda) – attendere il momento in cui avrebbero avuto il potere di rivolgersi – nei modi e nelle forme previsti – alla Corte costituzionale sia avverso il testo della legge costituzionale, sia avverso il testo delle future leggi di attuazione ... che non potranno non esserci, posto che, così come sono ora, le disposizioni della riforma non sono auto-applicative.

Tutto, insomma, tranne che scendere nell'agone proprio della politica nel corso di una campagna referendaria.

Anche perché, se dovessero prevalere i "sì", sia l'A.N.M., sia, per trascinarsi, i magistrati iscritti, rischiano una delegittimazione da voto popolare: ciò è concettualmente



sbagliato per un potere che non sia il Legislativo e/o l'Esecutivo, i soli che dal voto popolare traggono – per Costituzione – la loro legittimazione a legiferare e governare. Senza dire, poi, che nel momento in cui l'A.N.M. inizia a partecipare attivamente alla “vita politica” del Paese, non si vede perché e come essa possa permettersi di adoperare sedi istituzionali, quali la Corte di cassazione, o la sede dei Tribunali, per organizzare, o ospitare, iniziative palesemente “di parte” e “di parte politica”.

7. Nel merito. Il C.S.M. è, oggi, un organo amministrativo; i suoi componenti sono tutto tranne che “rappresentanti” di chicchessia e ciò vale per i componenti “di diritto”; per i componenti “laici”; per i componenti “togati”, i quali tutti, nell’esercizio delle loro funzioni in seno all’organo, sono tra loro eguali. Non sussiste, nel C.S.M., rappresentanza alcuna di tipo “politico” (com’è per il Parlamento, o per i Consigli regionali, provinciali o comunali), né mandato “di categoria”. La Costituzione dà una mera indicazione circa l’elettorato attivo e l’elettorato passivo di una quota di componenti di un organo amministrativo.

Ad ordinamento vigente, la regola generale della natura amministrativa dell’organo C.S.M. subisce una sola eccezione, con riguardo alla “Sezione disciplinare” dell’organo che è quella che si pronuncia sui provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati.

In Costituzione, ad oggi, sul procedimento disciplinare nei confronti dei magistrati non c’è niente, se non la già citata regoletta per cui al C.S.M. spettano (anche) “i provvedimenti disciplinari”, ma “secondo le norme dell’ordinamento giudiziario”, cioè “secondo” la legge ordinaria.

Con la riforma, in relazione al C.S.M., cambiano tre sole cose:

--- i C.S.M. saranno due: uno per i magistrati giudicanti e uno, a sé, per i magistrati requirenti;

--- non cambia la composizione dei due Consigli Superiori della Magistratura, ma il modo con il quale si arriverà all’individuazione dei loro componenti;

--- i due C.S.M. non si occuperanno più dei giudizi sui provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati che vengono rimessi a un organo nuovo e diverso: la “Corte disciplinare”.

Negli uni (i due C.S.M.) e nell’altra (la Corte disciplinare) resta (ampiamente) garantita la maggioranza all’elemento costituito dai componenti – magistrati [non muta infatti la proporzione tra membri laici e membri non laici: 2/3 (e quindi larga maggioranza) magistrati e 1/3 “laici”].

La Corte disciplinare serve a correggere le storture dell’attuale sistema sui giudizi disciplinari che ha mostrato di non funzionare.

Il sorteggio è un meccanismo che l’ordinamento italiano già conosce e ... a livelli alti (cfr., p. es., il “Tribunale per i Ministri” e i sedici “giudici aggregati” della Corte costituzionale). Serve, come anticipato, ad evitare le devianze del “sistema correntizio” che ha lasciato accadere fenomeni come il c.d. “scandalo Palamara”: se esso non annienterà le correnti (che sempre ci saranno e che forse è anche un bene che esistano), ne azzererà il potere quantomeno relativamente all’individuazione dei componenti dei due C.S.M. e della Corte disciplinare.



Tra una scelta soggetta ai ricatti incrociati delle correnti e – a parità di competenze – una scelta affidata alla sorte, preferisco quest'ultima.

*4 febbraio 2026*