



La riforma costituzionale della magistratura: la maschera della separazione delle carriere ed il volto della eliminazione del modello Csm voluto dal Costituente

di Roberto Romboli

Professore emerito di Diritto costituzionale presso l'Università di Pisa, componente del Consiglio superiore della magistratura

1. La nostra Costituzione viene, come noto, classificata come una costituzione “di rottura”, in quanto pensata e scritta con l’evidente scopo di contrapporsi all’ordinamento precedente ed ai principi ed alle regole che lo avevano caratterizzato.

Ad evitare il pericolo di un ritorno al passato, oltre al divieto di ricostituzione del partito fascista, furono previste tutta una serie di garanzie: a) un Presidente della Repubblica fuori dai tre tradizionali poteri dello Stato e con il compito di garantire il rispetto dei principi della Costituzione e della separazione dei poteri; b) una Corte costituzionale che rendesse effettiva la superiorità della Carta costituzionale rispetto alla legge, espressione della maggioranza parlamentare; c) una magistratura autonoma ed indipendente “da ogni altro potere”; d) una procedura aggravata, un’alta maggioranza e l’eventuale possibile ricorso alla consultazione popolare per la revisione costituzionale.

Le modifiche della Costituzione, ai sensi dell’art. 138, sono state fino ad oggi un numero consistente e per il primo mezzo secolo sempre approvate sulla base della loro condivisione tra tutte (o quasi) le forze politiche, con il risultato che nessuna delle minoranze legittimate ha chiesto il referendum in caso di approvazione con una maggioranza inferiore ai due terzi dei componenti le assemblee parlamentari.

Negli anni Duemila si sono avuti finora già quattro referendum oppositivi, a seguito della approvazione di riforme volute dalle sole forze politiche di maggioranza.

Specie dopo l’esito negativo del referendum del 2006 (riforma della parte seconda della Costituzione del governo Berlusconi) era sembrato formarsi un accordo tra i partiti nel senso di non operare più riforme organiche e soprattutto di maggioranza. La riforma Renzi-Boschi, come noto, smentì quanto sopra.

La riforma della magistratura in esame ha in comune, specie con le prime tre, l’essere una riforma di maggioranza, fortemente voluta dal governo in carica. Ciò a dispetto di chi (Calamandrei) aveva ritenuto che le riforme costituzionali dovessero essere sempre necessariamente di iniziativa parlamentare e che, in tali occasioni, i banchi del governo avrebbero dovuto restare vuoti.

La volontà della attuale riforma è in particolare attribuita ad una specifica componente della maggioranza (FI), mentre le altre due si sono mostrate maggiormente interessate al tema della autonomia differenziata (Lega) o della introduzione del premierato (Fdi).

La riforma costituzionale Nordio se è vero che ha un ambito più ristretto rispetto alle riforme organiche sopra citate, è altresì vero che ha ad oggetto una delle fondamentali garanzie volute dai Costituenti, di cui abbiamo appena detto: quella della autonomia e indipendenza della magistratura.



Essa, se approvata, con quasi certezza sarà sottoposta a referendum oppositivo – non confermativo o addirittura consultivo, come purtroppo si legge con frequenza - richiesto dalle minoranze e che rappresenterà il quinto nella nostra esperienza repubblicana.

2. La riforma costituzionale in esame è stata presentata a livello mediatico, e quindi conosciuta dalla opinione pubblica, come tendente a determinare la separazione delle carriere della magistratura giudicante da quella requirente.

A parte la voluta ambiguità fra separazione delle carriere e separazione delle funzioni, la finalità della riforma non è certamente quella indicata, dal momento che la separazione delle funzioni risulta già operante da tempo e che quella delle carriere cambierebbe poco o niente e certamente non risolverebbe i veri problemi della giustizia nel nostro paese (durata dei processi, mancanza di personale, sovraffollamento delle carceri ecc.).

Il vero obiettivo è invece quello di modificare alla radice la natura ed il ruolo finora svolto dal Csm, attorno al quale e grazie al quale si è realizzata, dopo il 1958, l'autonomia e la indipendenza della magistratura nel nostro paese.

Il fine di cui sopra viene perseguito attraverso tre distinti interventi, tra loro connessi: a) la duplicazione dei consigli; b) la sostituzione del sistema elettivo con quello del sorteggio; c) la sottrazione al consiglio della competenza in materia disciplinare.

La creazione di due distinti consigli “esattamente sovrapponibili tra loro”, a parte i molti problemi pratici che verrebbe a determinare, significherebbe la rottura della unitarietà nella amministrazione della giurisdizione, con evidente indebolimento dell'organo di governo autonomo della magistratura. Non è un caso che la Corte costituzionale, nel ritenere possibile una separazione delle carriere anche con legge ordinaria, abbia considerato “la magistratura come un *unico* ‘ordine’, soggetto ai poteri dell'*unico* Consiglio superiore” (corsivi aggiunti).

Un colpo mortale al Csm, così come voluto dai Costituenti, deriva dalla applicazione del sorteggio (puro, per i togati, temperato, per i laici) per la indicazione dei membri del Consiglio.

La Costituzione, certamente non a caso, stabilisce che i due terzi dei componenti siano *eletti* “da tutti i magistrati ordinari fra gli appartenenti alle varie categorie”, mentre il rimanente terzo “dal parlamento in seduta comune”.

Evidente pertanto la volontà che la componente togata non tanto sia composta per due terzi da magistrati, quali che essi siano, ma in quanto espressione degli elettori e quindi rappresentativi degli stessi e della pluralità degli orientamenti culturali presente nella magistratura, al pari dei membri laici, espressione dei differenti orientamenti politici che caratterizzano le camere.

La riforma prevede al contrario un Csm interamente composto da membri sorteggiati e membri di diritto, togliendo qualsiasi riferimento al momento elettorale e spezzando così il nesso tra l'ordinamento costituzionale ed il linguaggio della democrazia.

Il risultato sarebbe pertanto quello di eliminare la natura rappresentativa del Csm, dal momento che il sorteggiato potrebbe rappresentare solo se stesso e, con ciò, anche la natura costituzionale dell'organo, alla quale il sistema elettivo è strettamente connaturato. Parafrasando ciò che scriveva Calamandrei con riferimento ai giudici, potremmo dire che, anche per il Csm, non servono componenti “senz'anima” (*etres inanimés*), ma necessitano soggetti “con l'anima” (*etres engagés*).



Rilevante pure la sottrazione al Csm della materia disciplinare, attraverso la creazione di una Alta Corte di giustizia, composta secondo una tripartizione che ricorda quella della Corte costituzionale e con ricorso, anche in questo caso, al sistema del sorteggio.

Evidente il depotenziamento che ne deriverebbe per il Consiglio attraverso la sottrazione di una funzione essenziale per il ruolo ad esso riconosciuto dalla Costituzione, attraverso le indicazioni di un modello di “buon giudice” da trasmettere all’ordine giudiziario.

Molti comunque gli aspetti sul punto discutibili, tra gli altri: la limitazione della competenza dell’Alta Corte solo ai giudici ordinari e la mancata estensione anche a quelli speciali; l’appello, per motivi di legittimità e di merito, “solo” alla stessa Corte in differente composizione, con implicita deroga all’art. 111 Cost.; la previsione per cui i togati debbono esercitare o aver esercitato funzioni di legittimità.

3. La riforma appare, per altro verso, una “scatola vuota”, tanti sono gli aspetti che vengono rinviati al futuro legislatore ordinario (quindi alla maggioranza parlamentare).

Provo solo ad indicarne alcuni: a) la determinazione degli illeciti disciplinari, del procedimento e delle relative sanzioni; b) la decisione se prevedere due distinti concorsi di accesso o solo uno; c) il numero dei componenti dei due Csm (verisimilmente di diversa consistenza); d) il numero dei componenti la lista dalla quale sorteggiare i membri laici; e) gli eventuali requisiti specifici per la componente togata, in alternativa alla possibilità per qualsiasi magistrato di essere sorteggiato; g) i criteri di composizione e di funzionamento dei collegi dell’Alta Corte di giustizia; h) la disciplina dei criteri per la nomina a giudice della Cassazione per meriti insigni, ai sensi dell’art. 106, 3° comma, Cost., da riscrivere a seguito della possibilità di parteciparvi, oltre ad avvocati e professori universitari, anche di magistrati del pm; i) il coordinamento della riforma con le competenze della Ssm.

Elementi alcuni dei quali davvero di estrema importanza e che potrebbero incidere fortemente sul contenuto e la portata della riforma. Parrebbe utile, anche in vista di un probabile referendum, conoscere quali sono in proposito le posizioni della maggioranza di governo che sostiene la riforma.

Le preoccupazioni sui possibili contenuti della “scatola vuota” aumentano se si pensa che la riforma assegna il termine – assolutamente inadeguato – di un anno dall’entrata in vigore della stessa per provvedere alla sua attuazione. Ciò con l’aggravante che “fino alla data di entrata in vigore delle leggi [di attuazione] continuano ad osservarsi, nelle materie ivi indicate, le norme vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale”.

Ciò potrebbe significare, a tacer d’altro, che il nuovo Csm, in caso di esito favorevole alla riforma del referendum, potrebbe essere di nuovo eletto con il sistema vigente, dopo che quattro votazioni parlamentari a maggioranza assoluta, confermate dal voto popolare lo hanno sostituito con quello del sorteggio.

Certamente, credo, potrebbe in questo caso essere applicata la “prorogatio” dell’attuale Csm fino alla approvazione della nuova legge, contro l’opinione secondo cui la proroga sarebbe esclusa dalla Costituzione, espressa dall’on. Costa, il quale pare ignorare l’art. 30 l. 195/1958, secondo cui: “Il Consiglio superiore scade al termine del quadriennio. Tuttavia finché non è insediato il nuovo Consiglio continua a funzionare quello precedente”.



4. La riforma, se approvata, sarà con quasi certezza sottoposta a referendum su richiesta delle minoranze, per la cui validità i Costituenti saggiamente esclusero la necessità di un *quorum*, stante la natura oppositiva ad una riforma approvata dal parlamento, ma non ancora entrata in vigore.

Non potendo contare sull'astensionismo, i sostenitori della riforma stanno preparando il terreno per la futura campagna elettorale attraverso una pressoché quotidiana opera di delegittimazione dell'operato della magistratura nel nostro paese.

Questo avviene principalmente attraverso l'accusa ai magistrati di essere "politicizzati" e di volersi sostituire al parlamento nel fare le leggi, in luogo di limitarsi ad applicarle. I giudici "politici" vengono per questo additati all'opinione pubblica e, non essendo eletti dal corpo elettorale, invitati ad abbandonare la toga ed a scendere in politica, presentandosi alle elezioni.

In moltissimi di questi casi, che non possono essere neppure sommariamente ricordati, se non facendo qualche nome, giusto per dare un'idea (Apostolico, Gattuso, Lo Voi, le sezioni unite della cassazione sul risarcimento danni ad emigrati, le relazioni del Massimario della cassazione, tra gli altri), chi accusa i magistrati di politicità mostra all'evidenza di non aver neppure letto le motivazioni dei provvedimenti in questione e di fondare le proprie critiche solo sul dispositivo solo perché contrario alla linea politica espressa dalla maggioranza di governo.

Lo stesso può valere per i giudizi del ministro Nordio sull'andamento delle procure e sulle responsabilità per il sovraffollamento carcerario (attribuite alla magistratura che condanna gli imputati al carcere!) o ancora per la recente previsione – purtroppo passata troppo sotto silenzio – del test psicoattitudinale per l'accesso alla magistratura, la cui finalità appare fin troppo evidente.

La legittimazione della funzione giudiziaria non risiede certamente nel carattere rappresentativo dei giudici, ma trova il suo fondamento nella fiducia dei destinatari delle loro decisioni, i quali accettano le stesse, anche quando nel merito non le condividono, solo in quanto provenienti da soggetti autonomi, indipendenti, imparziali, professionalmente preparati e, nei limiti previsti dalla legge, responsabili.

Minare la fiducia nella magistratura è un'operazione assolutamente miope e della cui pericolosità i sostenitori della riforma ed in particolare coloro che rivestono ruoli di responsabilità nelle istituzioni mostrano di non rendersi adeguatamente conto.

Per questo la battaglia per riaffermare l'autonomia e la indipendenza della magistratura non è una battaglia per la magistratura, ma per la democrazia costituzionale contro l'onnipotenza della maggioranza.

15 luglio 2025