

IL PRIMATO DELLA GIUSTIZIA (SUL REFERENDUM DEL 22 E DEL 23 MARZO 2026)

La riforma costituzionale, su cui è chiamato a pronunciarsi l'elettorato con la consultazione referendaria del 22 e del 23 marzo, è, da parte dei suoi sostenitori, retoricamente incentrata sull'esigenza di salvaguardare al meglio l'indipendenza della magistratura, per garantire, almeno sulla carta, la finalità costituzionale di un giudice terzo e imparziale, in ossequio al fondamentale principio per cui "la legge è uguale per tutti".

L'idea promotrice (*rectius*: lo spot) della predetta riforma, per il conseguimento delle dichiarate finalità, sarebbe quella della c.d. separazione delle carriere, che, tuttavia, ad una disamina delle modifiche che verrebbero apportate al testo costituzionale, appare, piuttosto, un pretesto o, comunque, un escamotage per giustificare un intervento normativo, che, invero, attua una proliferazione degli organi di governo della magistratura, depotenziando il CSM, inserendo in essi soggetti "scelti" dalla politica - e correlativamente sottraendo ai magistrati l'elezione della componente togata e sostituendola con un sorteggio puro - con l'effetto conseguente di propiziare indebite ingerenze e, quindi, forme di controllo e di influenza del potere politico sulla funzione giudiziaria, a discapito della "costituzionale" autonomia e indipendenza dei magistrati, essenziale baluardo di garanzia del principio secondo cui la legge è uguale per tutti.

La pretestuosità dell'argomento della c.d. separazione delle carriere, peraltro, si evidenzia anche alla luce del dato di realtà, atteso che, nell'attuale assetto costituzionale, solo una percentuale irrisoria dei magistrati (lo 0,3%) passa dalla funzione giudicante a quella requirente e/o viceversa (e tale scelta non è esercitabile ad libitum, ma per una sola volta nella carriera giudiziaria). Ciò, oltretutto, fermo rimanendo che la diversità di funzione concerne principalmente l'ambito della giustizia penale, che rappresenta una quota minoritaria (circa il 20%) dell'attività giurisdizionale.

Ebbene, la ventilata “soluzione” riformatrice non appare affatto strumento adeguato per l’affermazione dei diritti, né per dare concreta attuazione ai principi sanciti dalla Carta costituzionale.

Innanzitutto, la dicotomia del CSM e l’istituzione di un terzo organo ad hoc per i provvedimenti disciplinari (la cd Alta Corte) producono l’effetto - opposto a quello dichiarato - di depotenziare l’autogoverno della magistratura e, quindi, pregiudicano l’indipendenza della funzione giudiziaria, che verrebbe, sostanzialmente, sottoposta, in modo rilevante, al controllo e all’influenza del potere politico.

Da un lato, infatti, l’organo costituzionale del CSM risulterebbe indebolito, non solo perché scisso in un CSM per la magistratura requirente e in un CSM per magistratura giudicante, ma specialmente perché depauperato di attribuzioni e competenze, che, nell’assetto costituzionale attuale, sono sue proprie prerogative esclusive, come quelle connesse alla funzione e al potere disciplinare, che ora, invece, verrebbe esercitato dalla neoistituita cd Alta Corte disciplinare.

Dall’altro, si profila il rischio grave, serio e tangibile di un controllo e/o, comunque, di una forte interferenza del potere politico sull’attività giudiziaria, proprio perché la composizione dei tre organi di governo del potere giudiziario (i due CSM e l’Alta Corte) è spuria, posto che tra i rispettivi componenti una quota (l’intera componente laica per i CSM, e una parte di essa per l’Alta Corte) sarebbe sostanzialmente di “nomina” politica, anche se mascherata da un sorteggio cd temperato.

L’anomalia in questione costituisce un *unicum* nell’ordinamento giuridico, poiché sulle questioni di “autogoverno” della magistratura (dal trasferimento, alla promozione di un certo magistrato, alla sua valutazione di professionalità, sino alle questioni di responsabilità, che involgono anche l’irrogazione di sanzioni disciplinari) interverrebbe, nelle decisioni di tradizionale “giustizia domestica”, ossia su questioni relative allo stato giuridico ed economico dei magistrati, un potere estraneo all’ordine giudiziario: quello politico.

Storicamente, la responsabilità disciplinare di avvocati, medici, architetti, ingegneri e via dicendo costituisce, appunto, una forma di autodichia professionale, ossia un sistema di "giurisdizione domestica", devoluto a organi eletti all'interno della categoria e non a soggetti estranei all'ordine professionale di riferimento. Un siffatto discorso, peraltro, mutatis mutandis, è valevole anche rispetto ad altri ambiti che, al pari della magistratura, costituiscono ordini di potere veri e propri: a titolo esemplificativo, non pare sia stata posta in discussione l'autodichia parlamentare, ossia la prerogativa di Camera e Senato di decidere autonomamente, attraverso organi interni, le controversie giuridiche con i propri dipendenti, sottraendole ai giudici comuni.

Oltretutto, le esposte perplessità e criticità - di ordine costituzionale - sono acuite dal fatto che la formazione di tali nuovi organismi avverrebbe sulla base di due distinti principi: ossia il principio del sorteggio per i membri togati, per cui tutti i magistrati in servizio - siano essi magistrati requirenti o giudicanti - potrebbero essere "estratti" quali membri dei CSM o dell'Alta Corte; per contro, la parte cd laica di tali organi costituzionali verrebbe selezionata non con un sorteggio secco tra tutti i "papabili", ossia tra coloro che possiedono i requisiti tecnico formali per ricoprire il ruolo (professori universitari, avvocati con esperienza professionale ventennale e via dicendo), ma con un sorteggio nell'ambito di una non meglio definita lista che verrebbe "stilata" dal potere politico ex ante.

La norma è certamente sbilanciata e sospetta, perché, mentre i magistrati vengono sorteggiati fra tutti coloro che potrebbero ambire al ruolo di componente dell'organo di autogoverno, l'altra componente non viene sorteggiata fra tutti coloro che avrebbero i requisiti soggettivi, ma viene selezionata "fra gli amici degli amici", ossia dalla lista predisposta dal Parlamento - id est la maggioranza politica al Governo - per cui tecnicamente il criterio di selezione non è quello del sorteggio, ma quello dell'elezione di soggetti politicamente "affidabili", posto che la nomina politica è notoriamente determinata dagli interessi partitici.

L'ingerenza è a tal punto evidente, che è innegabile la compromissione dell'indipendenza della magistratura e il vulnus al principio storico della separazione dei poteri alla base dello Stato di diritto.

Già per ciò solo, non è dubitabile che l'inserimento di soggetti nominati dalla politica costituisca la peggiore delle soluzioni possibili, tenuto conto anche delle modifiche apportate, a discapito della rappresentatività del Parlamento, alla legge elettorale, con l'introduzione dei premi di maggioranza, e i conseguenti effetti, nella composizione delle Camere e nella formazione del Governo. Insomma, ci troviamo di fronte a uno scenario ben diverso rispetto a quello esistente al momento dell'entrata in vigore della Costituzione italiana.

Peraltro, l'inserimento, negli organi di governo del potere giudiziario, di soggetti scelti dal potere politico neppure gioverebbe all'immagine istituzionale della magistratura, tenuto conto che se la fiducia dei governati nel potere giudiziario si attesta sul 44 %, quella nel potere politico e nella sua rappresentatività si attesta sul 29%, quanto all'organo parlamentare, per scendere al 25% quanto al Governo. Pertanto, verrebbe ulteriormente minata la credibilità della magistratura nell'opinione collettiva.

Effettivamente, la riforma in discussione appare più incentrata sul "ridimensionamento" della magistratura nel sistema politico-costituzionale, e, quindi, sul disegno di un nuovo assetto tra i poteri dello Stato, sbilanciato a favore del potere politico, più che sull'efficientamento dell'amministrazione della giustizia quale servizio pubblico essenziale della collettività.

Invero, il punto "emblematico" della riforma, che, indiscutibilmente, tradisce la reale voluntas legis, al di là della ratio dichiarata, è la disposizione che modificherebbe e sostituirebbe l'attuale art. 105 Cost., con l'istituzione del nuovo organo costituzionale, nominato Alta Corte.

Basti al riguardo fare riferimento alle competenze attribuite a tale organo e, in particolare, alla sua giurisdizione esclusiva in materia disciplinare nei riguardi dei magistrati giudicanti e requirenti - intesi, in questo caso, come corpus giudiziario unico e non più divisi e separati come imporrebbe la coerenza rispetto a tutte le altre disposizioni che hanno ispirato la riforma de qua.

E' significativa la disposizione secondo cui il Presidente dell'Alta Corte viene eletto tra i componenti (laici) individuati dal presidente della Repubblica o tra quelli (parimenti appartenenti alla componente laica dell'organo) prescelti dal potere politico, con la conseguenza per cui dal predetto ruolo risulta esclusa la magistratura, con l'unico limite per cui i magistrati requirenti e giudicanti (soggetti al giudizio disciplinare) siano rappresentati, almeno per un'unità, nel collegio disciplinare.

Indipendentemente dal rapporto numerico, in seno all'Alta Corte, tra i magistrati sorteggiati e i componenti "laici" dell'organo previamente individuati dalla politica e dal Capo dello Stato, il funzionamento dell'organo disciplinare può non essere demandato a un collegio composto dalla totalità dei 15 componenti, ma a collegi più ridotti, la cui composizione potrebbe privilegiare la componente non appartenente all'ordine giudiziario.

Ciò implica che viene demandato al legislatore ordinario - e, quindi, alla maggioranza politica in carica - la sostanziale regolamentazione dell'esercizio del potere disciplinare, con l'effetto per cui la materia in questione sarebbe disciplinata da una norma "in bianco", che potrebbe configurare qualsiasi "soluzione".

A titolo esemplificativo, le soluzioni potrebbero essere infinitamente eterogenee - si potrebbero istituire, ex lege, collegi disciplinari, in cui vi siano tre membri, di cui uno solo magistrato, con evidente supremazia degli "esponenti" del potere politico.

Ugualmente - e qui la norma costituzionale introdotta risulta priva di ogni ragionevolezza - spetterebbe al legislatore e, quindi, sempre alla maggioranza politica al governo, la definizione delle fattispecie ritenute disciplinarmente rilevanti, nonché della tipologia, misura e proporzionalità delle sanzioni, per cui, paradossalmente, neppure, a livello di principi generali, risulterebbero limiti di sorta per assoggettare i magistrati al potere disciplinare.

Deve, dunque, appurarsi che la separazione delle carriere è solo un pretesto per condizionare l'azione giudiziaria al potere politico, esistendo sostanzialmente già forme di relazione tecnica tra i due ruoli. Diversamente,

in un'altra accezione, l'idea della separazione delle carriere dovrebbe essere intesa nel senso che i PM siano, in vario modo, sottoposti al servizio dell'esecutivo, con ciò emulando il modello anglo-americano, e ciò nonostante la diversità strutturale del diritto nell'Europa continentale, nel cui sistema di civil law al vertice è sempre collocata la legge, manifestazione della sovranità popolare, a cui soggiacciono i giudici, appunto, subalterni esclusivamente alla legge.

Ed è proprio questo il punto nevralgico, ossia che, a norma dell'art. 101 della Cost.: "La giustizia è amministrata in nome del popolo. I giudici sono soggetti soltanto alla legge".

Ciò significa che i principi funzionali a garantire l'esercizio di una funzione giurisdizionale terza, indipendente e, soprattutto, in grado di garantire l'uguaglianza di fronte alla legge sono sufficientemente delineati dalla Carta fondamentale, ragion per cui basterebbe garantirne l'effettività, con dei "correttivi" da parte del legislatore ordinario, senza modificare l'assetto dei poteri dello Stato delineato dai costituenti

Tra gli altri, un principio cardine stabilito dalla Carta costituzionale è quello del c.d. giudice naturale precostituito (art. 25 Cost.). In tal senso, per assicurare piena ed effettiva attuazione alla precostituzione del giudice, e, specularmente, all'indipendenza (anche interna) del c.d. "terzo potere", sarebbe opportuno che la ripartizione della cause tra i singoli magistrati avvenisse con rigidi meccanismi di assegnazione automatica, limitando qualsiasi discrezionalità da parte dei vertici degli uffici giudiziari nell'assegnazione dei procedimenti. Così facendo, lo stesso problema delle lotte intestine, che si sono scatenate, con l'intervento dei politici, nel Csm per accaparrarsi i posti apicali degli uffici giudiziari, verrebbe fortemente ridimensionato nel momento in cui ai "capi" degli uffici fossero attribuite le semplici funzioni di coordinamento e di rappresentanza e la ripartizione della cause ai singoli magistrati fosse disciplinata da regole organizzative certe ed improntate all'automatismo, e, quindi, tali da garantire l'individualità e

l'autonomia di ciascun magistrato da interferenze esterne, che deve essere, ma anche "sentirsi", sottoposto esclusivamente alla legge (art. 101 Cost.).

Evidentemente, quindi, la riforma al vaglio del giudizio popolare non lenisce, minimamente, le - indiscutibili - problematiche e criticità della giustizia.

Con la strutturale carenza di organico, che contraddistingue molte sedi giudiziarie, qualsiasi azienda o, comunque, operatore privato sarebbe andato incontro al "fallimento". Invece, in Italia, con gli ultimi interventi pretesamente riformatori della giustizia, nessuna criticità è stata sanata e, anzi, i magistrati si trovano costretti, ordinariamente, ad operare con carichi di lavoro spesso esorbitanti, e ciò in condizioni organizzative e di risorse umane e strumentali deficitarie e inadeguate.

Né, del resto, la separazione delle carriere, come affermato dai suoi fautori, pare rispondere a un'esigenza di controllo del potere giudiziario da parte della politica, atteso che i Giudici decidono in nome del popolo italiano e che, secondo disposizioni nazionali ed europee, il processo deve essere pubblico, anche se, poi, nella pratica, spesso le porte delle aule giudiziarie rimangono chiuse per le più varie ragioni.

Allo stesso modo, il supposto problema delle correnti della magistratura, ventilato per sostenere la riforma, appare del tutto inconsistente. E' evidente, infatti, che le correnti sono nate nel pieno spirito democratico, permettendo a ogni interpretazione e principio ideologico di avere rappresentazione sociale. Diversamente, dovremmo ritenere che solo alcuni individui (i magistrati) non siano liberi di avere opinioni e ideali, e, quindi, non possano avvicinarsi alle organizzazioni associative con finalità, valori e aspirazioni condivisi.

Invero, la legalità e l'indipendenza dell'esercizio del potere giudiziario dovrebbero già essere presidiate dalle garanzie costituzionali di trasparenza, motivazione delle decisioni e pubblicità effettiva delle udienze. Per "rafforzare" le predette garanzie e, soprattutto, per garantire quell'esigenza di controllo democratico, sbandierata come leit motiv dai fautori della riforma, il legislatore, invece, di ideare un sistema tendenzialmente punitivo nei confronti dei magistrati, sottoponendo la loro attività al giudizio della politica,

avrebbe potuto, al passo anche con l'evoluzione tecnologica dei tempi, prevedere la registrazione audio e/o video della udienze, estesa a tutti i processi civili, oltreché penali. Immortalare fedelmente le dinamiche e il lavoro di coloro - giudici, avvocati, consulenti e parti del processo - attraverso cui, in concreto, si esplica la funzione giurisdizionale, dovrebbe consentire di rendere più celeri i procedimenti, oltre a rappresentare e individuare le criticità e i punti di debolezza nello svolgimento dei vari iter processuali previsti dall'ordinamento e, conseguentemente, permettere di elaborare soluzioni più appropriate per efficientare il sistema giudiziario. D'altro canto, per tal via, la verifica sul campo dei meccanismi processuali accrescerebbe ulteriormente la fiducia e la credibilità della magistratura.

Ciò, infatti, consentirebbe anche di individuare i possibili rimedi necessari a garantire ulteriormente il principio di uguaglianza davanti alla legge, che costituisce uno dei capisaldi dei cd ordinamenti democratici, alternativo ad una soluzione delle controversie a mezzo dei rapporti di forza e prevaricazione, che, in questo momento storico, connotano le vicende del mondo.

Concludendo, l'esortazione è che gli aventi diritto partecipino al referendum, con la consapevolezza che la riforma riguarda direttamente il ruolo della magistratura nel sistema politico-costituzionale, della quale è essenziale non rischiare di pregiudicare le garanzie di indipendenza e autonomia, poiché istituzione fondamentale per una collettività civile, mentre altri sono gli strumenti - implementabili attraverso la legislazione ordinaria - non solo per rafforzare l'indipendenza del potere giudiziario e, per l'effetto, la sua credibilità, ma anche per rendere più efficiente l'amministrazione della giustizia quale servizio pubblico primario ed essenziale di ogni collettività.

Milano, 17 marzo 2026

Mirco Rizzoglio

(avvocato in Milano)
di Slai cobas