



CENTRO STUDI

ROSARIO LIVATINO

**Referendum sulla riforma costituzionale
in materia di ordinamento giurisdizionale
e di istituzione della Corte disciplinare**

**Gli argomenti del *SÌ*
alla luce di quanto scritto nella legge di riforma**

Referendum sulla riforma costituzionale in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare

Gli argomenti del *SÌ* alla luce di quanto scritto nella legge di riforma

Il 30 ottobre 2025 si è concluso in Senato l'iter del Disegno di legge costituzionale "*Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare*" avente ad oggetto la separazione delle carriere dei magistrati (ossia la distinzione dei percorsi professionali dei giudici e dei pubblici ministeri); la conseguente previsione di due distinti Consigli Superiori, uno per la magistratura giudicante e uno per la magistratura requirente; l'attribuzione della funzione di giudicare i magistrati ordinari, sotto il profilo disciplinare, ad una Corte specializzata, al fine di garantire una maggiore efficienza ed imparzialità.

La legge approvata, secondo quanto previsto dall'art. 138 della Costituzione, sarà sottoposta a referendum confermativo. Affinché la legge entri in vigore, i voti espressi in favore del *SÌ* dovranno essere la maggioranza.

Si tratta di una riforma importante, che coinvolge tutti i cittadini, compresi quelli più giovani chiamati ad esprimersi. Una riforma necessaria per rendere il sistema giudiziario coerente con il principio del giusto processo.

Gli argomenti di coloro che si oppongono all'approvazione della legge – i sostenitori del *NO* – sono privi di fondamento, perché non entrano nel merito della legge. Sono perlopiù slogan volti a ingenerare confusione, a far serpeggiare fra i cittadini timori infondati.

Il Centro Studi Rosario Livatino, da sempre impegnato nella promozione e tutela dei diritti fondamentali e attivo nei dibattiti giuridici, con questo documento vuole fornire ai lettori uno strumento agile per comprendere le ragioni della riforma e per mettere in luce la falsità di certe affermazioni che nulla hanno a che vedere con il testo di legge oggetto del referendum.

Si possono avere opinioni diverse, ma il sano confronto democratico impone il rispetto del principio di verità.

L'esercizio del diritto di voto esige una *corretta informazione*. Come espressamente affermato dall'art. 48 della Costituzione, il voto deve essere *libero*, libero anche dai condizionamenti derivanti dalle notizie false o sbagliate. Alla fine del documento sono state pertanto raccolte alcune delle "*fake news*" che circolano sulla riforma, in modo da offrire ai lettori un ulteriore strumento di riflessione.

Chiunque intenda affrontare in maniera seria il confronto su una legge, deve attenersi a quanto scritto nel testo normativo, senza divagare, senza avventurarsi in ipotesi fantasiose e senza utilizzare slogan ingannevoli, come quello secondo cui la riforma sarebbe contro i magistrati.

Il Centro Studi Rosario Livatino, all'esito di un rigoroso esame delle disposizioni normative, esprime una piena adesione alla riforma costituzionale, invitando a votare *SÌ* al referendum.

Cosa prevede, in sintesi, la riforma costituzionale approvata dal Senato il 30 ottobre 2025, che sarà oggetto di referendum confermativo?

La legge costituzionale recante “*Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare*”, meglio nota come “*Riforma della magistratura*”, ha l’obiettivo di attuare pienamente il principio del giusto processo e completare il percorso avviato nel 1989 per uniformare il nostro codice di procedura penale al sistema accusatorio, abbandonando il precedente modello inquisitorio di stampo autoritario. La riforma si compone di tre parti, che ne costituiscono i pilastri portanti:

- 1) La separazione delle carriere dei magistrati giudicanti e requirenti, con la conseguente previsione di due Consigli Superiori della Magistratura, distinti ma entrambi presieduti dal Presidente della Repubblica;
- 2) L’estrazione a sorte dei componenti dei due Consigli Superiori, in sostituzione del sistema elettivo;
- 3) L’attribuzione della competenza disciplinare nei riguardi dei magistrati ordinari, giudicanti e requirenti, a una Alta Corte composta da quindici giudici (funzione svolta attualmente dalla Sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura, composta da 6 consiglieri).

L’autonomia e l’indipendenza della magistratura saranno rafforzate o indebolite dalla riforma?

La legge di riforma modifica l’art. 104 della Costituzione nella parte relativa all’organo di governo autonomo della magistratura, prevedendo l’istituzione e composizione di due distinti Consigli Superiori della Magistratura, uno per i giudici e uno per i pubblici ministeri; la parte in cui si afferma che “*la magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere*” viene ulteriormente rafforzata attraverso l’esplicito riferimento alla magistratura requirente quale componente della magistratura. L’indipendenza e l’autonomia della magistratura non sono pertanto messe in discussione. Inoltre, non vi è alcuna norma della legge di riforma da cui si possa dedurre il rischio di un indebolimento dei pubblici ministeri o una loro soggezione al potere esecutivo. Sarà piuttosto rafforzato il ruolo del giudice, in piena attuazione del principio del giusto processo, secondo cui le parti devono essere in condizione di parità davanti al giudice terzo ed imparziale.

Secondo l'Associazione Nazionale Magistrati, la riforma sarebbe contro i magistrati. È corretta questa affermazione?

Si tratta di un'affermazione errata, di uno slogan che non trova alcun riscontro nel testo di legge oggetto del referendum. La riforma non è contro i magistrati. La riforma è, semmai, a favore di una magistratura più moderna, libera ed efficiente, sottratta alla tentazione corporativa – istituzionalizzata dalle correnti – che ne inquina la trasparenza.

La nuova legge, ponendo il giudice al centro del processo in quanto soggetto terzo e imparziale, non sminuisce l'importanza dei magistrati del pubblico ministero, cui il Paese deve essere grato per l'opera coraggiosa svolta e che svolgono in difesa e promozione della legalità democratica. Il loro ruolo non deve però sovrapporsi impropriamente a quello del giudice, bensì mettersi al servizio della giustizia dei provvedimenti che spetta al giudice pronunciare.

Il pubblico ministero continuerà a fruire delle attuali garanzie e manterrà gli stessi poteri?

Il pubblico ministero continuerà a fruire come magistrato delle medesime garanzie e continuerà ad esercitare i medesimi poteri.

Il Ministro della Giustizia resterà completamente estraneo all'esercizio dei suoi poteri, tanto durante le indagini, quanto nella fase processuale.

Il pubblico ministero continuerà a dirigere le indagini e a disporre direttamente della Polizia giudiziaria; continuerà ad essere l'unico titolare dell'azione penale, che permane per lui obbligatoria ai sensi dell'art. 112 della Costituzione, senza che il Ministro della Giustizia si possa ingerire nel suo esercizio.

I poteri del pubblico ministero, vasti e incisivi e così preziosi per la difesa della collettività, ivi compresa la subordinazione al suo ufficio della Polizia giudiziaria, sono stati lasciati intatti dalla riforma.

Con la riforma migliorerà la qualità della giustizia?

La riforma non realizza, di per sé, il miglioramento immediato del servizio giustizia, ma assicura la terzietà e l'imparzialità del giudice, che sono condizioni imprescindibili per il suo miglioramento, tanto auspicabile nel momento attuale in cui la durata eccessiva dei processi e le critiche all'esito di molti giudizi, impropriamente amplificate e talora distorte dai media, stanno compromettendo la fiducia dei cittadini nella giustizia.

Il giudice martire Rosario Livatino, che si era dato per programma di operare *sub tutela Dei*, indicava ulteriori condizioni affinché l'esercizio della giustizia crescesse di livello: l'ascolto della propria coscienza, la fedeltà ai principi, la conoscenza tecnica, l'esperienza, la chiarezza e linearità delle decisioni, ma anche

la moralità, la trasparenza della condotta anche fuori dall'ufficio, l'estraneità ad affari, la rinuncia a ogni desiderio di incarichi e prebende.

I principi richiamati da Livatino mettono in luce che una giustizia conforme alle giuste attese dei cittadini non dipende soltanto dal miglioramento delle leggi – e la riforma del 2025 costituisce comunque un miglioramento –, ma anche dall'integrità morale dei magistrati e di tutti coloro che, compresi gli avvocati, svolgono un ruolo importante nell'amministrazione della giustizia.

Parte prima

La separazione delle carriere dei magistrati giudicanti e requirenti

Cosa si intende per “separazione delle carriere dei magistrati”?

Attualmente, i magistrati giudicanti e quelli requirenti vengono selezionati attraverso un unico concorso pubblico, superato il quale devono poi scegliere se fare i giudici o i pubblici ministeri, potendo cambiare funzione una volta entro dieci anni dalla prima assegnazione (fino all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 149/2022, la c.d. Riforma Cartabia, erano possibili 4 cambi di funzione). All'unicità della carriera corrisponde un unico organo di governo autonomo (Consiglio Superiore della Magistratura), che si occupa delle vicende professionali dei giudici e dei pubblici ministeri. Vi sono tuttavia delle ambiguità di fondo.

Gli interventi normativi che si sono susseguiti (dalla riforma Castelli del 2006 alla più recente riforma Cartabia) – e con i quali è stata ridotta la possibilità di cambiare funzione –, presuppongono la necessaria distinzione delle due figure che amministrano la giustizia (giudici e pubblici ministeri), che non possono essere e non devono neppure apparire come sospette di commistioni, giacché ritenute portatrici di interessi, seppur non confliggenti, oggettivamente percepiti come distinti. Ma non solo. Secondo le statistiche, negli ultimi 20 anni, in Italia, si è progressivamente ridotto il numero dei magistrati interessati a cambiare funzione; negli ultimi 5 anni, i passaggi dalla funzione giudicante a quella requirente e viceversa sono stati inferiori allo 0,5%: in pratica, hanno cambiato funzione meno di 28 magistrati su circa 9.660.

Questi dati confermano ulteriormente la pretestuosità delle critiche mosse contro la separazione delle carriere e, al contempo, mettono in evidenza la necessità di un intervento normativo volto a razionalizzare la materia.

La riforma, partendo dai dati fattuali, va proprio in questa direzione: intende infatti realizzare una piena separazione delle carriere, eliminando i profili di ambiguità e di incoerenza sistematica, al fine di garantire il rispetto del giusto processo e di migliorare in tal modo la qualità della giurisdizione.

La piena separazione delle carriere implicherà: concorsi diversi per giudici e pubblici ministeri; percorsi professionali completamente autonomi e distinti, per consentire a ciascuna categoria di magistrato di sviluppare una professionalità specifica rispetto alla funzione svolta; formazione professionale mirata; competenza in ordine all'assegnazione delle funzioni e alla progressione delle carriere a due distinti e separati Consigli Superiori, in modo che i giudici e i pubblici ministeri non possano ingerirsi gli uni nella definizione professionale e nella progressione di carriera degli altri.

Coloro che sono contrari alla riforma sostengono che il passaggio dalla funzione giudicante a quella requirente e viceversa garantisce ai magistrati una formazione più completa, che verrebbe meno con la separazione delle carriere. È vero?

Si tratta di un argomento del tutto infondato e pretestuoso, posto che, come risulta dai dati statistici, negli ultimi 5 anni hanno chiesto di cambiare funzione meno di 28 magistrati su circa 9.660. Ne consegue che, se fosse vero quello che sostengono i detrattori della riforma (ossia che il passaggio dalla funzione giudicante a quella requirente e viceversa è essenziale ai fini della formazione), si dovrebbe allora giungere alla conclusione assurda secondo la quale i magistrati che hanno mantenuto la medesima funzione – ossia più del 99% – hanno una formazione lacunosa.

La separazione delle carriere è coerente con i principi e i valori della Costituzione italiana?

Non solo la separazione è coerente con i principi e i valori della Costituzione italiana, ma si rende addirittura necessaria per la piena attuazione del principio del giusto processo. La separazione è imposta dal dettato costituzionale, che sancisce solennemente all'art. 111: *“La giurisdizione si attua mediante il giusto processo [...] ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale”*.

Il soggetto centrale del giusto processo è il giudice, caratterizzato dalle note della terzietà e dell'imparzialità. Nel processo penale il pubblico ministero è 'parte' – parte pubblica, ma pur sempre parte – con la conseguenza che, se il giudice e il

pubblico ministero sono componenti dei medesimi organismi, si rompe l'equilibrio che vuole il giudice terzo rispetto alle parti del processo.

Il giudice, che nel processo civile è indubbiamente terzo davanti a parti private assolutamente uguali tra loro, nel processo penale, invece, rischia di perdere la terzietà a cagione del legame istituzionale che lo lega al pubblico ministero.

Perché la separazione delle carriere è importante per attuare il principio del giusto processo?

La separazione valorizza la posizione del giudice nel processo, garantendolo dal sospetto che la sua decisione sia stata influenzata indebitamente dall'organo dell'accusa. La sua decisione, eventualmente di colpevolezza, non deve ingenerare il dubbio di essere ingiusta in quanto condizionata dalle esigenze di politica criminale perseguite dal pubblico ministero, nonché dalla sua legittima attitudine inquisitoria. È infatti importante che l'autonomia del giudice appaia tale anche al cittadino sottoposto al processo e a tutta la collettività.

La giurisdizione penale, per realizzare i fini di giustizia che le sono propri, ha necessariamente bisogno di tre soggetti con formazione giuridica comune, ma con ruoli istituzionalmente distinti, il cui esercizio conduce alla formazione di figure di tipo diverso, con attitudini e mentalità differenziate.

Il ruolo del pubblico ministero è complesso, prima di investigazione e di ricerca delle prove, nella qualità di inquirente; poi, nel caso di esercizio dell'azione penale, di requirente. È evidente che queste funzioni finiscono per conferire al pubblico ministero una forte impronta di tipo inquisitorio.

A questo ruolo fa fronte il difensore, istituzionalmente vocato, sia nella fase istruttoria che nel corso del giudizio, a evidenziare e a far valere di fronte al giudice gli elementi probatori e le ragioni giuridiche che militano a favore dell'indagato, poi eventualmente accusato di un reato nel processo.

La terzietà e l'imparzialità del giudice stanno a significare che questi non deve assumere la *forma mentis* né del requirente né del difensore. La vicinanza istituzionale con il pubblico ministero rischia di condizionarne la terzietà e l'imparzialità, facendo prevalere, anche inconsapevolmente, le ragioni del soggetto – il pubblico ministero – che opera istituzionalmente per uno scopo pubblico.

Cosa comporta, attualmente, il fatto che non vi sia separazione fra la magistratura requirente e quella giudicante?

L'appartenenza dei giudici e dei pubblici ministeri a un medesimo Consiglio Superiore, nonché ai medesimi Consigli giudiziari distrettuali è, da un lato, causa istituzionale di vicinanza e, dall'altro, motivo possibile di condizionamento dell'autonomia del giudice.

Il rischio è concretamente apprezzabile soprattutto in quelle fasi del processo – decisive per i diritti del cittadino – in cui non è previsto il contraddittorio. In queste fasi il giudice costituisce l'unica garanzia per l'indagato, nonché l'unica fonte di controllo dell'attività, intrinsecamente caratterizzata da alta invasività sui diritti individuali, del pubblico ministero.

Pertanto, il giudice deve essere – ed apparire anche socialmente – quale assolutamente terzo e autonomo rispetto all'organo che conduce l'investigazione e che può richiedere intercettazioni personali o ambientali ovvero misure cautelari restrittive della libertà degli indagati.

Parte seconda
Il sistema del sorteggio dei componenti
dei due Consigli Superiori della Magistratura

Quali funzioni svolge il Consiglio Superiore della Magistratura e come è composto?

Il Consiglio Superiore della Magistratura è un organo di rilievo costituzionale a cui è attribuito il compito di garantire l'autonomia e l'indipendenza della magistratura ordinaria. Attualmente, oltre a svolgere attività di alta amministrazione (assunzioni, assegnazioni, trasferimenti, valutazioni di professionalità, conferimenti di funzioni direttive o semidirettive negli uffici giudiziari), svolge anche attività giurisdizionale (procedimenti disciplinari a carico dei magistrati).

Allo stato attuale, il Consiglio Superiore della Magistratura è composto da 33 membri, di cui 3 sono di diritto (Presidente della Repubblica, Primo presidente della Corte di Cassazione, Procuratore Generale della Cassazione) e 30 sono eletti. Dei 30 componenti eletti, 20 (c.d. *componenti togati*) sono magistrati – giudici e pubblici ministeri – eletti da magistrati e 10 (c.d. *componenti laici*) sono avvocati con almeno quindici anni di esercizio della professione forense o professori ordinari di materie giuridiche eletti dal Parlamento in seduta comune.

La presenza di avvocati e professori universitari è stata voluta dai padri costituenti per evitare possibili rischi di autoreferenzialità della magistratura e, per

la stessa ragione, il Vicepresidente, eletto da tutti i componenti del CSM, è scelto fra i laici.

Quali sono le novità previste dalla Riforma con riferimento alle competenze e alla composizione del Consiglio Superiore della Magistratura?

La prima novità consiste nel fatto che vi saranno due Consigli Superiori della Magistratura, uno per i giudici e uno per i pubblici ministeri, per attuare pienamente la separazione delle carriere.

La riforma lascia tuttavia immutate le competenze previste dall'art. 105 della Costituzione, ad eccezione della sola competenza a giudicare i magistrati sotto il profilo disciplinare, che viene attribuita ad un organo con specifica competenza, l'Alta Corte Disciplinare. Ne consegue che i due Consigli Superiori della Magistratura – l'uno con riferimento ai giudici, l'altro con riferimento ai pubblici ministeri – continueranno ad esercitare le competenze amministrative previste dall'art. 105 della Costituzione e secondo le norme dell'ordinamento giudiziario: le assunzioni, le assegnazioni, i trasferimenti e le promozioni dei magistrati.

Per quanto riguarda la composizione dei due organi di governo autonomo, la riforma lascia immutata la presidenza, che rimarrà, per entrambi, al Presidente della Repubblica. Inoltre, il Primo presidente della Cassazione continuerà ad essere componente di diritto del Consiglio Superiore della Magistratura giudicante, mentre il Procuratore generale della Corte di Cassazione continuerà ad essere componente di diritto del Consiglio Superiore della Magistratura requirente. Restano altresì confermate la proporzione fra togati e laici, rispettivamente due terzi e un terzo; l'elezione del Vicepresidente, per entrambi i CSM, fra i membri laici e la durata dell'incarico, sempre di quattro anni.

La novità più significativa introdotta dalla riforma riguardo al Consiglio Superiore della Magistratura consiste nel sistema di individuazione dei componenti *togati e laici*, che non saranno più eletti ma sorteggiati. Fermo restando che spetterà al legislatore disciplinare nel dettaglio le concrete modalità di esecuzione, per il Consiglio Superiore della Magistratura giudicante i magistrati saranno sorteggiati fra i giudici e per il Consiglio Superiore della Magistratura requirente i magistrati saranno sorteggiati fra i pubblici ministeri, mentre i laici (sempre avvocati con almeno quindici anni di esercizio della professione forense e professori ordinari in materie giuridiche) saranno sorteggiati da un elenco composto dal Parlamento. La differente tipologia di sorteggio è dovuta al fatto che i laici, secondo il disegno voluto dai padri costituenti, svolgono una funzione di rappresentanza della società civile.

Quali effetti positivi possiamo aspettarci dall'istituzione di due Consigli Superiori della Magistratura?

L'istituzione di due Consigli Superiori è strettamente legata alla separazione delle carriere, che viene in tal modo attuata pienamente. Il fatto che i pubblici ministeri non si occuperanno più delle vicende professionali dei giudici e viceversa ridurrà senz'altro i rischi di condizionamenti reciproci.

Perché è stato previsto il sistema del sorteggio?

Il sorteggio si è reso necessario alla luce delle criticità che l'attuale sistema, essenzialmente con riferimento alla componente togata, ha prodotto nel corso degli anni. Il metodo elettivo per i magistrati, infatti, in quanto applicato in un contesto dove candidati ed elettori appartengono alla medesima categoria professionale, ha dimostrato tutta la sua debolezza e fallacia.

Basti pensare, ad esempio, alla stessa organizzazione delle campagne elettorali da parte delle diverse correnti della magistratura (ossia i gruppi associativi che si distinguono per posizioni diverse sui principali temi della giustizia), non molto diverse da quelle politiche, con tanto di programma elettorale contenente gli obiettivi da raggiungere all'interno del Consiglio Superiore della Magistratura in caso di elezione; campagne finalizzate a rafforzare il consenso delle singole correnti, attraverso l'acquisizione di nuovi iscritti; campagne a sostegno di candidati scelti all'interno dei gruppi associativi, secondo criteri legati all'appartenenza correntizia e non alle effettive capacità e competenze professionali del singolo.

Le critiche mosse contro il sorteggio sono perlopiù inconsistenti e non potrebbe essere diversamente perché, in realtà, non vi sono valide ragioni per contestare questo metodo, resosi ormai necessario per liberare l'organo di governo autonomo della magistratura giudicante e requirente dalle logiche spartitorie, alimentate dal meccanismo delle elezioni.

Quali effetti ha prodotto l'attuale sistema elettorale dei componenti togati del Consiglio Superiore della Magistratura?

Il sistema elettorale applicato alla componente togata – ove, come si è detto, candidati ed elettori appartengono alla medesima categoria professionale –, unitamente alla degenerazione delle correnti (interessate più a perseguire interessi particolari che ad operare per il bene comune) negli anni ha, di fatto, precluso la possibilità di svolgere il ruolo di consigliere del Consiglio Superiore della Magistratura a tutti quei magistrati privi del sostegno associativo.

Il sistema elettorale ha inoltre determinato evidenti storture. Si pensi, ad esempio, al condizionamento esercitato dal programma elettorale o alla necessità

degli eletti di non deludere le aspettative dei colleghi, per non far perdere consenso e adesione al proprio gruppo associativo. Ne sono la prova i continui aggiornamenti sull'attività del Consiglio Superiore della Magistratura riportati sui siti web dei gruppi associativi, ove non di rado si trovano resoconti degli interventi pronunciati in seduta plenaria o dei voti espressi su determinate proposte dai consiglieri di riferimento, sintomatici dell'esigenza di mantenere il consenso degli elettori e di non deluderne le aspettative, di comunicare all'esterno l'attività svolta per dimostrare il rispetto del programma elettorale o comunque l'impegno profuso in quella direzione. Interventi sintomatici della necessità di mantenere il consenso dell'elettorato.

Le storture hanno riguardato anche l'*identità* del Consiglio Superiore della Magistratura. Nel corso degli anni, infatti, i gruppi associativi sono giunti a considerare il Consiglio quale organo rappresentativo delle diverse correnti della magistratura, attribuendogli una natura certamente non conforme a quanto previsto dalla Costituzione.

La dimostrazione di ciò sta proprio in una delle critiche mosse dagli esponenti dell'Associazione Nazionale Magistrati, secondo la quale con il sorteggio verrebbero meno la rappresentatività e il pluralismo dei magistrati. Un argomento che si basa su un presupposto errato perché il Consiglio Superiore della Magistratura non è un organo di rappresentanza dei magistrati, bensì un organo di alta amministrazione, il cui funzionamento prescinde dalla pluralità di posizione dei singoli componenti sui temi della giustizia.

Per decidere quale magistrato sia più idoneo a ricoprire un determinato incarico o per decidere su un trasferimento o su un'ipotesi di incompatibilità, infatti, è irrilevante l'appartenenza associativa, dovendosi applicare in modo rigoroso le norme che disciplinano la singola materia.

Cosa si cela dietro l'argomento della *rappresentatività* e del *pluralismo* sollevato dall'Associazione Nazionale Magistrati contro il sorteggio introdotto dalla riforma?

Quello della *rappresentatività* e del *pluralismo* è un argomento che, lungi dall'apportare valide motivazioni per negare il metodo del sorteggio, rivela piuttosto l'esiziale bisogno dei gruppi associativi di avere il controllo sulla composizione consiliare, all'evidente scopo di garantirsi i voti necessari per sostenere le richieste degli appartenenti al proprio gruppo e per poter portare avanti, all'interno dell'organo di governo autonomo, le proprie idee di politica giudiziaria. Una logica che ha portato, nel corso degli anni, ad esempio, agli accordi "spartitori" fra i diversi gruppi e alle cosiddette "nomine a pacchetto" per i posti apicali negli uffici giudiziari noti alle cronache. Non sono infatti le correnti di per sé a costituire un problema, quanto piuttosto il *correntismo*, ossia la degenerazione e politicizzazione dei gruppi, che ha trovato manforte proprio nel metodo elettorale

utilizzato per individuare i componenti togati del Consiglio Superiore della Magistratura. Non è certamente un malvezzo attribuibile in modo indiscriminato a tutti i magistrati, ma non è neppure un fenomeno riconducibile esclusivamente al singolo caso isolato.

Il sorteggio è il rimedio individuato dal legislatore della riforma costituzionale proprio per far fronte alle storture e alle degenerazioni che derivano dal non corretto modo di vivere l'appartenenza correntizia, reso palese dalle vicende di cronaca degli ultimi anni.

Secondo l'Associazione Nazionale Magistrati, con il sorteggio si correrebbe il rischio di estrarre a sorte magistrati non adatti a svolgere l'attività presso il Consiglio Superiore della Magistratura. È corretta questa affermazione?

Con il sorteggio non si corre alcun rischio di individuare degli incompetenti, posto che avviene fra persone – magistrati – che hanno superato un selettivo concorso pubblico e che già svolgono funzioni delicate incidenti sui diritti e le libertà fondamentali dei cittadini. Quanto paventato dall'Associazione Nazionale Magistrati, secondo la quale potrebbero essere sorteggiati *magistrati non adatti o non adeguatamente formati* per far parte dell'organo di governo autonomo, è quindi evidentemente privo di fondamento.

Si tratta piuttosto di una critica che conferma ulteriormente la preoccupazione delle correnti di perdere il potere di scegliere i candidati, e quindi di perdere anche attrattiva fra i magistrati associati o *associandi*.

Anche in questo caso, la critica tradisce il retropensiero di chi l'ha formulata: non si comprende, infatti, per quale ragione un magistrato che per lavoro svolge indagini o pronuncia sentenze, decreti, ordinanze non dovrebbe avere la capacità di leggere, interpretare e applicare norme amministrative (perché questo, in concreto, fanno i consiglieri del CSM); né si comprende quale sarebbe la formazione che verrebbe invece garantita dall'attuale sistema elettorale, posto che i candidati vengono inseriti nelle liste secondo logiche di appartenenza al gruppo e non in seguito al superamento di un esame che attesti il conseguimento di particolari competenze o conoscenze.

Secondo l'Associazione Nazionale Magistrati, il sorteggio sarebbe un metodo dequalificante. È corretta questa affermazione?

Il sorteggio non dequalifica il Consiglio Superiore della Magistratura, né il ruolo dei suoi componenti. Sostenerlo equivarrebbe a dire che i magistrati, competenti a decidere sulla libertà e sui diritti dei cittadini e che ai sensi dell'art. 107 della Costituzione “*si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni*”, non

sarebbero tutti egualmente in grado di gestire con ponderazione ed equilibrio l'amministrazione delle assegnazioni, dei trasferimenti e delle promozioni dei propri colleghi. Il che è palesemente assurdo.

Secondo l'Associazione Nazionale Magistrati, il sorteggio renderebbe la componente togata più vulnerabile. È corretta questa affermazione?

A ben vedere, la critica al sorteggio che più di tutte fa riflettere – e che conferma la mancanza di argomenti validi contro il sorteggio – è proprio quella mossa dall'Associazione Nazionale Magistrati secondo la *quale i magistrati estratti a sorte sarebbero più vulnerabili e quindi potrebbero subire pressioni dalla politica attraverso i laici*.

In primo luogo, non si comprende come ciò potrebbe avvenire, posto che i laici continueranno ad essere numericamente inferiori rispetto ai togati; in secondo luogo, lascia molto perplessi il fatto che attraverso questa critica, implicitamente, vengano rappresentati i magistrati che non siano stati previamente scelti dalle correnti come persone deboli e prive di autonoma capacità decisionale, quando invece qualsiasi magistrato, per la delicata funzione che svolge negli uffici giudiziari, deve essere in grado di resistere alle pressioni esterne.

Qualora un magistrato dovesse trovarsi nella condizione paventata dai critici del sorteggio, il problema non sarebbe tanto la sua inadeguatezza a ricoprire il ruolo di componente del Consiglio Superiore della Magistratura giudicante o requirente, bensì la sua stessa permanenza nell'ordinamento giudiziario.

Parte terza

L'istituzione dell'Alta Corte Disciplinare

Come sarà composta e quali competenze avrà l'Alta Corte Disciplinare?

Attualmente l'art. 105 della Costituzione affida al Consiglio Superiore della Magistratura il compito di decidere i «*provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati*». Più precisamente, l'organo disciplinare per i magistrati ordinari è costituito dalla Sezione disciplinare, composta di 6 membri effettivi che vengono

eletti dall'Assemblea plenaria del Consiglio Superiore fra i consiglieri laici e togati. Nello specifico, compongono la Sezione disciplinare: il Vicepresidente del Consiglio Superiore (che presiede la Sezione) e cinque componenti, dei quali uno laico (che ha la funzione di presiedere la Sezione in sostituzione del Vicepresidente del Consiglio Superiore) e quattro togati (uno con esercizio effettivo delle funzioni di legittimità, due giudici di merito e uno appartenente alla magistratura requirente).

La riforma, riscrivendo l'articolo 105 della Costituzione, sottrae al Consiglio Superiore della Magistratura la giurisdizione disciplinare nei confronti dei magistrati ordinari, sia giudicanti che requirenti, per affidarla, come detto, ad una Corte *ad hoc*, denominata Alta Corte Disciplinare.

L'Alta Corte sarà composta di 15 giudici: 3 nominati dal Presidente della Repubblica tra professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati con almeno venti anni di esercizio; 3 estratti a sorte da un elenco di «*soggetti in possesso dei medesimi requisiti*», che il Parlamento in seduta comune compila entro sei mesi dall'insediamento; 6 estratti a sorte tra i magistrati giudicanti con almeno venti anni di esercizio delle funzioni giudiziarie e che svolgano o abbiano svolto funzioni di legittimità; 3 estratti a sorte tra i magistrati requirenti con gli stessi requisiti. I giudici dell'Alta Corte dureranno in carica quattro anni e il loro incarico non potrà essere rinnovato.

È coerente con la Costituzione sottrarre la giurisdizione disciplinare al Consiglio Superiore della Magistratura?

L'istituzione di una Corte disciplinare *ad hoc* è coerente con il dettato costituzionale e in perfetta linea di continuità con i recenti interventi normativi e, in particolare, con la legge 17 giugno 2022 n. 71 (c.d. riforma Cartabia), che ha modificato l'articolo 3 della legge 24 marzo 1958 n. 195 (c.d. legge sul funzionamento del Consiglio Superiore della Magistratura), limitando il ruolo dei componenti della sezione disciplinare del CSM, cui già oggi è precluso di poter far parte di alcune commissioni che svolgono amministrazione attiva (v., in proposito, il citato articolo 3: «*I componenti effettivi della sezione disciplinare possono essere assegnati a una sola commissione e non possono comporre le commissioni per il conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi, per le valutazioni di professionalità e in materia di incompatibilità nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e di applicazione dell'articolo 2, secondo comma, del regio decreto 31 maggio 1946, n. 511*»).

Il motivo principale per cui i componenti della sezione disciplinare sono stati esclusi dalle commissioni che svolgono amministrazione attiva (come la commissione per il conferimento degli incarichi direttivi o quella per le valutazioni di professionalità) risiede nel principio di terzietà e imparzialità: si è ritenuto che fosse difficile apparire imparziali come “giudici” laddove si fosse al contempo agito

come “amministratori” della carriera dei magistrati in ambiti particolarmente delicati.

Già con la riforma Cartabia si era inteso evitare questo “conflitto di interessi” istituzionale, strutturando una sezione disciplinare i cui membri si comportassero il più possibile come giudici “puri”.

In concreto, tuttavia, la prima attuazione del nuovo articolo 3 della legge 24 marzo 1958 n. 195 ha evidenziato da subito difficoltà di funzionamento: per ragioni “numeriche”, talvolta è risultato impossibile formare il collegio nel rispetto delle limitazioni previste e, di conseguenza, per consentire alla sezione disciplinare di svolgere le proprie funzioni, è stato integrato il collegio con la partecipazione proprio di quei consiglieri che compongono le commissioni per le quali è prevista l’incompatibilità.

Inoltre, con la novella del 2022 non si era giunti alla completa separazione tra attività giurisdizionale e attività amministrativa del Consiglio Superiore della Magistratura per il semplice fatto che ancor oggi i componenti facenti parte della sezione disciplinare partecipano ai lavori dell’Assemblea plenaria. L’istituzione dell’Alta Corte Disciplinare realizza questa cesura e, in questo senso, è corretto affermare che essa rappresenta “l’esito di uno sviluppo naturale” e il definitivo compimento dell’attuale assetto ordinamentale.

Va altresì considerato che, quando il costituente ha attribuito al Consiglio Superiore della Magistratura anche i poteri disciplinari, l’ambito di valutazione riguardava genericamente condotte lesive del prestigio dell’ordine giudiziario, il che poteva giustificare la previsione di poteri amministrativi e disciplinari in capo allo stesso organo. Tuttavia, con il tempo, è mutato l’ambito di valutazione disciplinare ed è stata introdotta la tipizzazione degli illeciti, vale a dire che le violazioni sono state costruite come le norme penali. Di conseguenza, oggi non risulta più giustificata la coesistenza di poteri amministrativi e disciplinari in capo al Consiglio Superiore della Magistratura, coesistenza che va piuttosto evitata in quanto possibile fonte di appannamento della terzietà del giudice.

D’altro canto, con la riforma costituzionale in commento, la giurisdizione disciplinare è sottratta ai due Consigli Superiori della Magistratura (cui restano attribuite tutte le prerogative concernenti l’amministrazione attiva), ma è al contempo affidata a un organo di pari rango e rilevanza costituzionale, in tutto e per tutto idoneo a garantire che la stessa resti riconducibile al concetto di “*governo autonomo*”.

Perché è importante l’istituzione dell’Alta Corte Disciplinare?

Il magistrato accusato di un illecito disciplinare ha il diritto di essere giudicato da un giudice imparziale, dotato dell’autorevolezza che gli deriva dalla qualificazione professionale e dall’indipendenza di giudizio.

L'art. 4 della legge costituzionale di riforma, nel modificare l'art. 105 della Costituzione, contempla criteri saggi e prudenti di nomina dei giudici dell'Alta Corte, tali da assicurarne l'indipendenza da qualsiasi influenza esterna, di tipo politico, clientelare o correntizio. La previsione normativa assicura, per un verso, un giudizio imparziale e, per un altro verso, garantisce i cittadini che i magistrati sono soggetti soltanto alla legge e ai regolamenti concernenti l'esercizio della loro funzione, senza che valga per essi alcun tipo di privilegio in relazione allo status di magistrati.

Inoltre, viene soddisfatta l'esigenza, già rappresentata dalla riforma Cartabia, di separare la funzione amministrativa da quella giurisdizionale disciplinare, evitando che i consiglieri del Consiglio Superiore della Magistratura possano occuparsi delle vicende concernenti la carriera e la vita professionale di un magistrato sia sotto il profilo amministrativo (promozioni, trasferimenti, etc.) che disciplinare, superando così le problematiche anche di carattere organizzativo riscontrate nell'ambito dell'attività della Sezione disciplinare.

Perché la competenza dell'Alta Corte è limitata alla sola magistratura ordinaria?

Il legislatore della riforma ha scelto di concentrare la propria azione solo sulla magistratura ordinaria, rilevando in tale ambito della giurisdizione l'urgenza di un intervento riformatore.

È certamente vero che questo passaggio avrebbe offerto un'ottima occasione per uniformare la giurisdizione disciplinare relativa a tutte le magistrature (contabile, amministrativa, militare); tuttavia, nulla esclude che la disciplina delle altre magistrature possa in futuro essere allineata al modello definito per la magistratura ordinaria con la riforma in commento, eventualmente intervenendo sull'articolo 108, comma 2, della Costituzione.

Perché per l'Alta Corte il legislatore ha previsto una proporzione fra togati e laici diversa rispetto a quella dell'attuale sezione disciplinare?

In termini generali, va detto che la tendenza a valorizzare maggiormente l'apporto dei componenti laici è un dato riscontrabile già nel contesto delle più recenti riforme ordinamentali (si pensi, ad esempio, al più significativo ruolo riconosciuto dalla riforma Cartabia ai componenti laici dei Consigli Giudiziari).

Il diverso rapporto tra componenti togati e componenti laici facenti parte della sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura e dell'istituenda Alta Corte Disciplinare non sembra pertanto significativo al punto da poter lamentare una lesione o un affievolimento dei principi di autonomia e indipendenza.

Il testo oggetto di referendum prevede, infatti, che nell'Alta Corte Disciplinare resti una prevalenza della componente togata su quella laica (che, in termini percentuali, passa dal 33% al 40%).

Per quanto attiene più specificamente alla riforma in commento, va tenuto presente che l'introducendo articolo 105, comma 8, della Costituzione riserva alla legge ordinaria il compito di determinare la composizione dei collegi, sicché per un più accurato esame dei meccanismi di funzionamento dell'Alta Corte bisognerà attendere il legislatore ordinario. Tuttavia, è ragionevole ipotizzare che all'interno degli stessi collegi venga mantenuto fermo il rapporto – definito dal nuovo articolo 105, comma 3 – tra le diverse “anime” che compongono l'Alta Corte Disciplinare e dunque che un ipotetico collegio di cinque giudici sarà composto da due togati giudicanti, un togato requirente, un laico di nomina presidenziale e un laico sorteggiato dall'elenco parlamentare.

Le false informazioni sulla riforma possono condizionare l'esito del referendum: è quindi importante conoscerle per non sbagliare e per esercitare in maniera pienamente libera il diritto di voto

Secondo i sostenitori del No, la riforma non serve ai cittadini:

È falso perché la riforma ha come obiettivo proprio quello di rafforzare i diritti dei cittadini in ambito processuale, garantendo un assetto ordinamentale più democratico, attraverso la separazione delle carriere e il rafforzamento dell'autonomia interna ed esterna della magistratura.

Secondo i sostenitori del No, la separazione delle carriere è in contrasto con la Costituzione ed è pertanto illegittima:

È falso perché non vi è alcun articolo o principio della Costituzione che vieti la separazione delle carriere, come del resto ha osservato, in maniera chiarissima, la stessa Corte costituzionale, prima con la sentenza n. 37/2000 e, più di recente, con la sentenza n. 58/2022.

Secondo i sostenitori del No, con la separazione delle carriere i pubblici ministeri saranno sottoposti al potere esecutivo:

È falso perché i pubblici ministeri continueranno ad essere indipendenti dal potere esecutivo. Nella legge di riforma non vi è alcuna disposizione da cui si possa desumere quanto affermato dai sostenitori del No.

Semmai, attraverso la modifica dell'art. 104 della Costituzione, l'indipendenza del pubblico ministero sarà rafforzata. Allo stato attuale,

infatti, l'indipendenza della magistratura requirente è garantita dall'ordinamento giudiziario, mentre con la riforma sarà garantita direttamente dalla Costituzione.

Secondo i sostenitori del No, la riforma toglie ai magistrati l'indipendenza:

È falso perché l'art. 104 della Costituzione, sul punto, rimane immutato.

Semmai, attraverso la separazione delle carriere, l'indipendenza è rafforzata perché vengono meno i rischi di interferenze e/o condizionamenti fra giudici e pubblici ministeri.

Secondo i sostenitori del No, la riforma mira a porre la magistratura sotto il controllo della politica ed è ostile ai magistrati:

È falso perché nella legge di riforma non vi è alcuna disposizione da cui si possa desumere la volontà di controllare la magistratura o l'ostilità verso i magistrati. Si tratta di un'affermazione del tutto sganciata dal dato normativo e dalla realtà dei fatti, uno slogan basato su una falsità, dal quale si può desumere la mancanza di validi argomenti contro la riforma.

Secondo i sostenitori del No, il sorteggio dei componenti togati del CSM viola la rappresentatività della magistratura:

È falso perché parte da un presupposto gravemente errato. Il Consiglio Superiore della Magistratura non è un organo di rappresentanza della magistratura, bensì un organo di rilievo costituzionale che ha il compito di decidere su questioni relative alla vita professionale dei magistrati ordinari (valutazioni di professionalità, attribuzione di incarichi extragiudiziari o di incarichi direttivi negli uffici giudiziari, trasferimenti, collocamento a riposo ecc.). Semmai, è giusto che tutti i magistrati abbiano la possibilità di far parte del Consiglio Superiore della Magistratura, senza dover aderire ad una corrente e senza dover subire condizionamenti o pressioni.

Secondo i sostenitori del No, l'Alta Corte Disciplinare è inutile:

È falso perché l'Alta Corte Disciplinare garantirà una maggiore efficienza ed imparzialità, in quanto sarà composta da magistrati, avvocati e professori universitari sorteggiati da una platea di professionisti di alto livello che si occuperanno solo dei giudizi disciplinari, senza commistioni con l'attività amministrativa.

Inoltre, l'attribuzione della materia disciplinare ad una Corte *ad hoc* consentirà ai due Consigli Superiori della Magistratura che saranno costituiti di svolgere le proprie funzioni – valutazioni di professionalità, conferimenti degli incarichi giudiziari, autorizzazioni, trasferimenti ecc. – con maggiore efficienza e celerità.