GIUSTIZIA INSIEME

Costituzione e Carte dei diritti fondamentali

La “blindatura” parlamentare della riforma costituzionale della magistratura

Aspetti giuridici e politici

di Ernesto Lupo

13 febbraio 2026

Sommario: 1. La “blindatura” del disegno di legge governativo – 2. Violazione, nella procedura adottata, dello spirito dell’art.138 della Costituzione – 3. Conseguenze della “blindatura” sul testo della riforma – 4. L’effetto più rilevante della “blindatura”: il referendum sulla riforma – 5. Testo e contesto della riforma – 6. Conclusione

1. La “blindatura” del disegno di legge governativo

Nel dibattito ampio e acceso che si sta sviluppando sulle modifiche costituzionali sottoposte al referendum che si svolgerà il 22-23 marzo 2026 mi sembra che non abbia formato oggetto di approfondita riflessione la considerazione della procedura di approvazione parlamentare delle dette modifiche, la quale presenta anomalie degne di riflessione da parte di tutta la collettività nazionale, prima e a prescindere dall’opinione che ciascun elettore abbia del merito della riforma costituzionale.

Questa riforma è stata proposta da un disegno di legge di iniziativa governativa (Atto Camera n.1917, presentato il 13 giugno 2024 dalla Presidente del Consiglio dei ministri e dal Ministro della giustizia), il quale è stato approvato, nelle quattro letture parlamentari, senza alcuna modifica, onde il testo pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* (che sarà oggetto del referendum) non si differenzia, neanche in una virgola, dal disegno di legge governativo. Le due Camere si sono, cioè, limitate a esprimere adesione al testo governativo, senza dare alcun apporto al loro contenuto, non ostante che esso rechi una disciplina della magistratura ordinaria del tutto diversa, e per molti aspetti opposta, alle scelte della Assemblea costituente. Si tratta di decisioni idonee a contrassegnare la Costituzione repubblicana, perché attengono all’assetto dell’ordine-potere giudiziario (così qualificato dall’art.104 Cost.), coinvolgendo in tal modo la separazione e l’equilibrio dei poteri fondamentali dello Stato. La maggioranza parlamentare si è, quindi, limitata a esprimere un mero assenso alle decisioni governative che capovolgono quelle della Assemblea costituente in una parte essenziale della Carta**[1]**.

Questo *iter* parlamentare è dovuto alla decisione della maggioranza politica che ha espresso il Governo di blindare la riforma costituzionale, nel senso di non esaminare alcun emendamento al disegno di legge governativo. Questa decisione politica è stata giustificata dal Ministro della giustizia con la considerazione che l’opposizione “ha subito dimostrato….una pregiudiziale ostilità verso i contenuti fondamentali della riforma”**[2]**.

Va, però, rilevato che precise modifiche del disegno di legge governativo sono state tempestivamente elaborate e proposte da quei componenti del Consiglio superiore della magistratura che sono stati scelti ed eletti dalla stessa maggioranza governativa, e certamente non ostili alla riforma. Mi riferisco al parere di cui è stato relatore il componente del CSM prof. Felice Giuffré, inserito nell’ordine del giorno del CSM dell’8 gennaio 2025**[3]**, non approvato dalla maggioranza del *plenum*, rimasto quindi di minoranza nell’ambito del Consiglio, ma contenente non pochi suggerimenti, facilmente trasformabili in emendamenti a mio avviso migliorativi del testo governativo. Ebbene, neanche questi emendamenti, proposti dalla stessa maggioranza politica che ha approvato la revisione costituzionale, sono stati presi in esame dalle due Camere **[4]**. Questa circostanza, che smentisce il tentativo del Ministro della giustizia di attribuire la “blindatura” del testo governativo esclusivamente alla posizione pregiudizialmente contraria della opposizione, non è neanche menzionata nel citato volume da lui redatto e non rientra tra gli argomenti usuali del dibattito tra le contrapposte posizioni sul referendum.

2. Violazione, nella procedura adottata, dello spirito dell’art.138 della Costituzione

La mera approvazione del disegno di legge governativo da parte delle due Camere, senza alcun loro apporto contenutistico al radicale mutamento delle scelte del Costituente sull’assetto di uno dei poteri dello Stato, pone il problema della conformità di tale procedura (blindata) alla garanzia posta dall’art.138 della Costituzione repubblicana per la sua modifica.

Dall’art.138 si desume che “la revisione costituzionale è, in primo luogo, potere delle Camere”[5]. Anche in dottrina si è rilevata “l’assoluta centralità della fase parlamentare”[6]. Queste affermazioni, correlate alla previsione dell’art.138 di ben quattro deliberazioni delle due Camere e di una pausa di riflessione tra le stesse, trovano riscontro nei lavori preparatori della Costituzione[7].

La revisione della Costituzione fu discussa nell’ambito della Commissione per la Costituzione (detta dei 75) nelle due sedute del 15 e del 16 gennaio 1947[8], mentre l’Assemblea, nella seduta del 3 dicembre 1947, con un dibattito molto ridotto, si limitò a recepire, con qualche modifica prevalentemente formale, il testo del progetto presentato dalla detta Commissione (art.130, corrispondente all’art.138)[9]. Nella prima seduta (del 15 gennaio) la Seconda Sottocommissione (Prima Sezione) approvò la proposta del relatore Paolo Rossi, che, ispirandosi al modello della Costituzione belga del 1921 e a quella spagnola del1931, prevedeva che ogni revisione della Costituzione (approvata a maggioranza assoluta) avrebbe dovuto essere seguita dallo scioglimento del Parlamento e da un’altra votazione delle nuove Camere, che però non avrebbe potuto emendare il testo approvato dal precedente Parlamento[10]. Nella successiva seduta (del 16 gennaio) la sezione della Commissione ritornò sulla decisione del giorno prima, che non fu confermata anche per l’obiezione di Costantino Mortati secondo cui “bisognava lasciare alla nuova Camera libertà di esame in base alle discussioni avvenute durante le elezioni”[11], onde non andava posto il vincolo della Camera successivamente eletta. Fu, allora, accettata e votata la diversa proposta di Tomaso Perassi, che divenne l’art.130 del progetto di Costituzione, per cui lo scioglimento del Parlamento che aveva adottato la revisione e l’elezione del nuovo Parlamento furono sostituiti dal referendum (eventuale), evitandosi così l’inconveniente inaccettabile di precludere alle nuove Camere la modifica del testo della revisione precedentemente approvata [12].

Al di là del punto specifico relativo alla scelta dello strumento di conferma della revisione costituzionale decisa dal Parlamento (elezioni o referendum), dalla lettura del dibattito della

Sottocommissione si trae la percezione del convincimento dei partecipanti che qualunque modifica della Costituzione sarebbe stata il frutto di una elaborazione delle Camere, tanto che Attilio Piccioni propose espressamente di escludere il Governo anche dalla mera iniziativa di riforma della Costituzione, da riservare anch’essa alle Assemblee parlamentari. La proposta non fu approvata dalla Sezione (che invece escluse che potesse esservi una iniziativa popolare)[13]. Ma la possibilità di iniziativa governativa di una modifica della Costituzione lasciava fermo ed evidente il convincimento generale che sulla revisione costituzionale il protagonista assoluto dovesse essere il Parlamento. Se gli autorevoli giuristi costituenti ritennero di non potere vincolare le Camere a un testo di revisione costituzionale approvato dal precedente Parlamento, è facile immaginare quale sarebbe stata la loro opinione su una procedura in cui, per decisione della maggioranza politica, il Parlamento non esamini alcun emendamento a un testo redatto e presentato dal Governo.

È, quindi, coerente con lo spirito della Assemblea costituente l’opinione spesso richiamata di Piero Calamandrei (che non partecipò alla sezione della Sottocommissione che elaborò l’art.138) secondo cui le norme costituzionali sono di competenza esclusiva del Parlamento e il Governo non deve avervi nessuna ingerenza[14]. Al contrario, la presente riforma costituzionale della magistratura costituisce **il primo caso di revisione costituzionale in cui si sono avute contemporaneamente la presentazione del disegno di legge da parte del Governo e la sua approvazione senza alcuna variazione da parte del Parlamento** (nella maggioranza assoluta, che è il requisito minimo per l’approvazione della revisione).

Chiaro appare il contrasto con lo spirito che animò i Costituenti nella previsione dell’art.138 e con la *ratio* che lo ha ispirato[15], secondo il modello implicito costituito dagli stessi lavori di elaborazione della Costituzione, che fu frutto della collaborazione tra maggioranza e minoranza del Parlamento, pur divise rispetto al Governo. Come ha ricordato il Presidente Mattarella nel messaggio di fine anno 2025, “l’Assemblea costituente… fu capace di trovare una sintesi di alto valore mentre la dialettica politica si sviluppava tra convergenze e contrasti, anche molto forti. Di mattina i costituenti discutevano – e si contrapponevano – sulle misure concrete di governo, nel pomeriggio, insieme, componevano i tasselli della nostra Carta costituzionale”.

La rilevanza giuridica e politica di questo contrasto può apprezzarsi se si tiene presente che la Costituzione, nel titolo VI dedicato alle “Garanzie costituzionali”, prevede, nelle due sezioni in cui è suddiviso, la Corte costituzionale e la revisione della Costituzione. Si tratta dei due istituti che hanno la funzione di garantire l’elemento essenziale della rigidità della Costituzione repubblicana. I due nuovi istituti hanno avuto vicende diverse, se non opposte. La Corte ha

acquistato una rilevanza fondamentale e il suo ruolo, espresso anche dal tipo di pronunzie, si è ampliato rispetto al disegno originario del Costituente; l’istituto della revisione costituzionale, invece, ha avuto, nei regolamenti parlamentari e nella prassi, una applicazione riduttiva tendente ad avvicinare la procedura particolare prevista dall’art.138 a quella della legislazione ordinaria, con l’inevitabile attenuazione, per questo aspetto, della rigidità della Carta**[16]**. Si tenga presente che questa rigidità deve oggi ritenersi, in linea generale, già ridotta rispetto a quando fu decisa dai Costituenti (in cui la rappresentanza parlamentare era di natura proporzionale), per effetto del mancato rafforzamento del *quorum* previsto per l’approvazione dopo il passaggio a sistemi elettorali maggioritari**[17]**.

Espressione di questa opposta comune sensibilità verso le due garanzie costituzionali può ravvisarsi anche nel comportamento di non pochi ex-componenti della Corte costituzionale che si sono espressi pubblicamente in senso favorevole alla riforma della magistratura e hanno preannunziato argomentativamente il loro SI al referendum sulla stessa, senza neanche porre il problema della anomalia (nel senso almeno di originalità) della procedura parlamentare seguita.

Appare, infine, paradossale la posizione del Ministro della giustizia che, nelle recenti cerimonie di inaugurazione dell’anno giudiziario, ha qualificato alcune posizioni critiche della riforma costituzionale come “blasfeme” nei confronti di “una istituzione sacra quale è per me il Parlamento”. A prescindere da ogni considerazione relativa al trasferire sul piano religioso un naturale e legittimo dissenso rispetto a opinioni altrui, la detta affermazione ha ignorato il dato evidente che il testo della riforma è di paternità dello stesso Ministro e che vi è stata una sostanziale emarginazione del Parlamento in ordine al suo contenuto.

3. Conseguenze della “blindatura” sul testo della riforma

La “blindatura” della revisione costituzionale ha impedito che il testo del disegno di legge governativo venisse migliorato in alcun modo, non ostante che le tante audizioni parlamentari e il dibattito pubblico apertosi sullo stesso avessero evidenziato non poche e importanti critiche, provenienti anche dai favorevoli alla riforma, come quelle contenute nel già citato parere di minoranza del CSM (v. *retro,* § 1). Non sono state prese in esame neanche le osservazioni contenute nel *dossier* sul disegno di legge governativo del 30 gennaio 2025, redatto dagli uffici studi delle Camere (su A.S. n.1353).

Non è questa la sede per una completa analisi dei singoli punti della riforma, alla quale sono stati dedicati interi volumi[18]. Mi limito, a titolo esemplificativo, a indicare alcune evidenti contraddizioni del testo oggetto del referendum. Ad esse credo che non possano restare indifferenti anche i fautori della iniziativa governativa.

Per quanto riguarda il rapporto tra le due “carriere”, dei magistrati giudicanti e di quelli requirenti, il nuovo primo comma dell’art.102 Cost. prevede carriere “distinte”, ma nella relazione al disegno di legge governativo si parla di carriere “separate”, termine – quest’ultimo – che potrebbe essere inteso come più netto e radicale del primo.

Colpisce, poi, che la distinzione o separazione dei magistrati nelle due carriere, che si è voluta così netta da prevedere due Consigli superiori presieduti ambedue dal Presidente della Repubblica, sia stata ignorata nella composizione e nella attività della Alta Corte disciplinare, che è unica per tutti i magistrati.

Sempre relativamente alla Alta Corte disciplinare la disposizione sulle impugnazioni, che prevede il solo appello davanti alla stessa Corte (nuovo testo dell’art.105 Cost.), si rivela in contraddizione con l’art.111 Cost., che garantisce “sempre” il ricorso per cassazione per violazione di legge contro tutte le sentenze, con la conseguenza di porre una eccezione per i soli magistrati ordinari, in forte sospetto perciò di violazione del principio della uguaglianza dei cittadini davanti alla legge posto dall’art.3 Cost., principio che, facendo parte dei principi supremi dell’ordinamento costituzionale, anche il legislatore costituzionale è tenuto a osservare (v., di recente, Corte cost. n.125/2025). L’esclusione del ricorso per cassazione è tanto più grave se si tiene presente che il giudizio di primo grado e quello di appello sono affidati alla stessa Corte, anche se i giudicanti-persone fisiche devono essere diversi.

Alle contraddizioni, di cui si è indicato solo qualche esempio, si aggiungono gli enormi “vuoti” lasciati dalla nuova disciplina costituzionale, maggiori di quelli connaturali a una Costituzione. Anche qui ci si limita a qualche aspetto. Dagli artt. 5 e.8 del testo della riforma si desume che il legislatore ordinario dovrà disciplinare: a) i due Consigli superiori, uno dei quali del tutto nuovo, b) l’ordinamento giudiziario, recante anche lo *status* del pubblico ministero, c) la disciplina degli illeciti disciplinari e le relative sanzioni, d) la composizione dei collegi (numero dei componenti e rapporto tra laici e magistrati), e) il procedimento disciplinare e, in generale, tutto ciò che riguarda il funzionamento dell’Alta Corte. Nell’ambito di quest’ultima materia, di massimo rilievo è il tema della iniziativa disciplinare, oggi affidata, oltre che al Ministro della giustizia (art. 107 Cost.), al Procuratore generale della Cassazione, anche per i magistrati giudicanti. A quale organo verrà attribuita l’azione disciplinare contro questi ultimi?

I “vuoti” lasciati dal nuovo assetto della magistratura ordinaria sono tanti e così ampi che coloro che, nel referendum, si esprimeranno in senso ad esso favorevole, compiranno essenzialmente un atto di ottimismo fideistico sulle future determinazioni del legislatore ordinario.

Ma, forse, la più grave rinunzia a discutere e approfondire le singole disposizioni del disegno di legge governativo (in conseguenza della sua “blindatura”) concerne gli emendamenti proposti nel citato parere di minoranza del CSM (relatore il prof. Giuffrè), espressivo, come si è detto, della stessa maggioranza politica che ha approvato la riforma. Delle modifiche da esso proposte mi limito qui a richiamarne due.

La previsione di due sezioni distinte del CSM, anziché di due Consigli, il cui parziale sovrapporsi (per esempio, nell’attività consultiva e nella distribuzione dei posti giudicanti e requirenti degli uffici giudiziari penali) avrebbe evitato futuri inconvenienti organizzativi, che complicheranno l’amministrazione della giustizia e ne peggioreranno l’efficienza.

Secondariamente, il citato parere illustra con argomenti convincenti le proposte modificative delle disposizioni sui sorteggi: a) il sorteggio “temperato” dei magistrati componenti dei due CSM, in modo da prevedere la parità di genere, la presenza delle diverse categorie e una distribuzione geografica**[19]**, b) la soppressione, nel sorteggio dei componenti laici dei CSM e della Corte disciplinare, dei preventivi elenchi dei sorteggiandi, eletti dal parlamento in seduta comune, i quali potrebbero essere scelti dalla sola maggioranza parlamentare**[20]**.

4. L’effetto più rilevante della “blindatura”: il referendum sulla riforma

La decisione della maggioranza politica di “blindare” il disegno di legge governativo, rifiutando ogni apporto delle opposizioni (o, almeno, di una parte rilevante di esse) alla riforma costituzionale, ha determinato la certezza dello svolgimento del referendum confermativo previsto dall’art.138 Cost.. Era, infatti, certo che non poteva essere raggiunta l’approvazione da parte dei due terzi dei componenti delle Camere, che avrebbe evitato il referendum, stante il rapporto numerico tra i diversi gruppi politici presenti in Parlamento. Sin dal primo momento, pertanto, il referendum sulla riforma, concepito dalla norma di garanzia dell’art.138 come eventuale e facoltativo, è stato inteso dalla maggioranza come necessario. Esso ha costituito il suo obiettivo iniziale e sicuro, quale tappa necessaria per la realizzazione del suo programma elettorale, comprensivo della revisione costituzionale.

In tal modo il cambiamento della Costituzione relativamente alla magistratura è divenuto parte dell’indirizzo politico della maggioranza. Ma, come si è osservato in linea generale dalla dottrina, la revisione costituzionale “attiene al circuito delle garanzie e, contrariamente a degenerazioni della prassi, le riforme costituzionali dovrebbero restare del tutto estranee all’indirizzo politico e ai programmi elettorali”**[21]**.

Come è stato visto con ammirevole anticipo dal relatore Paolo Rossi sin dall’inizio del dibattito nella Costituente sull’art.138 Cost., “il referendum, svolgendosi nello spazio di poche settimane, può non rispondere a sicure esigenze politico-sociali, rappresentando il prodotto di una concitazione momentanea piuttosto che l’epilogo del meditato esame di una necessità politica” **[22]**.

Ma, al di là di un discorso generale sull’istituto previsto dall’art.138, va osservato che, nel caso presente, il referendum è destinato ad avere effetti di particolare gravità. Il contrasto che esso inevitabilmente crea non solo tra le forze politiche ma nell’intera collettività nazionale, coinvolge una istituzione (la magistratura) e un valore (la giustizia) indispensabili per il bene comune. Vengono a contrapporsi operatori che devono collaborare per una corretta amministrazione della giustizia: la maggior parte dei magistrati ordinari, da un lato, l’Unione della Camere penali che raggruppa gli avvocati, dall’altro. La gran massa dei cittadini non può che restare disorientata, tanto più quando, come nel nostro caso, la materia del contrasto è di non agevole comprensione.

Il referendum accentua il conflitto tra le forze politiche schierate su posizioni opposte perché lo radicalizza e, qualunque ne sia l’esito finale, è destinato a incidere negativamente sul senso di giustizia della collettività e sulla fiducia nelle istituzioni che sono preposte ad assicurarla, sulla quale si regge l’intera collettività.

5. Testo e contesto della riforma

Spesso nel dibattito pubblico la magistratura, e in particolare l’Associazione nazionale magistrati, viene accusata di avere aggravato il clima di contrasto creatosi sulla riforma, opponendosi recisamente al disegno di legge governativo, e poi facendo campagna elettorale per il voto referendario negativo sulla stessa. Si osserva, in particolare, che la soggezione dei magistrati alla legge (art.101 Cost.) dovrebbe loro imporre di astenersi dal prendere posizione su scelte che spettano al legislatore.

Questa posizione critica non tiene conto che, secondo l’opinione di molti magistrati e anche la mia, la riforma capovolge le scelte della Costituzione sulla magistratura ordinaria in modo da porre in pericolo la sua autonomia e indipendenza. Questo pericolo, per i magistrati che lo ravvisino, li obbliga a prendere posizione aperta nel dibattito referendario. Detto pericolo, d’altro canto, non può non interessare ogni elettore che creda nello stato di diritto, di cui la stessa autonomia e indipendenza della magistratura è una caratteristica essenziale.

Su questo tema i favorevoli alla riforma fanno richiamo al disposto dell’art.104, primo comma, Cost., secondo cui “la magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere”, e sottolineano che le parole ora aggiunte alla trascritta iniziale previsione del comma (“ed è composta dai magistrati della carriera giudicante e della carriera requirente”) estendono espressamente al pubblico ministero queste fondamentali garanzie della magistratura. È sufficiente leggere il testo della riforma – si sente dire frequentemente – per escludere ogni prospettiva del menzionato pericolo.

Questa posizione, che sembra chiara, ignora però il contesto della riforma, che, al contrario, offre elementi giustificativi del temuto pericolo. Ci si limita qui ad indicarne alcuni.

Quando la Camera dei deputati, nella seduta del 16 gennaio 2025, approvò per la prima volta il disegno di legge governativo, fu presentato un ordine del giorno che impegnava il “Governo ad astenersi da qualsiasi iniziativa legislativa presente o futura volta ad indebolire o compromettere il principio della dipendenza funzionale della polizia giudiziaria dal p.m. ed il divieto di interferenza di altri poteri nella conduzione delle indagini”**[23]**. Il Governo espresse parere contrario all’ordine del giorno, che fu respinto dall’Assemblea.

Non vi è bisogno di molte parole per comprendere che l’indipendenza del pubblico ministero affermata in Costituzione può essere attenuata da una legislazione ordinaria che limiti i suoi poteri di iniziativa, fissi le modalità organizzative della polizia giudiziaria, precisi i rapporti tra quest’ultima e le autorità di Governo. È significativo che il Governo e la maggioranza che ha approvato la riforma costituzionale abbiano rifiutato un impegno parlamentare ad astenersi da questo tipo di interventi legislativi.

A ciò si aggiunga che, nella Costituzione, è rimasto il disposto dell’ultimo comma dell’art.107, secondo cui “il pubblico ministero gode delle garanzie stabilite nei suoi riguardi dalle norme sull’ordinamento giudiziario”. Questa disposizione costituzionale riguarda l’indipendenza interna dei magistrati degli uffici di procura, che è necessariamente diversa da quella dei magistrati giudicanti, mentre il trascritto art.104 concerne l’indipendenza esterna del pubblico

ministero. Sulla base dell’immutato art.107 il legislatore ordinario potrebbe configurare in modo accentrato e gerarchico gli uffici di procura, in modo da rendere possibile una azione governativa informale di indirizzo politico[24].

Ancora più chiare sono le dichiarazioni di esponenti della maggioranza che, in diverse occasioni, hanno reagito a pronunzie giudiziarie non gradite, accusandole di avere invaso l’ambito della politica. Per indicarne solo alcune, si ricordino quelle in materia di immigrazione irregolare, che hanno applicato il diritto dell’Unione europea interpretandolo in modo conforme all’orientamento della Corte di giustizia (in senso critico alle dette pronunzie si è lamentata addirittura la mancata applicazione di normative europee ancora *in itinere*) o, altresì, le stizzite reazioni della Presidente del Consiglio e del Ministro della giustizia sul caso del generale libico Almasri, nel quale le decisioni governative sono state formalmente censurate dalla Corte penale internazionale.

Il convincimento che accompagna la riforma costituzionale è stato espresso dal Ministro Nordio. Egli ritiene che oggi vi sia un “condizionamento giudiziario della politica”[25], la cui sovranità è limitata dalla “invadenza delle procure”, tant’è che anche il centro-sinistra dovrebbe essere favorevole alla riforma perché, una volta al governo, esso non vedrà compromessa “la propria libertà di azione”[26].

Ecco l’obiettivo perseguito: libertà di azione del Governo, espresso dalla maggioranza che ha vinto le elezioni e che deve, nella sua attività, non incontrare limiti. È questo il contesto culturale e politico della riforma costituzionale, espresso – in modo che direi emblematico – proprio dalla blindatura della riforma, scritta dal Governo, senza varianti parlamentari, che si vuole, sin dall’inizio, sanzionata dal voto della maggioranza degli elettori, la cui volontà segnerà la delegittimazione della magistratura ordinaria che ha limitato il potere democratico, impedendo a esso di conseguire sicuri benefici per il popolo.

Se ce ne fosse bisogno, la concezione è resa ancora più evidente dall’altra riforma costituzionale che, secondo la Presidente del Consiglio, seguirà quella della magistratura, una volta approvata dal referendum: quella del *premier* eletto dal popolo, che accentrerà il potere in una sola persona [27].

Si tratta di una concezione opposta a quella della Costituzione repubblicana, che è pluralistica e fondata sull’equilibrio dei poteri, in modo da evitare la “tirannia della maggioranza”[28].

6. Conclusione

Il costituzionalista Mario Patrono, non certo corrivo verso i magistrati ordinari, come dimostra la sua non recente esperienza di componente laico del CSM 1990-1994**[29]**, ha concluso il suo scritto sulla riforma con parole che ritengo utile riportare perché indicano la posta in gioco di un referendum che sembra avere un contenuto tecnico, ma che, soprattutto alla luce dello stretto collegamento indicato dalla Presidente del Consiglio con la riforma del premierato, ha in realtà un contenuto essenzialmente politico: “Il tentativo del Governo in carica di destrutturare le correnti, di isolare i magistrati gli uni dagli altri, di allontanare i pubblici ministeri dalla cultura della giurisdizione, di depotenziare il CSM; ebbene, tutto questo tentativo, velato nella forma, si presenta come la prima fase di un processo di trasmigrazione dalla Costituzione del ’48 a una Costituzione diversa, da una *democrazia liberale di tutela* a una *democrazia di comando*: Governo forte, controlli indeboliti, diritti a rischio in nome della sicurezza pubblica e dell’interesse nazionale”**[30]**.

È interessante rilevare che a una conclusione analoga (la attuale revisione come prima fase di un passaggio tra due Costituzioni diverse) può pervenirsi applicando al presente caso le categorie generali a cui ha fatto riferimento in passato Gustavo Zagrebelsky, il quale ha distinto le revisioni costituzionali a seconda che consistano in adeguamenti o in cambiamenti della Costituzione**[31]**. Quella oggetto del prossimo referendum ha un indubbio contenuto di cambiamento della Costituzione nella parte relativa alla magistratura. Orbene, i cambiamenti, secondo Zagrebelsky, “vengono prima delle trasformazioni materiali perché intendono determinarle”.

Credo che tra i diversi segnali del passaggio tra due Costituzioni vada inclusa l’assoluta originalità della procedura parlamentare blindata seguita per l’approvazione della riforma oggetto del referendum**[32]**. E non si tratta di un segnale equivoco o di poco conto.

---

[1] Per percepire l’essenzialità degli articoli della Costituzione modificati dalla revisione in discorso si ricordi il testo dell’art.16 della Dichiarazione francese dei diritti dell’uomo e del cittadino del 1789, secondo cui “Ogni società in cui la garanzia dei diritti non è assicurata, né *la separazione dei poteri stabilita*, non ha una costituzione” (sottolineatura qui aggiunta).

[2] Così C. Nordio, *Una nuova Giustizia*, Guerini e associati, 2025, p.94. Ivi è anche la rivendicazione della paternità della qualificazione di “riforma blindata”.

[3] Il parere è indicato nell’ordine del giorno come “Proposta B” (pp.77-117 del documento consultabile nel sito del CSM).

[4] Per una valutazione completa dell’atteggiamento della maggioranza nell’esame parlamentare della riforma va tenuto presente che nessuna considerazione il Parlamento ha dedicato neanche all’ampio parere votato dalla larga maggioranza del CSM (ordine del giorno dell’8 gennaio 2025, p. 62-137), così come alle audizioni da esso effettuate.

[5] Così la Corte costituzionale, nella sentenza n.496/2000 (§ 4.2), sia pure nel decidere una questione che si riferisce al rapporto tra la fase parlamentare della revisione e il successivo (eventuale) referendum previsto dall’art.138.

[6] *G. Piccirilli, La fase parlamentare del procedimento di formazione della legge di revisione: questioni assodate e problemi aperti*, in *Alla prova della revisione. Settanta anni di rigidità costituzionale*, Atti del Convegno di Catanzaro 8-9 giugno 2018, Editoriale Scientifica, 2019, p.36.

[7] V. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea costituente*, Camera dei deputati-Segretariato Generale, 1971 (d’ora in poi: *A.C.)*.

[8] Per una sintesi del dibattito svoltosi in queste due sedute, a cui parteciparono autorevoli giuristi, v. T. Groppi, in *Commentario della Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Utet Giuridica, 2006, vol. III, p.2706-2707. Una analisi più ampia è compiuta da G. Rivosecchi, *Fattore tempo e garanzie procedimentali nella fase parlamentare del procedimento di revisione (a proposito della “soluzione Alfonso Tesauro”)*, in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, vol. II, Jovene, 2010, § 3.

[9] A.C., vol. V, p.3892.

[10] Il testo del relatore Paolo Rossi può leggersi in *A.C.*, vol. VIII, p.1872.

[11] Così in *A.C., vol. VIII,* p. 1884. Le parole sono del resoconto sommario della seduta (è noto che delle sedute della Commissione dei 75 non fu redatto un resoconto stenografico, che esiste invece per le sedute della Assemblea).

[12] *A.C.,* vol. VIII, p.1884.

[13] *A.C.,* vol. VIII, p.1877.

[14] Il pensiero di Calamandrei è espresso in uno scritto pubblicato su *Il Ponte* del 1947 (*Come nasce la Costituzione*), ripubblicato in *Costituzionalismo.it*, con *Introduzione* di G. Azzariti. Secondo Luigi Ferrajoli la tesi di Calamandrei era spesso ricordata da Norberto Bobbio: intervista a Ferrajoli di Liana Milella, in *Il Fatto Quotidiano* del 26 gennaio 2026, p.3.

[15] In tal senso G. Ferri, *La riforma della magistratura e la rigidità affievolita della Costituzione*, in *Questione Giustizia*, rivista trimestrale *on line*, n.1/2 del 2025, p.159: “la gestione del procedimento di revisione costituzionale da parte della maggioranza non riflette lo spirito dell’art.138 Cost.”; *A.* Francescangeli, *Elogio della lentezza (parlamentare). Sui tempi e sui modi delle riforme costituzionali alla luce dell’*iter *di approvazione della revisione costituzionale della magistratura*, in *Pol. dir.* 2025, fasc.2, p.233: “risulta sostanzialmente violato lo spirito dell’art.138 Cost., per il quale il Parlamento è chiamato a essere tanto l’organo quanto il luogo ove raggiungere il compromesso politico per una eventuale revisione, anche tra gli stessi partiti di maggioranza”.

[16] Senza entrare in un complesso argomento che attiene alle procedure parlamentari, ci si limita, per dare una idea della problematica, a citare l’opinione espressa da A. Francescangeli, *La riforma costituzionale della giustizia in aula senza relatore: analisi di una prassi* contra Constitutionem, in *Giustizia Insieme,* 22 luglio 2025, spec. § 3.

[17] G. Rivosecchi, *Fattore tempo e garanzie procedimentali nella fase parlamentare del procedimento di revisione costituzionale,* cit., § 8, conclude il suo ampio saggio nel senso della “inadeguatezza della vigente disciplina dei regolamenti parlamentari a preservare la rigidità

della Costituzione nel sistema maggioritario”.

[18] Fino al giorno in cui sto scrivendo, risultano essere stati pubblicati, oltre al volume già citato del Ministro Nordio (v. *retro*, § 1), S. Passigli, *Nordio. Ragioni e pericoli di una riforma*, Passigli Editori, 2026; N. Rossi – A. Spataro, *Le ragioni del NO. La posta in gioco nel referendum costituzionale*, Editori Laterza, 2026.

[19] È dubbio se il sorteggio “secco” dei magistrati componenti dei due CSM, previsto dal nuovo testo dell’art.104 Cost., possa essere modificato dalla legge attuativa della riforma costituzionale, in modo da inserire le differenziazioni qui indicate e renderlo quindi “temperato”. La risposta dipende dalla interpretazione che si dia al termine “procedure” (previste dalla legge), con cui si chiude il quarto comma dello stesso art.104.

[20] G. Piccirilli (*La compilazione parlamentare degli elenchi per il sorteggio dei componenti laici dei “nuovi” CSM e dell’Alta Corte disciplinare*, in *Osservatorio sull’ ordinamento giudiziario*, rivista on line, 19 novembre 2025) individue diverse difficoltà alla possibilità che, con disposizioni attuative della riforma, si possa prevedere una maggioranza qualificata per la formazione degli elenchi previsti dagli artt.104 e 105 Cost. (se confermati dal referendum).

[21] T. Groppi, in *Commentario della Costituzione*, cit., p. 2711.

[22] Seduta del 15 gennaio 1947 della Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, Prima sezione, *Resoconto sommario*, in *A.C.*, VIII, p. 1872.

[23] Ordine del giorno n.9/191729 presentato dall’on. Valentina D’Orso, di cui è utile leggere anche l’intervento illustrativo: *Resoconto stenografico dell’Assemblea della Camera* – Seduta n.410 di giovedì 16 gennaio 2025.

[24] Così A. Nappi, *Il comitato per il no denunciato per diffusione di notizie false e tendenziose. Un’analisi critica tra testo e contesto della riforma*, in *Questione Giustizia*, 19 gennaio 2016, § 4. Qui anche altri elementi del contesto della riforma che vanno nel senso da me rilevato.

[25] C. Nordio, *Una nuova Giustizia*, cit., p. 93.

[26] Le parole citate si leggono in C. nordio, *Op. ult. cit.*, p.122-123.

[27] Per considerazioni più analitiche sul punto si rinvia a N. Rossi – A. Spataro, *Le ragioni del NO,* cit., p142.

[28] Sulla necessità di limiti al potere politico e di evitare la “tirannia della maggioranza” v., di recente, M. Cartabia, *Custodi della democrazia. La Costituzione, le Corti e i confini del politico*, Egea, 2026. L’A. rileva la regressione del ruolo del Parlamento rispetto al Governo e l’insofferenza del potere politico verso quello giurisdizionale e i relativi controlli, auspicando “un costituzionalismo collaborativo e relazionale”.

[29] La sua esperienza nel CSM Patrono l’ha narrata nel volume. *Chi ha ucciso la prima Repubblica. Indizi di colpevolezza nelle Carte del CSM 1990-1994 e altri indizi*, La bussola, 2024.

[30] M. Patrono, *La Giustizia tra due Costituzioni*, in *Questione Giustizia*, rivista trimestrale *on line* , 2025, n.1-2, p.161.

[31] G. Zagrebelsky, *Adeguamenti e cambiamenti della Costituzione*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, II, Cedam, 1985, p.915. Le parole trascritte nel testo sono a p.933.

[32] Delle 23 revisioni della Costituzione repubblicana approvate dal Parlamento, i soli pochissimi casi di testi da questo non modificati sono derivati da iniziative parlamentari e sono stati approvati sostanzialmente all’unanimità (N. Lupo, *Inseguendo il peggior precedente: una revisione costituzionale “governativa” votata dalla sola maggioranza, senza emendamenti*, in corso di pubblicazione su *Quaderni costituzionali*).