GIUSTIZIA INSIEME

Costituzione e Carte dei diritti fondamentali

Al referendum voterò NO

Intervista a Giorgio Costantino

di **Riccardo Ionta**

24 febbraio 2026

Giorgio Costantino è professore emerito di diritto processuale civile presso l'Università degli Studi Roma Tre.

Voterà SÌ o NO al referendum sulla proposta di Legge Nordio-Meloni che modifica 7 articoli della Costituzione? Come spiegherebbe, in poche parole, le ragioni della scelta ad un allievo?

Voterò NO. La proposta di riforma costituzionale è un attentato ai principii ed ai valori fondanti la Repubblica e lo Stato di diritto, alla quale appare doveroso opporsi con energia. La separazione delle carriere è uno slogan privo di riscontri oggettivi: non hanno senso i giochi di parole tra «carriere» e «funzioni»; le carriere o le funzioni sono già separate o distinte; non vi sono condizionamenti o favoritismi tra giudici e pubblici ministeri. In realtà, la proposta tende a sfasciare l'organo di autogoverno della magistratura, sdoppiandolo e modificandone la costituzione con un finto sorteggio. I magistrati, infatti, sarebbero sorteggiati tra tutti i giudici ed i pubblici ministeri, mentre i componenti politici sarebbero sorteggiati in una rosa di membri

scelti dal Parlamento a maggioranza semplice. Oggi i primi sono eletti in liste distinte di giudici e pubblici ministeri; i secondi sono designati da una maggioranza qualificata. L'«alta corte», infine, sarebbe contraddittoriamente composta da giudici e da pubblici ministeri nonché da componenti politici designati con analoghi sorteggi. Il reale obiettivo della proposta di riforma è il Consiglio Superiore della Magistratura, previsto dalla Costituzione quale organo di autogoverno. La difesa della divisione dei poteri appare doverosa. Per questa ragione voterò NO.

La relazione di accompagnamento alla proposta di legge sostiene che l'intervento serve ad assicurare gli "obiettivi di miglioramento della qualità della giurisdizione" e quindi ad assicurare una giustizia migliore per i cittadini.

La giustizia civile vede un elevato numero di cause pendenti (quasi tre milioni di cause civili pendenti al 2025 secondo i dati del Ministero) ed eccessivi tempi di durata dei processi (5 anni 3 e 10 mesi secondo i dati del Consiglio d'Europa). Sempre secondo questi dati europei nel nostro Paese ci sono 5,4 giudici ogni 100 mila abitanti, a fronte di una mediana europea di 17,8.

La proposta Nordio-Meloni come riuscirebbe a garantire una giustizia migliore?

1. Gli stessi proponenti escludono che la proposta di riforma della Costituzione abbia quale obiettivo l'efficienza della giustizia. La modifica della Carta fondamentale della Repubblica avrebbe la funzione di realizzare maggiori garanzie, perché quelle operanti da quasi ottanta anni sarebbero insufficienti.

La realizzazione di una giustizia migliore implica un aumento delle risorse ed una corretta allocazione delle medesime. In alcuni uffici, infatti, la giustizia funziona. I dati medi sono quelli indicati e sono desolanti.

In primo luogo, occorre ricordare che ai sensi dell'art. 110 Cost., «Ferme le competenze del Consiglio superiore della magistratura, spettano al Ministro della giustizia l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia».

Il governo della magistratura è bicefalo. Se il Consiglio Superiore della Magistratura e il Ministero della giustizia non operano in sintonia, l'autonomia e l'indipendenza della magistratura sono soltanto apparenti. Senza risorse la giustizia non funziona.

La situazione dei giudici di pace e della giustizia di prossimità è disastrosa, come è stato più volte segnalato anche a livello istituzionale.

La tutela delle persone, dei minori e delle famiglie presenta elevate criticità: in previsione della istituzione del Tribunale delle persone, dei minori e delle famiglie, sono state negate risorse ai Tribunali per i minorenni, destinati alla soppressione; non sono stati riempiti i vuoti di personale, è stata negata la informatizzazione, non è stato fornito l'Ufficio per il processo; si è realizzata una fuga del personale da un ufficio oggetto di eutanasia passiva. La istituzione del Tribunale delle persone, dei minori e delle famiglie è stata ripetutamente rinviata. Il nuovo ufficio probabilmente non sarà istituito. L'agonia dei Tribunali per i minorenni è destinata a continuare. All'aumento delle competenze del tribunale ordinario non è corrisposto un aumento delle risorse. La tutela delle persone, dei minori e delle famiglie è negata.

Gli addetti all'Ufficio per il processo sono a tempo determinato. L'art. 2, comma 19, d.l. 19 febbraio 2026, n. 19, ha autorizzato il Ministero della giustizia, «per l'anno 2026, nei limiti delle facoltà assunzionali disponibili a legislazione vigente, ad assumere a tempo indeterminato le unità di personale».

La situazione si presta ad essere comparata con quella della sanità pubblica, dove pure si lamenta l'insufficienza delle risorse. La prevalente attenzione, tuttavia, è orientata sui casi di malasanità, e si ignorano l'impegno ed i sacrifici del personale sanitario.

L'inefficienza ed i mali della giustizia sono imputati ai magistrati, si colpisce e si vuole modificare l'organo di autogoverno e si ignorano le inadempienze del Ministero.

2. In secondo luogo, la realizzazione di una giustizia migliore implica non solo la disponibilità di idonee risorse, ma presuppone anche una disciplina chiara e sintetica, come dovrebbero essere gli atti processuali. È stata ripetutamente segnalata l'esigenza di una pulizia e di una razionalizzazione delle disposizioni processuali. Le modifiche della normativa del processo sono state scaricate sul contesto già esistente come rifiuti in una discarica. Le risorse e le energie necessarie al coordinamento di disposizioni contraddittorie assorbono energie e risorse; favoriscono l'editoria giuridica e i corsi di aggiornamento; distraggono dal perseguimento dell'obiettivo.

Nei campi di concentramento, i prigionieri erano obbligati a scavare buche e, poi, a riempirle di nuovo, perché fossero occupati fino al momento in cui erano condotti alle camere a gas per essere uccisi. Gli interpreti e gli operatori si arrovellano per comprendere il significato di disposizioni oscure e coordinarle con quelle preesistenti, fino alla successiva riforma che rende inutile il lavoro compiuto.

La digitalizzazione dei processi, infine, presuppone una collaborazione tra Ministero e Consiglio Superiore nella elaborazione dei programmi informatici che possono condizionare il funzionamento della giustizia.

La disponibilità e l'allocazione delle risorse, la razionalizzazione e la semplificazione della disciplina processuale, la digitalizzazione della giustizia richiederebbero un approfondimento maggiore di questa sintetica risposta ed un dibattito che ne considerasse i diversi profili.

La proposta di riforma costituzionale prescinde da questi problemi, che si manifestano gli unici meritevoli di attenzione, Essa tende, invece, a distrarla con slogan privi di fondamento.

Anche per questa ragione, appare doveroso reagire e votare NO.

La proposta Nordio-Meloni è sostanzialmente presentata dai suoi sostenitori, "tecnici" e non, come una riforma del sistema penale. Uno dei leader del Comitato del SI, l'ex Presidente delle Camere Penali Avv. Caiazza, in una intervista del 10 novembre scorso (La Stampa) riferendosi gli avvocati contrari alla riforma ha sostenuto che probabilmente sono "civilisti che sono poco coinvolti nella riforma". Un "civilista" può dirsi estraneo o disinteressato a questa riforma?

1. No. La proposta di riforma riguarda tutti i cittadini, siano essi giuristi o no, avvocati, magistrati, funzionari di cancelleria. La proposta di riforma è un attentato ai principii ed ai valori fondanti la Repubblica e lo Stato di diritto e riguarda tutti.

2. La separazione delle carriere, si ripete, è uno slogan privo di riscontri oggettivi.

Oggi, il vincitore del concorso in magistratura deve scegliere se accedere alla magistratura giudicante e fare il giudice oppure se accedere alla magistratura requirente e fare il pubblico ministero. Ai sensi dell'art. 13, comma 3, d.lgs. 5 aprile 2006, n. 160, dopo sei anni potrà chiedere di cambiare funzioni per una sola volta in tutta la sua vita professionale, ma dovrà cambiare regione o distretto. Questi limiti non operano in sede di legittimità: in Cassazione il passaggio dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti e viceversa non ha restrizioni.

La progressione in carriera dipende anche dalla frequenza dei corsi di aggiornamento. La formazione è gestita dalla Scuola Superiore della Magistratura. Questa dipende dal Ministero e non dal Consiglio Superiore. Sono nettamente distinti i corsi per i magistrati giudicanti e per quelli requirenti. Nella valutazione della progressione di carriera, oggi affidata all'unico Consiglio, formato da magistrati eletti e da componenti di estrazione politica eletti da una

maggioranza parlamentare qualificata, i requisiti dei magistrati giudicanti e requirenti sono nettamente distinti.

È, a tal fine, opportuno ricordare che il Presidente della Repubblica aveva rinviato al Parlamento il disegno di legge di riforma del Consiglio Superiore della Magistratura ed aveva rilevato che i «poteri del consiglio superiore risultano — in palese contrasto con il dettato costituzionale — sensibilmente ridimensionati, in quanto il sistema delineato nella legge delega colloca al centro di ogni procedura concorsuale la scuola superiore della magistratura, struttura esterna al consiglio superiore, e apposite commissioni, anch'esse esterne allo stesso consiglio»; che le disposizioni della legge delega ed ora dei decreti delegati sottopongono «sostanzialmente il Consiglio superiore della magistratura a un regime di vincolo che ne riduce notevolmente i poteri definiti nel citato art. 105 Cost.». I rilievi furono ignorati e fu approvata la l. 25 luglio 2005 n. 150.

Attualmente, infine, il giudizio sugli illeciti disciplinari dei magistrati, giudicanti e requirenti, è affidato alla sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura. Le decisioni sono ricorribili per cassazione con un ricorso regolato dall'art. 24 d.lgs. 23 febbraio 2006, n. 109; il procedimento comincia in base alle regole del procedimento penale e prosegue con quelle del procedimento civile di legittimità.

Se la proposta di riforma costituzionale ottenesse il consenso dei cittadini, l'accesso alle funzioni giudicanti e requirenti sarebbe subordinato a distinti concorsi. Sarebbe precluso anche in Cassazione il passaggio dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti e viceversa. La progressione di carriera sarebbe affidata a distinti consigli superiori. La valutazione di questi sarebbe comunque condizionata dalla Scuola superiore. Il giudizio sugli illeciti disciplinari dei magistrati, giudicanti e requirenti, sarebbe affidato ad una «alta corte», composta da magistrati giudicanti e da magistrati requirenti, scelti per sorteggio. In base al testo del novellando art. 105, comma 7, della Costituzione, «Contro le sentenze emesse dall'Alta Corte in prima istanza è ammessa impugnazione, anche per motivi di merito, soltanto dinanzi alla stessa Alta Corte, che giudica senza la partecipazione dei componenti che hanno concorso a pronunciare la decisione impugnata». Sennonché, in base all'art. 111, comma 7 (già 2) Cost., sul quale la proposta non intende incidere, tutti i provvedimenti possono essere impugnati per cassazione, quale che sia la forma e quale che sia l'organo giurisdizionale che li ha emessi. Poiché non può dubitarsi che l'«alta corte» sia un organo giurisdizionale, la proposta si presta ad essere intesa nel senso di istituire un doppio grado di giurisdizione per il procedimento disciplinare. La prima decisione potrebbe essere impugnata innanzi alla stessa corte, ma la decisione resa in secondo grado

sarebbe comunque sindacabile dalla Corte di cassazione.

Il *core business* della proposta di riforma costituzionale appare, ancora una volta, il sorteggio dei componenti dell'organo di autogoverno. Qualora essa fosse accolta, i vincitori dei distinti concorsi per l'accesso alla magistratura sarebbero comunque «magistrati», appartenenti al medesimo «ordine». Ciascuno di essi, vuoi giudicante, vuoi requirente, sarebbe titolare del potere giurisdizionale ed avrebbe la legittimazione attiva e quella passiva nei conflitti di attribuzione con gli altri poteri dello Stato, con il Parlamento, con il Governo, con il Presidente della Repubblica. La progressione di carriera sarebbe comunque condizionata dalla Scuola superiore della magistratura. Il giudizio disciplinare sarebbe affidato ad un organo composto da magistrati giudicanti e da magistrati requirenti, scelti per sorteggio.

3. La separazione delle carriere, si ripete ancora, si rivela priva di riscontri oggettivi e l'enfasi attribuita a questo profilo della proposta di riforma costituzionale si manifesta uno slogan elettorale privo di giustificazione.

Se alla domanda «Un "civilista" può dirsi estraneo o disinteressato a questa riforma?», la risposta è no, altrettanto è nettamente negativa la risposta al quesito se un civilista sia estraneo o disinteressato ad una comune cultura della giurisdizione.

La proposta di riforma costituzionale ignora l'esigenza di rinforzare una comune cultura della giurisdizione e, quindi, di eliminare o di limitare le restrittive condizioni, già esistenti, alle quali è attualmente subordinato il passaggio dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti e viceversa.

Un'esperienza giudicante, imposta in passato ai vincitori del concorso in magistratura, consente di apprezzare e di valutare con maggiore consapevolezza le richieste del pubblico ministero. Un rafforzamento ed una diffusione della prima potrebbero indurre chi assume le funzioni di pubblico ministero ad assumere iniziative assistite di maggiore fondamento. Al cospetto di una notizia di reato, infatti, è necessaria una valutazione sull'utile esercizio dell'azione penale, sottraendosi alla tentazione di scaricare sul giudicante la responsabilità di negarla o di rigettarla oppure quella di avviare un'indagine che crea clamore mediatico.

Al contrario, la proposta di riforma costituzionale tende ad eliminare anche quel poco che è rimasto di una comune cultura della giurisdizione tra magistrati giudicanti e requirenti.

L'elevata percentuale dei casi nei quali le richieste dei pubblici ministeri non trovano accoglimento avrebbe suggerito, piuttosto, di rafforzare una comune cultura della giurisdizione, al fine di allontanare le tentazioni di avviare indagini prive di oggettivo fondamento per pigrizia o per ragioni di immagine.

La proposta di riforma costituzionale ignora il ruolo e le funzioni dei Vice-Procuratori Onorari. Questi sono, invece, portatori di una comune cultura della giurisdizione.

La proposta di riforma costituzionale, inoltre, ignora il ruolo e la funzione della Procura Generale presso la Corte di cassazione. Questa svolge compiti fondamentali nell'esercizio dell'attività della Corte diretta ad assicurare «l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge, l'unità del diritto oggettivo nazionale, il rispetto dei limiti delle diverse giurisdizioni», come prevede la legge. Innanzi alla Corte il ruolo e la funzione del pubblico ministero non sono limitati a sostenere l'accusa nei processi penali.

La proposta di riforma costituzionale ignora anche il ruolo del pubblico ministero nel processo civile, dove pure maggiore e più sentita è l'esigenza di una comune cultura della giurisdizione, non solo tra i magistrati, ma anche tra questi, gli avvocati, i funzionari di cancelleria, i professori, come avviene nella attività degli Osservatori della giustizia.

La tutela dei minori è prevalentemente affidata al pubblico ministero. Innanzi al tribunale per i minorenni, quasi tutti i procedimenti sono introdotti dal pubblico ministero. Nella prospettiva della istituzione del tribunale delle persone, dei minori e delle famiglie, allo stato ancora rinviata, sono diffuse le preoccupazioni sull'accorpamento della procura minorile con la procura ordinaria. È stato manifestato il timore di perdere quella comune cultura della giurisdizione che caratterizza i pubblici ministeri addetti al tribunale per i minorenni.

Anche in materia economica e, in particolare, nei procedimenti per la regolazione della crisi d'impresa è particolarmente avvertita l'esigenza di una comune cultura della giurisdizione tra magistrati requirenti e magistrati giudicanti.

In questi settori, sono esigue le percentuali delle iniziative assunte dai pubblici ministeri rispetto alle richieste da questi ricevute. La selezione è severa. Nonostante ciò, le richieste dei pubblici ministeri non sono accolte in base alla qualità dei richiedenti.

Una comune cultura della giurisdizione tra magistrati giudicanti e magistrati requirenti contribuisce a garantire maggiore responsabilità ed autorevolezza alle iniziative dei pubblici ministeri, comunque destinate ad essere valutate in base a ragioni oggettive.

La proposta di riforma costituzionale, infine, ignora la magistratura contabile. Nell'ambito di questa, le carriere e le funzioni dei magistrati giudicanti e requirenti resterebbero comuni. Ma, ai sensi dell'art. 51, comma 1, del codice della giustizia contabile di cui al d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174, «Il pubblico ministero inizia l'attività istruttoria, ai fini dell'adozione delle determinazioni inerenti all'esercizio dell'azione erariale, sulla base di specifica e concreta notizia di danno».

Questa disposizione riproduce l'art. 17, comma 30-ter, quarto periodo, d.l. 1° luglio 2009, n. 78, conv. dalla l. 3 agosto 2009 n. 102, modificato dall'art. 1, 1° comma, lett. c), n. 1, d.l. 3 agosto 2009 n. 103, conv. dalla l. 3 ottobre 2009 n. 141. Le questioni di legittimità costituzionale di questa disciplina sono state dichiarate infondate dalla sentenza 15 dicembre 2010, n. 355.

La soggezione della polizia giudiziaria al pubblico ministero ordinario, ai sensi dell'art. 109 Cost., invece, è stata riconosciuta dalla Corte costituzionale con la sentenza 6 dicembre 2018, n. 229.

Il rischio insito nella proposta di riforma costituzionale consiste nel privare il pubblico ministero ordinario del ridotto residuo di una comune cultura della giurisdizione e di trasformarlo in un pubblico accusatore che ha il potere di esercitare l'azione penale, nonché, nei casi previsti dalla legge, quella civile e quello di intervenire nel processo civile, ma non ha anche quello di ricercare il fondamento delle medesime azioni.

Questo rischio non deriva soltanto dagli attentati ai residui di una comune cultura della giurisdizione ma anche dal monopolio del Ministero della giustizia sulla digitalizzazione dei processi. L'esclusione del Consiglio Superiore della Magistratura dalla elaborazione dei programmi informatici, compresi quelli a disposizione dei pubblici ministeri, subordina l'attività di questi ultimi al potere esecutivo, al di fuori di ogni controllo dell'organo di autogoverno.

Una comune cultura della giurisdizione tra tutti gli operatori del diritto, magistrati, avvocati, funzionari di cancelleria, professori è alla base delle esperienze degli Osservatori della giustizia nella consapevolezza che la cattedrale della giustizia è un edificio comune, alla manutenzione del quale tutti possono e devono collaborare.

Questa consapevolezza è ignorata dalla proposta di riforma costituzionale, diretta, invece, a dividere ed a contrapporre le diverse categorie di operatori, per assoggettarli tutti ai capricci di un padrone.

Alla risposta negativa alla domanda se «Un "civilista" può dirsi estraneo o disinteressato a questa riforma?», pertanto, appare doveroso far seguire un accorato auspicio perché, come avviene nelle esperienze degli Osservatori della giustizia, sia rinforzata una comune cultura della giurisdizione sotto il controllo di un autorevole organo di autogoverno della magistratura.

In Italia c'è un problema di terzietà del giudice – anche civile a questo punto – tale da rendere necessaria la modifica di 7 articoli della Costituzione?

Con la proposta di riforma costituzionale oggetto di referendum si chiede ai cittadini se si vuole cambiare la Costituzione più bella del mondo, se si vogliono modificare le garanzie che hanno retto l'ordinamento repubblicano per quasi ottanta anni.

Se si prescinde dagli slogan elettorali, può essere opportuno ricordare che la legittimazione del giudice è determinata dai criterii di giurisdizione, dai criterii di competenza e dai criterii tabellari.

I criterii di competenza tabellare debbono anche garantire la terzietà e l'imparzialità del giudice.

I criterii di giurisdizione riguardano i rapporti tra giudici di ordini diversi; consentono di stabilire se occorre rivolgersi al giudice ordinario o a un giudice speciale (amministrativo, contabile, tributario) ovvero al giudice nazionale o a un giudice straniero.

I criterii di competenza consentono di individuare il giudice all'interno dello stesso ordine.

Tutti i criterii di legittimazione del giudice debbono rispettare il principio del giudice naturale precostituito per legge, di cui all'art. 25, co. 1°, Cost., per il quale, appunto, «nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge». Analoga previsione è contenuta nell'art. 6 CEDU e nell'art. 47 della «Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea».

Il divieto della istituzione di «giudici straordinari o giudici speciali», contenuto nell'art. 102, co. 2°, Cost., costituisce diretta applicazione del principio.

La portata precettiva della disciplina è nel senso che il giudice deve essere noto prima del processo.

Il principio del giudice naturale precostituito per legge, tuttavia, opera con esclusivo riferimento agli uffici giudiziari nel loro complesso, non ai giudici persone fisiche.

La terzietà e l'imparzialità del giudice sono garantite dai criterii di competenza tabellare.

La portata precettiva dell'art. 111, co. 2°, Cost., e delle analoghe previsioni contenute nell'art. 6 CEDU e dell'art. 47 del Trattato UE implica che il giudice deve apparire terzo ed imparziale.

La materia è oggetto della raccomandazione del Consiglio d'Europa sulla «indipendenza, efficacia e responsabilità»: **Raccomandazione CM / Rec (2010) 12**.

Gli artt. 18 e 19 o.g. di cui al r.d. 30 gennaio 1941, n. 12, regolano i rapporti tra i giudici e i parenti e gli affini. L'art. 51 c.p.c. prevede i casi nei quali il giudice deve astenersi e può essere ricusato. L'art. 34 c.p.p. la «incompatibilità» del magistrato nel processo penale.

Ancora prima della specificazione dei principii del giusto processo, la Corte costituzionale, con la sentenza del 15 ottobre 1999, n. 387, ha ritenuto che la «regola della alterità del giudice deve intendersi alla luce dei principi che si ricavano dalla Costituzione relativi al giusto processo»; ha rinviato ai criterii di competenza tabellare ed ha affermato che «una determinazione organizzatoria-amministrativa, non può derogare a principi contenuti nelle norme processuali e costituzionali, dovendo il giudice disapplicarla – in quanto priva di forza di legge – se in contrasto con detti principi».

Il principio della «terzietà» e della «imparzialità» del giudice è anche considerato da diverse disposizioni: il giudice che ha pronunciato un provvedimento cautelare non può fare parte del collegio investito del reclamo, ai sensi dell'art. 669 terdecies, co. 2, c.p.c.; questa disposizione si applica anche al reclamo contro i provvedimenti di sospensione del giudice dell'esecuzione, ai sensi dell'art. 624, co. 2°, c.p.c. Ai sensi dell'art. 186 bis disp. att. c.p.c. il giudice dell'esecuzione non può decidere il merito delle opposizioni agli atti esecutivi. Ai sensi dell'art. 123, comma 2, c.c.i., «il giudice delegato non può trattare i giudizi che abbia autorizzato, né può far parte del collegio investito del reclamo proposto contro i suoi atti».

Questo è, in sintesi, il quadro normativo che occorre tenere presente quando si discute della terzietà e della indipendenza del giudice.

La proposta di modificare la Legge fondamentale della Repubblica presuppone che questa sia sbagliata, sia invecchiata, che non abbia risposto o che non risponda più alle esigenze ed ai bisogni dei cittadini; che non sia possibile predisporre gli strumenti per attuare i principii, i valori e le garanzie da essa previste, ma che occorre proprio incidere su di essi ed affermarne altri e diversi.

Il testo approvato dal Parlamento e sottoposto a referendum ignora e prescinde dal dibattito che, nel 1947, ha portato alla formulazione della Carta fondamentale della Repubblica ed ignora anche il dibattito che si sviluppò nella Commissione bicamerale del 1998. Nell'una e nell'altra occasione si discusse a lungo ed approfonditamente del ruolo del pubblico ministero e della disciplina dei magistrati. Non fu prospettata, tuttavia, la possibilità che i componenti del Consiglio Superiore della Magistratura fossero sorteggiati e non eletti.

Come si è messo in evidenza nella risposta alla terza domanda, per quanto riguarda lo slogan sulla separazione delle carriere, occorre ribadire che, attualmente, sono nettamente separate le funzioni e non è in discussione l'appartenenza di tutti i magistrati, giudicanti e requirenti, al medesimo ordine.

Se si prescinde dai giochi di parole tra «carriere» e «funzioni», tra «ordine» e «potere» e si orienta l'attenzione sulla sostanza della questione, occorre prendere atto che i magistrati, giudicanti e requirenti, sono separati o sono distinti e ciascun magistrato, giudicante e requirente, è titolare del potere giurisdizionale.

Occorre anche prendere atto che è elevata la percentuale dei casi nei quali le richieste dei pubblici ministeri non sono accolte. La disciplina vigente non incide affatto sugli esiti dei processi; non favorisce i pubblici ministeri. Questi vincono o perdono come qualunque parte del processo.

I giudici possono essere condizionati dal prestigio o dalla autorevolezza dell'accusatore o del difensore, nonché dai rapporti personali con l'uno o con l'altro, indipendentemente dalla comunanza o dalla distinzione delle carriere o delle funzioni.

La terzietà del giudice, nella Repubblica italiana e nella Unione Europea, è regolata nel modo sinteticamente indicato.

I dubbi sulla autonomia e sulla indipendenza dei magistrati espressi dalla proposta di riforma della legge fondante la Repubblica manifestano il rancore del soccombente nei confronti di chi gli ha dato torto.

Poiché l'ordinamento positivo vigente offre gli strumenti atti a garantire che i giudici appaiano, prima che siano, indipendenti ed imparziali, la domanda merita una risposta negativa come si auspica l'abbia il quesito referendario.

La proposta Nordio-Meloni elimina le elezioni dei componenti magistrati del Csm e le sostituisce con un sorteggio. La componente di avvocati e professori verrà invece inserita in una lista compilata mediante elezione del Parlamento e solo dopo sorteggiata. Questa modalità è presentata come un "male necessario" per liberare il Csm dalle "correnti".
Pensa che sia questo l'obiettivo reale? Quali effetti prevede?

Le garanzie dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura ordinaria risiedono nella previsione del Consiglio Superiore della Magistratura.

L'autogoverno dei giudici ordinari, attribuito ad un organo di rilevanza costituzionale, costituisce la garanzia della divisione dei poteri.

L'esercizio della giurisdizione costituisce esercizio di sovranità: ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della Costituzione, «La sovranità appartiene al popolo …»; ai sensi dell'articolo 101, primo

comma, «La giustizia è amministrata in nome del popolo»; in base al successivo capoverso, «I giudici sono soggetti soltanto alla legge».

La definizione della magistratura come «potere diffuso» assume, sul piano positivo, una precisa portata precettiva.

La contraddizione tra esercizio della sovranità e soggezione alla legge può essere sciolta mediante l'analisi del funzionamento dei processi. La legge, infatti, è quella interpretata ed applicata dai giudici all'esito del processo: altro è il testo e altro è la norma; questa è il risultato dell'interpretazione. E l'interpretazione e l'applicazione della legge sono il risultato del processo. Il controllo sull'esercizio del «potere diffuso» è interno al processo, comprese le impugnazioni. Il processo deve essere «giusto».

Il potere cerca la difesa *dal* processo, non *nel* processo, come si tenta di fare con la proposta di riforma costituzionale oggetto di referendum. Il fastidio per l'applicazione di ogni regola è estraneo all'esercizio della giurisdizione.

Sono anche estranee all'esercizio della giurisdizione le questioni relative alla responsabilità, disciplinare, civile, contabile, penale, dei magistrati. La responsabilità, disciplinare, civile, contabile, nonché quella penale, implica il tradimento della giurisdizione e giustifica l'uso di mezzi esterni al processo e l'applicazione di sanzioni nei confronti del magistrato che ha tradito il suo compito e le sue funzioni. La punizione del giudice che non ha accolto la pretesa di chi ha invocato giustizia non restaura l'ordine violato. Come ha ribadito il Procuratore generale, Pietro Gaeta, nella **relazione per l'inaugurazione del corrente anno giudiziario**, «l'intervento sanzionatorio non ha a oggetto il risultato dell'attività giurisdizionale e le conseguenze dei suoi possibili errori, bensì il comportamento deviante posto in essere dal magistrato nell'esercizio della sua funzione».

Ai giudici, e, in genere, ai giuristi è attribuito il compito di occuparsi di norme e di fatti, di interpretare le prime e di valutare i secondi. Queste attività non implicano la ricerca del consenso, mentre quest'ultima costituisce l'obiettivo prevalente della attività politica.

Nell'ambito di questa, prevale la regola dell'appartenenza, cosicché verità e giustizia, in questo diverso contesto, possono significare ciò che è gradito ai propri adepti e ne suscita il consenso.

In relazione al ricorrente dibattito sulla presenza del crocifisso nelle aule di udienza, merita di essere ricordato l'esempio negativo di Ponzio Pilato, che ha giudicato in base alle urla della folla.

L'analisi del funzionamento del processo prescinde dagli slogan mediatici e dalla prospettazione di soluzioni palingenetiche, quale la proposta di revisione costituzionale oggetto di referendum. Il motore del veicolo che può condurre alla realizzazione della Giustizia richiede paziente e costante manutenzione.

L'esigenza fondamentale appare quella della trasparenza delle decisioni all'esito di un «processo giusto».

La Corte costituzionale, con la sentenza 27 luglio 1992, n. 379, infatti, ha affermato che «il concerto del ministro della giustizia … implica un vincolo di metodo non già di risultato»; «ciò significa, innanzitutto, che, anche se al termine della loro attività di concertazione non perverranno in concreto a una proposta unitaria, la commissione e il ministro sono tenuti a porre in essere una discussione e un confronto realmente orientati al superiore interesse pubblico di operare – a seguito di un esame effettivo ed obiettivo, dialetticamente svolto, di tutti gli elementi ai fini della copertura di quel determinato incarico direttivo – la scelta più idonea».

Prescindendo dai costi che implica lo sdoppiamento dell'organo di autogoverno della magistratura, pur imposto dall'art. 81, comm3, Cost., la designazione per sorteggio dei componenti si manifesta aberrante.

Nessuna persona ragionevole affiderebbe a soggetti scelti per sorteggio la decisione di qualunque questione.

La proposta di riforma costituzionale è stata presentata quale reazione agli abusi delle correnti della magistratura.

Ma, in un qualunque sistema democratico, l'espressione delle opinioni e la gestione delle istituzioni è affidata a forme di associazione.

In questo senso si è anche espresso il Consiglio dei ministri dell'Unione Europea nella **Raccomandazione prima richiamata**: «25. I giudici devono essere liberi di formare ed aderire a organizzazioni professionali i cui obiettivi siano di garantire la loro indipendenza, tutelare i loro interessi e promuovere lo Stato di diritto». Ed ha anche affermato: «27. Almeno la metà dei membri di tali consigli devono essere i giudici scelti da parte dei loro colleghi di tutti i livelli del sistema giudiziario e nel rispetto del pluralismo all'interno del sistema giudiziario».

Il clamore mediatico suscitato da vicende come quelle che hanno coinvolto Luca Palamara non significa che tutti i dirigenti degli uffici giudiziari, dal primo presidente della Corte di cassazione al presidente o al procuratore della Repubblica del più piccolo dei tribunali siano stati designati

mediante fenomeni di corruzione. Non tutti i dirigenti degli uffici giudiziari appartengono alla medesima corrente o sono iscritti a correnti. Essi sono stati designati in base a procedimenti nei quali le correnti hanno avuto indubbiamente peso, ma non è credibile che la nomina di ciascuno di essi sia stata determinata soltanto dalla appartenenza all'una o all'altra corrente. A Giovanni Falcone, ad esempio, fu preferito un candidato scelto per anzianità.

La Corte costituzionale ha indicato nella trasparenza il valore fondante i procedimenti per la designazione dei dirigenti degli uffici giudiziari. E nello stesso senso si è espresso il **Consiglio dei ministri della Unione Europea**: «28. I consigli superiori della magistratura devono evidenziare il massimo livello di trasparenza verso i giudici e verso la società attraverso lo sviluppo di procedure prestabilite e la motivazione delle decisioni».

Le decisioni del Consiglio Superiore della Magistratura possono essere condivise o possono essere contestate. Ma ciò appare assolutamente fisiologico in un sistema democratico. E si manifestano anche fisiologiche le discussioni che precedono le nomine dei dirigenti, quali che siano gli argomenti spesi. Ciò che è essenziale, come affermato dal Giudice delle leggi, è che i procedimenti di nomina siano trasparenti, affinché, appunto, l'applicazione dei criteri possa essere condivisa o contestata.

A ben vedere, anche questa seconda parte della proposta di riforma costituzionale esprime il rancore per esiti non condivisi.

Non può escludersi l'ingiustizia di questi ultimi. La giustizia dei provvedimenti, tuttavia, non coincide con il gradimento. Nello Stato di diritto, il provvedimento ingiusto non è quello sgradito, ma quello destinato ad essere modificato in sede di impugnazione. A tal fine è aperta la strada della impugnazione innanzi al giudice amministrativo dei provvedimenti di nomina dei dirigenti degli uffici giudiziari.

Nello Stato di diritto, nel quale operano regole condivise, la reazione alle ingiustizie si ricerca *nel* processo, non *dal* processo e nella disapplicazione di ogni regola e nella soggezione ai capricci di un padrone.

Il dissenso rispetto ad alcune decisioni sulla designazione dei dirigenti degli uffici giudiziari, fondato sul rancore della sconfitta, non è un argomento per cambiare le regole fondanti lo Stato di diritto ed affidare quelle decisioni a membri scelti per sorteggio.

Lei è un professore universitario. Per giustificare il sorteggio si richiama l'esempio del sorteggio delle Commissioni per l'Abilitazione Scientifica Nazionale (ASN) che attestano l'idoneità dei docenti universitari. Allo stesso tempo però i professori scelti per mezzo di Commissioni sorteggiate non sembrano esser degni di essere sorteggiati dal Csm ma il Parlamento si riserva la pre-selezione.
Crede che il Csm possa essere paragonato alle Commissioni ASN? Trova una giustificazione a questa contraddizione?

Sono stato, ma non sono più, professore universitario; sono un pensionato dal novembre 2021; sono professore emerito.

Per quanto riguarda il confronto tra la previsione del sorteggio per la selezione dei componenti le Commissioni per l'Abilitazione Scientifica Nazionale (ASN) e del sorteggio per la selezione dei componenti dei consigli superiori della magistratura e dell'alta corte disciplinare, occorre, in premessa, rilevare che la ripugnanza per gli episodi di corruzione sanzionati nella stagione di "mani pulite" non elimina la ripugnanza per gli attuali episodi di corruzione e di malcostume; né che l'orrore che suscita la memoria della shoah fa venir meno l'orrore per il genocidio dei palestinesi, per quello per i massacri dei giovani iraniani e per gli assassinii dei cittadini americani da parte della polizia speciale antimmigrazione. Il sorteggio per la selezione di qualunque organo con poteri decisori è comunque un criterio aberrante.

Fatta questa premessa, occorre rilevare che le fattispecie sono profondamente diverse.

I componenti delle commissioni per l'abilitazione scientifica nazionale (ASN) sono sorteggiati tra i professori della materia che diano prova della continuità della attività scientifica. Il giudizio è sottoposto a stringenti parametri stabiliti dal ministero competente e dalla agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR). I candidati abilitati non acquistano un posto di ruolo ma soltanto un titolo, in base al quale le università che dispongono delle risorse economiche possono chiamarli in virtù di un giudizio di commissione designate dai consigli di dipartimento.

In base alla proposta di riforma costituzionale, i componenti dei consigli superiori della magistratura, distinti per i magistrati giudicanti e per i magistrati requirenti, sarebbero sorteggiati, in parte, tra una rosa scelta dalla maggioranza parlamentare e, in altra parte, tra tutti i magistrati giudicanti e tra tutti i magistrati requirenti. I componenti dell'alta corte disciplinare sarebbero, ancora, selezionati, in parte, tra una rosa scelta dalla maggioranza parlamentare e, in altra parte, tra i magistrati di legittimità, qui insieme, giudicanti e requirenti. I consigli superiori

avrebbero il compito di valutare la progressione di carriera dei magistrati giudicanti e di quelli requirenti. L'alta corte avrebbe il compito di giudicare sugli illeciti disciplinari di tutti i magistrati, giudicanti e requirenti.

Sono differenti le forme di sorteggio e i compiti attribuiti agli organi composti in base a questo pur aberrante criterio.

Nella mia lunga esperienza accademica, ho partecipato a commissioni di concorso selezionate in base a criterii diversi. La ricerca scientifica in diritto processuale civile ha per oggetto le strade che conducono all'accertamento e alla soddisfazione dei diritti affermati. Ho scritto più volte che i processualcivilisti sono i meccanici del diritto, che il diritto processuale civile è servo del diritto sostanziale: dato un diritto, si tratta di individuare il migliore percorso per il suo accertamento e per la sua soddisfazione. La valutazione dei prodotti della ricerca scientifica presuppone la verifica della completezza nella indicazione delle fonti, di dottrina e di giurisprudenza, e della congruità degli argomenti spesi a sostegno delle tesi prospettate.

La valutazione dei titoli per la progressione di carriera dei magistrati e per la nomina dei dirigenti degli uffici giudiziari implica la verifica delle capacità professionali e della idoneità a dirigere un ufficio.

Queste valutazioni possono essere condivise o possono essere contestate. Fa parte della storia il concorso nel quale Giuseppe Chiovenda prevalse su Lodovico Mortara per l'attribuzione della cattedra nella università la Sapienza. E fa parte della memoria collettiva il concorso che vide Giovanni Falcone preferito ad un candidato più anziano.

In ogni caso, come si è già messo in evidenza, l'esigenza fondamentale consiste nella trasparenza delle decisioni all'esito di un «processo giusto» ed il rifiuto di ogni soluzione fondata sulle regole della appartenenza.

In considerazione di ciò, non credo che il Csm possa essere paragonato alle Commissioni ASN. Nell'uno e nell'altro caso, dubito della idoneità del criterio del sorteggio a selezionare i componenti dell'uno e delle altre.

I promotori della riforma giustificano la sottrazione ai Csm del disciplinare e l'istituzione dell'Alta Corte Disciplinare sempre in ragione delle correnti (che garantirebbero impunità ai magistrati) anche se la stessa riforma, in teoria grazie al "sorteggio", eliminerebbe le correnti dai Csm.

Quale la ragione vede nell'istituzione di un giudice disciplinare speciale per i solo magistrati ordinari?

L'ordinamento positivo vigente prevede regole diverse per la disciplina dei giudici ordinari, di quelli amministrativi, di quelli contabili, di quelli tributari e di quelli militari. Le ragioni delle diversità coinvolgono i fondamenti di ciascuna giurisdizione speciale. La risposta alla seconda domanda presuppone che si ripercorra la storia della nascita e della evoluzione di ciascuna di esse e si indichino le ragioni della loro compresenza.

Il tema esula dalla proposta di riforma costituzionale.

Al pari della disponibilità e della allocazione delle risorse per la giustizia, della razionalizzazione e della semplificazione della disciplina processuale e della digitalizzazione della giustizia, considerate nella risposta alla seconda domanda, richiederebbero un approfondimento maggiore di una sintetica risposta ed un dibattito che ne considerasse tutti gli aspetti.

Per quanto riguarda la prima parte della domanda, sulla scelta del sorteggio quale reazione al potere delle correnti, occorre ribadire che, in qualunque sistema democratico, l'espressione delle opinioni e la gestione delle istituzioni è affidata a forme di associazione e che il sorteggio è una soluzione aberrante, come già si è rilevato nella risposta alla domanda n. 3, § 2, ed in quella alla domanda n. 5.

La riforma è presentata come una riforma garantista e anti-giustizialista. Allo stesso tempo l'Alta Corte è presentata come necessaria per sanzionare in modo più consistente giudici e pm. L'Alta Corte, nonostante la "separazione delle carriere", vedrà la partecipazione di un numero maggiore di pm (3) rispetto ad oggi (1), sia in primo che in secondo grado (ad oggi l'unico pm siede solo nella sezione disciplinare del Csm), e l'azione disciplinare sostenuta dal vertice massimo delle Procure (l'ufficio del Procuratore generale della Cassazione). I giudici, tutti di Cassazione, saranno solo 6 su 15 componenti. Allo stesso tempo la Corte giudicherà sia in primo che in secondo grado.
Sarà un giusto processo disciplinare per un giudice, in particolare di merito?

L'incongruità della proposta di sostituire il procedimento disciplinare innanzi alla corrispondente sezione del Consiglio Superiore della Magistratura, nell'attuale composizione, con una alta corte composta nei modi indicati è stata già considerata nella risposta alla domanda n. 3, alla quale si rinvia.

L'operatività della normativa sulla disciplina dei magistrati ordinari ed il funzionamento del procedimento disciplinare sono state ampiamente ed approfonditamente illustrate nelle pagine da 187 a 258 della **relazione per l'inaugurazione del corrente anno giudiziario del Procuratore generale**, Pietro Gaeta.

In molti chiamano questa riforma "separazione delle carriere". Lungi dal vietare espressamente i passaggi di carriere, il testo prevede la separazione del Csm: l'esclusione dei pm dal Csm dei giudicanti e viceversa. I promotori giustificano la scelta perché non sarebbe terzo un giudice la cui carriera è valutata dai pm. Ad oggi però si contano solo 5 pm su 33 membri del Csm mentre gli avvocati sono 7. Avvocati siederanno nella Corte disciplinare e già oggi siedono nei Consigli giudiziari.
Che senso vede nella "separazione delle carriere" proposta dalla riforma?

Occorre ribadire che la separazione delle carriere è uno slogan privo di riscontri oggettivi, che non hanno senso i giochi di parole tra «carriere» e «funzioni», che le carriere o le funzioni sono già separate o distinte, che non vi sono condizionamenti o favoritismi tra giudici e pubblici ministeri, come si è diffusamente rilevato nella risposta alla domanda alla domanda n. 4.

I sostenitori del "NO" e del "SÌ" concordano nel fatto che le future leggi di attuazione della legge Nordio-Meloni saranno uno snodo fondamentale. Allo stesso tempo il Ministro Nordio ha chiaramente affermato che questa riforma serve a garantire il primato del governo sulla magistratura e ha invitato l'opposizione a convenire sul punto. Nel caso in cui il referendum confermasse la riforma cosa si prospetta per la magistratura ordinaria?

La proposta di riforma costituzionale è stata vestita di contenuti politici, per l'adesione o per l'opposizione alla maggioranza parlamentare che l'ha formulata e che esprime l'attuale Governo.

Il *referendum* è una trappola mediatica per la magistratura, ripetutamente indicata come avversaria del potere esecutivo, insofferente alla applicazione di ogni regola.

Può essere opportuno ricordare che Appio Claudio fece pubblicare nel foro le leggi delle dodici tavole, affinché le regole che i giudici erano tenuti ad applicare non fossero un mistero riservato ai magistrati in qualità di sacerdoti; che Cicerone ha affermato che occorre essere servi delle leggi per essere liberi; che nella *Magna Charta Libertatum* del 1215 fu previsto che a nessuno sarebbe stata negata giustizia; che la Costituzione della Repubblica, la Convenzione dei diritti dell'uomo e la Carta fondamentale dell'Unione Europea garantiscono la tutela dei diritti innanzi

a un giudice indipendente, terzo ed imparziale. È anche opportuno ricordare che, nel regime nazista, l'applicazione delle leggi era asservita agli interessi del Fürher, ai quali era subordinata l'applicazione della legge e la tutela di ogni diritto. Il primo paragrafo della Rassegna di legislazione, curata da Antonio Segni, sulla *Rivista di diritto processuale civile*, dal 1924 al 1940, elencava i provvedimenti legislativi di esclusione della tutela giurisdizionale dei diritti che, pur affermati, non potevano ricevere tutela e restavano mere enunciazioni.

La proposta di riforma costituzionale merita di essere valutata in base al suo contenuto, rifuggendo da ogni slogan.

Proprio in relazione al suo contenuto specifico, la proposta di riforma costituzionale, presentata in assenza di ogni dibattito e di ogni confronto, si manifesta come un miserabile tentativo eversivo, che prescinde dal contesto nel quale, se fosse approvata, dovrebbe operare.

Anche, ma soprattutto, per questa ragione, la proposta merita di essere respinta con il NO al referendum.

Per approfondimenti ed indicazioni sulle risposte a questa intervista, si rinvia a *Il governo della magistratura*, in S. Mazzamuto (a cura di), *L'ordinamento giudiziario. Itinerari di riforma*, Napoli, 2008, 383; e in *Studi in memoria di Vincenzo Starace*, Napoli, 2008, III, 1819; ed a *Il ruolo del pubblico ministero nel processo civile*, in *Scritti in onore di Giovanni Lo Cascio*, Roma, 2020. Sulla disponibilità e sulla allocazione delle risorse per la giustizia, sulla razionalizzazione e sulla semplificazione della disciplina processuale, v. *Considerazioni impolitiche sulla tutela dei diritti nel (l'in) giusto processo*, Bari, 2025; AA.VV., *La riforma della giustizia civile. Prospettive di attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206*, Bari, 2022. Sulla digitalizzazione della giustizia, v. *L'informazione giuridica al tempo dell'intelligenza artificiale*, in ***ForoNews***. Sulla limitazione dei poteri del pubblico ministero contabile, v *Il p.m. contabile può agire ma non può indagare*, in *Foro it.*, 2010, I, 30; e *Il diritto all'immagine delle pubbliche amministrazioni, poteri di*

avocazione e nomofilachia contabile, *ibidem*, 664. Sulla soggezione della polizia giudiziaria al pubblico ministero, v. G. Leo, *La Corte costituzionale sulle prerogative del pubblico ministero in merito alla diffusione di informazioni concernenti investigazioni in atto*, in ***Diritto penale contemporaneo***; G. Battarino, *Autorità giudiziaria e polizia giudiziaria: ritorno alla Costituzione*, in ***Questione giustizia***. V. anche M. Ruotolo e M. Caredda (a cura di), AA.VV, ***La Costituzione … aperta a tutti5***, Roma, 2025. Sulla subordinazione della tutela dei diritti agli interessi del potere esecutivo, v. P. Calamandrei, *La relatività del concetto di azione* (1939), ora in ***Opere giuridiche***, I, 427, § 10. Sui provvedimenti che escludevano la tutela giurisdizionale, v. A. Segni, *Rassegna di legislazione*, in *Riv. dir. proc. civ.*, 1924 – 1940. Sulla disciplina dei magistrati, da ultimo, anche per ampie indicazioni, v. P. Gaeta, Procuratore generale della Cassazione, ***Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2025***, 187 ss. Sono consapevolmente omesse le indicazioni sui numerosi contributi specifici sulla proposta di riforma costituzionale.