GIUSTIZIA INSIEME

Costituzione e Carte dei diritti fondamentali

Le ragioni del No di Gabriella Luccioli

di **Paola Filippi**

10 marzo 2026

Gabriella Luccioli ha vinto il primo concorso in magistratura aperto alle donne nel 1965.
È stata pretore, giudice, consigliera presso la Corte di Appello di Roma. Nel 1990 è stata la prima donna nominata consigliera della Corte di Cassazione e sempre la prima donna a diventare nel 2008 presidente di sezione della Corte di Cassazione. Dal 2011 al 2015 è stata presidente titolare della prima sezione civile della Suprema Corte. È stata presidente del Collegio che ha pronunciato la sentenza n. 21748 del 2007 in tema di alimentazione ed idratazione forzata (caso Eluana Englaro).

La riforma Nordio è stata definita dal Presidente Ernesto Lupo ***in un articolo apparso giorni fa su Questione Giustizia*** la riforma degli inganni. *Condividi questa definizione?*
Inizialmente l'inganno è stato indicare la riforma come riforma della Giustizia, in realtà la legge di revisione non riguarda il processo e dunque non può incidere sui tempi e sull'efficienza della giustizia. Mancano pochi giorni al voto ed è importante fare chiarezza, se la riforma fosse approvata, la giustizia – come dicono i sostenitori – sarebbe più giusta o

anche questo è un inganno?

La definizione è forte, ma appropriata. Credo infatti che a questo profluvio di bugie, di incoerenze, di contraddizioni, di informazioni distorte, di suggestioni fuorvianti che quotidianamente i promotori della riforma ci propinano sia necessario opporre un atteggiamento di ferma denuncia, che non si limiti a contestare la validità e correttezza di quelle argomentazioni, evidenziandone la fragilità, ma ne tragga le conseguenti valutazioni giuridiche e politiche.

A fronte di questo avventurismo costituzionale, che ha portato alla modifica di ben sette articoli della Costituzione attraverso un iter rapidissimo, che non ha consentito alcun dibattito parlamentare e la presa in esame di alcun emendamento, neppure di quelli proposti da forze vicine allo schieramento dei proponenti, che ha finanche stravolto lo spirito del referendum assumendolo come un noioso adempimento cui assolvere nel minor tempo possibile, e per questo affrettandosi a richiederlo, occorre richiamare le parole di Piero Calamandrei, il quale ricordava che quando si discute di Costituzione i banchi del Governo devono restare vuoti, perché la Costituzione non è fatta per una maggioranza, ma per tutti i cittadini.

L'inganno sta nel parlare di "riforma della giustizia", nello sventolare il mito dell'efficienza, che non sarà in alcun modo incisa dalla modifica del testo costituzionale.

L'inganno sta nell'utilizzo dello slogan della "separazione delle carriere", che sostanzialmente già esiste dopo la riforma Cartabia, utilizzandolo come un "cavallo di troia" (secondo la definizione di Giovanni Verde), come un pretesto per intervenire assai più profondamente sul modello costituzionale di ordinamento giudiziario.

L'inganno sta nel gettare in pasto all'opinione pubblica pronunzie dei giudici come decisioni che lasciano *esterrefatti, sgomenti, allibiti* prescindendo totalmente dall'esame delle motivazioni, perché ciò che unicamente conta è il dispositivo e la sua compatibilità con le scelte di governo, così dimenticando che ignorare la motivazione vuol dire calpestare la legge e i principi che reggono lo Stato di diritto.

L'inganno sta nel presentare il sorteggio dei magistrati componenti dei due Csm e dell'Alta Corte come misura ineliminabile per azzerare il peso delle correnti, anziché come strumento per depotenziare il sistema di autogoverno.

Ed ancora, l'inganno sta nel delineare l'Alta Corte di Giustizia come presidio dell'indipendenza e autonomia della magistratura, trattandosi piuttosto di un obbrobrio giuridico nella sua composizione e nel suo paradossale sistema impugnatorio, del tutto funzionale al disegno di minare l'indipendenza dell'ordine giudiziario.

Si dice che la magistratura requirente e quella giudicante vanno separate, perché il processo in Italia dal 1988 è accusatorio; vanno separate in ossequio al principio del giusto processo, della terzietà e imparzialità del giudice. Si cita Vassalli e si omette di tener conto che il nostro processo non è propriamente accusatorio – come ha spiegato Giorgio Lattanzi anche in questa Rivista. Non si considera poi che con le norme di attuazione (art. 29 dpr n. 447/1988) al "nuovo" codice è stato modificato l'art. 190 RG n. 12/41 ed è stato facilitato il passaggio dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti e viceversa, passaggio dal 1988 consentito solo previo parere del consiglio giudiziario. Anche i richiami al processo accusatorio e a Vassalli sono dunque strumentali?

Giorgio Lattanzi ha spiegato molto bene nell'intervista citata che nel processo penale il principio di parità tra accusa e difesa non comporta necessariamente l'identità dei poteri processuali tra pm e imputato e che il principio della parità delle parti riguarda il processo e non l'ordinamento giudiziario, come si desume chiaramente dalla collocazione dell'art. 111 Cost. sul giusto processo nella seconda sezione (norme sulla giurisdizione) del Titolo IV, mentre gli artt. 102 104, 105, 106, 107 e 110, tutti incisi dalla riforma, sono inseriti nella prima sezione (ordinamento giurisdizionale) dello stesso Titolo IV.

Quanto alla incessante evocazione di Vassalli, così come di Falcone e Borsellino, lasciamo che i morti riposino in pace, evitando di coinvolgerli in scorrette estrapolazioni di parole al di fuori di ogni contesto di riferimento. Come ha ricordato Lattanzi, la posizione di Vassalli era stata chiara nel rilevare che il disegno di legge delega per la riforma del c.p.p. non si ispirava pienamente al sistema accusatorio, pur facendone propri alcuni caratteri. Ne è risultato un sistema solo tendenzialmente accusatorio, in cui il pm è ben diverso dall'organo dell'accusa operante nei sistemi puramente accusatori.

Ed ecco nuovamente l'inganno, che qui sta nella insistita attribuzione al pubblico ministero nel processo penale di un ruolo uguale e simmetrico a quello del difensore, dimenticando che il pm è tenuto anche ad accertare fatti e circostanze favorevoli all'indagato, secondo il disposto dell'art. 358 c.p.p., e che ai sensi del novellato art. 408 c.p.p. deve chiedere l'archiviazione non solo nel caso di infondatezza dell'accusa, ma anche «quando gli elementi acquisiti nel corso delle indagini

preliminari non consentono di formulare una ragionevole previsione di condanna», così ponendosi nella stessa prospettiva del giudice in piena coerenza con il suo ruolo di "organo di giustizia", pur essendo "parte" del processo penale.

Vorrei inoltre ricordare, richiamando **l'articolo dello scorso 20 febbraio di Paola Filippi** su Questa Rivista, che il pubblico ministero non è soltanto colui che indaga in sede penale: egli svolge anche importanti e delicate funzioni nella materia civile, soprattutto nella tutela delle persone, dei minori, degli incapaci, della famiglia e nelle azioni di stato, nonché nell'ambito della crisi dell'impresa; partecipa inoltre a tutte le udienze e alle camere di consiglio in Cassazione, ed in tale ruolo collabora alla funzione nomofilattica affidata alla Corte, difendendo la legge a garanzia dell'interesse pubblico.

Il Consiglio superiore della magistratura come disegnato dall'Assemblea costituente, nella proposta di revisione costituzionale, viene sostanzialmente abolito, tanto che il prof. Romboli non esclude che la riforma nella sostanza intacchi il nucleo fondamentale dei principi costituzionali intangibili. Sta di fatto che la riforma Nordio sostituisce all'unico Organo di alta amministrazione e rilevanza costituzionale due Consigli e un'Alta corte. Il Consiglio come secondo la proposta della bicamerale di D'Alema avrebbe potuto essere diviso in due sezioni, peraltro con drastico contenimento dei costi di gestione. Qual è secondo te la vera ragione dell'operazione di tripartizione dell'unico organo?

La tesi della intangibilità anche per via costituzionale dei principi attinti dalla riforma è stata autorevolmente sostenuta da autorevoli studiosi, tra i quali il professor Scarselli. Non è questa la sede per approfondire la questione. Mi limito qui a ricordare che con la sentenza n. 1146 del 1988 la Corte Costituzionale ha osservato che la Costituzione contiene alcuni principi superiori che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali, principi identificati con quelli che attengono all'essenza dei valori superiori sui quali si fonda la Carta. Si tratta pertanto di verificare se la riforma costituzionale in esame si ponga in violazione dei controlimiti in discorso.

È comunque evidente che la scissione del Csm in due istituzioni distinte e la sottrazione alle sue competenze della materia disciplinare, rispondente alla logica del *divide et impera,* comporterebbe l'indebolimento dell'autogoverno e di conseguenza di tutta la magistratura, con il conseguente svilimento delle garanzie di autonomia e indipendenza e quindi con l'alterazione dell'equilibrio tra poteri dello Stato, che costituisce il vero obiettivo del legislatore costituzionale.

C'è poi il problema degli oneri finanziari della riforma, la quale non contiene alcuna norma di copertura delle relative spese. È invero evidente che siffatta tripartizione di organi comporterebbe una triplicazione dei componenti e dei loro ausiliari, del personale amministrativo e delle sedi. Ed anche questo silenzio è un inganno.

Il sorteggio dei componenti togati è un sistema che in nessuna parte del mondo è stato mai adottato per un organo di governo della magistratura; è stato definito un "cortisone" necessario, una medicina imposta contro le correnti. Ma si può veramente sostenere che le correnti incidono negativamente sull'esercizio delle funzioni giudiziarie o è un altro degli inganni? Non c'è rischio di svilimento del Consiglio il quale, come è naturale, vanta il prestigio di coloro che lo compongono?

La trovata del sorteggio tra i magistrati, tanto più nel sistema differenziato rispetto a quello temperato configurato per i componenti nominati dal Parlamento, non solo costituisce un'offesa e una mortificazione per tutti i magistrati, ritenuti incapaci di scegliere i propri rappresentanti, ma integra una grave ferita ai valori e alla dinamica della vita democratica. Il buongoverno di un organo di garanzia di rilievo costituzionale esige la selezione di persone capaci di far fronte ai molteplici compiti che gravano su di esso, compiti che sono diversi da quelli demandati ai magistrati nell' esercizio delle loro funzioni.

Mi piace qui ricordare alcuni dei grandi magistrati che in passato sono stati eletti al Csm in rappresentanza delle correnti, nelle quali erano fortemente impegnati, e che hanno dato lustro all'autogoverno, come Pino Borrè, Giovanni Palombarini, Adolfo Beria di Argentine, Elena Paciotti, Giancarlo Caselli, Vito D'Ambrosio.

Nella scelta del sorteggio c'è l'assurda pretesa che tutti i giudici e tutti i pubblici ministeri, da bravi burocrati, abbiano la capacità di far parte di un organo burocratico, c'è il miope ritorno alla regola dell'uno vale uno, c'è il grossolano azzeramento del valore e della professionalità delle persone.

Nella scelta del sorteggio c'è, ancora, la negazione di ogni politica di pari opportunità: un principio che dal 2003 è in Costituzione, e che già la riforma Cartabia aveva in certa misura applicato. Né potrebbe invocarsi la probabilità, per essere le donne attualmente maggioranza, che dal sorteggio esca il nome di molte magistrate: è appena il caso di osservare che le pari opportunità si realizzano con azioni mirate e specifiche, e non affidandosi al gioco delle

probabilità.

Un altro dei mantra adottati dai riformatori è che la riforma porrà fine agli errori giudiziari è vero o è un altro inganno? L'Alta corte e l'introduzione di nuovi illeciti disciplinari con legge ordinaria – secondo quanto previsto dall'art. 8 della proposta di revisione – piuttosto potrebbero incidere sull'indipendenza delle decisioni dei giudici e dei pm, inducendoli a cautela nelle occasioni in cui si devono adottare interpretazioni innovative, oppure c'è da dare ragione a un soggetto debole in una controversia in cui l'altra parte è forte?

È sicuramente un inganno utilizzare vicende giudiziarie che hanno colpito l'opinione pubblica per sostenere che con la riforma non si commetteranno più errori di giudizio. È infatti unanimemente riconosciuto che gli articoli della Costituzione modificati nulla hanno a che vedere con i contenuti della giurisdizione. A meno di voler ritenere, come da ultimo incautamente affermato dal Ministro Nordio, che sarà il timore di subire sanzioni disciplinari da un'Alta Corte divenuta più severa a rendere più prudenti i magistrati e ad indurli a non emettere sentenze sgradite alla classe politica e disallineate rispetto alle strategie di governo del Paese. Nessuna migliore conferma dei veri obiettivi di questa riforma.

***In un articolo apparso su questa Rivista** Giuseppe Santalucia ha segnalato un altro "pasticciaccio" della legge di revisione. Un pasticcio non di poco conto ovvero che in applicazione del principio del giudice naturale precostituito la sezione disciplinare del Csm dovrebbe essere mantenuta in funzione in quanto giudice disciplinare "precostituito" competente a giudicare gli illeciti dei magistrati che eventualmente saranno commessi sino alla costituzione dell'Alta corte. Che ne pensi? Un altro pasticcio e ulteriori costi?*

Santalucia ha pienamente ragione. È da ricordare che ai sensi del primo comma dell'art. 8 della legge di riforma nel termine di un anno dovranno essere approvate le leggi attuative del nuovo assetto costituzionale e che ai sensi del capoverso del medesimo articolo fino alla data di entrata in vigore di dette leggi continueranno ad applicarsi le norme vigenti. E poiché, come osserva Santalucia, andrebbe riscritto l'intero statuto disciplinare, presumibilmente con l'introduzione di nuove fattispecie di illecito adeguate alla peculiarità delle funzioni e dei ruoli delle due categorie di magistrati e con un inasprimento delle sanzioni, il principio di affidamento dei destinatari del precetto, quello che impedisce la retroattività di norme sanzionatorie modificative *in peius* e il diritto costituzionale dell'incolpato a non essere distolto dal proprio giudice naturale precostituito per legge comporterebbero che per gli illeciti commessi prima della sua istituzione

l'Alta Corte non potrebbe giudicare. Ne deriverebbe che in ordine a detti illeciti resterebbe ferma la vigente giurisdizione della sezione disciplinare e che l'attuale Csm dovrebbe continuare a svolgere detta funzione per tutti i fatti commessi prima dell'entrata in vigore della legge istitutiva dell'Alta Corte.

Un bel pasticcio, come si vede, che pone anche in discussione i tempi di sopravvivenza dell'attuale organo di autogoverno.

Tra le tante cose che sono state dette con riferimento alla finalità della riforma si annovera quella che la riforma costituzionale rappresenta la risposta più adeguata a un'intollerabile invadenza dei giudici, trattasi di affermazione riferita più all'esercizio della funzione giurisdizionale civile che non all'esercizio dell'azione penale; considerato che i giudici agiscono solo ed esclusivamente su impulso di parte come è possibile limitare l'esercizio della giurisdizione con disposizioni di natura ordinamentale e rango costituzionale? Limitare l'esercizio della giurisdizione potrebbe significare limitare la tutela dei diritti, salvo che non si tratti di un altro inganno.

Da magistrata che ha svolto quasi esclusivamente funzioni civili rispondo che è stata proprio la latitanza del legislatore in tanti settori dell'ordinamento che attengono ai diritti fondamentali delle persone a rendere necessarie risposte di giustizia ad istanze di tutela dei cittadini; tali risposte, polemicamente definite come arbitrari atti di "supplenza dei giudici", in realtà caricano gli stessi giudici di un peso e di una responsabilità enormi rispetto agli altri poteri, e soprattutto al decisore politico, dimostratosi incapace di svolgere il suo ruolo. È certamente un inganno far credere che limitare l'esercizio della giurisdizione in tema di diritti quando il Parlamento non legifera si risolverebbe in una garanzia di migliore tutela dei cittadini.

Vorrei da ultimo osservare che questa campagna di discredito della magistratura a sostegno del Sì al referendum non solo ha spaccato profondamente il Paese, ma ha creato o ha cercato di creare nei confronti di un potere dello Stato un forte clima di sfiducia che certamente influirà sulla serenità di coloro che entreranno in un'aula giudiziaria.

Eppure in questo tempo così difficile di contrasti internazionali, di guerre e di sovranismo non dovrebbe mai essere abbandonata la linea maestra della fiducia. E forse potrebbe essere sufficiente applicare i principi di lealtà, di rispetto e di responsabilità tra le istituzioni per essere

fedeli ai valori della Costituzione.