

Collana di Studi

15

Ricordando Alessandro Pizzorusso

*Il Consiglio superiore della magistratura,
tra modello costituzionale e prospettive di riforma*

a cura di

Elena Malfatti e Roberto Romboli



2025

CONSULTA ONLINE

Ricordando Alessandro Pizzorusso
***Il Consiglio superiore della magistratura,
tra modello costituzionale e prospettive di riforma***

a cura di
Elena Malfatti e Roberto Romboli

Collana di studi di Consulta OnLine
15

***Il volume raccoglie i contributi del convegno
Ricordando Alessandro Pizzorusso
“Il Consiglio superiore della magistratura,
tra modello costituzionale e prospettive di riforma”
svoltosi presso l’Università di Pisa il 13 dicembre 2024***

Giugno 2025

ISBN: 979-12-81326-07-1

Editore Consulta OnLine - CF 90078670107

Via Balbi 22 - 16126 Genova

info@giurcost.org



INDICE

<u>Presentazione</u>	IX
Elena Malfatti, Roberto Romboli	
Giampietro Ferri	1
<u>Introduzione al tema</u>	
Barbara Randazzo	17
<u>La proposta di riforma costituzionale della magistratura: il contesto e le garanzie europee</u>	
Andrea Morrone	27
<u>Sulla “riforma della giustizia” del Governo Meloni. Un ibrido senza decisione</u>	
Filippo Donati	39
<u>Il Consiglio superiore della magistratura, tra modello costituzionale e prospettive di riforma</u>	
Ettore Squillace Greco	49
<u>Brevi note sulla riforma costituzionale del CSM</u>	
Francesco Perchinunno	57
<u>La riforma del CSM e il difficile innesto nell’assetto costituzionale</u>	
Antonello Cosentino	69
<u>La separazione delle “carriere” dei giudici e dei pubblici ministeri nel disegno di riforma costituzionale all’esame delle camere</u>	
Giovanni Serges	83
<u>Separazione delle carriere e trasformazione del CSM. Tra indifferenza per i grandi problemi della giurisdizione e tentativi di avvicinamento del pubblico ministero al potere esecutivo</u>	
Francesco Dal Canto	95
<u>Testo e contesto della riforma costituzionale “Nordio” sulla separazione delle carriere</u>	
Ottavia Di Capua	109
<u>Il sorteggio per la componente togata del CSM: un leitmotiv sempre attuale</u>	
Alessandro Crini	119
<u>Brevi riflessioni sul pubblico ministero e le recenti prospettive di riforma</u>	
Nicola D’Anza	123
<u>Il morbo atavico del modello italiano di ordinamento giudiziario. Riflessioni brevi sull’evoluzione del careerismo dirigenziale dal fascismo al nuovo Testo Unico sulla dirigenza giudiziaria</u>	

Stefano Rovelli	137
<u><i>CSM e Ministro della giustizia: modello costituzionale e prospettive di riforma tra testo e contesto</i></u>	
Antonello Lo Calzo	155
<u><i>La stagione delle riforme dell'ordinamento giudiziario e la delicata figura del Vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura</i></u>	
Gaetano Azzariti	169
<u><i>La riforma costituzionale dell'ordinamento della giustizia affidata al caso</i></u>	
<u>Collaboratori del volume</u>	175

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L’esperienza del Professore al Csm ed i suoi scritti sul Csm. – 3. La riforma costituzionale in discussione davanti alle camere: la separazione delle carriere e la duplicazione del Csm; la sostituzione del metodo elettorale con quello del sorteggio; la creazione di un’Alta Corte disciplinare. – 4. La pratica di delegittimazione della magistratura: dal “cancro da estirpare” al “gruppetto di magistrati militanti”. La previsione di un test psicoattitudinale per l’ingresso in magistratura. – 5. Il Csm: “un’anomalia che il sistema politico italiano ha sopportato ormai troppo a lungo e che quindi è tempo di rimuovere”.

1. Premessa

Lo scorso anno il ricordo del Professore, in questa stessa aula, ebbe ad oggetto la sua esperienza nella consiliatura 1990-1994 del Consiglio superiore della magistratura, attraverso la ricostruzione di alcuni momenti importanti e la testimonianza diretta di Gaetano Silvestri che più di ogni altro divise con lui quella esperienza.

Allora pensammo anche di ripercorrere le “stagioni” successive sino a quella attualmente in corso, attraverso gli interventi di alcuni ex consiglieri i quali posero in rilievo gli aspetti considerati maggiormente rappresentativi della loro consiliatura.

Il volume che oggi presentiamo raccoglie gli atti di quella giornata di studio in onore di Alessandro Pizzorusso.

Il tema del convegno di oggi, pure dedicato al ricordo del nostro Maestro, scomparso nove anni fa, costituisce una specie di prosecuzione di quella giornata ed ha ad oggetto specificamente una riflessione sulle prospettive di riforma del Consiglio superiore della magistratura e sul progetto di riforma costituzionale che andrebbe ad incidere pesantemente sul modello previsto dalla Costituzione, fino forse a cancellarlo definitivamente. La consiliatura attualmente in corso potrebbe infatti rappresentare l’ultima in linea con lo stesso.

L’incontro, cui seguirà il volume che ne raccoglierà gli Atti, viene introdotto dal collega Giampietro Ferri, il quale ha dedicato consistenti scritti proprio alla storia ed al ruolo del Csm, al quale seguiranno una serie di interventi di alcuni consiglieri, di magistrati e di docenti universitari. Le conclusioni sono affidate a Gaetano Azzariti, noto costituzionalista della Sapienza di Roma.

Proprio l’andamento dei lavori che abbiamo immaginato, per questo convegno, sarebbe molto probabilmente piaciuto ad Alessandro Pizzorusso; giuristi autorevoli, impegnati sia sul piano teorico che in ambito istituzionale, vengono infatti affiancati – in un ideale giro di tavolo – da alcuni dottorandi, assegnisti, ricercatori. Giovani studiosi, dunque, quasi tutti provenienti da quella ‘Scuola pisana’ che Egli ha fondato, nella quale ha profuso notevolissime energie, e che da una generazione all’altra continua a indagare con passione anche i temi (come quello odierno) che furono cari al Maestro.

A tutti coloro che sono chiamati ad intervenire, il nostro più sentito ringraziamento per aver accettato di essere qui con noi a ricordare la figura e l’opera scientifica di Alessandro Pizzorusso.

* Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale e pubblico, Università di Pisa.

* Professore emerito di Diritto costituzionale, Università di Pisa, e componente del Consiglio superiore della magistratura.

2. L'esperienza del Professore al Csm ed i suoi scritti sul Csm

Il Professore ha avuto uno stretto legame con la magistratura, prima come magistrato, poi come autore di molte e importanti pubblicazioni scientifiche, attraverso le quali ha svolto un ruolo decisivo per il superamento della incomunicabilità tra quanti erano mossi da interessi prevalentemente pratici e gli studiosi dell'ordinamento giudiziario nell'ambito di differenti settori giuridici (filosofia del diritto, diritto processuale civile, diritto processuale penale) attraendo la materia agli studi del diritto costituzionale e sensibilizzando il mondo accademico sulla necessità di introdurla tra gli insegnamenti della facoltà di giurisprudenza.

Pizzorusso ci ha offerto approfondite riflessioni sul ruolo costituzionale del Consiglio superiore della magistratura, arricchite dalla esperienza fatta nella consiliatura 1990-1994.

Al proposito ha sempre valorizzato la funzione di collaborazione del Consiglio con gli altri organi dello Stato, come dimostrato dall'impegno, di cui sono stato testimone diretto, posto nel predisporre la relazione annuale sullo stato della giustizia nel 1991.

La relazione era dedicata all'esame dei principali problemi che avrebbe dovuto affrontare il legislatore per adempiere all'impegno (VII disp. trans., Cost.) di dare al paese una nuova legge sull'ordinamento giudiziario "in conformità alla Costituzione" e trattò pure i problemi di organizzazione del Csm e dei consigli giudiziari.

Di estremo interesse le considerazioni svolte in ordine alle conseguenze del principio costituzionale di subordinazione del giudice alla legge ed al significato di "legge" nell'art. 101, 2° comma, Cost.

Può valere la pena di riportare i passaggi più significativi del suo pensiero, in quanto ancora oggi di estrema attualità.

Egli rilevava come "la posizione d'indipendenza che la Costituzione riconosce ad ogni soggetto che esercita funzioni giurisdizionali non esclude tuttavia che il giudice si presenti anche nell'ordinamento italiano come 'soggetto alla legge' (...). L'indipendenza del giudice non comporta infatti per esso la libertà di determinare a suo arbitrio il contenuto dei propri provvedimenti, bensì la libertà di interpretazione dei testi normativi ai fini della individuazione delle norme da applicare ai casi concreti che giungono al suo esame. Se il giudice fosse libero di determinare a suo arbitrio il contenuto dei propri provvedimenti (...) invadendo il campo proprio di un diverso potere dello Stato, farebbe venir meno alla radice quella 'certezza' del diritto, della quale nessuno nega la funzione di garantire a tutti i cittadini, quale che sia la loro condizione giuridica e sociale, la pari fruibilità dei diritti e dei doveri, in attuazione del principio costituzionale di eguaglianza. (...) Ma la soggezione del giudice alla legge non può significare eliminazione di quel potere di interpretazione dei testi normativi che la storia ha dimostrato costituire un insopprimibile compito dei giuristi (...). Affermare la soggezione del giudice alla legge non significa peraltro dare per scontato che cosa debba intendersi per legge. In una società laica, quale è la nostra, l'individuazione delle regole che debbono essere osservate come diritto dello Stato costituisce anch'essa un'attività regolata dal diritto e precisamente da quella particolare categoria di norme le quali disciplinano il sistema delle fonti del diritto vigente nel nostro paese".

Soggezione alla legge significa quindi più propriamente "soggezione al diritto", in quanto le fonti non si riducono alla legge ed il diritto comprende i collegamenti che si sono venuti a stabilire tra i diversi ordinamenti locali, statali e sovranazionali (al tema, dedica parte delle proprie riflessioni Barbara Randazzo).

Nella scarsa fiducia verso una modifica parlamentare dell'art. 12 delle preleggi, il Professore suggeriva di introdurre questi principi come premessa alla nuova legge sull'ordinamento giudiziario.

All'intenso lavoro del Professore non fece seguito un'adequata attenzione ai risultati del medesimo da parte dei colleghi del Csm e dei soggetti politici il che determinò in lui una grande delusione. Scrive infatti Pizzorusso nei confronti dei primi: "elogi tanto sperticati quanto dimostrativi della loro sostanziale indifferenza al problema" e dei secondi: "la relazione, approvata anche dal plenum del Consiglio, è stata in pratica seppellita sotto una cortina di silenzio" e Gaetano Silvestri ricorda come "su quel progetto calò il plumbeo silenzio della politica, ma anche della magistratura associata".

Nei suoi studi sul Consiglio superiore nella forma di governo realizzatasi in Italia, Pizzorusso ha sottolineato come il modello di ordinamento giudiziario derivato dai principi costituzionali trovi la sua particolarità nella presenza del Csm e nel ruolo ad esso riconosciuto di amministrazione della giurisdizione in qualità di soggetto indipendente sia dagli organi politici, sia da quelli giurisdizionali.

Sulla natura dell'organo (politico-costituzionale o amministrativa), Egli osserva come il potere conferito al Consiglio nella materia della giurisdizione sia correttamente qualificabile come potere di indirizzo e, con riguardo alla qualificazione dello stesso come organo di "alta amministrazione", risponde che "il Consiglio non ha bisogno di simili complimenti ed il fatto di riceverli non modifica in alcun modo la consistenza delle sue attribuzioni".

A proposito del Csm come titolare di indirizzo politico e della sua supposta "politicizzazione", Pizzorusso rileva come il Consiglio segua un indirizzo del tutto indipendente da quello politico fissato dal governo, sottolineando che "certo si è che la natura dell'attività del Consiglio non potrà in alcun caso risultare 'depoliticizzata', a meno che non si ritenga di realizzare, in via di revisione della Costituzione, un ridimensionamento del Consiglio superiore simile a quello che è stato compiuto in Francia con la Costituzione del 1958".

Sul ruolo assunto dal Consiglio nel modello costituzionale, Pizzorusso rileva come "l'esperienza italiana potrà rappresentare forse un contributo importante agli sviluppi costituzionali del XX e magari del XXI secolo con riferimento ai paesi nei quali accade, come purtroppo talvolta accade anche da noi, che i politici valutino le sentenze dei giudici con lo stesso metro col quale misurano i loro propri comportamenti, così da vedere, nella condanna di un militante del proprio partito, un premeditato attacco alle loro idee o, nella condanna di un avversario, una sorta di dimostrazione di solidarietà" (sul contesto nel quale poi verrà a maturare l'attuale intento riformatore, anche di crescente conflittualità fra magistratura e politica, si soffermano Filippo Donati e Andrea Morrone).

Il ruolo assunto dal Csm risulta, per il Professore, essenziale per la garanzia della indipendenza dei magistrati, i quali si sono quindi ritenuti legittimati (in quanto garantiti) a svolgere indagini anche nei confronti di soggetti politici, "ciò spiega perché il Consiglio superiore sia divenuto il principale bersaglio degli attacchi di quanti sono stati colpiti da questa magistratura".

In ordine alla composizione del Csm, Pizzorusso parla della struttura del medesimo come una forma di democrazia partecipativa, in quanto "consente di porre in comunicazione tra loro due distinte aree di formazione del consenso, quella propria della politica generale e quella riservata ad una componente particolarmente qualificata della cultura nazionale, quale è quella dei giuristi".

Riguardo alla componente togata, sul presupposto del Csm quale organo di garanzia e a fronte della richiesta di una modifica della legge elettorale per ovviare al peso eccessivo delle correnti, Egli osserva come "non sembra comunque da mettere in discussione la necessità di realizzare un rapporto di rappresentatività fra i componenti togati del Csm ed i magistrati che debbono eleggerli. Il carattere rappresentativo è proprio del Consiglio superiore come attualmente composto a norma della Costituzione".

Per i laici, il Professore rileva come il fatto che vengano eletti dal parlamento non comporta che gli stessi siano titolari di un particolare rapporto con i partiti, dato che il parlamento non ha alcun potere di revocarli o di influenzarne in qualche maniera l'attività.

3. La riforma costituzionale in discussione davanti alle camere: la separazione delle carriere e la duplicazione del Csm; la sostituzione del metodo elettorale con quello del sorteggio; la creazione di un'Alta Corte disciplinare

Il disegno di legge costituzionale (c.d. Nordio) è conosciuto e pubblicizzato dalla stampa e nei dibattiti politici, e pure accademici, come una riforma tendente a realizzare la separazione delle carriere, allo scopo dichiarato di attuare il principio costituzionale della imparzialità e terzietà del giudice. In realtà non sarebbe affatto questo l'effetto costituzionalmente più rilevante della riforma - seppure sottolineato nella relazione illustrativa del ddl costituzionale (ancora, Donati e Randazzo), e nonostante che la riforma non appaia neutra rispetto al tema dei rapporti tra pubblico ministero e potere esecutivo (lo rilevano Francesco Dal Canto e Giovanni Serges; si sofferma sul punto, con accenti diversi, anche Morrone) - quanto invece appunto la configurazione di un nuovo Consiglio superiore, assai diverso da quello previsto dalla Costituzione ed in particolare da quello che si è venuto a realizzare nella realtà istituzionale del nostro paese dal 1958 ad oggi, attraverso le leggi attuative, la normativa secondaria dello stesso consiglio, le molte decisioni della Corte costituzionale, nonché della Corte di cassazione e dei giudici amministrativi.

Limitando questi rilievi introduttivi al modello costituzionale del Csm, la conseguenza che si fa discendere dalla separazione delle carriere è quella della creazione di due distinti Consigli, uno per la magistratura giudicante e l'altro per quella requirente, i quali, come si legge nella relazione illustrativa del progetto di riforma, sarebbero "del tutto sovrapponibili".

Al di là degli evidenti problemi pratici per lo svolgimento delle loro funzioni – si pensi alla organizzazione interna, ai pareri, alla c.d. attività paranormativa, alla relazione sullo stato della giustizia - creati dalla esistenza di due consigli, le conseguenze maggiori sono quelle di natura sistemica che andrebbero ad incidere sulla posizione costituzionale del Consiglio attraverso la creazione di due sottosistemi. Sul punto, si incentrano le analisi di Antonello Cosentino, Francesco Perchinunno ed Ettore Squillace Greco.

Non pare un caso che la Corte costituzionale, in occasione del giudizio di ammissibilità della richiesta di referendum abrogativo tendente appunto a realizzare la separazione delle carriere, abbia tenuto a sottolineare come tale risultato sia perseguibile attraverso la modifica della legge ordinaria, a costituzione invariata, "pur considerando la magistratura come un unico 'ordine', soggetto ai poteri dell'unico Consiglio superiore (art. 104)" (Corte cost. 37/2000 e 58/2022; corsivi aggiunti).

Come rilevato anche da alcuni sostenitori della separazione delle carriere (C. Pinelli, N. Zanon), la stessa non escluderebbe il mantenimento di un unico Consiglio, semmai articolato in due distinte sezioni.

Gli elementi che indubbiamente verrebbero ad incidere maggiormente sul modello costituzionale di Csm riguardano il sistema di selezione dei membri togati e di quelli laici, da un lato, e la sottrazione al Consiglio della funzione disciplinare attraverso la creazione di una Alta Corte disciplinare, dall'altro.

Decisivo per il mutamento della natura del Csm risulterebbe la sostituzione del criterio elettorale, indicato dal Costituente, con quello del sorteggio (puro per i togati e temperato per i laici). Al delicato nodo del sorteggio, dedicano più direttamente le proprie riflessioni ancora Dal Canto, Ottavia Di Capua e, per i suoi effetti sulla scelta del vicepresidente, Antonello Lo Calzo.

Come noto, quella della individuazione della legge elettorale per i togati è stata una vicenda assai travagliata che ha visto il succedersi di differenti soluzioni, perlopiù allo scopo, mai raggiunto, di limitare la influenza delle associazioni dei magistrati (c.d. correnti). Tutto ciò sempre nel rispetto della lettera della Costituzione e quindi nell'ambito dei sistemi elettorali.

Il passaggio al criterio del sorteggio segna una decisa rottura, dal momento che il significato della “elezione” dei membri del Csm è stato quello di realizzare un Csm rappresentativo del pluralismo delle posizioni culturali presenti nella magistratura e, ad evitare il corporativismo insito nell’autogoverno, pure del pluralismo di posizioni politiche presenti nella società civile ed espresse dalla elezione dei laici da parte del parlamento in seduta comune.

Si aggiunga che per i membri togati il progetto – a differenza dei laici e dei componenti dell’Alta Corte di disciplina - non prevede alcun requisito minimo, rinviando alla legge di attuazione solo per “numero e procedure”.

Applicare al Csm il sistema del sorteggio – utilizzato per collegi con funzioni consultive o di carattere tecnico – significherebbe spezzare il nesso tra l’ordinamento costituzionale ed il linguaggio della democrazia. Il sorteggiato infatti sarebbe estraneo al valore della democrazia ed al principio di rappresentanza.

Il viceministro Sisto, nel presentare un emendamento a nome di F.I. che eliminava il sorteggio per la componente laica, ha sostenuto che il sorteggio poteva risultare pericoloso per il rispetto del principio democratico.

L’ipotesi di un sorteggio era sembrata in un primo momento quasi uno scherzo o una provocazione.

Sul punto le Commissioni ministeriali Vietti e Scotti si erano espresse chiaramente in senso contrario, rilevando in maniera del tutto convincente come la pari dignità di ogni magistrato non equivale certo a significare che tutti sono ugualmente idonei al ruolo di consigliere del Csm e come la Costituzione richieda un metodo fiduciario che si pone in contrasto con il consigliere “per caso”. Il Costituente, si legge nella relazione della commissione Scotti, fissando la elettività, ha inteso richiamare il concetto di base fiduciaria ed un voto che riconosca idoneità, capacità, valenza istituzionale dell’eligendo. Il Csm non è un consiglio di amministrazione, ma un organo di garanzia, rappresentativo di idee, prospettive, orientamenti su come si effettua il governo della magistratura e su come si organizza il servizio giustizia.

L’allora ministro Bonafede, nel corso del Congresso nazionale della Anm che si tenne a Genova nel 2019, dichiarò la necessità di ripensare al sistema del sorteggio che fu poi in effetti cancellato.

Né è corretto sostenere, come fatto da alcuni, che il sistema contenuto nel progetto di revisione costituzionale sia già stato anticipato dalla legge Cartabia del 2022. In quel caso, infatti, il sorteggio è previsto per una situazione assolutamente eccezionale (mancanza del numero minimo dei candidati o della rappresentanza di genere), e comunque riguarda non il componente del Consiglio, ma il candidato che sarà poi sottoposto a votazione. Un consigliere quindi eletto e non sorteggiato, come accaduto per la consiliatura in corso per Andrea Mirenda.

I giudizi della dottrina specialistica sono stati in larga misura negativi e solo per citarne alcuni, si è parlato di “elemento solipsistico” (S. Bartole), di “soluzione bizzarra” (N. Zanon), di “esito affidato del tutto alla casualità” (M. Volpi), o che “ci sarebbe da ridere, se non ci fosse da piangere” (G. Silvestri). Qui si inserisce però, con accenti differenti, ancora il contributo di Morrone al convegno odierno.

Lo stesso Pizzorusso, pur senza ovviamente riferirsi alla proposta in esame, pare esprimere un giudizio certamente negativo allorché ritiene “imprescindibile che l’associazionismo giudiziario abbia ad esercitare un ruolo determinante in sede di elezione della componente togata; diversamente avremmo un’assemblea di notabili responsabili solo verso se stessi, quanto di meno utile si possa immaginare per gli obiettivi cui tende l’istituzione del Consiglio superiore della magistratura”.

Con il sistema previsto dal progetto di revisione costituzionale avremmo quindi un Consiglio (rectius due consigli) composto solo da membri di diritto e membri sorteggiati, l’unica elezione resterebbe quella di secondo grado del vicepresidente da parte del plenum.

Difficile condividere le ripetute affermazioni dei presentatori della riforma nel senso che la stessa si muoverebbe nel solco dei principi costituzionali e per dare attuazione ai medesimi.

A parte l'ovvia considerazione, nota a qualsiasi studente di giurisprudenza, nel senso che lo strumento per l'attuazione della Costituzione è rappresentato dalla legge ordinaria, mentre la revisione costituzionale può essere utilizzata, nei limiti fissati dall'art. 138 Cost., per portare una modifica della stessa, appare innegabile che il Consiglio superiore della magistratura risulterebbe, per quanto detto, un organo del tutto diverso da quello voluto dal Costituente ed attorno al quale si è venuto a realizzare quello che Pizzorusso ha chiamato il modello italiano di ordinamento giudiziario. Questo pur conservando lo stesso nome, le stesse competenze, la stessa presidenza, lo stesso rapporto tra laici e togati, ma non la stessa natura.

L'altra importante modifica della disciplina costituzionale del Csm sarebbe la sottrazione allo stesso della competenza attribuitagli dall'art. 105 Cost. in materia disciplinare per attribuirlo ad un organo esterno (Alta Corte di disciplina), composto secondo criteri che richiamano quelli previsti per la Corte costituzionale.

La funzione disciplinare, come noto, è attualmente esercitata da una commissione, chiamata sezione disciplinare, composta al pari di tutte le altre commissioni da sei consiglieri, ma che opera come un giudice e le cui decisioni sono ricorribili alle sezioni unite civili della Cassazione.

Evidente è l'importanza della funzione disciplinare per suggerire all'intero ordine il tipo di "buon magistrato", con la finalità non certo di spingere i magistrati al conformismo e neppure di tutelare, come era un tempo, l'onore ed il prestigio dell'ordine, quanto principalmente di alimentare la fiducia dei consociati verso l'amministrazione della giustizia.

La finalità della riforma viene indicata nella necessità di porre rimedio ad una giustizia corporativa e troppo domestica, nonché di tenere separate le funzioni amministrative (decisioni sulla vita professionale dei magistrati) da quelle giurisdizionali.

Sul primo aspetto è stato ampiamente dimostrato come l'affermazione risulti smentita dalla giurisprudenza della sezione disciplinare e dal confronto con la "giustizia disciplinare" nei riguardi di coloro che esercitano, ad esempio, le professioni di avvocato o medico o docente universitario (ancora, Cosentino e Squillace Greco); mentre sul secondo aspetto è intervenuta di recente la legge Cartabia introducendo significative modifiche.

In ogni caso molti sono i punti critici della riforma relativamente all'Alta Corte di giustizia: la limitazione della competenza disciplinare ai soli giudici ordinari con esclusione di quelli speciali (che la giustizia amministrativa non si tocchi, con la riforma, è più ampiamente messo in luce da Serges); la previsione per cui i componenti togati dovranno essere solo giudici di legittimità; la possibilità di appellare solamente alla stessa Alta Corte, con implicita deroga al principio dell'art. 111 Cost. che prevede che per le sentenze sia sempre ammesso il ricorso per cassazione (ancora, Donati e Squillace Greco).

La sottrazione di tale funzione al Csm significa amputare una funzione essenziale e depotenziare il peso costituzionale dell'organo.

4. La pratica di delegittimazione della magistratura: dal "cancro da estirpare" al "gruppetto di magistrati militanti". La previsione di un test psicoattitudinale per l'ingresso in magistratura

A proposito delle riforme, più o meno "epocali", della giustizia annunciate dal governo Berlusconi, Pizzorusso metteva in guardia sottolineando come "il clima venisse decisamente a deteriorarsi a causa di una maggioranza di governo la quale si era posta come obiettivo quello di delegittimare l'azione della magistratura di fronte all'opinione pubblica, tentando di convincere i cittadini che i giudici che svolgono accertamenti ed azioni nei confronti di soggetti politici sono in

realtà complici di un complotto e sono spinti a ciò da partiti genericamente indicati come “comunisti”. La magistratura non potrebbe agire nei confronti di quanti hanno avuto una investitura popolare e quindi una sorta di legittimazione democratica che determinerebbe una immunità dalle azioni giudiziarie (stante la natura non elettiva dei giudici)”.

Ognuno di noi ricorda le definizioni della magistratura come cancro da estirpare e dei magistrati come matti, mentalmente disturbati e con turbe psichiche o come persone antropologicamente diverse dalla razza umana: da qui l’idea di un test attitudinale per i giovani che intendessero partecipare all’esame di ammissione alla magistratura.

Tutto ciò allo scopo di delegittimare i magistrati e la loro attività.

Qualcosa di assolutamente simile si sta verificando anche con riguardo alla riforma costituzionale attualmente in discussione alle camere, anche la campagna in atto intende infatti minare la legittimazione della funzione giurisdizionale e l’accusa più ricorrente rivolta ai magistrati è quella di essere “politicizzati” e di volersi sostituire al legislatore. Frase divenuta ormai un classico: le leggi le fa il legislatore, i giudici debbono applicarle.

Il Professore ebbe a rilevare che la finalità di evitare la “eccessiva politicizzazione”, nasconde la volontà di combattere la maturazione culturale dei magistrati, auspicando una loro riduzione a quel ruolo di fedeli esecutori della volontà del potere che essi esercitavano in passato. “Ma, se così è, sembra evidente che chiunque abbia a cuore la valorizzazione del ruolo politico e culturale della magistratura – che significa altresì valorizzazione del ruolo delle altre categorie di giuristi, delle cui elaborazioni le sentenze dei giudici rappresentano un filtro, ma anche una cassa di risonanza – non ha altro che da respingere il disegno che sta alla base di questa parte del programma governativo”.

Una particolarità della attuale campagna, rispetto a quella cui il Professore faceva riferimento, è quella di essere maggiormente selettiva mettendo nel mirino non l’intera magistratura, bensì singoli magistrati: in fondo la magistratura sarebbe composta in generale da persone serie e laboriose, rispettose delle leggi, mentre solo una piccola parte – qualcuno ha pure dato i numeri: sarebbero in tutto centocinquanta su novemila – userebbe il proprio potere e la funzione giurisdizionale a scopi politici.

Scrive Nicolò Zanon: “riconosciuta la elevata professionalità e laboriosità della grande maggioranza dei giudici, quello che rovina il quadro è l’idea radicata in alcuni di svolgere un ruolo di vestali del controllo della legalità, che li porta in alcuni casi ad utilizzare il processo come uno strumento per raggiungere obiettivi di sistema e non per risolvere i casi singoli”, mentre il ministro Nello Musumeci ha sostenuto che “è solo una parte della magistratura che è ideologizzata, che si è formata in certi atenei (sic!) o magari nella Fgci (sic!)” e Sabino Cassese ha parlato di un “gruppetto di magistrati militanti”.

Ma come si entra a far parte del ristretto gruppetto dei magistrati militanti ideologicizzati?

La cosa appare molto semplice: è sufficiente pronunciare un provvedimento, non importa se in veste requirente o giudicante – la separazione delle carriere viene in questo caso giudicata irrilevante – che si ponga non in linea con la posizione ed il disegno politico della maggioranza governativa, come insegnano, tra gli altri, i recenti casi Apostolico, Gattuso, Lo Voi.

La Costituzione pone il principio per cui “tutti i provvedimenti giurisdizionali devono essere motivati” (art. 111, 6° comma), ma per entrare nel ristretto gruppetto di cui sopra la motivazione è del tutto irrilevante. I giudizi espressi nei confronti dei provvedimenti in alcuni casi sono fatti prima del deposito della motivazione e sulla base del solo dispositivo, e comunque mostrano chiaramente di prescindere dalle motivazioni delle decisioni commentate.

Il ministro della giustizia in carica ha spesso qualificato certi provvedimenti come “abnormi” e, riferendosi alla attività delle procure, ha definito i pubblici ministeri come superpoliziotti dotati di un potere smisurato che godono delle garanzie dei giudici ed ha parlato di “clonazione” di fascicoli,

di indagini “occulte ed eterne”, di “disastri finanziari”, come prassi diffuse e condivise dalle procure della repubblica.

Espressioni certamente forti da parte del ministro della giustizia (al cui rafforzamento di ruolo, già a Costituzione invariata, dedica parte delle sue riflessioni Stefano Rovelli), e che suscitano non poche perplessità, non solo per la loro inopportunità, quanto perché provengono da uno dei due soggetti istituzionali (accanto al procuratore generale della Cassazione) che ha la facoltà di esercitare l'azione disciplinare.

Indico, a caso, qualche ipotesi di illecito disciplinare: “grave violazione di legge determinata da ignoranza o negligenza inescusabile”, “adozione di provvedimenti adottati nei casi non consentiti dalla legge, per negligenza grave e inescusabile, che abbiano leso diritti personali” (art. 2, lettere *g* e *m*), d.lgs. 109/2006). Non risulta che in nessuno dei casi sopra menzionati sia stata esercitata l'azione disciplinare.

La legittimazione dell'attività giurisdizionale - e pure del riconoscimento di un sicuro spazio interpretativo che ha realizzato, accanto al diritto politico, anche un diritto giurisprudenziale – trova fondamento nella fiducia dei destinatari dei provvedimenti nelle persone che amministrano la giustizia, in quanto professionalmente preparate e che operano in maniera autonoma, indipendente e imparziale.

Per questo la campagna denigratoria attualmente in atto verso singoli magistrati viene a determinare un effetto assai grave sulla legittimazione dei loro provvedimenti, fondata appunto, come si diceva, sulla fiducia dei consociati nei loro confronti.

Una legge, anche quando non la si condivide, si rispetta perché approvata da coloro che sono stati votati come nostri rappresentanti e quindi in quanto espressione del principio di democrazia rappresentativa, mentre una sentenza, anche quando non la si condivide, si rispetta perché pronunciata da parte di un soggetto indipendente, imparziale e professionalmente preparato.

Anche alcuni atti normativi mostrano l'intento di delegittimare la magistratura. Si pensi al recente provvedimento di attuazione delle deleghe contenute nella legge Cartabia che ha introdotto tra le prove di esame per il concorso in magistratura il test psicoattitudinale.

La relativa disciplina non può che lasciare quanto meno perplessi. Sono infatti previsti test diretti a verificare “l'assenza di condizioni di inidoneità alla funzione giudiziaria, come individuate dal Consiglio superiore della magistratura”, attraverso “test psico-attitudinali individuati dal Csm nel rispetto delle linee guida e degli standard internazionali di psicometria”, nonché un “colloquio psicoattitudinale, diretto dal presidente della seduta [dell'esame orale] con l'ausilio dell'esperto psicologo (...) dinanzi alla commissione o alla sottocommissione competente per la prova orale, cui è rimessa la valutazione anche della idoneità psico-attitudinale”.

Il candidato, dopo aver superato tutte e tre le prove scritte (ed essendo quindi, nella sostanza, quasi vincitore del concorso, data la prassi di ammettere all'orale un numero assai vicino a quello dei posti messi a concorso), può essere “scartato” in quanto “non idoneo” alla funzione giudiziaria.

Da sottolineare che tale conclusione di inidoneità, secondo la norma “è motivata con la sola formula ‘non idoneo’”, di modo che il candidato escluso dopo aver superato le prove scritte, non potrà conoscere le ragioni della sua esclusione, ai fini di un eventuale ricorso o di porvi rimedio per un successivo tentativo di accedere alla magistratura.

Impossibile anche in questo caso non pensare ad una forma di delegittimazione dei magistrati, dal momento che una simile misura non risulta prevista per accedere a molte altre funzioni delicate ed importanti, quali ad esempio l'insegnamento di ogni ordine e grado, e che non mancano certo strumenti di verifica dell'equilibrio del magistrato successivi al suo ingresso nella magistratura, si pensi ad esempio alle valutazioni di professionalità.

5. Il Csm: “un’anomalia che il sistema politico italiano ha sopportato ormai troppo a lungo e che quindi è tempo di rimuovere”

Concludiamo con alcune affermazioni fatte da Pizzorusso con riferimento alle riforme della giustizia allora in atto, che conservano ancora oggi una indubbia attualità.

Egli rilevava che il dibattito sulla situazione della magistratura ordinaria si era troppo concentrato sul Consiglio superiore della magistratura, lasciando in ombra i problemi della lunghezza dei processi e della efficienza degli organi giudicanti e requiranti, che sono invece chiaramente i più importanti dal punto di vista dell’interesse generale del paese (ne accenna giustamente, nel suo intervento, Alessandro Crini).

A proposito del futuro assetto del Csm, osservava come “oscuri nuvole si addensano sul suo orizzonte e forti brontolii premonitori di tempesta già da tempo si sono fatti sentire (...) giorni bui si annunciano dunque per il modello italiano di ordinamento giudiziario, quale era venuto costruendosi intorno al Csm; ed in effetti è probabilmente nel vero chi pensa che il Csm rappresenta un’anomalia che il sistema politico italiano ha sopportato ormai troppo a lungo e che quindi è tempo di rimuovere”.

L’attualità del pensiero del Maestro è dimostrata dalle affermazioni assai ricorrenti in questi giorni secondo cui il Csm intenderebbe porsi quale terza camera che fa una politica di opposizione al governo, e dalla proposta avanzata da Enrico Costa di una commissione d’inchiesta monocamerale che dovrebbe controllare l’assegnazione degli incarichi, le valutazioni di professionalità, il fuori ruolo, l’attività extragiudiziaria e le responsabilità disciplinari. Una sorta di commissariamento del Csm. Così pure dalle parole di politici come Maurizio Gasparri, secondo cui: “il Csm è sempre stato un tallone di Achille della democrazia” o di illustri giuristi come Sabino Cassese, il quale ha definito il Csm come il “capo del personale” ed il “vertice malato” di un “corpo sano” (l’ordine giudiziario).

Tutto ciò certamente non intende significare che, in tema di organizzazione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura, tutto vada per il meglio e non vi siano aspetti da correggere o da migliorare, a partire dal noto problema del correntismo e della sua incidenza in primis sulle nomine di direttivi e semidirettivi (come dimostra il contributo di Nicola D’Anza; ma v., ancora, le cautele espresse da Cosentino). Significa soltanto che quella attualmente in discussione alle camere è una pessima riforma, che non risolve gli aspetti critici e che soprattutto opera in maniera radicale, eliminando un organo quale il Csm e tutta l’elaborazione seguita negli oltre sessantacinque anni dalla sua attuazione.

Una medicina che, con la finalità di curare una malattia, lo fa uccidendo il malato.

Durante la lavorazione del volume, purtroppo Lino Costanzo ci ha lasciato; a Lui, che ci aveva accolto generosamente e con entusiasmo nella Collana di Consulta OnLine, dedichiamo un pensiero di affetto e riconoscenza, sperando, con questo testo, di contribuire a onorarne la memoria e l’impegno scientifico.

GIAMPIETRO FERRI*
Introduzione al tema

SOMMARIO: 1. Un ricordo di Alessandro Pizzorusso. – 2. Il Consiglio superiore della magistratura: quale «modello costituzionale»? – 3. *Segue*. I suoi problemi alla luce dell'esperienza. – 4. *Segue*. Le riforme approvate: quali sono state le reali motivazioni? – 5. Il disegno di legge costituzionale del Governo n. 1917 del 2024: la separazione delle carriere dei magistrati giudicanti e requirenti e la previsione di due Consigli superiori. – 6. Il sorteggio dei consiglieri. – 7. L'Alta Corte disciplinare. – 8. Conclusioni.

ABSTRACT: The paper is essentially divided into two parts. The first part deals with the High Council for the Judiciary, with a focus on the "constitutional model" and its practice. The second part is dedicated to the draft constitutional law proposed by the Government, Bill No. 1917 of 2024, which provides for the separation of the careers of judges and prosecutors and the replacement of the High Council for the Judiciary with three bodies: the High Council for the Judges, the High Council for the Prosecutors and the High Disciplinary Court (acting as the disciplinary judge for both judges and prosecutors).

1. Un ricordo di Alessandro Pizzorusso

Desidero anzitutto rivolgere un cordiale saluto alle persone qui presenti e un sentito ringraziamento agli organizzatori per l'invito, che ho accolto volentieri, anche per il ricordo personale di Alessandro Pizzorusso.

Ho conosciuto il Professor Pizzorusso nel novembre del 1992 a Roma, nella sede del Consiglio superiore della magistratura, di cui era in quel tempo componente¹. Entrato nel suo ufficio con timore reverenziale – comprensibile per uno studioso alle prime armi che si trova al cospetto di un costituzionalista di chiara fama, considerato un Autore imprescindibile per gli studiosi della magistratura –, ebbi subito la percezione di una persona accogliente, gentile e disponibile. Oserei dire: alla mano. Gli parlai della ricerca che stavo per intraprendere sui rapporti tra il Consiglio superiore e il Presidente della Repubblica e della documentazione istituzionale su cui lavorare, per il cui reperimento avvertivo qualche difficoltà. Il Professor Pizzorusso mi diede dei consigli utili, mi incoraggiò, annotò il mio indirizzo e mi spedì a pochi giorni di distanza una busta contenente copia di alcuni atti, tra i quali quello relativo alla revoca, da parte del Presidente della Repubblica Cossiga, della delega al Vice Presidente Galloni, disposta dopo un contrasto senza precedenti.

Trascorsi circa tre anni, gli inviai il libro frutto della mia ricerca² – dove le numerose citazioni degli scritti di Pizzorusso sono esercizio di un dovere professionale –, con una lettera di accompagnamento, e ricordo che mi rispose con grande cortesia.

Nel 2001, all'inizio dell'autunno, venni a Pisa per fargli omaggio personalmente della mia seconda monografia³, riguardante un altro tema, nel cui apparato bibliografico Pizzorusso compare molte volte in associazione a più di dieci pubblicazioni – a dimostrazione della pluralità dei suoi interessi scientifici e della vastità della sua produzione –, ma per una sfortunata circostanza non riuscii ad

* Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico, Università di Verona.

¹ Cfr. AA.VV., *Ricordando Alessandro Pizzorusso. La partecipazione di Alessandro Pizzorusso al Csm (1990-1994) e le successive "stagioni"*, Giuffrè, Milano, 2024.

² G. FERRI, *Il Consiglio Superiore della Magistratura e il suo Presidente. La determinazione dell'ordine del giorno delle sedute consiliari nella prassi costituzionale della presidenza Cossiga*, Cedam, Padova, 1995.

³ G. FERRI, *Il referendum nella revisione costituzionale*, Cedam, Padova, 2001.

incontrarlo. Non fu però un viaggio a vuoto perché incontrai Roberto Romboli – il primo degli allievi di Pizzorusso, che ha continuato egregiamente l’opera del Maestro con numerosissimi studi nell’ambito dell’ordinamento giudiziario e costituendo a sua volta il punto di riferimento di una scuola specializzata in tale settore, e anche in quello della giustizia costituzionale, molto attiva e nota non soltanto a livello nazionale – e, insieme a lui, Antonio Ruggeri e Rolando Tarchi, che si trovavano nel suo studio all’interno dell’Istituto di Diritto pubblico dell’Università. A distanza di non molti giorni apprezzai ancora una volta la gentilezza e la signorilità del Professor Pizzorusso, che mi mandò una lettera di ringraziamento, ricambiando con un estratto.

Non sono mancate in seguito altre occasioni di scambio scientifico ed epistolare, che riflettevano un modo di essere dell’accademia diverso da quello del tempo presente.

2. Il Consiglio superiore della magistratura: quale «modello costituzionale»?

L’incontro di oggi, nel ricordo di Alessandro Pizzorusso, è intitolato «Il Consiglio superiore della magistratura, tra modello costituzionale e prospettive di riforma».

L’intento degli organizzatori è quello di favorire «Una riflessione a partire dal disegno di legge costituzionale n. 1917 presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dal Ministro della Giustizia recante “Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare”».

Poiché nel titolo c’è un riferimento al «modello costituzionale» del C.S.M., ci si deve porre una domanda: qual è il «modello costituzionale»?

Stando alla letteratura giuridica, sono possibili due interpretazioni. Secondo una prima interpretazione, di carattere restrittivo, ancorata alla lettera dell’art. 105 Cost., il C.S.M. si configura come un organo meramente amministrativo, dotato delle sole competenze tassativamente indicate dalla Costituzione e dalle leggi attuative⁴.

Secondo un’altra interpretazione, di carattere estensivo, il C.S.M. non può essere invece considerato come un organo di mera amministrazione della magistratura, posto che, oltre alle funzioni previste dall’art. 105 Cost., della cui natura amministrativa – se si eccettua quella relativa all’adozione dei provvedimenti disciplinari – non si può dubitare⁵, può esercitare funzioni di natura politica in senso lato, che non sono espressamente previste dalla Costituzione, ma devono ritenersi

⁴ Sulla letteratura che si è espressa in tal senso, cfr. G. FERRI, *Il Consiglio Superiore della Magistratura e il suo Presidente*, cit., 26 ss., nota 43.

⁵ «La nozione del Consiglio come organo amministrativo deriva dal fatto che ad esso sono state attribuite dalla Costituzione [...] funzioni in precedenza attribuite al potere esecutivo ed il cui esercizio da parte di questo costituiva fonte di pericolo per l’indipendenza della magistratura. Si tratta di [...] funzioni [...] della cui originaria natura amministrativa nessuno ha mai dubitato e che non hanno certamente cambiato natura per il solo fatto di venir trasferite [...] al Consiglio superiore». Così A. PIZZORUSSO, *Problemi definitivi e prospettive di riforma del C.S.M.*, in *Quad. cost.*, 1989, 475 s. V. anche Id., *Il Consiglio superiore della magistratura nella forma di governo vigente in Italia*, in *Questione Giustizia*, 1984, n. 2, 287 ss. e 297 ss.

La qualifica di organo di «alta amministrazione», attribuita non di rado al Consiglio (v., ad es., F. GUIZZI, *Consiglio superiore della magistratura: un’istituzione inquieta*, in *Mondoperaio*, 1984, n. 5, 27), assume – secondo A. PIZZORUSSO, *Problemi definitivi e prospettive di riforma del C.S.M.*, cit., 477 – «un significato genericamente rivalutativo, tendente ad affermare l’elevatezza e l’importanza dei compiti affidati al Consiglio», senza aggiungere nulla «dal punto di vista tecnico». Se questa è, come si deve ritenere, la ragione dell’uso dell’aggettivo «alta», si può comprendere perché taluni, volendo sottolineare maggiormente l’importanza del ruolo e delle funzioni consiliari, abbiano potuto affermare che, per il C.S.M., la definizione «più appropriata» è quella di organo di «altissima amministrazione» (G. FERRARI, voce *Consiglio superiore della Magistratura*, in *Enc. giur.*, VIII, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 1988, 36, il quale ricorda che tale espressione fu usata dal Presidente della Repubblica Cossiga nel discorso del 19 dicembre 1985 dinanzi al *plenum*).

implicate nel ruolo di garanzia dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura ordinaria che la Costituzione assegna al Consiglio⁶.

Della sussistenza dei due orientamenti interpretativi, anche nell'ambito politico-istituzionale, si trova traccia in un intervento di Pizzorusso pubblicato sulla stampa quotidiana nei primi anni Novanta del secolo scorso⁷, in un momento di forte tensione tra i poteri dello Stato per il veto posto dal Presidente Cossiga all'inserimento all'ordine del giorno del C.S.M. di alcuni punti riguardanti l'ordinamento giudiziario e l'amministrazione della giustizia, con possibili riflessi sul diritto processuale⁸. Replicando al Ministro della Giustizia Martelli, che aveva lamentato l'esorbitanza del C.S.M. dai limiti costituzionali, Pizzorusso, mostrando di essere in sintonia con il secondo orientamento interpretativo, scrive:

«L'argomentazione del ministro Martelli è quella che è stata sviluppata per primo, a quanto mi consta, da Mario Bessone e che è stata poi ripresa [...] da altri giuristi della stessa area politica» (quella socialista). «Essa prende le mosse dall'art. 105 della Costituzione e consiste nel dare a questo articolo una lettura restrittiva; in base a tale lettura, poiché in questo articolo si legge che al Csm spettano "le assunzioni, le assegnazioni ed i trasferimenti, le promozioni ed i provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati", quest'organo non potrebbe fare nulla che non corrispondesse a questi cinque tipi di provvedimenti»⁹. «A questa argomentazione è stato [...] risposto molte volte con argomenti di carattere sistematico e con argomenti tratti dalla lettura altrettanto puntuale di altri articoli della Costituzione». «Gli argomenti di carattere sistematico si fondano sulle origini storiche del problema. Quando Ludovico Mortara, verso la fine del XIX secolo, e Piero Calamandrei, agli inizi del XX, affermarono l'opportunità di realizzare una forma di

⁶ Sulla letteratura che si è espressa in tal senso, cfr. ancora G. FERRI, *Il Consiglio Superiore della Magistratura e il suo Presidente*, cit., 27 s., nota 43.

⁷ A. PIZZORUSSO, *Le ragioni del Csm*, in *la Repubblica*, 6 dicembre 1991.

⁸ Cfr. G. FERRI, *Il Consiglio Superiore della Magistratura e il suo Presidente*, cit., 189 ss.

Ritornando di recente sulla vicenda – di cui, come membro del Consiglio, fu testimone diretto –, e collocandola storicamente in uno scenario conflittuale tra due diverse visioni circa l'assetto costituzionale del potere giudiziario, M. PATRONO, *Chi ha ucciso la prima Repubblica? Indizi di colpevolezza nelle carte del CSM 1990-1994, e altri indizi*, la Bussola, Roma, 2024, 70 s., ha parlato di materia «regolata in parte da norme dell'ordinamento giudiziario» e «in parte da norme processuali». A suo giudizio, «quindi è probabile che in quella occasione avessero ragione e torto entrambi» (il C.S.M. e il Presidente della Repubblica).

⁹ Tra gli scritti di Mario Bessone che meglio esprimono la sua concezione restrittiva del ruolo del C.S.M., cfr. M. BESSONE, *Giudiziario e politica. Il caso del Csm*, in *Dem. dir.*, 1985, n. 6, 155 ss.

Tuttavia, per dar conto appropriatamente della sua posizione sulla delicata questione e comprendere il contesto storico in cui è stata espressa, pare opportuno riportare alcuni passaggi di uno scritto coevo dello stesso Autore (che fu membro laico del C.S.M. nella consiliatura 1981-1986): le «norme costituzionali» trasmettono «un'immagine complessa» del C.S.M. (il quale esercita una serie di attività «che per il loro stesso oggetto sono situate al punto di interferenza tra l'amministrazione e la politica [...] qualcosa di molto più sfuggente e più complesso delle attività di alta amministrazione [...]). «Ma non l'immagine» di un organo «in posizione istituzionale di protagonista della politica» perché esso è estraneo al circuito democratico, anche se molto «spinge in questo senso» nell'«inquietante scenario degli anni Ottanta» (con un «ordinamento giudiziario ormai tutto nel segno dell'arretratezza», che mette il Consiglio nella condizione di «esercitare poteri di un'estensione certamente impreveduta nel disegno costituzionale», e l'emergere di una «ideologia del potere giudiziario» che teorizza una «giurisprudenza creativa di nuovi "diritti" e nuovi "doveri"» e, al «punto più alto della sua elaborazione», «tende a legittimare la soggettività politica della magistratura con una nuova dialettica di rapporti da attivarsi tra magistratura» stessa e «società civile»). «A una legislazione di riforma» del C.S.M. «si devono domandare strumenti» che gli «consentano sempre più di essere luogo di efficace amministrazione del potere giudiziario. E, quando lo esigono le interferenze della politica, anche luogo di una politica del potere giudiziario, che tuttavia non diventi *la* politica. Molti oggi respingono l'idea di una riforma» del C.S.M. «che segni questo limite. Ma è un limite costituzionalmente obbligato» (M. BESSONE, *Magistratura e sistema politico. L'inquietante scenario degli anni Ottanta*, in *Rass. dir. civ.*, 1985, I, 307 ss.).

Per quanti riguarda i successivi contributi sul tema dei giuristi di area socialista, può vedersi M. PATRONO, *Scenari per una riforma del Consiglio superiore della magistratura*, in *Quad. cost.*, 1989, 447 ss.

“autogoverno” della magistratura [...] l’unica ragione che addussero muoveva dalla constatazione che l’esercizio da parte dei ministri della Giustizia dei poteri di gestione del personale nei confronti dei magistrati aveva consentito e consentiva loro di esercitare indebite influenze sulle attività che i magistrati svolgevano [...] e comunque poneva questi ultimi in una condizione di sudditanza, anche se meramente potenziale, nei confronti del potere esecutivo [...]. «Se questa è la ragione storica del trasferimento, dal ministro della Giustizia al Csm, delle funzioni amministrative mediante le quali viene gestito il personale della magistratura, è chiaro che la determinazione di quali funzioni siano non va fatta interpretando letteralmente il solo art. 105 della Costituzione, ma rifacendosi alle ragioni della decisione adottata dall’Assemblea costituente, le quali comportano evidentemente che al Csm dovessero essere trasferite *tutte* le funzioni amministrative suscettibili di essere utilizzate per influenzare indebitamente i giudici ed i pubblici ministeri e non solo *alcune* di esse»¹⁰. «Accanto agli argomenti di carattere sistematico – che mi sembrano decisivi – non mancano [...] argomenti di carattere letterale ed il più forte di essi è quello che si ricava dall’art. 110 della Costituzione, il quale stabilisce che, “Ferme le competenze del Consiglio superiore della magistratura, spettano al Ministro della Giustizia l’organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia”». «Tale articolo indica infatti implicitamente, ma del tutto chiaramente, quale sia il discrimine delle competenze amministrative relative al funzionamento degli uffici giudiziari: al Csm spettano le funzioni relative allo *status* dei magistrati [...], al ministro le altre funzioni che riguardano la Giustizia ma non toccano tale *status*»¹¹. Il confronto in sede scientifica tra due diverse “visioni” circa il ruolo e le funzioni del C.S.M. – o, se si preferisce, tra due diversi «modelli» dell’organo in questione¹² –, che non sempre però si pongono in netta antitesi l’una all’altra¹³, è stato stimolato dalla prassi costituzionale, la quale dà conto dell’esercizio, da parte del Consiglio, di funzioni c.d. atipiche, ossia non previste dalla Costituzione e dalla legge¹⁴, che ha contribuito ad accrescere il “peso” dell’organo nel sistema istituzionale¹⁵.

¹⁰ A proposito dell’«attività svolta dall’Assemblea costituente per elaborare gli articoli 101 e seguenti della Costituzione», Alessandro Pizzorusso, in un libro che rappresenta uno dei testi fondamentali per gli studiosi dell’ordinamento giudiziario, scrive che essa «fu chiaramente animata dall’intento di fare della magistratura italiana un’istituzione» indipendente dall’«esecutivo», «dal quale erano venute in passato le più pesanti interferenze» (A. PIZZORUSSO, *Introduzione*, in Id. (a cura di), *L’ordinamento giudiziario*, il Mulino, Bologna, 1974, 24). In senso conforme, tra gli altri, G. NEPI MODONA, *L’indipendenza della magistratura ordinaria*, in Id. (a cura di), *Stato della Costituzione*, il Saggiatore, Milano, 1998, 427.

¹¹ A. PIZZORUSSO, *Le ragioni del Csm*, cit.

¹² S. BARTOLE, *Consiglio superiore della magistratura: due modelli a confronto*, in *Quad. cost.*, 1989, n. 3, 427 ss.

Altro è, naturalmente, il riferimento al modello italiano di C.S.M. inteso come “esemplare” (cioè, come “tipo” avente le caratteristiche strutturali e funzionali delineate dalla Costituzione): un «modello assai studiato e replicato all’estero». Cfr. F. DONATI, *Dal CSM ai Consigli di Giustizia europei. L’incerta diffusione di un modello costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2021, n. 2, 355 ss.

¹³ La posizione espressa da M. BESSONE, *Magistratura e sistema politico*, cit. (v. *supra*, nota 9) è significativa al riguardo. Come pure quelle di F. BONIFACIO, G. GIACOBBE, sub art. 105, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, II, Art. 104-107, Zanichelli-Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1986, 101 e di G. SILVESTRI, *Consiglio superiore della magistratura e sistema costituzionale*, in *Questione Giustizia*, 2017, n. 4, 19 ss.

Critica l’«estremizzazione della contrapposizione» tra le due tesi, riconoscendole però il pregio di «segnalare le carenze dell’una e dell’altra», G. ZAGREBELSKY, *Editoriale*, in *Quad. cost.*, 1989, 423 ss. e *Indipendenti ma non oppositori*, in *La Stampa*, 5 agosto 1994.

¹⁴ Sulle funzioni atipiche del C.S.M. e sui problemi costituzionali posti dal loro esercizio, può vedersi la Relazione della «Commissione presidenziale per lo studio dei problemi relativi alla normativa e alle funzioni del Consiglio superiore della magistratura», istituita con d.p.r. il 26 luglio 1990 e presieduta da Livio Paladin, allegata al Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica del 6 febbraio 1991, in A.S., X Leg., D.d.l. e Rel., Doc. I, n. 9.

¹⁵ Sul processo di graduale crescita della statura politica del C.S.M., cfr. G. FERRI, *Magistratura e potere politico. La vicenda costituzionale dei mutamenti del sistema elettorale e della composizione del Consiglio Superiore della Magistratura*, Cedam, Padova, 2005 e la letteratura ivi citata.

Ciò è avvenuto, inizialmente, senza incontrare resistenze, né da parte delle forze politiche né da parte delle istituzioni, le quali hanno anzi assecondato la tendenza espansiva del Consiglio¹⁶.

Il dissenso, da parte di alcuni partiti della maggioranza (specialmente, il Partito socialista¹⁷), si è manifestato negli anni Ottanta, quando gli interventi della magistratura e i comportamenti del Consiglio sono stati percepiti come ostili¹⁸.

3. Segue. I suoi problemi alla luce dell'esperienza

Per preparare il terreno alla discussione sul disegno di legge costituzionale n. 1917 presentato dal Governo, è opportuno porsi un'altra domanda: quali sono i problemi del C.S.M. alla luce dell'esperienza di tanti anni di governo autonomo?

Possiamo individuarne quattro.

1. L'eccessivo potere delle correnti dell'Associazione nazionale magistrati. Nate come forme di aggregazione politico-ideale, le correnti – secondo l'opinione prevalente in dottrina¹⁹ – hanno svolto per alcuni anni una funzione positiva, perché hanno contribuito alla crescita culturale della magistratura, al rafforzamento della giurisdizione quale fondamentale presidio dei diritti individuali e al rinnovamento dei settori più arretrati della legislazione²⁰. Le correnti hanno anche concorso a valorizzare il ruolo del C.S.M., sia per quanto riguarda la funzione di tutela dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura, sia per quanto riguarda la funzione di governo dell'istituzione giudiziaria. Il modo di essere delle correnti è però mutato nel corso del tempo. Le diverse identità politico-ideali si sono gradatamente scolorite e le correnti – i cui segnali di involuzione si erano manifestati già nei primi anni Ottanta del secolo scorso, in concomitanza con l'insorgere della crisi dei partiti "storici" – sono diventate essenzialmente organizzazioni di potere²¹. La "logica

¹⁶ Cfr., criticamente, S. BARTOLE, *Materiali per un riesame della posizione del Consiglio superiore della magistratura*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1975, II, 3 ss.

¹⁷ Cfr. S. ANDÒ, *Partiti dei giudici e giudici di partito*, s.d., supplemento a *Argomenti socialisti*, 1989, n. 12.

¹⁸ A. PIZZORUSSO, *Il Consiglio superiore della magistratura nella forma di governo vigente in Italia*, cit., 299, nota 31, ricorda che al tempo del I Governo Craxi, nelle dichiarazioni programmatiche del 9 agosto 1983, si parlava di «adottare le opportune iniziative per la riforma del sistema elettorale del Consiglio superiore della magistratura per evitare l'eccessiva politicizzazione dei suoi componenti», cogliendo in queste parole i segnali di quel dissenso sull'operato dell'organo che si manifesterà apertamente e ripetutamente in seguito.

¹⁹ Cfr., tra gli altri, E. CHELI, *Caratteri del conflitto ideologico nella magistratura italiana*, in IDEM, *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, il Mulino, Bologna, 1978, 140; M. DOGLIANI, *Note a margine della relazione del Csm sullo stato della giustizia*, in *Questione Giustizia*, 1990, 571; A. PIZZORUSSO, sub art. 108, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, III, Art. 108-110, Zanichelli-II Foro Italiano, Bologna-Roma, 1992, 108 ss.; L. FERRAJOLI, *Associazionismo dei magistrati e democratizzazione dell'ordine giudiziario*, in *Questione Giustizia*, 2015, n. 4, 178 ss.

Per un'opinione critica, invece, cfr. G. BOGNETTI, *Considerazioni sul potere giudiziario*, in *Ind. pen.*, 1994, 443 e 448.

²⁰ La forte spinta data dalle correnti al superamento dell'assetto piramidale della magistratura ha ampliato gli spazi di libertà all'interno dell'ordine giudiziario, creando le condizioni favorevoli al promovimento, da parte dei singoli magistrati, di azioni che hanno stimolato l'intervento del legislatore o della Corte costituzionale. Cfr. G. LATTANZI, *La «carriera» dei magistrati tra vecchio e nuovo ordinamento giudiziario*, in *Quad. cost.*, 1983, 141 ss., il quale rileva però che la sensazione di indipendenza conseguente all'abbattimento della carriera è sconfinata talvolta in «sensazione di irresponsabilità», ripercuotendosi negativamente sull'amministrazione della giustizia.

²¹ «Il progressivo scolorirsi di motivazioni ideologiche sottostanti la formazione dei gruppi della Associazione nazionale magistrati, spesso mette a nudo la funzione di tutela degli interessi dei magistrati che ad essi fanno capo [...]. Oggi – salva la particolare caratterizzazione di Magistratura democratica, che, anche per le ridotte dimensioni, la sottrae in parte al discorso ora svolto – la ragione di affiliazione alle correnti [...] è sempre più quella della ricerca di protezione, non solo quando il magistrato chieda qualcosa di eccessivo e non dovuto, ma addirittura quando chieda soltanto il lecito e dovuto». Così V. ZAGREBELSKY, *Tendenze e problemi del Consiglio superiore della magistratura*, in *Quad. cost.*, 1983, n. 1, 129. V. anche, tra gli altri, L. VIOLANTE, *Magistrati*, Einaudi, Torino, 2009, 176.

dell'appartenenza" – qui sta il punto – si è riverberata sull'attività del Consiglio (si pensi, in particolare, alle nomine dei dirigenti degli uffici giudiziari²²), con pregiudizio per la sua imparzialità.

2. L'inadeguatezza, o comunque la non piena adeguatezza, della componente laica rispetto al ruolo che dovrebbe svolgere in conformità allo spirito della Costituzione: impedire la formazione di una "casta chiusa", contrastando favoritismi e "giochi di scambio" all'interno della magistratura, a garanzia del corretto funzionamento del Consiglio²³. Si tratta di una valutazione di ordine generale, che non può certamente accomunare in senso negativo tutti i consiglieri laici che hanno esercitato il loro mandato. Ma già negli anni Ottanta del secolo scorso autorevoli osservatori, testimoni diretti delle dinamiche consiliari, avevano rilevato criticamente che i componenti laici hanno costituito talvolta alleanze di governo con gruppi di togati²⁴ o assunto atteggiamenti "di distacco"²⁵, che non hanno giovato al buon funzionamento del C.S.M. In seguito, voci autorevoli si sono levate contro il modo di agire di alcuni consiglieri laici, denunciando atteggiamenti "di parte", non consoni al ruolo²⁶. Nella presente consiliatura si è spesso parlato di un'alleanza tra i membri laici designati dai partiti di governo e i membri togati appartenenti alla corrente di Magistratura indipendente, con la formazione di una "maggioranza di destra" in seno all'organo²⁷, e si sono registrate tensioni per il ruolo "di parte" esercitato dal Vice Presidente²⁸.

3. Le carenze nell'esercizio della funzione di "governo" della magistratura²⁹. Infatti, se è vero che vi è stato un periodo storico in cui il Consiglio, presa consapevolezza del proprio ruolo all'interno di uno scenario "nuovo", si è «rafforzato come organo di governo della magistratura, di controllo degli ineliminabili momenti burocratici della sua organizzazione, di garanzia per la collettività della

²² Questione spinosa e risalente nel tempo. Cfr., tra gli altri, G. PALOMBARINI, *Per un Consiglio superiore della magistratura più forte*, in *Questione Giustizia*, 1983, 6 ss. ed E. PACIOTTI, *La questione dei dirigenti degli uffici giudiziari*, in A. Pignatelli, C. Viazzi (a cura di), *La professione del giudice: analisi e proposte di Magistratura democratica*, FrancoAngeli, Milano, 1985, 177 ss. V. anche, a commento della nuova disciplina in materia, F. PALLANTE, L. PEPINO, *Il conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi*, in G. Ferri (a cura di), *La riforma dell'ordinamento giudiziario (legge 17 giugno 2022, n. 71)*, Giappichelli, Torino, 2023, 3 ss.

²³ Cfr. V. ZAGREBELSKY, *La magistratura ordinaria dalla Costituzione a oggi*, in L. Violante (a cura di), *Storia d'Italia. Annali*, vol. 14, *Legge diritto giustizia*, Einaudi, Torino, 1998, 750 ss.

²⁴ V. ZAGREBELSKY, *Tendenze e problemi del Consiglio superiore della magistratura*, cit., 128.

²⁵ «Avviene che componenti laici, noti per una produzione scientifica [...] ispiratrice di linee giurisprudenziali progressiste ed attente ai valori cardine della Costituzione, si distinguano per un totale disinteresse rispetto ad una gestione dell'ordine giudiziario idonea a valorizzare quelle linee culturali, per una scarsissima partecipazione al dibattito, per una abitudine alla espressione del voto svincolata da ogni motivazione». Così S. SENESE, *Il Consiglio superiore della magistratura: difficoltà dell'autogoverno o difficoltà della democrazia?*, in *Questione Giustizia*, 1983, 538 ss.

Successivamente, da un punto di osservazione "privilegiato", si è però rimarcato il contributo positivo dato dai consiglieri laici provenienti dall'accademia. Membro togato del C.S.M. nella sesta e nella nona consiliatura, Vladimiro Zagrebelsky ha scritto che «l'origine professionale dei componenti laici ha avuto occasione di manifestarsi in modo differenziato. Se infatti talora la specifica dottrina di componenti docenti di diritto ha offerto rilevanti apporti al Consiglio», «è rimasta evanescente la componente dell'avvocatura, che potrebbe essere portatrice di esperienze e punti di vista propri. Si tratta di un profilo particolarmente negativo per la vita del Consiglio [...]». Cfr. V. ZAGREBELSKY, *La magistratura ordinaria dalla Costituzione a oggi*, cit., 751-752.

²⁶ C.F. GROSSO, *Fuori dal Consiglio i legulei di parte*, in *La Stampa*, 20 luglio 2010.

²⁷ Cfr., tra gli articoli di stampa, G. SALVAGGIULO, *Fratelli di toga*, in *La Stampa*, 16 luglio 2023 e F. GRIGNETTI, *Magistrati nelle correnti*, in *La Stampa*, 11 novembre 2024.

²⁸ Cfr., tra gli articoli di stampa, V. STELLA, *AreaDg all'attacco per il voto di Pinelli a Spiezia. «Sembra di essere tornati ai tempi dello Champagne»*, in *Il Dubbio*, 7 luglio 2023; S. MUSCO, *Csm, correnti progressiste contro Pinelli: «è allineato ai laici di centrodestra»*, in *Il Dubbio*, 19 aprile 2024.

²⁹ L'uso della parola «governo», riferita alla funzione o al ruolo del C.S.M., si riscontra in vari scritti: cfr., tra gli altri, G. VOLPE, voce *Ordinamento giudiziario generale*, in *Enc. dir.*, XXX, Giuffrè, Milano, 1980, 843; L. VIOLANTE, *Le quattro fasi della legislazione*, in O. Cecchi, E. Ghidetti (a cura di), *Profili dell'Italia repubblicana*, Editori riuniti, Roma, 1985, 488; F. BONIFACIO, G. GIACOBBE, sub art. 105, cit., nota 8, e 101; V. ONIDA, *I poteri di inchiesta nella istituzione giudiziaria*, in *Questione Giustizia*, 1986, 44 s.; G. FERRARI, *Consiglio superiore della Magistratura*, cit., 39.

deontologia giudiziaria»³⁰, è altrettanto vero che il suo operato ha mostrato dei limiti in relazione alla funzionalità della giustizia, che costituisce un servizio fondamentale per la collettività³¹.

4. Il cattivo funzionamento della giustizia disciplinare. Invero, le disfunzioni in questo delicato settore si sono verificate soprattutto durante i primi due decenni della vita consiliare, in un quadro normativo diverso da quello attuale. Poi la situazione è gradualmente migliorata³². Nel «corso dell'ultima» consiliatura – scrive Pizzorusso a metà degli anni Ottanta – «il controllo disciplinare ha finalmente cominciato a funzionare con modalità tali da avvicinarsi a quello che può essere considerato» come un «accettabile livello di efficienza»³³. Livello che è aumentato in seguito, sebbene vi siano ancora margini non trascurabili di miglioramento³⁴, che andrebbero sfruttati, perché nel «controllo sulla correttezza dei magistrati, sulla loro imparzialità ed indipendenza, sulla loro diligenza e laboriosità» la società «individua una garanzia collettiva, un “potere che limita il potere”, una remora agli abusi ed alle deviazioni, alle cattive prassi»³⁵.

Se si può ammettere che oggi l'operato della Sezione disciplinare del C.S.M. è nel complesso positivo, non si può negare però l'esistenza di un problema riguardo all'affermazione in concreto del principio di responsabilità per i magistrati che sbagliano. Principio che, alla luce dei limiti che incontra la responsabilità civile³⁶, potrebbe (e dovrebbe) trovare sul terreno disciplinare una risposta³⁷.

³⁰ S. SENESE, *Le vicende del pluralismo nella magistratura italiana*, in *Dem. dir.*, 1986, n. 4-5, 58.

³¹ Afferma che «compito» del C.S.M. «è di contribuire alla funzionalità dei servizi giudiziari» M. DEVOTO, *Il ruolo del Consiglio superiore della magistratura nell'ordinamento costituzionale dello Stato*, in A. Pizzorusso (a cura di), *L'ordinamento giudiziario*, cit., 291.

³² Per comprendere le difficoltà incontrate dalla giustizia disciplinare, può essere utile riportare un passaggio tratto da uno scritto di due giuristi, il primo dei quali fu componente del C.S.M. nella consiliatura 1976-1981: un rimedio ai «fenomeni più macroscopici di politicizzazione dell'apparato giudiziario» potrebbe consistere «nell'espansione dell'azione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura. Abolita la selezione delle promozioni, il potere disciplinare del Consiglio è infatti l'ultimo presidio, l'ultimo controllo tuttora esistente sulla qualità del lavoro del giudice [...]. Non vanno tuttavia nascoste le difficoltà [...] la composizione del Consiglio provoca a volte lo scambio di voti incrociati che si risolve in una tendenza prevalentemente assolutoria; esistono, e andrebbero denunciati con maggiore energia, meccanismi di autodifesa corporativa; esiste infine la legittima preoccupazione del Consiglio di non ledere attraverso lo strumento disciplinare l'indipendenza del giudice nel suo momento giurisdizionale» (cfr. F. MANCINI, P. MARCONI, *Il giudice e la politica*, in S. Amoroso, M. Baccanini [a cura di], *Una Costituzione per governare. La «grande riforma» proposta dai socialisti*, Marsilio, Venezia, 1981, 66).

Attente osservazioni riguardo ai problemi in concreto del giudizio disciplinare, che «finisce per toccare più la sostanza delle decisioni che la gestione e l'efficienza dell'amministrazione della giustizia», in S. BARTOLE, voce *Indipendenza del giudice (teoria generale)*, in *Enc. giur.*, XVI, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 1989, 3.

³³ «Mentre in passato questo controllo aveva riguardato soltanto casi marginali ed in taluni periodi era stato addirittura impiegato per fini di discriminazione ideologica, nella fase più recente non sono mancati casi nei quali la Sezione disciplinare del Consiglio superiore ha giudicato casi importanti, sia per l'entità e la qualità delle infrazioni, sia per il tipo di problemi che esse comportavano anche sul piano dell'inquadramento teorico». Cfr. A. PIZZORUSSO, *La responsabilità del giudice nel quadro del modello italiano di ordinamento giudiziario*, in *Quadrimestre*, 1985, 385 ss.

Sostanzialmente in linea con quello di Pizzorusso è il giudizio espresso a distanza di non molto tempo da Giancarlo Caselli, all'epoca componente del C.S.M., in una intervista pubblicata sulla stampa quotidiana: cfr. F. COPPOLA, *Il Csm che giudica i giudici è davvero così corporativo?*, in *la Repubblica*, 5 novembre 1987.

³⁴ G. SALVI, *L'iniziativa disciplinare: dati e valutazioni*, in *Questione Giustizia*, 2010, n. 5, 69 ss.

³⁵ N. ROSSI, *Il potere disciplinare*, in S. Mazzamuto (a cura di), *Il Consiglio Superiore della Magistratura. Aspetti costituzionali e prospettive di riforma*, Giappichelli, Torino, 2001, 69.

³⁶ Cfr. AA.VV., *La responsabilità civile dei magistrati*, a cura di G. Ferri e A. Tedoldi, E.S.I., Napoli, 2019.

³⁷ Della «positiva evoluzione del controllo disciplinare come «unica prospettiva reale che possa eventualmente risolvere il problema della responsabilità del giudice» parla A. PIZZORUSSO, *La responsabilità del giudice nel quadro del modello italiano di ordinamento giudiziario*, cit., 392.

4. Segue. Le riforme approvate: quali sono state le reali motivazioni?

Individuati i problemi, ci si deve porre un'ulteriore domanda: gli interventi del legislatore ordinario che hanno modificato la disciplina del C.S.M. sono stati ispirati dalla volontà di dare una soluzione agli stessi problemi?

In alcuni casi gli interventi sono stati motivati ufficialmente dalla necessità di contrastare la «politicizzazione» del Consiglio³⁸. Ma è questa la vera motivazione?

Durante la prima fase dell'esperienza repubblicana, terminata nel 1994, con l'uscita di scena dei partiti tradizionali, i cambiamenti della composizione e del sistema elettorale sono sempre stati realizzati per soddisfare le esigenze del sistema politico e, in alcuni casi, gli interessi specifici dei partiti di governo e delle correnti della magistratura vicine ad essi³⁹.

Per quanto concerne la seconda fase dell'esperienza repubblicana, in riferimento alla legge n. 44/2002⁴⁰, che rappresenta il primo intervento del legislatore sul C.S.M., si è ricorsi all'«eterogenesi dei fini» per denunciare che essa avrebbe prodotto effetti opposti a quelli voluti dal legislatore, il quale, mosso dall'obiettivo di limitare (se non addirittura di eliminare) il potere delle correnti, le avrebbe in realtà rafforzate⁴¹. Tuttavia, era fin da subito evidente che la previsione di collegi nazionali non avrebbe consentito ai candidati di essere eletti senza il sostegno delle tradizionali strutture associative e, dunque, che le correnti, sebbene «oscurate», avrebbero continuato a svolgere un ruolo di primo piano nella competizione elettorale. In considerazione della palese incongruità del mezzo (un sistema elettorale con collegi nazionali) rispetto al fine dichiarato dal legislatore (favorire l'accesso al Consiglio di magistrati indipendenti, estranei al sistema delle correnti), è lecito dubitare che l'operazione del legislatore mirasse a ridurre il potere delle correnti. Più plausibile è che, negando loro visibilità elettorale, il legislatore volesse delegittimarle: un'interpretazione che potrebbe essere avvalorata sia dal contesto politico in cui la legge è maturata – un contesto caratterizzato da forti tensioni tra la maggioranza governativa e la magistratura per una serie di iniziative giudiziarie che avevano colpito il *leader* della stessa maggioranza –, sia dall'impostazione della legge n. 44/2002, contenente una serie di norme di per sé incongrue rispetto agli obiettivi enunciati, ma tutte riconducibili ad una logica di fondo: quella della disapprovazione del modo di operare del C.S.M. e delle associazioni della magistratura. La riduzione del numero dei componenti elettivi (da trenta a ventiquattro), disposta al fine di migliorare l'efficienza dell'organo e di spingere il Consiglio ad occuparsi soltanto delle funzioni tipiche previste dalla Costituzione, esprimeva in realtà una riprovazione del suo operato, specialmente con riferimento all'esercizio di funzioni atipiche, fonte di attriti con il potere politico (si pensi, in particolare, al potere di esternazione utilizzato per difendere i magistrati attaccati da membri del Governo e/o del Parlamento). La previsione di un numero fisso per i magistrati con funzioni giudicanti e i magistrati con funzioni requiranti, motivata dall'esigenza di evitare uno squilibrio a favore dei secondi (senza che sia mai accaduto, però, che i magistrati requiranti fossero la maggioranza, essendo anzi sempre

³⁸ Sulla c.d. «politicizzazione» del C.S.M., cfr. A. PIZZORUSSO, *Il governo della Magistratura*, in *Corr. giur.*, 1986, 7 e *Correnti della Magistratura e politicizzazione*, in *Quad. giust.*, 1986, n. 62, 4. V. inoltre G. FERRI, *Magistratura e potere politico*, cit. e la letteratura ivi citata.

³⁹ Cfr. G. FERRI, *Magistratura e potere politico*, cit.

⁴⁰ Su tale legge cfr., tra i primi commenti, S. PANIZZA, *Osservazioni sulla legge 28 marzo 2002, n. 44, di modifica delle norme sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della magistratura*, in S. Panizza, A. Pizzorusso, R. Romboli (a cura di), *Testi e questioni di ordinamento giudiziario e forense*, vol. I, *Antologia di scritti*, Edizioni Plus, Pisa, 2002, 235 ss.

⁴¹ V., tra gli altri, M. VOLPI, *Le correnti della magistratura: ragioni, origini ideali, degenerazioni*, in *Rivista AIC*, 2020, n. 2, 369; M. LUCIANI, *Il sistema di elezione dei componenti togati del CSM*, in *Questione giustizia*, 23 luglio 2020, 1; E. GROSSO, *Pluralismo giudiziario e correntismo nell'attuale crisi di identità della magistratura*, in *Costituzionalismo.it*, 2022, n. 1, 47 s.

risultato prevalente il numero dei giudici), esprimeva anch'essa implicitamente una valutazione negativa sul C.S.M., rappresentato come un organo "egemonizzato" dai magistrati requirenti, e sulla politicizzazione della magistratura requirente e dello stesso C.S.M.⁴². A ciò si aggiunga che l'approvazione della legge in questione contro la volontà della magistratura associata avrebbe potuto di per sé costituire la ragion d'essere della stessa legge, riaffermando il primato del potere politico su quello giudiziario⁴³. Ciò che può dirsi anche a proposito della legge n. 150/2005⁴⁴, non specificamente dedicata al C.S.M., ma incidente sui suoi poteri⁴⁵ con un'ampia riforma dell'ordinamento giudiziario, la quale, motivata dall'esigenza di valorizzare il merito all'interno dell'ordine giudiziario e accrescere il livello di efficienza della giurisdizione, è scaturita dalla volontà del potere politico di ridimensionare il C.S.M. e indebolire la magistratura come "soggetto politico"⁴⁶. Infine, la legge n. 71/2022, inserita in un quadro complessivo di riforma della giustizia collegato all'attuazione del P.N.R.R. (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza), ha cambiato nuovamente l'ordinamento giudiziario, dopo il riassetto derivante dalle leggi n. 269/2006 e 111/2007, introducendo anche una nuova disciplina della composizione, della struttura e del sistema elettorale del C.S.M., quest'ultima motivata dalla necessità di «spezzare il legame con le realtà associative che lo hanno piegato a interessi di parte»⁴⁷. Tuttavia, il fatto che la soluzione individuata non sia idonea al conseguimento dello scopo fa dubitare della motivazione addotta. Dopo la legge n. 71 del 2022, sono sempre le correnti i soggetti protagonisti della competizione elettorale, come dimostra il fatto che quasi tutti i componenti togati del Consiglio appartengono ad esse⁴⁸.

5. Il disegno di legge costituzionale del Governo n. 1917 del 2024: la separazione delle carriere dei magistrati giudicanti e requirenti e la previsione di due Consigli superiori

Il disegno di legge costituzionale d'iniziativa governativa n. 1917, presentato il 13 giugno 2024, contiene tre novità per il C.S.M.: a) la sua sostituzione con due Consigli superiori (uno per la magistratura giudicante e l'altro per quella requirente); b) il sorteggio dei suoi componenti elettivi; c) lo spostamento della sua competenza in materia disciplinare all'«Alta Corte disciplinare».

⁴² Per queste considerazioni, cfr. G. FERRI, *Associazionismo giudiziario e Consiglio Superiore della Magistratura: il problema del sistema elettorale*, in *Lo Stato*, 2021, n. 16, 303 s.

⁴³ Quanto detto nel testo può comprendersi meglio ricordando la vicenda della precedente modifica del sistema elettorale (l. n. 74/1990), che non ha raggiunto anch'essa gli obiettivi dichiarati. «Si tratta di un sistema elettorale che dovrebbe ridurre gli eccessi del correntismo e della politicizzazione [...]. Ma l'aspetto più significativo della nuova normativa sta nel fatto che, forse per la prima volta, il grande potere che la magistratura associata ha sempre dimostrato di potere esercitare sulle forze politico-parlamentari [...] ha ceduto alla volontà del Parlamento. In questo fatto sta il vero messaggio politico della riforma e cioè che anche i giudici sono subordinati alla legge» (sono parole del consigliere laico del C.S.M. Dino Felisetti, ex parlamentare e una delle figure di riferimento del P.S.I. per i problemi della giustizia. Cfr. D. FELISSETTI, *Csm, a luglio finalmente si vota*, in *Avanti!*, 14 aprile 1990. V. anche, sostanzialmente nello stesso senso, S. ANDÒ, *Per il Csm nuove norme elettorali ma la vera riforma è lontana*, in *Avanti!*, 30 marzo 1990).

⁴⁴ Giudicata molto negativamente da Pizzorusso: cfr. A. PIZZORUSSO, *Considerazioni generali*, in AA.VV., *La legge di riforma dell'ordinamento giudiziario*, in *Foro it.*, 2006, V, 6.

⁴⁵ Cfr. G. COSTANTINO, *Il Consiglio superiore della magistratura*, in AA.VV., *La legge di riforma dell'ordinamento giudiziario*, cit., 32 s.

⁴⁶ Cfr. G. FERRI, *Magistratura e potere politico*, cit., spec., 393 ss.

⁴⁷ Cfr. la Relazione introduttiva al disegno di legge governativo n. 2681, da cui è scaturita la legge (A.C., XVIII Leg., D.d.l. e Rel., Doc. n. 2681, 2).

⁴⁸ Sulla modifica del sistema elettorale introdotta dalla legge n. 71 del 2022 e sulla prima esperienza applicativa, cfr. S. TROILO, *Il nuovo sistema elettorale del Consiglio Superiore della Magistratura*, in G. Ferri (a cura di), *La riforma dell'ordinamento giudiziario (legge 17 giugno 2022, n. 71)*, cit., 189 ss.

La previsione di due Consigli superiori della magistratura si collega alla separazione delle carriere dei magistrati giudicanti e requirenti. Tale separazione sembra rappresentare il punto di arrivo di un percorso incominciato con l'approvazione della legge costituzionale n. 2/1999, relativa all'inserimento dei principi del giusto processo nell'art. 111 Cost., che ha introdotto la previsione secondo cui ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a *giudice terzo e imparziale*. Previsione che, secondo l'interpretazione dominante, non comporta che debbano essere separate le carriere dei giudici e dei magistrati del pubblico ministero, ma offre un'"apertura" in tale direzione.

Com'è stato detto da un magistrato illustre, che, in veste di senatore della Repubblica svolse un ruolo di rilievo nel procedimento legislativo che portò alla riforma costituzionale sul giusto processo, «in presenza di un processo penale accusatorio nel quale al pubblico ministero è sottratto qualsiasi potere in ordine alla formazione della prova ed a maggior ragione sulla libertà personale e in un sistema costituzionale che consacra la parità del processo e la terzietà del giudice [...], le linee portanti dell'attuale sistema costituzionale risulterebbero del tutto compatibili con una netta separazione delle carriere dei giudici e dei pubblici ministeri che assicuri agli uni come agli altri le medesime garanzie oggi promiscuamente previste per tutti dagli artt. 104 e ss. della Costituzione»⁴⁹.

A fronte però della scelta, da parte della maggioranza di governo, di procedere successivamente in tale direzione «a Costituzione invariata», realizzando detta separazione con legge ordinaria – ciò che avverrà, ma non in modo netto, nell'ambito della riforma dell'ordinamento giudiziario del 2005 sopra citata –, si è però rilevato che essa «esigerebbe una modifica dell'attuale Costituzione»⁵⁰, che è senza dubbio necessaria qualora si accompagni alla previsione di due Consigli superiori.

Va rilevato che, mentre sono previsti «distinte carriere dei magistrati giudicanti e requirenti» (art. 2) e, al posto dell'attuale C.S.M., «il Consiglio superiore della magistratura giudicante» e «il Consiglio superiore della magistratura requirente» (art. 3), si conferma che i magistrati giudicanti e requirenti appartengono ad un unico ordine giudiziario⁵¹, e non si introducono ulteriori elementi di differenziazione tra le due categorie.

È lecito chiedersi: perché?

Si può ipotizzare che il Governo, consapevole delle difficoltà politiche di realizzare una radicale separazione delle carriere – da sempre osteggiata dalla magistratura associata, sia per il timore di un suo indebolimento come "soggetto politico", sia per il timore che il pubblico ministero finisca per essere sottomesso all'Esecutivo –, abbia preferito un intervento "minimale" sul testo della Costituzione, che, non sciogliendo del tutto i legami dei magistrati requirenti con quelli giudicanti, possa assicurare riguardo alla preservazione delle garanzie di autonomia e indipendenza per tutti i magistrati ordinari⁵². In altre parole: una separazione "morbida".

⁴⁹ Cfr. S. SENESE, *La riforma dell'ordinamento giudiziario*, in F. Dal Canto e R. Romboli (a cura di), *La riforma dell'ordinamento giudiziario*, Giappichelli, Torino, 2004, 25-6.

⁵⁰ Così S. SENESE, *La riforma dell'ordinamento giudiziario*, cit., 25 s. Sostanzialmente nello stesso senso, con diffuse e penetranti argomentazioni, G.U. RESCIGNO, *L'esercizio dell'azione pubblica ed il pubblico ministero*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Separazione dei poteri e funzione giurisdizionale*, Cedam, Padova, 2008, 129 ss.

Tuttavia, se si può convenire che la forma costituzionale è preferibile a quella ordinaria, occorre ammettere che si tratta di una questione delicata, che non trova nella Costituzione una risposta sicura. Cfr. G. FERRI, *Il passaggio dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti e viceversa*, in G. Ferri (a cura di), *La riforma dell'ordinamento giudiziario (legge 17 giugno 2022, n. 71)*, cit., 106 s., note 3 e 5, ed ivi richiami alla letteratura, nonché alla problematica [sentenza della Corte cost. n. 37 del 2000](#).

⁵¹ «La magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere ed è composta dai magistrati della carriera giudicante e della carriera requirente» (art. 104, comma 1, Cost., come sostituito dall'art. 3 del disegno di legge).

⁵² La Relazione introduttiva sottolinea che, «In continuità con la storia costituzionale italiana e con l'interpretazione della Corte costituzionale, questo disegno di legge costituzionale conferma la compiuta assimilazione tra magistrati del

Dall'analisi di quanto è accaduto sul terreno della legislazione ordinaria potrebbe trarsi qualche elemento utile ad avvalorare questa ipotesi⁵³. Infatti, la separazione delle carriere è stata preparata con la legge n. 44/2002, che per la prima volta, nell'innovare la disciplina della composizione e del sistema elettorale del C.S.M., ha dato rilievo alla distinzione fra magistrati giudicanti e requirenti, attribuendo ad entrambe le categorie un numero di seggi in proporzione alla loro consistenza numerica. Poi, è stata realizzata parzialmente con le modifiche dell'ordinamento giudiziario che hanno creato dei percorsi professionali tendenzialmente distinti. Infine, è stata quasi interamente realizzata con la legge n. 71 del 2022, che ha ulteriormente ristretto, con una soluzione della cui legittimità costituzionale forse si può dubitare⁵⁴, la possibilità di transitare dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti e viceversa, consentendo ai magistrati di effettuare un solo passaggio nel corso della vita professionale⁵⁵.

Sicché si può dire che già oggi c'è una separazione "di fatto" delle carriere.

La previsione di due Consigli superiori, pur discutibile⁵⁶, appare come quella maggiormente coerente con una netta separazione delle carriere.

6. Segue. Il sorteggio dei consiglieri

In base l'art. 3 del disegno di legge, relativo alla modifica dell'art. 104 Cost., i componenti del Consiglio superiore della magistratura giudicante e quelli del Consiglio superiore della magistratura requirente «sono estratti a sorte [...], rispettivamente, tra i magistrati giudicanti e i magistrati requirenti, nel numero e secondo le procedure previsti dalla legge»⁵⁷.

Nella Relazione introduttiva è scritto che l'«innovazione» del sorteggio «muove dalla considerazione virtuosa che l'autogoverno, proprio per il suo rilievo costituzionale, deve costituire patrimonio fondamentale di ogni magistrato e appartenere ai suoi caratteri costitutivi; indiscutibilmente, peraltro, trova fondamento anche nell'esigenza di assicurare il superamento di

pubblico ministero e giudici rispetto alle garanzie offerte dai principi di autonomia e indipendenza» (A.C., XIX Leg., D.d.I. e Rel., Doc. n. 1917, 1).

Tuttavia, si tratta di affermazioni che non sono apparse del tutto rassicuranti. Scrive M. CHIAVARIO, *La separazione delle carriere non cura i mali dei magistrati*, in *Avvenire*, 4 giugno 2024: non può, infatti, escludersi il «rischio» che la separazione delle carriere, «spezzando la condivisione di una formazione e poi di esperienze e di dialogo comuni», «possa indurre i pubblici ministeri a un uso più spregiudicatamente colpevolista e comunque arbitrario dei propri poteri: donde, se non altro, che, con la scusa di temperarne gli ardori, tornino suggestioni nel mondo politico, per riportare l'operare di quei soggetti sotto il controllo del Potere esecutivo».

Ma, secondo altri, una volta creato un corpo di magistrati separato da quello dei giudicanti, tale controllo sarebbe inevitabile, «non essendo democraticamente ammissibile l'irresponsabilità politica di un apparato di funzionari pubblici numericamente ridotto [...] con ampie garanzie di *status*, preposto in via esclusiva all'esercizio dell'azione penale. [...] Lo ha scritto con la consueta lucidità, alcuni decenni or sono, Alessandro Pizzorusso: "un pubblico ministero indipendente e rigorosamente gerarchizzato (con la polizia ai suoi ordini) costituirebbe il potere dello Stato più forte che si sia mai avuto in alcun ordinamento costituzionale dell'epoca contemporanea (e infatti non lo si è mai avuto in alcun paese)"» (L. PEPINO, *La separazione tra pubblici ministeri e giudici: un problema politico, non tecnico*, in [Volerealaluna.it](https://www.volerealaluna.it), 24 maggio 2024).

⁵³ Per queste considerazioni, cfr. G. FERRI, *Intervento*, in *Il Forum – Le proposte di revisione costituzionale d'iniziativa parlamentare in tema di giustizia*, in [Rivista del Gruppo di Pisa](https://www.rivista-del-gruppo-di-pisa.it), 2024, n. 1, 368 s.

⁵⁴ Cfr. ancora G.U. RESCIGNO, *L'esercizio dell'azione pubblica ed il pubblico ministero*, cit.

⁵⁵ Cfr. G. FERRI, *Il passaggio dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti e viceversa*, cit.

⁵⁶ Ha parlato di soluzione foriera «di non insignificanti disfunzioni e difficoltà di coordinamento» R. ROMBOLI, *La separazione delle carriere e l'ordinamento giudiziario*, in V. Messerini, R. Romboli, E. Rossi, A. Sperti e R. Tarchi, (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso. L'ordinamento giudiziario*, University Press, Pisa, 2021, 316.

⁵⁷ Si tratta di una proposta coerente con il pensiero espresso in passato dal Ministro Nordio: cfr. C. NORDIO, *Solo il sorteggio può salvare l'indipendenza dei magistrati*, in *Il Tempo*, 30 ottobre 1997.

logiche legate alla competizione elettorale, che non hanno offerto buona prova di sé, indebolendo la stessa affidabilità dell'autogoverno all'interno e all'esterno della magistratura»⁵⁸.

Siccome la competizione elettorale, anche quando il sistema elettorale le ha ignorate, si è sempre caratterizzata per la presenza delle correnti, è da intendersi che, secondo il Governo, sono le logiche correntizie che andrebbero superate.

Il sorteggio è da più lustri e da più parti⁵⁹ invocato proprio contro il potere eccessivo delle correnti. Il ragionamento è il seguente: le correnti hanno troppo potere; nessun sistema elettorale è in grado di limitarlo; *ergo*, si deve sostituire l'elezione con il sorteggio. Il sorteggiato, non essendo debitore nei confronti di nessuno, potrà operare con la massima indipendenza e imparzialità.

Dell'argomento si è discusso molto nella scorsa legislatura, essendo il sorteggio sostenuto dalla principale forza parlamentare: il Movimento 5 Stelle. I costituzionalisti – anche quelli della scuola pisana fondata da Alessandro Pizzorusso – hanno evidenziato giustamente che il sorteggio non può essere introdotto con legge ordinaria⁶⁰. Ora, la situazione è mutata perché il sorteggio è previsto nell'ambito di un progetto di revisione costituzionale.

Richiamando il titolo del convegno, la questione su cui interrogarsi è: che significato ha la sostituzione dell'elezione con l'estrazione a sorte per il C.S.M.? Quali conseguenze può avere sul ruolo dell'organo nel sistema costituzionale?

Mi è tornato alla memoria uno scritto molto pregevole di Valerio Onida – inserito in un volume importante sul C.S.M. – in cui l'Autore afferma che «il Consiglio deve riconoscersi dotato di tutti i poteri impliciti derivanti dalla sua posizione di governo della magistratura ordinaria e di rappresentanza unitaria del corpo dei giudici». In ragione della sua «rappresentatività» ovvero della sua «posizione [...] di rappresentatività», oltre che di indipendenza, non si può negare al C.S.M. il «diritto» di esprimere all'esterno «avvisi, giudizi e proposte, inerenti agli aspetti generali e specifici della sua collocazione, dello status e dell'attività degli apparati giudiziari»⁶¹.

Orbene, qualora i membri togati non fossero più eletti ma estratti a sorte, del C.S.M. potrebbe dirsi ancora che è dotato dei poteri impliciti poc'anzi menzionati?⁶² Mi pare che la questione elezione/sorteggio non sia soltanto una questione procedurale, riguardante la tecnica utilizzata per scegliere i singoli componenti dell'organo, ma abbia implicazioni rilevanti sul “modello” di C.S.M. Com'è stato evidenziato nei giorni scorsi da Giovanni Verde, già Vice Presidente del C.S.M., e, con toni più duri, nell'intervento odierno, da Roberto Romboli, con il sorteggio si va nella direzione di un organo essenzialmente amministrativo, dedito alla gestione del personale⁶³.

⁵⁸ Cfr. la Relazione, cit., 2-3.

⁵⁹ Cfr. G. FERRI, *Magistratura e potere politico*, cit., 165 ss.

Per quanto concerne il favore espresso dal mondo dell'informazione per il sorteggio, cfr., ad es., M. TRAVAGLIO, *No, vanno aboliti*, in *Il Fatto Quotidiano*, 25 giugno 2020. Per quanto concerne il favore espresso dai magistrati, v., tra gli interventi espressi in anni recenti, F. CAFIERO DE RAHO, *Intervista a La Stampa*, 13 dicembre 2021; N. GRATTERI, *Intervista a Il Fatto Quotidiano*, 6 febbraio 2022 (favorevole al «sorteggio temperato»); A. REALE, *Intervista al Quotidiano Nazionale*, 14 maggio 2016; A. SABELLA, *Intervista a La Notizia*, 15 giugno 2022.

⁶⁰ Cfr. F. DAL CANTO, *Lezioni di ordinamento giudiziario*, II ed., Giappichelli, Torino, 2020, 115 e R. ROMBOLI, *Le modifiche alla legge elettorale del Csm nel disegno di legge “Bonafede”: la nuova figura del “candidato per caso”*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2020, 4, 511.

⁶¹ V. ONIDA, *La posizione costituzionale del Csm e i rapporti con gli altri poteri*, in B. Caravita (a cura di), *Magistratura, Csm e principi costituzionali*, Laterza, Roma-Bari, 1994, 21.

⁶² Potrebbe pure riproporsi la questione della legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2, della legge n. 195 del 1958, che contempla funzioni aggiuntive a quelle dell'art. 105 Cost. Nel senso della illegittimità costituzionale della norma M. PERA, *Intervista a Libero*, 10 maggio 2021. Per l'affermazione che la Costituzione è stata «“violata” dalla legge ordinaria di applicazione», che «conferì» al C.S.M. «improprie funzioni ulteriori» F. COSSIGA, *Bravo Fassino, con qualche aggiunta*, in *Il Riformista*, 27 novembre 2002.

⁶³ Un Consiglio «del tutto svilito, ridotto a mero organismo burocratico». Così F. DAL CANTO, *Le prospettive di riforma elettorale del Consiglio Superiore della Magistratura*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2021, n. 1, 17.

A quanto affermato dal Professor Romboli aggiungerei però una breve osservazione: già da alcuni anni il C.S.M. risulta depotenziato per effetto della crisi delle correnti e dei partiti politici. Senza quel tipo di associazioni che erano presenti nella prima fase della storia repubblicana, sembra molto difficile che possa inverarsi quel modello “politico” di C.S.M. al quale una parte cospicua della comunità scientifica ha guardato finora con favore.

Per quanto concerne i componenti laici, fermo restando il bacino di estrazione previsto attualmente dall’art. 104, comma 4, Cost., è previsto che siano estratti a sorte «da un elenco [...] che il Parlamento in seduta comune, entro sei mesi dall’insediamento, compila mediante elezione».

Detta previsione, tesa a “spoliticizzare” ulteriormente il Consiglio, potrebbe superare le perplessità che si sono manifestate di fronte a progetti di legge che introducevano il sorteggio per i componenti togati, mantenendo l’elezione per i componenti laici.

Suscita però qualche interrogativo perché, mentre l’elezione, per la quale la vigente legislazione richiede – com’è noto – la maggioranza qualificata, consente di tutelare le minoranze, l’estrazione a sorte da un elenco non può offrire la stessa tutela. Occorre allora che la procedura attraverso la quale si forma la componente laica del Consiglio sia disciplinata dal legislatore in modo tale che l’esito finale non sia irrispettoso della garanzia delle minoranze.

Ma il punto è: il sorteggio può essere una risposta all’esigenza che la componente laica svolga meglio la sua funzione? È lecito dubitarne, anche alla luce della crisi dei corpi accademici, che non si può disconoscere, e della condizione attuale dell’avvocatura.

In conclusione, il sorteggio dei togati può ridurre l’influenza delle correnti della magistratura, ma non può contrastare altri fattori di inquinamento dell’attività che essi svolgono all’interno del Consiglio. Il sorteggio dei laici può ridurre l’influenza dei partiti, ma non può eliminare le pressioni provenienti dall’esterno. Il sorteggio degli uni e degli altri non offre garanzie riguardo alla migliore qualità dei componenti del C.S.M. Sminuisce il ruolo e il peso istituzionale del Consiglio, distanziandolo dal “modello” realizzatosi nella prassi costituzionale. Esprime una logica pericolosa: quella della irresponsabilità⁶⁴.

Occorre anche dire però che la magistratura ha perso più di un’occasione per autoriformarsi. Siccome la degenerazione delle correnti non è accettabile e l’inferiorità numerica non consente ai laici di contrastarla efficacemente, il sorteggio per la copertura di un ridotto numero di seggi, nell’ambito della quota riservata alla componente togata, potrebbe essere accettato come *extrema ratio*.

7. Segue. L’Alta Corte disciplinare

Altro elemento di novità, come si è detto, è il passaggio della «giurisdizione in materia disciplinare nei riguardi dei magistrati ordinari» ad un organo attualmente non previsto: l’Alta Corte disciplinare.

Nella Relazione introduttiva al disegno di legge è scritto che, con le recenti innovazioni apportate dalla legge n. 71/2022, «l’autonomia strutturale» della Sezione disciplinare del C.S.M. è «stata rafforzata», «introducendo un rigido sistema di incompatibilità tra l’appartenenza» a detta Sezione e «l’inserimento in alcune commissioni del medesimo» C.S.M. e «formalizzando in modo più stringente la sua composizione»⁶⁵. L’istituzione dell’Alta Corte disciplinare viene dunque «a

⁶⁴ Una logica che si è già affermata in altri settori, come quello universitario, con risultati che non possono essere definiti esaltanti.

⁶⁵ Tuttavia, non sono mancate osservazioni critiche sulla nuova disciplina. Cfr. M. VIETTI, *I cambiamenti della composizione e della struttura del Consiglio Superiore della Magistratura*, in G. Ferri (a cura di), *La riforma dell’ordinamento giudiziario (legge 17 giugno 2022, n. 71)*, cit., 176 ss.

costituire l'esito di uno sviluppo naturale. Per quanto riguarda la magistratura ordinaria, che è l'unica di cui tratta espressamente la Costituzione in relazione alla materia disciplinare, il percorso verso una più radicale autonomia istituzionale dell'organo della relativa giurisdizione si può ritenere in corso da sempre, e l'istituzione di un'autonoma Corte serve anche a definire una chiara distinzione della funzione disciplinare, che è propriamente giurisdizionale, dagli altri compiti dell'organo di autogoverno, che sono di tutt'altra natura»⁶⁶.

È tuttavia difficile sfuggire all'impressione che la proposta di istituire l'Alta Corte disciplinare contenga in sé un giudizio negativo sul funzionamento della giustizia disciplinare⁶⁷.

Per quanto riguarda la disciplina del nuovo organo, l'Alta Corte risulta formata da 15 componenti (che durano in carica quattro anni, senza possibilità di rinnovo), 3 dei quali nominati dal Presidente della Repubblica (tra professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati con almeno venti anni di esercizio) e 3 estratti a sorte da un elenco di soggetti in possesso dei medesimi requisiti, che il Parlamento in seduta comune, entro sei mesi dall'insediamento, compila mediante elezione, nonché da 6 magistrati giudicanti e 3 requirenti, estratti a sorte tra gli appartenenti alle rispettive categorie con almeno venti anni di esercizio delle funzioni giudiziarie e che svolgano o abbiano svolto funzioni di legittimità. Questa composizione, che può destare qualche perplessità, fa salvo il principio della prevalenza dei togati sui laici. La Relazione evidenzia questo aspetto, parlando di coerenza col principio secondo cui la magistratura costituisce «un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere»⁶⁸. Tuttavia, se l'esigenza da soddisfare è quella dell'imparzialità del giudice, v'è da chiedersi se la disciplina della composizione sia adeguata, perché la prevalenza dei togati sui laici comporta sempre il rischio di una giustizia "domestica". E a scongiurare questo rischio non basta il sorteggio, anche perché, attraverso di esso, possono approdare alla Corte magistrati che appartengono alle correnti.

La disciplina prevede, poi, che l'ufficio di giudice è incompatibile con quelli di membro del Parlamento, del Parlamento europeo, di un Consiglio regionale e del Governo, con l'esercizio della professione di avvocato e con ogni altra carica e ufficio indicati dalla legge.

Essa stabilisce, poi, che le sentenze sono impugnabili, 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.

Merita di essere segnalato che un ampio spazio è riservato alla legge. Essa, infatti, oltre a determinare gli illeciti disciplinari e le relative sanzioni, nonché le forme del procedimento disciplinare, indica la composizione dei collegi, stabilisce le norme necessarie per il funzionamento dell'Alta Corte e «assicura che i magistrati giudicanti o requirenti siano rappresentati nel collegio».

8. Conclusioni

Dopo lo svuotamento dell'autonomia regionale differenziata per effetto della [sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024](#) e l'accantonamento della riforma costituzionale sul c.d. premierato, la maggioranza di governo – stando alle cronache giornalistiche – sarebbe decisa ad approvare in tempi rapidi il disegno di legge costituzionale sulla riforma della magistratura.

Sulla normativa introdotta dalla legge n. 71/2022 in materia disciplinare, v. G. CAMPANELLI, *Le novità in materia di responsabilità disciplinare del magistrato e gli effetti sul piano organizzativo nell'ambito della riforma dell'ordinamento giudiziario*, in G. De Marzo, G. Grasso e G. Positano (a cura di), *La riforma dell'ordinamento giudiziario: un percorso ancora incompleto (esame della l. 17 giugno 2022, n. 71)*, parte II, in *Foro. it.*, 2023, 4, V, 164 ss.

⁶⁶ Cfr. la Relazione, cit., 4.

⁶⁷ Un giudizio che trarrebbe fondamento dai dati statistici, perché nel 2023 il numero delle condanne ha toccato il minimo storico. Cfr. G. NEGRI, *Poche condanne, Csm sollevato dal giudizio sulle toghe*, in [Il Sole 24 Ore](#), 31 maggio 2024.

⁶⁸ V. la Relazione, cit., 4.

La tabella di marcia prevederebbe la prima deliberazione del Senato entro il mese di marzo del 2025 e la conclusione della fase parlamentare del procedimento di revisione costituzionale prima della pausa estiva, o al massimo nell'autunno del 2025. Dando per scontato che, nella seconda deliberazione legislativa, non sarà raggiunta la maggioranza dei due terzi, e che i soggetti legittimati richiederanno il *referendum* previsto dall'art. 138 Cost., il procedimento dovrebbe concludersi con il voto popolare.

Secondo il Ministro della Giustizia, «dopo trent'anni di conflitto fra politica e magistratura, solo se ci sarà il sigillo del voto popolare, si potrà dire di avere ripristinato, con la riforma, il corretto equilibrio tra i poteri»⁶⁹. La vittoria – stando sempre alle parole del Ministro riportate dalla stampa quotidiana – «sarà a portata di mano solo se la comunicazione politica verrà affidata a una semplice domanda: *siete contenti, cari cittadini, di come oggi è la magistratura?* Se non lo siete, votate sì»⁷⁰.

Potrebbe essere la replica, in una diversa forma giuridica, della vicenda referendaria del 1987, quando il corpo elettorale, sull'onda emotiva del caso Tortora, fu chiamato a pronunciarsi su un quesito esplicito, quello sulla responsabilità civile dei magistrati, ma anche e soprattutto su un quesito implicito⁷¹ avente ad oggetto il funzionamento della giustizia e l'operato dei magistrati.

Ecco allora il punto: la riforma si occupa dell'assetto costituzionale della magistratura, con implicazioni sui rapporti tra i poteri dello Stato, ma il problema vero è quello dell'insoddisfacente funzionamento della giustizia, che non può essere sottaciuto e che ha contribuito in maniera significativa ad abbassare l'indice di fiducia della collettività nei confronti dei magistrati.

Problema rispetto al quale la riforma costituzionale in discussione non ha alcuna capacità d'incidenza. Essa si colloca nel solco di quelle riforme che tendono a soddisfare prioritariamente le esigenze della politica, limitando la sfera d'intervento della magistratura (in questa direzione vanno chiaramente alcune misure di recente approvazione in ambito penale, come l'abolizione del reato di abuso d'ufficio, e in ambito processuale-penale, come la nuova disciplina delle intercettazioni). È concepita contro una “casta”, colpevole di pensare troppo a sé stessa e alla politica e troppo poco ai cittadini, ma appare essa stessa ispirata – volendo usare lo stesso linguaggio – da una “logica di casta”, essendo contenutisticamente estranea alla quotidianità della giustizia.

Sarebbe però errato, dopo queste osservazioni, rimuovere una questione che è sul tappeto.

⁶⁹ Cfr. E. NOVI, *Carriere separate, governo sicuro: il referendum passerà*, in [Il Dubbio](#), 16 novembre 2024.

⁷⁰ *Ibidem*.

«La fiducia nei magistrati» – ha chiosato il Ministro – è al 30%, nessuno crede più a loro» (G. SALVINI, *L'aperi Nordio: «Nessuno crede più ai giudici...»*, in *Il Fatto Quotidiano*, 6 dicembre 2024).

⁷¹ «La nota distinzione tra quesito esplicito (posto all'elettore sulla scheda) e quesito implicito (la domanda cui l'elettore reputa di rispondere, anche sulla base delle suggestioni emerse durante la campagna elettorale), tipica del referendum abrogativo, è probabilmente riscontrabile anche nel referendum costituzionale». Così M. COSULICH, *Il possibile effetto 'retroattivo' del voto referendario*, in [laCostituzione.info](#), 11 dicembre 2016, a commento del referendum costituzionale del 2016 sulla revisione della parte II della Costituzione.

Sulla distinzione tra quesito esplicito e implicito, riferita al *referendum* abrogativo, nell'ambito della letteratura può vedersi G.M. SALERNO, voce *Referendum*, in *Enc. dir.*, XXXIV, Giuffrè, Milano, 1988, 225-226, il quale parla del quesito implicito come «proposta politica sottostante al quesito esplicito [...] non si fa riferimento al senso teleologico e funzionale che il *referendum* [...] può acquistare, alla luce di soggettive valutazioni politiche [...], bensì allo specifico indirizzo di decisione pubblica che, collegato all'oggetto esplicito del *referendum*, è indirettamente e surrettiziamente proposto al corpo votante» (ad esempio, il *referendum* dell'8 novembre del 1987 avente ad oggetto alcune disposizioni sulle centrali elettronucleari «è stato prospettato alla pubblica opinione come un *referendum* relativo alla complessiva “scelta” nucleare del Paese» [nota 122]).

Nel testo ho usato l'espressione «quesito implicito» in senso più largo.

Al di là della terminologia utilizzata dai giuristi, occorre comunque tenere presente che il *referendum* può avere un significato che trascende l'oggetto del quesito. Senza la possibilità di ulteriori approfondimenti in questa sede, andrebbero tenute presenti le riflessioni di Alessandro Pizzorusso sul tema. Cfr. A. PIZZORUSSO, *Referendum: effetto abrogativo ed effetto di indirizzo*, in *Corr. giur.*, 1993, n. 5, 509.

A proposito del sentire popolare nei confronti della magistratura, Luigi Ferrajoli, nell'ambito di un'analisi ragionata sulla crisi dell'associazionismo giudiziario e sugli effetti negativi da essa scaturiti, ha affermato che «la magistratura viene oggi di solito percepita come una casta omogenea, o peggio come una corporazione compattamente impegnata nella tutela dei suoi componenti e dei suoi privilegi e nella difesa anche delle pratiche giudiziarie più illiberali e anti-garantiste»⁷².

Parole dure, ma certamente non avventate.

Se è innegabile che molto di buono vi è in larga parte della magistratura (elevata preparazione, spirito di sacrificio, ecc.), è pur vero che il corpo giudiziario non è immune da fenomeni deteriori come il carrierismo – forse il peggiore dei mali nella realtà odierna –, la cui responsabilità non può essere interamente ascritta al legislatore.

Tanto si potrebbe e si dovrebbe dire.

Sarebbe troppo esigere, ad esempio, da parte dei magistrati ordinari che operano come giudici speciali nelle corti tributarie, il rispetto della Costituzione e delle leggi (che richiedono, fra l'altro, che le sentenze siano motivate e che, regolando il controllo di costituzionalità in via incidentale, non consentano al giudice di sbarrare *ad libitum* l'accesso alla Corte costituzionale)?

Sarebbe troppo chiedere che i magistrati non siano distratti da attività esterne che non si conciliano con l'impegno richiesto dall'amministrazione della giustizia?

E, infine, a proposito dell'immagine della magistratura, tema evocato spesso strumentalmente quando i magistrati assumono posizioni politiche (la politica non è un male in sé, non è una brutta parola; politica è anche la difesa dei valori costituzionali), mentre occorrerebbe richiamare l'attenzione su altri aspetti che possono avere effetti dannosi: sarebbe troppo chiedere ai magistrati di astenersi dal partecipare ad eventi dove si annuncia la partecipazione di soggetti che, per i loro comportamenti disdicevoli noti al pubblico, non dovrebbero essere in alcun modo associati a chi è chiamato a svolgere l'alta funzione di amministrare la giustizia?

Vi ringrazio.

⁷² L. FERRAJOLI, *Carrierismo giudiziario e associazionismo dei magistrati*, in Costituzionalismo.it, n. 1/2022, 113-114.

BARBARA RANDAZZO *

La proposta di riforma costituzionale della magistratura: il contesto e le garanzie europee

SOMMARIO: 1. Questioni metodologiche: la lezione di Alessandro Pizzorusso. – 2. La trasformazione del ruolo del giudiziario come conseguenza della trasformazione della *legge*. – 3. Il disegno di legge costituzionale in discussione e la sua incerta *ratio*. – 4. La sindacabilità della riforma costituzionale da parte delle Corti europee e il divieto di regressione delle garanzie di indipendenza del giudiziario. – 5. Ripensare le ragioni di una riforma.

ABSTRACT: *This article aims to contribute to the debate on the reform of the judiciary currently under discussion, by offering some contextual reflections. The reform does not seem to deal with the challenges arising from the transformation of the law, which inevitably have an impact on the exercise of the judicial function. The separation of careers and the doubling of the High Council for the Judiciary risk leading to a regression of the guarantees of independence and impartiality, which may give rise to issues in the light of European Courts' case law.*

1. Questioni metodologiche: la lezione di Alessandro Pizzorusso

Attualizzare il pensiero dei maestri è operazione assai delicata e non priva di rischi: difficile immaginare se circostanze o contesti nuovi li avrebbero condotti a confermare o a mutare orientamento, come può accadere a coloro che si lasciano interrogare dalla realtà senza pregiudizi ideologici. Lungi da me, dunque, tentare una siffatta operazione.

La lezione di Pizzorusso, tuttavia, mi viene consegnata con pochi e illuminanti tratti di penna da un altro maestro che lo ricorda così: *“Emerge sistematicamente negli scritti di Pizzorusso il suo approccio storico e comparatistico [...]. La sua riflessione scientifica non è mai solo teorica, ma si sviluppa a stretto contatto con la giurisprudenza [...]. Le sue analisi dettagliate e critiche della giurisprudenza rivelano nel commentatore quella visione ‘vicina’ al punto di vista proprio del compito dei giudici [...]. Pizzorusso rappresenta quel tipo di dottrina che è in grado di influenzare anche la giurisprudenza e di fatto la influenza”*¹. Tre gli elementi connotanti la lezione del maestro pisano: l’approccio storico e comparatistico, la riflessione scientifica mai soltanto teorica, le analisi dettagliate e critiche della giurisprudenza. Un giurista attento alla dimensione concreta del diritto, rigoroso, che non fa sconti alla forma.

Con riguardo al processo di integrazione europea, qui rilevante, Pizzorusso solleva una serie di interrogativi sulla costituzionalizzazione dell’Unione, indugiano in particolare sul regime giuridico dei principi enunciati nella Carta dei diritti². Si chiede se sia ammissibile *“che principi siffatti [...] siano resi deducibili dinanzi al giudice soltanto «ai fini dell’interpretazione e del controllo della legalità» di eventuali «atti legislativi o esecutivi adottati da istituzioni e organi dell’Unione o da atti di Stati membri allorché essi danno attuazione al diritto dell’Unione, nell’esercizio delle loro rispettive competenze», e quindi non anche ai fini della diretta applicazione dei principi stessi, neppure nei casi in cui ciò sia tecnicamente possibile”* e conclude: *“[i]l percorso compiuto nei cinquant’anni passati mostra [...] come il cammino dell’unificazione*

* Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale e pubblico, Università degli Studi di Milano.

¹ Così V. ONIDA, *Pizzorusso e la giustizia costituzionale*, in *Ricordando Alessandro Pizzorusso ad un anno dalla sua scomparsa*, Giappichelli, Torino 2017, 158.

² Si v. A. PIZZORUSSO, *Costituzionalismo e Unione europea* [Relazione tenuta al convegno “La Costituzione europea tra Stati nazionali e globalizzazione, svoltosi a Roma, 19-20 giugno 2023], in *Il ponte* 2003, 27-32.

sia irto di ostacoli; ma tutto lascia pensare che proseguirà comunque”³. La domanda sulla diretta applicabilità dei principi generali del diritto UE da parte del giudice guardava lontano, presagendo scenari che oggi ben conosciamo e che ci restituiscono il volto di un giudiziario trasformato come conseguenza della trasformazione della legge, del diritto.

La lezione di Alessandro Pizzorusso fornisce dunque inequivocabili indicazioni metodologiche. In ossequio al suo insegnamento, riconosciuta l’esistenza di un ‘problema giustizia’ – reso evidente da una preoccupante crescita della sfiducia nella magistratura – occorre indagarne anzitutto le cause, al fine di valutare le soluzioni proposte. Prima di soffermarsi sul testo della riforma costituzionale in discussione, è necessario pertanto indugiare sul *contesto* nel quale oggi il giudice è chiamato a rendere giustizia.

2. La trasformazione del ruolo del giudiziario come conseguenza della trasformazione della legge

Nello spazio di questo breve intervento non possono che elencarsi alcuni dei principali fattori che hanno condotto alla trasformazione del ruolo del giudiziario.

In primo luogo la trasformazione della *legge*, del diritto. Da tempo la dottrina è giunta a interpretare il principio di soggezione del giudice alla *legge* di cui all’art. 101 Cost. nel senso di ritenere che il giudice sia soggetto al *diritto*, dunque più in generale alla Costituzione e a tutte le altre fonti del diritto, incluse quelle europee. E, paradossalmente, è proprio la “soggezione” al diritto a richiedere la “disapplicazione” della legge interna nei casi di contrasto con il diritto europeo, anche di origine giurisprudenziale, dotato di caratteristiche tali da richiedere al giudice apprezzamenti di natura sostanziale (*i.e.* la *incondizionatezza* della previsione), a prescindere dal *nomen iuris* della fonte che lo veicola (regolamento, direttiva, decisione quadro).

Ancora: sul medesimo giudice gravano obblighi di interpretazione conforme a Costituzione, a CEDU e a diritto UE (che oggi ricomprende la CDFUE) in vista della tutela dei diritti fondamentali. La dottrina più attenta ha da tempo segnalato che la crisi di identità del giudiziario ha strette connessioni con la cd. rivoluzione dei diritti⁴. Si aggiunga che spetta al giudice rivolgere quesiti interpretativi alla Corte costituzionale e/o alla Corte di Giustizia UE, allorché dubiti della costituzionalità o della compatibilità europea di una legge, misurandosi anche con le complesse problematiche connesse alla cd. doppia pregiudizialità e all’accertamento del cd. “*tono costituzionale*” del dubbio di compatibilità europea, secondo i più recenti approdi della giurisprudenza costituzionale⁵.

La trasformazione della *legge* discende altresì dal mutato rapporto tra parlamento e governo, nonché dalla produzione giurisprudenziale delle norme, elementi anch’essi fortemente condizionati dal processo di integrazione europea.

I giudici nazionali, quindi, sono tenuti a garantire l’effettività del diritto UE insieme alla Corte di Giustizia in veste di giudici europei, obbligando così a istruire le problematiche che affliggono il giudiziario a livello nazionale, tenendo conto anche delle garanzie europee.

Se ci si sofferma in particolare sulla figura di magistrato toccata espressamente dalla riforma, occorre ricordare, con specifico riguardo al pubblico ministero, che nel contesto europeo ne risultano valorizzate sia la funzione pubblicistica sia la equiparazione al giudice, sotto il profilo delle garanzie di imparzialità e di indipendenza. Di particolare interesse è l’analisi contenuta nell’*EU*

³ A. PIZZORUSSO, *op. cit.*, 32.

⁴ Si v., es., M. LASSER, *Judicial Dis-Appointments: Judicial Appointments Reform and the Rise of European Independence*, Oxford University Press, Oxford, 2020 e Id., *Judicial Transformations. The Rights Revolution in the Courts of Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2009.

⁵ Si v. Corte cost., sentt. [n. 181](#) e [n. 210](#) del 2024; e n. [1](#), n. [7](#) e n. [31](#) del 2025; nonché l’[ord. n. 21 del 2025](#).

Justice Scoreboard (2024), pubblicato dalla Commissione europea⁶. In esso si sottolinea l'importanza del pubblico ministero nella giustizia penale, ma anche nella cooperazione tra gli Stati membri in materia penale. Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia sulla decisione quadro sul mandato d'arresto europeo, una procura può essere considerata autorità giudiziaria di uno Stato membro ai fini dell'emissione e dell'esecuzione di un mandato d'arresto europeo ogni qualvolta possa agire in modo indipendente, senza essere soggetta, direttamente o indirettamente, a direttive o istruzioni in un caso specifico da parte dell'esecutivo, dal Ministro della Giustizia⁷.

La giurisprudenza della Corte di Lussemburgo riflette i principi enunciati nel parere *sulle norme e i principi europei riguardanti i pubblici ministeri* del 17 dicembre 2014⁸ adottato dal Consiglio consultivo dei Procuratori europei (CCPE) nell'ambito del Consiglio d'Europa⁹. In esso si riconosce che l'indipendenza e l'autonomia dei pubblici ministeri costituiscono *“un corollario indispensabile dell'indipendenza della magistratura”*¹⁰, il che implica che essi debbono svolgere i loro compiti liberi da pressioni o interferenze esterne *“nel rispetto dei principi di separazione dei poteri e di responsabilità”*. L'indipendenza dei pubblici ministeri è ritenuta *“essenziale per lo stato di diritto, deve essere garantita dalla legge, al più alto livello possibile, in modo simile a quella dei giudici”*. Si chiarisce che non si tratta di privilegi personali ma di prerogative a garanzia di una giustizia equa, imparziale ed efficace che tuteli gli interessi sia pubblici che privati delle persone interessate. L'indipendenza deve essere garantita anche rispetto a soggetti che operano nei settori dell'economia, della finanza e dei media. Si precisa, altresì, che *“[la] vicinanza e la natura complementare delle missioni di giudici e pubblici ministeri creano requisiti e garanzie simili in termini di status e condizioni di servizio, in particolare per quanto riguarda il reclutamento, la formazione, lo sviluppo della carriera, gli stipendi, la disciplina e il trasferimento (che deve essere effettuato solo in base alla legge o con il loro consenso)”*.

A livello europeo, dunque, l'autonomia del pubblico ministero costituisce un pilastro dello stato democratico, essendo anch'esso tenuto a garantire la *rule of law* e i diritti fondamentali nell'amministrazione della giustizia. Il suo *status* e la sua carriera non sono dissimili da quelli dei giudici.

Che l'attuale modello costituzionale italiano sia rispondente a tale principio non pare dubitabile¹¹. Veniamo, dunque, alla proposta di riforma costituzionale avanzata dal Governo e alle sue ragioni giustificatrici.

⁶ Disponibile sul [sito web](#) istituzionale della Commissione europea.

⁷ Si v. CGUE, sent. 27 maggio 2019, [OG e PI \(Procura di Lubeca e Zwickau\)](#), cause riunite C-508/18 e C-82/19 PPU, punti 73, 74 e 88; analogamente, CGUE, sent. 12 dicembre 2019, [JR e YC \(Parquet général du Grand-Duché de Lussemburgo e Openbaar Ministerie - Procuratori della Repubblica di Lione e di Tours\)](#), cause riunite C-566/19 PPU e C-626/19 PPU, punto 52; sent. 24 novembre 2020, [AZ](#), C-510/19, punto 54; sent. 10 novembre 2016, [Kovalkovas](#), C-477/16, punti 34 e 36 e [Poltorak](#), C-452/16, punto 35.

⁸ [Parere CCPE n. 9 \(2014\)](#) su *“Norme e principi europei concernenti il pubblico ministero”*. Si v. anche [Parere CCPE n. 16 \(2021\)](#) su *“Implicazioni delle decisioni dei tribunali internazionali e degli organi dei trattati sull'indipendenza pratica dei procuratori”* e [Parere CCPE n. 13 \(2018\)](#) su *“L'indipendenza, la responsabilità e l'etica dei pubblici ministeri”*.

⁹ Il Consiglio consultivo dei Procuratori europei (CCPE) è stato istituito nel 2005 dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa che ha definito come suo compito la formulazione di pareri sulle questioni relative al funzionamento dei servizi di procura e la promozione dell'effettiva attuazione della Raccomandazione Rec(2000)19 del Comitato dei Ministri rivolta agli Stati membri sul ruolo del pubblico ministero nel sistema di giustizia penale.

¹⁰ Al riguardo si v. anche il *Rapporto sugli standard europei in materia di indipendenza del sistema giudiziario: Parte II – Il Pubblico ministero*, adottato dalla Commissione di Venezia nella sua 85ª sessione plenaria (Venezia, 17-18 dicembre 2010).

¹¹ Si v. F. DONATI, *Indipendenza e responsabilità dei pubblici ministeri: principi europei e modello italiano*, in [Questione giustizia](#), n. 2/2021.

3. Il disegno di legge costituzionale in discussione e la sua incerta ratio

Il testo del disegno di legge costituzionale *“Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare”*¹², approvato in prima deliberazione alla Camera dei Deputati lo scorso 16 gennaio 2025, riproduce l’impostazione di riforme analoghe e risalenti nel tempo¹³, per aperta ammissione dello stesso ministro proponente¹⁴.

Nella relazione illustrativa, infatti, si motiva l’introduzione della separazione delle carriere dei magistrati requirenti e giudicanti sulla base dei principi del giusto processo e dell’adozione, nel processo penale, del modello accusatorio: i primi ricavati dalla giurisprudenza costituzionale ben prima della novella costituzionale del 1999, il secondo vigente dal 1989. Nella medesima relazione si precisa che il disegno di legge costituzionale salvaguarda l’autonomia e l’indipendenza dei magistrati, requirenti e giudicanti, *“mantenendo altresì il presidio costituito dal Consiglio superiore della magistratura in una sua nuova duplice conformazione”*. Il ricorso al metodo del sorteggio per la selezione dei componenti, laici e togati, dei due organi di autogoverno risulta mossa *“dalla considerazione virtuosa che l’autogoverno, proprio per il suo rilievo costituzionale, deve costituire patrimonio fondamentale di ogni magistrato”*, nonché dall’esigenza *“di assicurare il superamento di logiche legate alla competizione elettorale che non hanno offerto buona prova di sé, indebolendo la stessa affidabilità dell’autogoverno all’interno e all’esterno della magistratura”*. Con l’attribuzione della funzione disciplinare a un’Alta Corte, sottraendola agli organi di autogoverno, si connoterebbe in senso giurisdizionale la funzione, segnalando in tal modo *“la rilevanza assegnata al profilo deontologico e professionale dei magistrati dalla Costituzione”*.

Anche il dibattito parlamentare restituisce elementi di significativo rilievo ai fini che qui interessano.

Nella discussione alla Camera dei Deputati, un parlamentare dell’opposizione stigmatizzava le finalità del Governo e della maggioranza, nei seguenti termini: *“da un lato, l’intento punitivo [...] nei confronti della magistratura e, dall’altro, un’ossessione ideologica, stabilita e consolidata nel tempo, da parte della destra italiana nei confronti dell’assetto complessivo del sistema della giustizia”*¹⁵.

Le ragioni del Governo e della maggioranza venivano chiarite in quella stessa sede dal Vice Ministro della Giustizia Sisto, secondo il quale l’articolo 111 della Costituzione e la riforma del processo penale in senso accusatorio del 1989, implicherebbero che soltanto al giudice dovrebbero riferirsi terzietà e imparzialità, non anche al pubblico ministero. Sempre a dire del Vice Ministro, pertanto, il problema che investe la disciplina vigente non sarebbe rappresentato tanto dai passaggi dall’una all’altra funzione, quanto piuttosto dalla sua genesi: *“non deve esserci la stessa matrice né culturale né ordinamentale; si deve trattare di parti da un lato e di un giudice dall’altro”*¹⁶. Il che non sembrerebbe coerente con quanto esposto nella relazione illustrativa poc’anzi richiamata e, comunque, non è dato comprendere quale sarebbe la diversa matrice culturale e ordinamentale che dovrebbe ispirare lo *status* e la carriera del pubblico ministero, benché si tratti di questione

¹² Si tratta dell’A.C. 1917 e delle abbinare proposte di l.c. Costa, Giachetti, Calderone e altri, Morrone e altri (A.C. 23-434-806-824). Il testo approvato dalla Camera dei Deputati è stato trasmesso in pari data al Senato della Repubblica (A.S. 1353).

¹³ Si v. il [dossier](#) curato dal Servizio Studi della Camera dei Deputati: *“Norme per l’attuazione della separazione delle carriere giudicante e requirente della magistratura AA.C. 23-434-806-824-1917. Legge Costituzionale”*, 2ª ed., n. 33 del 9 luglio 2024.

¹⁴ Intervento del Ministro Nordio alla Camera dei Deputati nella seduta n. 409 di mercoledì 15 gennaio 2025.

¹⁵ Intervento dell’on. Gianassi (PD/IDP), nella seduta n. 395 di lunedì 9 dicembre 2024.

¹⁶ Replica del Vice Ministro nella seduta n. 395 di lunedì 9 dicembre 2024.

affatto secondaria. La tesi sostenuta del Vice Ministro in aula non sembrerebbe considerare gli orientamenti consolidatisi a livello europeo in materia.

In effetti, dall'analisi tecnico-normativa sulla compatibilità dell'intervento con l'ordinamento europeo emerge l'inesistenza *ex se* di “*aspetti di interferenza o di incompatibilità*”, perché si tratterebbe di intervento “*sull'assetto costituzionale dello Stato*”; e, “*nel merito*”, nella stessa analisi si precisa che in ogni caso l'intervento sarebbe in linea con il diritto UE, senza peraltro dare evidenza delle verifiche compiute al riguardo. Anche sulla comparazione con gli altri ordinamenti europei, l'analisi tecnico normativa si limita a rilevare l'esistenza di varie scelte normative da parte dei diversi Stati sia sui temi della separazione delle carriere, sia sulla regolamentazione dei Consigli superiori, omettendo tuttavia qualunque puntuale riferimento all'uno o all'altro modello¹⁷.

Non convince neppure l'invocazione dell'art. 111 della Costituzione, assunto in una prospettiva strettamente processualpenalistica, a giustificazione della separazione delle carriere, in ragione dell'asserita necessaria parzialità del pubblico ministero, come conseguenza *tecnica* dell'adozione del modello accusatorio, in una logica *sistematica* o addirittura *dogmatica*, secondo la tesi del ministro proponente¹⁸. La predetta disposizione costituzionale, riflettendo la portata dell'art. 6 CEDU, consente, invero, una molteplicità di soluzioni al riguardo. È ben noto, infatti, che la Corte EDU [la cui giurisprudenza è vincolante anche nel nostro ordinamento in virtù dell'art. 117, primo comma, Cost.] accerta che la garanzia di imparzialità sia rispettata, tenuto conto delle circostanze del caso di specie, saggiando *in concreto* la natura dei rapporti del giudice con le parti del giudizio – e dunque la sua equidistanza – anche con il pubblico ministero. Rilevano dunque a tal fine piuttosto le previsioni normative che disciplinano i criteri di assegnazione degli affari giudiziari: così, ad esempio, difficilmente il criterio del cd. ‘abbinamento PM/Collegio e/o sezione giudicante’ potrebbe superare il vaglio della Corte EDU, proprio perché consente al pubblico ministero procedente di scegliersi il giudice, facendo valere il suo ‘abbinamento’¹⁹.

Ma deve osservarsi, altresì, che anche *in astratto* e *in via generale* la natura accusatoria del processo penale italiano, in uno con lo *status* costituzionale del pubblico ministero, non sono mai stati ritenuti dalla Corte EDU sintomi di una *carenza strutturale*, di un *deficit sistemico*, dell'ordinamento italiano sotto il profilo della imparzialità del giudice in violazione dell'art. 6 CEDU. Ciò consente quantomeno di dubitare che la riforma in discussione possa trovare la sua (vera) *ratio* giustificatrice nell'art. 111 della Costituzione.

La prospettiva processualpenalistica, evocata a giustificazione della riforma, non pare tenere conto neanche dei delicatissimi compiti affidati al pubblico ministero al di fuori del processo penale (e comuni a una molteplicità di ordinamenti²⁰). Basti menzionare, ad esempio, quelli a tutela dell'interesse pubblico e di soggetti vulnerabili nell'ambito di procedimenti civili²¹ e quelli nelle procedure concorsuali a tutela degli interessi collettivi coinvolti nella gestione delle crisi di impresa²². Al riguardo si osservi che sebbene in tali contesti la Corte EDU abbia affermato che il principio della parità delle armi si applica anche al pubblico ministero, non ne ha fatto discendere automatiche implicazioni sul suo *status* e ordinamento²³.

¹⁷ Una analisi puntuale di taluni sistemi europei si rinviene nel dossier curato dal Servizio Studi della Camera dei Deputati [cit.](#)

¹⁸ Si v. ancora l'intervento alla Camera dei Deputati nella seduta n. 409 di mercoledì 15 gennaio 2025.

¹⁹ Per ulteriori osservazioni e puntuali riferimenti giurisprudenziali al riguardo sia consentito il rinvio a B. RANDAZZO, *Imparzialità del giudice e fiducia nella magistratura nella prospettiva costituzionale europea*, in [Questione Giustizia](#), n. 1-2/2024.

²⁰ Si v. ancora *EU Justice Scoreboard* (2024), 54.

²¹ Si v. G. MARSEGLIA, *Pubblico ministero: i procedimenti in materia di status, famiglia e minori*, in [Questione giustizia](#), n. 1/2018.

²² Si v. F. REGOLO, *Quale pubblico ministero vogliamo nella crisi d'impresa?*, in [Questione giustizia](#), n. 1/2018.

²³ Si v. Corte EDU, sent. 18 febbraio 2009, [Andrejeva c. Lettonia](#), ric. n. 55707/00, §§ 100-102.

Del resto, interventi di altri autorevoli esponenti del Governo sembrano disvelare una diversa finalità della riforma, che si prefiggerebbe, più in generale, di “contenere” la pubblica accusa e il giudiziario nel suo complesso, ritenuti responsabili di ledere le prerogative degli organi politici, pur essendo privi di legittimazione democratica.

Invero, la questione della responsabilità del giudiziario, nel mutato contesto sopra descritto, è al centro del dibattito e della riflessione scientifica; recenti riforme della magistratura introdotte da taluni governi europei hanno fornito importanti occasioni di applicazione e sviluppo delle garanzie europee²⁴.

4. La sindacabilità della riforma costituzionale da parte delle Corti europee e il divieto di regressione delle garanzie di indipendenza del giudiziario

Si è già avuto modo di ricordare che le garanzie di indipendenza della magistratura hanno condotto le corti europee alla elaborazione di nozioni autonome, affinate da ultimo in riferimento alle riforme del giudiziario in Polonia e in Ungheria.

Il rapporto tra giurisdizione e *rule of law* è stato valorizzato dapprima dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia e in seguito dal legislatore dei trattati. Attualmente il principio dello Stato di diritto ricorre in diverse disposizioni del Trattato sull'Unione, e in particolare negli articoli 2, 19, 21 e 49. Il rispetto dello Stato di diritto è ritenuto essenziale dalle istituzioni europee per la tutela degli altri principi e valori dell'articolo 2, essendo intrinsecamente connesso alla democrazia e alla garanzia dei diritti. Gli articolati approdi della giurisprudenza della Corte di Giustizia sono confluiti nel diritto derivato²⁵. In consonanza con gli orientamenti della Commissione²⁶, la Corte di giustizia ribadisce da tempo che la nozione europea di Stato di diritto impone a tutti i pubblici poteri di agire entro i limiti fissati dalla legge ed esige la garanzia di una molteplicità di principi: di *legalità*, cui è sotteso un procedimento legislativo trasparente, responsabile, democratico e pluralistico²⁷; di *certezza del diritto*, dal quale si traggono esigenze di chiarezza e prevedibilità delle norme, destinate a operare soltanto per il futuro a tutela del legittimo affidamento degli amministratori²⁸; il *divieto di arbitrarietà del potere esecutivo*, volto a proteggere ogni persona, fisica e giuridica, rispetto a interventi privi di giustificazione o comunque sproporzionati delle pubbliche autorità²⁹; di *effettività della tutela giurisdizionale*, assicurata da organi giurisdizionali indipendenti e imparziali anche a garanzia dei diritti fondamentali secondo la lettura congiunta degli articoli 2 e 19 TUE e 47 CDFUE³⁰; di *separazione dei poteri*, che può assumere forme diverse data la varietà dei modelli e il grado di

²⁴ Si v. A. VON BOGDANDY, *The Emergence of European Society through Public Law. A Hegelian and Anti-Schmittian Approach*, Oxford University Press, Oxford, 2024, spec. 78 ss.

²⁵ E in particolare nel terzo considerando e nell'articolo 2 del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio, *Meccanismo di condizionalità sul rispetto dello Stato di diritto*. Per ulteriori osservazioni, sia consentito rinviare a B. RANDAZZO, *La nozione europea di Stato di diritto e la tutela integrata dei diritti fondamentali*, in S. Del Gatto - G. Vesperini (a cura di), *Manuale di diritto amministrativo europeo*, Giappichelli, Torino 2024, 51 ss.

²⁶ Si v. Comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Un nuovo quadro dell'[Unione] per rafforzare lo Stato di diritto*, COM(2014) 158 final, allegato I; Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio, *Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione. Il contesto attuale e possibili nuove iniziative*, COM(2019) 163 final, 3 aprile 2019 e Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione. Programma d'azione*, COM(2019) 343 final, 17 luglio 2019.

²⁷ Si v. CGUE, [sent. 29 aprile 2004](#), *Commissione/CAS Succhi di Frutta*, C-496/99, punto 63.

²⁸ Si v. CGUE, [sent. 12 novembre 1981](#), *Meridionale Industria Salumi e a.*, C-da 212/80 a 217/80, punto 10.

²⁹ Si v. CGUE, [sent. 21 settembre 1989](#), *Hoechst/Commissione*, C-46/87 e C-227/88, punto 19.

³⁰ Si v. CGUE, [sent. 27 febbraio 2018](#), *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, punti 31, 40 e 41, e CGUE, [sent. 25 luglio 2018](#), *Minister for Justice and Equality* (carenze del sistema giudiziario), C-216/18, punti da 63 a 67.

implementazione a livello nazionale³¹; di *eguaglianza dinanzi alla legge*, sancito dagli articoli 20 e 21 CDFUE, che, anche secondo la giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia, impone di trattare in modo eguale situazioni analoghe e in modo differente situazioni diverse³².

Con specifico riferimento alle garanzie di indipendenza degli organi giurisdizionali, la Corte di Giustizia, chiamata a pronunciarsi sulla compatibilità con il diritto UE delle riforme nazionali della magistratura menzionate³³, ne ha affermato anzitutto la sindacabilità in virtù dell'art. 19(1) TUE, sulla base di una *analisi globale e in concreto*³⁴. Secondo la Corte, i giudici nazionali *“devono soddisfare i requisiti di una tutela giurisdizionale effettiva”*³⁵, potendo pronunciarsi anche sul diritto UE. Benché la Corte riconosca la competenza degli Stati membri in materia di organizzazione della giustizia, aggiunge tuttavia: *“ciò non toglie che, nell'esercizio di tale competenza, gli Stati membri siano tenuti a rispettare gli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione e in particolare dell'articolo 19(1) secondo comma TUE”*³⁶.

In altre parole, la Corte di Lussemburgo si riserva di valutare *una eventuale regressione della tutela dello Stato di diritto*³⁷, mediante il consueto *approccio funzionale*, volto ad accertare che le regole applicabili ai giudici e all'esercizio della funzione giurisdizionale consentano *“di escludere, non solo qualsiasi influenza diretta, sotto forma di istruzione, ma anche le forme di influenza più indirette”*³⁸.

Vale la pena osservare che anche la Corte EDU è stata chiamata a pronunciarsi su riforme del giudiziario, addivenendo nel caso polacco a una dichiarazione di violazione sistemica dell'articolo 6 § 1 CEDU³⁹. In tal guisa la Corte di Strasburgo rafforza la tutela europea della Corte di Giustizia rispetto a riforme nazionali in grado di recare un grave *vulnus* al principio di indipendenza e di imparzialità della magistratura, in patente violazione del divieto di regressione delle garanzie dello Stato di diritto.

Quanto alla riforma costituzionale in discussione, non può non osservarsi che essa presenta elementi idonei a incidere *in pejus* su tali garanzie sia valutati singolarmente, sia nel loro insieme.

Se, a dire del Vice Ministro, magistrati requirenti e giudicanti debbono avere culture e origini diverse, difficile non intendere la separazione delle carriere come il preludio di una riduzione o perdita di autonomia e imparzialità del pubblico ministero, non coerente con le garanzie europee sopra richiamate. La proposta di riforma del Consiglio superiore della Magistratura restituisce chiara evidenza della volontà di indebolirne il ruolo tramite la sua duplicazione e per la mancata previsione di meccanismi di coordinamento dei due organi di autogoverno. L'introduzione della

³¹ Si v. CGUE, [sent. 22 dicembre 2010](#), *DEB*, C-279/09, punto 58; CGUE, sentenze [Poltorak](#), cit., punto 35 e [Kovalkovas](#), cit., punto 36.

³² Si v. CGUE, [sent. 14 settembre 2010](#), Grande sez., *P. Akzo Nobel Chemicals e Akros Chemicals/Commissione*, C-550/07, punti 54-55. Si v. anche CGUE, [sent. 10 gennaio 2006](#), *IATA ed ELFAA*, C-344/04, punto 95; CGUE, [sent. 3 maggio 2007](#), *Advocaten voor de Wereld*, C-303/05, punto 56 e CGUE, [sent. 16 dicembre 2008](#), *Arcelor Atlantique et Lorraine e a.*, C-127/07, punto 23.

³³ Gli approdi cui è pervenuta la giurisprudenza europea sono stati ribaditi nelle due pronunce sul regolamento generale sulla condizionalità: CGUE, [sent. 16 febbraio 2022](#), *Ungheria/Parlamento e Consiglio UE*, C-156/21 e CGUE, [sent. 16 febbraio 2022](#), *Polonia/Parlamento e Consiglio UE*, C-157/21.

³⁴ Si v. CGUE, [sent. 15 luglio 2021](#), *Commissione c. Repubblica di Polonia*, C-791/19, punti 55-62.

³⁵ Così CGUE, *Commissione c. Repubblica di Polonia*, [cit.](#), punto 55.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ Si v. CGUE, [sent. 20 aprile 2021](#), *Republika*, C-896/19, punti 63-65; si v. ancora anche *Commissione c. Repubblica di Polonia*, [cit.](#), punto 51, ove si legge: *“Uno Stato membro non può [...] modificare la propria normativa in modo da comportare una regressione della tutela del valore dello Stato di diritto, valore che si concretizza in particolare, nell'articolo 19 TUE. Gli Stati membri sono quindi tenuti a provvedere affinché sia evitata qualsiasi regressione, riguardo a detto valore, della loro legislazione in materia di organizzazione della giustizia, astenendosi dall'adottare qualsiasi misura che possa pregiudicare l'indipendenza dei giudici”*. Per la relativa applicazione in concreto si v. il punto 112.

³⁸ Così CGUE, *Commissione c. Repubblica di Polonia*, [cit.](#), punto 60.

³⁹ Si v. Corte EDU, sent. 23 febbraio 2024, ric. 50849/21, [Walesa c. Polonia](#).

selezione per sorteggio dei suoi componenti si propone di porre rimedio a un problema serio come la intollerabile degenerazione del ruolo svolto dalle correnti nell'autogoverno della magistratura, in modo del tutto irrazionale, per le ragioni già messe in rilievo⁴⁰: lungi dal fornire migliori garanzie rispetto al buon funzionamento dell'organo, il sorteggio pare piuttosto espressione di un atteggiamento fideistico, di affidamento alla dea bendata⁴¹. Non si comprende dunque in che senso possa ritenersi "*consustanziale*", al nostro sistema giudiziario, come sostenuto dal ministro proponente⁴². Certo non può prendersi sul serio l'affermazione secondo cui tutti i magistrati sorteggiabili, essendo stati più volte oggetto di valutazione di professionalità, sarebbero "*per definizione tutti bravi, tutti intelligenti, tutti preparati, tutti degni del ruolo che ricoprono*"⁴³. Il ministro proponente sembra confondere le valutazioni del magistrato in relazione all'esercizio delle funzioni giudiziarie con le valutazioni dello stesso magistrato in relazione all'incarico di componente dell'organo di autogoverno che, come è noto, non è chiamato a dirimere controversie di natura civile o penale.

Sotto questo aspetto, l'analisi dell'*EU Justice Scoreboard* già richiamato, con specifico riguardo agli indicatori delle garanzie di indipendenza strutturale⁴⁴, indugia sulla composizione degli organi di autogoverno, chiarendo che gli standard europei richiedono che non meno della metà dei membri venga scelto tra i giudici di tutti i gradi dagli stessi giudici, *nel rispetto del pluralismo interno al giudiziario*⁴⁵. Il meccanismo del sorteggio cui la proposta in discussione affida la composizione del Consiglio superiore della Magistratura pare perciò in frontale contrasto rispetto allo standard europeo. Ancora: l'istituzione di un'Alta Corte disciplinare, composta da membri laici e da soli magistrati che svolgono o hanno svolto funzioni di legittimità, in un sistema in cui i magistrati continuano a differenziarsi soltanto per funzioni, parrebbe lesiva delle garanzie di indipendenza interna⁴⁶. Nell'ottica dell'analisi *globale* e *in concreto* che guida il sindacato della Corte di giustizia rispetto alle regressioni nella garanzia di indipendenza⁴⁷, difficile non rilevare le criticità del testo della riforma in discussione. Una sua rimeditazione anche alla luce degli standard europei richiederebbe anzitutto una compiuta disamina del suo impatto sulle predette garanzie. In mancanza, infatti, potrebbe essere proprio il giudice, una volta approvata la riforma, a rivolgere un quesito interpretativo alla Corte di Giustizia ai sensi dell'art. 267 TFUE, per farne saggiare la compatibilità con il diritto UE.

5. Ripensare le ragioni di una riforma

Sebbene i contenuti della proposta di riforma costituzionale non investano direttamente la figura del magistrato, è evidente che le modifiche dell'organo di autogoverno riflette *ex se* una certa figura di magistrato.

⁴⁰ Si v. R. ROMBOLI, *L'indipendenza della magistratura. Storia, attualità, prospettive*, relazione all'Università di Genova del 24 maggio 2024, in [Giustizia Insieme](#), 26 settembre 2024; G. SILVESTRI, *Audizione informale del 25 febbraio 2025 dinanzi all'Ufficio di Presidenza della Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, avente ad oggetto i Ddl nn. 1353 e 504 (Ordinamento giurisdizionale e Corte disciplinare)*, in [Questione Giustizia](#), 3 marzo 2025.

⁴¹ Si v. ancora il suo intervento alla Camera dei Deputati del 15 gennaio 2025, nel corso del quale il Ministro Nordio ha paragonato il sorteggio a quando «*per la sorte, se ci facciamo male a Milano finiamo al nosocomio di Milano, se ci facciamo male a Venezia, finiamo a Venezia e se ci facciamo male a Roma, finiamo a Roma*».

⁴² Così ancora il Ministro proponente nell'intervento alla Camera dei Deputati del 15 gennaio 2025.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ Si v. il punto 3.3.2., 48.

⁴⁵ Detti standard sono ricavati dalla Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa CM/Rec (2010)12.

⁴⁶ Si v. N. ROSSI, *Il sorteggio per i due CSM e per l'Alta Corte disciplinare. Così rinascono corporazione e gerarchia*, in [Questione Giustizia](#), 30 maggio 2024.

⁴⁷ Si v. ancora es. CGUE, *Commissione c. Repubblica di Polonia*, [cit.](#), punti 80-114 e spec. 110 ss.

Andando oltre alle contingenze politiche e alla asserita ‘resa dei conti’ in sospenso tra la politica e la magistratura, nel mutato contesto sopra descritto, non potrebbe non apparire velleitaria una riforma che miri a contenere il ruolo del giudice per ricondurlo alla figura del funzionario mera *bouche de la loi*, e ciò a prescindere da qualunque personale convincimento ideologico.

Un siffatto obiettivo, peraltro contrastante con la stessa figura di magistrato voluta dai Costituenti, sottodeterminerebbe le cause della accresciuta discrezionalità del giudiziario, ignorandone le richiamate profonde trasformazioni⁴⁸.

Neppure una riforma costituzionale potrebbe riuscire nell’intento di contenere in un alveo angusto una funzione che, come si è detto, oggi e non solo in Italia, costituisce il perno degli ordinamenti democratici⁴⁹. Come è stato giustamente osservato, sebbene soltanto in riferimento al magistrato requirente e al nostro sistema giudiziario, il problema generale attiene al rapporto tra indipendenza e responsabilità “*troppo sbilanciato sul primo versante rispetto al secondo*”⁵⁰.

In quest’ottica, pare a chi scrive, la giusta esigenza di rafforzare le forme di responsabilità del potere giudiziario non può trovare alcuna risposta dalla introduzione a livello costituzionale della separazione delle carriere, esistendo già strumenti idonei a censurare eventuali influenze improprie dei magistrati requirenti: sia il legislatore nazionale che l’organo di autogoverno hanno ampi poteri di intervento al riguardo. Occorre piuttosto ripristinare l’equilibrio sotteso al meccanismo dei pesi e dei contrappesi, al fondo del principio di separazione dei poteri. Si tratta di una sfida politica e giuridica a un tempo, rispetto alla quale occorre maturare soluzioni condivise nel dialogo con l’accademia e la stessa magistratura⁵¹, volgendo lo sguardo al futuro. A tal fine sarà cruciale il contributo dell’associazionismo giudiziario che, come in più occasioni ribadito dal Presidente della Repubblica, deve superare le degenerazioni correntizie che hanno aggravato la perdita di fiducia nella magistratura tutta. Serve maggiore trasparenza e, come già si è avuto modo di scrivere, servono nuovi paradigmi di etica giudiziaria⁵². La complessità e la delicatezza dei compiti oggi affidati al giudice richiedono, infatti, di rimeditare *funditus* le modalità di accesso alla magistratura, la sua formazione e i criteri di valutazione di professionalità, magari guardando a modelli, come quello del Regno Unito, che richiedono preve esperienze in altre professioni legali. Consapevoli che il modello di potere giudiziario è strettamente connesso al principio dello stato di diritto e al principio pluralistico, come ci ricorda la lezione del maestro pisano⁵³.

⁴⁸ Si v. le riflessioni di M. BARCELLONA, *La riforma della magistratura, il potere e la democrazia*, in [Questione Giustizia](#), 18 marzo 2025.

⁴⁹ Si v. A. VON BOGDANDY, *The Emergence of European Society through Public Law*, cit., spec. 171 ss.

⁵⁰ Si v. F. DONATI, *Indipendenza e responsabilità dei pubblici ministeri*, cit.

⁵¹ Per alcune ulteriori riflessioni su tale rapporto si v., volendo, i contributi in B. RANDAZZO - E. CRIVELLI (a cura di), *Accademia e magistratura: tra elaborazione scientifica ed esercizio della giurisdizione*, Giappichelli, Torino, in corso di pubblicazione.

⁵² Si v. B. RANDAZZO, *Imparzialità del giudice e fiducia nella magistratura*, cit.

⁵³ Si v. A. PIZZORUSSO, *L’ordinamento giudiziario*, Vol. II, E.S.I., Napoli 2019, 530 ss.

ANDREA MORRONE*

Sulla “riforma della giustizia” del Governo Meloni. Un ibrido senza decisione

SOMMARIO: 1. Il contesto. – 2. L’oggetto. – 3. Gli obiettivi dichiarati. – 4. Le critiche. – 5. Comparando il progetto odierno con i precedenti. – 6. La mia opinione: a) sulla separazione e sul ruolo del PM. – 7. *Segue*: b) sul sorteggio al posto dell’elezione. – 8. *Segue*: c) sulla funzione disciplinare e sull’ACD. – 9. Concludendo.

ABSTRACT: The essay aims to analyse the contents of the constitutional justice bill. After framing the text in the political and institutional context, the A. compares the contents with previous drafts, including the text approved by the D’Alema Bicameral Commission and the Berlusconi government’s project. The A. then dwells critically on the separation of careers and the position of the prosecutor, the division of the Superior Council of the Judiciary, and the High Disciplinary Court. The essay suggests that the project’s hybrid and indecisive nature does not solve the problems of Italian justice.

1. Il contesto

Le “Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare” sono una parte dell’iniziativa per la revisione della Costituzione condotta dal Governo guidato da Giorgia Meloni. Le altre componenti *essenziali* sono l’introduzione del “premierato elettivo” e l’attuazione del “regionalismo differenziato”. Anche se quest’ultima ha la forma di un atto legislativo ordinario, i suoi contenuti hanno raggiunto il “tono costituzionale” di un’applicazione dell’art. 116.3 Cost. il cui obiettivo era (ed è ancora per chi ci crede) dividere il Paese piuttosto che mantenerlo unito. Basta rileggere le oltre cento pagine della [sentenza n. 192 del 2024](#) (e la successiva decisione che ha dichiarato inammissibile il referendum totale: [sentenza n. 10 del 2025](#)) per avere la conferma che la legge n. 86/2024 fosse in gran parte eversiva della Carta repubblicana (e per tale ragione era necessario adeguarla alla Costituzione).

Quale che sia l’opinione in proposito, i tre testi normativi fanno parte di un progetto complessivo di riscrittura dei caratteri essenziali della Costituzione vigente. Il punto che merita attenzione è che si tratta di parti che possono considerarsi come *non univocamente* sostenute all’interno della stessa maggioranza di governo. Il regionalismo differenziato sta a cuore soprattutto alla Lega Nord (e ai “governatori” che guidano le regioni Lombardia e Veneto); il premierato elettivo è la “madre di tutte le riforme” secondo l’icastica rappresentazione della premier Giorgia Meloni e del suo partito Fratelli d’Italia; la revisione della giustizia è un tema fondativo per Forza Italia, un vero e proprio tarlo del suo ideatore Silvio Berlusconi (che, però, non era riuscito a portare a compimento negli anni in cui ha governato l’Italia).

È importante fare un po’ di genealogia per comprendere il contesto. Anche nel 2001 la maggioranza di centrodestra, guidata allora da Silvio Berlusconi, aveva in animo un disegno di “grande riforma” della Costituzione. Pure in quell’occasione i contenuti avevano ciascuno un *brand*: la *devolution* voluta da Umberto Bossi, il premierato dal leader forzista, il rafforzamento dello Stato e dell’unità nazionale da Gianfranco Fini. Nonostante le tensioni interne, l’equilibrio della maggioranza favorì l’approvazione della II Parte della Costituzione che, però, non superò lo scoglio del referendum costituzionale. Vi contribuirono diversi fattori: al netto delle incongruenze interne al progetto – che, appunto, si presentava più come la sommatoria di aspirazioni di parte che non il frutto di un disegno razionale – decisivi furono le divisioni della

* Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico, Università di Bologna *Alma Mater Studiorum*.

maggioranza, acuitesi sul finire della legislatura e la vittoria del centrosinistra guidato, per la seconda volta, da Romano Prodi, poco prima del voto popolare.

Dieci anni dopo, furono ancora una volta le fratture politiche – questa volta tra la maggioranza guidata da Matteo Renzi e il principale partito di opposizione Forza Italia – a determinare il destino della revisione costituzionale sostenuta dal centrosinistra. Quando venne meno il sostegno di Berlusconi al cosiddetto “patto del Nazareno” – per motivi politici: l’elezione di Sergio Mattarella al Quirinale voluta da Renzi contro il Cavaliere – era diventato chiaro che la riforma “Renzi-Boschi” (sulla quale lo stesso Partito democratico, al suo interno, si presentava a ranghi sciolti), nonostante l’approvazione parlamentare, non avrebbe potuto superare il lavacro popolare del 4 dicembre 2016.

I precedenti immediati ci dicono che quando i progetti di revisione della Costituzione non hanno un consenso largo e condiviso (in Parlamento e nel Paese) hanno davvero poche *chance* di riuscita¹.

Nella nostra vicenda, il regionalismo differenziato è stato messo su un “binario morto” dalla giurisprudenza costituzionale. Anche se il ministro Roberto Calderoli, esponente di spicco della Lega Nord, legge *pro domo sua* quello che considera un “parere” della Corte costituzionale, e anche se altre iniziative di attuazione dell’art. 116.3 Cost. saranno intraprese, resta il fatto che la [sentenza n. 192 del 2024](#) ne ha reso così rigide le condizioni operative che gli oneri politici (prima ancora che istituzionali) della differenziazione territoriale sono diventati ormai troppo elevati e, perciò, difficilmente sormontabili (e non soltanto da “questa” maggioranza).

Il discorso intorno al premierato elettivo è un po’ più complesso, non solo per i suoi contenuti ambigui, che, se divenisse realtà, collocherebbero l’Italia “oltre il parlamentarismo”². Il fatto che rappresenti un obiettivo necessario per la stessa Presidente del Consiglio ne rafforza le probabilità di riuscita. Nonostante il silenzio improvviso che l’ha avvolto, dopo l’avvio roboante dei lavori parlamentari d’inizio legislatura, il ritorno di fiamma della premier sulla madre di tutte le riforme non fa preludere affatto ad un percorso in discesa. Le critiche durissime che hanno inondato l’ipotesi singolare di eleggere direttamente il Presidente del consiglio dei ministri, le incertezze sulla legge elettorale che dovrebbe garantire al contempo la “governabilità” e gli equilibri tra i partiti, insieme alle esigenze dell’attuale maggioranza di fronteggiare la crisi internazionale seguita al ritorno di Donald Trump alla Casa Bianca, sembrano averlo ridotto ad un’icona politica. Un vessillo da sventolare alla bisogna, per “dividere e distrarre”.

Resta, allora, il progetto di riforma della giustizia presentato dal ministro Carlo Nordio³. Più d’un osservatore ha sostenuto che, tra i progetti di revisione, questo avrebbe molte possibilità di essere realizzato. Forse è così. La realtà è molto più articolata delle opinioni. Non va sottovalutato il fatto che alcuni esponenti del governo sono oggetto di particolare attenzione da parte della magistratura requirente. Le inchieste aperte nei confronti di ministri, sottosegretari e, persino, sulla premier rappresentano non solo una spina nel fianco dell’esecutivo, ma anche un collante politico formidabile, utile per portare avanti una “rivincita” contro la magistratura (dopo gli inutili tentativi di Berlusconi). Allo stesso modo, non si può non notare che non solo tra i partiti della maggioranza, ma anche nello stesso Palazzo di Via Arenula, stanno emergendo significativi scricchiolii sulla novella⁴. Così come non può essere trascurato il “fuoco di fila” che è stato organizzato dalla

¹ Per una storia delle riforme e la Costituzione, cfr. G. CRAINZ, C. Fusaro, *Aggiornare la Costituzione. Storia e ragioni di una riforma*, Donzelli, Roma, 2016; R. ROMANELLI, *L’Italia e la sua Costituzione. Una storia*, Laterza, Roma-Bologna, 2023.

² A. MORRONE, *Oltre il parlamentarismo. Un premierato conflittuale*, in *Quad. cost.*, 2024, 687 ss.

³ [Camera dei deputati, n. 1917](#), Disegno di legge costituzionale presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri (Meloni) e dal Ministro della Giustizia (Nordio), Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare, presentato il 13 giugno 2024.

⁴ E. ANTONUCCI, *Delmastro boccia la riforma Nordio: “L’unica cosa buona è il sorteggio”*, in [Il Foglio quotidiano](#), 14 marzo 2025.

magistratura associata contro un testo considerato, nel giudizio più acuto, il compimento tardivo del piano eversivo della Repubblica della Loggia massonica Propaganda 2⁵.

In definitiva, mi pare che le premesse politiche e istituzionali non siano tali da far ritenere concretamente realizzabile il pacchetto delle riforme in discussione. Le divisioni interne alla maggioranza e nel Paese, i differenti percorsi istituzionali interessati da ciascun progetto, le contingenze politiche internazionali ed europee, sono i convitati di pietra che trasformano il pacchetto in un'“arma di distrazione di massa”. Utile per chi governa, ma anche per chi si oppone, per coprire le difficoltà del fare politica nel tempo presente.

2. L'oggetto

Per comprendere il “verso” della riforma della giustizia conviene partire dagli ambiti di intervento che la caratterizzano.

Il primo è la separazione delle carriere. Pur mantenendo il principio per cui “la funzione giurisdizionale è esercitata da magistrati ordinari istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario” (art. 102.1, Cost.), si aggiunge che quelle stesse norme “disciplinano altresì le distinte carriere dei magistrati giudicanti e requirenti”. Per rafforzare il concetto si supera l'unità dell'ordine giudiziario (art. 104.1 Cost.): nonostante si ripeta che “la magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere”, si chiosa che “[la magistratura] è composta dai magistrati della carriera giudicante e della carriera requirente”. Da quest'indirizzo prescrittivo, deriva la decisiva revisione dell'organo di autogoverno della magistratura. Al suo posto vengono istituiti due Consigli superiori della Magistratura (CSM), uno per ciascuna delle due magistrature separate, presieduti entrambi dal Presidente della Repubblica (membri di diritto sono, rispettivamente, il primo presidente e il procuratore generale della Corte di cassazione). Si rinvia alla legge per la disciplina delle “distinte carriere dei magistrati giudicanti e requirenti”.

Il secondo è la regola del sorteggio per la formazione degli organi collegiali. Per entrambi i CSM – per i quali sono mantenute le attuali ripartizioni tra i “laici” e i “togati” – il sorteggio è parziale o totale a seconda della componente giudicante o requirente. Il terzo dei componenti “laici” è estratto a sorte “da un elenco di professori ordinari di università in materie giuridiche e di avvocati con almeno quindici anni di esercizio”, formato “mediante elezione” dal Parlamento in seduta comune “entro sei mesi dall'insediamento”. I due terzi dei “togati” è sorteggiato *in toto* “tra i magistrati giudicanti e i magistrati requirenti”. La stessa regola dell'estrazione a sorte differenziata riguarda anche il nuovo organo dell'Alta Corte Disciplinare (ACD). I quindici componenti sono ripartiti in sei laici e nove togati. Dei primi, 3 sono nominati dal Presidente della Repubblica “tra professori universitari in materie giuridiche e avvocati con almeno venti anni di esercizio”, e 3 sorteggiati da un elenco formato mediante elezione dal Parlamento in seduta comune “entro sei mesi dall'insediamento”. Tutti i togati, sono sorteggiati, in numero di tre, tra gli appartenenti alla categoria dei giudicanti, e tre da quella dei requirenti.

Il terzo settore di intervento della novella è quello della funzione disciplinare, dotata, almeno a parole, di “valore giurisdizionale”, spostando la relativa competenza dall'attuale CSM all'istituenda ACD. Il presidente del collegio è eletto dal *plenum* tra i componenti “laici”; la durata in carica è “quattro anni” senza possibilità di rinnovo. La disciplina è, però, rinviata alla legge, che determinerà “gli illeciti disciplinari e le relative sanzioni”, l'organizzazione dell'attività per “collegi” assicurando che “i magistrati giudicanti o requirenti siano rappresentati nel collegio”, nonché “le forme del

⁵ G. CASELLI, V. BAROSIO, *Separazione delle carriere, Nordio parli chiaro*, in [La Stampa](#), 30 marzo 2025, sui cui i commenti di T. MAIOLO, *Ma davvero c'è bisogno di invocare il fantasma di Gelli contro la riforma?*, in [Il dubbio](#), stessa data.

procedimento disciplinare e le norme necessarie al funzionamento”. Si prevede l’incompatibilità di “giudice” dell’ACD con la carica di parlamentare (nazionale e europeo), di consigliere regionale, di componente del governo, nonché con “l’esercizio della professione di avvocato e con ogni altra carica e ufficio indicati dalla legge”. Di conseguenza, ai due CSM, depauperati della disciplinare, spetteranno “secondo le norme sull’ordinamento giudiziario, le assunzioni, le assegnazioni, i trasferimenti, le valutazioni di professionalità e i conferimenti di funzioni nei riguardi dei magistrati”.

3. Gli obiettivi dichiarati

I motivi che sostengono la revisione costituzionale sono indicati nella *Relazione* di accompagnamento: il “riconoscimento dei principi del giusto processo nel novellato articolo 111 della Costituzione”; la “evoluzione del sistema processuale penale italiano verso il modello accusatorio”; nonché generici “obiettivi di miglioramento della qualità della giurisprudenza”.

La separazione delle carriere giudicanti e requirenti e la scelta di mantenere ferma “l’esigenza di non limitare in alcun modo l’indipendenza dei magistrati requirenti e giudicanti”, conservando “il presidio costituito dal Consiglio superiore magistratura” nella sua “duplice conformazione” viene – in modo singolare – giustificata con l’affermazione secondo cui “in continuità con la storia costituzionale italiana e con l’interpretazione della Corte costituzionale, questo disegno di legge costituzionale conferma la compiuta assimilazione tra i magistrati del pubblico ministero e i giudici rispetto alle garanzie offerte dai principi di autonomia e indipendenza: si tratta di un assetto che qualunque ipotesi di riforma ordinamentale deve rispettare”.

È la più classica *excusatio non petita*. Quel che diventa oscuro è perché separare le carriere, se le tendenze di diritto vivente vanno nel senso dell’assimilazione delle garanzie e della loro irrinunciabilità. L’accento posto più volte sull’indipendenza delle due magistrature, che il testo terrebbe ferma, fa dubitare che lo stesso legislatore di riforma ne sia convinto. Nondimeno, la separazione si spiegherebbe sulla base del giusto processo e del modello accusatorio. Una sorta di sbocco “naturale”, si direbbe, derivante dalla parità delle armi tra accusa e difesa e dalla regola per cui la formazione della prova deve avvenire in dibattimento.

Su entrambi i profili molto si potrebbe dire. Basta ricordare che la parità delle armi può essere coerente anche con l’attuale assetto: non è affatto facile indicare per quali motivi l’unicità della carriera finisca per inficiare quel principio. D’altro canto, che il nostro processo penale, nelle sue versioni speciali che hanno soppiantato quello ordinario, abbia mantenuto l’originaria natura accusatoria è una cosa difficile da sostenere, non solo in teoria, ma proprio alla luce della giurisprudenza (costituzionale *in primis*), che ha contribuito, nel tempo, a ridurre gli aspetti più innovativi del codice disegnato da Giuliano Vassalli. Ma queste sono altre storie, che lo sguardo sulla superficie non consente di vedere.

Appare molto più produttivo rifarsi all’interpretazione autentica, per comprendere il perché della separazione. Secondo il ministro Nordio⁶, la riforma della giustizia è diventata fondamentale dal 1993, da quando “la politica è stata subalterna alla magistratura”. La separazione delle carriere è un “punto centrale” del programma di governo, una “conseguenza tecnica prima che politica” del processo accusatorio, come nel Regno Unito, dove “la separazione delle carriere è normale”. Il ministro ne trae la considerazione per cui “dire che è un attentato alla libertà, all’indipendenza della magistratura, non è corretto”. Il progetto, a suo parere, assicura “l’assoluta indipendenza del PM dal governo”. La separazione, che già esisterebbe grazie alla “riforma Cartabia”, è accompagnata da due riforme “ancora più importanti”: il sorteggio di una parte del Csm (dimenticando che invero

⁶ Nella lunga intervista di C. CERASA, *Contro l’Italia della gogna*, in [Il Foglio](#), 2 dicembre 2024.

riguarda tutti i componenti) e della nuova ACD. Uno degli obiettivi perseguiti è fronteggiare la “degenerazione correntizia che è stata denunciata da tutti”, perché le correnti della magistratura fanno del Csm “il loro strumento esecutivo”. Di fronte alla critica di chi ha sostenuto che, con la separazione, sarà esaltata la funzione della requirente, Il Ministro ha sostenuto che il PM è già oggi un “super, super, super poliziotto” senza responsabilità (a differenza degli Usa dove è elettivo), un PM “arbitro assoluto delle indagini”. In buona sostanza, per Nordio, la riforma “serve a delimitare meglio la separazione dei poteri” e “anche a rialzare il prestigio della magistratura”.

A volte le parole sono come le pietre, non hanno bisogno di commenti.

4. Le critiche

Veniamo all’analisi della proposta per evidenziarne, se ci sono, profili controversi.

Sulla separazione il nodo riguarda il risultato che si intende perseguire: si tratta, come si sostiene, di una divisione delle “carriere” o, meglio, di una separazione delle “magistrature”? Mitja Gialuz⁷ ha sostenuto che, per separare le carriere, è sufficiente una legge ordinaria, senza scomodare la Costituzione. A parte ciò, ci si può chiedere se, con la separazione delle carriere, il PM come “parte imparziale” resta ancora un organo autonomo e indipendente... *dal governo*. Sul piano formale, ad impedire tale metamorfosi sta la previsione – supportata da quell’*excusatio non petita* di cui si diceva – che anche la magistratura requirente vedrà assicurata la sua autonomia e indipendenza grazie all’esistenza di un proprio CSM. Ma ciò è *anche materialmente* sufficiente allo scopo?

Un’altra obiezione è mossa dal segretario dell’Associazione nazionale dei magistrati (ANM), quando ha affermato che, dopo la novella, il PM da “parte imparziale” diventerebbe un “organo dell’accusa che darà supporto giuridico alle forze di polizia”⁸. Il presidente dell’ANM ha sottolineato che con un sistema disciplinare differenziato “si può arrivare a condizionare le scelte dei magistrati”, e che “in tutti i Paesi in cui abbiamo la separazione delle carriere di fatto si è arrivati a un controllo della magistratura da parte dei governi”⁹. La tesi è suffragata anche dalla dottrina più avvertita. Sergio Bartole ha sostenuto che così si creerebbe una specie di “Prokuratura dei Paesi del socialismo reale (...) svincolata da limiti e controllo interno”¹⁰. Gialuz, a sua volta, che la novella produrrebbe una perdita di garanzie nella fase delle indagini, quella in cui non c’è ancora un giudice per controllare l’operato del PM¹¹. Sembra di risentire le parole di Alessandro Pizzorusso, sia quanto all’esigenza che la ricerca di soluzioni per rendere “più equilibrato ed efficace” il sistema giudiziario con riguardo al ruolo del PM deve escludere “assolutamente” una “qualunque forma di dipendenza dalle autorità politiche”, sia quanto alle conseguenze della separazione dai giudici dei PM, “che farebbe di questi ultimi dei super-poliziotti, laddove la formazione comune e la sostanziale fungibilità con i giudici hanno portato spesso i titolari dell’azione penale ad operare con lo stesso spirito con cui operano (o dovrebbero sempre operare) i giudici”¹². Sono prognosi che, al momento, non è possibile verificare, ma segnalano criticità che occorre ponderare adeguatamente. Un modo per farlo è ricorrere ai precedenti.

⁷ M. GIALUZ, [Audizione](#) alla Camera dei deputati del 24 settembre 2024.

⁸ S. CASCIARO, *Separazione delle carriere: quella riforma che mortifica i diritti dei cittadini*, Editoriale, in [Guida al diritto](#), *Il Sole 24ore*, 26 giugno 2024

⁹ Intervista a Cesare Parodi di S. Manfuso, “La riforma condiziona le scelte delle toghe”, in [La Notizia](#), 20 marzo 2025.

¹⁰ S. BARTOLE, *Una lettura critica della relazione che accompagna il disegno di legge costituzionale in materia di ordinamento giurisdizionale*, in [Diariodirittopubblico.it](#), 2024.

¹¹ M. GIALUZ, [Audizione](#), cit.

¹² A. PIZZORUSSO, *La costituzione ferita*, Laterza, Bari-Roma, 1999, 148.

5. Comparando il progetto odierno con i precedenti

La “bozza Boato”, inserita nel progetto di revisione della II Parte della Costituzione approvata dalla Commissione bicamerale presieduta da Massimo D’Alema (1997)¹³, aveva previsto che i magistrati del PM fossero “indipendenti da ogni potere” e godessero “delle garanzie stabilite nei loro riguardi dalle norme sull’ordinamento giudiziario”. Pur indicando che “la funzione giurisdizionale è unitaria ed è esercitata dai giudici ordinari e amministrativi istituiti e regolati dalle norme dei rispettivi ordinamenti giudiziari”, si riconosceva che “i giudici ordinari e amministrativi e i magistrati del pubblico ministero costituiscono un ordine autonomo e indipendente da ogni potere”.

A questo fine, si manteneva un CSM unico, prevedendone, tuttavia, un’articolazione in due sezioni, una per i requiranti e una per i giudicanti. Rinviano alla legge la fissazione del numero di ciascuna sezione, si stabiliva che i 3/5 fossero “togati” eletti, a seconda della sezione, o dai giudici o dai PM, e i restanti 2/5 “laici” eletti dal Senato della Repubblica (membri di diritto restavano il Presidente della Repubblica che lo presiede, il Primo presidente e il Procuratore generale della Cassazione). Il CSM eleggeva un vice-presidente, ogni sezione, a sua volta, un proprio presidente. Il disegno di legge distingueva le funzioni. Al CSM “a sezioni riunite” spettavano “le funzioni amministrative riguardanti le assunzioni, il tirocinio, le assegnazioni alle due diverse funzioni e i relativi passaggi”, nonché “esprimere pareri sui disegni di legge di iniziativa del Governo prima della loro presentazione alle Camere, quando ne venga fatta richiesta dal Ministro della giustizia”, vietando, però, di “adottare atti di indirizzo politico”. A ciascuna sezione, invece, si conferivano “le funzioni amministrative riguardanti l’aggiornamento professionale i trasferimenti, le promozioni e le relative assegnazioni”.

La funzione disciplinare – la cui azione era promossa da un “Procuratore generale eletto dal Senato” – veniva affidata ad una “Corte di giustizia della magistratura” unica per i giudici (ordinari e amministrativi) e per i PM. La Corte era il giudice unico delle impugnazioni dei provvedimenti assunti dal CSM; i suoi provvedimenti erano ricorribili in Cassazione per “violazione di legge”. I nove componenti della Corte disciplinare andavano “eletti tra i propri componenti dai Consigli superiori della magistratura ordinaria e amministrativa” (rispettivamente sei e tre, di cui 2/3 tra i togati e 1/3 tra i laici; il presidente era scelto tra i laici e tutti i componenti non partecipavano alle attività del CSM di provenienza).

Il progetto redatto dal ministro Angelino Alfano (2011)¹⁴, dopo aver stabilito che la “giurisdizione è esercitata da giudici ordinari istituiti e regolati dalle norme sull’ordinamento giudiziario”, prevedeva, invece, che “i magistrati si distinguono in giudici e pubblici ministeri”, affidando alla legge di assicurare “la separazione delle carriere”, e prevedendo che l’ufficio del PM fosse “organizzato secondo le norme sull’ordinamento giudiziario che ne assicurano l’autonomia e l’indipendenza”. A questo proposito, istituiva due CSM, uno per la “magistratura giudicante” e uno per la “magistratura requirante”, entrambi presieduti dal Capo dello Stato, aventi, inoltre, come membri di diritto, quello dei giudici, il Primo presidente e, quello dei PM, il Procuratore generale della Suprema Corte di cassazione; ciascun CSM eleggeva, tra i laici, un vicepresidente.

A differenza di quello di cui discutiamo oggi, il progetto “berlusconiano” prevedeva la divisione a metà dei componenti togati e laici. I primi erano eletti “previo sorteggio degli eleggibili”; i secondi dal Parlamento in seduta comune (tra professori universitari in materie giuridiche e avvocati con

¹³ Cfr. il Progetto di revisione della Parte seconda della Costituzione, [A.C. 3931-A](#) e [A.S. 2583-A](#).

¹⁴ [A.C. n. 4275](#), Disegno di legge costituzionale presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri (Berlusconi) e dal Ministro della Giustizia (Alfano), Riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, presentato il 7 aprile 2011. Per un commento: A. MORRONE, *Una riforma per la giustizia o contro i pubblici ministeri?*, in *Il Mulino*, Bologna, n. 3, 2011, 387 ss.

almeno quindici anni di esercizio). A ciascun CSM, “secondo le norme dell’ordinamento giudiziario”, spettavano “le assunzioni, le assegnazioni, i trasferimenti e le promozioni”. La novella vietava ai due CSM di “adottare atti di indirizzo politico” o di “esercitare funzioni diverse da quelle previste dalla Costituzione”. Anche in questo caso i provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati erano affidati ad una “Corte di disciplina della magistratura giudicate e requirente”, composta di due sezioni, una per i giudici e una per i PM. L’elezione era diretta per una metà dei suoi componenti da parte del Parlamento in seduta comune, mentre per l’altra metà avveniva “previo sorteggio degli eleggibili” da parte dei giudici e dei PM. I provvedimenti della Corte di disciplina erano ricorribili per cassazione per motivi di legittimità.

Il progetto Nordio è più simile a quello Alfano quanto alla separazione delle carriere; ne differisce allorché mantiene le due carriere all’interno della previsione che la “magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente”. L’analoga separazione in due del CSM è corredata, nel testo Nordio, da due regole parzialmente diverse nel progetto Alfano: il rapporto tra togati e laici (corrispondete all’attuale: 2/3 e 1/3); il sorteggio, senza elezione per i togati e previa elezione per i laici. Analoghe differenze valgono per l’ACD, salvo che per il fatto che il progetto Alfano – in modo corrispondente alla separazione delle magistrature – divideva l’organo in due sezioni distinte per i giudici e i PM. Viceversa, nel testo Boato si manteneva l’unicità dell’ordine giudiziario e del CSM; la separazione delle carriere e la previsione delle due sezioni del CSM era funzionale a diversificare l’organizzazione interna dei giudici e dei PM, ferma rimanendo la competenza del CSM “a sezioni riunite” per le funzioni generali (assunzioni, tirocinio, assegnazioni).

Nel progetto Nordio, quindi, la separazione tra giudici e PM è netta per quanto concerne sia le rispettive carriere, disciplinate distintamente dalle norme sull’ordinamento giudiziario, sia l’autogoverno, affidato a due separati CSM. Le garanzie di autonomia e indipendenza riguardano la magistratura come unico ordine, come nel progetto Boato, senza però arrivare alla radicale scissione tra l’ordine dei giudici e l’ufficio del PM, come si leggeva nella bozza Alfano.

6. La mia opinione: a) sulla separazione e sul ruolo del PM

Occorre intendersi sul significato dell’indipendenza della magistratura requirente. Chiediamoci: l’indipendenza del giudice presuppone l’indipendenza del PM?¹⁵ L’indipendenza del PM è fondamentale per l’indipendenza del sistema giudiziario¹⁶? Occorre garantire l’indipendenza del giudice – oltretutto da ogni potere – anche nei confronti del PM?

Delle tre prospettive, quella che mi sembra imprescindibile è la terza. Il principio costituzionale di divisione esige l’assoluta indipendenza del giudice da qualsiasi potere: una regola che misura l’essenza di un ordinamento *costituzionale*, senza la quale non saremmo più dentro ma fuori la nostra esperienza liberaldemocratica. Le altre due opzioni mi sembra che provino troppo. La prima esclude che la giurisdizione possa essere al di sopra delle parti se l’ufficio del requirente non sia indipendente dal potere politico. Seguendola si arriva ad escludere dal costituzionalismo gli ordinamenti che subordinano il PM all’esecutivo o al potere politico-rappresentativo (ossia la stragrande maggioranza degli ordinamenti costituzionali diversi dal nostro). La seconda, per motivi

¹⁵ Cfr. F. DAL CANTO, *Lezioni di ordinamento giudiziario*, III ed., Giappichelli, Torino, 2024, 228. In forma dubitativa, con riferimento specifico all’obbligatorietà dell’azione penale, anche Pizzorusso: la “interdipendenza” tra giudice e PM (nel processo penale) «deriva dalla circostanza che al giudice è normalmente vietato agire di propria iniziativa, per cui, in un sistema processuale che esclude ogni forma di azione privata, servirebbe a poco avere un giudice penale pienamente indipendente se non esistesse un organo altrettanto indipendente tenuto a richiedere l’applicazione della legge penale in modo eguale per tutti» (A. PIZZORUSSO, *La costituzione ferita*, cit., 144).

¹⁶ L. SALVATO, [Audizione](#) alla Camera dei deputati del 23 luglio 2024.

diversi dalla prima, appare sbilanciata: l'indipendenza del "sistema giudiziario", oltretutto vaga, è un'esigenza che può essere assicurata in modalità diverse, non solo con l'indipendenza del PM.

In secondo luogo, non penso che solo il riconoscimento costituzionale di un "unico Csm" e di un "unico ordine" per la magistratura integri un principio supremo dell'ordinamento. Altro è dire che dalla "scissione" di un unico CSM, come nel progetto Nordio, possa derivare un deficit di tutela della magistratura. Non mi convince, però, la tesi secondo cui la separazione non può arrivare fino al punto di "svuotare nella sostanza la 'comune appartenenza' all'ordine giudiziario, ad esempio attraverso la creazione di due organi di autogoverno distinti"¹⁷. Tanto vale riconoscere che il modello costituzionale vigente è immodificabile, anche con la revisione costituzionale.

La giurisprudenza costituzionale permette di assumere una posizione più mite. Nelle due pronunce che hanno ammesso i referendum sulla separazione delle carriere si può leggere che "la Costituzione pur considerando la magistratura come un unico 'ordine', soggetto ai poteri dell'unico Csm... non contiene alcun principio che imponga o al contrario precluda la configurazione di una carriera unica o di carriere separate fra i magistrati addetti rispettivamente alle funzioni giudicanti e a quelle requirenti, o che impedisca di limitare o di condizionare più o meno severamente il passaggio dello stesso magistrato, nel corso della sua carriera, dalle une alle altre funzioni"¹⁸. Scegliere una o due carriere, dividere il CSM in due sezioni, prevedere due distinti CSM – se non si vuole, separando le carriere, sottoporre il PM al potere politico, come finora nessuno dei progetti costituzionali ha fatto – sono tutte espressioni di scelte politiche costituzionalmente compatibili con il costituzionalismo liberaldemocratico e, quindi, possibili anche secondo la nostra Costituzione.

Quando si discute della posizione costituzionale del PM, in base alla Carta fondamentale della Repubblica, occorre sempre tenere a mente la genealogia. L'indipendenza del PM si deve alla mediazione di Piero Calamandrei, la cui ipotesi risultò vincente sulle opposte opzioni in gioco: quella dei comunisti, favorevoli all'elettività di tutti i magistrati; quella dei democristiani, orientati a subordinare il PM al governo. Non va dimenticato il clima generale di sfiducia verso la magistratura che accomunava i Costituenti: non solo per la cultura fascista nella quale si era formata e aveva operato, ma anche per la tendenza dei magistrati a trasformarsi in un "potere corporativo". Lo stesso Calamandrei propose un "commissario della Giustizia", nominato dal Presidente della Repubblica, da una terna di magistrati superiori indicata dalla Camera dei deputati, come capo e supervisore dei magistrati del PM. Il testo attuale della Costituzione ha voluto scongiurare il controllo politico della magistratura requirente, che i partiti maggioritari proposero senza successo, perché non disposti, in questo caso, a rinunciare ai rispettivi punti di partenza.

Ne è venuta quella che il mio Maestro, Augusto Barbera, ha definito una "felice anomalia", che allontana la soluzione italiana da tutte le altre esistenti nel costituzionalismo contemporaneo e che, ragioni di opportunità politico-costituzionale, consigliano di mantenere¹⁹. Condivido questa prospettiva. Anche Pizzorusso ha riconosciuto la *politicità* della scelta: rinunciare alla piena indipendenza del PM o realizzare un qualche collegamento degli uffici del PM con un'autorità politicamente responsabile verso gli elettori è una scelta che "non può essere compiuta sulla base di valutazioni astratte che facciano apparire migliore l'una o l'altra di esse, ma deve essere compiuta invece *sulla base della situazione concretamente esistente*". E il contesto italiano recente – potrei aggiungere: a fortiori il tempo presente – "ha offerto indicazioni inequivocabili le quali fanno ritenere che, nella nostra epoca, qualunque forma di influenza dell'autorità politica sugli organi del pubblico ministero si risolve assai spesso in un pericolo per l'eguaglianza e le libertà dei cittadini"²⁰.

¹⁷ F. DAL CANTO, *Lezioni di ordinamento giudiziario*, cit., 228.

¹⁸ Cfr. Corte cost., [sent. n. 37 del 2000](#), p.n. 5 diritto, pure Corte cost., [sent. n. 58 del 2022](#).

¹⁹ A. BARBERA, *Piero Calamandrei e l'ordinamento giudiziario: una battaglia su più fronti*, in S. Merlini (a cura di), *Piero Calamandrei e la costruzione dello Stato democratico 1944-1948*, Laterza, Roma-Bari, 2007, 145.

²⁰ A. PIZZORUSSO, *La costituzione ferita*, cit., 147.

Che il regime nazionale sia un'eccezione rispetto al panorama comparato è evidente. Il PM – quando non è assorbito dall'autorità di polizia come nel Regno Unito - dipende dal ministro della Giustizia – sia pure con sfumature diverse, in Germania, Francia, Spagna e Usa – che può dare istruzioni generali (ma non sulle inchieste in corso); l'azione penale non è obbligatoria come nell'art. 112 Cost., ma in genere è discrezionale (tranne in Germania, dove è obbligatoria solo per i reati di maggiore rilevanza). Si tratta di un'anomalia felice, quindi: grazie a questa configurazione positiva la magistratura requirente italiana ha potuto intraprendere inchieste decisive sulla classe politica, sulle stragi, sul terrorismo, sulla mafia, che, altrimenti, un controllo politico non avrebbe consentito o permesso.

Chiarito questo punto fondamentale, possiamo rivolgere agli autori della proposta Nordio la domanda seguente. Se la riforma vuole mantenere la medesima situazione di autonomia e di indipendenza tanto per i giudici quanto per i PM, perché prevedere due distinti CSM? Solo allo scopo di separare le carriere? Se si vogliono più accentuatamente distinguere i ruoli, non basta la legge ordinaria sulla separazione delle funzioni? Serve, invece, costituzionalizzare la regola? Oppure, nonostante le forme, quella proposta è solo una soluzione intermedia per arrivare a sottoporre l'ufficio del PM al potere esecutivo?

Che questa sia la strada dritta, se si vuole separare le due magistrature, molti hanno sostenuto. Anche all'interno del Governo Meloni v'è chi ha criticato il testo Nordio proprio per l'ambiguità del disegno, per non aver stabilito, se il problema è la “dipendenza” della politica dalla magistratura, la subordinazione del PM all'esecutivo²¹. Delle due l'una, allora: o si mantiene il PM nel quadro della “felice anomalia” costituzionale italiana, o si sposta la magistratura requirente nell'alveo degli indirizzi e del controllo del potere della maggioranza politica. *Tertium non datur*.

La verità è che “questa” separazione delle carriere (o delle magistrature che dir si voglia) non risolve nessuno dei problemi (reali o presunti) che affliggono la giustizia penale in Italia.

7. Segue: b) sul sorteggio al posto dell'elezione

Sul modo di formazione degli organi collegiali si può discutere. A quanto pare, è in preparazione un emendamento che vuole correggere il progetto Nordio introducendo la piena elezione dei laici al Csm, mantenendo l'estrazione a sorte per i togati. Sicché avremo un regime diverso per i laici e per i togati.

Nondimeno, recuperando così uno spazio alla politica (partitica) si finisce per accentuare il profilo “punitivo” di una misura (il sorteggio) che viene mantenuta solo per i togati. Affidarsi alla “dea bendata” servirà per contenere il potere delle correnti della magistratura? Il segretario dell'Anm risponde senza dubbi: serve “per estirpare l'associazionismo”.

Nella Relazione si assume una postura attenuata: “l'autogoverno, proprio per il suo rilievo costituzionale, deve costituire patrimonio fondamentale di ogni magistrato e appartenere ai suoi caratteri costitutivi”.

Contro il sorteggio sono state mosse critiche disperate, denunciando la casualità della composizione e la perdita di autorevolezza dell'organo²²; il vulnus arrecato alla rappresentatività

²¹ Così proprio il sottosegretario alla Giustizia Delmastro, nell'intervista citata: “C'è un rischio nel doppio Csm. O si va fino in fondo e si porta il pm sotto l'esecutivo, come avviene in tanti paesi, oppure gli si toglie il potere d'impulso sulle indagini. Ma dare un Csm al pm è un errore strategico che, per eterogenesi dei fini, si rivolterà contro”. Infatti, “quando un pm non dovrà più contrattare il suo potere con i giudici in un solo Csm e avrà un suo Csm che gli garantirà sostanzialmente tutti i privilegi, quel pm prima ancora di divorare i politici andrà a divorare i giudici, che hanno il terrore di questa roba”. Delmastro ha poi rettificato, ma [Il Foglio](#) ha la registrazione delle sue dichiarazioni.

²² G. AZZARITI, [Audizione](#) alla Camera dei deputati del 23 luglio 2024.

dato che così non sarebbero equamente rappresentati tutti i magistrati in base alla funzione esercitata²³; la “concezione solipsistica” che l’ispira contro il pluralismo della magistratura²⁴.

Su come scegliere i componenti dell’organo di autogoverno grava l’annosa questione del “ruolo” costituzionale del Csm. Se la sua funzione è la garanzia dell’indipendenza dei magistrati da qualsiasi potere, non si può chiedere che il Csm sia (solo o anche) un organo di rappresentanza delle culture esistenti all’interno della magistratura. Questa tesi, molto diffusa tra i magistrati (associati) e anche tra qualche costituzionalista, non mi convince. Il problema della Costituente era evitare un “ricorso storico” e, cioè, che il giudice (non il PM) potesse dipendere dal detentore di turno del potere politico (specie dopo il fascismo); e, al contempo, si voleva contenere il corporativismo della magistratura. Il Csm, per la sua composizione mista e per le funzioni attribuite, avrebbe dovuto inverare entrambi quegli obiettivi, anche nei confronti della magistratura requirente, una volta accolta nell’essenziale la mediazione di Calamandrei sulla posizione del PM. La questione è diventata un’altra in seguito, dopo il convegno di Gardone del 1965, quando è rinato l’associazionismo e, quindi, quando si è cominciato a parlare di culture e di correnti della magistratura (agli inizi, tutto, o quasi, si risolveva in una contrapposizione generazionale tra i “vecchi” magistrati delle giurisdizioni superiori e i “giovani” delle giurisdizioni inferiori in relazione al valore della Costituzione). La storia successiva è nota e non serve riassumerla qui²⁵.

Il punto costituzionale, però, è sempre lo stesso. Se la *ratio* fondativa del Csm è quella che ho ricordato, se tutti i magistrati entrano nei ruoli per concorso, se essi non si distinguono se non per diversità di funzioni (previsione che resta ferma in tutti i progetti), va da sé che tutti i magistrati, giudici e PM, sono egualmente titolati a garantire il valore (unitario) di indipendenza dell’ordine cui appartengono. L’argomento della rappresentanza politica delle culture interne alla magistratura mi pare inappropriato. Limitare il correntismo rientra tra gli obiettivi che una Costituzione può perseguire, specie se quel fenomeno degenera in una lotta tra fazioni politiche per la spartizione del Csm e delle cariche direttive. Un mezzo per farlo, alla luce dell’esperienza concreta, può anche essere il sorteggio, che non è, quindi, una soluzione sproporzionata, neppure per un organo di “rilievo costituzionale” come il Csm. Se si ritiene il sorteggio “puro” eccessivo, si possono adottare accorgimenti o correzioni (per garantire un’eguale rappresentanza tra giudici e Pm, tra togati e laici, magari combinando elettività e sorteggio).

8. Segue: c) sulla funzione disciplinare e sull’ACD

Un discorso in parte analogo vale per l’Alta Corte di disciplina. Dalla sua istituzione consegue una parallela riduzione del potere oggi assegnato al Csm, che viene così “amputato” di una funzione fondamentale e caratterizzante.

Per giustificarlo, la Relazione al progetto Nordio richiama l’esito di una evoluzione dell’ordinamento, da cui risulterebbe una progressiva autonomia della “sezione disciplinare” interna dal Csm. Sergio Bartole²⁶ ha bollato quell’affermazione come un motivo “fuorviante”. Ci si può domandare il senso di avere un’unica Corte disciplinare a fronte di due carriere separate e due Csm per i giudici e per i PM. C’è chi s’è chiesto se non si tratti di un nuovo giudice speciale, pertanto,

²³ A.P. VIOLA, [Audizione](#) alla Camera dei deputati del 23 luglio 2024.

²⁴ S. BARTOLE, *Una lettura critica della relazione che accompagna il disegno di legge costituzionale in materia di ordinamento giurisdizionale*, [cit.](#)

²⁵ Rinvio a A. MORRONE, *La forza politica delle correnti e quel che di dovrebbe fare se i partiti volessero addomesticarla*, in *Politica del diritto*, 2021, 679 ss.

²⁶ S. BARTOLE, *Una lettura critica della relazione che accompagna il disegno di legge costituzionale in materia di ordinamento giurisdizionale*, [cit.](#)

vietato dall'art. 102 Cost.²⁷. È una conseguenza della “tipologia degli illeciti disciplinari” stabilita *ex lege*? Molte altre sono le criticità rilevate. Ancora: Salvato²⁸ ha parlato di una riforma al contempo “riduttiva” – specie rispetto al problema dell’impugnazione dei provvedimenti del Csm - e “eccedente” – rispetto alla separazione tra avvio dell’azione e decisione.

Anche in questo caso la domanda vera è: qual è il suo ruolo? La spiegazione più verosimile è che anche quest’organo – sulla cui istituzione convergono tutti i progetti costituzionali che sono stati presentati nella storia recente – dovrebbe essere posto a presidio dell’indipendenza dei magistrati. La sua giustificazione positiva – nel separarlo dal Csm – può essere proprio l’esigenza di organizzare le relative funzioni mediante *forme giurisdizionali* (ancorché ancora troppo vaghe e, in gran parte, rimesse alla disciplina di attuazione).

9. Concludendo

Non possiamo negare che il “sistema giustizia”, nel nostro Paese, presenti taluni rilevanti problemi strutturali e funzionali. Non possiamo ignorare l’esistenza di un logorante conflitto tra la magistratura e la classe politica, che si è acuito negli ultimi trent’anni. La causa principale è, a mio parere, l’abrogazione dell’autorizzazione a procedere nei confronti dei parlamentari. L’art. 68, nella sua originaria edizione, era (e resta negli ordinamenti che l’hanno mantenuta) la principale garanzia della separazione e dell’equilibrio necessari tra la magistratura e la classe politica. Ripristinarla sarebbe saggio, ma il tempo del populismo non è quello della ragione. Anche la dinamica processuale presenta numerosi difetti. Soprattutto il processo penale non assicura fino in fondo la parità delle armi tra la pubblica accusa e la difesa. La mediatizzazione del processo penale, che spesso si celebra prima del dibattimento, sulla stampa e sui nuovi media, per la fuga di notizie dalle procure, è un fenomeno barbaro, contrario allo stato di diritto, che non si riesce a contenere a sufficienza. L’associazionismo e le correnti della magistratura hanno, da tempo, perso quell’immaginario culturale che costituiva lo sfondo di riferimento del loro agire. La fiducia dell’opinione pubblica sulla magistratura, dopo gli scandali, si è molto ridotta. I moniti del Capo dello Stato rivolti al Csm e alla magistratura non sono stati ascoltati.

Su tutto questo (e altro) il progetto Nordio ha qualcosa da dire? Dalle cose che ho evidenziato risponderei: molto poco. I nodi della giustizia non vengono sciolti. Piuttosto, al di là delle singole proposte contenute nel testo, c’è un peccato d’origine che ne vizia il disegno. L’idea, cioè che esista una terza via tra il modello italiano e quello adottato altrove. Lo ripeto: tra la “felice anomalia” italiana di un PM indipendente al pari del giudice e la sua dipendenza dal potere esecutivo *tertium non datur*. Quello che viene proposto è un ibrido che non decide, lasciando inevasa la domanda fondamentale: perché cambiare le vesti del Pm se non si vuole renderlo dipendente dal potere esecutivo?

²⁷ L. SALVATO, [Audizione](#), cit.

²⁸ L. SALVATO, [Audizione](#), cit.

FILIPPO DONATI*
**Il Consiglio superiore della magistratura,
tra modello costituzionale e prospettive di riforma**

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il contesto. – 3. Gli obiettivi della riforma. – 4. La separazione delle carriere. – 5. Lo “sdoppiamento” del CSM. – 6. Il meccanismo del sorteggio. – 7. L’Alta Corte disciplinare. – 8. Considerazioni conclusive.

ABSTRACT: The article analyses the constitutional amendment proposal regarding the separation of careers between judges and prosecutors and the reform of the judicial self-governance system. The article starts by framing the context of the reform and the goals it aims to achieve, in order to assess the appropriateness of the proposed solutions with respect to the objectives pursued.

1. Premessa

Concluso l’esame in Commissione¹, il 16 gennaio 2025 la Camera dei deputati ha approvato in prima deliberazione il disegno di legge costituzionale di iniziativa governativa recante norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare, presentato il 13 giugno 2024 dal Presidente del Consiglio dei ministri e dal Ministro della Giustizia. Il progetto di riforma, che negli auspici del Ministro della giustizia dovrebbe essere definitivamente approvato entro la metà del 2025, prevede una modifica assai incisiva del vigente modello costituzionale di governo autonomo della magistratura.

La riforma, com’era prevedibile, è stata oggetto di valutazioni opposte. A chi la ritiene necessaria per assicurare i principi del giusto processo ed evitare le degenerazioni del correntismo, si contrappone chi invece sostiene che dalla stessa discenderebbero forti rischi di indebolimento delle garanzie di indipendenza della magistratura².

Quale è dunque la valutazione che merita il progetto di riforma?

Per cercare di rispondere a tale interrogativo, articolerò le note che seguono in tre punti: il contesto nel quale si inserisce la riforma, gli scopi che la stessa si propone di raggiungere e la congruità delle soluzioni proposte rispetto agli obiettivi perseguiti.

2. Il contesto

Il progetto di riforma nasce in un quadro caratterizzato da una diffusa insoddisfazione per il funzionamento della giustizia in Italia.

* Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico, Università degli Studi di Firenze, già componente del Consiglio superiore della magistratura.

¹ L’esame in Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati è iniziato l’11 luglio 2024 e si è concluso il 3 dicembre 2024.

² Secondo il Ministro della giustizia la riforma è un intervento necessario per garantire il miglioramento del servizio giustizia. Secondo l’Associazione nazionale dei magistrati, invece, la riforma non risolve i problemi del nostro sistema giudiziario ma finisce per sottrarre spazi di indipendenza alla magistratura, riducendo le garanzie e i diritti di libertà per i cittadini: cfr. il documento “*In difesa della Costituzione*”, adottato dall’ANM all’esito della assemblea straordinaria del 15 dicembre 2024, che ha approvato una mozione fortemente critica sulla riforma costituzionale per la separazione delle carriere dei magistrati, reperibile in [Sistema Penale](#), 16 dicembre 2024.

Nonostante i progressi che l'Italia ha compiuto in questo campo³, il livello di fiducia registrato in Italia nei confronti della giustizia continua ad essere basso⁴. Si tratta di un dato assai preoccupante. L'indipendenza, infatti, non può essere disgiunta dalla responsabilità. Ogni potere deve rispondere del proprio operato. Per i magistrati, la responsabilità implica, oltre al dovere di osservare le leggi e le regole deontologiche, anche l'onere di garantire ai cittadini e alle imprese una tutela giurisdizionale efficiente e di qualità. Se non conquista la fiducia della società, la magistratura rischia di perdere la sua indipendenza, come dimostra la recente esperienza della Polonia⁵. È per tale ragione che gli organi di governo autonomo della magistratura sono chiamati non solo a proteggere l'indipendenza del sistema giudiziario e dei singoli giudici, ma anche a garantire l'efficienza e la qualità della giustizia⁶.

Tre mi sembrano essere i principali motivi della crisi di fiducia dei cittadini verso la magistratura.

Il primo motivo è collegato alla perdurante inefficienza della giustizia. Nonostante il personale impegno della maggioranza dei giudici, i processi sono ancora troppo lenti. La lentezza è percepita da molti cittadini come un fallimento della giustizia. La situazione è particolarmente grave nel campo penale, dove non solo il rinvio a giudizio ma anche il semplice avvio di un'inchiesta può comportare gravi danni per le persone coinvolte, e dove è diffusa l'idea che i giudici troppo spesso assecondino richieste dei pubblici ministeri che, trascorso molto tempo, si rivelano infondate.

In secondo luogo, negli ultimi tempi si è registrata una crescente conflittualità tra magistratura e politica. Grazie all'indipendenza di cui gode, la magistratura non ha esitato ad avviare azioni nei confronti del potere politico. Il problema è che, nonostante la presunzione di innocenza, i media trasformano spesso il semplice avvio di un procedimento penale in una condanna. Anche un avviso di garanzia finisce per avere effetti politici. Non sono stati poi infrequenti i procedimenti avviati nei confronti di personaggi di rilievo nel campo dell'economia e della politica sulla base di ipotesi accusatorie, spesso accompagnati dall'adozione di pesanti misure cautelari, che non hanno trovato conferma in sentenze definitive di condanna. Di qui l'accusa, assai frequente, di un uso della giurisdizione per fini politici, di una giustizia a orologeria utilizzata strumentalmente per combattere il nemico politico di turno, di una giustizia mediatica caratterizzata dal protagonismo di alcuni pubblici ministeri. Ciò ha favorito l'emergere, in alcuni casi, di una aspra conflittualità nei confronti di organi rappresentativi, che ha finito inevitabilmente per minare l'autorevolezza del sistema giudiziario.

³ Cfr. *Relazione sullo Stato di diritto 2024. Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia*, Bruxelles, 24.7.2024, SWD(2024) 812 final.

⁴ Il Quadro di valutazione UE della giustizia 2024 indica che i tempi di esaurimento dei contenziosi civili e commerciali di primo grado rimangono tra i più lunghi dell'UE.

⁵ Cfr. W. SADURSKI, *Poland's Constitutional Breakdown*, in Oxford University Press, Oxford, 2019; A. BODNAR, *Protection of Human Rights after the Constitutional Crisis in Poland*, in *Jahrbuch des oeffentliches Rechts der Gegenwart*, 2018, 66, 3, 639 ss.; N. CANZIAN, *Il principio europeo di indipendenza dei giudici: il caso polacco*, in *Quad. cost.*, 2020, 2, 465 ss.

⁶ Cfr. il Parere del Consiglio consultivo dei giudici europei (CCJE) n. 24 (2021), *"Evoluzione dei Consigli di Giustizia e loro ruolo nei sistemi giudiziari indipendenti e imparziali"*, dove si sottolinea che ogni organo di governo autonomo è chiamato a "proteggere l'indipendenza sia del sistema giudiziario sia dei singoli giudici e garantire allo stesso tempo l'efficienza e la qualità della giustizia come stabilito nell'Articolo 6 della CEDU al fine di rafforzare la fiducia del pubblico nei confronti della giustizia". In senso sostanzialmente analogo, il *Compendio sui consigli di giustizia dell'ENCJ* afferma che gli organi di governo autonomo "should act to strengthen and maintain the Rule of Law, in particular by providing support for judicial independence, accountability and the quality of the judiciary".

Il terzo motivo è collegato allo scandalo emerso nel corso del 2019, quando i media diffusero la notizia di un incontro in cui due parlamentari, uno dei quali sotto processo, avrebbero discusso con cinque consiglieri del CSM le strategie per orientare l'imminente scelta del procuratore di Roma. La vicenda, fu scritto, andava al di là del "prevalere delle logiche di appartenenza a discapito del merito", evidenziando "qualcosa di più e di peggio: la preselezione dei magistrati, fuori delle sedi proprie, sulla base di vincoli oscuri e strettamente personalistici, con il rischio di ulteriori, maggiori e gravi pregiudizi per la loro indipendenza"⁷. Lo stesso Capo dello Stato ebbe a denunciare l'emersione di "un quadro sconcertante e inaccettabile", che incide sul prestigio e l'autorevolezza del CSM e dell'intero ordine giudiziario, "la cui credibilità e la cui capacità di riscuotere fiducia sono indispensabili al sistema costituzionale e alla vita della Repubblica". Questi scandali hanno ingenerato in ampia parte dell'opinione pubblica la convinzione che il CSM sia divenuto un centro di potere, piuttosto che uno strumento ad esclusivo supporto dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura⁸.

In un contesto del genere si è diffusa la convinzione della necessità di una riforma volta al recupero dell'efficienza della giustizia, all'attuazione dei principi del giusto processo e all'eliminazione delle degenerazioni del "correntismo".

3. Gli obiettivi della riforma

Il progetto di revisione costituzionale si inserisce nel contesto appena descritto. La riforma non tocca il primo (e forse più grave) problema, quello dell'inefficienza del nostro sistema di giustizia. Essa mira invece a realizzare i principi del giusto processo sotto il profilo della parità delle armi tra accusa e difesa e ad evitare l'impatto negativo del correntismo, dovuto alla trasformazione delle associazioni da espressione della pluralità delle idee dei magistrati a strumenti per la conquista e l'esercizio del potere all'interno della magistratura.

La relazione illustrativa del progetto di riforma indica che la separazione delle carriere è lo strumento necessario per garantire la terzietà e l'imparzialità del giudice e per assicurare la parità delle armi nel processo, in coerenza con il modello accusatorio del processo penale. Inoltre, la separazione tra organi giudicanti e requirenti contribuirebbe a migliorare la qualità della giurisdizione. Per assicurare la separazione delle carriere, il progetto di riforma prevede lo "sdoppiamento" dell'organo di governo autonomo in due nuovi organi, il Consiglio Superiore della Magistratura giudicante e il Consiglio Superiore della Magistratura requirente.

Per combattere gli effetti negativi del "correntismo", il progetto di riforma modifica la composizione e le modalità di nomina dei componenti degli organi di governo autonomo. I due CSM saranno entrambi presieduti dal Capo dello Stato e avranno un secondo membro di diritto individuato, rispettivamente, nel primo presidente e nel procuratore generale della Corte di cassazione. Il sistema elettivo vigente verrà sostituito da un meccanismo di sorteggio, "temperato" per i componenti laici, "puro", per i giudici e i pubblici ministeri.

Il sorteggio dei laici verrà effettuato all'interno di una lista predisposta entro sei mesi dall'insediamento delle nuove Camere. La formazione della lista in una data non "coeva all'effettiva necessità di selezione dei componenti laici", è volta ad "evitare che essa possa

⁷ N. ZANON, F. BIONDI, *Chi abusa dell'autonomia rischia di perderla*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2019, 667.

⁸ Cfr. F. BIONDI, *Il Consiglio Superiore della magistratura. Organo dell'autonomia o luogo di potere?*, Il Mulino, Bologna, 2024.

essere eccessivamente influenzata dalla contingenza costituita dalla concreta formazione dei Consigli superiori”.

La scelta del sorteggio “puro” (senza la previa elezione di una lista di sorteggiabili) per i togati, invece, si regge sull’idea “che l’autogoverno, (...) per il suo rilievo costituzionale, deve costituire patrimonio fondamentale di ogni magistrato e appartenere ai suoi caratteri costitutivi” e che il sorteggio risponda all’esigenza “di assicurare il superamento di logiche legate alla competizione elettorale, che non hanno offerto buona prova di sé, indebolendo la stessa affidabilità dell’autogoverno all’interno e all’esterno della magistratura”. Il sorteggio, secondo il novellato art. 104 Cost., non prevede più che i componenti togati siano scelti tra magistrati “appartenenti alle varie categorie”.

Sempre al fine di evitare indebite interferenze correntizie sulle decisioni riguardanti i magistrati, la riforma affida la giurisdizione disciplinare nei riguardi dei magistrati ordinari, giudicanti e requirenti, ad una Alta Corte disciplinare *“composta da quindici giudici, tre dei quali nominati dal Presidente della Repubblica tra professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati con almeno venti anni di esercizio e tre estratti a sorte da un elenco di soggetti in possesso dei medesimi requisiti, che il Parlamento in seduta comune, entro sei mesi dall’insediamento, compila mediante elezione, nonché da sei magistrati giudicanti e tre requirenti, estratti a sorte tra gli appartenenti alle rispettive categorie con almeno venti anni di esercizio delle funzioni giudiziarie e che svolgano o abbiano svolto funzioni di legittimità”*. L’istituenda Alta Corte avrà competenza solo sugli illeciti dei magistrati ordinari e non anche su quelli dei magistrati amministrativi, militari e contabili, per i quali continuerebbe a permanere l’attuale disciplina che affida la competenza ai rispettivi organi di governo autonomo.

4. La separazione delle carriere

Tra i tanti problemi che il nostro sistema di giustizia presenta, quello della separazione delle carriere non sembra essere il più urgente.

Com’è noto, già oggi di fatto esiste una separazione tra le carriere dei pubblici ministeri e dei giudici, essendo possibile il passaggio dall’una all’altra funzione soltanto una volta nella carriera e con molte limitazioni. Il passaggio dal ruolo giudicante a quello referente, o viceversa, oggi interessa annualmente una percentuale che, negli ultimi cinque anni, si è attestata intorno allo 0,30% del totale degli appartenenti alla magistratura.

Inoltre, per impedire quell’unico passaggio di funzioni che oggi è consentito, e che pure non sarebbe di per sé non sufficiente a garantire il rispetto dei principi del giusto processo⁹, basterebbe una semplice legge ordinaria¹⁰, che in ipotesi potrebbe estendere la separazione anche ad altri processi in cui occorre garantire la parità tra l’accusa e la difesa¹¹.

La Corte costituzionale ha ritenuto che la diversa configurazione della figura del pubblico ministero rispetto a quella del difensore privato non sia di per sé irragionevole, “essendo l’una

⁹ Cfr. E. GROSSO, *Sui disegni di legge costituzionale in materia di ordinamento giurisdizionale e Corte disciplinare*, in [Astrid Rassegna](#), 5/2025, n. 406, secondo il quale la circostanza che una sentenza sia redatta da un giudice che ha intrapreso una carriera diversa da quella del pubblico non è sufficiente ad assicurare la natura “giusta” del processo.

¹⁰ Cfr. al riguardo i rilievi di E. GROSSO, *op. cit.*.

¹¹ Nel parere approvato dal plenum del CSM l’8 gennaio 2025, si prospettano perplessità circa la scelta di limitare la separazione delle carriere soltanto per i magistrati ordinari e non estenderla, ad esempio, per i giudici della Corte dei conti e i membri della Procura generale presso la Corte dei conti (7, nota 32).

un organo pubblico che agisce nell'esercizio di un potere e a tutela di interessi collettivi; l'altra un soggetto privato che difende i propri diritti fondamentali (in primis, quello di libertà personale), sui quali inciderebbe una eventuale sentenza di condanna"¹². Il principio costituzionale della parità delle parti, ha osservato la Corte, "non implica necessariamente l'identità tra i poteri del pubblico ministero e quelli delle parti nel processo costituzionale"¹³. Ciò non toglie, tuttavia, che il legislatore ordinario resta libero di rafforzare il principio di separazione delle carriere. La Corte costituzionale, infatti, ha da tempo precisato che, nonostante la diversità ruoli dei magistrati addetti rispettivamente alle funzioni giudicanti e a quelle requirenti, la Costituzione non contiene alcun principio che imponga o al contrario precluda la configurazione di una carriera unica o di carriere separate fra gli stessi, o che impedisca di limitare o di condizionare più o meno severamente il passaggio dello stesso magistrato, nel corso della sua carriera, dalle une alle altre funzioni"¹⁴.

La decisione sulla separazione delle carriere, dunque, è una scelta politica che di per sé non pregiudica i principi della Costituzione, nella misura in cui, come previsto dal progetto di riforma, ai magistrati del pubblico ministero e verranno applicate le medesime garanzie di autonomia e indipendenza di cui dispongono i giudici. La separazione delle carriere, si aggiunge, "non intende in alcun modo attrarre la magistratura requirente nella sfera di controllo o anche solo di influenza di altri poteri dello Stato, perché anche la magistratura requirente rimane parte dell'ordine autonomo e indipendente com'è oggi, al pari della magistratura giudicante".

5. Lo "sdoppiamento" del CSM

La relazione di accompagnamento al disegno di legge costituzionale inquadra lo sdoppiamento del CSM in una scelta di "continuità rispetto all'attuale ordinamento, inserendo i due Consigli superiori nel tessuto del vigente articolo 104 della Costituzione". In effetti, come indicato nella relazione, "i due Consigli sono esattamente sovrapponibili tra loro – per caratteristiche, funzioni e garanzie – e anche all'attuale Consiglio superiore, con una soluzione idonea a garantire appieno l'indipendenza di entrambe le magistrature anche nel nuovo assetto delle carriere separate".

Resta però il fatto che la creazione di due distinti CSM, entrambi presieduti dal Capo dello Stato, non solo comporta un oggettivo indebolimento dell'organo, ma potrebbe anche impedire un efficace coordinamento laddove necessario, come ad esempio in sede di adozione di pareri sullo stesso tema ovvero alle scelte organizzative degli uffici giudicanti e requirenti.

In dottrina è stato da tempo sostenuto che la costituzione di un corpo di pubblici ministeri autonomi finirebbe per rappresentare "il potere dello Stato più forte che si sia mai avuto in alcun ordinamento costituzionale dell'epoca contemporanea"¹⁵. Con specifico riferimento al progetto di riforma in esame, è stato evidenziato il rischio che, con la creazione di un CSM

¹² Corte cost., [sent. n. 34 del 2020](#).

¹³ Corte cost., ord. 6 ottobre 2009, allegata alla sent. [n. 262 del 2009](#), che ha dichiarato inammissibile la costituzione del pubblico ministero nel giudizio incidentale di costituzionalità.

¹⁴ Cfr. Corte cost., [sent. n. 37 del 2000](#), dove si esclude che un referendum abrogativo sulla disciplina sul passaggio delle carriere "investa disposizioni il cui contenuto normativo essenziale sia costituzionalmente vincolato, così da violare sostanzialmente il divieto di sottoporre a referendum abrogativo norme della Costituzione o di altre leggi costituzionali". Per analoghe conclusioni cfr. altresì [Corte cost., sent. n. 58 del 2022](#).

¹⁵ Cfr. A. PIZZORUSSO, *La Costituzione ferita*, cit., 149.

autonomo per i pubblici ministeri, si possa dar vita ad una sorta di “Prokuratura”, cioè ad un organo destinato a scaricare nell’ordinamento la forza sostanziale ed inquietante della funzione d’accusa, una forza “accresciuta dalla circostanza di presentarsi protetta, garantita e rappresentata da un organismo esponenziale separato, del tutto autonomo, non responsabile verso chicchessia”¹⁶. Separare i giudici dai pubblici ministeri e costruire per loro un apposito CSM, distinto dal CSM dei giudici, è stato aggiunto, comporterebbe la creazione di “una nuova corporazione giudiziaria del tutto autogestita”, “una sorta di super polizia, priva di controlli, separata dai giudici, autogovernata, dotata di formidabili poteri di ingerenza nella vita dei singoli, delle famiglie, delle imprese e della stessa politica, con rischi rilevanti per le libertà di tutti i cittadini”¹⁷.

Non va inoltre trascurato il fatto che, secondo il progetto di riforma, potranno fare parte del CSM requirente anche avvocati con almeno venti anni di esercizio. Ciò comporta una evidente contraddizione tra l’obiettivo della riforma, che è quello di porre avvocati e pubblici ministeri su un piano di parità ed equidistanza dai giudici, e il modello prescelto, che non impedirebbe ad esponenti dell’avvocatura di partecipare a decisioni che riguardano lo status dei giudici.

Lo sdoppiamento del CSM renderà infine necessarie ulteriori riforme, rimesse al legislatore ordinario. La prima di queste riguarderà la separazione anche dei consigli giudiziari, organi ausiliari del CSM caratterizzati da una composizione mista tra membri togati, giudici e pubblici ministeri, e membri laici, avvocati e professori. I consigli giudiziari svolgono funzioni assai importanti, che consistono nell’esame e nella valutazione delle proposte riguardanti le tabelle degli uffici giudicanti e dei progetti organizzativi degli uffici requirenti, le valutazioni di professionalità, il conferimento di incarichi direttivi o semidirettivi e ogni altra decisione che riguarda lo status magistrati, ad eccezione dei procedimenti disciplinari (riservati alla apposita sezione del CSM). Lo sdoppiamento dei CSM richiederà lo sdoppiamento anche dei consigli giudiziari, che passeranno da 26 a 52, e l’estensione ad essi della regola del sorteggio.

Nella nuova formulazione dell’art. 104, sono previsti concorsi distinti per accedere alle carriere di giudice e di pubblico ministero. Ciò sottende l’idea che la selezione e la formazione stessa delle due categorie di magistrati debba procedere su binari separati. Non è questa la sede per discutere sulla correttezza di una scelta del genere. È tuttavia possibile osservare che, in questa prospettiva, allo sdoppiamento del CSM dovrebbe affiancarsi anche quello della Scuola Superiore della Magistratura, con la creazione di una Scuola Superiore della Magistratura Giudicante e di una Scuola Superiore della Magistratura Requirente.

La duplicazione dei consigli giudiziari e della Scuola Superiore della Magistratura comporterà costi non indifferenti e problemi organizzativi e di coordinamento tra i nuovi organi. Ciò conferma, sotto ulteriore profilo, che sarebbe stato preferibile il mantenimento di un unico organo di governo autonomo, eventualmente articolato in due sezioni sulla scorta del modello francese.

6. Il meccanismo del sorteggio

La previsione del sorteggio si fonda sull’idea che le associazioni dei magistrati, decisive ai fini dell’elezione dei componenti del CSM, finiscano per esercitare un’influenza negativa sui

¹⁶ Cfr. N. ZANON, “Ordine” dei giudici, “ufficio” del pubblico ministero e Consigli superiori “gemelli”: come raffigurare a livello costituzionale, in Italia, la separazione delle carriere, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#).

¹⁷ Così. L. VIOLANTE, *Giustizia e carriere separate*, in *Corriere della sera*, 14 gennaio 2025, secondo il quale un CSM dei soli PM sarebbe “una istituzione illiberale sconosciuta ai paesi civili”.

membri eletti, le cui scelte sarebbero orientate non tanto al perseguimento dell'interesse generale quanto, soprattutto, al soddisfacimento di logiche di parte.

È tuttavia la logica sottesa alla scelta del sorteggio, quella dell'uno vale uno, che non convince. Non è vero che ogni giudice sia egualmente capace e abbia egualmente interesse a diventare componente dell'organo di governo autonomo, così come non è vero che la composizione del CSM sia influente per il funzionamento dello stesso. Una logica, quella dell'uno vale uno, palesemente in contrasto con quella seguita, ad esempio, per le valutazioni di professionalità, dove invece, correttamente, si è scelto di valorizzare il merito dei magistrati per interrompere la prassi di giudizi uniformi che non tengono conto del diverso impegno e delle diverse capacità e attitudini dimostrate dai giudici e dai pubblici ministeri nell'esercizio delle proprie funzioni. Se uno vale uno, del resto, non si comprende il motivo per il quale è stato confermato l'abbandono del criterio dell'anzianità per il conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi.

La composizione "casuale", inoltre, mina alla radice l'autorevolezza dell'organo di governo autonomo, con ciò contraddicendo l'obiettivo di garantire e promuovere l'autonomia e l'indipendenza dei giudici e dei pubblici ministeri, che pure il progetto di riforma intende conseguire. Non è un caso che tutti i documenti internazionali relativi alla composizione e alle funzioni degli organi di governo autonomo della magistratura richiedano che gli stessi siano composti in maggioranza da magistrati eletti da loro pari¹⁸.

La regola del sorteggio assesterrebbe poi un forte colpo all'associazionismo in magistratura, che pure costituisce esercizio di un diritto costituzionalmente garantito (art. 18 Cost.) ed è generalmente ritenuto un presupposto necessario a garantire la libertà e l'indipendenza della giurisdizione¹⁹. L'associazionismo giudiziario va invece combattuto solo quando si trasforma da strumento a garanzia del pluralismo all'interno della magistratura in mero strumento di potere.

Non è poi chiaro il motivo per il quale, a fronte del sorteggio "puro" per giudici e pubblici ministeri, sia stata invece scelta la soluzione del sorteggio "temperato" per i componenti laici dei due CSM. In effetti, anche per gli avvocati con quindici anni di esercizio e per i professori ordinari di università in materie giuridiche si potrebbe in teoria applicare la logica dell'uno vale uno, ovvero presumere che ciascuno dei soggetti che posseggono tali requisiti possa

¹⁸ Cfr., ad es., il [parere del CCJE n. 24 \(2021\)](#): *Evolution of the Councils for the Judiciary and their role in independent and impartial judicial systems*, secondo cui *"the majority of members should be judges elected by their peers, guaranteeing the widest possible representation of courts and instances, as well as diversity of gender and regions"* (punto 30); la Raccomandazione CM/Rec (2010) 12 del Comitato dei Ministri agli stati membri sui giudici: indipendenza, efficacia e responsabilità, adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 17 dicembre 2010, secondo cui *"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"* (punto 27), richiamata nel parere della Commissione di Venezia del 25 giugno 2024, adottato nella seduta plenaria del 21-22 giugno 2024; il rapporto della Commissione di Venezia sull'indipendenza dei sistemi giudiziari, adottato nella sessione plenaria del 12-13 March 2010, dove si sottolinea che, salvo i membri di diritto, i Consigli devono essere composti in maggioranza da giudici eletti o scelti dai propri pari; il *ENCJ Compendium on Councils for the Judiciary*, secondo cui *"The Council should be composed of a majority of members of the judiciary chosen by their peers, guaranteeing the widest possible representation of courts, instances, levels and regions, as well as diversity of gender"*.

¹⁹ Cfr. il [parere del CCJE n. 23 \(2020\)](#) *"sul ruolo delle associazioni di giudici a sostegno dell'indipendenza della giustizia"*.

adeguatamente svolgere anche la funzione di consigliere²⁰. Anche la decisione di privare i giudici ordinari del potere di scegliere i propri rappresentanti, a differenza di quanto accade per i giudici speciali e per le altre categorie professionali, appare difficile da giustificare²¹.

La proposta niente dice sulle modalità per il sorteggio “temperato” dei componenti laici. Non è però indifferente che la lista sia breve o lunga, che i componenti da inserire in lista vengano scelti con votazione unica oppure con votazioni separate per ciascuno, che la maggioranza richiesta sia semplice oppure qualificata. Si tratta di questioni che, rivestendo un’importanza centrale per la definizione del grado di incidenza della maggioranza di governo nelle scelte dei componenti laici, avrebbero meritato di essere affrontate in sede di riforma e non invece rimesse a un successivo intervento del legislatore ordinario.

7. L’Alta Corte disciplinare

La relazione di accompagnamento al progetto di riforma configura l’istituzione dell’Alta Corte come esito naturale di un lungo percorso iniziato con il regio decreto legislativo n. 511 del 1946, che assegnò la competenza disciplinare a un’apposita Corte, e proseguito nella legislazione successiva all’entrata in vigore della Costituzione, che “ha da sempre attribuito la competenza in materia disciplinare non all’organo di autogoverno nel suo insieme, bensì ad un’apposita sezione, istituita all’interno del Consiglio superiore ma del tutto autonoma, rispetto sia alla sua composizione sia ai suoi meccanismi deliberativi”. Tale percorso, si legge nella relazione, ha trovato conferma nella riforma Cartabia (legge n. 71 del 2022), che impedisce ai componenti della sezione disciplinare di partecipare alla commissione per il conferimento dei direttivi e dei semidirettivi, per le valutazioni di professionalità e quella con competenza in materia di incompatibilità ambientale o funzionale.

In realtà l’istituzione dell’Alta Corte disciplinare appare non tanto il coronamento naturale di una evoluzione, quanto una scelta di rottura rispetto al modello costituzionale, che ha assegnato al CSM la competenza per “i provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati” (art. 105 Cost.). Una scelta del tutto innovativa, perché mai adottata in nessuno dei paesi che hanno scelto un modello di governo autonomo della magistratura. Non è un caso che tutte le carte internazionali volte ad individuare i requisiti e le funzioni che un organo di governo autonomo deve avere per poter svolgere in maniera efficace il proprio ruolo di garante dell’autonomia e dell’indipendenza dei giudici, vi includono anche la funzione disciplinare. L’istituzione dell’Alta Corte disciplinare finirebbe quindi per sottrarre al CSM una delle funzioni più importanti e qualificanti, tradizionalmente affidate agli organi di governo autonomo.

La disciplina sull’Alta Corte disciplinare contenuta nel progetto di riforma solleva poi ulteriori problemi.

La composizione dell’organo, che prevede un sorteggio “temperato” per i tre componenti eletti dal Parlamento e un sorteggio “puro” per i nove togati, solleva le medesime perplessità già evidenziate con riguardo al sorteggio dei componenti CSM. A ciò si aggiunga l’opinabilità

²⁰ Così il parere di maggioranza approvato dal plenum del CSM l’8 gennaio 2025, p. 47. Nel parere di maggioranza si segnala la contraddizione di una disciplina secondo cui tutti i magistrati ordinari (attualmente circa 10 000) potrebbero essere estratti a sorte in quanto componenti dei Consigli superiori provenienti dalla magistratura, mentre l’estrazione dei membri laici verrebbe “contenuta” dalla presenza di un elenco (la cui ampiezza non è definita nel progetto di riforma) di candidati eleggibili compilato dal Parlamento (7, nonché nota 32)

²¹ Cfr. G.L. GATTA, *Separazione delle carriere e riforma costituzionale della magistratura: 20 domande per un confronto e un dibattito aperto*, in [Sistema Penale](#), 27 febbraio 2025.

della scelta di sorteggiare i componenti dell'Alta Corte soltanto tra coloro che svolgono o abbiano svolto funzioni di legittimità che, è stato detto, appare ispirata alla "vecchia impostazione verticale-gerarchica" del potere giudiziario"²².

L'Alta Corte sarà chiamata a pronunciarsi sia in primo grado sia, in diversa composizione, nell'eventuale giudizio di appello. Contro le sentenze dell'Alta Corte non sarà possibile il ricorso in Cassazione. Tale scelta, che diminuisce le garanzie per i magistrati ordinari, non sembra facile da giustificare.

Non è poi chiaro neppure il motivo per il quale si debba istituire un'Alta Corte disciplinare solo i per i magistrati ordinari. Se si ritiene che un organo di governo autonomo non permetta di esercitare correttamente la funzione disciplinare, l'Alta Corte dovrebbe avere giurisdizione nei confronti di tutti i giudici, ordinari e speciali. Se al contrario si ritiene che il vigente modello disciplinare possa essere mantenuto per i giudici speciali, non si capisce perché debba essere modificato solo per quelli ordinari.

La titolarità in capo al procuratore generale presso la Corte di cassazione, dell'azione disciplinare contro i magistrati ordinari, infine, appare distonica rispetto al principio di separazione delle carriere.

8. Considerazioni conclusive

È adesso possibile tornare all'interrogativo iniziale.

Per assicurare i principi del giusto processo attraverso la separazione delle carriere, sarebbe sufficiente una legge ordinaria volta ad eliminare anche quell'unica possibilità di passaggio tra funzioni che è oggi consentita ma con una serie di limiti che la rendono di fatto assai raramente utilizzata. Il "cuore" della riforma costituzionale riguarda dunque il CSM, che sarà diviso in due, privato del potere disciplinare e, soprattutto, composto da magistrati giudicanti e requiranti non eletti ma sorteggiati.

La separazione delle carriere non rende indispensabile l'istituzione di due distinti CSM, scelta che non trova precedenti nei paesi che hanno scelto un sistema di governo autonomo della magistratura e che appare suscettibile di comportare alcune non trascurabili criticità. Meglio sarebbe stata l'istituzione di due distinte sezioni all'interno di un unico CSM.

La lotta alle degenerazioni del correntismo è senz'altro condivisibile, ma non giustifica né la sottrazione al CSM della competenza disciplinare né, soprattutto, l'adozione del sorteggio come sistema per la selezione dei componenti dei due CSM e dell'Alta Corte disciplinare.

Non si vuole qui negare l'esigenza di una riforma del CSM. Gli scandali emersi negli ultimi anni hanno messo di fronte all'opinione pubblica le degenerazioni del correntismo e gli effetti negativi che ne sono conseguiti sul funzionamento del CSM. La scelta dei componenti per sorteggio, però, si regge sull'idea, incompatibile con il modello del governo autonomo, che i magistrati non siano in grado di scegliere i propri rappresentanti e che l'uno valga l'altro. Il sorteggio mina alla radice l'autorevolezza dell'organo di governo autonomo e, inevitabilmente, lo indebolisce.

Non è del resto vero che il sorteggio sia l'unica soluzione contro il correntismo. Per combattere l'incidenza negativa delle correnti sul funzionamento del CSM sarebbe sufficiente riprendere la proposta, a suo tempo prospettata dalla Ministra Cartabia nelle *Linee*

²² Così G. SILVESTRI, *Audizione informale dinanzi all'Ufficio di Presidenza della Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, avente ad oggetto i Ddl nn. 1353 e 504 (Ordinamento giurisdizionale e Corte disciplinare)*, in [Questione Giustizia](#), 3 marzo 2025.

programmatiche presentate al Parlamento, di introdurre un rinnovo parziale del CSM, come già avviene per altri organi costituzionali. Una riforma, evidenziò la Ministra, che potrebbe “rivelarsi utile sia ad assicurare una maggiore continuità dell’istituzione, sia a non disperdere le competenze acquisite dai consiglieri in carica, sia a scoraggiare logiche spartitorie che poco si addicono alla natura di organo di garanzia che la Costituzione attribuisce al CSM”. Per una riforma del genere, del resto, non sarebbe necessaria una legge di revisione costituzionale, potendo a ciò provvedere il legislatore ordinario²³.

In definitiva, gli obiettivi che la riforma si propone di realizzare sono sicuramente condivisibili: attuazione dei principi del giusto processo, mantenimento dell’indipendenza dei giudici e dei pubblici ministeri, eliminazione delle degenerazioni prodotte dal correntismo. Gli strumenti utilizzati, però, appaiono inadeguati al conseguimento di tali obiettivi se non addirittura controproducenti, nella misura in cui finiscono per delegittimare e indebolire un organo che, pur con luci e ombre, è riuscito a garantire l’indipendenza della magistratura dal potere politico.

²³ Si veda al riguardo A.M. BENEDETTI, F. DONATI, *Quale riforma per il CSM? Riflessioni sull’elezione del Vicepresidente e sul rinnovo parziale*, in [Giustizia Insieme](#), 28 giugno 2021, ed ivi una critica alle diverse conclusioni cui è invece giunta Commissione di Studio istituita con d. min. giustizia 26 marzo 2021, presieduta dal prof. Massimo Luciani, per la riforma dell’ordinamento giudiziario e del CSM.

ETTORE SQUILLACE GRECO*
Brevi note sulla riforma costituzionale del CSM

ABSTRACT: This paper expresses a critical position on the constitutional reform known as “separation of careers” between judges and public prosecutors. The bill currently under discussion in the Parliament not only provides the separation of the professional path between judges and public prosecutors, which already exists in fact based on the legislation in force, but significantly modifies the constitutional physiognomy of the Superior Council of Magistrates (Consiglio Superiore della Magistratura, hereinafter “CSM”), thus creating the conditions for a different balance between executive power and judicial power. A dual CSM, composed of randomly selected members, deprived of its disciplinary jurisdiction, will be a weakened body and substantially different from the one that the current Constitution has established to protect the autonomy and independence of the judiciary. The reduction of the role of the CSM appears to be the most significant negative effect of the reform.

Ringrazio per l’invito.

L’incontro annuale per ricordare il Prof. Pizzorusso è diventato per me, fin da quando lavoravo a Livorno, un appuntamento da non perdere.

Vorrei fare qualche breve considerazione raccogliendo alcune delle tante sollecitazioni venute dagli interessantissimi interventi che ho avuto il piacere di ascoltare.

Nella speranza di fornire qualche ulteriore, piccolo spunto alla riflessione di chi, meglio del sottoscritto, può valutare gli effetti che questa riforma della giustizia rischia di produrre sull’assetto costituzionale del nostro Paese.

Penso anche io che la riforma, ormai riduttivamente definita nel linguaggio corrente come separazione delle carriere, contenga molto di più della netta divisione del percorso professionale di giudici e pubblici ministeri.

L’aspetto più rilevante del progetto in discussione è, secondo me, la sostanziale modificazione del Consiglio Superiore della Magistratura e l’alterazione della sua essenza di organo posto sul confine tra giurisdizione e politica, funzionale a rendere effettive autonomia e indipendenza della magistratura ordinaria.

La divisione in due organi distinti – uno per i giudici e uno per i pubblici ministeri - che viene presentata come naturale conseguenza della separazione delle carriere.

La creazione dell’Alta Corte disciplinare che priva il Consiglio di una funzione essenziale.

Sono questi i due interventi che faranno del CSM un organo diverso da quello che abbiamo conosciuto finora.

Orbene, alcune delle motivazioni che vengono esposte come giustificanti l’intervento riformatore sono state ricordate.

La crisi dell’associazionismo giudiziario e la cosiddetta degenerazione delle correnti.

Argomento tra i più proposti nel dibattito generale e che meriterebbe una discussione a parte.

In estrema sintesi: io credo che all’interno della magistratura, così come in altre categorie, una tendenza a privilegiare interessi particolari, declinati in un ambito di difesa fortemente corporativa, sia molto risalente e in qualche misura sia espressione di un più ampio fenomeno

* Procuratore generale della Repubblica presso la Corte di Appello di Firenze.

che chiama in causa anche la percezione del proprio ruolo nella comunità. Tale tendenza ha conosciuto, come sappiamo, fasi diverse a cui non sono estranee le mutazioni sociologiche del corpo giudiziario.

Quando sono prevalenti forti motivazioni ideali, dirette a far valere le diverse visioni della funzione giurisdizionale e del modo di esercitarla, le correnti hanno una loro funzione vitale. Quando le ragioni che stanno a base di questo pluralismo perdono forza, si produce l'involuzione dei vari gruppi, sia pur in misura e con connotazioni diverse (le correnti dell'Anm hanno caratteri e storie diverse, sarebbe errato confonderle).

Non ci sono soluzioni normative che possano risolvere certi problemi. Com'è noto, un sistema elettorale piuttosto che un altro può agevolare un percorso virtuoso, ma non può determinare certi cambiamenti quando questi si rendono necessari. La riforma elettorale del 2002, per esempio, ha finito, al contrario dei propositi dichiarati dal legislatore, per rendere quasi impossibile l'elezione di un candidato senza l'appoggio di una delle correnti dotate di organizzazione sul territorio nazionale. Lo stesso può dirsi della riforma di cui alla legge n. 71/2022.

Certo, un buon sistema elettorale di tipo proporzionale, sul modello proposto dal Prof. Silvestri¹, potrebbe produrre dei vantaggi, così come diversi sistemi di selezione dei direttivi e semidirettivi² potrebbero creare le condizioni per frenare certe tendenze.

Ma in realtà, più che di sistema elettorale o di modifiche dei criteri di selezione, si tratta di creare le condizioni per promuovere una migliore etica individuale e di comunità. Un'etica della responsabilità che deve, per i magistrati, esprimersi anche nella costante attenzione, non alle relazioni di potere, ma alle persone che pongono domande di giustizia. Obiettivo, questo, che naturalmente chiama in causa anche i gruppi organizzati della magistratura, se essi vorranno essere solo espressione di quel pluralismo ideale che tanti buoni frutti ha prodotto per l'effettiva indipendenza e democratizzazione della magistratura. Se vorranno veramente contrastare quelle spinte disgregatrici dell'associazionismo giudiziario che tendono, in fondo, al ridimensionamento del potere giurisdizionale.

Fatta la domanda per un ufficio direttivo, non cedere a forme dirette o indirette di autopromozione, è, per ogni magistrato, prima di ogni altra cosa, una questione di dignità personale, di consapevolezza del proprio ruolo, di responsabilità. Se le "pulsioni carrieristiche" prevalgono su questa consapevolezza e su certi valori, se nei gruppi si tende, più o meno, ad assecondare queste pulsioni, non c'è sistema elettorale o criterio di selezione che possa risolvere il problema. D'altra parte, corporativismo e clientelismo non sono mali che insidiano solo la magistratura. Basta guardarsi intorno. Se si parla di etica civile, sia pur in questo limitato ambito di discussione, lo sguardo va allargato. Per esempio, certa politica troppo spesso è caduta e tuttora cade, nella tentazione di condizionare le nomine nei posti direttivi. Superfluo soffermarsi sui motivi.

Se i conosciuti sistemi elettorali non possono risolvere certi problemi, tantomeno è una soluzione il sorteggio.

Ecco: a me pare che il sorteggio sia uno dei punti maggiormente critici del progetto di riforma proprio perché contribuisce (insieme con lo sdoppiamento e la creazione dell'Alta Corte) a ridimensionare il ruolo costituzionale del CSM e in parte anche del Parlamento,

¹ G. SILVESTRI, *Consiglio superiore della magistratura e sistema costituzionale*, in [Questione Giustizia](#), n. 4/2017, propone un modello ispirato al vecchio sistema elettorale del Senato.

² Su questo punto va detto che il CSM ha di recente elaborato un nuovo testo unico per la dirigenza giudiziaria. Ma non è questa la sede per affrontare l'argomento.

perché ha ragione chi rileva che anche il ruolo del Parlamento viene, in certa misura, svilito dal sorteggio dei designati.

Giustificato con l'esigenza di porre un freno alla enfaticata "degenerazione del correntismo", in realtà il sorteggio è la negazione del sistema democratico di selezione della rappresentanza. Una umiliazione dell'organo di autogoverno e della magistratura assolutamente non necessaria rispetto ai fini dichiarati della riforma. In definitiva, tra le varie categorie professionali, solo la magistratura è ritenuta non idonea a scegliersi i propri rappresentanti. Il CSM, che l'attuale Costituzione pone a tutela dell'autonomia e indipendenza della magistratura, sdoppiato e composto, nella parte togata, da sorteggiati che rappresentano solo se stessi. Singoli magistrati che, peraltro, potranno comunque essere legati o legarsi ad una corrente o, dopo l'elezione, raggrupparsi sulla base di affinità non sempre ideali e che, certamente, non garantiranno l'assenza di quelle pratiche clientelari che si afferma di voler scongiurare. Dunque, nessuna selezione sulla base di capacità, autorevolezza, fiducia del corpo giudiziario, idoneità a rappresentare i tanti mestieri che caratterizzano la giurisdizione e le specificità anche territoriali. Neanche la parità di genere è garantita. Solo la sorte a fondare una (non) legittimazione sul presupposto, errato, che ogni magistrato sia adeguato a svolgere la funzione di componente del CSM. Non è difficile ipotizzare che questi singoli sorteggiati avranno ben minore autorevolezza dei laici che sì, saranno anch'essi sorteggiati, ma da un elenco di designati dal Parlamento. Elenco che non si sa con quale entità numerica e con quali procedure sarà formato, perché questi aspetti sono rinviati alla legge ordinaria. C'è da chiedersi cosa accadrà se l'elenco dei parlamentari sarà formato da un numero pari a quelli dei sorteggiabili. Certamente non è azzardato prospettare che il sorteggio finirà per mutare la fisiologia dei processi decisionali dell'organo. Anche per questa via potranno, quindi, prendere corpo nuove forme di condizionamento dell'ordine giudiziario da parte della politica.

I due nuovi Consigli superiori così formati, avranno rilevanti problemi di funzionalità e di coordinamento in tutte le materie che riguardano l'amministrazione della magistratura nel suo complesso e dunque nell'esercizio di quella che viene definita la funzione "paranormativa" del Consiglio : pareri sulle riforme in materia di giustizia e su altre specifiche questioni, adozione di circolari, risoluzioni.³ Com'è noto, il CSM svolge in questo settore un'attività di grande importanza che richiede necessariamente una visione unitaria e complessiva della giurisdizione, cioè di assumere congiuntamente nelle valutazioni l'angolo visuale della magistratura giudicante e quello della magistratura inquirente. Visione che sembra destinata a smarrirsi con lo sdoppiamento del CSM. Diverso sarebbe stato se, anziché sdoppiare il Consiglio, fossero state create due sezioni all'interno dello stesso organo. Anche per questo aspetto l'intervento riformatore appare ultroneo rispetto agli obiettivi dichiarati nella sua relazione illustrativa.

Il tema del sorteggio porta all'altro aspetto della riforma che incide fortemente sul ruolo costituzionale del CSM: la creazione dell'Alta Corte disciplinare.

Anche in questo caso le motivazioni ufficiali sono note. Creare i presupposti per evitare una giurisdizione disciplinare che si sostiene essere troppo domestica. Sulla base dei dati ufficiali e, mi sia permessa la notazione personale, anche sulla base della piccola esperienza maturata da difensore disciplinare, ritengo che questa motivazione sia in gran parte priva di

³ Sull'importanza dell'attività paranormativa del CSM basta ricordare le circolari sull'organizzazione degli uffici di procura che, dando un'interpretazione costituzionalmente orientata degli interventi legislativi del 2005-2007 – riforma Castelli e leggi Mastella – hanno attenuato gli effetti negativi di tali interventi legislativi sull'autonomia dei singoli sostituti all'interno delle procure.

fondamento. Quella sugli illeciti disciplinari non è una giustizia addomesticata. Chiunque abbia avuto esperienza di questo tipo di procedimenti ha potuto constatarlo. In materia di illeciti disciplinari meriterebbe, semmai, una riflessione non il sistema di valutazione degli addebiti, ma quello di rilevazione delle infrazioni⁴. Certo, possono esserci casi che creano perplessità e discussioni, così come, appunto, ci sono casi mai arrivati al giudizio disciplinare, ma siamo complessivamente nella fisiologia. Le enfattizzazioni, le grida di allarme su una giustizia addomesticata e autoassolutoria, rientrano nella propaganda interessata che va messa da parte quando si cerca di sviluppare una riflessione seria. Dai dati statistici elaborati dal CSM risulta che nell'ultimo anno e mezzo (1° gennaio 2023 - 30 settembre 2024) sono pervenuti alla Sezione disciplinare dello stesso CSM 152 procedimenti (91 richieste di discussioni orali e 62 richieste non luogo a procedere) e sono state emesse 43 sentenze di condanna.⁵

Si tratta, dunque, di tutt'altro che una giustizia domestica. Anzi un esercizio del potere disciplinare che si rivela più rigoroso di quello delle altre magistrature (amministrativa, contabile) e molto più incisivo di quello delle amministrazioni statali, regionali e degli ordini professionali.

Sembra, insomma, che non ci sia un'apparente ragione per istituire l'Alta Corte. Anche perché se, come assicurano i riformatori, lo sdoppiato CSM dei sorteggiati potrà garantire l'assenza di ogni condizionamento da parte delle "famigerate" correnti e quindi saranno assenti o comunque ridotti al minimo i rischi di una giustizia disciplinare troppo domestica, non si comprende per quale motivo si debba istituire l'Alta Corte.

Questa sorta di nuovo giudice speciale – che forse non è perfettamente in linea con il disposto dell'art. 102, comma 2, Cost. – come si sa, era già previsto nel progetto della bicamerale D'Alema, ma in quel caso era istituito per tutte le magistrature. Ora solo per la magistratura ordinaria. Il che rende ancor più costituzionalmente anomalo questo nuovo organo giurisdizionale.⁶

Anche per l'Alta Corte è previsto il sorteggio come criterio di selezione della maggioranza dei suoi componenti (tre vengono nominati dal Presidente della Repubblica). Anche per questo nuovo organo si ripropone la differenziazione tra laici, inizialmente eletti per comporre l'elenco da cui poi sorteggiare, e togati (6 giudicanti, 3 requirenti) direttamente sorteggiati. Dunque, un diverso rapporto numerico tra laici e togati rispetto a quello previsto per lo sdoppiato CSM. Non si sa, allo stato, come funzionerà questa Corte, perché nulla è stato esplicitato al riguardo. L'ultimo comma del riformato art. 105 Cost. prevede che sia la legge a disciplinare la composizione dei collegi, le forme del procedimento e le norme per il funzionamento. Di conseguenza, salvo ulteriori, ma improbabili, interventi di modifica del testo, sarà il legislatore ordinario a regolare il concreto funzionamento dell'Alta Corte e soprattutto i rapporti, all'interno del collegio giudicante, tra laici e togati. Anche tali aspetti, secondo me, dovrebbero destare notevoli perplessità. Perché viene lasciata alle maggioranze di turno la possibilità di influire, attraverso la legge ordinaria, sul concreto operare dell'organo disciplinare. Altro elemento, questo, che incide sul complessivo assetto costituzionale dei rapporti tra potere esecutivo e potere giudiziario, assetto che viene sostanzialmente modificato con questa riforma.

⁴ Non trascurando il ruolo che nel sistema ha il Ministro della Giustizia.

⁵ Per i dati statistici dettagliati degli ultimi anni vedasi Proposta A di parere del CSM sul DDL costituzionale dell'8 gennaio 2025, 56, nota 34, documento reso pubblico proprio durante la redazione di questi brevi appunti.

⁶ Nessun dubbio sul punto, posto che il nuovo art. 105, comma 2, Cost. prevede espressamente che "La giurisdizione disciplinare..... è attribuita all'Alta Corte disciplinare".

La componente togata dell'Alta Corte viene estratta a sorte da magistrati che svolgono o hanno svolto funzioni di legittimità. A parte le questioni relative alla opportunità che l'organo disciplinare sia privato dell'apporto di esperienza concreta derivante da chi svolge funzioni di merito, si introduce, per questa via, una indiretta, ma rilevante forma di gerarchizzazione all'interno della magistratura ordinaria. Da qui anche i dubbi su quanto questo effetto sia compatibile con l'art. 107 Cost. secondo cui *"i magistrati si distinguono tra loro soltanto per diversità di funzioni"*.

Parimenti, mi pare possa essere oggetto di riflessione, nel valutare il complessivo nuovo quadro costituzionale che si delinea con questa riforma, la forma di autodichia dell'Alta Corte che decide sui ricorsi proposti avverso i suoi provvedimenti. La esclusione della possibilità impugnare davanti alla Corte di cassazione, per violazione di legge, come già evidenziato, appare in contrasto con il disposto dell'art. 111, comma 7, Cost. Ai costituzionalisti la valutazione se ci si trovi di fronte alla lesione di un principio supremo e fondante della nostra Costituzione e, come tale, non assoggettabile al procedimento di revisione costituzionale.

Sulla separazione delle carriere si discute da anni.

Tutti gli argomenti pro e contro sono stati ampiamente sviluppati. Superfluo ripercorrerli.

Le varie argomentazioni sul giudice veramente terzo, sui condizionamenti del giudice da parte del p.m. derivanti dall'appartenenza alla stessa carriera, sulla necessità di un assetto conforme ai principi sanciti dall'art. 111 Costituzione, sulla esigenza di migliorare la qualità della giurisdizione e realizzare il modello accusatorio, non sembrano convincenti.

A parte la diffusa (ma non infondata) considerazione che, soprattutto dopo la "riforma Cartabia", la separazione delle carriere di fatto c'è già⁷, il problema del giudice condizionato dal P.M. è smentito nettamente dalle statistiche che dimostrano come assoluzioni e proscioglimenti oscillino mediamente, su tutto il territorio nazionale, tra il 20 e il 30 %⁸. Dunque, una percentuale assolutamente fisiologica. Se la comune carriera generasse davvero problemi di condizionamento, bisognerebbe separare anche giudici di tribunale, giudici di appello e giudici di cassazione. Perché i secondi valutano le sentenze dei primi e la Cassazione decide sulle sentenze dei giudici di appello. Circa la realizzazione del modello accusatorio, credo basti ricordare che il nostro non è un modello accusatorio puro e noi non siamo gli USA. Sulla condizione di parità delle parti sancita dall'art. 111 Cost. è più volte intervenuta, com'è noto, la Corte costituzionale. E' superfluo, soprattutto in questa sede, ripetere concetti ben noti; quale quello dei differenti interessi di cui le parti sono espressione *"..l'una organo pubblico che agisce nell'esercizio di un potere e a tutela di interessi collettivi; l'altra un soggetto privato che difende i propri diritti fondamentali"* (così la Corte costituzionale, [sentenza n. 34 del 2020](#), punto 3.1).

Un solo aspetto credo di poter qui sottolineare. Il nuovo art. 104 Cost. prevede che giudici e pubblici ministeri saranno *"indipendenti da ogni altro potere"*. Dunque, sul piano formale apparentemente nulla quaestio. Quello che, però, desta legittima e fondata preoccupazione, è la conformazione del ruolo del PM dopo la riforma. Sia sul piano della gestione delle indagini, sia nel rapporto con la polizia giudiziaria.⁹

⁷ Sono ormai ampiamente noti i dati che dimostrano quanto insignificante sia, negli anni, il numero di passaggi da una funzione all'altra.

⁸ Il dato non considera i casi di prescrizione, remissioni di querela, messa alla prova, oblazioni che non escludono la responsabilità dell'indagato.

⁹ Non è possibile sviluppare l'argomento in questa sede. Ci si limita a rinviare alle condivisibili osservazioni di M. GIALUZ, *Otto Proposizioni critiche sulle proposte di separazione delle magistrature requirente e giudicante*, in [Sistema Penale](#), 9/2024.

Come è già stato segnalato da più commentatori, la separazione delle carriere, la istituzione di un autonomo CSM composto nella parte togata da magistrati inquirenti, la conseguente creazione di un corpo separato e indipendente da ogni altro potere che dirige la polizia giudiziaria, la conseguente attrazione alla logica del risultato e l'allontanamento dalla cultura della giurisdizione, costituiscono una caratterizzazione che rischia di creare quello che il Prof. Alessandro Pizzorusso definiva *"il potere dello Stato più forte che si sia mai avuto in alcun ordinamento costituzionale dell'epoca contemporanea"*.¹⁰ Chi conosce il "mestiere" del pubblico ministero sa bene che non si tratta di preoccupazione eccessiva. Molto meglio sarebbe stato, a parere di chi scrive, costruire un percorso di formazione unica per magistrati e avvocati¹¹, con la possibilità poi di scegliere se fare l'avvocato, il giudice o il pubblico ministero, prevedendo la soluzione *".... sostenuta dal mio illustre Maestro (Alessandro Pizzorusso) di rendere non facoltativo, ma al contrario obbligatorio un periodo di permanenza del magistrato in entrambe le funzioni, al fine di acquisire quella che viene comunemente indicata, anche se con terminologia imprecisa, come cultura della giurisdizione"*.¹²

La possibilità di interpretare ruoli diversi nel processo, magari cominciando a fare il giudice collegiale, determina un prezioso arricchimento professionale e culturale, che in una logica autenticamente garantista dovrebbe essere positivamente accolto.

Ma la separazione delle carriere può essere sufficiente a determinare, con i successivi passaggi, i presupposti per eventuali forme di condizionamento della giurisdizione penale. Non basta per la giurisdizione civile. La moderna complessità dei rapporti e delle relazioni rende sempre più centrale il ruolo della giurisdizione civile per la tutela dei diritti. Il rischio, su questo secondo versante, può derivare proprio dal ridimensionamento del ruolo del CSM che, merita ribadirlo, si presenta come l'effetto più rilevante della riforma.

La divisione in due del CSM, la nomina dei componenti mediante sorteggio, la sottrazione allo stesso Consiglio della giurisdizione disciplinare, la sostanziale impossibilità per i due nuovi organi di occuparsi dei temi generali della giurisdizione e avere di essi una visione d'insieme, la mancanza di una qualsiasi forma di raccordo tra gli stessi, determinano una sostanziale trasformazione dell'organo e la rilevante limitazione del suo ruolo costituzionale. In altri termini quasi due semplici consigli di amministrazione del personale giudiziario.

Tornano in mente le parole del Prof. Silvestri: *"E' appena il caso di aggiungere che non è preclusa la possibilità di modificare, con legge costituzionale, la struttura e le funzioni del Csm, mentre è radicalmente da escludere la sua soppressione o la sua trasformazione in modo tale da porre di fatto l'ordine giudiziario sotto il controllo del potere politico"*.¹³

Forse non siamo di fronte ad una trasformazione quale quella paventata dal Prof. Silvestri, ma il rischio sembra concreto.

Lascio alle sapienti riflessioni dei costituzionalisti presenti all'incontro pisano in ricordo del Prof. Pizzorusso, le valutazioni sul punto.

Credo, però, che questa riforma, anche per il contesto in cui prenderà vita e per come potrà essere attuata con i conseguenti, necessari interventi legislativi, sia idonea a determinare una

¹⁰ A. PIZZORUSSO, *La Costituzione ferita*, Laterza, Roma-Bari, 1999, 149.

¹¹ La scuola di specializzazione per le professioni legali non ha dato in concreto i risultati sperati, ma l'idea rimane valida, andrebbe forse attuata diversamente.

¹² Così: R. ROMBOLI, *Il ruolo del Csm nell'ambito del sistema di garanzie e quale espressione del principio di separazione dei poteri: un dialogo con gli scritti di Gaetano Silvestri*, relazione presentata al convegno *Separazione dei poteri, indirizzo politico e garanzie costituzionali*, Messina 27-28 giugno 2024, in [Questione Giustizia](#), 24 ottobre 2024, 16.

¹³ G. SILVESTRI, *Consiglio superiore della magistratura e sistema costituzionale*, cit..

sostanziale modificazione dell'assetto di rapporti tra potere esecutivo e potere giudiziario creato dalla Costituzione del '48.

Mi limito solo ad ultima, breve considerazione un po' fuori tema, ma suggerita dall'esperienza lavorativa.

Nell'ultimo periodo si sono registrati in Toscana episodi riguardanti magistrati che rimandano ad altri tempi e ad altri territori.

Sono arrivate lettere contenenti proiettili, continue missive con espressioni offensive e minacciose, forme simboliche di intimidazione, episodi di intolleranza, minacce e aggressioni anche in udienza.

Sono gli effetti del contesto generale e del clima che si è costruito.

Attacchi personali per decisioni non gradite. Continue, infondate e paradossali accuse di partigianeria; la legittima critica alle sentenze che cede il passo al dilleggio; l'intromissione nella vita privata dei magistrati per lederne la reputazione, una sistematica azione di denigrazione del potere giudiziario nel suo complesso.

In questo clima di toni sempre accesi, di sempre iperboliche accuse, di distorcenti rappresentazioni dei fatti, di costanti falsificazioni della realtà, non solo i magistrati, ma tutti i protagonisti del processo rischiano la delegittimazione.

Ed è così che dopo l'episodio dell'aggressione al difensore del condannato per il femminicidio Cecchettin, anche a Firenze, nella tranquilla e ordinata Toscana, c'è stata, alla fine di un processo in Corte di Appello, l'aggressione ad alcuni avvocati, responsabili solamente di aver assicurato l'esercizio del diritto di difesa.

Sembrano saltati argini culturali che apparivano solidi.

Eppure, la fiducia dei cittadini nella Giustizia, non è privilegio del singolo magistrato o di una categoria, è bene primario di un sistema democratico.

C'è da chiedersi se si sia disposti a sacrificare anche questo per ottenere il cosiddetto "riequilibrio dei poteri"; per raggiungere il risultato di rendere "compatibile" il potere giudiziario¹⁴, di ricondurlo in un quadro di necessaria "coerenza e compatibilità".

Espressione che, nel contesto attuale, sembra evocare una necessità non di rispetto dei limiti connaturati alla funzione, ma di (inammissibile) sintonia degli organi di controllo con le esigenze politiche della maggioranza di volta in volta scelta dagli elettori.

Con definitiva alterazione di quell'equilibrio tra i poteri disegnato dai costituenti del '48.

¹⁴ La chiave di lettura della "esigenza di compatibilità" è stata acutamente prospettata in alcuni interventi dell'incontro.

La riforma del CSM e il difficile innesto nell'assetto costituzionale

SOMMARIO: 1. Premessa e delimitazione del tema. – 2. La *ratio* e gli obiettivi della riforma. – 3. Alcune distonie più o meno evidenti tra obiettivi e conseguenze della riforma. – 4. Il ricorso al sorteggio quale criterio di nomina dei consiglieri. – 5. Considerazioni conclusive.

ABSTRACT: The paper analyses the peculiarities and critical aspects of the constitutional bill A.C. 1917 which aims to modify Title IV of the Constitution. The objectives are the separation of the careers of prosecutors and judges, the establishment of two distinct self-governing bodies and a High Disciplinary Court. Moreover, the use of drawing lots as a method of choosing the members of the Councils was recently introduced.

1. Premessa e delimitazione del tema

La trattazione dei temi legati alla giustizia si offre sempre come un'occasione particolarmente proficua per evocare il pensiero e l'opera del professor Pizzorusso.

Le recenti iniziative di riforma, primariamente il disegno di legge costituzionale di impulso governativo AC. 1917, recante norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare offrono, infatti, l'opportunità di rileggere i suoi scritti e riesaminare il suo pensiero sui temi afferenti all'ordinamento giudiziario.

Il provvedimento di modifica del Titolo IV della Carta costituzionale, presentato dal Governo alla Camera dei deputati il 13 giugno 2024 e passato all'esame del Senato dopo la prima approvazione da parte della Camera del 16 gennaio 2025 si è posto, tra gli obiettivi, quello di separare le carriere dei magistrati requirenti e giudicanti, istituendo due distinti organi di autogoverno e nuovi criteri per la composizione degli stessi.

La riforma della giustizia, inserita com'è noto dal PNRR tra le c.d. riforme orizzontali, o di contesto, si inserisce in un quadro organico che ha contemplato altre misure (tra cui la digitalizzazione del sistema giudiziario) volte a rendere il sistema giudiziario più efficiente – riducendo la durata dei procedimenti e avvicinando l'Italia alla media dell'UE – e migliorare la risposta di giustizia avviando un reale processo di innovazione organizzativa. Tra i dichiarati intenti del governo in carica, quello di raggiungere il summenzionato obiettivo di una giustizia più effettiva ed efficiente non soltanto tramite interventi riformatori sui riti processuali, ma anche sul piano organizzativo, ossia nella dimensione extraprocessuale ed endoprocessuale.

Tralasciando, in questa sede, l'approfondimento dei complessi, ampi profili correlati alla proposta normativo-istituzionale normalmente definita, tra le iniziative di riforma, con l'espressione non del tutto corretta "separazione delle carriere", si volgerà lo sguardo di sintesi unicamente verso le principali peculiarità e più evidenti criticità della proposta contenuta nel disegno di legge costituzionale, con riguardo al CSM e all'introduzione del sorteggio come strumento di nomina dei suoi componenti¹.

* Ricercatore confermato di Diritto costituzionale e pubblico, Università degli studi di Bari Aldo Moro.

¹ Stando al disegno di legge in esame (C. 1917), l'art. 3. (Modifica dell'articolo 104 della Costituzione) espressamente prevede che l'art. 104 Cost. è sostituito dal seguente: «Art. 104. – La magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere ed è composta dai magistrati della carriera giudicante e della carriera requirente. Il Consiglio superiore della magistratura giudicante e il Consiglio superiore della

Osservando, più nel dettaglio, gli effetti che l'accennato intervento di riforma costituzionale andrebbe a generare nell'ordinamento si registra anzitutto l'assegnazione della presidenza di entrambi gli istituendi Consigli superiori al Presidente della Repubblica, con l'inserimento tra i membri di diritto del Consiglio superiore della magistratura giudicante e di quella requirente, rispettivamente, il primo Presidente della Corte di cassazione e il Procuratore generale della Corte di cassazione; quanto agli altri componenti di ciascuno degli organi collegiali, essi verrebbero estratti a sorte, per un terzo da un elenco di professori e avvocati compilato dal Parlamento in seduta comune e per i restanti due terzi, rispettivamente, tra i magistrati giudicanti e tra i magistrati requirenti. Con riferimento, poi, ai criteri di nomina dei vicepresidenti di ciascuno dei due Consigli, si procederebbe all'elezione fra i componenti sorteggiati dall'elenco compilato dal Parlamento.

Tra gli elementi innovativi, la previsione di un'Alta Corte disciplinare, istituita per assolvere ai delicati compiti afferenti alla giurisdizione disciplinare nei confronti dei magistrati ordinari, sia giudicanti che requirenti; l'organo risulterebbe composto da quindici giudici, di cui tre nominati dal Presidente della Repubblica, tre estratti a sorte da un elenco compilato dal Parlamento in seduta comune, sei estratti a sorte tra i magistrati giudicanti in possesso di specifici requisiti e tre estratti a sorte tra i magistrati requirenti in possesso di specifici requisiti. Infine, la presidenza dell'Alta Corte dovrà essere ricadere tra i componenti nominati dal Presidente della Repubblica e quelli sorteggiati dall'elenco compilato dal Parlamento; è prevista, inoltre, la facoltà di impugnare le sentenze dell'Alta Corte dinanzi all'Alta Corte medesima che giudicherà, nel caso, in composizione differente rispetto al giudizio di prima istanza.

2. La ratio e gli obiettivi dichiarati della riforma

La disamina della *ratio legis* del disegno di legge costituzionale offre alcuni interessanti spunti di riflessione, anche alla luce dei significativi rilievi che sono emersi nel corso del convegno odierno. Nel corso della presentazione alla Camera (13 giugno 2024), il disegno di legge in esame è stato espressamente indicato come un provvedimento che ha la sua genesi nei principi del giusto processo (art. 111 Cost.) e in quel percorso evolutivo dell'ordinamento processuale penale italiano teso al miglioramento del livello di efficienza della giurisdizione; l'intervento di riforma, in tal senso, andrebbe a collocarsi "...in continuità con la storia costituzionale italiana e con l'interpretazione della Corte costituzionale..."², garantendo che

magistratura requirente sono presieduti dal Presidente della Repubblica. Ne fanno parte di diritto, rispettivamente, il primo presidente e il procuratore generale della Corte di cassazione. Gli altri componenti sono estratti a sorte, per un terzo, da un elenco di professori ordinari di università in materie giuridiche e di avvocati con almeno quindici anni di esercizio, che il Parlamento in seduta comune, entro sei mesi dall'insediamento, compila mediante elezione, e, per due terzi, rispettivamente, tra i magistrati giudicanti e i magistrati requirenti, nel numero e secondo le procedure previsti dalla legge. Ciascun Consiglio elegge il proprio vicepresidente fra i componenti designati mediante sorteggio dall'elenco compilato dal Parlamento in seduta comune. I componenti designati mediante sorteggio durano in carica quattro anni e non possono partecipare alla procedura di sorteggio successiva. I componenti non possono, finché sono in carica, essere iscritti negli albi professionali né far parte del Parlamento o di un Consiglio regionale».

² La costante associazione ed il frequente richiamo ai principi costituzionali è tra i rilievi di carattere generale espressi da R. ROMBOLI, nella presentazione del convegno odierno: «...qui assistiamo a una cosa abbastanza curiosa che tutti quelli che presentano questo progetto di revisione costituzionale e mi riferisco in maniera particolare alla parte, diciamo così, governativa, non fanno altro che sottolineare che questo progetto è nel solco

sia assicurata l'indipendenza dei magistrati requirenti e giudicanti nonostante la separazione delle loro carriere, scelta operata in conformità alle regole fondamentali del processo penale, senza alterare il presidio da parte del Consiglio superiore della magistratura, pur nella sua nuova duplice conformazione. Tutto ciò, in un quadro di rivisitazione della forma di autogoverno – tramite l'istituzione di un organo indipendente – nel quale la funzione disciplinare nei riguardi degli appartenenti alla magistratura giudicante e requirente sarà potenziata, acquisendo valore giurisdizionale.

Tra i primi rilievi critici, ferma contrarietà è affiorata in merito all'affermazione che si tratti di una riforma costituzionalmente "imposta", la cui genesi dovrebbe ricondursi all'esigenza di dare attuazione ai principi statuiti nell'art. 111 Cost., principalmente nella disposizione che fa menzione di un "giusto processo" da svolgersi "davanti a giudice terzo e imparziale"³. Agli oppositori, il disegno di legge in esame è apparso, piuttosto, come il risultato di una libera scelta del legislatore, non espressamente radicata in principi costituzionali, né presidiata da specifiche garanzie costituzionali.

Ponendo in disamina la documentazione presentata dal governo per l'esame del progetto di legge presso la Camera emerge, inoltre, la volontà di ancorare la riforma anche all'orientamento espresso dalla Corte costituzionale in materia di "carriera dei magistrati", così operando l'espresso rinvio alla ben nota [sentenza n. 37 del 2000](#)⁴. Nell'occasione, la Corte aveva rilevato che la Costituzione «pur considerando la magistratura come un unico "ordine", soggetto ai poteri dell'unico Consiglio superiore (art. 104), non contiene alcun principio che imponga o al contrario precluda la configurazione di una carriera unica o di carriere separate fra i magistrati addetti rispettivamente alle funzioni giudicanti e a quelle requirenti, o che impedisca di limitare o di condizionare più o meno severamente il passaggio dello stesso magistrato, nel corso della sua carriera, dalle une alle altre funzioni»⁵. Tale orientamento, peraltro fatto oggetto di richiami anche da parte degli oppositori della separazione delle

della costituzione, nel solco del modello previsto dalla costituzione, e porta a compimento una specie di realizzazione di quello che Pizzorusso chiamerebbe il modello italiano di ordinamento giudiziario».

³ Il rilievo è stato diffusamente argomentato. Si è parlato di "un'idea fuorviante", pur muovendo dal presupposto che: «...la terzietà sia un carattere essenziale all'idea stessa di "giudice" (un giudice, se non è terzo, non è un giudice) - e ciò a prescindere da quanto previsto dall'art. 111 Cost., che su questo profilo non ha introdotto una reale novità - è altresì vero che tale terzietà deve essere assicurata nel momento in cui il magistrato esercita la funzione giurisdizionale, all'interno del processo e attraverso le sue regole, e rispetto ad essa non assumono rilievo le scelte ordinamentali riguardanti l'assetto organizzativo della magistratura...», così F. DAL CANTO, *Le proposte di revisione costituzionale d'iniziativa parlamentare in tema di giustizia*, in [Rivista del Gruppo di Pisa](#), (il Forum) 2024, n. 1, 354 ss. Per una ricostruzione sistematica dei profili correlati alla modifica dell'art. 111 Cost., sia consentito rinviare a F. PERCHINUNNO, *Fondamento del giusto processo: dalle origini all'attuazione*, Collana "Profili di innovazione", Cacucci, Bari, 2005. Con riguardo all'impatto che la revisione dell'art. 111 Cost., operata per il tramite della legge cost. n.2/1999, produce sui valori implicati nella realizzazione della giustizia, si v. G. SORRENTI, *Giustizia e processo nell'ordinamento costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2013, spec. 161 ss.

⁴ Si tratta della sentenza Corte cost., [sent. n. 37 del 2000](#) con la quale la Consulta, pronunciandosi per l'ammissibilità di una richiesta di referendum abrogativo del vecchio art. 190, comma 2, r.d. 12 del 1941 (che disciplinava i blandi controlli sul passaggio da una funzione all'altra dei magistrati), aveva escluso che il quesito investisse disposizioni il cui contenuto normativo essenziale fosse costituzionalmente vincolato ed in tal senso violativo del divieto di sottoporre a referendum abrogativo norme della Costituzione o di altre leggi costituzionali (secondo l'orientamento che aveva preso le mosse dalla [sent. n. 16 del 1978](#)).

⁵ Tali considerazioni erano state pedissequamente recepite (punto 5 del *considerato in diritto*) nella successiva pronuncia Corte cost., [sent. n. 58 del 2022](#), sempre nell'ambito di un giudizio sull'ammissibilità di una richiesta di referendum abrogativo finalizzato (nell'intento dei proponenti) a rendere irreversibile, attraverso l'abrogazione referendaria, la scelta operata dal magistrato, all'inizio della carriera, circa le funzioni (giudicanti o requirenti) da esercitare.

carriere, proprio per sottrarre alla riforma la portata di un intervento legislativo costituzionalmente “obbligato”, viene evocato per rafforzare il principio secondo cui la separazione delle carriere, con la previsione di concorsi differenziati e l'impossibilità di transitare da un ruolo a un altro, non andrebbe ad intersecare alcuna ostatività nella Carta costituzionale e potrebbe essere realizzata anche attraverso una legge ordinaria, senza bisogno di fare ricorso al procedimento di revisione, purché non si intenda creare due distinti CSM, ma rimanga un unico ordine ed un unico Consiglio superiore⁶.

Per invero, dalla disamina integrale del disegno di legge si è ben compreso come gli obiettivi da perseguire entrassero molto più in profondità, oltre che per la previsione del sorteggio e la istituzione dell'Alta Corte disciplinare, appunto, per la previsione di due distinti Consigli superiori della magistratura, uno per i giudici e uno per i pubblici ministeri.

3. Alcune distonie più o meno evidenti tra obiettivi e conseguenze della riforma

Il disegno di legge in esame si qualifica, oltre che per il riferimento al sorteggio e all'Alta Corte disciplinare, proprio per la previsione di due distinti Consigli superiori della magistratura, uno per i giudici e uno per i pubblici ministeri; questa scelta assume il peso più caratterizzante, prestandosi a varie considerazioni critiche. La previsione di due separati Consigli superiori, già inserita nel risalente DDL n. 4275 del 2011, poi riproposta anche nei disegni di legge di iniziativa popolare del 2017 (AC 4723 - XVII legislatura e AC 14 - XVIII legislatura) e nei recenti disegni di legge costituzionale del 2023 (nn. AC 23, n. AC 434, AC 806, AC 824 - XIX legislatura) viene ad essere recepita dalla già menzionata nuova proposta, d'iniziativa governativa (AC 1917), di contenuto in parte coincidente con le suindicate proposte, essendo anch'essa ispirata alla separazione delle carriere ed alla creazione di due organi di “autogoverno”.

Nei commenti a prima lettura è già emerso che l'ultimo disegno di legge, pur proclamando l'unitarietà dell'ordine giudiziario nell'art. 3 (Modifiche all'articolo 104 della Costituzione), nella nuova formulazione del primo comma, ha operato una divisione dello stesso ordine in due magistrature, quella requirente e quella giudicante, che saranno “governate” da due CSM differenti, così assegnando all'evocata “unitarietà” il ruolo di mera affermazione di principio. Il rischio di sovvertire il disegno costituzionale e l'equilibrio tra Costituzione formale e materiale è tra le criticità che emergono nella visione d'insieme, riflettendosi nei singoli passaggi innovativi della riforma. Sul punto, è stato evidenziato che il principio dell'unitarietà costituisce il «...primo carattere del modello costituzionale italiano di magistratura...cui i magistrati giudicanti e requirenti concorrono pur esercitando distinte funzioni...a partire dalla comune cultura della giurisdizione dei magistrati giudicanti e requirenti...e lo si può argomentare su più piani: da quello della formazione comune a quello deontologico e disciplinare, passando per fondamentali regole del processo penale, come l'obbligo del PM di ricercare le prove sia a carico sia a discarico, il criterio di adempimento dell'obbligo di esercizio dell'azione penale incentrato sulla fondatezza dell'imputazione (da ultimo formulata come

⁶ Sul punto, si rinvia alle considerazioni formulate da N. ZANON, *Perché non è bene avere un altro CSM*, La lettera AIC n.10/2024 - La separazione delle carriere, in [Rivista AIC](#), 2024; si v., altresì, i rilievi espressi da S. BARTOLE, *L'assetto degli organi di amministrazione e giustizia disciplinare nel disegno di legge costituzionale n. 1917 sulla separazione delle carriere*, [ivi](#); cfr., inoltre, le osservazioni di M. GIALUZ, *Otto proposizioni critiche sulle proposte di separazione delle magistrature requirente e giudicante*, in [Sistema Penale](#), 9/2024, 75 ss.

“ragionevole previsione di condanna”), l’istituto dell’imputazione coatta...»⁷. In tal senso, l’esistenza di un CSM unitario «...costituisce il più esplicito indicatore e, al contempo, il primo vincolo costituzionale nel senso dell’unitarietà dell’ordine della magistratura...» e l’istituzione di due organi distinti «...altera quel modello perché punta alla formazione di due magistrature non solo funzionalmente, ma pure istituzionalmente e culturalmente distinte...».

Tra le conseguenze della suddivisione dell’ordine giudiziario, attraverso la creazione di due magistrature distinte, quella dell’indebolimento rispetto agli altri poteri; in tal senso, tra i più recenti rilievi è stata invocata l’esigenza di maggiore chiarezza, anche terminologica in ordine ai progetti attualmente in discussione dinanzi alle Camere, ossia che l’obiettivo che si persegue non sarebbe “la separazione delle carriere”, ma “la separazione delle magistrature”⁸. In tale direzione si è ritenuto necessario intravedere nelle relazioni illustrative della riforma, piuttosto, l’intento di «...porre mano non a meri aspetti organizzativi della Magistratura, ma al riposizionamento della stessa all’interno dell’architettura dei poteri...che si traduce, in definitiva, in una simmetrica volontà di retrocessione del giudiziario rispetto al potere politico, con conseguente riscrittura dello statuto costituzionale della Magistratura...»⁹.

Di là dalla qualificazione di organo a rilevanza costituzionale del CSM che non è apparsa nel processo di attuazione costituzionale sempre condivisibile in considerazione del ruolo assegnato al suddetto organo collegiale ed al legame inscindibile con i principi che caratterizzano la Magistratura nella cornice del titolo IV¹⁰, la concretizzazione della riforma determinerebbe una duplicazione di un organo che non ha precedenti, con il rischio già menzionato di alterazione degli equilibri tra poteri, come emerso nei disparati rilievi degli oppositori che hanno evidenziato che «non è mai bene moltiplicare gli organi costituzionali o di rilevanza costituzionale»¹¹, o che lo sdoppiamento del CSM finirebbe per attribuire ai due organi collegiali le fattezze di «...un “parlamentino”...un’assemblea para-parlamentare, con una maggioranza ed un’opposizione precostituite, in esito ad un mandato elettorale di stampo prettamente politico-partitico-correntizio...»¹².

L’elencazione degli obiettivi della riforma, si è detto ormai diffusamente, non sembra delineare per intero lo scenario che andrebbe a prefigurarsi se è vero che la scissione dei due rami della Magistratura potrebbe costituire solo uno stadio intermedio di un processo di

⁷ Così, R. BALDUZZI, *Le proposte di revisione costituzionale d’iniziativa parlamentare in tema di giustizia*, cit., 352 ss.

⁸ I rilievi sono stati accuratamente argomentati da N. ZANON, *Perché non è bene avere un altro CSM*, cit.

⁹ G.A. FERRO, *Le proposte di revisione costituzionale d’iniziativa parlamentare in tema di giustizia*, cit., 359. I rilievi erano stati formulati, in occasione della presentazione del precitato DDL n. 4275 del 2011, da R. ROMBOLI, *Una riforma “epocale” della giustizia o un riassetto del rapporto tra poteri? (Osservazioni al DDL Costituzionale n. 4275 presentato alla Camera dei Deputati il 7 aprile 2011)*, in *Rivista AIC*, 3, 2011, 1 ss.

¹⁰ Perplexità ribadite proprio in occasione dell’intervento al convegno odierno, da A. MORRONE, *Sulla “riforma della giustizia” del Governo Meloni. Un ibrido senza decisione*. Secondo l’A., infatti, la formula di “organo di rilievo costituzionale”, appare come un “ibrido” che sembra esprimersi in termini di “quasi costituzionalità”.

¹¹ Così, N. ZANON, *Perché non è bene avere un altro CSM*, cit. Secondo l’A., per rispondere con un approccio costruttivo alle criticità della riforma in esame, quindi «...l’alternativa più semplice sarebbe quella di un CSM, pur unitario, ma suddiviso in due sezioni, come era previsto in molti altri passati progetti di revisione...la presenza in Costituzione di un doppio CSM potrebbe risolversi in una paradossale eterogenesi dei fini proprio per gli assertori della separazione, producendo una funzione d’accusa, separata ma costituzionalmente assai più forte, riunita intorno al proprio organo costituzionale o di rilevanza costituzionale».

¹² Si v. G. SILVESTRI, *Le proposte di revisione costituzionale d’iniziativa parlamentare in tema di giustizia*, cit., 364. Peraltro, ad avviso dell’A., lo sdoppiamento del CSM sarebbe di fatto destinato a creare: «...complicazioni e contraddizioni per la prevedibile formazione di orientamenti diversi, specie sui criteri di valutazione dei magistrati e altri importanti materie concernenti l’amministrazione della giurisdizione».

transizione della componente requirente al di fuori dei confini giurisdizionali. Non va trascurato, tuttavia, che proprio al fine di preservare il suddetto campo comune da indebite ingerenze della politica, la Costituzione aveva individuato nella strutturale indipendenza esterna dell'ordine giudiziario dal potere politico l'architettura su cui costruire l'intero impianto della Magistratura e, in particolare, l'"amministrazione della giurisdizione", affidata a un unico CSM, per i due terzi composto da magistrati togati e per un terzo da membri con specifica preparazione giuridica, eletti dal Parlamento in seduta comune (art. 104, co. 4, Cost.)¹³.

A rafforzare la corretta esegesi dell'apparato normativo costituzionale, il pensiero espresso nella copiosa produzione scientifica di Pizzorusso e, nello specifico, nei lavori dedicati al CSM¹⁴. Già in precedenza, opinando in merito alle iniziative di riforma finalizzate, nei propositi dichiarati, alla riduzione del ruolo delle correnti nel C.S.M.¹⁵, Pizzorusso aveva esternato il proprio timore che il vero obiettivo (evidentemente recondito) fosse quello di invertire la tendenza rispetto alla "maturazione culturale" che aveva caratterizzato la magistratura negli ultimi anni incrementata dalla vita associativa e dalle correnti, linfa essenziale della crescita culturale dei magistrati¹⁶. Dalle considerazioni mosse da Pizzorusso sul tema sono trascorsi alcuni anni densi di problematiche che hanno reso sempre più afflittiva la gestione delle criticità in seno al CSM e nelle attività ad esso assegnate, né ci si può limitare all'assunto, largamente condiviso, secondo cui la riforma proposta apparirebbe "come un rimedio peggiore del male"¹⁷.

Resta immutata, tuttavia, l'esigenza di preservare in primo luogo l'armonia della Carta costituzionale che «...è la nostra legge fondamentale e non si può fare a disfare, ad ogni cambio di maggioranza. Se il suo impianto originario è ancora vigente, è perché è storicamente il frutto di una dialettica e di compromessi politici improntati ad ampia condivisione...il

¹³ Sul punto, si rinvia a A. PIZZORUSSO, *L'ordinamento giudiziario*, Vol. I e II, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, 1058 ss.; Id., *Su alcune recenti proposte di riforma del C.S.M.*, in *Legalità e giustizia*, 1984, 878 ss.

¹⁴ Tra i vari contributi offerti sul tema, A. PIZZORUSSO, *Su alcune recenti proposte di riforma del C.S.M.*, in *Legalità e giustizia*, 1984, 878 ss.; Id., *L'ordinamento giudiziario*, cit., 1058 ss.; nella circostanza, l'A. ebbe ad esaminare criticamente un disegno di legge volto a modificare il sistema elettorale per il rinnovo dei componenti togati, introdotto con L. 22 dicembre 1975, n. 695, al fine dichiarato di superare il sistema proporzionale per liste concorrenti e contrastare l'eccessiva "politicizzazione" dell'organo di governo della magistratura. Il pensiero di Pizzorusso è ripercorso ed analizzato nella puntuale rielaborazione di F. DAL CANTO, *Alessandro Pizzorusso e le riforme dell'ordinamento giudiziario: un ricordo a cinque anni dalla sua scomparsa*, in V. Messerini, R. Romboli, E. Rossi, A. Sperti e R. Tarchi (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso. L'ordinamento giudiziario*. Pisa, 15 dicembre 2020, Pisa University Press, 2021, 325 ss.

¹⁵ Sul correntismo e le sue evoluzioni, con espresse indicazione di alcuni rimedi per ovviare al mal funzionamento dell'organo di autogoverno della magistratura, si rinvia a A. MORRONE, *Riformare il CSM: e se provassimo a istituzionalizzare le correnti?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 4, 2020, 487 ss.; Id., *La Magistratura tra riforme e referendum*, relazione al Convegno ANM - sez. Bari, Il giudice e la Costituzione, Trani, 20 maggio 2022, (con F. Perchinunno, F. Viganò, A. Gambino, C. Ventrella e F. Caringella).

¹⁶ Cfr., F. DAL CANTO, *ult., op., cit.*

¹⁷ Così, G. SILVESTRI, *Audizione informale dinanzi all'Ufficio di Presidenza della Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, avente ad oggetto i Ddl nn. 1353 e 504 (Ordinamento giurisdizionale e Corte disciplinare)*, in *Questione Giustizia*, 3 marzo 2025; il testo dell'audizione è pubblicato anche in *Separazione delle carriere: nella riforma il rischio di un'ipertrofia dell'accusa e di una eterogenesi dei fini*, in *Sistema Penale*, 6 marzo 2025. L'A. evidenzia di recente che con la separazione delle carriere e lo sdoppiamento dei CSM «...si creerebbe infatti un corpo separato ed autoreferenziale di accusatori, sempre più astretti ad un vincolo di risultato, la condanna, lontani dall'idea dell'imparziale applicazione della legge, che si addice invece ad un organo di giustizia immerso totalmente nella cultura della giurisdizione. Ciò che oggi può essere, in taluni casi, stigmatizzato come un'anomalia o una distorsione rischierebbe di diventare la regola. In altre parole, si potrebbe andare incontro ad una eterogenesi dei fini, che si configurerebbe come ipertrofia dell'accusa».

dibattito in corso sulla riforma del Titolo IV andrebbe ricondotto su altri binari, evitando contrapposizioni e toni eccessivi»¹⁸.

4. Il ricorso al sorteggio quale criterio di nomina dei consiglieri

Alcune considerazioni finali sulla individuazione che il disegno di legge in esame opera del sorteggio come criterio per individuare i componenti dei due CSM¹⁹. I temi sui quali si è sviluppato il dibattito sono evidentemente legati alla natura dell'organo di autogoverno, se quindi possa assimilarsi ad altri organi costituzionali anche in relazione alle finalità e agli obiettivi per i quali è stato istituito.

Com'è noto, lo strumento di nomina mediante sorteggio non è del tutto estraneo ai criteri che nel tempo (anche remoto) si sono alternati per l'individuazione dei componenti di un organo. Il primo dato che emerge è che il ricorso al sorteggio comporterebbe una totale rinuncia ad ogni valutazione di merito nei confronti di coloro che vanno a svolgere funzioni, in questo caso particolarmente delicate e importanti. Anche a voler concedere che l'elezione dei membri del CSM da parte dei magistrati non abbia una finalità rappresentativa, ma più che altro di designazione di idoneità, la modifica degli attuali criteri di nomina elettiva precluderebbe, a tutti magistrati, la facoltà di valutare ed esprimere preventivamente un giudizio di merito sui candidati (destinati ad adottare decisioni che incidono sul proprio *status* professionale), lasciando la scelta ad una semplice estrazione a sorte.

Se è pur vero che l'elezione non è (mai) certezza di nomina dei "migliori", affidarsi alla sorte, oltre a non garantire che vengano esclusi i "peggiori", senz'altro non può rappresentare un rimedio per elidere quella che viene individuata come la componente originaria del problema, ossia le "degenerazioni correntizie"²⁰.

Tra i rischi che sono stati paventati, quello di «...spezzare il nesso ricorrente fra l'ordinamento costituzionale e il linguaggio della democrazia... Il sorteggiato è estraneo al valore della democrazia, perché esclude la partecipazione di tutti gli altri...ed è estraneo pure al principio della rappresentanza...parla soltanto per sé stesso»²¹. Preservare l'attuale sistema

¹⁸ Così, G.L. GATTA, *Separazione delle carriere e riforma costituzionale della magistratura: 20 domande per un confronto e un dibattito aperto*, in [Sistema Penale](#), 2/2025, 169 ss.

¹⁹ Sul tema si rinvia ai contributi offerti F. DAL CANTO e O. DI CAPUA in questo volume.

²⁰ Sul punto, decisi rilievi sulle criticità della scelta di affidare al sorteggio l'individuazione dei componenti del CSM, in G. SILVESTRI, *Separazione delle carriere: nella riforma il rischio di un'ipertrofia dell'accusa e di una eterogenesi dei fini*, cit.: «...Le correnti continuerebbero ad esistere, mantenendo, anzi aumentando, la loro inclinazione a conquistare il maggior numero di seguaci, allo scopo di incrementare le proprie chances nei sorteggi. Si potrebbe verificare il caso di un Consiglio composto in modo preponderante di membri di una sola tendenza, senza alcuna possibilità di rimedi o correttivi che non siano la negazione a posteriori del sorteggio stesso. Come emerge dalla normativa che si propone, non è prevista alcuna maggioranza qualificata per eleggere i componenti della lista di soggetti da cui estrarre a sorte i componenti "laici" di ciascun Consiglio, favorendo in tal modo una composizione squilibrata del gruppo dei designati, oggi in favore dell'attuale maggioranza politica, domani in favore dell'attuale opposizione divenuta eventualmente maggioranza. Con buona pace dell'indipendenza e dell'imparzialità che derivano dall'equilibrio dei diversi orientamenti ideali e culturali».

²¹ Sul punto, si v. E. SCODITTI, *Il CSM e le correnti: l'alternativa al sorteggio*, La lettera AIC n.10/2024 - La separazione delle carriere, in [Rivista AIC](#), 2024. Tra le ipotesi alternative per escludere il ricorso al sorteggio: «...Con legge ordinaria deve essere prevista l'incompatibilità della carica di consigliere del CSM con l'iscrizione a qualsiasi associazione giudiziaria che non sia l'Associazione nazionale magistrati...La condizione di iscritto ad una corrente è causa di decadenza dalla carica di consigliere superiore...si recide per sempre, con l'ingresso nel CSM, qualsiasi vincolo di appartenenza correntizia dell'eletto. Il magistrato eletto consigliere superiore passa

elettivo escludendo il metodo del sorteggio, mira a salvaguardare il principio democratico-elettorale ed il contributo dell'associazionismo giudiziario alla produzione di idee, come accennato, "linfa essenziale della crescita culturale dei magistrati". Riaffiorano, sul punto, le obiezioni largamente condivise verso l'idea dell'"uno vale uno", ancor più rilevanti in considerazione della specificità della funzione giurisdizionale in materia disciplinare. Il ricorso al sorteggio pone, inoltre, problemi di asimmetria con riguardo alle modalità differenti di scelta per i componenti dei due Csm laici e togati, fattore che incide anche per la composizione dell'Alta Corte disciplinare.

Con riguardo ai criteri di composizione e al sistema elettorale dei due Consigli, il parere rilasciato dal CSM sul disegno di legge si è occupato del metodo del sorteggio per la selezione dei componenti dei due organi, evidenziando i problemi che si manifesterebbero, per i componenti togati, quanto alla rappresentatività delle diverse categorie e funzioni e quanto al pluralismo ideale e culturale in seno agli organi di governo autonomo e, per i componenti laici, di individuazione della schiera di sorteggiabili²².

Nella relazione di accompagnamento al disegno di legge in esame, il passaggio da un'elezione a una designazione mediante sorteggio prende le mosse dalla considerazione (ritenuta "virtuosa") che «...l'autogoverno, proprio per il suo rilievo costituzionale, deve costituire patrimonio fondamentale di ogni magistrato e appartenere ai suoi caratteri costitutivi; indiscutibilmente, peraltro, trova fondamento anche nell'esigenza di assicurare il superamento di logiche legate alla competizione elettorale, che non hanno offerto buona prova di sé, indebolendo la stessa affidabilità dell'autogoverno all'interno e all'esterno della magistratura. La norma rimette al legislatore ordinario il compito di determinare le procedure di sorteggio e il numero dei componenti...». A sostegno di quanto appena riportato, la relazione rinvia al contenuto della precedente legge per l'elezione del CSM, (riformata con l. n. 71/2022) che ha introdotto un meccanismo di sorteggio, seppure residuale e tra i soli candidati.

Quello del sorteggio, come metodo di scelta, sembra allontanarsi dalla logica dei Padri Costituenti, «...per la quale il Consiglio superiore della magistratura avrebbe dovuto essere composto dai più capaci, individuati tra tutti i componenti del potere giudiziario a valle di un confronto trasparente sulle diverse concezioni della giurisdizione, nonché da una minoranza di esperti in materie giuridiche che possa offrire un'interpretazione del diritto diversa da quella dei magistrati.

Il metodo del sorteggio, determinando la composizione casuale dell'organo di governo della magistratura, potrebbe invero ridurre l'autorevolezza del CSM e, soprattutto, indebolire il ruolo politico-costituzionale di garanzia chiamato ad assicurare proprio l'indipendenza di tale potere dello Stato. Il diverso tipo di sorteggio tra membri laici e togati, inoltre, sembra penalizzare ulteriormente il giudiziario perché i primi saranno sì sorteggiati, ma entro una rosa di nomi già vagliata dall'organo rappresentativo della volontà popolare, mentre per i secondi il sorteggio "secco" potrebbe comportare il rischio che il magistrato non si senta rappresentativo dell'intero corpo giudiziario perché non ha lavorato per ottenere consensi alla propria candidatura...»²³.

attraverso una rigenerazione, diventa una risorsa istituzionale anche per il periodo successivo all'esaurimento del mandato. Porta con sé i valori sull'amministrazione della giurisdizione per i quali è stato eletto, ma ha reciso per sempre ogni appartenenza correntizia».

²² Cfr., *Il parere negativo del CSM sul disegno di legge di separazione delle carriere e riforma del CSM*, in [Sistema Penale](#), 24 gennaio 2025.

²³ Così, C.A. CIARALLI-A. MAZZOLA, *Oltre la separazione delle carriere*, in [Costituzionalismo.it](#), n. 2/2024, 7-8.

Il tema del sistema elettorale e della natura del CSM è stato a lungo dibattuto, sviluppando teorie per dipanare i dubbi che la dicotomia organo politico - organo di garanzia ha riproposto nel tempo. Nell'uso corrente, il Consiglio è qualificato come organo di autogoverno, ma di fatto «...il CSM non governa né la giustizia né i magistrati, ma espleta soltanto quelle funzioni che Alessandro Pizzorusso ha felicemente denominato di "amministrazione della giurisdizione", sottratte al Ministro per garantire l'indipendenza esterna dei magistrati e non per sostituirsi a quest'ultimo in una inammissibile pretesa di direzione dall'alto»²⁴.

Ormai da tempo si discute ampiamente della possibilità di sostituire lo strumento del voto con quello del sorteggio, quasi a ritenere prevalente il "caso" al "programma"; ciò, non solo per la scelta dei componenti del Csm, ma anche per la composizione del Parlamento²⁵. Il Csm ha attraversato una crisi di rappresentanza riconducibile per alcuni aspetti a quella politica e se spesso è apparso improprio questo parallelismo; basti pensare alla particolare natura del Csm di organo elettivo, ma anche rappresentativo degli orientamenti dei magistrati e più in generale della cultura giuridica del Paese, chiamato comunque a garantire autonomia e indipendenza della magistratura, ma anche a esprimere un proprio programma in qualche misura "politico", ad esempio nella definizione delle linee guida per un'efficiente e corretta organizzazione degli uffici giudiziari e nella formulazione di proposte e pareri su tutti i temi riguardanti l'amministrazione della giustizia. Non è revocabile in dubbio che il carattere rappresentativo debba intendersi in maniera differente rispetto alla rappresentanza degli organi di formazione politica, anche il tipo di funzioni che il Csm è chiamato ad esercitare e per l'indubbio rilievo che assumono le qualità personali del candidato, la professionalità, l'idoneità e le capacità specifiche richieste, l'indipendenza e l'autorevolezza²⁶.

Se non può parlarsi di rappresentanza politica, non essendo il CSM un organo di democrazia rappresentativa, può affermarsi che il CSM deve avere una necessaria composizione rappresentativa e «...tendere a presentarsi quale specchio del pluralismo ideale e culturale

²⁴ In tal senso, G. SILVESTRI, *Principi costituzionali e sistema elettorale del Consiglio superiore della magistratura*, in [Sistema Penale](#), 20 giugno 2020; si v. altresì, R. ROMBOLI, *Quale legge elettorale per quale Csm: i principi costituzionali, la loro attuazione e le proposte di riforma*, in [Questione Giustizia](#), 25 maggio 2020. L'A., in ordine all'inquadramento del Csm come organo di garanzia e di rappresentanza, evidenzia come le due qualificazioni siano entrambe corrette e che si integrino perfettamente per il perseguimento del risultato di tutelare la indipendenza esterna ed interna della magistratura. Cfr., altresì, F. DAL CANTO, *Il Consiglio superiore della magistratura tra crisi e prospettive di rilancio*, in [Liber amicorum per Pasquale Costanzo](#), tomo V: ["La democrazia italiana in equilibrio"](#), in questa [Collana](#), 377 ss., il quale pone in rilievo la necessità di tornare a riflettere sulla natura giuridica del Csm e sul corretto rapporto che deve sussistere tra lo stesso e la politica.

²⁵ *Ex multis*, si v. F. LANCHESTER, *Il sorteggio in campo politico come strumento integrativo dell'attività delle assemblee parlamentari*, in [Nomos](#), 2/2016, spec. 5 ss. Al sorteggio, in Italia, è riservato un crescente ruolo selettivo nel conferimento di compiti pubblici; nel settore giudiziario, i giudici popolari che compongono le Corti di assise, quelli che integrano la Corte costituzionale nei giudizi di accusa contro il Presidente della Repubblica e i componenti del Tribunale dei Ministri. Anche in altri settori si ricorre al sorteggio: così per la nomina casuale dei revisori dei conti degli enti locali, dei componenti delle commissioni che valutano l'aggiudicazione degli appalti, dei docenti che compongono le commissioni per le abilitazioni all'insegnamento universitario, dei membri delle commissioni dei concorsi statali, dei professionisti incaricati dal ministero dello Sviluppo economico di gestire grandi imprese.

²⁶ Più volte è stata rimarcata la differenza tra i vari organi, al fine di verificarne l'applicabilità o meno dei principi sottesi ai sistemi elettorali. «Il C.S.M. infatti non è un organo "rappresentativo", neppure se con tale espressione ci riferiamo alla rappresentanza di diverse politiche di amministrazione della giustizia...secondo il modello costituzionale, il C.S.M. non deve necessariamente rappresentare tutti i modi di concepire la funzione giudiziaria. Tra magistrati elettori e componente togata non c'è un rapporto come quello, di natura politica, tra elettori ed eletti»; così, F. BIONDI, *Il C.S.M.: le ragioni della composizione mista e delle modalità di formazione*, in [Giustizia Insieme](#), 17 luglio 2021.

presente nella magistratura (con riguardo ai componenti togati) e nella società civile (con riguardo ai componenti laici). Le decisioni adottate dal plenum costituiscono necessariamente il risultato di bilanciamenti tra visioni e sensibilità diverse in materia di giustizia e la loro autorevolezza sarà tanto maggiore quanto più i componenti risulteranno individuati secondo criteri idonei a garantirne la differente estrazione e la più ampia rappresentatività»²⁷.

Da qualche anno, la critica alla democrazia rappresentativa ha ricevuto nuovo impulso, costituendo l'occasione per riflettere sull'indispensabile vivificazione del rapporto tra comunità politica e rappresentanti istituzionali. Sono così emerse una serie di criticità in seno alla democrazia rappresentativa e, di conseguenza, sono affiorate numerose proposte di superamento dell'attuale assetto democratico, tra cui l'auspicio che la cosa pubblica sia trattata, più o meno estesamente, da una cerchia di cittadini selezionati non già dal voto, ma mediante il *sorteggio*²⁸.

5. Considerazioni conclusive

Con parere deliberato quasi unanimemente l'8 gennaio 2025²⁹, il CSM ha evidenziato assai marcate criticità rispetto al d.d.l. costituzionale attualmente all'esame del Senato evidenziando, quanto alla "separazione delle carriere", che già la riforma ordinamentale del 2006, aveva ridotto drasticamente la possibilità di mutamento di funzioni escludendo, peraltro, che nel vigente assetto normativo possano configurarsi ipotesi violative del principio del giusto processo, tra terzietà e parità delle parti.

Tra i rilievi, il parere ha evidenziato altre potenziali conseguenze negative della riforma, con riferimento alla necessità di riscrivere l'intera normativa primaria in tema di accesso alla magistratura, di attività e competenze della Scuola superiore della magistratura, di conferimento delle funzioni di legittimità per meriti insigni, di collocamento fuori ruolo, di conferimento di posti direttivi e semidirettivi, di valutazioni di professionalità, di composizione della Corte costituzionale.

Quanto, poi, allo "sdoppiamento" del CSM, conseguenza necessaria della separazione delle carriere, il parere ha rilevato le criticità in ordine alle competenze dei due organi ed alla mancanza di visione unitaria del funzionamento dell'organizzazione del sistema giustizia, delle strutture di supporto ai due Consigli e di funzionamento dei Consigli giudiziari. Infine, con riferimento all'Alta Corte disciplinare, evidenziando le problematiche connesse alla composizione e funzionamento dell'organo, alla durata dell'incarico, alle incompatibilità, all'impugnazione delle decisioni di tale organo, alla riserva di legge relativa alla fissazione degli illeciti disciplinari ed alle forme del procedimento disciplinare, il parere, ha individuato nella

²⁷ Sul punto, F. DAL CANTO, *Il Consiglio superiore della magistratura tra crisi e prospettive di rilancio*, cit., 380.

²⁸ *Ex multis*, interessanti spunti di riflessione in, A. CASERTA, C. GAROFALO, A. PLUCHINO, A. RAPISARDA, *Democrazia a sorte ovvero la sorte della democrazia*, Malcor D'Edizione, Catania, 2012, spec. 99 ss. Interessanti spunti di riflessione, offrendo una rassegna di varie proposte di applicazione del sorteggio, in N. URBINATI, L. VANDELLI, *La democrazia del sorteggio*, Einaudi, 2020, con riflessioni argomentate dettagliatamente da L. ORSI, *La democrazia del sorteggio*, in [Questione Giustizia](#), 18 luglio 2020.

²⁹ Cfr., *Il parere negativo del CSM sul disegno di legge di separazione delle carriere e riforma del CSM*, in [Sistema Penale](#), 24 gennaio 2025.

scelta operata dal disegno di legge un tentativo di dar vita ad un giudice speciale, assimilabile ad altri organi di rilievo costituzionale³⁰.

Al di là di quale potrà essere l'epilogo, se quindi in caso di approvazione definitiva del disegno di legge si darà corso all'iniziativa referendaria con le incognite dettate anche dalle note patologie dell'istituto, il dato che emerge nel contesto istituzionale induce a ritenere pienamente condivisibili le considerazioni emerse nel corso del convegno odierno: «...come osservatori critici della realtà, non possiamo essere troppo indulgenti di fronte alle trasformazioni che sono avvenute nei rapporti tra politica e giustizia in questo paese»³¹. In tal senso, altrettanto condivisibili i rilievi mossi in ordine al principio di "leale collaborazione", tra gli organi largamente evocato, ma spesso senza che sia garantita la necessaria reciprocità tra gli organi stessi, tanto da generare una forte diffidenza e una pericolosa distanza che acuisce il clima per nulla sereno e armonioso tra le istituzioni³².

Il Consiglio superiore della magistratura che la riforma ha inteso riconfigurare tende a dissociarsi fortemente dall'originario modello costituzionale, evidentemente non solo per quanto concerne l'elettività dei suoi componenti, incidendo sulla sua funzionalità, indipendenza e autorevolezza, intervenendo su profili così delicati e rilevanti che rischiano di minare il difficile equilibrio tra i poteri dello Stato, il cui divario appare in forte incremento. Occorre prenderne atto, porre rimedio con il dialogo sereno e costruttivo, con la capacità di mediazione e compromesso nel solco dei principi costituzionali, occorre riprendere un percorso sinergico. L'esempio non può che essere attinto dal passato, auspicando che i precetti costituzionali non subiscano pericolose deformazioni con effetti insanabili.

³⁰ Cfr., *Il parere negativo del CSM sul disegno di legge di separazione delle carriere e riforma del CSM*, cit. Sempre di recente, l'assemblea straordinaria dell'Associazione nazionale magistrati ha diffuso un documento "In difesa della Costituzione" esprimendo un giudizio fortemente negativo sulla riforma costituzionale dell'ordinamento giudiziario in grado di depotenziare il sistema di garanzie e di diritti dei cittadini. Tra i rischi paventati, quello di porre le premesse per il concreto rischio di assoggettamento dell'organo requirente al potere esecutivo e che vengano così sottratti spazi di indipendenza alla magistratura. Per la lettura del documento integrale, cfr. [Associazionemagistrati.it](https://www.associazionemagistrati.it), 15 dicembre 2024.

³¹ Così, A. MORRONE, *Sulla "Riforma della Giustizia" del Governo Meloni. Un ibrido senza decisione*, cit.

³² Il rilievo è stato espresso, con riferimento ai rapporti tra CSM e governo legislatore, da R. ROMBOLI, nella presentazione del convegno odierno.

ANTONELLO COSENTINO*

**La separazione delle “carriere” dei giudici e dei pubblici ministeri
nel disegno di riforma costituzionale all’esame delle camere**

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il depotenziamento del ruolo costituzionale del governo autonomo della magistratura. – 2.1. Lo sdoppiamento dei Consigli superiori della magistratura. – 2.2. Il sorteggio dei componenti togati dei Consigli superiori della magistratura. – 2.3. L’Alta Corte disciplinare. – 3. Il senso politico della riforma.

ABSTRACT: The paper analyses the project to separate the career tracks of Italian judges and prosecutors, and splitting the High Council for the Judiciary (CSM) into two distinct High Councils. Such a project is the subject of a Government constitutional reform bill currently before the Parliament. The bill provides also for the adoption of drawing lots as the method for the selection of members of the two future High Councils, as well as depriving them of the competence to adjudicate disciplinary proceedings against judges and prosecutors. The Author argues that a historical and political approach is needed to grasp the effective impact of said reform. Throughout the history of the Italian Republic, the judiciary - in its current institutional setting, thus conceived as a united professional order - played a vital role in promoting the principle of equality, thereby exerting a penetrating control over the legality of the activity of public and private powers. The fulfilment of this role was enabled by the judiciary’s independence, which was safeguarded by the existence of a strong and authoritative body of “autonomous government” of the judiciary itself. The reform of this institutional setting - particularly the creation of two distinct High Councils, one for judges and one for prosecutors, which is a crucial element of the bill - tends to undermine the strength and authority of the High Council vis-à-vis other State powers, in order to lead the Italian judiciary back to its pre-constitutional model of a class of public officers within the overall system of governance of the Italian society.

1. Premessa

Con il disegno di legge costituzionale n. 1917 - presentato alla Camera dei deputati il 13 giugno 2024 e ivi approvato in prima lettura, senza alcun emendamento,¹ il 16 gennaio 2025 - sembra avviarsi alla realizzazione, dopo oltre trent’anni di pubblico dibattito, la separazione delle carriere dei magistrati giudicanti e dei pubblici ministeri.²

Si tratta di un obiettivo fortemente perseguito da quella parte dell’Avvocatura che si riconosce nella rappresentanza associativa delle Camere penali, nonché da vasti settori del modo politico e della classe dirigente nazionale.

* Consigliere di Cassazione, componente del Consiglio superiore della magistratura.

¹ L’assenza di emendamenti approvati in sede parlamentare testimonia l’entità dell’investimento politico della maggioranza governativa sul disegno di legge.

² Non è superfluo evidenziare che con questo disegno di legge entra per la prima volta in Costituzione la formula “carriere dei magistrati” (artt. 102 e 104 Cost. novellati). Si tratta di una scelta lessicale non felice, perché la parola “carriera” - la cui portata semantica rimanda inequivocabilmente ad un percorso professionale organizzato secondo il principio di gerarchia (paradigmatica è l’espressione “carriera militare”) - non sembra pienamente compatibile con il principio fissato nell’art. 107, comma 3, Cost. (non modificato, sul punto, dal disegno di legge in esame), alla cui stregua i magistrati si distinguono tra di loro soltanto per diversità di funzioni.

Il dibattito sul tema si protrae da oltre trent'anni ed ha ormai assunto una rigidità di schemi argomentativi che si reiterano nella loro fissità come un copione teatrale.

Non intendiamo ripercorre le battute di quel copione anche in questa sede.

Ciò che qui ci interessa evidenziare è che, per separare radicalmente i percorsi professionali dei magistrati giudicanti e requirenti, non è affatto necessaria una riforma della Costituzione. Per raggiungere tale obiettivo, infatti, è sufficiente la legge ordinaria, con la quale ben si potrebbe disporre l'assoluta impossibilità di transito tra funzioni requirenti e giudicanti nonché, volendo, prevedere distinti concorsi di accesso e, addirittura, istituire scuole di formazione diverse per magistrati giudicanti e magistrati del pubblico ministero. La Corte costituzionale, nella [sentenza n. 37 del 2000](#) (cui si è successivamente conformata la [sentenza n. 58 del 2022](#)), ha infatti chiarito che «la Costituzione, pur considerando la magistratura come un unico "ordine", soggetto ai poteri dell'unico Consiglio superiore (art. 104), non contiene alcun principio che imponga o al contrario precluda la configurazione di una carriera unica o di carriere separate fra i magistrati addetti rispettivamente alle funzioni giudicanti e a quelle requirenti, o che impedisca di limitare o di condizionare più o meno severamente il passaggio dello stesso magistrato, nel corso della sua carriera, dalle une alle altre funzioni».

Perché, allora, il Governo ha scelto la strada della revisione costituzionale? Perché tale strada è quella necessaria per raggiungere lo scopo di sdoppiare gli organi di governo autonomo della magistratura ordinaria.

L'obiettivo della riforma, dunque, non è la separazione dei percorsi professionali dei magistrati giudicanti ed inquirenti, bensì la duplicazione dei Consigli superiori della magistratura; con l'ovvia conseguenza della riduzione del relativo peso istituzionale rispetto a quello dell'attuale Consiglio superiore della magistratura.

2. Il depotenziamento del ruolo costituzionale del governo autonomo della magistratura

Che il nucleo reale della riforma costituzionale voluta dal Governo non sia la separazione delle carriere dei magistrati giudicanti e requirenti, bensì il depotenziamento del ruolo costituzionale del governo autonomo della magistratura ordinaria, tanto nella sua articolazione giudicante quanto nella sua articolazione requirente, è fatto palese dal rilievo che lo sdoppiamento del Consiglio superiore della magistratura viene associato, nel progetto governativo, per un verso, alla selezione dei componenti dei due istituendi Consigli superiori della magistratura con il sistema del sorteggio e, per altro verso, alla sottrazione a tali Consigli della potestà disciplinare sui magistrati da loro amministrati.

Esaminiamo partitamente le tre punte del tridente in cui si risolve il progetto governativo di modifica del titolo IV della parte seconda della Costituzione.

2.1. Lo sdoppiamento dei Consigli superiori della magistratura

Bastano pochissime parole per illustrare perché lo sdoppiamento dell'attuale Consiglio superiore della magistratura in un Consiglio superiore della magistratura giudicante e in un Consiglio superiore della magistratura requirente riduce il peso costituzionale del governo autonomo (e quindi, indirettamente, la garanzia di indipendenza della magistratura che, secondo il disegno della Costituzione del 1948, proprio dal governo autonomo è presidiata): la duplicazione, da un lato, rende ciascuno dei due Consigli superiori della magistratura meno

rappresentativo e, d'altro lato, apre la strada a dinamiche che, nel tempo, possono portare i due Consigli a divergenze tali da elidere del tutto la rilevanza istituzionale di ciascuno di loro.

2.2. Il sorteggio dei componenti togati dei Consigli superiori della magistratura

È agevole spiegare anche perché all'indebolimento del peso costituzionale del governo autonomo della magistratura concorre l'introduzione del sistema del sorteggio per la selezione dei componenti dei due futuri Consigli superiori della magistratura: tale sistema oblitera completamente sia l'esigenza di affidare la responsabilità del governo autonomo a persone le cui attitudini allo svolgimento di tale delicato compito vengano valutate e riconosciute dalla loro stessa comunità professionale, sia l'esigenza di garantire che il pluralismo ideale e culturale della magistratura trovi rappresentanza nel governo autonomo della stessa.

In ordine alla prima esigenza, la *Relazione illustrativa* al disegno di legge governativo afferma che «l'autogoverno, proprio per il suo rilievo costituzionale, deve costituire patrimonio fondamentale di ogni magistrato e appartenere ai suoi caratteri costitutivi»; si tratta di un'affermazione meramente astratta e, quindi, fuorviante, perché il rilievo, di per sé stesso condivisibile, che l'autogoverno deve costituire patrimonio fondamentale di ogni magistrato, non implica affatto che ogni magistrato possieda in pari grado le attitudini caratteriali e la formazione culturale necessaria per operare efficacemente in un organo la cui attività è radicalmente diversa da quella giurisdizionale. Sostenere che ci si possa trovare per caso a svolgere funzioni di governo della magistratura è manifestamente - e, vien da pensare, ideologicamente e programmaticamente - svilente della portata di tali funzioni.

Quanto alla seconda delle suddette esigenze, la sua obliterazione appare ancora più grave, se possibile, di quella della prima.

La selezione tramite elezione dei componenti togati dell'organo di governo autonomo della magistratura, voluta dal Costituente del 1948, è funzionale a conferire a tali componenti una funzione di rappresentanza; non una rappresentanza di volontà, né una rappresentanza di interessi, ma una rappresentanza di identità culturali. L'elezione, per un verso, genera nell'eletto una responsabilità rispetto a chi lo ha votato; per altro verso, gli garantisce il supporto dell'elaborazione culturale collettiva del gruppo associativo per il quale è stato eletto. Il consigliere superiore eletto non è solo: ha dietro di sé un gruppo, una rete di relazioni, un serbatoio di conoscenze e di pensiero che egli porta nell'attività consiliare per assegnare alla stessa una direzione, un orizzonte culturale, una progettualità. Il consigliere superiore sorteggiato, per contro, da un lato non ha alcun dovere di *accountability* e, dall'altro, non si può giovare del contributo di alcun "intellettuale collettivo": egli è solo. Quand'anche un caso felice selezionasse, quali componenti dei Consigli superiori della magistratura, i magistrati più adatti caratterialmente, più attrezzati culturalmente, più preparati sui temi ordinamentali, essi sarebbero comunque più deboli di un magistrato eletto, perché rappresenterebbero solo se stessi.

Spezzare il nesso di rappresentatività tra la magistratura e i propri organi di governo autonomo significa sottrarre a questi ultimi il contributo derivante dalla dialettica di idee, visioni e valori che si sviluppano all'interno della magistratura e privarli del portato della riflessione collettiva che emerge dal pluralismo degli orientamenti associativi dei magistrati; riflessione collettiva che ha costituito il tratto caratterizzante della storia della magistratura italiana in età repubblicana.

È innegabile che il correntismo abbia prodotto degenerazioni allarmanti, asservendo, in molte occasioni, l'esercizio del governo autonomo della magistratura a logiche di tipo clientelare e, conseguentemente, spartitorio.

Ma questo fenomeno, contrariamente a quanto spesso viene ripetuto nel dibattito pubblico, non è stato causato dalla forza delle correnti, bensì, tutto al contrario, dalla loro debolezza, cioè dal progressivo impoverimento della loro capacità di elaborazione culturale e dal connesso decadimento della loro funzione di formazione e selezione degli aderenti. Le correnti della magistratura si sono quindi evolute, nell'ultimo ventennio, verso modelli in cui al collante valoriale - o, se si preferisce, ideologico - ha teso a sostituirsi il collante della protezione corporativa. Donde il prevalere, in alcune fasi della storia recente dell'associazionismo giudiziario, di logiche di scambio e, conseguentemente, l'affermarsi - in forme e intensità diverse, nelle diverse correnti - di modelli di *leadership* che su tali logiche hanno fondato il loro potere.

Pretendere di rimediare alle patologie del correntismo dei magistrati eliminando le correnti dal sistema di governo autonomo della magistratura impoverisce tale sistema, senza, peraltro, garantire in alcun modo che Consigli superiori formati da componenti scelti per sorteggio e liberi da qualunque dovere di *accountability* siano immuni (o siano capaci di restare a lungo immuni) dal rischio di patologiche torsioni delle loro funzioni al servizio di interessi privati, individuali o collettivi. I mali della democrazia si curano con più democrazia, secondo la celebre formula del costituzionalismo americano, non certo rinunciando alla democrazia.

Anche la scelta del sorteggio, come già quella della duplicazione dei Consigli superiori della magistratura, si svela in definitiva funzionale, ben più che a contrastare le degenerazioni del correntismo, ad indebolire il peso istituzionale del governo autonomo della magistratura ordinaria.

È una scelta che tende a ridurre gli istituendi Consigli superiori della magistratura ad organi di natura esclusivamente tecnico-amministrativa, meri uffici del personale della magistratura, privandoli della capacità di (e della legittimazione ad) esprimere - tanto in sede di amministrazione del rapporto di impiego dei magistrati, quanto in sede di partecipazione al dibattito pubblico sulla giustizia - i propri orientamenti valoriali, sintesi del confronto tra componenti rappresentativi non solo di professionalità diverse (magistrati, avvocati e professori), ma anche di sensibilità e visioni della giurisdizione trasversalmente differenziate.³

³ Giova ricordare che la Commissione ministeriale Scotti per le modifiche alla costituzione e al funzionamento del C.S.M. (istituita con d.m. 12.8.2015) si era espressa in senso contrario al sorteggio, rilevando, nel paragrafo 10 della propria relazione, che «una cosa è la professionalità giudiziaria, intesa come idoneità all'esercizio della funzione giurisdizionale virtualmente riconosciuta a tutti i magistrati, altra cosa è la capacità di governo e di gestione della magistratura e del servizio di giustizia che è la funzione tipica del Consiglio superiore; cioè una capacità che richiede competenze organizzative e di coordinamento del corpo giudiziario e della macchina operativa, idoneità alla programmazione degli interventi tanto nel quadro dell'ordinamento giudiziario quanto in quello delle oggettive disponibilità, attitudine propositiva e di valutazione del rapporto costi-benefici, capacità di individuare le caratteristiche specifiche per il conferimento di incarichi direttivi, sensibilità nel rapporto con altre istituzioni e in particolare con il Ministro della giustizia; insomma una molteplicità di requisiti non omologabili a quelli tipici del magistrato e la cui identificazione è comunque incompatibile con una scelta del tutto casuale.» Nel medesimo paragrafo si legge altresì che «il Costituente, fissando il principio della elettività dei componenti, ha inteso sia fondare la scelta su base fiduciaria perché, nell'esprimere il voto, l'elettore riconosce idoneità, capacità, valenza istituzionale all'eligendo, il che è incompatibile con una sua individuazione meramente casuale, sia valorizzare la caratteristica essenziale del Consiglio superiore che non è un semplice consiglio di amministrazione; è piuttosto una istituzione di garanzia nonché rappresentativa di idee, di prospettive, di orientamenti su come si effettua il governo della magistratura e su come si organizza il servizio di giustizia, anzi su quale sia il ruolo della magistratura e dello stesso Consiglio superiore».

2.3. L'Alta Corte disciplinare

Infine, la terza punta del tridente riformatore è costituita dalla sottrazione della potestà disciplinare agli istituendi Consigli superiori della magistratura, con l'attribuzione di tale potestà ad un nuovo giudice speciale, denominato Alta Corte disciplinare e composto da quindici giudici, di cui nove magistrati (sei giudicanti e tre requirenti) estratti a sorte nelle rispettive categorie che svolgano o abbiano svolto funzioni di legittimità e sei avvocati o professori universitari di diritto, di cui tre nominati dal Presidente della Repubblica e tre estratti a sorte da un elenco compilato mediante elezione dal Parlamento.

La radicale difformità di tale giudice speciale rispetto all'attuale assetto costituzionale emerge con chiarezza dal rilievo che in quest'ultimo assetto la giurisdizione disciplinare è strettamente connessa all'amministrazione attiva dell'ordine giudiziario, essendo attribuita ad un'articolazione interna del C.S.M., la Sezione disciplinare. Lo spostamento del controllo disciplinare dei magistrati al di fuori del C.S.M. marca dunque una netta discontinuità, raccogliendo istanze presenti da molto tempo nel dibattito pubblico.

Il tema di una giudice disciplinare dei magistrati estraneo al circuito del governo autonomo della magistratura viene infatti discusso in Italia da più di trent'anni (almeno a far tempo dalla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali istituita nel 1997) ed ha formato oggetto di diverse proposte di revisione costituzionale. In tali proposte, mentre le funzioni dell'istituendo giudice disciplinare sono state articolate con una notevole varietà di declinazioni - in alcune ipotesi affiancando alla giurisdizione disciplinare sui magistrati ordinari anche quella sui magistrati amministrativi, contabili e militari e, in altre ipotesi, aggiungendo alla giurisdizione disciplinare anche quella sugli atti amministrativi concernenti lo *status* professionale dei magistrati - il modello di composizione dell'organo è invece sempre stato quello di una Corte formata da giudici estranei all'amministrazione attiva dell'autogoverno della magistratura; ciò al fine di garantire la terzietà - e la percezione esterna di terzietà - dell'organo che amministra la giustizia disciplinare.

Tale idea risponde ad un senso comune diffuso e presenta il vantaggio di risolvere in radice il problema della terzietà di quei consiglieri del C.S.M. che debbano conoscere, nella veste di componenti della Sezione disciplinare, delle medesime vicende storiche di cui abbiano precedentemente avuto occasione di occuparsi in sede di amministrazione attiva (valutazioni di professionalità, conferimenti di uffici direttivi o semidirettivi, trasferimenti di ufficio etc.); è indubbio, d'altra parte, che il recepimento di tale idea nella normazione ordinamentale risulta favorito dall'introduzione, risalente al 2006, del principio di tipicità dell'illecito disciplinare (dal quale discende la riconduzione del giudizio disciplinare a mera attività di sussunzione di una condotta in una fattispecie tipizzata, con conseguente allentamento del nesso tra la responsabilità disciplinare dei magistrati e la loro deontologia professionale).⁴ Detta idea, tuttavia, oblitera la connessione inscindibile che esiste tra governo autonomo ed esercizio della funzione disciplinare.

L'esercizio della potestà disciplinare, infatti, è sinergico con l'esercizio dell'amministrazione attiva e l'una e l'altra concorrono al governo autonomo della magistratura. La giurisprudenza disciplinare costituisce, infatti, uno dei modi in cui l'organo di autogoverno definisce il profilo assiologico di magistrato che propone all'ordine giudiziario ed alla società tutta.

Il Consiglio superiore della magistratura "parla" ai magistrati attraverso la disciplina dell'organizzazione degli uffici, attraverso le valutazioni di professionalità, attraverso le

⁴ Sul punto cfr. L. SALVATO, [Audizione I Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati](#) - 23 luglio 2024, 9.

nomine alla titolarità degli uffici direttivi e semidirettivi, attraverso le pratiche di trasferimento per incompatibilità ambientale, attraverso l'organizzazione della formazione (a cui il Consiglio partecipa mediante la scelta di una parte dei componenti del Comitato direttivo della Scuola); e parla anche, infine, attraverso la giurisprudenza disciplinare, allorché essa riempie di contenuti concreti le clausole generali sparse nella normativa di settore.⁵ Tutte queste funzioni rappresentano strumenti attraverso i quali il Consiglio superiore della magistratura trasmette ai magistrati il modello professionale al quale chiede di adeguarsi.

Sottrarre la giurisdizione disciplinare al Consiglio superiore della magistratura significa dunque amputare una funzione essenziale dell'autogoverno e, quindi, depotenziarne radicalmente il peso costituzionale; scelta, quest'ultima, ovviamente rientrando nelle facoltà del legislatore della revisione costituzionale, ma che - al contrario di quanto si legge nella *Relazione illustrativa* del disegno di legge - non può in alcun modo ritenersi l'esito di uno «sviluppo naturale» dell'attuale assetto ordinamentale.

Che la sottrazione della giurisdizione disciplinare al governo autonomo della magistratura non rappresenti una conseguenza necessaria del compimento del processo di giurisdizionalizzazione del procedimento disciplinare è reso evidente dalla semplice considerazione che tale processo si è interamente sviluppato nel presente assetto costituzionale, con il quale, dunque, non può in alcun modo ritenersi in tensione. Del resto, anche prima che la legge n. 71 del 2022 escludesse i componenti della Sezione disciplinare dalle commissioni che si occupano dell'attività di amministrazione attiva della posizione professionale dei magistrati, la Corte EDU aveva chiarito che la Sezione disciplinare del C.S.M. costituisce un "Tribunale", dotato di piena giurisdizione e con adeguate garanzie di indipendenza e imparzialità, sufficienti a superare il sindacato condotto ai sensi dell'art. 6 CEDU.⁶

Quanto al problema del *vulnus* derivante alla "terzietà" del giudice disciplinare dal coinvolgimento dei suoi componenti nell'attività di amministrazione attiva dello stato professionale dei magistrati, il medesimo appare risolto in termini generalmente ritenuti soddisfacenti dalle disposizioni dettate dalla legge n. 71 del 2022. Del resto, altre misure volte a favorire l'"isolamento" dei componenti della Sezione disciplinare, anche più incisive di quelle già oggi in vigore, potrebbero agevolmente concepirsi, senza la necessità di giungere alla creazione *ex novo* di un giudice speciale.

Né una *ratio* diversa da quella rappresentata dalla volontà di ridurre il peso costituzionale del governo autonomo della magistratura ordinaria potrebbe ravvisarsi nella necessità di rimediare ad un preteso lassismo della Sezione disciplinare, sovente ricondotto, nel dibattito pubblico, ai condizionamenti - a cui anche la giurisdizione disciplinare sarebbe esposta -

⁵ Si pensi - per fare solo due esempi, entrambi tratti dal primo comma dell'articolo 2 del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109, recante la disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati - alla nozione di «comportamenti abitualmente o gravemente scorretti» contenuta nella lettera d), o alla nozione di «negligenza grave e inescusabile» contenuta nella lettera m).

⁶ Corte EDU, sent. [Di Giovanni c. Italia](#), 9 luglio 2013: «La Corte ritiene innanzi tutto che il semplice fatto che i componenti della sezione disciplinare appartengano al corpo giudiziario non possa pregiudicare di per sé il principio di indipendenza. La Corte rileva in seguito che il mandato dei giudici della sezione disciplinare del C.S.M. dura quattro anni; essi non possono essere rimossi per tutta la durata del mandato, non sono legati da rapporti di dipendenza gerarchica o di altro tipo ai loro pari, i quali li hanno eletti a scrutinio segreto. La Corte ritiene che il diritto interno presenti delle garanzie sufficienti in materia di indipendenza dei componenti della sezione disciplinare nell'esercizio delle loro funzioni (...). L'eventuale appartenenza all'una o l'altra delle correnti ideologiche esistenti all'interno del corpo giudiziario non può essere confusa con una forma di dipendenza gerarchica» (§ 57).

derivanti dai vincoli dell'appartenenza alle correnti in cui si articola l'associazionismo dei magistrati.

L'assunto secondo cui l'attribuzione della giurisdizione disciplinare all'organo di autogoverno comporterebbe una sorta di naturale propensione dei componenti togati a mitigare il rigore delle decisioni nei riguardi dei colleghi non si fonda su dati di esperienza effettivi e di reale significatività. Le statistiche degli ultimi anni dimostrano che - al di là dell'enfaticizzazione di specifiche vicende di particolare impatto mediatico, sovente basate su ricostruzioni operate dalla stampa non specializzata senza un'adeguata rappresentazione di tutti gli aspetti di fatto e di diritto rilevanti ai fini della decisione - l'esercizio del potere disciplinare da parte del C.S.M. non può obbiettivamente ritenersi pregiudizialmente "mite";⁷ tale esercizio, al contrario, risulta indiscutibilmente più rigoroso rispetto alle prassi disciplinari della magistratura amministrativa e contabile, e, ancor più, rispetto alle prassi disciplinari delle pubbliche amministrazioni statali e territoriali ed a quelle degli ordini professionali. Del resto, le pronunce della Sezione disciplinare del C.S.M. sono assoggettate al controllo (oltre che della Procura generale della Corte di cassazione, il cui rigore non è mai stato messo in discussione) del Ministro della Giustizia, mediante il potere di impugnazione dinanzi alle Sezioni Unite della Cassazione; quanto a queste ultime, l'imparzialità del loro operato, anche nella materia disciplinare, non è mai stata messa in dubbio da alcuno.

Peraltro, una discussione seria sulla connotazione della giurisprudenza disciplinare del C.S.M. in senso lassista o, al contrario, rigorista, non può non tener conto del fatto che l'iniziativa disciplinare è rimessa dalla legge al Ministro della Giustizia ed al Procuratore generale della Corte di cassazione. Sicché, un primo accertamento sulla fondatezza delle denunce di rilevanza disciplinare si gioca in un ambito al quale la Sezione disciplinare del C.S.M. è estranea. Del resto, il fatto che già all'esito di tale primo accertamento la definizione di gran parte delle denunce avvenga in sede di archiviazione "diretta", ossia in una fase in cui il C.S.M. non è coinvolto, si spiega agevolmente alla luce della considerazione che il sistema sanzionatorio disciplinare è ispirato al principio di tipicità, introdotto dal decreto legislativo n. 109 del 2006 (e ripreso anche nel disegno di legge in commento, che nel nuovo testo dell'articolo 105 recita, all'ultimo comma: «La legge determina gli illeciti disciplinari e le relative sanzioni») e che non tutti i comportamenti deontologicamente criticabili integrano fattispecie di rilevanza disciplinare, potendo semmai essere valutati in sede di valutazione di professionalità (o, nel caso di dirigenti giudiziari, in sede di conferma nelle funzioni dirigenziali).

Quanto poi all'opinione, diffusa in larghe fasce dell'opinione pubblica, secondo cui l'intera filiera dell'autogoverno della magistratura (titolari di uffici semidirettivi e direttivi, consigli giudiziari, C.S.M.) si comporterebbe in modo lassista, facendosi guidare da logiche di

⁷ Nel 2021 sono pervenuti dalla Procura Generale presso la Corte di cassazione 148 fascicoli, di cui 75 con richiesta di discussione orale e 73 con richiesta di non luogo a procedere; all'esito sono state pronunciate 42 sentenze di condanna, 36 di assoluzione e 66 provvedimenti di non luogo a procedere. Nel 2022 sono pervenuti dalla Procura Generale presso la Corte di cassazione 118 fascicoli, di cui 53 con richiesta di discussione orale e 65 con richiesta di non luogo a procedere; all'esito sono state pronunciate 39 sentenze di condanna, 33 di assoluzione e 98 provvedimenti di non luogo a procedere. Nel 2023 sono pervenuti dalla Procura Generale presso la Corte di cassazione 76 fascicoli, di cui 45 con richiesta di discussione orale e 31 con richiesta di non luogo a procedere; all'esito sono state pronunciate 23 sentenze di condanna, 25 di assoluzione e 40 provvedimenti di non luogo a procedere. Alla data del 30 settembre 2024 sono pervenuti dalla Procura Generale presso la Corte di cassazione 77 fascicoli, di cui 46 con richiesta di discussione orale e 31 con richiesta di non luogo a procedere; all'esito sono state pronunciate 20 sentenze di condanna, 28 di assoluzione e 23 provvedimenti di non luogo a procedere.

protezione corporativa, tanto in relazione ai controlli di professionalità quanto in relazione al controllo disciplinare (vale a dire all'adempimento del dovere di segnalare ai titolari dell'azione disciplinare i comportamenti devianti dei magistrati), si può solo dire che - se è indubbio che all'interno dell'ordine giudiziario, come all'interno di qualunque altra categoria professionale, i talenti e le virtù sono distribuiti in modo diseguale e che, d'altra parte, i meccanismi di controllo interno non sempre funzionano in modo da censurare adeguatamente cadute di professionalità, o carenze di laboriosità o, peggio, manifestazioni di arroganza - è altrettanto indubbio che l'inefficienza dei sistemi di controllo interni delle categorie professionali, tra cui i magistrati, dipende da ragioni culturali di fondo legate a logiche di quieto vivere e di protezione corporativa profondamente radicate nella società italiana e diffuse in tutto il modo del lavoro, specialmente pubblico, come è facile constatare leggendo le cronache quotidiane concernenti la sanità, l'università, la scuola, la pubblica amministrazione nazionale e locale, gli ordini professionali. Il miglioramento dei meccanismi di controllo interno della magistratura dipende, pertanto, dalla progressiva formazione di una classe di dirigenti giudiziari - e di esponenti dell'autogoverno locale e centrale - capaci di assumersi le loro responsabilità e attrezzati alla gestione di relazioni conflittuali; non certo dalla sottrazione al C.S.M. della potestà disciplinare. Quest'ultima, va ribadito, può intercettare solo una parte, e non quella maggiore, delle situazioni in cui si manifestano cadute di professionalità (la cui sede naturale di valutazione è l'amministrazione attiva delle carriere dei magistrati) e, pure va ribadito, è esercitata con la serietà documentata dai numeri richiamati nella precedente nota n. 7.

Quanto, poi, alla possibile *ratio* volta a ridurre i pretesi (e non dimostrati, né dimostrabili) condizionamenti sulla giurisdizione disciplinare derivanti dai vincoli di appartenenza alle correnti associative dei componenti della Sezione disciplinare provenienti dalle fila della magistratura, non si vede quale sarebbe la necessità di sottrarre la potestà disciplinare al governo autonomo della magistratura nell'ambito di un sistema ordinamentale in cui il medesimo governo autonomo risulterebbe disconnesso "a monte" dall'associazionismo giudiziario, essendo affidato a magistrati selezionati per sorteggio.

Neppure, infine, l'istituzione di un giudice disciplinare esterno agli istituendi Consigli superiori delle magistrature giudicante e requirente potrebbe essere spiegata con l'intento di garantire la formazione giurisprudenziale di un *corpus* di diritto vivente disciplinare comune per tutti i magistrati della Repubblica. Che non sia questa la *ratio* del disegno di legge in commento è fatto palese dal rilievo che l'istituenda Alta Corte avrebbe giurisdizione solo sui magistrati ordinari e non anche su quelli amministrativi e contabili, in relazione ai quali il controllo disciplinare non può certo ritenersi dotato di maggiore effettività rispetto a quello attualmente esercitato nei confronti dei magistrati ordinari. Si tratta di una scelta che disvela inequivocabilmente come l'istituenda Alta Corte disciplinare non sia pensata per soddisfare esigenze di sistema, ma abbia come unico scopo quello di depotenziare il governo autonomo della magistratura ordinaria.

3. Il senso politico della riforma

Le considerazioni fin qui svolte impongono di interrogarsi sul senso politico del progetto governativo di riforma del titolo IV della seconda parte della Costituzione. Tale progetto costituisce lo sbocco dell'ultratrentennale dibattito sulla c.d. "riforma della giustizia", espressione, tanto diffusa quanto generica, con cui si allude al complesso di modifiche

normative ipoteticamente funzionali a risolvere i problemi dell'amministrazione della giustizia in Italia.

Tali problemi sono sostanzialmente riconducibili a due tematiche, tra loro radicalmente diverse.

Una prima tematica - relativa al rapporto tra magistratura e società - concerne l'efficienza della macchina giudiziaria e si risolve nella duplice questione dei tempi dei processi civili e penali, certamente troppo lunghi, e della prevedibilità dei relativi esiti, da più parti ritenuta insufficiente. Sono vizi tipici della giustizia italiana, che non si rinvergono nella maggior parte degli altri paesi europei.

Una seconda tematica - relativa al rapporto tra magistratura (ordinaria) e altri poteri dello Stato - concerne il nodo dei rapporti tra la magistratura e la politica, e più latamente, tra la magistratura e le altre articolazioni della classe dirigente nazionale. Si tratta di una questione che, a differenza dalla precedente, non rappresenta una specificità italiana ma costituisce la declinazione nazionale di una tensione tra poteri di governo e poteri di controllo, o di garanzia, che si manifesta in tutte le società occidentali. Dalla fine del secolo scorso, infatti, in tutti i grandi paesi europei, e ancora di più negli Stati Uniti, si registra una crescente insofferenza al controllo di legalità da parte dei titolari del potere di decisione politica e, conseguentemente, un tendenziale depotenziamento dei sistemi di *checks and balances* e, quindi, del ruolo istituzionale dei soggetti a cui sono demandati la tutela dei diritti individuali ed il controllo di legalità sull'esercizio dei poteri privati e pubblici⁸.

Il disegno di legge costituzionale n. 1917/2024 riguarda esclusivamente la seconda delle due tematiche sopra menzionate, in quanto le disposizioni ivi contenute non incidono in alcun modo sui problemi di efficienza dell'amministrazione della giustizia.⁹ Nessuna delle disposizioni contenute nel progetto riformatore è funzionale a ridurre la durata dei processi civili e penali, e neppure, va aggiunto, risulta idonea ad aumentare la prevedibilità delle decisioni o a prevenire o ridurre gli errori nelle stesse.¹⁰

⁸ In argomento, si veda R. TARCHI, *Democrazia e istituzioni di garanzia*, in [Rivista AIC](#), 30 settembre 2018, dove si legge (§ 6.1): «Se è vero che in Italia questa modifica degli equilibri esistenti tra politica e giurisdizione presenta delle sicure peculiarità (quali ad esempio l'esercizio assai penetrante dell'azione penale) che ci distinguono da altre esperienze, tuttavia il fenomeno si iscrive in un orientamento generale che ha riguardato e riguarda l'intera esperienza giuridica occidentale. Come spesso avviene è negli USA che la questione si è rivelata per la prima volta, risalendo addirittura agli anni Trenta del secolo scorso ed al conflitto tra Corte suprema e Presidente poi risolto a vantaggio di quest'ultimo».

⁹ I problemi di efficienza dell'amministrazione della giustizia, del resto, non dipendono dalle caratteristiche delle discipline processuali, né, tanto meno, dall'architettura dagli assetti ordinamentali della magistratura, bensì - oltre che dal perdurante sottodimensionamento degli apparati destinati all'amministrazione della giustizia (sia in relazione al numero di magistrati e personale amministrativo di supporto che in relazione alle dotazioni edilizie ed informatiche) - da alcune caratteristiche strutturali della società italiana, che non è questa la sede per esaminare. Ci si limita, qui, a segnalare la peculiare ampiezza, tipicamente italiana, dei volumi di contenzioso in cui sono parti pubbliche amministrazioni: si pensi, per esempio, alle controversie previdenziali, che riempiono i ruoli di molti tribunali del Mezzogiorno, o al contenzioso tributario, che rappresenta la quota preponderante delle pendenze civili della Corte di cassazione. Ancora, sempre con riferimento alla pubblica amministrazione, si pensi alla difficoltà di presidiare efficacemente l'area delle sanzioni amministrative, e, quindi, di garantire il necessario presupposto di qualunque politica di depenalizzazione, a propria volta indispensabile per ridare effettività all'azione penale (ed al principio della sua obbligatorietà); il tema del "diritto penale minimo", del resto, è ormai del tutto uscito dal dibattito politico, anche in ragione delle pulsioni securitarie che da molti anni prevalgono nel corpo elettorale.

¹⁰ Come è stato acutamente notato, tanto l'errore del magistrato quanto l'errore giudiziario, pur diversi tra di loro, costituiscono, entrambi, «una sorta di errore collettivo, la spia di un fallimento del sistema, il frutto

Il progetto di revisione costituzionale tende, infatti, a ridefinire la posizione della magistratura (ordinaria) nella relazione tra i poteri dello Stato, indebolendone il governo autonomo mediante l'affidamento del medesimo a due organi distinti (uno per i magistrati giudicanti ed uno per i magistrati requirenti), privi di rappresentatività (perché formati da componenti selezionati per sorteggio) e non più muniti di potestà disciplinare (affidata ad un nuovo giudice speciale).

È questo il quadro in cui va letta la separazione delle carriere.

Risulta sostanzialmente ozioso, quindi, discutere l'assunto - controvertibile e controverso - secondo cui tra sistema processuale e sistema ordinamentale sussisterebbe una simmetria necessaria, per la quale il processo penale accusatorio postulerebbe logicamente la separazione ordinamentale tra magistrati giudicanti e magistrati requirenti. Affrontare la questione dell'assetto ordinamentale del pubblico ministero in termini puramente teorici - come se si discutesse di modelli istituzionali *in vitro* - costituisce un esercizio privo di valore euristico; così come priva di effettivo valore euristico è la comparazione con le esperienze degli altri paesi. Le istituzioni, infatti, non vivono nell'empireo, vivono nella storia ed ogni collettività nazionale ha la propria storia, ciascuna diversa da quella delle altre. L'Italia non è la Francia, non è la Germania, non è l'Inghilterra; non è neanche il Portogallo, frequentemente invocato come modello in cui la separazione delle carriere si è realizzata senza la sottoposizione del pubblico ministero all'Esecutivo.¹¹

La questione della separazione delle carriere - che fa dei magistrati requirenti un corpo separato, inevitabilmente esposto all'alternativa tra l'autoreferenzialità e l'attrazione (di fatto o di diritto) nel polo gravitazionale del potere esecutivo - può essere compresa nel suo reale significato solo se viene calata nella realtà storica e culturale italiana e viene inquadrata nel disegno complessivo tratteggiato dallo sdoppiamento del Consiglio superiore della magistratura e dalle modifiche della composizione e delle attribuzioni di tale organo; si tratta, cioè, di comprendere - sulla base della concreta analisi del ruolo che la magistratura, nel suo attuale assetto ordinamentale, ha svolto nell'evoluzione dell'Italia repubblicana - la ragione politica di un intervento che quell'assetto ordinamentale mira a sovvertire.

In questa prospettiva va evidenziato che la rottura storica rappresentata dalla Costituzione repubblicana ha inciso profondamente nella cultura della magistratura italiana. Quest'ultima, fino al 1948, era totalmente immersa nell'ambiente giuridico e culturale dello Stato liberale, prima, e totalitario, poi. I magistrati provenivano dalla ristretta élite sociale e culturale che dirigeva il Paese, di cui condividevano interamente la *Weltanschauung* ed i valori.

Nell'Italia repubblicana, proprio per effetto dei radicali mutamenti sociali generati dalla Carta costituzionale, la magistratura si modifica profondamente: vi accedono le donne e vi accedono - grazie all'ascensore sociale rappresentato dall'istruzione di massa, anche universitaria - fasce sociali che fino ad allora ne erano rimaste escluse. La magistratura, dopo

avvelenato della disattenzione, della superficialità, dello spirito burocratico con cui si accusa e si giudica» (N. Rossi, in *Md e il caso Tortora. Ma l'errore interroga tutti i magistrati*, in [Questione Giustizia](#), 29 giugno 2022). Ma non si vede, né la Relazione illustrativa al disegno di legge si fa carico di spiegare, perché mai disattenzione, superficialità e spirito burocratico dovrebbero diminuire in un ordine giudiziario diviso in due settori separati, in ognuno dei quali le spinte alla protezione corporativa non potranno che aumentare, non foss'altro che per il fatto che nei suoi organi di governo autonomo - ciascuno riferito al proprio settore ed entrambi privati della funzione di rappresentanza del pluralismo culturale espresso dall'associazionismo dei magistrati - l'unico collante ideologico resterà inevitabilmente quello che nella tradizione militare si chiama "lo spirito di corpo".

¹¹ In Portogallo, peraltro, il Procuratore generale è nominato dal Presidente della Repubblica su proposta del Governo; vedi A. CIAMMARICONI *Il Ministério Público nell'ordinamento giuridico del Portogallo* in [DPCE OnLine](#), 267 ss.

il ventennio fascista, riscopre l'associazionismo¹² e lo riscopre essenzialmente come strumento funzionale, più che alla tutela di interessi sindacali, alla costruzione della propria identità culturale, ponendo al centro di tale identità la Costituzione repubblicana. La storia della "costituzionalizzazione" della magistratura, infatti, è soprattutto la storia del suo associazionismo ed è dal dibattito culturale che si sviluppa dentro l'Associazione Nazionale Magistrati che discende la "scoperta" della Costituzione da parte della magistratura italiana e, quindi, la capacità di quest'ultima di "vedere" la Costituzione dietro la legge¹³, di farsi agente attivo, attraverso gli strumenti della questione incidentale di costituzionalità e dell'interpretazione conforme a Costituzione, della "costituzionalizzazione" dell'ordinamento giuridico nazionale. Non è un caso, del resto, ma un preciso segno dei tempi, che la mozione finale del XII congresso dell'Associazione Nazionale Magistrati, che si svolse a Gardone nel settembre del 1965, affermava che il giudice "deve essere consapevole della portata politico-costituzionale della propria funzione di garanzia, così da assicurare, pur negli invalicabili confini della sua subordinazione alla legge, un'applicazione della norma conforme alle finalità fondamentali volute dalla Costituzione". I magistrati, insomma, rompono il "riserbo" castale che li aveva caratterizzati sino agli anni '60, riconoscono la politicità intrinseca nella giurisdizione, imparano coniugare i temi della giustizia con quelli dell'eguaglianza e dei diritti sociali, cominciano ad esprimere al loro interno visioni del diritto (e della società) diverse e non più sempre e necessariamente sintoniche con quelle degli altri segmenti della classe dirigente nazionale. Non sono più - quale che sia la funzione svolta, giudicante o requirente - "leoni sotto al trono".

All'inizio degli anni Ottanta dello scorso secolo i rapporti tra la magistratura, specialmente inquirente, e la politica entrano in una fase di tensione che si protrae fino ad oggi. Le inchieste che si susseguono, con esiti alterni, per perseguire reati in materia amministrativa, commerciale, fiscale, ambientale (i reati dei "colletti bianchi", in sintesi) se, da un lato, danno corpo e sostanza ai principi costituzionali di eguaglianza e di obbligatorietà dell'azione penale, arrivando talvolta a lambire centri di potere di grandissima forza (per tutte, la vicenda, davvero emblematica, dell'inchiesta sulla bancarotta della Banca Privata Italiana di Michele Sindona¹⁴), dall'altro lato spingono gli uffici del pubblico ministero su una ribalta che li espone ad accuse di protagonismo e di politicizzazione (ovvio il riferimento a "mani pulite", o alle inchieste sui legami tra mafia e politica).

Nelle tensioni che, a partire dalla fine della c.d. "prima Repubblica", segnano la crescente difficoltà della politica nell'interpretare e governare la società italiana (si pensi alla progressiva perdita di peso del Parlamento nei confronti del Governo, al reiterato ricorso a governi tecnici o "del Presidente", alla crescente personalizzazione della leadership dei partiti politici,

¹² L'Associazione Generale fra i Magistrati d'Italia, fondata nel 1909, si sciolse per deliberato dell'assemblea generale del 21 dicembre 1925, rifiutando di trasformarsi in sindacato fascista.

¹³ Cfr. M. FIORAVANTI, *Passato presente e futuro dello Stato costituzionale odierno*, in *Nomos*, 2018, 2: «da una parte abbiamo sulla stessa linea, dall'alto verso il basso, la Costituzione, la legge e il giudice, cosicché chi sta più in basso, cioè il giudice, non riesce a "vedere" la Costituzione, e dunque conosce la Costituzione solo per il tramite di una legge, che ad esempio provvede ad attuare un certo principio costituzionale; ma si osserva anche, dall'altra parte, la tendenza del giudice a liberarsi della necessaria intermediazione del legislatore, al fine di dialogare direttamente con la Costituzione, e dunque di reperire nel nostro ordinamento un tipo di garanzia dei diritti di ordine completamente giurisdizionale, che si esplica cioè tra il giudice che solleva la questione di costituzionalità, la giurisprudenza della Corte, e il seguito che questa ultima ha con la sua decisione presso gli stessi giudici».

¹⁴ Cfr. C. STAJANO, *Un eroe borghese. Il caso dell'avvocato Ambrosoli assassinato dalla mafia politica*, Einaudi, Torino, 1995.

all'allarmante crescita dell'astensionismo dell'elettorato) la magistratura finisce con l'essere gravata da funzioni di supplenza della politica (si ricordano, tra i tanti possibili esempi, il caso Englaro e la vicenda dell'Ilva di Taranto) e la magistratura inquirente, in particolare, finisce con l'essere percepita, tutte le volte che la sua azione vada a toccare interessi politici o economici significativi, come un *player* politico che gioca partite in proprio, o di sponda con altri *players*. La magistratura ha cioè assunto, nella concretezza storica della vicenda italiana, un ruolo di controllo particolarmente penetrante rispetto al potere politico ed economico, portando la propria azione in ambiti nei quali il sindacato di legalità finisce inevitabilmente con l'intrecciarsi con scelte politiche; emblematica, in questo senso, la tensione tra le scelte di politica sanitaria e la tutela civile del diritto alla salute manifestata dal "caso Di Bella",¹⁵ così come la tensione tra le scelte di politica internazionale e il principio di obbligatorietà dell'azione penale (nonché il principio di eguaglianza, di cui il primo costituisce un corollario) che ha segnato la complessa vicenda processuale legata al caso Abu Omar¹⁶

Tale sviluppo storico è stato possibile in quanto un corpo di magistrati variegato nella sua composizione sociale e nei suoi orientamenti culturali ha potuto operare in condizioni di assoluta indipendenza non soltanto esterna ma anche interna¹⁷. Lo scudo di questa indipendenza è il Consiglio superiore della magistratura, la cui forza istituzionale deriva dal fatto di essere un organo rappresentativo (perché a composizione elettiva) dell'intera magistratura, giudicante e requirente.

La riduzione del peso istituzionale del Consiglio superiore della magistratura - perseguita sdoppiandolo, privandolo di rappresentatività, sottraendogli la potestà disciplinare - è volta a porre termine ad una fase storica in cui la magistratura, come disegnata dal Costituente del 1948, ha svolto un ruolo attivo nelle dinamiche sociali italiane, operando come fattore potentemente propulsivo del principio di eguaglianza.

L'operazione politica sviluppata con il progetto governativo di modifica del titolo IV della parte seconda della Costituzione, infatti, vuole realizzare una riforma della magistratura, non della giustizia. Essa, come già evidenziato, non risulta funzionale né a migliorare l'efficienza dell'amministrazione della giustizia, né ad attuare i principi del giusto processo, in relazione ai quali la distinzione ordinamentale tra magistrati giudicanti e magistrati requirenti ben potrebbe realizzarsi - a prescindere da ogni considerazione sulla sua opportunità - con legge ordinaria, non incidente sul sistema di governo autonomo della magistratura.

Detta operazione politica è invece volta a depotenziare il principale presidio di autonomia e di indipendenza della magistratura e, in tal guisa, a realizzare le premesse istituzionali per un graduale ritorno della stessa verso il modello pre-costituzionale di ceto funzionariale,¹⁸ coordinato e sintonico con i titolari del potere politico.

Nel delicato meccanismo di pesi e contrappesi che regola i rapporti tra poteri di governo e poteri di garanzia, la magistratura italiana, a cui è istituzionalmente demandato il controllo di

¹⁵ Sul tema, E. BRUTI LIBERATI (a cura di) *Diritto alla salute e terapie alternative: le scelte dell'amministrazione sanitaria e il controllo dei giudici. Riflessioni in margine al caso Di Bella*, Giuffrè, Milano, 2003.

¹⁶ Per una sintesi della vicenda processuale originata dal sequestro di Abu Omar, G. LEO, *Ancora un episodio nella storia dei conflitti tra poteri riguardo al sequestro di Abu Omar ed alle indagini collegate*, in [Diritto Penale Contemporaneo](#), 13 settembre 2017.

¹⁷ In magistratura non esistono "capi", non c'è una catena di comando, non c'è - fino a quando non dovesse essere approvata la riforma - una carriera; il potere giudiziario è diffuso e orizzontale e tali caratteristiche dipendono in larga misura dalla disciplina secondaria di funzionamento e organizzazione degli uffici elaborata negli anni dal Consiglio superiore della magistratura.

¹⁸ Sempre attuali le riflessioni contenute in E. MARANINI (a cura di) *Magistrati o funzionari? Atti del Symposium "Ordinamento giudiziario e indipendenza della magistratura"*, Edizioni di Comunità, Milano, 1962.

legalità, è così destinata a perdere la connotazione “antimaggioritaria” - naturale riflesso della incompressibilità dei diritti fondamentali¹⁹ - che l’ha caratterizzata nell’ultimo mezzo secolo.

¹⁹ Cfr. L. FERRAIOLI, *Il significato, oggi, del garantismo*, in [Questione Giustizia](#), 15 ottobre 2024 «Il carattere anti-maggioritario dei diritti fondamentali, che come ha scritto Ronald Dworkin, se presi sul serio, devono essere garantiti contro qualunque maggioranza, retroagisce sul potere giudiziario che deve appunto garantirli quali che siano le inclinazioni delle maggioranze».

GIOVANNI SERGES *

**Separazione delle carriere e trasformazione del CSM.
Tra indifferenza per i grandi problemi della giurisdizione e tentativi di
avvicinamento del pubblico ministero al potere esecutivo**

SOMMARIO: 1. Il disegno di legge di revisione costituzionale sulla separazione delle carriere: l'ennesima riproposizione, con altre vesti, di una riforma ancora una volta qualificata come "epocale". – 2. La separazione come "attuazione" del giusto processo: un falso presupposto. – 3. La separazione delle carriere e la trasformazione del CSM al cospetto degli altri grandi problemi che investono la funzione giurisdizionale: la questione ignorata dei rapporti tra giurisdizione ordinaria e giurisdizione amministrativa. – 4. Un imperativo categorico: la giustizia amministrativa non si tocca! – 5. I caratteri della riforma e il divario tra le intenzioni dichiarate e gli effetti concreti: l'incidenza sulla posizione del Presidente della Repubblica. – 6. Il CSM della magistratura requirente e la posizione costituzionale del Pubblico Ministero: l'inevitabile slittamento verso il potere esecutivo.

ABSTRACT: The essay analyses a draft constitutional law that proposes the establishment of a new Consiglio Superiore della Magistratura Inquirente (Superior Council of the Investigative Judiciary), to operate alongside the existing Consiglio Superiore della Magistratura (Superior Council of the Judicial Judiciary), and the creation of a new judicial body, the Corte Disciplinare (Disciplinary Court), competent to adjudicate all disciplinary proceedings involving members of the judiciary. The overarching aim of the reform is to ensure a complete institutional separation between the career tracks of judges and public prosecutors.

The analysis addresses two core issues. First, it underscores how political actors have long overlooked structural dysfunctions in the exercise of judicial power. These dysfunctions are significantly more serious than the question of career separation, which has already been effectively achieved through ordinary legislation, without constitutional amendment. The essay draws attention to the most critical aspects of the relationship between the ordinary and administrative judiciaries. These raise complex systemic challenges that, however, receive little to no political engagement.

Second, it considers the likely consequences of the proposed separation within the legal system, focusing on the gradual shift of the Pubblico Ministero (Public Prosecutor) towards the executive branch, which raises concerns over its functional independence.

1. Il disegno di legge di revisione costituzionale sulla separazione delle carriere: l'ennesima riproposizione, con altre vesti, di una riforma ancora una volta qualificata come "epocale"

È sufficiente leggere qualche parte della relazione che accompagna il disegno di legge di revisione costituzionale dal titolo «*Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare*» per rendersi conto che ci si trova di fronte alla riproposizione, sotto apparenti nuove vesti, di un tentativo di incidere su di una parte del titolo quarto della Costituzione già oggetto, in passato, di analoghe proposte.

* Professore ordinario (f.r.) di Diritto costituzionale, Università "Roma Tre".

La riforma “epocale” della giustizia – secondo l’enfatica qualificazione a suo tempo diffusa ed oggi sovente richiamata¹ – conteneva, già nel 2011², la previsione della separazione delle carriere del giudice e del pubblico ministero, l’eliminazione dell’indipendenza interna di quest’ultimo e una rilevante modifica sull’azione penale, che rimaneva formalmente obbligatoria ma con criteri di esercizio stabiliti dalla legge.

La questione della separazione delle carriere tra pubblici ministeri e magistratura giudicante costituisce, dunque, una sorta di chiodo fisso o, se vogliamo, un’autentica ossessione per le forze politiche che si richiamano ad orientamenti di stampo conservatore e che sembrano individuare in questa questione, e solo in questa questione, il nucleo dei problemi che spinge verso una profonda modifica del testo della Costituzione del ‘48.

Ci sono due aspetti che si possono richiamare sul punto.

Il primo concerne un dato, per così dire, empirico, tratto dalla esperienza della vita istituzionale la quale, concretamente, non sembra percorsa da nessuna delle tensioni che vengono configurate intorno ai rapporti tra funzione requirente e funzione giudicante. La terzietà del giudice che viene additata come quella qualità che è messa profondamente in crisi in conseguenza del fatto che il titolare dell’azione penale appartiene allo stesso ordine, è una qualità che non sembra in alcun modo, non solo compromessa ma neppure sfiorata, dalla esistenza della carriera unica. L’esercizio quotidiano della funzione giurisdizionale dimostra, tutto al contrario, che le patologie del processo si annidano piuttosto nelle pieghe di una legislazione (sostanziale e processuale) non sempre coerente, nelle difficoltà di rendere giustizia nel rispetto del principio della ragionevole durata, talvolta nel difficile rapporto tra il diritto interno e il diritto di origine convenzionale, tanto per ricordare grandi questioni che hanno attraversato e, in parte, attraversano l’universo della giustizia penale. Ma una influenza della posizione del pubblico ministero sulle funzioni giudicanti è, invero smentita, agli occhi di tutti, dalla dinamica del processo nel quale, neanche in termini statistici, percentualmente apprezzabili³, si può astrattamente configurare, non dico la subordinazione, ma anche solo una labile attenuazione della terzietà del giudice in conseguenza della posizione costituzionale del pubblico ministero e della comune appartenenza al medesimo ordine.

Il secondo dato riguarda le riforme legislative degli ultimi tempi. Come è noto, la possibilità per il magistrato ordinario di spostarsi dalla funzione giudicante alla funzione requirente (e viceversa) è ora ridotta al minimo ed è possibile solo una volta (art. 12, l. n. 71/2022), con la conseguenza che l’ingresso in magistratura, l’appartenenza al medesimo ordine, si traducono

¹ Nel corso della discussione sulla mozione di sfiducia proposta nei confronti del Ministro della Giustizia, C. Nordio, svoltasi alla Camera il 26 marzo 2025, è stato proprio il Ministro ad attribuire al disegno di legge in questione la qualifica di «*madre di tutte le riforme*», rovesciando, così, la prospettiva pochi mesi addietro emersa all’interno della medesima compagine governativa che, con questa enfatica espressione, definiva la più ampia proposta di revisione della forma di governo volta ad introdurre il c.d. “premierato”.

² Si veda, sul punto, l’ampio esame svolto da R. ROMBOLI, *Una riforma “epocale” della giustizia o un riassetto del rapporto tra poteri. Osservazioni al DDL costituzionale n. 4275 presentato alla Camera dei deputati il 7 aprile 2011*, in [Rivista AIC](#), n. 3 del 2011, le cui osservazioni critiche conservano, a quindici anni di distanza, una piena attualità proprio intorno alla questione della separazione delle carriere. Va ricordato che nel corso della XVII legislatura fu presentata una proposta di legge costituzionale di iniziativa popolare (Atti Camera n. 14 del 31 ottobre 2017) recante *Norme per l’attuazione della separazione delle carriere giudicante e requirente della magistratura*, la quale incideva anche sull’esercizio dell’azione penale affidando la relativa disciplina alla legge.

³ Si veda sul punto, di recente, *Audizione informale del dott. Aldo Policastro, Procuratore Generale di Napoli, dinanzi all’Ufficio di Presidenza della Comm. Affari costituzionali del Senato, avente ad oggetto i Ddl nn. 1353 e 50 (Ordinamento giurisdizionale e Corte disciplinare)*, in [Questione Giustizia](#), 27/03/2025, ove si sottolinea che la percentuale di assoluzioni rispetto alle richieste di condanna provenienti dall’accusa, si attesta, sul piano nazionale intorno al 40%.

poi nella drastica separazione delle funzioni ed in una scelta sostanzialmente irreversibile⁴. Condizione, questa, che se per un verso rende in larga misura pretestuose le doglianze verso l'attuale assetto costituzionale della posizione del pubblico ministero, per altro verso, incorre nelle critiche di chi (per molti versi, con buone ragioni) vede nella osmosi tra le funzioni (sia pure in termini di una limitata e non frequentissima possibilità) un arricchimento della complessiva esperienza professionale del magistrato ordinario il quale, solo nella globale sperimentazione delle due diverse posizioni (giudicante e requirente), può attingere a quella pienezza di conoscenze che consente l'adempimento consapevole della funzione.

Difficile, in altri termini, individuare nella realtà dell'esercizio diuturno della funzione giurisdizionale quella compromissione della terzietà del giudice che sta alla base della istanza posta a fondamento della "madre di tutte le riforme".

2. La separazione come "attuazione" del giusto processo: un falso presupposto

Si è scelto allora di prospettare la proposta di revisione in termini di "attuazione", così tentando di accreditare l'idea che alla separazione si debba necessariamente giungere quale conseguenza diretta, se non addirittura, quale obbligo, discendente dalla previsione dell'art. 111. Più in particolare la tesi (tutt'altro che nuova) che viene avanzata è che la previsione di un giudice non solo imparziale ma anche "terzo" imponga la netta frattura, la scissione dei due ordini con la conseguente separazione netta tra giudici e pubblici ministeri così evocando uno scenario che nel precedente disegno di legge di iniziativa popolare era ancora più accentuato, sottolineandosi, in quella sede la esigenza di rompere, in via definitiva, l'attuale "magistratura onnivora" .."che tiene innaturalmente unite, in una cultura ibrida e ancipite, l'arbitro e il giocatore"⁵. Parole, queste ultime, che recano una evidente estremizzazione della critica alla scelta di fondo a suo tempo operata dal costituente o, meglio, sembrano ispirarsi ad un autentico stravolgimento del contenuto delle norme costituzionali sulla giurisdizione dalle quali, tutto al contrario, traspare con evidenza la volontà di assicurare a giudicanti e requirenti, pur nella netta distinzione di ruoli, la posizione di indipendenza.

In ogni caso, sul punto della connessione con i principi del giusto processo si è, da tempo, esattamente sottolineato come la Costituzione (art. 111) assicuri la parità tra difesa e accusa sul piano funzionale, nel senso che il pubblico ministero deve essere considerato come una parte, anche se non è obbligato a richiedere sempre la condanna (ben potendo concludere per il proscioglimento dell'imputato), ma ciò non implica che la parità debba sussistere anche sul piano ordinamentale⁶.

⁴ Negli ultimi 5 anni, la percentuale media dei passaggi dall'una all'altra funzione è pari allo 0,31% secondo quanto si legge nel *Parere sul disegno di legge costituzionale recante Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare* ([delibera del CSM 8 gennaio 2025](#)).

⁵ Così, letteralmente, pag. 2 della Relazione che accompagna il DDL costituzionale di iniziativa popolare del 2017 n. 14 che ha preceduto di qualche anno l'attuale e contemplava una previsione di più ampia portata rispetto a quello attualmente in discussione, investendo nel complesso il tema dell'autonomia e indipendenza della magistratura, nella prospettiva di operare "un radicale mutamento dell'attuale assetto costituzionale della magistratura, requirente, ma anche giudicante": così E. BRUTI LIBERATI, *Lo statuto del pubblico ministero nel progetto di legge costituzionale n. 14. Non solo separazione delle carriere*, in [Sistema Penale](#), 9 marzo 2020.

⁶ Osserva al riguardo A. PACE, *Sulla riforma della giustizia*, in [Rivista AIC](#), 2011, che «se nel processo vi è parità tra accusa e difesa ai sensi dell'articolo 111, non vi è, invece, parità tra difesa e accusa sul piano ordinamentale. Il pubblico ministero, per le funzioni ad esso attribuite, cioè vegliare all'osservanza delle leggi, alla pronta e

L'idea che la separazione delle carriere costituisca una sorta di adempimento rispetto ad una indicazione proveniente dal novellato art. 111 Cost. non ha dunque fondamento⁷ e mira a dissimulare lo scopo autentico della proposta che, in questo caso, si rivela duplice: utilizzare la separazione delle carriere per realizzare un avvicinamento del pubblico ministero all'esecutivo (sempre che un "mero" avvicinamento sia possibile e non implichi necessariamente una soggezione) e, al tempo stesso, scardinare in radice l'attuale assetto dell'organo di garanzia della autonomia e indipendenza della magistratura giungendo alla costituzione di ben tre organi. All'attuale CSM verrebbe, infatti, ad affiancarsi un secondo "Consiglio superiore" competente per i soli pubblici ministeri ed un ulteriore organo di nuovo conio (la Corte disciplinare) la cui nascita serve a "scorporare" dall'attuale Consiglio superiore della magistratura la funzione disciplinare.

Mi limiterò a qualche riflessione sulla prima delle due questioni (ossia il rapporto tra il pubblico ministero e il potere esecutivo) dietro la quale si annida (come sottolineato da molti, anche in passato) il rischio più consistente di stravolgimento della posizione del pubblico ministero nell'ordinamento costituzionale.

3. La separazione delle carriere e la trasformazione del CSM al cospetto degli altri grandi problemi che investono la funzione giurisdizionale: la questione ignorata dei rapporti tra giurisdizione ordinaria e giurisdizione amministrativa

Prima di entrare nel merito è, però, doveroso soffermarsi su di un profilo sul quale, in passato, in presenza di analoghe iniziative di riforma costituzionale era caduta l'attenzione della dottrina e che, oggi, invece sembra del tutto oscurato sia nel dibattito pubblico, sia, forse, nelle stesse riflessioni degli studiosi.

Mi riferisco alla questione di fondo, ossia alla rilevanza che assume la riforma costituzionale del pubblico ministero nel quadro delle questioni problematiche che ruotano intorno alla funzione giurisdizionale.

C'è un nervo scoperto nella attuazione del disegno costituzionale sulla giurisdizione che riguarda i rapporti tra la giurisdizione ordinaria e la giurisdizione amministrativa, che investe insomma quel "dualismo giurisdizionale", figlio della irrisolta contraddizione tra la previsione dell'affidamento della intera giurisdizione al giudice ordinario (art. 102 Cost.) ed il mantenimento del giudice speciale per la tutela dei cittadini nei confronti degli atti dell'amministrazione (artt. 103 e 113).

L'armoniosa convivenza tra il giudice dei diritti (il giudice ordinario) e il giudice degli interessi legittimi (il giudice amministrativo) che, forse, costituiva l'inespresso presupposto del (comunque sia) ambiguo disegno costituzionale, era però messa in crisi dalla stessa Costituzione quando prevedeva la possibilità di affidare i diritti anche al giudice

regolare amministrazione della giustizia, alla tutela dei diritti di stato delle persone giuridiche e degli incapaci, è, infatti, ancora oggi considerato anche dalla Corte costituzionale organo di giustizia». Ancora più perentoria la posizione di G. U. RESCIGNO, *L'esercizio dell'azione pubblica e il pubblico ministero, in Separazione dei poteri e funzione giurisdizionale, Atti del XIX Convegno annuale AIC*, Padova, Cedam, 2008, 162, il quale afferma che «la Costituzione non impone minimamente la c.d. separazione delle carriere, e quindi consente comunque l'attuale sostanziale unificazione della carriera».

⁷ Osserva al riguardo N. ZANON, *Perché non è bene avere un altro CSM*, in *La Lettera AIC*, ES, Napoli, 2024, 471, come sia da escludere che la soluzione della separazione delle carriere sia «costituzionalmente imposta» configurandosi, piuttosto, «come il risultato di una libera scelta del legislatore in un ambito non presidiato da vincoli costituzionali precisi».

amministrativo, sia pure con la prudente previsione di una valvola di sicurezza da aprire solo in presenza di “particolari materie”. Le cose, come tutti sanno, sono andate in maniera ben diversa ed oggi quella “valvola” si è rotta con la conseguenza che il trasferimento della tutela anche dei diritti soggettivi in capo al giudice amministrativo ha assunto quelle dimensioni “alluvionali” con la «dilatazione pressoché indiscriminata di materie assegnate alla giurisdizione esclusiva»⁸ che è sotto gli occhi di tutti.

Il legislatore ha così assecondato un disegno di potenziamento del giudice amministrativo trovando nello stesso giudice delle leggi un atteggiamento di sostanziale adesione, con la conseguenza che proprio una decisione della Corte costituzionale (la [sent. n. 204 del 2004](#)) che sembrava dettare indicazioni di segno opposto rispetto alla indiscriminata proliferazione della giurisdizione esclusiva, si è invero rivelata (in una sorta di eterogenesi dei fini) lo strumento per conseguire risultati di segno opposto.

Non è, ovviamente, questa la sede per approfondire una tematica tanto complessa quanto dibattuta in dottrina e, dunque, ci si può limitare a qualche rapidissima notazione sulle conseguenze che una simile interpretazione del dettato costituzionale ha comportato per sottolineare, criticamente, come essa sia rimasta del tutto estranea ad ogni sensibilizzazione del mondo politico e, in larga misura, relegata ai margini del dibattito scientifico, quanto meno in alcuni aspetti più rilevanti sul piano delle garanzie.

Estendere la tutela dei diritti sul giudice amministrativo significa, infatti, affidarle ad un giudice rispetto al quale le garanzie di indipendenza risultano certamente attenuate rispetto al giudice ordinario.

La perdurante previsione della nomina politica per una parte dei componenti del Consiglio di Stato costituisce ancora un problema irrisolto che poi (in parte) si riflette sull’organo di garanzia (il Consiglio di Presidenza), così come irrisolto rimane il problema della responsabilità disciplinare. E su questo punto non può passare inosservato come il disegno di legge di revisione di cui discutiamo, non solo ipotizzi un organo di rilievo costituzionale di nuovo conio per la responsabilità disciplinare dei magistrati ordinari senza estensione alla magistratura amministrativa, ma sia rimasto immutato il testo anche dopo la trasmissione del parere espresso dall’attuale CSM⁹ che una tale doverosa estensione auspicava.

Non può poi dimenticarsi che la dilatazione dell’area della giurisdizione esclusiva, con il conseguente trasferimento dei diritti in capo al giudice amministrativo, si traduca nella sottrazione delle questioni sottoposte ai giudici amministrativi all’area di incidenza della garanzia costituzionale del controllo sulla violazione di legge ad opera della Corte di cassazione. Le possibili aperture ad una interpretazione dell’art. 111, c. 8, della Cost. nel senso di consentire un’estensione della impugnabilità delle decisioni del Consiglio di Stato dinanzi alla Cassazione¹⁰, hanno subito un brusco arresto con la nota (ed assai discutibile) [decisione](#)

⁸ Così, A. CARIOLA, *Ragioni e percorsi della giurisdizione amministrativa esclusiva*, in A. Guidara (a cura di), *Specialità delle giurisdizioni ed effettività delle tutele*, Giappichelli, Torino, 2021, 218.

⁹ Il Parere (pag. 39) sottolinea che «se l’obiettivo è la creazione di un organo disciplinare ad hoc (con una struttura che intende ricalcare quella prevista per la Corte costituzionale), che svolga una attività di giudizio sui comportamenti dei magistrati, separatamente dall’attività amministrativa relativa al personale di magistratura, risulta innegabilmente distonico prevedere che tale organo non comprenda nella propria giurisdizione anche le violazioni disciplinari dei magistrati amministrativi e contabili (oltre che militari)».

¹⁰ Sentenza che ha inferto un colpo esiziale alla c.d. giurisdizione “dinamica” fattasi largo all’interno della Cassazione “di fronte all’esplosione di decisioni che non risolvevano questioni in cui si trattava non solo di controllare l’esercizio del potere pubblico, ma anche di reintegrare il cittadino nelle sue spettanze”: così G. VERDE, *Il riparto delle giurisdizioni fondato sulla contrapposizione diritti soggettivi-interessi legittimi (Storia di concetti a*

[n. 6 del 2018](#) della Corte costituzionale e non sembra più profilarsi alcuno spazio per pervenire ad una diversa interpretazione di una disposizione costituzionale che, riguardata nel suo tenore testuale (e, forse, anche depurata dalle numerose incrostazioni storiche che ne appesantiscono la lettura), avrebbe potuto condurre a risultati di diverso segno¹¹.

In realtà la questione dei limiti alla sindacabilità delle decisioni del giudice amministrativo ad opera della Cassazione rivela la sua perdurante problematicità se si resta all'interno della logica secondo cui alla Cassazione spetti solo la determinazione dei confini tra le due giurisdizioni.

Uno sguardo al dibattito, anche solo in sede scientifica, su questo tema rivela tratti di inquietante incertezza intorno a figure, frutto di tormentato percorso giurisprudenziale, dai tratti talvolta esoterici¹², ma il vero problema riguarda proprio l'essenza della tutela giurisdizionale sui diritti.

Detto in termini più semplici la questione della estensione del sindacato della Cassazione sulle decisioni del giudice amministrativo non può considerarsi circoscritta al ridotto perimetro dei confini, ad una questione di estensione della competenza giurisdizionale costruita sulle sole, incerte (e discutibili), categorie dei limiti "esterni" e "interni", dinanzi ad un fenomeno che, attraverso l'opera congiunta del legislatore e della giurisprudenza costituzionale, ha assunto una dimensione costituzionalmente rilevante assai diversa rispetto a quella prefigurata dal costituente. La sostanziale parificazione della posizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo (che il legislatore ha voluto espressamente sottolineare in una recente occasione¹³) rende in realtà recessiva la tematica della ricerca dei contrasti limitata al c.d. eccesso di potere giurisdizionale, e fa affiorare, con tratti di una certa evidenza, come potrebbe giungersi ad una interpretazione dell'art 111, c. 8, condotta sul filo di un controllo sulla "pienezza" della tutela accordata¹⁴.

Il nervo scoperto di cui si diceva è, dunque, sotto gli occhi di tutti ma la questione, nonostante abbia risvolti concreti sui diritti e sulla loro adeguata tutela, sembra del tutto estranea agli interessi del mondo politico, senza contare l'atteggiamento prevalente della dottrina amministrativistica (e degli stessi giudici amministrativi) che, in larga misura, gelosi delle prerogative di un ordine giurisdizionale chiuso ad ogni possibile controllo esterno, tendono a conservare e difendere l'assetto attuale senza scossoni.

cui si è data la sostanza di cose) in *Riv. dir. proc.*, 2023, 358 ss., ora in *Sul potere giudiziale e sull'inganno dei concetti*, Giappichelli, Torino, 2024, 171.

¹¹ Mi riferisco alle ipotesi di concepire la giurisdizione in senso dinamico ed evolutivo con conseguente apertura al sindacato sulle modalità di esercizio della giurisdizione, sia pure a condizioni determinate rigorosamente. Sul punto si veda F. DAL CANTO, *Lezioni di ordinamento giudiziario*, Giappichelli, Torino, 2024, 335 con richiami a dottrina e giurisprudenza in argomento.

¹² Parla di «crittotipi giurisprudenziali di vizi» riferendosi ai collaudati motivi di impugnazione enucleati dalla giurisprudenza sulla impugnazione delle sentenze del Consiglio di Stato, A. CASSATELLA, *Gli incerti confini dell'arretramento di giurisdizione: sabbie mobili?*, in *Riv. Dir. Proc. Amm.*, n. 3, 2024, 765, il quale sottolinea poi, come uno dei vizi in questione, ossia quello relativo al c.d. "arretramento di giurisdizione" risulti largamente incerto sia nelle premesse che nelle conseguenze.

¹³ Nel novellato (ad opera del D.lgs., n. 149/2022) art. 37 c.p.c. compare, senza alcuna plausibile spiegazione (e senza alcun radicamento nella legge di delega), una distinzione tra giudice ordinario, giudice amministrativo e giudici speciali che non ha alcun fondamento in Costituzione e che sembrerebbe alludere all'idea che il giudice amministrativo (nonostante il chiaro dettato della Costituzione) non sia da considerare giudice speciale. Sul punto v. A. CARRATTA, *Le riforme del processo civile*, Giappichelli, Torino, 2023, 14-15.

¹⁴ Il punto è particolarmente approfondito da G. VERDE, *op. cit.*, 176-177, il quale rileva, tra l'altro, che «*per chi ha a cuore l'effettività e la pienezza della tutela dei cittadini, si impone una lettura ... "costituzionalmente orientata" del comma 8 dell'art. 111 Cost., che consenta al cittadino di ricorrere al giudice, garante della corretta applicazione della legge, per i casi in cui ritenga che la "giurisdizione" non sia attuata*».

D'altra parte, l'ultimo tentativo di una qualche revisione costituzionale diretta a coinvolgere la giustizia amministrativa, risale al 1997 ed al progetto elaborato dalla Commissione bicamerale presieduta da M. D'Alema. In quell'occasione si giunse a stilare una proposta che conteneva l'affermazione della unitarietà della giurisdizione e mutava la denominazione del Consiglio di Stato in Corte di Giustizia amministrativa.

Si fissava poi una sostanziale unità tra giurisdizione ordinaria e giurisdizione amministrativa, sia pure sul solo piano della indipendenza, della nomina dei giudici e delle loro garanzie, mentre la unitarietà, proclamata solennemente, veniva subito dopo smentita dalla previsione di due distinti ordinamenti giudiziari¹⁵.

Sono trascorsi oltre trent'anni ma il tema di una revisione costituzionale diretta ad incidere proprio su quella parte meno convincente della Costituzione del '48 che riguarda appunto i rapporti tra la giurisdizione ordinaria e la giurisdizione amministrativa non è stato mai più ripreso, nonostante l'esperienza concreta dimostri come proprio in quei rapporti si annidino, da tempo, problemi di non poco conto sul tema della tutela giurisdizionale dei diritti. Anche il tema di una attuazione costituzionale compiuta è rimasto, in questa prospettiva, del tutto ignorato. Mi riferisco in particolare, al terzo comma dell'art. 113, con il quale i costituenti intesero respingere l'idea che all'annullamento del provvedimento amministrativo si potesse giungere solo con una decisione del giudice amministrativo.

La formula onnicomprensiva usata, "*organi di giurisdizione*", indica chiaramente la volontà di superare decisamente, sul piano costituzionale, ogni residuo condizionamento della vecchia impostazione derivata dalla legge del 1865, a tenore della quale al giudice ordinario era rigorosamente precluso ogni potere di annullamento dell'atto amministrativo illegittimo. E non vi è dubbio che una riserva al giudice amministrativo non avrebbe avuto alcun senso e – come si è esattamente osservato – "ai fini della garanzia costituzionale di pienezza ed effettività della tutela, sarebbe risultato incoerente un sistema nel quale fossero esistiti giudici che possono emanare nei confronti dell'amministrazione alcuni provvedimenti e non altri"¹⁶.

Se è vero, dunque, che con la Costituzione cade ogni monopolio ed ogni riserva al giudice amministrativo del potere caducatorio dell'atto amministrativo, è però anche vero che questa disposizione costituzionale, unitamente all'intero fascio di potenzialità in essa racchiuse, è rimasta radicalmente inattuata.

Il legislatore, in altri termini, sembra avere del tutto dimenticato la previsione del terzo comma, e la realtà ordinamentale è ancora oggi dominata dalla logica della vecchia legge sull'abolizione del contenzioso amministrativo, ispirata ad una altrettanto vetusta e incrostata concezione rigida della separazione dei poteri.

Gli spazi di azione del giudice ordinario in tema di annullamento sono stati dunque ignorati dal legislatore, ancora una volta in una logica di conservazione rigorosa delle prerogative della giurisdizione amministrativa e del loro potenziamento¹⁷.

¹⁵ Sul punto si vedano le considerazioni di B. SORDI, *Unità della giurisdizione: uno sguardo retrospettivo*, in E. Fabiani – A. Tartaglia Polcini (a cura di), *Sull'unità della giurisdizione*, E.S.I., Napoli, 2011, 27 ss.

¹⁶ F. SAITTA, *Art. 113*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino 2006, 2156.

¹⁷ In argomento si vedano le riflessioni di A. PROTO PISANI, *L'art. 113, 3° comma, Cost.: una norma, troppo spesso dimenticata, fondamentale per la tutela effettiva del cittadino contro atti della pubblica amministrazione*, in *Foro it.*, 2015, V, 184; ID., *Brevi note su costituzione tutela effettiva del cittadino nei confronti della p.a. e errori della c.d. dottrina*, in *Giur. cost.*, 2018, 443 ss.

4. Un imperativo categorico: la giustizia amministrativa non si tocca!

Le considerazioni che precedono dimostrano, sotto molti aspetti, che il tema delle riforme che incidano sulla funzione giurisdizionale – sia dal punto di vista delle correzioni necessarie rispetto ad un assetto costituzionale che mostra tutti i suoi limiti, sia sotto quello di riforme legislative dirette, talvolta, a dare attuazione a indicazioni costituzionali rimaste ancor oggi prive di ogni seguito – è davvero amplissimo, e coinvolge in maniera diretta i rapporti tra la giurisdizione ordinaria e la giurisdizione amministrativa.

L'incertezza dei confini tra le giurisdizioni, il massiccio trasferimento della tutela dei diritti in capo al giudice amministrativo, l'attenuazione delle garanzie che ne consegue (quanto meno sotto il profilo della perdita della garanzia del ricorso per cassazione per violazione di legge) avrebbe dovuto indurre il decisore politico a dirigere l'attenzione su revisioni costituzionali dirette a correggere talune incrostazioni risalenti al disegno costituzionale originario e ad intervenire su deviazioni interpretative dietro le quali si nasconde, spesso, una lotta "patrimoniale" tra giurisdizioni a tutto danno del regime della tutela dei diritti.

Aleggia tra le forze politiche (direi tra "tutte" le forze politiche) una sorta di imperativo categorico inespresso che può tradursi in una semplice, quanto perentoria, affermazione: *la giustizia amministrativa non si tocca!*

Che un simile atteggiamento trovi una spiegazione nella fin troppo evidente "contiguità" tra potere esecutivo e magistratura amministrativa, tra gabinetti ministeriali nei quali la presenza diffusa dei magistrati amministrativi rappresenta una costante che si trasforma, di fatto, in un presidio permanente di quella giurisdizione nei gangli sensibili della decisione politica (e della conseguente produzione di norme, anche a livello primario, atteso il sempre più recessivo ruolo svolto dal Parlamento) è un fatto oggettivo che, tuttavia, rimane del tutto oscurato nel dibattito pubblico.

Anche il mondo dell'informazione non sembra in alcun modo capace di individuare in via autonoma le questioni problematiche rilevanti che ruotano intorno all'universo della giurisdizione e spesso si limita a cogliere, da un angolo prospettico angusto e settoriale, aspetti del tutto particolari e limitati, riconducendo sotto il sintagma "*riforma della giustizia*", tanto generico, quanto ossessivamente ricorrente, fenomeni tra loro assai diversi, che oscillano tra riforme legislative (più o meno estese e settoriali) e proposte di riforma costituzionale.

5. I caratteri della riforma e il divario tra le intenzioni dichiarate e gli effetti concreti: l'incidenza sulla posizione del Presidente della Repubblica

È, allora, in questo quadro che va collocata la riforma di cui discutiamo, ossia in un quadro nel quale da, una parte, si ignorano i grandi problemi prodotti dall'ambiguità insita nel disegno costituzionale tra unità e pluralità delle giurisdizioni¹⁸ e, dall'altro, si valorizza (a mio avviso, strumentalmente) quella natura "anfibia"¹⁹ della disciplina costituzionale del pubblico ministero per ritornare ancora una volta sulla questione della unità o separazione delle carriere alla quale si attribuisce – in oggettivo contrasto con la realtà delle cose – un carattere assorbente di ogni problema della funzione giurisdizionale.

¹⁸ Su questo punto ancora attuali si rivelano le riflessioni di A. POGGI, *Il sistema giurisdizionale tra attuazione e adeguamento della Costituzione*, Jovene, Napoli, 1995, spec. 32 ss.

¹⁹ L'aggettivo in questione fu utilizzato in Assemblea costituente da Giovanni Leone, come ricorda F. DAL CANTO, *op. cit.*, 226.

Due profili affiorano subito dalla complessiva impostazione del disegno di revisione, entrambi diretti a dissimulare un obiettivo nascosto che va ben al di là della mera separazione, ossia l'avvicinamento della figura e della funzione del pubblico ministero all'esecutivo.

Il primo è la più modesta e circoscritta prospettiva di revisione che il disegno presenta rispetto a quello di dimensioni decisamente più ampie che lo aveva preceduto nel 2017²⁰ e nel quale si investiva delle modifiche non solo la posizione del pubblico ministero bensì si finiva per ipotizzare un affievolimento della stessa posizione di indipendenza del giudice rispetto all'esecutivo²¹. Ora la materia appare perimetrata (quanto meno da un punto di vista formale) entro un più ristretto confine e, dal momento che l'attuale maggioranza di governo ha avuto ben presente fin dall'inizio (come è emerso costantemente nel dibattito pubblico) che l'approvazione parlamentare sarà di stretta maggioranza, rendendo così sicuro il ricorso all'istituto del *referendum* costituzionale, le ridotte dimensioni quantitative dell'intervento sono state, verosimilmente, ritenute più adatte a raccogliere il più ampio consenso in sede referendaria.

Il secondo aspetto (al primo strettamente collegato) riguarda le conseguenze delle modifiche introdotte che, per come esse sono descritte nella relazione che accompagna il disegno, vengono prospettate, quasi a prevenire possibili obiezioni.

Così avviene, ad esempio, rispetto alla incidenza che lo sdoppiamento dell'attuale CSM in due distinti e nuovi Consigli superiori produce sul ruolo svolto dal Presidente della Repubblica, laddove la relazione si preoccupa di precisare che la riforma «preserva integre le attuali funzioni del Presidente della Repubblica», al quale viene attribuita la presidenza sia del Consiglio superiore della magistratura giudicante sia quella del Consiglio della magistratura requirente. Non è difficile, invero, percepire come la posizione del Presidente subisca, tutto al contrario, un mutamento di cui è possibile solo intravedere prospetticamente qualche profilo.

L'esistenza di due Consigli superiori non solo richiede un impegno certamente più gravoso di quello attuale, ma soprattutto espone il Presidente a situazioni che rischiano di appannare la funzione di garanzia. Si pensi, ad esempio, a prese di posizioni dei due organi di segno completamente diverso nella espressione di pareri su questioni attinenti la magistratura che metterebbero il Presidente in una posizione di grande difficoltà, incidendo proprio su quelle "prestazioni" in termini di unità che costituiscono il tratto caratteristico della funzione presidenziale²².

6. Il CSM della magistratura requirente e la posizione costituzionale del Pubblico Ministero: l'inevitabile slittamento verso il potere esecutivo

Considerazioni del tutto analoghe possono, a mio avviso svolgersi, per quelle affermazioni che mirano a presentare la riforma come del tutto neutra rispetto al tema "caldo" dei rapporti tra pubblico ministero e potere esecutivo. La relazione tiene a sottolineare come «la separazione delle carriere non intende in alcun modo attrarre la magistratura requirente nella

²⁰ Il DDL n.14 era stato in realtà presentato nel corso della XVII legislatura e poi mantenuto in piedi anche nella legislatura successiva trattandosi di un disegno di legge d'iniziativa popolare.

²¹ Così, tra i molti, E. BRUTI LIBERATI, *op. cit.*, 14.

²² Sulla incidenza di segno negativo sulla posizione del Presidente della Repubblica discendente dalla duplicazione dei Consigli si veda la posizione di S. BARTOLE, *La Lettera AIC.*, [cit.](#), 474, il quale osserva che al Presidente verrebbe a mancare «il terreno per l'esercizio di quelle funzioni di coordinamento e mediazione interessanti la magistratura nel suo complesso, di cui prassi e dottrina hanno sempre ragionato».

sfera di controllo o anche solo di influenza di altri poteri dello Stato, perché anche la magistratura requirente rimane parte dell'ordine autonomo e indipendente, com'è oggi la magistratura giudicante».

Affermazioni, dunque, che si muovono tutte sul piano di una rassicurante continuità con l'assetto attuale sul quale – si sostiene – la separazione della posizione costituzionale del pubblico ministero dalla magistratura giudicante non avrebbe alcuna incidenza. L'unità della magistratura intesa come un «ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere» composta (secondo la formula del nuovo art. 104) «dai magistrati della carriera giudicante e della carriera requirente» rimarrebbe, pertanto, integra ed il pubblico ministero continuerebbe a tutti gli effetti ad essere considerato un magistrato.

Per comprendere a fondo se questa possa considerarsi la prospettiva concreta, il punto di approdo plausibile, credo sia necessario fare un passo indietro e guardare, sia pure in via di estrema sintesi, all'origine dell'attuale assetto costituzionale del pubblico ministero.

Se si guarda alle funzioni che il pubblico ministero è chiamato a svolgere negli ordinamenti democratici si può constatare con facilità che la sua posizione si muove tra due poli distanti e in qualche misura opposti. Da una parte la repressione penale che aggancia, per così dire, il pubblico ministero alla polizia giudiziaria e che segna il punto di inizio della funzione (con l'esercizio dell'azione penale) e dall'altra, la giurisdizione che costituisce il punto di arrivo, con la richiesta di rinvio a giudizio o, all'opposto, con la richiesta di archiviazione (che, forse, in qualche misura, rende il pubblico ministero limitatamente partecipe della funzione giurisdizionale). La scelta di collocare il pubblico ministero su uno dei due poli è compiuta da ciascun ordinamento in considerazione di una pluralità di ragioni.

Incide in maniera più o meno rilevante il quadro complessivo delle garanzie che circondano la funzione giurisdizionale, incide il tipo di scelta di politica criminale che si intende perseguire cosicché è difficile costruire coordinate della posizione del pubblico ministero che rispondano ad un modello univoco. Certamente la scelta di una sottoposizione del pubblico ministero all'esecutivo è una opzione che trova riscontro in molti ordinamenti, mentre la nostra Costituzione ha inteso compiere una collocazione che pone il pubblico ministero al polo opposto e dunque del tutto svincolata dal Governo.

La ragione di una simile collocazione affonda le radici nelle vicende storiche dell'ordinamento italiano che vedeva la posizione del pubblico ministero significativamente saldata a quella dell'esecutivo. Non solo al pubblico ministero spettava la direzione, il coordinamento e la sorveglianza sulla polizia giudiziaria ma il suo compito si estendeva anche al controllo della stessa magistratura²³. È stata forse questa la ragione più forte che ha determinato nei costituenti la saldatura della posizione del pubblico ministero sul versante opposto, ossia sul versante della giurisdizione. Assimilare il pubblico ministero alla magistratura giudicante, renderlo partecipe a pieno titolo dei meccanismi che presiedevano l'indipendenza e l'autonomia dell'intero potere giudiziario significava staccare definitivamente la sua posizione dal versante della polizia giudiziaria, assorbirlo nella giurisdizione per rompere irrimediabilmente, anche sotto il profilo culturale, quell'armamentario di strumenti che ne aveva fatto il portatore di un acuto e penetrante controllo nei confronti degli stessi giudici.

²³ Sul punto si vedano le chiare e acute considerazioni che svolge M. MANETTI, *Funzione e statuto del pubblico ministero*, in *Separazione dei poteri e funzione giurisdizionale*, cit., spec. 177 ss., la quale osserva che «il pubblico ministero manteneva sotto tutela l'intero esercizio della giurisdizione, assicurando al Governo non solo il potere di iniziare l'azione penale, ma anche di veicolare all'interno del processo i fini e i valori propri dell'esecutivo».

La scelta, dunque, di farne un magistrato, di dotarlo di indipendenza rafforzata e garantita trova poi la sua consacrazione proprio nella comune sottoposizione all'organo di garanzia della autonomia e indipendenza della magistratura intera. Non si è trattato di una scelta casuale, né tanto meno si è voluto optare per una forma di garanzia generica o anche della predisposizione, fin da allora, di un organo di autogoverno separato, bensì di una scelta dettata dalla convinzione profonda che solo da un rapporto diretto all'interno dello stesso organo di garanzia si sarebbe prodotta quella osmosi da requirenti e giudicanti ritenuta indispensabile al fine di presidiare nella maniera più forte il principio di indipendenza.

Si è autorevolmente sottolineato, ormai quasi trent'anni addietro, che la professionalizzazione dei magistrati pubblici ministeri «staccati dall'ordine giudiziario e costituiti in corpo autonomo trasformerebbe il pubblico ministero da organo di giustizia, vincolato esclusivamente all'applicazione imparziale della legge, ad organo teleologicamente orientato al risultato, la condanna dell'imputato, il cui raggiungimento diventerebbe l'essenza della funzione»²⁴.

La posizione di indipendenza del pubblico ministero è poi rafforzata dal principio di obbligatorietà dell'azione penale, principio che «rappresenta un riflesso del principio di eguaglianza e si candida a buon titolo al rango di principio supremo»²⁵. Così concepito il principio di obbligatorietà dell'azione penale esclude che il pubblico ministero possa condurre una selezione delle notizie di reato, possa ispirarsi ad un certo indirizzo di politica criminale, così come una simile scelta è rigorosamente preclusa al giudice.

Sottoposizione all'unico organo di garanzia (all'unico CSM) ed obbligatorietà dell'azione penale si configurano, insomma, come due facce della stessa medaglia, militano entrambe per una condizione del pubblico ministero agganciato alla giurisdizione, affiliato alla magistratura giudicante, in altri termini "magistrato" a pieno titolo, seppur, ovviamente, destinato allo svolgimento di funzioni diverse da quelle giudicanti.

Dinanzi a questo quadro ci si deve interrogare allora su quale effetto possa produrre sulla posizione costituzionale del pubblico ministero lo sganciamento dal comune organo di garanzia, se, in altri termini, si possa considerare del tutto neutro (come prospettano i promotori del disegno di legge) lo sdoppiamento in due Consigli superiori e la strutturazione di carriere assolutamente separate nei confronti dei principi di autonomia e indipendenza.

A me pare che la risposta si configuri, in larga misura, scontata. Se, per le ragioni che si sono ricordate poc'anzi, il pubblico ministero si colloca tra i due poli opposti, l'uno facente capo alla funzione di polizia giudiziaria e l'altro collocato sulla giurisdizione, non è difficile prevedere che la rottura dell'anello che lo tiene agganciato alla giurisdizione provochi, inevitabilmente, il progressivo scivolamento sul versante opposto e, dunque, un avvicinamento al potere esecutivo.

Da una parte, infatti, la separazione interrompe «il dialogo e quel reciproco flusso delle esperienze e conoscenze professionali»²⁶ ritenuto elemento di condivisione di una comune sensibilità per il proficuo espletamento di entrambe le funzioni e, dall'altra, una limitazione in questa direzione, diviene ancora più sensibile proprio all'interno dei nuovi organi di garanzia destinati a vivere come corpi separati e, forse, anche contrapposti, privati, comunque sia, del patrimonio culturale frutto di integrata collaborazione.

²⁴ Così G. SILVESTRI, *Giustizia e giudici nel sistema costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1997, 110.

²⁵ Così M. MANETTI, *op. cit.*, 186.

²⁶ Così S. BARTOLE, *L'assetto degli organi di amministrazione e giustizia disciplinare nel disegno di legge costituzionale n. 1917*, in *La Lettera AIC*, [cit.](#)

In realtà, dalla creazione del CSM per i magistrati requirenti non è difficile pronosticare che esso approdi a risultati assai lontani a quelli che i riformatori (almeno formalmente) intendono perseguire. Si è parlato al riguardo di una possibile eterogenesi dei fini²⁷ in quanto l'unità dell'intero ordine giudiziario verrebbe in qualche misura compromessa da un organo di garanzia autoreferenziale. Credo che sul punto occorra distinguere attentamente le finalità espresse dai riformatori, quali emergono dalla relazione che accompagna il disegno di revisione (e che vengono riproposte, con martellante frequenza, nel dibattito pubblico) dalle finalità inesprese ma, verosimilmente, perseguite in concreto.

Il nuovo consiglio superiore della magistratura requirente si configurerebbe certamente come del tutto autoreferenziale, fatalmente destinato ad allontanarsi dalla giurisdizione e, anzi, tendenzialmente incline ad opporvisi per stringere i legami sul versante opposto della polizia.

Da qui non è difficile ipotizzare un pubblico ministero che persegue obiettivi autonomi, sia sul piano della prevenzione che su quello della repressione dei reati, esposto, proprio in ragione del fitto legame con l'attività di polizia, alle indicazioni provenienti dall'esecutivo.

Ma questo risultato, se non nascostamente perseguito, è comunque, con ogni probabilità, accettato da chi auspica la riforma, perché il vero obiettivo sembra risiedere nell'intenzione di assestare un colpo deciso al modello di pubblico ministero configurato dalla Costituzione, accettando ogni conseguenza derivante dalla trasformazione.

Certo, non è possibile prevedere se una riforma così concepita finisca, per così dire, per sfuggire di mano, ed approdare ad un assetto talmente potenziato della posizione del pubblico ministero, capace di svincolarsi dallo stesso potere esecutivo e di costruire una struttura di potere che, sfruttando proprio la garanzia dell'obbligatorietà dell'azione penale, ne stravolga nei fatti il contenuto perseguendo politiche criminali autonome.

Insomma, un salto nel buio tanto più pericoloso quanto più si pensi alla molteplicità dei problemi del tutto dimenticati nei quali si dibatte l'intero universo della giurisdizione.

²⁷ Da ultimo v. le notazioni di G. REPETTO, *Due CSM sono meglio di uno*, in [Diario di Diritto Pubblico](#), 20 febbraio 2025.

FRANCESCO DAL CANTO *
Testo e contesto della riforma costituzionale “Nordio”
sulla separazione delle carriere

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Il progetto “Nordio”, in sintesi. – 3. Il dibattito della separazione delle carriere. – 4. Il possibile impatto della riforma sulle altre magistrature. – 5. Il sorteggio dei togati, ovvero l’umiliazione della magistratura e del suo governo autonomo... – 6. ... e le ricadute sul principio di soggezione del giudice alla legge. – 7. Il sorteggio dei laici e la mortificazione del Parlamento. – 8. In conclusione.

ABSTRACT: *The essay offers some reflections on the recent constitutional revision bill on the separation of magistrates’ careers.*

After having given an account of the debate that has been going on in Italy for several decades now, the essay deals with the examination of the specific solutions set out in the revision text, starting from the splitting of the Superior Council of the Judiciary and the establishment of the new Disciplinary Court.

The inconsistencies of the revision text are highlighted, in particular with regard to the choice of drawing lots as a tool for selecting the members of the new bodies.

1. Premessa

Mi propongo di svolgere alcune brevi riflessioni sul disegno di legge costituzionale, di iniziativa governativa, sulla c.d. separazione delle carriere, approvato, in sede di prima deliberazione, dalla Camera dei deputati il 16 gennaio 2025 (A.C. 1917) e attualmente (marzo 2025) in discussione al Senato (A.S. 1353).

Dopo alcune considerazioni introduttive sul tema della separazione delle carriere, che rappresenta l’obiettivo dichiarato della riforma, o meglio il contesto nella quale essa si inserisce, mi soffermerò soprattutto sul testo del progetto, ovvero sulla scelta dei proponenti di suddividere il C.S.M. in due organi distinti (o meglio tre, considerando anche l’Alta Corte disciplinare), uno dedicato alla magistratura giudicante e l’altro a quella requirente, e sull’idea di prevedere che la composizione degli stessi debba avvenire per sorteggio.

Dedico questo contributo ad Alessandro Pizzorusso, a circa nove anni dalla sua scomparsa. Pizzorusso ha sempre guardato alle prospettive di revisione costituzionale del titolo IV della Parte II della Costituzione con grande diffidenza e con toni sovente aspri, come si evince, ad esempio, dai pochi passaggi dedicati soprattutto ai lavori della Commissione bicamerale D’Alema del 1997¹.

Credo che, con gli stessi sentimenti, Egli avrebbe oggi valutato i nuovi tentativi di riforma.

2. Il progetto “Nordio”, in sintesi

Il progetto “Nordio” è ben noto e, in questa sede, ritengo sufficiente limitarmi a un sintetico riepilogo delle principali novità da esso previste.

* Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico, Università di Pisa.

¹ A. PIZZORUSSO, *Magistrature e nuove domande di giustizia*, in N. Rossi (a cura di), *Giudici e democrazia. La magistratura progressista nel mutamento istituzionale*, Franco Angeli Editore, Milano, 1994, 131 ss.

L'articolato, piuttosto scarso, si compone di 8 articoli: uno di essi modifica l'art. 87 Cost., dedicato alle attribuzioni del Presidente della Repubblica, mentre gli altri, tutti relativi al Titolo IV, introducono novelle agli artt. 102, 104, 105, 106, 107 e 110 Cost.

Nel nuovo art. 102 Cost. si prevede che le norme sull'ordinamento giudiziario dovranno disciplinare le distinte carriere dei magistrati giudicanti e di quelli requirenti, rimanendo dunque nella discrezionalità del legislatore ordinario la scelta se prevedere un unico concorso o due concorsi separati.

La riforma dell'art. 104 Cost. è principalmente dedicata allo sdoppiamento del Consiglio superiore della magistratura in un Consiglio superiore della magistratura giudicante e in un Consiglio superiore della magistratura requirente, entrambi presieduti dal Capo dello Stato. Gli altri componenti di diritto saranno il primo presidente della Corte di cassazione, che andrà a far parte del Consiglio della magistratura giudicante, e il Procuratore generale della Corte di cassazione, che invece sarà associato al Consiglio della magistratura requirente.

Con riguardo agli altri consiglieri, rimane inalterato il rapporto tra togati e laici (i primi il doppio dei secondi), ma si prevede, a differenza di oggi, che entrambe le componenti siano sorteggiate: nel caso dei componenti laici, il sorteggio si svolgerà, tra professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati con almeno quindici anni di esercizio della professione, da un elenco di candidati eletti dal Parlamento in seduta comune. Nel caso invece dei togati, essi saranno direttamente sorteggiati tra magistrati giudicanti e magistrati requirenti, nel numero e secondo le procedure che verranno successivamente definite dalla legge.

All'art. 105 Cost., dedicato alle attribuzioni del Consiglio superiore della magistratura, si confermano, per i due nuovi organi, le competenze tradizionali, con tre differenze: vengono aggiunte le valutazioni di professionalità, viene sostituita la parola "promozioni" con la formula "conferimento di funzioni nei riguardi dei magistrati" e, infine, viene sottratta ad entrambi gli organi la giurisdizione disciplinare.

A quest'ultimo proposito, il nuovo art. 105 istituisce l'Alta Corte disciplinare, composta di quindici giudici, di cui tre nominati dal Presidente della Repubblica tra professori ordinari di Università in materie giuridiche e avvocati con almeno venti anni di esercizio della professione, tre estratti a sorte da un elenco di soggetti, in possesso dei medesimi requisiti, che il Parlamento in seduta comune, entro sei mesi dall'insediamento, dovrà compilare mediante elezione; e infine nove magistrati, di cui sei giudicanti e tre requirenti, sorteggiati tra gli appartenenti alle rispettive categorie che abbiano almeno venti anni di esercizio delle funzioni giudiziarie e che svolgano o abbiano svolto funzioni di legittimità.

All'Alta Corte sarà attribuita la giurisdizione disciplinare sia in primo che in secondo e ultimo grado, essendo la stessa competente anche a conoscere delle impugnazioni delle sue stesse decisioni, giudicando, in questo caso, senza la partecipazione dei componenti che hanno concorso a pronunciare la decisione impugnata. Si prevede, inoltre, che la legge dovrà determinare gli illeciti disciplinari e le relative sanzioni, indicando, altresì, la composizione dei collegi e le forme del procedimento necessarie per il funzionamento dell'organo.

Quanto alla riforma dell'art. 106 Cost., l'attuale comma 3 viene modificato con riguardo alla chiamata per meriti insigni all'ufficio di consigliere di Cassazione, per la quale si prevede che i soggetti prescelti, designati dal Consiglio della magistratura giudicante, possano essere non soltanto, come oggi, professori ordinari di Università in materie giuridiche e avvocati con almeno quindici anni di esercizio della professione, ma anche magistrati appartenenti alla magistratura requirente, sempre con un'esperienza di almeno un quindicennio.

Merita, infine, un cenno l'art. 8 del disegno di legge, ove si prevede, al primo comma, che la legislazione ordinaria dovrà essere adeguata alla riforma costituzionale entro un anno dall'entrata in vigore della legge costituzionale e, al secondo comma, che, fino alla data d'entrata in vigore della suddetta legislazione di adeguamento, continueranno ad osservarsi le norme attualmente vigenti.

3. Il dibattito della separazione delle carriere

La riforma sottende l'idea che la separazione delle carriere - obiettivo, come si è visto, perseguito soprattutto con lo sdoppiamento degli organi di governo della magistratura - renderà l'ordinamento giudiziario maggiormente conforme all'art. 111 Cost. e, in particolare, più adeguato al fine di assicurare le garanzie della terzietà del giudice e della parità delle parti nel processo.

Si tratta di un'affermazione ripetuta frequentemente, ma assai poco convincente.

Innanzitutto, quanto al riferimento all'art. 111 Cost. e al principio del giusto processo in esso accolto, occorre osservare che la Costituzione, nel testo oggi vigente, non prende alcuna posizione sulla questione della separazione delle carriere.

Lo ha sostanzialmente riconosciuto la Corte costituzionale, quando, in più occasioni, ha ritenuto ammissibili richieste di *referendum* abrogativo orientate a tale obiettivo e, in particolare, quando ha osservato che la Carta costituzionale "non contiene alcun principio che imponga o al contrario precluda la configurazione di una carriera unica o di carriere separate fra i magistrati addetti rispettivamente alle funzioni giudicanti e a quelle requirenti o che impedisca di limitare o di condizionare più o meno severamente il passaggio dello stesso magistrato nel corso della sua carriera dalle une alle altre funzioni"².

Oggi, naturalmente, siamo dinanzi a una riforma costituzionale e, dunque, ancor di più, la scelta della separazione rientra nella piena discrezionalità del Parlamento; tuttavia, è utile chiarire che si tratta di una scelta di opportunità rispetto alla quale l'art. 111 Cost. appare richiamato senza ragione.

In particolare, i caratteri di terzietà del giudice e di parità delle parti, senz'altro fondamentali, richiedono di essere assicurati nel corso del processo mediante la fissazione di opportune regole processuali e, rispetto ad essi, i profili di natura organizzativa riguardanti le modalità con le quali si svolgono le carriere dei magistrati non hanno alcuna rilevanza diretta.

La ricorrente osservazione secondo la quale il giudice sarebbe culturalmente adesivo alle prospettazioni del pubblico ministero a causa del rapporto di colleganza che li lega, oltre a essere offensiva nei confronti dell'onestà intellettuale della categoria dei giudici, appare smentita sul piano dei fatti, come dimostra il dato per cui circa la metà dei giudizi penali di primo grado è definito con un provvedimento di assoluzione o di non luogo a procedere.

Parità delle parti, peraltro, non significa uguaglianza delle parti.

Lo ha chiarito molto bene la Corte costituzionale, quando, con la [sentenza n. 34 del 2020](#), ha sottolineato l'"asimmetria strutturale" tra i due principali antagonisti del processo penale, l'avvocato e il pubblico ministero, che sono tra loro due "realità irriducibili": il primo è un libero professionista, il cui mandato è quello di assicurare al meglio gli interessi del suo assistito, a prescindere dal dato sostanziale della sua colpevolezza o innocenza, mentre l'altro è un

² Cfr. Corte cost., sentt. [n. 37 del 2000](#) e [n. 58 del 2022](#).

soggetto pubblico, che agisce nell'esercizio di un potere ed è chiamato a garantire l'interesse generale alla ricerca della verità nel processo.

Da questo discende che la formula per cui il pubblico ministero è una "parte imparziale", non di rado stigmatizzata dai fautori della separazione delle carriere, rivela la sua natura ossimorica soltanto a chi non la colloca nel suo corretto contesto.

D'altro canto, allontanare lo *status* del pubblico ministero da quello del giudice più di quanto non sia oggi ai sensi del diritto vigente³, può comportare un duplice rischio.

In primo luogo, che la magistratura requirente si allontani progressivamente dalla sua fondamentale dimensione pubblica, a garanzia dell'interesse generale, e si trasformi in un'istituzione volta esclusivamente al raggiungimento del risultato⁴; prospettiva che potrebbe risultare assai deleteria proprio per quei diritti fondamentali del cittadino al cospetto del sistema giustizia che invece si vorrebbero con la riforma più efficacemente proteggere.

In secondo luogo, il rischio di un progressivo scivolamento della magistratura requirente sotto il controllo del potere esecutivo. E questo non è, a mio giudizio, un timore sbandierato pretestuosamente, come talora si sente ripetere, ma una prospettiva realistica. A tale proposito, segnalo una potenziale e pericolosa sinergia che potrebbe realizzarsi, all'indomani della riforma costituzionale, tra separazione delle carriere e introduzione per legge dei criteri di priorità, quest'ultima già prevista dalla riforma Cartabia del 2022⁵.

Mi riferisco alla previsione ai sensi della quale il Parlamento è chiamato a definire con legge i criteri generali sulla cui base ciascuna procura della Repubblica sarà tenuta a definire, nell'ambito dei rispettivi progetti organizzativi, i criteri per selezionare le notizie di reato da trattare con precedenza rispetto alle altre. E ciò, anche tenendo conto della "specifica realtà criminale territoriale".

Va da sé che, non appena la suddetta previsione sarà effettivamente attuata e posta sotto i riflettori, tale attribuzione metterà ulteriormente in luce il ruolo forte della magistratura requirente, chiamata a compiere, di fatto, scelte di "politica criminale"; con il rischio, appunto,

³ Ai sensi dell'art. 13 del d.lgs. n. 160/2006, come modificato dall'art. 12 della legge n. 71/2022, i passaggi da una funzione all'altra possono essere richiesti per non più di una volta nell'arco dell'intera carriera, con gli stessi limiti previsti dalla normativa previgente, se realizzati entro nove anni dal conferimento delle funzioni per i magistrati di prima nomina; oltre il termine temporale suddetto, è consentito per una sola volta il passaggio dalle funzioni giudicanti alle funzioni requirenti, quando l'interessato non abbia mai svolto funzioni giudicanti penali, nonché il passaggio dalle funzioni requirenti alle funzioni giudicanti civili o del lavoro in un ufficio giudiziario diviso in sezioni, ove vi siano posti vacanti in una sezione che tratti esclusivamente affari civili o del lavoro; in quest'ultimo caso, il magistrato non può in alcun modo essere destinato, neppure come sostituto, a funzioni giudicanti di natura penale o miste anche in occasione di successivi trasferimenti. In ogni caso, il passaggio può essere disposto solo previa partecipazione a un corso di qualificazione professionale e subordinatamente a un giudizio di idoneità allo svolgimento delle diverse funzioni espresso dal C.S.M. previo parere del consiglio giudiziario.

⁴ Cfr. G. SILVESTRI, *Separazione delle carriere: nella riforma il rischio di un'ipertrofia dell'accusa e di una eterogenesi dei fini*, in [Sistema Penale](#), 6 marzo 2025, ove si osserva: «la riforma proposta con i ddl oggi in discussione è un rimedio peggiore del male. Con la separazione drastica delle carriere e lo sdoppiamento dei CSM si creerebbe infatti un corpo separato ed autoreferenziale di accusatori, sempre più astretti ad un vincolo di risultato, la condanna, lontani dall'idea dell'imparziale applicazione della legge, che si addice invece ad un organo di giustizia immerso totalmente nella cultura della giurisdizione. Ciò che oggi può essere, in taluni casi, stigmatizzato come un'anomalia o una distorsione rischierebbe di diventare la regola. In altre parole, si potrebbe andare incontro ad una eterogenesi dei fini, che si configurerebbe come ipertrofia dell'accusa. Temo che molti avvocati, che oggi sostengono con forza la separazione delle carriere, per apprezzabili preoccupazioni garantiste, potrebbero in futuro incorrere in amare delusioni».

⁵ Cfr. art. 13, comma 1, lett. b) della legge n. 71/2022, che ha modificato l'art. 1, commi 6 e 7, del d. lgs. n. 106/2006.

che ciò possa diventare l'occasione per reclamare un perfezionamento della riforma sulla separazione delle carriere attraverso l'introduzione di un raccordo formale tra procuratore della Repubblica e istituzioni politico-rappresentative.

4. Il possibile impatto della riforma sulle altre magistrature

Vengo, ora, ad alcune puntuali note di commento al testo del disegno di legge.

La prima considerazione, più generale, la riservo al divario che la riforma produce tra il modello di governo autonomo della magistratura ordinaria e quello riguardante le magistrature speciali.

È noto che, nel tempo, il legislatore, su indicazione della giurisprudenza costituzionale, ha realizzato un tendenziale parallelismo tra le due discipline⁶. In particolare, la Corte, dopo aver sottolineato la necessità di estendere i principi costituzionali riguardanti la magistratura ordinaria agli organi giurisdizionali speciali, ha desunto dal Titolo IV della Carta non soltanto l'obbligo del legislatore di istituire organi di governo autonomo delle magistrature diverse da quella ordinaria ma pure che gli stessi dovessero essere composti sia di membri eletti da magistrati sia di membri esterni designati dal Parlamento⁷.

Sembra dunque legittimo chiedersi se, all'indomani della riforma costituzionale, il legislatore sarà chiamato a mettere mano anche alla disciplina di tali organi di garanzia al fine di mantenere detto parallelismo e preservare il "modello C.S.M." quale paradigma di riferimento.

Tale prospettiva potrebbe riguardare due diversi profili.

In primo luogo, si potrebbe porre l'esigenza di operare lo sdoppiamento dei consigli di presidenza della magistratura contabile e di quella militare in parallelo con l'introduzione, anche in quei comparti, della separazione delle carriere. Obiettivo che, per inciso, non richiederebbe una specifica riforma costituzionale, tenuto conto della riserva di legge di cui all'art. 108 Cost.

Difficile, del resto, per i promotori della legge di revisione costituzionale, sostenere che le ragioni fatte valere a sostegno della separazione delle carriere della magistratura ordinaria - da chi scrive, come detto, non condivise - non debbano valere anche per quella contabile e - ancor di più, trattandosi di una giurisdizione penale - per quella militare.

Soluzione che, tuttavia, tenuto conto dell'organico contenuto della magistratura contabile (meno di cinquecento magistrati, tra giudicanti e requirenti) e addirittura esiguo di quella militare (cinquantotto magistrati, tra giudicanti e requirenti), potrebbe apparire irragionevole sotto il profilo della sostenibilità economica e, almeno per la giustizia militare, rivelarsi prodromica di un'ulteriore riforma legislativa tesa a trasferire i pubblici ministeri militari nell'alveo della magistratura ordinaria.

⁶ Il cui risultato più rilevante ha coinciso con l'istituzione degli organi di governo autonomo delle magistrature speciali. In particolare, si tratta del Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa, istituito con legge n. 186/1982, del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, istituito con legge n. 117/1988, del Consiglio di Presidenza della magistratura militare, istituito con legge n. 561/1988 e infine del Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria, istituito con legge n. 545/1992,

In argomento, cfr. A. POGGI, *Il sistema giurisdizionale tra "attuazione" e "adeguamento" della Costituzione*, Jovene, Napoli, 1995, 116 ss. e A. D'ALOIA, *L'autogoverno delle magistrature non ordinarie nel sistema costituzionale*, E.S.I., Napoli, 1996, 108 ss.

⁷ Cfr. Corte cost., sentt. [n. 266 del 1988](#) e [n. 16 del 2011](#).

In secondo luogo, la riforma potrebbe indurre il legislatore a ripensare i criteri di composizione dei consigli di presidenza delle magistrature speciali, rendendoli più affini a quelli utilizzati per il C.S.M., in particolare estendendo anche ad essi la formula del sorteggio per l'individuazione dei rispettivi componenti.

5. Il sorteggio dei togati, ovvero l'umiliazione della magistratura e del suo governo autonomo...

Come anticipato, una delle scelte che più ha fatto discutere i commentatori della riforma è quella concernente la previsione di introdurre il sorteggio dei componenti dei due Consigli della magistratura ordinaria, sia quelli togati sia quelli laici⁸.

Quanto ai togati, tale soluzione appare funzionale al perseguimento di un obiettivo piuttosto chiaro.

In primo luogo, essa manifesta l'intento di allontanare il Consiglio superiore della magistratura dal modello culturale e costituzionale originario; obiettivo che, a ben vedere, rappresenta il vero bersaglio della riforma, assai più della separazione delle carriere, che, in fondo, è, come detto, in buona parte un traguardo già raggiunto dalle più recenti novelle legislative.

Viene, infatti, ridimensionata la stessa idea di "autogoverno", che non può non comportare la possibilità che i magistrati siano in grado di scegliere autonomamente i colleghi più adatti a svolgere quella peculiare funzione, in coerenza con un modello che risale alle intuizioni di Lodovico Mortara, elaborate nel suo celebre volume *Istituzioni di ordinamento giudiziario*, edito nel 1890; proprio grazie all'opera di Mortara, ha avuto modo di sottolineare Alessandro Pizzorusso, l'Italia repubblicana, molti anni dopo, sarebbe divenuta "il primo paese dell'area latino-germanica a darsi un ordinamento costituzionale del potere giudiziario in grado di assicurare ai giudici ai pubblici ministeri un regime di indipendenza e di autonomia paragonabile a quello dei paesi anglosassoni".

Viene ridimensionato, in particolare, il ruolo del C.S.M. quale organo di partecipazione e di indirizzo, secondo le due definizioni utilizzate ancora da Pizzorusso⁹.

Egli, in particolare, ha evidenziato come la sottrazione all'Esecutivo di molteplici funzioni di amministrazione della giurisdizione, in passato esercitate dal ministro della Giustizia, abbia comportato che, pur in questo limitato ambito, il Consiglio superiore sia divenuto titolare di funzioni di "indirizzo politico e amministrativo corrispondenti a quelle che il governo e la pubblica amministrazione esercitano nelle altre materie"¹⁰.

⁸ Non prendo in questa sede in considerazione gli innumerevoli problemi di funzionamento che lo sdoppiamento del C.S.M. potrebbe comportare, per i quali si veda R. ROMBOLI, *Il ruolo del Csm nell'ambito del sistema di garanzie e quale espressione del principio di separazione dei poteri: un dialogo con gli scritti di Gaetano Silvestri*, in [Questione Giustizia](#), 24 ottobre 2024, 15 ss.

⁹ A. PIZZORUSSO, *Il Consiglio superiore della magistratura nella forma di governo vigente in Italia*, scritto del 1984 ora in Id., *L'ordinamento giudiziario*, vol. II, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, 519 ss.

¹⁰ Cfr. ora F. BIONDI, *Il Consiglio superiore della magistratura. Organo dell'autonomia o luogo di potere?*, Il Mulino, Bologna, 2024, 11, la quale ricorda che, nel giorno dell'insediamento del C.S.M., avvenuto a Palazzo del Quirinale il 18 luglio 1959, l'allora ministro della Giustizia, Guido Gonella, osservò: "Con ciò si effettua il trapasso dei poteri che la Costituzione attribuisce al Consiglio superiore e che il Governo e il ministro della Giustizia hanno finora esercitati". Tra ministro e C.S.M. si realizzò, in altre parole, un vero e proprio "passaggio delle consegne", nel senso che buona parte delle attribuzioni fino ad allora esercitate dal potere politico, di amministrazione ma anche di indirizzo, venivano trasferite al nuovo organo.

In secondo luogo, la scelta del sorteggio dei togati depotenzia la magistratura nel suo insieme, non soltanto perché viene ritenuta di fatto incapace di scegliere i componenti più adeguati a rappresentarla all'interno del Consiglio superiore, ma soprattutto perché essa viene nella sostanza considerata come corporazione "indistinta", un insieme monolitico di pubblici funzionari, oscurando il pluralismo interno che la contraddistingue; e, come ricorda ancora Pizzorusso, la struttura pluralistica del Consiglio costituisce la principale garanzia d'indipendenza interna dei magistrati.

Inoltre, risulta svalutata l'idea che il C.S.M. - ovviamente al netto delle patologie, da più parti giustamente denunciate¹¹, dovute alle c.d. degenerazioni del correntismo - debba tendere a presentarsi quale specchio del pluralismo ideale esistente all'interno del corpo dei magistrati, sul presupposto che le decisioni apportate da tale organo, essendo il frutto dell'applicazione di indirizzi, non possono che costituire il risultato di "bilanciamenti" tra visioni e sensibilità diverse in materia di amministrazione della giustizia.

Anzi, in questa prospettiva, può dirsi che l'autorevolezza delle decisioni del C.S.M. è tanto maggiore quanto più i suoi componenti risultano individuati secondo criteri idonei a garantire il ragionevole equilibrio tra le diverse provenienze culturali e, conseguentemente, quanto più è possibile valutare la loro coerenza con tali differenti idealità e visioni.

6. ... e le ricadute sul principio di soggezione del giudice alla legge

Allargando la prospettiva, la riforma si pone in linea con un modo diverso di pensare la funzione giurisdizionale.

Il sorteggio dei togati presuppone l'adesione a una diversa idea di giudice, coerente con il processo di rilettura dell'art. 101, comma 2, Cost., in corso negli ultimi tempi, teso a ridefinire le coordinate dei rapporti tra poteri politici e poteri di garanzia e gli spazi del potere giudiziario.

Il punto merita una breve digressione.

Nelle democrazie moderne il rapporto tra potere giudiziario e poteri politici ha sempre dato luogo a difficoltà di inquadramento e a innumerevoli tensioni. Da oltre due secoli il pendolo oscilla tra due estremi: qualificare il giudiziario quale "ramo meno pericoloso del sistema"¹² e denunciare il pericolo del "governo dei giudici"¹³.

Delicata, e talora inaccettabile, è stata ciclicamente percepita l'idea di un'istituzione così "potente" - tanto più all'indomani dell'avvento delle costituzioni rigide e dei sistemi di giustizia costituzionale e ancorché contenuto nell'"armatura ferrea" dei principi e delle regole processuali¹⁴ - e tuttavia sganciata dal circuito della legittimazione politico/elettorale.

¹¹ M. VOLPI, *Le correnti della magistratura: origini, ragioni ideali, degenerazioni*, in [Rivista AIC](#), n. 2/2020, 1 ss.

¹² L. HAMILTON, *The Federalist*, n. 78, 1788, del quale si riporta il seguente brano: «Il Giudiziario, invece, non può influire né sulla spada né sulla borsa, non può dirigere né la forza né la ricchezza della società e non può addivenire ad alcuna decisione veramente risolutiva. Si può, a ragione, dire che esso non ha forza né volontà, ma soltanto giudizio e dovrà ricorrere all'aiuto del governo perfino per dare esecuzione ai propri giudizi. Questa semplice impostazione della questione suggerisce parecchie conseguenze di non trascurabile rilievo. Essa prova infatti, in modo incontestabile, che il potere giudiziario è, senza paragone alcuno, il più debole dei tre poteri dello Stato; che esso non potrà mai attaccare con qualche successo uno degli altri due; che è invece necessario prendere ogni possibile precauzione affinché esso sia messo in grado di difendersi contro i loro possibili attacchi».

¹³ Secondo la celeberrima formula, riferita sempre all'esperienza U.S.A., di E. LAMBERT, *Il governo dei giudici e la lotta contro la legislazione sociale negli Stati Uniti*, saggio del 1921, pubblicato in lingua italiana per i tipi della Giuffrè e a cura di R. D'Orazio e F. Mengale, Milano, 1996.

¹⁴ Come ricorda A. DI GIOVINE, *Potere giudiziario e democrazia costituzionale*, in S. Sicardi (a cura di), *Magistratura e democrazia italiana: problemi e prospettive*, E. S. I., Napoli, 2010, 31 ss.

In altri termini, in alcuni periodi sono risultate meno appaganti le giustificazioni tradizionali offerte per spiegare l'apparente contraddizione di un potere democratico non direttamente inserito nel tradizionale circuito democratico: meno soddisfacente, in particolare, è stato talora percepito l'assunto per cui la democrazia costituzionale non coincide *sic et simpliciter* con la sovranità popolare, ma contempera questo principio con le garanzie costituzionali poste a tutela del cittadino, nella convinzione che "il principio democratico, pur costituendo sotto tutti gli aspetti una condizione necessaria, non è affatto una condizione sufficiente per lo sviluppo di un sistema di diritti democratico"¹⁵.

Senza indugiare oltre su queste considerazioni, che meriterebbero ben altro approfondimento, mi pare che si possa affermare che, mentre gli ultimi decenni sono stati tendenzialmente caratterizzati, almeno nell'area occidentale, da una diffusa consapevolezza del ruolo essenziale dei poteri di garanzia, negli ultimi anni si percepisce un cambiamento, un mutamento di traiettoria del pendolo; ci troviamo, in altre parole, in un tornante della storia nel quale alcuni punti fermi che ritenevamo relativamente consolidati e condivisi sono invece rimessi in discussione.

Questo cambiamento è ben evidente in alcuni paesi dell'Europa centro-orientale¹⁶, ma è presente, in misure diverse, anche in altre esperienze. E l'Italia non sfugge a questa nuova tendenza.

Vengo quindi all'art. 101, comma 2, Cost.

Fino a poco tempo fa, poteva ritenersi generalmente condivisa l'idea che il principio della soggezione del giudice (soltanto) alla legge non dovesse tradursi nella sua mera subordinazione ad essa, secondo l'immagine tradizionale del potere "nullo" e del giudice "essere inanimato" e mera "bocca della legge". Sembrava consolidata la consapevolezza che tale principio andasse necessariamente calibrato alla luce di una serie di fenomeni più o meno recenti, quali la rigidità della Costituzione, il pluralismo delle fonti del diritto, il processo d'integrazione europea, la complessità delle società moderne e la conseguente crescita delle domande di giustizia, l'oscurità e il disordine delle leggi e infine l'inerzia e/o l'incompletezza delle risposte del legislatore, ecc.

Da tali considerazioni conseguiva, pur con diverse sottolineature e cautele, come il potere giudiziario non potesse che essere "creativo"¹⁷, che si potesse parlare ragionevolmente di una "discrezionalità giudiziaria"¹⁸ e che il diritto non appartenesse "ad uno soltanto", ovvero al legislatore, ma fosse "oggetto della cura di tanti"¹⁹. Sembrava un dato di fatto che l'attività

¹⁵ Cfr. G. MARRAMAO, *Passaggio a Occidente. Filosofia e globalizzazione*, Bollati Boringhieri, Torino, 2003, 228.

Come ricorda N. ZANON, *La responsabilità dei giudici*, in AA.VV., *Separazione dei poteri e funzione giurisdizionale*, Cedam, Padova, 2008, 251, «non è il consenso popolare a porsi come misura di legittimazione delle modalità attraverso le quali si esercita la funzione giurisdizionale ed anzi, si potrebbe dire, che tale funzione sta realmente altrove rispetto ai luoghi in cui il consenso ... del sovrano democratico si manifesta».

¹⁶ È noto che alcuni ordinamenti giudiziari dell'Europa orientale - in particolare l'Ungheria, a partire dalla riforma costituzionale del 2012, e la Polonia, con le riforme legislative del 2015 - hanno subito un'involuzione in senso autoritario riguardante le garanzie d'indipendenza riconosciute alla magistratura. In argomento, per tutti, cfr. M. VOLPI, *Il governo autonomo della magistratura: una situazione complessa e dinamica?* in [DPCE OnLine](#), n. 4/2020, spec.4860 ss.

¹⁷ M. CAPPELLETTI, *Giudici legislatori?*, Giuffrè, Milano, 1984, che osserva come il dato della natura creativa dell'attività interpretativa sia, in fondo, una verità "banale".

¹⁸ A. BARAK, *La discrezionalità del giudice*, Giuffrè, Milano, 1995, 1 ss.

¹⁹ G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite. Legge, diritti, giustizia*, nuova edizione, Einaudi, Torino, 2024, 1 ss.

Per inciso, sul piano della storia della magistratura italiana, questa consapevolezza è stata pienamente acquisita almeno a partire dalla metà degli Anni Sessanta e, volendo indicare un momento di svolta, esso può

giudiziaria fosse corredata di “un’insopprimibile dimensione politica”, a causa delle inevitabili scelte valutative che intervengono in ogni decisione giurisdizionale²⁰.

È difficile non vedere che, oggi, tutto questo è, almeno in parte, (ri)messo in discussione.

Non penso tanto alle ricorrenti censure rivolte ad alcuni puntuali sconfinamenti del potere giudiziario nel campo di quello legislativo, ad alcuni eccessi di protagonismo, che meritano di essere condannati e scoraggiati, ancorché essi siano spesso originati dalla debolezza e/o dall’assenza del legislatore, sempre meno capace di trovare soluzioni condivise volte a mediare e ricomporre i conflitti sociali.

Penso, soprattutto, alla “marea” che sta lentamente montando, nella classe politica, nella società civile e in parte anche in dottrina, tesa, appunto, a ridefinire i rapporti tra poteri politici e poteri di garanzia.

Di recente, si è autorevolmente sostenuta l’urgenza di “restaurare l’ordine costituzionale dei poteri” e la certezza del diritto, valori che sarebbero insidiati dalla progressiva espansione del fenomeno del “creazionismo giudiziario”, sempre più emancipato dal diritto positivo; e si è denunciato il rischio che la giurisdizione possa costituirsi come “meccanismo sostitutivo dei processi normativi gestiti dalle istituzioni rappresentative”²¹.

Si è altresì rilevato che il protagonismo della giurisdizione si fonda su presupposti meritevoli di parziale ripensamento, quali, tra gli altri, la legittimazione del giudice a fare diretta applicazione della Costituzione, il suo obbligo di interpretare la legge in modo ad essa conforme (che non può prestarsi a “spericolate letture dei testi legislativi”) e il principio del “non liquet” (che non può legittimare il giudice “all’impossibile” ...) ²².

Senza dubbio si tratta di rilievi degni della massima attenzione, rispetto ai quali la difficoltà sta nell’individuare il giusto equilibrio tra concorrenti esigenze, tutte di peso costituzionale.

È evidente, infatti, guardando all’altro piatto della bilancia, che il giudice si trova fisiologicamente in una posizione d’“avanguardia”, destinato a raccogliere per primo le domande emergenti nella vita sociale - il pensiero corre soprattutto alle ipotesi di richiesta di riconoscimento di “nuovi diritti” - e, dunque, ridimensionare questo suo ruolo, ovvero irrobustire i limiti alla concretizzazione per via giudiziaria dei diritti, non potrà che riflettersi sul livello di complessiva protezione degli stessi.

Mi fermo qua, limitandomi in questa sede a richiamare il problema.

essere individuato nel noto Congresso dell’A.N.M. di Gardone, nel 1965, dedicato significativamente a “Indirizzo politico e magistratura”. La relazione introduttiva di quel Convegno, a sua volta significativamente intitolata “Funzione giurisdizionale e indirizzo politico nella Costituzione”, fu affidata, com’è noto, a Giuseppe Maranini e in essa si affermò apertamente che il compito di attuare la Costituzione gravava anche su ogni singolo giudice.

Molto noto è il testo della mozione finale di quel Congresso, ove si sottolineava che spetta al giudice, in posizione di imparzialità ed indipendenza nei confronti di ogni organizzazione politica e di ogni centro di potere, applicare direttamente le norme della Costituzione quando ciò è tecnicamente possibile in relazione al fatto concreto controverso, rinviare all’esame della Corte costituzionale, anche d’ufficio, le leggi che non si prestano ad essere ricondotte, nel momento interpretativo, al dettato costituzionale, e infine interpretare tutte le leggi in conformità ai principi contenuti nella Costituzione.

²⁰ L. FERRAJOLI, *Magistratura democratica e l’esercizio alternativo della funzione giudiziaria*, in *L’uso alternativo del diritto*, I, Scienza giuridica e analisi marxista, Laterza, Bari, 1973, 107 ss.

In argomento cfr. anche C. GUARNIERI - P. PEDERZOLI, *La magistratura nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari, 2002, 1 ss. e, più di recente, G. BISOGNI, *Della geometria giuridica ovvero del posto dei giudici nello “Stato costituzionale del presente”*, in M. Gregorio, B. Sordi (a cura di), *Lo Stato costituzionale. Radici e prospettive*, Giuffrè, Milano, 2024, 189 ss.

²¹ Cfr. M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto*, Giuffrè, Milano, 2023, 179.

²² Cfr. M. LUCIANI, *op. cit.*, 152 e 158 s.

Passando invece al piano dell'opinione pubblica, e alla posizione (di una parte) della classe politica rispetto a tale fenomeno, è utile richiamare, a titolo di esempio, l'acceso dibattito originato dalle recenti pronunce di giudici italiani che hanno negato la convalida di alcuni provvedimenti di trattenimento di migranti, ritenendo la normativa statale contrastante con il diritto dell'Unione europea, e segnatamente con l'interpretazione dello stesso datane dalla Corte di Giustizia U.E.²³.

A tale proposito, in occasione di un Convegno organizzato dalla Corte dei conti nel novembre 2024²⁴, il sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, on. Alfredo Mantovano, richiamando il fenomeno del c.d. costituzionalismo multilivello, ha dapprima denunciato come esso "svilisca" la sovranità popolare e la democrazia rappresentativa, generando incertezze e indebolendo il funzionamento dei sistemi democratici, per poi concludere: "un cittadino può chiedersi che senso abbia votare per scegliere i propri rappresentanti al Parlamento, se poi le leggi del Parlamento sono disapplicate da qualche giudice di merito ...".

E ancora, egli si è domandato, retoricamente: "nell'epoca del costituzionalismo multilivello, qualcuno può dire con serenità che la norma dell'art. 101 Cost. - i giudici sono soggetti soltanto alla legge - goda di buona salute?".

Una domanda semplice, apparentemente ingenua, che tuttavia, come detto, mette in discussione equilibri fondamentali che si ritenevano ormai piuttosto definiti.

7. Il sorteggio dei laici e la mortificazione del Parlamento

Torno alla riforma Nordio e mi soffermo sul sorteggio dei componenti laici dei due futuri Consigli superiori della magistratura.

Si tratta di una novità per certi versi ancora più radicale rispetto a quella riguardante i membri togati. Per questi ultimi, infatti, l'idea del sorteggio aveva già fatto capolino più volte in passato e, più di recente, nel dibattito sul progetto Bonafede, di riforma dell'ordinamento giudiziario, che poi sarebbe sfociato nell'approvazione della legge n. 71/2022, dove, com'è noto, la proposta del sorteggio è stata fatta cadere.

In particolare, come anticipato, l'art. 3 del disegno di legge di revisione costituzionale, che modifica l'art. 104 Cost., stabilisce che i componenti laici "sono estratti a sorte, per un terzo, da un elenco di professori ordinari di università in materie giuridiche e di avvocati con almeno quindici anni di esercizio, che il Parlamento in seduta comune, entro sei mesi dall'insediamento, compila mediante elezione, e, per due terzi, rispettivamente, tra i magistrati giudicanti e i magistrati requirenti, nel numero e secondo le procedure previste dalla legge".

Il sorteggio dei laici è chiaramente regolato sulla falsariga della designazione (elezione e sorteggio) dei giudici aggregati della Corte costituzionale per i giudizi sulle accuse contro il Presidente della Repubblica (art. 135, ultimo comma, Cost.), ma tale presunto parallelismo non tiene sotto diversi profili.

Innanzitutto, le due elezioni - quella per i giudici aggregati della Corte costituzionale e quella per i componenti laici del C.S.M. - avvengono con frequenza diversa: ogni nove anni, la

²³ Cfr., tra i tanti, A. NATALE, F. FILICE, *Nota ai provvedimenti di rigetto delle richieste di convalida dei trattenimenti disposti dalla Questura di Roma ai sensi del Protocollo Italia-Albania, emessi dal Tribunale di Roma, sezione specializzata nella protezione internazionale, il 18 ottobre 2024*, in [Giustizia Insieme](#), 22 ottobre 2024.

²⁴ *Giustizia al servizio del paese. Principio di legalità*, Firenze, 20-22 novembre 2024.

prima²⁵; “entro sei mesi dall’insediamento” del Parlamento in seduta comune, la seconda. Inoltre, com’è ovvio, mentre all’elezione dei potenziali giudici aggregati non segue, se non nelle circostanze eccezionali della messa in stato d’accusa del Capo dello Stato, il successivo sorteggio, la sequenza elezione-sorteggio è sempre completata nel caso del C.S.M. (al più, ad un sorteggio potranno corrispondere due elezioni).

Ne consegue che, mentre l’elezione dei potenziali giudici aggregati della Corte costituzionale è del tutto sganciata dalle esigenze concrete di composizione dell’organo giudicante (soprattutto dopo il 1967), quella dei componenti laici del C.S.M. finisce, invece, per essere potenzialmente schiacciata sulle effettive esigenze di rinnovo.

Peraltro, poiché la Costituzione non stabilisce un termine per l’insediamento del Parlamento in seduta comune²⁶, tale disposizione è destinata a regolare, sulla base di circostanze imprevedibili, situazioni molto diverse sotto il profilo della maggiore o minore vicinanza dell’elezione all’effettiva necessità di individuazione dei componenti laici.

Inoltre, le ragioni che giustificano la scelta dello schema elezione-sorteggio nel caso dei giudici aggregati alla Corte costituzionale non sono utilizzabili con riguardo alla composizione del C.S.M.

L’elezione dei giudici aggregati da parte del Parlamento in seduta comune è coerente con l’idea che il giudizio penale del Capo dello Stato sia segnato da un’ineliminabile componente politica e richieda dunque la presenza di una peculiare “sensibilità” politica; caratteristica che può in effetti risultare soddisfatta con l’elezione parlamentare, fondata necessariamente su criteri di tipo politico²⁷.

D’altra parte, il sorteggio dei giudici aggregati - che avviene in udienza, quando il fatto da giudicare è stato definito e alla presenza delle parti (i commissari d’accusa nominati dal Parlamento in seduta comune) - assicura il rispetto della garanzia dell’imparzialità del giudice (tanto più delicata in un giudizio penale) e, almeno in linea di massima, l’osservanza del divieto d’istituzione di un giudice straordinario (cfr. art. 102 Cost.).

Dunque, elezione e sorteggio sono due strumenti dissonanti, che tuttavia, nel caso della selezione dei giudici aggregati, sono accostati con una ragione, ovvero allo scopo di contemperare due interessi diversi, entrambi sussistenti.

Ciò, peraltro, non ha impedito ad Alessandro Pizzorusso di registrare tale dissonanza come una vera e propria contraddizione; egli parla, in proposito, di una “grave irrazionalità” del sistema misto elezione-sorteggio, in quanto “il sorteggio è coerente con il principio del giudice naturale e con esigenze di imparzialità della funzione giurisdizionale, mentre l’elezione mira a dotare la Corte integrata di una certa rappresentanza politica; e ciò elide il valore di entrambi i meccanismi”²⁸.

²⁵ Nel testo modificato all’indomani della revisione costituzionale del 1967 (legge cost. n. 1/1967); prima di tale data, infatti, l’elezione avveniva all’inizio di ogni legislatura.

²⁶ Sarebbe stata infatti più corretta la formula “entro sei mesi dalla prima riunione delle Camere”, come opportunamente viene segnalato nel Dossier predisposto dall’Ufficio Studi del Parlamento.

²⁷ Per Pizzorusso, peraltro - cfr. A. PIZZORUSSO, *Garanzie costituzionali*, sub art. 135, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Zanichelli-Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1981, 154 ss. - l’elezione dei giudici aggregati rappresenta anche una forma di partecipazione diretta del popolo all’amministrazione della giustizia, ai sensi dell’art. 103, comma 3, Cost.

Può aggiungersi, poi, che il carattere prevalentemente politico del giudizio si evince anche dalla previsione per la quale i giudici aggregati devono essere in ogni caso il numero superiore rispetto agli altri componenti del collegio giudicante (cfr. art. 26, comma 2, della legge n. 20/1962).

²⁸ Cfr. A. PIZZORUSSO, *Garanzie costituzionali*, sub art. 135, cit., 154.

Ora, se Pizzorusso riteneva irrazionale l'elezione/sorteggio dei giudici aggregati, che pure può, come detto, essere giustificata in linea di principio come punto di equilibrio tra istanze concorrenti, quella stessa irrazionalità diviene assolutamente "irrecuperabile" nel caso dell'elezione-sorteggio dei componenti laici del C.S.M.

Il sorteggio è del tutto incompatibile con la *ratio* della presenza dei laici all'interno del C.S.M., la quale si fonda sull'esigenza di assicurare, per dirla con la Corte costituzionale²⁹, la "costante saldatura di tale organo con l'apparato unitario dello Stato", ovvero il collegamento di esso con il mondo esterno, con la società civile; ciò che giustifica, per la designazione di tali componenti, accordi tra le forze politiche presenti in Parlamento, finalizzati a preservare, per quanto possibile, il pluralismo delle voci.

Ora, il sorteggio snatura del tutto questa ragion d'essere senza assicurare nessun altro interesse meritevole di essere preso in considerazione.

Il C.S.M. potrebbe risultare composto da membri laici inizialmente eletti con un criterio di tendenziale proporzionalità tra le diverse culture politiche ma poi distribuiti all'interno dell'organo, attraverso il sorteggio, in modo del tutto casuale.

Si tratta, a prima vista, di un'operazione illogica, che di fatto finisce per mortificare il Parlamento come luogo del confronto politico, prestando altresì il fianco a critiche di politicizzazione del C.S.M. anche più penetranti di quelle attuali.

8. In conclusione

Concludo ricordando ancora Alessandro Pizzorusso, che, in vista di alcune proposte di riforma della legge elettorale riguardanti la componente togata del C.S.M., tese ancora una volta a combatterne la presunta politicizzazione e successivamente concretizzatesi con l'approvazione della legge n. 74/1990, poi più volte modificata, commentava in modo sconcolato ma lucido: "giorni bui si annunciano per il modello italiano di ordinamento giudiziario che si è venuto costruendo intorno al C.S.M."³⁰.

In quell'occasione, per una sorta di eterogenesi dei fini, le cose andarono diversamente da quanto Pizzorusso aveva temuto; o meglio, andarono diversamente rispetto allo scopo che il legislatore si era prefigurato con quella riforma. La legge elettorale del '90, infatti, approvata con la quasi esclusiva finalità di diminuire il peso delle correnti in vista della formazione del Consiglio superiore della magistratura, sortirà l'effetto contrario, rendendo ancora più decisivi gli apparati associativi³¹.

Ora, però, siamo dinanzi a una riforma di rango costituzionale e di larga portata; e dunque, le ragioni di apprensione, anche per i motivi sopra richiamati, appaiono del tutto giustificate.

Malgrado ciò, la riforma contiene alcuni elementi che potrebbero in effetti produrre conseguenze diverse da quelle immaginate dai suoi promotori.

In particolare, l'idea di prevedere in Costituzione un Consiglio superiore della magistratura dedicato in via esclusiva alla gestione della carriera dei magistrati requiranti - che, per inciso,

²⁹ Cfr. Corte cost., [sent. n. 142 del 1973](#), ove si precisa che la presenza dei laici, unitamente alla scelta di affidare la presidenza dell'organo al Capo dello Stato, sono soluzioni volte ad «evitare che l'ordine giudiziario abbia a porsi come un corpo separato»; ragione per la quale, osserva ancora la Corte costituzionale, «sono stati predisposti, perciò, accorgimenti idonei ad attuarne e mantenerne una costante saldatura con l'apparato unitario dello Stato, pur senza intaccarne le proclamate e garantite autonomia e indipendenza.

³⁰ A. PIZZORUSSO, *Problemi definitivi e prospettive di riforma del C.S.M.*, in *Quad. cost.*, 1989, 471 ss.

³¹ Cfr. G. FERRI, *Magistratura e potere politico*, Cedam, Padova, 2005, 36.

sono un numero assai più ridotto di quelli giudicanti - finirà per attribuire un rilievo costituzionale autonomo alle loro “istanze” di autonomia e, in definitiva, comporterà un netto rafforzamento del ruolo del pubblico ministero nel sistema³².

Dalla prospettiva dei riformatori - e forse non solo dalla loro - sarebbe davvero un paradosso³³.

Il tempo ci fornirà una risposta.

³² In analogo senso, cfr. N. ZANON, *Perché non è bene avere un altro CSM*, in [AIC](#), La lettera n. 10/2024.

³³ E ciò, per inciso, a fronte invece della scelta del Parlamento, almeno fino ad oggi, di ignorare le richieste, a più riprese avanzate dal Consiglio Nazionale forense e concretizzatesi in passato in alcune proposte di legge costituzionale (v., ad esempio, le proposte nn. 1199 e 1719 del 2019), volte a dare rilevanza costituzionale, attraverso una modifica dell'art. 111, al ruolo dell'avvocato, nel senso di introdurre nella Carta un esplicito riconoscimento della sua fondamentale funzione pubblica.

In argomento cfr. G. COMAZZETTO - F. DONÀ, *L'avvocato e il diritto di difesa nella Costituzione e nella Cedu*, in G. Bergonzini, L. Locatelli e G. Tieghi (a cura di), *Etica, deontologia e tecnica dell'avvocato*, Giuffrè, Milano, 2023, 71 ss.

Il sorteggio per la componente togata del CSM: un *leitmotiv* sempre attuale

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive: il sorteggio ieri e oggi. - 2. Gli effetti della riforma. - 2.1 Sull'erosione della rappresentatività. - 2.2 Il paralogismo dell'argomento "dell'uno vale uno". - 2.3 Il rischio di una tendenza alla deresponsabilizzazione. - 3. Brevi note conclusive.

ABSTRACT: *This article examines the introduction of random selection in the appointment of the judicial members of the two CSM, as proposed in the context of the constitutional reform. The analysis begins with a brief overview of past proposals regarding the use of random selection as a selection mechanism. It then explores the potential consequences of this reform on the selection process of council members, with particular attention to the body's representativeness, which could be significantly weakened, as well as its legitimacy, authority, and competence, all of which may be substantially undermined. In conclusion, the study acknowledges the deep crisis affecting the Italian judiciary and the challenges faced by electoral reforms in their attempts to improve its functioning. At the same time, it highlights both the limitations of the proposed reform in addressing systemic issues and the risk of generating new ones, as well as its potential to profoundly alter the very nature of the CSM.*

1. Considerazioni introduttive: il sorteggio ieri e oggi

«Nella realtà [...] sono germinate divisioni, correnti, organizzazioni plurime, ormai diventate strumenti indispensabili ed insostituibili per il concorso alle elezioni all'altissimo organo. Oggi, un magistrato che non appartiene ad una delle correnti organizzate - e si sa benissimo quali disastrose conseguenze porta inevitabilmente con sé il frazionismo che degenera in organismi in cui la faziosità diventa norma di esistenza - non può sperare di essere eletto od ambire alla elezione. [...] In relazione a quanto precede appare opportuno introdurre nel Consiglio superiore della magistratura stesso magistrati di nomina non elettiva ed a tal fine la soluzione più valida appare quella del sorteggio [...]. Ciò in quanto l'inesistenza di vincoli, per questi magistrati, con gruppi costituenti la base elettorale conferirebbe ad essi una maggiore indipendenza e quindi favorirebbe la possibilità di rendere meno politicizzato l'organo di autogoverno della magistratura».

È quanto si leggeva nella relazione di accompagnamento alla proposta di revisione costituzionale del 1971, presentata dal Movimento Sociale Italiano, ma che potrebbe tranquillamente essere riferita all'oggi.

Il rimedio del sorteggio è tornato, ancora una volta, prepotentemente al centro del dibattito pubblico come «un fiume carsico che appare e scompare»¹, nuovamente presentato come unico rimedio atto a scongiurare le degenerazioni del correntismo. Il disegno di legge di riforma costituzionale – approvato in tempi rapidissimi, in prima deliberazione e in totale

* Dottoranda in Scienze giuridiche – Curriculum “Teoria dei diritti fondamentali, giustizia costituzionale, comparazione giuridica, diritto e religione”, Università di Pisa.

¹ Così N. ROSSI, *Il sorteggio per i due CSM e per l'Alta Corte disciplinare. Così rinascono corporazione e gerarchia*, in [Questione Giustizia](#), 30 maggio 2024.

assenza di emendamenti alla Camera², e ora all'esame del Senato (d.d.l. n. S. 1353) – dispone, tra le altre modifiche, la riforma dell'art. 104 Cost. (art. 3) e dell'art. 105 Cost. (art. 4), prevedendo, in entrambi i casi, la costituzionalizzazione del metodo del sorteggio per la designazione dei membri, laici e togati, dei due (futuri) Csm e dell'Alta Corte disciplinare. Il testo della riforma rinvia a una futura legge ordinaria tanto il numero dei membri, quanto le procedure di selezione. Le concrete modalità di funzionamento dello strumento, pertanto, sono in parte ancora ignote.

Il presente contributo avrà ad oggetto esclusivamente la previsione dell'istituto del sorteggio per la componente togata dei Consigli, limitandosi ad un riferimento alla componente laica e all'Alta Corte solamente per limitati aspetti correlati.

La tecnica del sorteggio per la composizione dell'organo di autogoverno della magistratura affonda le proprie radici, come anticipato, nella proposta del 1971³, che ne proponeva il ricorso esclusivamente per una parte dei membri togati. Nel corso del tempo è poi riemerso sotto nuove sembianze: attraverso la forma del sorteggio degli eleggibili durante la XVI legislatura⁴; nella XVII legislatura mediante un disegno di legge costituzionale che prevedeva che i componenti del Consiglio venissero sorteggiati per un terzo tra i magistrati ordinari, per un terzo tra i magistrati amministrativi, contabili, tributari e militari, e per un terzo tra i cittadini aventi i requisiti per l'eleggibilità a giudice costituzionale⁵. È tornato poi ad imporsi all'attenzione pubblica, come noto, nel 2020, in seguito al c.d. scandalo delle nomine, con il disegno di legge governativo (Riforma Bonafede)⁶, che aveva, peraltro, sollevato fondati e unanimi dubbi di costituzionalità riguardo alla fonte prescelta⁷.

² Ancora una volta, deve prendersi atto di una significativa compressione del dibattito parlamentare, che risulta particolarmente preoccupante in un ambito come quello in esame, potenzialmente capace di influire sulla separazione dei poteri, e in cui sono stati sollevati, da più fronti, incluso lo stesso Csm, diversi rilievi riguardo ad alcuni profili irrazionali della disciplina.

³ Proposta di legge costituzionale «Modifica degli articoli 104, 105, 107 della Costituzione sulla funzione giurisdizionale» (C. 3568) del 23 luglio 1971.

⁴ Disegno di legge costituzionale «Riforma del Titolo IV della Parte II della Costituzione» (C. 4275) del 7 aprile 2011.

⁵ Disegno di legge costituzionale «Modifica dell'articolo 104 della Costituzione per l'elezione dei componenti del Consiglio superiore della magistratura mediante sorteggio» (S. 1547) del 30 giugno 2014.

⁶ Disegno di legge «Deleghe al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario e per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario militare, nonché disposizioni in materia ordinamentale, organizzativa e disciplinare, di eleggibilità e ricollocamento in ruolo dei magistrati e di costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura» (C. 2681). Originariamente il disegno di legge prevedeva, all'art. 21, che i componenti di tutte le commissioni del Consiglio dovessero essere identificati attraverso l'estrazione a sorte. Tale previsione è stata soppressa nel corso dell'*iter legis* (l. n. 71 del 2022) durante l'esame in sede referente.

⁷ La lettera dell'art. 104 Cost., infatti, prevede espressamente che i due terzi dei membri togati componenti il CSM siano eletti da parte di tutti i magistrati tra gli appartenenti alle varie categorie. Pertanto, la designazione attraverso il sorteggio dovrebbe, necessariamente, essere prevista da una legge di revisione costituzionale. Sul punto, v. *ex multis*, N. ROSSI, *Il punto (provvisorio) sui progetti di riforma del Consiglio superiore della magistratura*, in *Questione Giustizia*, n. 1 del 2002, 41 ss.; G. Ferri, *Magistratura e potere politico*, Cedam, Padova, 2005, 167; G. TAMBURINO, *CSM, Sistema elettorale, Sezione disciplinare*, in *Giustizia Insieme*, n. 1-2 del 2011, 105; G. SCARSELLI, *Il Consiglio superiore della magistratura*, in G. Grasso (a cura di), *Dieci anni di riforme dell'ordinamento giudiziario*, in *Foro it.*, 2016, V, 157; G. SCARSELLI, *La riforma del CSM*, in G. Ferri, A. Tedoldi (a cura di), *L'ordinamento giudiziario a dieci anni dalla legge n. 150 del 2005*, E.S.I., Napoli, 2016, 200; N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Zanichelli, Bologna, 2019, 5ª ed., 40 s.; C. SALAZAR, *Questioni vecchie e nuove sul sistema elettorale del Csm*, in *Giudicedonna*, 2 marzo 2019, 4 ss.; R. ROMBOLI, *Quale legge elettorale per quale CSM: i principi costituzionali, la loro attuazione e le proposte di riforma*, in *Questione Giustizia*, 25 maggio 2020, 23; M. LUCIANI, *Il sistema di elezione dei componenti togati del CSM*, in *Questione*

Figlio di un'insofferenza generalizzata, abilmente cavalcata dalle istanze populiste, il sorteggio, in passato, emergeva chiaramente come uno strumento cui ricorrere per delegittimare i componenti sorteggiati e, di conseguenza, per ridurre il peso istituzionale dell'intero Consiglio e dell'ordine giudiziario. Oggi, al contrario, forte del clima di tensione e di una diffusa e crescente sfiducia da parte dell'opinione pubblica nei confronti della magistratura – acuitizzati in occasione di episodi inopportuni e di veri e propri scandali – viene presentato come una riforma indispensabile per garantire l'indipendenza e, dunque, il buon funzionamento dell'organo e di un ordine giudiziario “depoliticizzato”, in grado di operare al riparo dalle degenerazioni del correntismo⁸. In sintesi, sembra che il sorteggio abbia cambiato volto, trovando oggi un consenso più esteso anche in seno alla magistratura e incontrando meno ostacoli. Tuttavia, nella sostanza, la sua natura appare, come più avanti si dirà, del tutto inalterata.

2. Gli effetti della riforma

Lo scopo – dichiarato – della riforma è, ancora una volta, il contrasto ai «mali endemici»⁹ del Csm, ossia la “correntocrazia” e la conseguente, presunta eccessiva politicizzazione dell'organo.

Nella relazione di accompagnamento alla proposta viene sottolineato che i due nuovi Consigli sarebbero «sovrapponibili tra loro – per caratteristiche, funzioni e garanzie – e anche all'attuale Consiglio superiore, con una soluzione idonea a garantire appieno l'indipendenza di entrambe le magistrature anche nel nuovo assetto delle carriere separate». Si tratterebbe, in altre parole, di una riforma che si porrebbe in perfetta continuità con i principi costituzionali e con la natura propria dell'organo. Tuttavia, l'introduzione del sorteggio come metodo di designazione dei componenti togati del collegio risulta, di fatto, in grado di stravolgere il modello di Csm delineato dal Costituente, annichilendone la struttura democratica e rappresentativa, con conseguenze che, trascendendo largamente le ragioni politiche addotte nella riforma, finiscono per incidere non solo sulla formazione ma anche sul funzionamento del Consiglio e, dunque, sull'intero sistema di governo autonomo della magistratura¹⁰.

2.1. Sull'erosione della rappresentatività

Bersaglio principale che si intende colpire attraverso l'estrazione a sorte della componente togata del Csm sono, naturalmente, le c.d. correnti, «descritte come strumenti della politicizzazione della magistratura e [...] individuate come le cinghie di trasmissione del

[Giustizia](#), 23 luglio 2020, 5 ss.; G. D'AMICO, *I difetti dell'attuale sistema elettorale: una prospettiva per il futuro prossimo che non metta a rischio l'autonomia della magistratura*, in B. Bernabei, P. Filippi (a cura di), *Migliorare il CSM nella cornice costituzionale*, Cedam, Padova, 2020, 37; F. DAL CANTO, *Le prospettive di riforma elettorale del Consiglio Superiore della magistratura*, in [Rivista del Gruppo di Pisa](#), n. 1 del 2021, 17; G. SANTALUCIA, *I sistemi elettorali nella storia del CSM: uno sguardo d'insieme*, in [Giustizia Insieme](#), 10 ottobre 2020.

⁸ In tale contesto, il sorteggio si iscrive a pieno in quei processi di selezione casuale che riflettono una precisa scelta di «a-razionalità» «di segno polemico». Così A. ZEI, *Il diritto e il caso. Una riflessione sull'uso del sorteggio nel diritto pubblico*, Jovene, Napoli, 2023, 3, 276.

⁹ R. ROMBOLI, *Le modifiche alla legge elettorale del Csm nel disegno di legge “Bonafede”: la nuova figura del “candidato per caso”*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), n. 4 del 2020, 505.

¹⁰ N. URBINATI, L. VANDELLI, *La democrazia del sorteggio*, Einaudi, Torino, 2020, 6, i quali sottolineano come il sorteggio tocchi «non solo il tema della selezione dei governanti, ma anche quello dei modi i cui questi governano, assumono scelte e decisioni di governo».

sistema autoreferenziale di potere su cui si baserebbe oggi – a partire dal controllo sul Csm – l'intera gestione dell'organizzazione degli uffici giudiziari e della distribuzione dei rispettivi incarichi direttivi»¹¹.

L'esistenza dell'associazionismo giudiziario¹², lungi dal dover essere considerato «fenomeno di per sé meritevole di essere demonizzato»¹³ nel «prisma deformante della "politicizzazione"»¹⁴, appare, nello Stato costituzionale, del tutto «coerente con il modello di società dall[o] stess[o] presupposto»¹⁵.

Il tema della rappresentatività del Consiglio è stato oggetto di ampie e approfondite riflessioni in dottrina. Essa deve intendersi, come noto, non quale rappresentanza politica, del tutto avulsa da un organo di garanzia, né come «rappresentanza in senso privatistico», e nemmeno come «rappresentanza sindacale», ossia degli interessi dell'ordine giudiziario¹⁶. In questo senso si esprime, già nella [sentenza n. 142 del 1973](#), anche il giudice costituzionale, escludendo esplicitamente che «il Consiglio superiore rappresenti, in senso tecnico, l'ordine giudiziario, di guisa che, attraverso di esso, se ne realizzi immediatamente il cosiddetto autogoverno». Tuttavia, l'indispensabile «"composizione rappresentativa"» e pluralista¹⁷ del Csm, nonché la sua «valenza "politica"»¹⁸, anziché risultare in contrasto con la funzione di garanzia¹⁹, emergono come un elemento ad essa complementare²⁰.

Il pluralismo culturale, imprescindibile sul piano costituzionale, che permea la magistratura autonoma e indipendente, e che, fisiologicamente, si rinviene riflesso nelle correnti, ossia quelle «libere, trasparenti associazioni di magistrati, strutturate con organismi direttivi, quote di adesione e strumenti di comunicazione, che si formano sulla condivisione di una concezione del sistema di giustizia e delle riforme da proporre»²¹, deve poi necessariamente rispecchiarsi anche nella composizione dell'organo previsto per garantirne l'indipendenza²².

¹¹ Così E. GROSSO, *Pluralismo giudiziario e correntismo nell'attuale crisi della magistratura*, in [Costituzionalismo.it](#), n. 1 del 2022, 22.

¹² Per una ricostruzione delle origini delle correnti della magistratura italiana e delle motivazioni professionali e ideali alla base del fenomeno dell'associazionismo giudiziario v., *ex plurimis*, G. MELIS, *Le correnti nella magistratura. Origini, ragioni ideali, degenerazioni*, in [Questione Giustizia](#), 10 gennaio 2020.

¹³ R. ROMBOLI, *Le modifiche alla legge elettorale del Csm nel disegno di legge "Bonafede": la nuova figura del "candidato per caso"*, cit., 507.

¹⁴ M. VOLPI, *Le correnti della magistratura: origini, ragioni ideali, degenerazioni*, in [Rivista AIC](#), n. 2 del 2020, 361 ss., il quale considera tale tesi «semplicistica e sbagliata» e rinviene nei vari tentativi di riforma che hanno visto «sul banco degli accusati le correnti», a seguito degli eventi del 2019, «una lettura interessata e superficiale».

¹⁵ E. GROSSO, *Pluralismo giudiziario e correntismo nell'attuale crisi della magistratura*, cit., 27.

¹⁶ A. PIZZORUSSO, *Problemi definitivi e prospettive di riforma del C.S.M.*, in *Quaderni costituzionali*, 1989, ora in Id., *L'ordinamento giudiziario*, II, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, 1071 ss.

¹⁷ F. DAL CANTO, *Le prospettive di riforma elettorale del Consiglio Superiore della magistratura*, cit., 11. Medesime considerazioni in R. ROMBOLI, *Quale legge elettorale per quale Csm: i principi costituzionali, la loro attuazione e le proposte*, in [Questione Giustizia](#), 25 maggio 2020, 23.

¹⁸ F. DAL CANTO, *Le prospettive di riforma elettorale del Consiglio Superiore della magistratura*, cit., 10.

¹⁹ In tal senso, v. le considerazioni di S. MAZZAMUTO, *Per una riforma del sistema elettorale del Consiglio Superiore della Magistratura e della Sezione disciplinare*, in [Giustizia Insieme](#), n. 1-2 del 2011, 107 ss.

²⁰ R. ROMBOLI, *Le modifiche alla legge elettorale del Csm nel disegno di legge "Bonafede": la nuova figura del "candidato per caso"*, cit., 510 s.

²¹ E. BRUTI LIBERATI, *Le correnti ed il Csm*, in *Foro it.*, n. 5 del 2019, 129.

²² F. DAL CANTO, *Il Consiglio superiore della magistratura tra crisi e prospettive di rilancio*, in [Giustizia Insieme](#), 2 novembre 2021, il quale evidenzia che «il collegamento tra associazionismo giudiziario e designazione dei componenti togati trova la sua esclusiva ragione [...] proprio nella garanzia del pluralismo all'interno del collegio. In altre parole, i componenti togati non rappresentano (o non dovrebbero rappresentare) gli interessi delle

La rappresentanza in seno al collegio, quindi, deve intendersi come espressione di una «“pluralità dei punti di vista”»²³, di quei molteplici «valori [di cui i giudici sono naturali depositari] in base ai quali debbono essere risolte le alternative proposte dall’impiego delle varie tecniche interpretative»²⁴. Rappresentanza, quindi, di un ruolo culturale composito assunto nel corso del tempo da parte della magistratura, che alimenta ed è a sua volta alimentato dalla cultura giuridica²⁵. In questi termini ed entro tali limiti, a fronte della complessità di funzioni e poteri attribuitigli, può e deve parlarsi di politicità del Consiglio, intesa quale sede in cui convergono il «complesso di criteri orientativi» e vengono definiti gli «indirizzi cui uniformare l’attività amministrativa» propria e degli organi da lui dipendenti²⁶. Le «opzioni *lato sensu* politiche» debbono necessariamente essere il risultato di un compromesso «tra impostazioni e visioni culturali chiamate a confrontarsi, presenti nella società (membri laici) e, con riguardo alla componente togata, presenti nella magistratura»²⁷.

Inoltre, assicurare nella massima misura possibile la rappresentazione del pluralismo di orientamenti, concezioni e prospettive nella designazione della componente togata appare funzionale a garantire l’indipendenza dei singoli giudici, non solo nei confronti degli altri poteri, ma anche rispetto allo stesso Consiglio²⁸.

Attraverso tale ricostruzione, dunque, la rappresentatività del Csm non solo appare compatibile con la Costituzione, ma si rivela indispensabile per l’esercizio delle sue eterogenee funzioni e per il ruolo di garanzia attribuitogli, secondo quella «piena ed utile integrazione» reciproca tra le due dimensioni²⁹.

Com’è ovvio, la designazione mediante lo strumento del sorteggio recide di netto ogni legame tra consiglieri e realtà sociale. Se un organo può dirsi rappresentativo per il sol fatto che i componenti risultino espressione di un voto da parte degli elettori³⁰, la negazione dell’elezione necessariamente finisce per obliterare, già in termini teorici, anche il suo carattere rappresentativo³¹. In altri termini, sovvertire il metodo di designazione dei membri di un organo comporta inevitabilmente un cambiamento radicale della sua stessa natura.

E, ancora, il mero affidamento alla sorte, in assenza di correttivi, elimina alla radice qualsiasi criterio utile a garantire, dal punto di vista concreto, una rappresentanza adeguata del corpo giudiziario, che ne rifletta la fisiologica e coerente complessità, compromettendo aspetti

associazioni alle quali sono eventualmente collegati, ma ciò non esclude che le regole elettorali sulla composizione dell’organo possano (o forse debbano) essere congegnate in modo tale da dare voce, per il tramite di tali associazioni, alla complessità degli orientamenti e delle idee che circolano all’interno del corpo giudiziario.

²³ E. GROSSO, *Pluralismo giudiziario e correntismo nell’attuale crisi della magistratura*, cit., 58.

²⁴ A. PIZZORUSSO, *Su alcune recenti proposte di riforma del C.S.M.*, in *Legalità e Giustizia*, 1984, ora in Id., *L’ordinamento giudiziario*, cit., 1058.

²⁵ A. PIZZORUSSO, *L’organizzazione della giustizia in Italia. La magistratura nel sistema politico e istituzionale*, Einaudi, Torino, 1999, ora in Id., *L’ordinamento giudiziario*, cit., 72 ss.

²⁶ Ivi, 116.

²⁷ F. DAL CANTO, *Verso una nuova legge elettorale del CSM: contrastare la lottizzazione preservando il pluralismo*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 16 luglio 2019, 3.

²⁸ A. PIZZORUSSO, *Problemi definitivi e prospettive di riforma del C.S.M.*, cit., 1069.

²⁹ R. ROMBOLI, *Le modifiche alla legge elettorale del Csm nel disegno di legge “Bonafede”: la nuova figura del “candidato per caso”*, cit., 510 s.

³⁰ In questo senso, M. LUCIANI, *Il sistema di elezione dei componenti togati del Csm*, cit., 6, il quale evidenzia che «l’elezione comporta sempre un rapporto rappresentativo, nel senso che attraverso l’eletto v’è fatalmente un *rispecchiamento* degli elettori nell’organo elettivo».

³¹ D’altronde, inequivocabilmente, «sorteggio e rappresentanza non sono [tra loro] compatibili», G. AZZARITI, *Appunti sulla riforma costituzionale della giustizia. Testo dell’audizione sulla riforma del Titolo IV della Parte II della Costituzione (A.C. 4275), svolta presso la Camera dei Deputati (Commissioni Affari Costituzionali e Giustizia) il 1° giugno 2011*, in [Rivista AIC](#), n. 2 del 2011, 4.

fondamentali come la parità di genere – rischiando così di proseguire quella prassi che ha visto, nel corso del tempo, uno «squilibrio problematico» in tale ambito³² – o il rilievo delle diverse aree geografiche di provenienza dei consiglieri³³.

Ma v'è di più. La prima e più dirompente rottura del modello consiste nella circostanza che l'introduzione della selezione casuale dei componenti togati esprime una precisa volontà politica, ossia quella di trasformare la magistratura in un «corpo omogeneo» e indifferenziato, del tutto impermeabile alle diverse idealità e prospettive, con un conseguente depauperamento del principio democratico³⁴. I magistrati finirebbero così per regredire a meri funzionari, i quali, per tale ragione, non avrebbero alcuna esigenza di ravvisare nell'organo preposto alla loro amministrazione il riflesso delle loro eterogenee visioni³⁵. La completa rinuncia ad un sistema di designazione basato sulle capacità, unitamente alla negazione di una modalità decisionale che contempli anche una ricerca di compromesso tra le diverse prospettive – erodendo così la dimensione rappresentativa e politica – determina una significativa e preoccupante perdita di autorevolezza e legittimazione del Consiglio che, accompagnata da un conseguente ridimensionamento della sua funzione, rischia di degenerare in una deriva burocratica dell'intero corpo giudiziario.

2.2. Il paralogismo dell'argomento "dell'uno vale uno"

Deve, inoltre, rilevarsi sullo sfondo il paralogismo insito nell'argomento del principio "dell'uno vale uno" il quale, supponendo che «l'autogoverno, proprio per il suo rilievo costituzionale, deve costituire patrimonio fondamentale di ogni magistrato e appartenere ai suoi caratteri costitutivi»³⁶ e assumendo, pertanto, una sostanziale indifferenza circa gli esiti della composizione del Consiglio, determina una mortificazione sia della scelta da parte dei magistrati, sia della funzione del singolo consigliere. Una mortificazione che si manifesta, dunque, sia a monte, colpendo l'attuale elettorato attivo, sia a valle, incidendo sull'elettorato passivo.

Nella composizione del collegio, oltre all'impianto pluralistico sopra menzionato, assumono chiaramente, in via prioritaria, un ruolo di primaria importanza le qualità personali e professionali dei singoli candidati. La selezione casuale dei consiglieri assume come postulato la presunta incapacità dei titolari degli uffici giudiziari «di operare una scelta libera e razionale di chi mandare a svolgere funzioni molto delicate di garanzia»³⁷, di contribuire, quindi, attraverso l'esercizio del voto, «ad implementare l'autonomia e indipendenza di quegli uffici e, quindi, della magistratura nel suo complesso»³⁸. Così, ai magistrati, al contrario di tutte le altre categorie professionali, verrebbe negata, con effetti pregiudizievoli, discriminatori e, in virtù della rilevanza della posta in gioco, anche assai rischiosi, la possibilità

³² Sul tema cfr. ex multis B. PEZZINI, *La rappresentanza di genere in magistratura*, in [Questione Giustizia](#), 20 marzo 2023. Tuttavia, è opportuno considerare che la presenza delle donne in magistratura risulta, ad oggi, superiore rispetto a quella degli uomini. In tal senso, paradossalmente, il sorteggio potrebbe determinare un incremento, in termini percentuali, della presenza delle donne in seno al Consiglio.

³³ N. ROSSI, *Quale separazione delle carriere vuole la maggioranza di governo? Ciò che muta sotto la crosta del déjà vu*, in [Questione Giustizia](#), 30 settembre 2024.

³⁴ N. ROSSI, *Il sorteggio per i due CSM e per l'Alta Corte disciplinare*, cit.

³⁵ Ivi.

³⁶ Così si legge nella Relazione di accompagnamento al disegno di legge costituzionale, 3.

³⁷ G. SILVESTRI, *Indipendenza dei giudici e riforma del CSM*, in [federalismi.it](#), n. 15 del 2022, 4.

³⁸ S. BARTOLE, *L'assetto degli organi di amministrazione e giustizia disciplinare nel disegno di legge costituzionale n. 1917 sulla separazione delle carriere*, in [Rivista AIC](#), n. 10 del 2024.

di esprimere una preferenza in un contesto istituzionale «che resta incentrato su sistemi di rappresentanza e di amministrazione decisi attraverso il voto»³⁹.

Per quanto concerne il secondo profilo, le diverse funzioni affidate ai consiglieri sono frutto, proprio in ragione della loro complessità e delicatezza, di libere scelte dei magistrati. Le qualità professionali, i talenti – criteri guida imprescindibili sia al momento dell'elezione sia nella scelta delle funzioni – sono propri e soggettivi e non attribuiti a tutti dal solo fatto di “essere un magistrato”. La distinzione esclusivamente in base alle funzioni ex art. 107, terzo comma, Cost. non è traducibile in una regola secondo la quale ciascun magistrato potrebbe svolgere ogni funzione indifferentemente.

Al contrario, l'affidamento alla sorte nella formazione del Consiglio trasformerebbe l'attribuzione delle diverse funzioni in meri carismi fortuiti, discendenti dal solo fatto di essere parte del ruolo giudiziario. Questa prospettiva oltre ad essere, essa sì, corporativa, mortifica ruoli, differenziazioni e competenze. Infatti, il tiro di dadi «realizza, secondo regola statistica, la scelta di consiglieri conformi alla capacità media dei magistrati» e in tale «capacità media [...] sicuramente non è compresa l'idoneità ad amministrare un organo come il Csm»⁴⁰. Una selezione determinata dal caso potrebbe pertanto comportare un'allarmante diminuzione di competenze e preparazione dei consiglieri. In tal senso, desta ancora maggiore preoccupazione l'asimmetria presente nel testo della riforma in merito ai requisiti. Infatti, mentre vengono previsti dei criteri di selezione sia per la componente laica dei Csm, sia per tutti i membri dell'Alta Corte disciplinare⁴¹, per quanto attiene alla componente togata dei due Csm la disposizione costituzionale si limita a prescrivere che il sorteggio dovrà effettuarsi «tra i magistrati giudicanti e i magistrati requirenti», senza specificare alcun tipo di condizione, enfatizzando così una possibile riduzione delle capacità e delle qualifiche dei futuri consiglieri.

A ciò si aggiunga che la previsione del sorteggio secco della sola componente togata, a fronte del sorteggio temperato dei laici – che consentirebbe al Parlamento di predisporre quantomeno la lista dei sorteggiabili e, di conseguenza, di procedere ad una prima selezione in base alle competenze – è in grado di «compromettere l'equilibrio dell'autogoverno». In altri termini, non può non emergere il pericolo di un «predominio della componente laica di estrazione politica su un'inesperta componente togata»⁴².

³⁹ N. ROSSI, *Il sorteggio per i due CSM e per l'Alta Corte disciplinare*, cit. Medesime considerazioni sono espresse da D. GALLO, *Il ddl Nordio e le altre proposte di riforma costituzionale dell'assetto giurisdizionale*, in [Questione Giustizia](#), 20 settembre 2024, e M. VOLPI, *Le correnti della magistratura: origini, ragioni ideali, degenerazioni*, cit., 369.

⁴⁰ G. TAMBURINO, *CSM, Sistema elettorale Sezione disciplinare*, cit., 105.

⁴¹ La riforma stabilisce i requisiti che la componente togata deve possedere per essere inclusa nell'elenco redatto dal Parlamento in seduta comune (pur senza la previsione di alcuna maggioranza qualificata) indicando quali qualità necessarie la qualifica di professore ordinario di Università in materie giuridiche ovvero di avvocato con almeno quindici anni di esercizio. Per quanto riguarda l'Alta Corte, invece, si prevede che i tre membri nominati dal Presidente della Repubblica e quelli sorteggiabili dall'elenco del Parlamento siano professori ordinari di università in materie giuridiche o avvocati con almeno venti anni di esercizio, e che i sei magistrati requirenti e giudicanti debbano avere almeno venti anni di servizio e debbano svolgere o aver svolto funzioni di legittimità. Quest'ultimo aspetto – la disomogeneità della componente togata all'interno dei due Csm e dell'Alta Corte – comporta, peraltro, il rischio di una gerarchizzazione o, comunque, un possibile effetto di intimidazione sul corpo dei magistrati, segnalato da N. ROSSI, *Il sorteggio per i due CSM e per l'Alta Corte disciplinare*, cit., e D. GALLO, *Il ddl Nordio e le altre proposte di riforma costituzionale dell'assetto giurisdizionale*, cit.

⁴² Preoccupazione espressa da P. FILIPPI, *La proposta di revisione che modifica l'assetto costituzionale della magistratura italiana*, in [Giustizia Insieme](#), 27 febbraio 2025. Medesima obiezione è sollevata da G. AZZARITI, *Più che separare le carriere, indebolire la giustizia*, Audizione alla I Commissione – Affari Costituzionali del Senato della Repubblica tenuta il 27 febbraio 2025 sui disegni di legge costituzionale nn. 1353 e 504 (Ordinamento

2.3. Il rischio di una tendenza alla deresponsabilizzazione

Oltre alle considerazioni sopra esposte, il sorteggio recherebbe con sé anche un patologico effetto, di immediata evidenza, di deresponsabilizzazione dei singoli consiglieri. I sorteggiati si vedrebbero, infatti, del tutto svincolati da ogni valutazione da parte degli “elettori” e, in tale contesto, ben potrebbero emergere, anche solo eccezionalmente, pericolose forme di protagonismi, ambizioni ovvero relazioni, interessi e ostilità personali, che rischierebbero di contaminare l’attività consiliare in misura maggiore rispetto alle logiche correntizie. Attraverso la possibilità che si instauri così una generale attività di gestione meno trasparente, tali distorsioni e irregolarità sarebbero, peraltro, di difficile verificabilità e potenzialmente ancor più incisive di quelle realizzate attraverso i canali dell’associazionismo⁴³.

3. Brevi note conclusive

Alla luce di quanto sino ad ora esposto, il sorteggio sembra configurarsi, ancora oggi, come uno strumento capace di alterare profondamente la natura dell’organo, così come originariamente disegnato dalla Costituzione, incidendo tanto nella fase di formazione, quanto nella sua concreta modalità di lavoro.

Sorge a questo punto il dubbio se tale meccanismo possa dimostrarsi realmente efficace per la sua apparente finalità, ossia quella di prevenire le degenerazioni derivanti dalle trattative correntizie, superando in tal modo le logiche di appartenenza e la “lottizzazione” degli incarichi direttivi. A tal proposito, si ritiene che, pur potendo offrire un contributo positivo sotto alcuni, limitati aspetti, poiché la sorte è cieca, tale valutazione non possa essere affermata con certezza in via aprioristica.

Anzitutto, non appare affatto scontato che l’affidamento alla sorte diminuirebbe il peso delle correnti nella fase di formazione del collegio. Le stesse, infatti, punterebbero «a conquistare il maggior numero di seguaci, allo scopo di incrementare le proprie *chances* nei sorteggi»⁴⁴. I magistrati appartenenti ad una stessa corrente, ovvero portatori di una medesima posizione culturale, ben potrebbero, ad esempio, risultare in netta superiorità numerica. E, ancora, seguendo questa logica fino alle sue conseguenze estreme, potrebbero risultare sorteggiati soggetti appartenenti ad un’unica corrente, determinando così una composizione monolitica dell’organo. Inoltre, le ingerenze e l’influenza provenienti dal mondo dell’associazionismo giudiziario potrebbero spostarsi, intensificandosi, dalla fase costitutiva a quella operativa, ossia dal momento della composizione dell’organo a quello del suo funzionamento.

giurisdizionale e Corte disciplinare), in [Questione Giustizia](#), 12 marzo 2025, punto 3.2. N. ROSSI, *Quale separazione delle carriere vuole la maggioranza di governo*, cit., scrive, in proposito, di un «sorteggio asimmetrico» poiché «affidato interamente al caso per i togati e circoscritto nell’ambito di una platea selezionata per i membri laici».

⁴³ Per tutte queste considerazioni, cfr. G. SILVESTRI, *Consiglio superiore della magistratura e sistema costituzionale*, in [Questione Giustizia](#), 4, 2017; V. SAVIO, *Come eleggere il CSM, analisi e proposte: il sorteggio è un rimedio peggiore del male*, in [Questione Giustizia](#), 26 giugno 2019; N. ROSSI, *Il sorteggio per i due CSM e per l’Alta Corte disciplinare*, cit., E. GROSSO, *Pluralismo giudiziario e correntismo nell’attuale crisi della magistratura*, cit., 47 s.; N. URBINATI, L. VANDELLI, *La democrazia del sorteggio*, cit., 164.

⁴⁴ G. SILVESTRI, [Audizione informale](#) del Prof. Gaetano Silvestri dinanzi all’Ufficio di Presidenza della Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, avente ad oggetto i Ddl nn. 1353 e 504 (Ordinamento giurisdizionale e Corte disciplinare), 25 febbraio 2025, 3.

Inoltre, come si è tentato di argomentare, è necessario riconoscere che il sorteggio da un lato «non potrebbe contrastare gli altri fattori inquinanti dell'attività consiliare»⁴⁵, dall'altro potrebbe generarne di ulteriori.

Al tempo stesso, appare tuttavia innegabile che «le logiche legate alla competizione elettorale [...] non [abbiano] offerto buona prova di sé»⁴⁶, fino ad ora. Il susseguirsi di leggi elettorali per la designazione dei membri togati, a partire dal 1958, conferma tale dato, così come la circostanza per cui nessun sistema elettorale ha mai permesso l'elezione di magistrati slegati dalle correnti. E non può non condividersi l'idea per cui il pluralismo culturale della magistratura non può essere appannaggio esclusivo dell'associazionismo giudiziario⁴⁷.

Per concludere, se, come efficacemente affermato da autorevole dottrina, nella composizione togata dell'organo deve compiersi un «bilanciamento fondamentale tra conservazione del pluralismo ideale e culturale e valorizzazione delle capacità e dell'indipendenza dei singoli magistrati»⁴⁸, con l'opzione del sorteggio si affidano al caso sia l'uno sia l'altro aspetto essenziale, esponendo così entrambi al rischio di un completo invalidamento, attraverso una rappresentazione del tutto infedele del corpo giudiziario e la compromissione della competenza del Consiglio.

L'insufficienza della sola riforma del sistema elettorale nel limitare i fenomeni degenerativi nell'attuale crisi della magistratura – che richiederebbe, al contrario, «uno sforzo culturale della [stessa] [...] in direzione di una riconduzione delle correnti nell'ambito del pluralismo ideale e politico-istituzionale»⁴⁹ – non può valere, insomma, a giustificarne la sua totale negazione.

⁴⁵ G. FERRI, *Crisi del Consiglio Superiore della Magistratura e prospettive di cambiamento della composizione e del sistema elettorale*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, n. 2 del 2021, 16.

⁴⁶ Cfr. Relazione di accompagnamento al disegno di legge costituzionale, 3.

⁴⁷ Così F. DAL CANTO, *Le prospettive di riforma elettorale del Consiglio Superiore della magistratura*, cit., 11.

⁴⁸ Cfr. G. SILVESTRI, *Consiglio superiore della magistratura e sistema costituzionale*, cit. e R. ROMBOLI, *Quale legge elettorale per quale Csm: i principi costituzionali, la loro attuazione e le proposte*, cit., 25.

⁴⁹ G. SILVESTRI, *Consiglio superiore della magistratura e sistema costituzionale*, cit. Un simile mutamento culturale, che non sembrerebbe verificarsi spontaneamente, potrebbe essere opportunamente indirizzato. V. in proposito la proposta di A. MORRONE, *Riformare il CSM: e se provassimo a istituzionalizzare le correnti?*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), n. 4 del 2021, 488 ss., il quale suggerisce di tentare la via di «istituzionalizzare il correntismo della magistratura per addomesticarlo giuridicamente, come si dovrebbe fare nei confronti di qualsivoglia potere di fatto operante nello spazio pubblico».

Brevi riflessioni sul pubblico ministero e le recenti prospettive di riforma

ABSTRACT: This contribution briefly addresses the role of the public prosecutor in recent reform proposals. Following a concise overview of certain issues related to the selection and regulation of the activities of heads of Prosecuting Offices by the Superior Council of the Judiciary (CSM), the essential outlines of the reform concerning the separation of careers between public prosecutors and judges are presented, outlining the most relevant critical issues, observed from the perspective of a personal, long-standing experience in the role of public prosecutor.

Un minuto dell'intervento va speso per i ringraziamenti ai costituzionalisti pisani che, in memoria del Prof. Pizzorusso, ci hanno abituato a questi preziosi momenti di riflessione sull'ordinamento giudiziario, svolti in modo pacato e al riparo dalle posizioni neoideologiche che in questo momento vanno per la maggiore. Le quali riguardano i soggetti del processo non meno che il diritto sostanziale. Su questo secondo fronte penso, solo una rapida citazione, per non andare fuori tema, all'*abolitio criminis* dell'abuso d'ufficio e ai pericolosi spazi di irrilevanza penale che essa ha lasciato.

Ma stiamo nel tema. Il pubblico ministero, quindi. Rispetto al quale mi limito a poche semplici considerazioni.

Mi soffermo anzitutto su alcune attuali criticità che traggio agevolmente dalla mia risalente esperienza di pubblico ministero nelle sue varie declinazioni: primo grado, secondo grado e direttivo. Premetto che ho sempre considerato il Consiglio Superiore della Magistratura come il primario punto di riferimento e di sintesi nell'attuazione dei sovrani ed irrinunciabili principi dell'autogoverno. Cosicché le polemiche che lo hanno di recente caratterizzato sono state per me, come per molti, fonte di amarezza e preoccupazione.

Ciò posto, confesso, rimanendo nell'orizzonte del pubblico ministero, di aver sempre avuto ampie riserve sul costante utilizzo, da parte di ciascun Consiglio, e anche più volte nella medesima consiliatura, dello strumento della circolare, per così dire, *omnibus*, allo scopo di normare, ogni volta con ipotetici accenti di novità, il funzionamento delle procure e le competenze del procuratore.

È chiaro a tutti che il tema è nevralgico e che non è certo il caso di evocare una sorta di *deregulation* anni '70; tuttavia è un fatto che, a volte, l'eccessiva scomposizione e formalizzazione di talune competenze rischia di creare più confusione che altro: complica le relazioni interne, crea seri problemi di comunicazione (più di quanti già la stessa legge non ne causi), e, infine, tende, in una parola, a burocratizzare il lavoro dell'Ufficio. Provocatoriamente, ma è solo una provocazione, sottolineo, si potrebbe dire, pensando a chi ha l'onere dell'esercizio delle funzioni direttive, che il Consiglio finisce per sembrare così incerto rispetto alla migliore scelta dei capi degli Uffici che, dopo essersi dedicato a questo difficile compito, colloca costoro in spazi molto angusti e in corridoi molto stretti.

Sennonché, se qualche vizio di scelta, talvolta, può pure esserci (chi non sbaglia), l'unica soluzione, più che quella di impegnare capi e Uffici con gli adempimenti più disparati, trovo che non possa non consistere nell'affinare al massimo quella scelta: rifacendosi, peraltro, a

* Già Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Pisa, componente del Consiglio di amministrazione dell'Università di Pisa.

criteri semplici, facilmente orientativi, che abbiano il loro punto di inferenza nella stretta logica per cui, per dirigere bene un Ufficio che ha, come fine primario, non tanto quello di riflettere in generale sulla giurisdizione, o di impegnarsi in attività più o meno collaterali, quanto quello, più specifico, di fare buone indagini e impiantare seri processi nell'ordinato e proficuo esercizio dell'azione penale, occorre aver dato prova, non sporadica, di aver fatto, bene, a livello individuale, tutte queste cose. Con un occhio anche a qualche risultato ottenuto, mi spingerei ad affermare.

Poi ci sono, ben più delicati e preponderanti, gli aspetti esogeni, per così dire. Possiamo convenientemente limitare il tema, notevole e decisivo, alla *vexata quaestio* della separazione, su cui molto si è già detto, che viene presentata, dal governo, come la vera riforma della giustizia. In effetti, chi si occupa di giurisdizione sul campo sa bene quali e quanti siano i temi su cui varrebbe la pena impegnarsi allo scopo di ottenere una giustizia più rispondente ai bisogni della comunità. Tuttavia non si può negare che la prospettata separazione sia realmente una riforma, non so quanto grande, ma certamente molto incisiva, almeno sul piano dei principi. Lo è perché essa costituisce un punto di non ritorno rispetto all'attuale assetto della giurisdizione penale; e lo è perché, conseguentemente, possiede un necessario respiro costituzionale; che, peraltro, è il caso di sottolinearlo, sembra molto gradito ai promotori della riforma, nella prospettiva di un necessario passaggio referendario che, come si è letto, sarà in realtà un modo per chiedere ai cittadini cosa pensano, non tanto dei tecnicismi della separazione, quanto della giustizia in generale e di chi l'amministra. Niente di più improprio, ma, allo stesso tempo, niente di più certo nell'esito.

Mi viene richiesto di dire qualcosa su questo spinoso argomento dall'angolo di visuale del pubblico ministero. E lo faccio volentieri, parlando naturalmente da vecchio pubblico ministero, che affonda le proprie esperienze nel cosiddetto vecchio rito, una sorta di paleolitico giudiziario.

Anzitutto la questione terminologica. Che ci azzeccano, per usare un modo di dire spicciolo e molto noto, le carriere. Concetto prevalentemente aziendalistico, mi pare, buono per distinguere il settore amministrativo dal commerciale. Le quali poi, come si è detto fin troppo, sono già ampiamente divise, per la prevista difficoltà/impossibilità, nel tempo, di trasmigrare da una funzione all'altra.

Ed è bene che esse lo siano, pur nei limiti attuali. Voglio essere chiaro su questo punto, che non richiede, in verità, nessuna particolare concessione concettuale. Basta far parlare il sentimento del pubblico ministero. Il distacco dal giudice, la sua totale distanza da esso, sono, per il pubblico ministero, la migliore garanzia della oggettività del proprio impegno, o meglio dei risultati del proprio impegno.

Solo un giudice lontano e, diciamo ancora di più, impersonale ed estraneo garantisce fino in fondo, se posso usare questo termine, il pubblico ministero. D'altra parte si esercita l'azione penale, che so, a Pisa, dove è possibile e legittimo che uno conosca il proprio giudice, nel senso che sa chi è; più o meno come lo conoscono gli avvocati, in verità, anzi talvolta anche meno. Però è chiaro che il pubblico ministero deve fin dall'inizio lavorare per Firenze e poi ancora per Roma: luoghi in cui l'impegno iniziale andrà a finire in mani ignote, astrattamente ancora più rigorose nel valutare.

Sicché non è questo il punto, come dico ogni volta che si parla di questo argomento. L'ho già sentito anche qui, stamani, ma mi piace ripeterlo, dal mio punto di vista. Scongiurare la separazione significa in realtà salvare l'unicità della giurisdizione, che non è una banalità di carattere pratico, ma è un valore supremo, meritevole di tutela costituzionale. Significa, in altre parole, che il pubblico ministero deve essere procuratore di giustizia e di verità e non

procuratore di interessi, sia pure pubblici. È un punto delicatissimo, come è evidente a chiunque. Ed è chiaro che non possono apparire tranquillizzanti, in questo senso, affermazioni, anche autorevoli, le più disparate e stravaganti: come quella di chi afferma che l'eccesso di assoluzioni spiega perché occorre separare. La quale, non avendo alcun senso rispetto ad una ipotetica familiarità tra le parti pubbliche, perché anzi va esattamente nell'opposta direzione, sembra recuperare un minimo di coerenza solo nella prefigurazione che le iniziative del pubblico ministero debbano essere in qualche modo meglio disciplinate e controllate.

E c'è poi l'altro improbabile tema. Quello secondo cui solo la separazione è in grado di assicurare un'effettiva parità tra accusa e difesa. Come se la stessa non fosse già garantita, anche plasticamente, nel dibattimento, cioè nella sede deputata alla formazione della prova. Laddove, tuttavia, è bene sottolinearlo, le parti hanno obiettivi opposti. Il pubblico ministero quello di provare i fatti, in una tendenziale ricerca della verità, obbligatoria per legge. Il difensore quello di indubitare con ogni mezzo lecito gli argomenti d'accusa, a vantaggio esclusivo del proprio assistito, essendo del tutto esentato dal dovere di approfondire l'effettività degli accadimenti. Questione che interessa solo il versante pubblico del processo, cioè il pubblico ministero e il giudice.

Concludo queste poche osservazioni con un breve passaggio su un argomento che è, suggestivamente, molto in voga in questo tipo di dibattiti. Legato all'improprietà, almeno dal mio punto di vista, di tirare un po' troppo per la giacchetta Falcone e Vigna, quali asseriti fautori della separazione. Non ho conosciuto Falcone: ho cominciato ad occuparmi di mafia dopo che Egli era morto, anzi, per certi aspetti, proprio a causa della sua morte. Mi limito a ricordare che molto si è detto sull'importanza, nelle successive indagini di mafia, delle sue iniziali esperienze di giudice civile. Vigna invece l'ho conosciuto piuttosto bene. In questo senso, devo dire, la sorte mi ha particolarmente favorito. Per cui penso di poter affermare con sufficiente consapevolezza che se talvolta Egli può essersi spinto a immaginare qualcosa che potesse assomigliare alla separazione, lo ha fatto soltanto nella prospettiva enunciata dal cosiddetto nuovo codice, quello dell'89, che Vigna ha materialmente scritto, nella parte del pm e della pg; sull'iniziale idea, direi entusiastica, di un pm finalmente epicentrico e protagonista. Il contrario esatto, quindi, d'un soggetto a rischio di qualsivoglia tipo di tutoraggio.

NICOLA D'ANZA *

**Il morbo atavico del modello italiano di ordinamento giudiziario.
Riflessioni brevi sull'evoluzione del carrierismo dirigenziale dal
fascismo al nuovo Testo Unico sulla dirigenza giudiziaria**

Sommario: 1. Il carrierismo dirigenziale quale fattore permanente di delegittimazione della magistratura e delle sue istituzioni. – 2. La lunga transizione dall'ordinamento giudiziario di derivazione napoleonica e l'abolizione della carriera. – 3. L'emersione di un nuovo modello di carriera dirigenziale. – 4. Il controllo giurisdizionale esercitato dal giudice amministrativo sugli atti di conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi. – 5. Il nuovo Testo Unico sulla dirigenza giudiziaria. Una nuova eterogenesi dei fini? – 6. Quale soluzione?

ABSTRACT: This paper discusses the problem of careerism in the context of the Italian judiciary, that is one of the major critical aspects of the Italian judicial system. Moreover, it focuses on the development of the regulation relating to the appointment procedures of court presidents and chief prosecutors. In particular, two issues are examined: the judicial review of the decisions of the Italian High Council for the Judiciary and the recent reform following the scandals which have occurred in the last few years. It will be highlighted the most critical issues and the prospects of reform. In the conclusions, some ideas on a concrete attempt to reform the sector will be set out.

1. Il carrierismo dirigenziale quale fattore permanente di delegittimazione della magistratura e delle sue istituzioni

«Non riusciamo ad esprimere una posizione unitaria nemmeno per le posizioni marginali e a me verrebbe da fare un invito ai relatori delle tre proposte, di dichiarare a chi *appartengono* i soggetti proposti»¹. In questi termini si è espresso il consigliere Andrea Mirenda nella seduta del *Plenum* del Consiglio superiore della magistratura del 12 marzo, contestando quello che ai più è apparso come l'ennesimo tentativo di lottizzazione condotto dalle correnti presenti nell'attuale consiliatura.

D'altra parte, è stato proprio lo scandalo che ha investito il C.S.M. nella primavera del 2019 a porre in evidenza la centralità assunta negli ultimi anni dalla materia del conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi nel consolidamento delle logiche correntizie e nell'intreccio tra interessi di natura corporativa e politico-partitica. A destare sconcerto non fu infatti solo l'opera di lottizzazione posta in essere dai portavoce delle stesse correnti ma, altresì (e forse soprattutto), l'apporto offerto a tale dinamica da esponenti di partito e, tra questi ultimi, finanche da un soggetto imputato nell'ambito di un procedimento penale avviato dalla Procura della Repubblica della quale si discuteva il rinnovo del vertice. Emergeva quindi un quadro allarmante, certamente non conforme ai fondamentali principi costituzionali che informano l'ordinamento giudiziario, nel quale il conferimento degli incarichi dirigenziali veniva a configurarsi quale terreno fertile per l'intreccio tra interessi di natura eminentemente

* Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale e pubblico, Università di Pisa.

¹ Estratto dell'intervento del consigliere Andrea Mirenda nella seduta del *Plenum* del Consiglio superiore della magistratura del 12 marzo 2025 nel corso della quale è stata approvata una delle tre diverse proposte di graduatoria formulate dalla Terza commissione per la designazione del Membro Nazionale e dell'Aggiunto presso l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (*Eurojust*).

corporativa e politica. D'altra parte, sarebbe del tutto riduttivo leggere tale vicenda esclusivamente come il prodotto dell'iniziativa dei singoli. Al contrario essa è, anzitutto, conseguenza diretta del processo di riforma avviato ormai un ventennio addietro². In questo senso, com'è stato efficacemente osservato, si ha oggi «l'impressione che questa uguaglianza dei magistrati sia oggi minacciata, insieme all'indipendenza interna, dalle molteplici forme di carriera e di carriere che sono state introdotte nel nostro sistema giudiziario, in assenza, forse, di una vera consapevolezza degli effetti nefasti che esse avrebbero prodotto sulla cultura e la mentalità dei giudici, sui loro rapporti all'interno dell'ordine giudiziario e, indirettamente, sulla giurisdizione. Mi riferisco ai pareri espressi dai Consigli giudiziari ai fini delle periodiche valutazioni della professionalità dei magistrati e, in essi, al ruolo decisivo dei capi degli uffici; al conseguente rafforzamento dei poteri dei dirigenti; alla corsa e alla competizione inevitabile e per così dire naturale, una volta abbandonato il criterio dell'anzianità, per l'affidamento degli uffici direttivi; all'energia profusa da molti magistrati nell'accumulazione, nei loro *curricula*, dei titoli più vari giudicati a tal fine rilevanti»³.

Nelle pagine che seguono si procederà quindi, sia pure sinteticamente, a ricostruire l'evoluzione del concetto di carriera nell'ambito dell'ordinamento giudiziario italiano e, in particolare, di quella che oggi a tutti gli effetti può essere definita in termini di carriera dirigenziale, sviluppando nell'ultima parte alcune riflessioni sull'avvenire.

2. La lunga transizione dall'ordinamento giudiziario di derivazione napoleonica e l'abolizione della carriera

Nell'ambito dell'ordinamento giudiziario di carriera e di carriere si discute storicamente in relazione alla "ordinaria" progressione dapprima nei gradi e poi nelle funzioni⁴.

Prima dell'entrata in vigore della Costituzione, il r.d. 30 gennaio 1941, n. 12 adottava un modello di tipo gerarchico, il quale assicurava una sostanziale deferenza verso i vertici della magistratura. In estrema sintesi, all'esame pratico per la promozione ad aggiunto giudiziario (consistente in prove scritte ed orali) si affiancavano i concorsi per esami o per titoli e gli scrutini per merito distinto o per merito, attraverso i quali si conseguiva la promozione a magistrato d'appello e a magistrato di cassazione. Come rilevava Alessandro Pizzorusso, «il RD n. 12/1941 disciplinò una magistratura composta da un corpo di pubblici dipendenti, aventi uno *status* professionale largamente simile a quello dei funzionari amministrativi e pertanto solo nominalmente indipendenti, non soltanto per effetto dell'assetto autoritario che il regime costituzionale vigente in Italia aveva assunto in quel tempo, ma anche (e forse soprattutto) per il fatto di essere inquadrati – secondo il modello francese – in una gerarchia

² Il riferimento è alla riforma Castelli-Mastella varata tra il 2005 e il 2007. Evidenzia M. GUGLIELMI, *Il CSM italiano e lo "scandalo delle nomine"*, in [Questione Giustizia](#), 20 dicembre 2022 che «sotto la spinta delle contraddittorie istanze provenienti dalla base (in parte critica, in parte proiettata verso nuove forme di carriere) l'autogoverno non è stato in grado di mettere in campo un progetto nuovo e - esaurito lo slancio verso l'attuazione della riforma del 2007- ha intrapreso un percorso di progressivo arretramento rispetto al suo ruolo di guida del cambiamento, assecondando il ripiegamento della magistratura verso nuove forme di corporativismo e l'attenzione agli incarichi, e ignorando i segnali più chiari di sfiducia e di disaffezione provenienti da suoi settori sempre più consistenti».

³ L. FERRAJOLI, *Associazionismo dei magistrati e democratizzazione dell'ordine giudiziario*, in [Questione Giustizia](#), 4, 2015.

⁴ La legge 24 maggio 1951, n. 392 (c.d. legge Piccioni) abolì infatti i gradi gerarchici che spaziavano dall'uditore giudiziario (grado VIII) al primo presidente della Corte di cassazione (grado I).

che aveva i suoi vertici nei capi dei singoli Uffici giudiziari, nella Corte di cassazione e nel Ministero della Giustizia»⁵.

L'entrata in vigore della Costituzione pose però ben presto l'esigenza di apportare modifiche a tale sistema, poiché esso appariva in palese contrasto, in particolare, con la disposizione di cui all'art. 107, comma 3, Cost., la quale fu fin da subito interpretata nel senso di precludere a un'organizzazione del corpo giudiziario eccessivamente gerarchizzata, ciò in funzione di garanzia dell'indipendenza interna del singolo magistrato.

Fu così che, a partire dai primi anni Cinquanta, venne progressivamente realizzato il processo di attuazione della previsione costituzionale poc'anzi citata, con il conseguente smantellamento del sistema verticistico e gerarchizzato delineato dalla normativa previgente. I primi interventi sul piano legislativo si tradussero, nella sostanza, in innovazioni puramente nominalistiche. La legge 24 maggio 1951, n. 392 (c.d. legge Piccioni) sopprime la gerarchia ordinata in base ai gradi e inquadra i magistrati in tre distinte "funzioni". Pochi anni dopo, la legge 4 gennaio 1963, n. 1 eliminò il "concorso per titoli" per la promozione a consigliere di corte d'appello ed a consigliere di cassazione, assegnando preponderanza alle cc.dd. promozioni per scrutinio e un ruolo, marginale, al concorso per esami.

Tuttavia, l'effettiva transizione al sistema di progressione a "ruoli aperti" fu determinata dall'approvazione della legge 25 luglio 1966, n. 570 (c.d. legge Breganze) e della legge 20 dicembre 1973, n. 831 (c.d. legge Breganzone) le quali, con riguardo alla nomina a magistrato di Corte d'appello e di Cassazione, abolirono il meccanismo delle promozioni per scrutinio e lo sostituirono con la valutazione svolta dal consiglio giudiziario e dal C.S.M. che, se positiva, determinava in via automatica la promozione per anzianità.

In tal modo, alla metà degli anni Settanta, riprendendo nuovamente le parole di Pizzorusso, sembrava «legittimo affermare che i numerosi interventi legislativi adottati in questo campo dal Parlamento, generalmente sotto la spinta delle componenti dell'associazionismo giudiziario che valutano questi problemi con mentalità essenzialmente sindacale, hanno bensì eliminato la vecchia gerarchia che si fondava sul controllo dei concorsi e degli scrutini da parte del nucleo dirigente della Corte di cassazione (e che favoriva quindi inevitabilmente fra i magistrati un conformismo di orientamento conservatore)»⁶.

Le riforme successive che hanno inciso sul sistema delle progressioni nelle funzioni non dirigenziali non hanno determinato la reviviscenza dell'antico assetto, fondato in ultima analisi sul controllo esercitato dal vertice della gerarchia giudiziaria. Al contrario, la riforma del 2005-2007 ha dato impulso al diverso e inedito problema rappresentato dalla c.d. carriera direttiva.

3. L'emersione di un nuovo modello di carriera dirigenziale

L'attuale quadro normativo in materia di conferimento di incarichi direttivi e semidirettivi è costituito essenzialmente dalla legge 24 marzo 1958, n. 195⁷, dall'art. 12 del d.lgs. n. 160/2006 e dal testo unico sulla dirigenza giudiziaria. Il legislatore, preso atto delle evidenti criticità emerse nel corso degli anni e soprattutto con lo scandalo della primavera del 2019,

⁵ A. PIZZORUSSO, *La riforma con legge ordinaria del titolo IV della Costituzione*, in AA. Vv., *La riforma dell'ordinamento giudiziario (tavola rotonda)*, in *Legislazione penale*, 2006, ora in Id., *L'ordinamento giudiziario*, vol. 1, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, 1125.

⁶ A. PIZZORUSSO, *L'organizzazione della giustizia in Italia*, 2ª ed., Einaudi, Torino, 1990, ora in Id., *L'ordinamento giudiziario*, vol. 1, cit., 57.

⁷ L'art. 11, commi 3 e 4 disciplinano i profili di natura procedurale.

con legge 17 giugno 2022, n. 71 ha delegato il governo a intervenire su tale disciplina⁸. Sotto il profilo procedimentale il conferimento di incarichi dirigenziali ha luogo tramite selezione (concorso per titoli) su posto vacante, alla quale è possibile accedere se in possesso della valutazione di professionalità richiesta. La quinta commissione del C.S.M., in sede referente, elabora una proposta, alla quale seguono l'acquisizione del parere del Consiglio giudiziario di provenienza, il concerto del Ministro della giustizia (per i soli incarichi direttivi), la delibera del *plenum* e infine il d.P.R. che formalizza l'assegnazione dell'incarico⁹.

La legge stabilisce, altresì, la natura *temporanea* degli incarichi dirigenziali, di talché al termine di un periodo di tempo di durata quadriennale si procede alla eventuale conferma dell'incarico per un eguale periodo¹⁰. La temporaneità è stata tuttavia riferita alla sede e non alla titolarità della funzione direttiva o semidirettiva, con conseguente sostanziale elusione della *ratio* ad essa sottesa¹¹.

Nel corso degli anni, tanto la giurisprudenza costituzionale quanto quella amministrativa hanno progressivamente chiarito taluni aspetti della disciplina. Così, ad esempio, è stato precisato che in caso di annullamento della delibera di nomina la circostanza che la Commissione sieda nella medesima composizione non integra un vizio di legittimità della stessa (in quanto la quinta commissione opera in sede referente). Oppure, ancora, si è precisato che il Ministro, in sede di concerto, non ha il potere di sindacare la decisione del C.S.M., ma può al più avanzare rilievi su profili rientranti nelle proprie prerogative¹².

È tuttavia noto che le maggiori criticità sono emerse sul terreno dei criteri di selezione. V'è anzitutto da sottolineare come l'intera materia del conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi sia assistita dalla garanzia costituzionale della riserva di legge di cui all'art. 108, comma 1, Cost., spettando quindi al legislatore, in linea di principio, dettare i criteri generali

⁸ In particolare, in attuazione delle previsioni di cui all'art. 2, comma 1 della legge n. 71/2022, l'art. 5, comma 5 dello schema di decreto legislativo introduce gli artt. da 46-*bis* a 46-*terdecies* del d.lgs. n. 160/2006 (collocati nel Capo IX intitolato "Incarichi direttivi e semidirettivi"). Il C.S.M., con delibera del 13 marzo 2024 reperibile sul suo sito internet, ha espresso il parere di propria competenza.

⁹ Lo schema di decreto legislativo sopra richiamato intende apportare talune modifiche di natura procedurale, attraverso l'introduzione nel testo del d.lgs. n. 160/2006 degli artt. 46-*bis* (modalità di presentazione delle domande e dei relativi allegati, nonché limiti per la presentazione di più domande), 46-*ter* (pubblicità e trasparenza delle procedure), 46-*quater* (modifiche relative all'ordine di trattazione e alla durata del procedimento), 46-*quinquies* (introduzione delle audizioni dei candidati), 46-*septies* (modalità di acquisizione dei pareri).

¹⁰ Artt. 45 ss. d.lgs. n. 160/2006.

¹¹ «Antica rivendicazione di una parte della cultura ordinamentale come perno di una concezione ugualitaria dei magistrati (in applicazione dell'art. 107 Cost. che li vuole distinti tra loro solo "per diversità di funzioni") e antidoto contro le derive burocratiche e clientelari connesse con l'esistenza di una "carriera" interna al corpo giudiziario, essa è stata introdotta nel nostro sistema – con il d.lgs. n. 160/2006 – non come temporaneità di funzioni ma solo come temporaneità di sede, svuotandola del suo originario significato. [...] La correzione di tiro non destò, allora, scandalo ché si era ormai fatta strada la convinzione che, trovato e preparato un buon dirigente, sarebbe irrazionale privarsi della sua professionalità, ma se ne sono poi viste le conseguenze negative in termini di rafforzamento della concezione della dirigenza come completamento di un *cursus honorum* sempre più autonomo e separato dalla funzione giudiziaria in senso proprio. Con l'effetto aggiuntivo di drammatizzare le nomine e di stimolare appetiti e pressioni di diversa natura» (F. PALLANTE, L. PEPINO, *Il conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi*, in G. Ferri (a cura di), *La riforma dell'ordinamento giudiziario (legge 17 giugno 2022, n. 71)*, Giappichelli, Torino, 2023, 15).

D'altra parte, come ha osservato N. Rossi, *L'etica professionale dei magistrati: non un'immobile Arcadia, ma un permanente campo di battaglia*, in *Questione Giustizia*, n. 3/2019, 54, «il ruolo di direzione di un ufficio giudiziario non è uno *status*, ma un incarico temporaneo, di durata adeguata a garantirne l'incisività, che non istituisce differenze permanenti tra dirigenti e diretti, ma solo una temporanea diversità di funzioni».

¹² Corte cost., [sent. n. 380 del 2003](#).

di valutazione dei candidati¹³. Essi, individuati dall'art. 12, commi 10 ss. del d.lgs. n. 160/2006, sono stati poi ulteriormente specificati dalla disciplina secondaria prodotta dal C.S.M., oggi contenuta nel testo unico sulla dirigenza giudiziaria¹⁴. Il potere paranormativo del Consiglio non può tuttavia tradursi nella fissazione di criteri *contra legem*, essendo sempre possibile ricorrere al giudice amministrativo per ottenere l'annullamento degli atti che disponessero in tal senso¹⁵. D'altra parte, il legislatore deve astenersi dall'individuare parametri di valutazione «in termini così analitici e dettagliati da rendere strettamente esecutive e vincolate le scelte relative alle persone cui affidare la direzione degli stessi uffici, annullando di conseguenza ogni margine di apprezzamento e di valutazione discrezionale, assoluta o comparativa, dei requisiti dei diversi candidati»¹⁶.

Prima della riforma del 2005-2007, i criteri venivano individuati dal r.d. n. 12/1941 e dalla (disorganica) disciplina secondaria elaborata dal C.S.M., risultando assolutamente preponderante quello dell'anzianità. Quest'ultimo (combinato con l'assenza di demerito), apprezzabile in termini oggettivi e non implicando valutazioni *lato sensu* discrezionali, generava un automatismo tale da impedire *in nuce* la configurabilità di una "carriera dirigenziale" e il carrierismo quale suo fenomeno degenerativo. La riforma ha determinato un radicale stravolgimento del sistema previgente. Il criterio dell'anzianità, il quale viene oggi a configurarsi essenzialmente quale mero requisito di legittimazione, è divenuto assolutamente recessivo e ad esso non è più riconosciuto alcun rilievo autonomo¹⁷, ma solo residuale, laddove la valutazione comparativa sfoci in un giudizio di equivalenza¹⁸. La valutazione, nell'ambito di un giudizio complessivo e unitario, viene quindi a fondarsi sul merito e sull'attitudine direttiva e semidirettiva, così come definita dagli indicatori generali e specifici di cui alla Parte II, Capo I, Sez. I-II del testo unico. Tali indicatori specifici, i quali vengono definiti anche in relazione alle caratteristiche dell'ufficio, devono formare oggetto di una valutazione integrata e non meramente cumulativa, non si configurano quali requisiti di partecipazione alla procedura, né l'assenza degli stessi in capo al candidato comporta l'automatica soccombenza dello stesso nell'ambito del giudizio comparativo. In quest'ultima ipotesi grava però sul Consiglio un obbligo di motivazione rafforzata, in modo tale da esplicitare le ragioni che giustificano il discostamento dagli indicatori. D'altra parte, già dalla lettura del testo unico

¹³ La riserva di legge di cui all'art. 108, comma 1, Cost., *prima facie* di natura assoluta, si presenta oggi, ricorrendo all'espressione impiegata da A. PACE, *I poteri normativi del CSM*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2/2010, 381, come «riserva "a geometria variabile"», cioè assoluta rispetto all'Esecutivo, relativa con riguardo ai rapporti con l'organo di autogoverno.

¹⁴ Circolare del C.S.M. 28 luglio 2015, sostitutiva del precedente testo unico (circolare del C.S.M. 30 luglio 2010). Come ha correttamente evidenziato F. DAL CANTO, *Lezioni di ordinamento giudiziario*, 2^a ed., Giappichelli, Torino, 2020, 68-69, «dopo la riforma del 2005 [...] il C.S.M. non è affatto arretrato dal suo ruolo di regolatore dell'ordinamento giudiziario; anzi, per certi versi, ha perfezionato il suo strumentario. Se da una parte, com'è ovvio, si sono ristretti gli spazi per un'attività di normazione sostanzialmente primaria, dall'altra si è definitivamente sdoganata la potestà di normazione secondaria».

¹⁵ Cons. Stato, Sez. V, sent. 6 settembre 2017, n. 4220; Cass. civ., Sez. Un., sent. 11 luglio 2018, n. 18240.

¹⁶ Corte cost., [sent. n. 72 del 1991](#).

¹⁷ L'art. 24, comma 1, T.U. dispone espressamente che «è esclusa la rilevanza dell'anzianità quale parametro di valutazione».

¹⁸ Ai sensi dell'art. 24, comma 3, T.U. «in applicazione del criterio generale di cui all'articolo 192, comma 4, del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, nel caso in cui la valutazione comparativa fra due o più aspiranti al medesimo incarico si concluda con giudizio di equivalenza dei rispettivi profili professionali è dato rilievo, in via meramente residuale, alla maggiore anzianità nel ruolo della magistratura». Cfr. inoltre l'art. 35 T.U., il quale stabilisce che «il positivo esercizio delle funzioni giudiziarie per almeno dieci anni, anche se non continuativi, a parità di condizioni, costituisce, di regola, elemento preferenziale per il conferimento delle funzioni direttive e semidirettive».

e soprattutto dall'analisi della prassi consiliare si ricava che il fondamentale criterio è dato oggi dalla pregressa esperienza dirigenziale del candidato.

Il rendimento effettivo di tale sistema, a quasi vent'anni dalla riforma, non può essere valutato positivamente. Ciò non solo per i fermenti carrieristici che esso ha generato, con la corsa all'accumulo degli indicatori e un percorso professionale svolto spesso fin dal primo accesso in magistratura in vista del conseguimento di tale obiettivo, o ancora per le censurabili relazioni che ha consentito di intrecciare tra correnti e partiti politici, ma altresì per aver completamente rimosso la questione storica della costruzione di una dirigenza giudiziaria stabile e adeguatamente formata, come meglio si dirà nell'ultimo paragrafo. Molte delle contraddizioni e delle criticità sono peraltro emerse nell'ampio contenzioso amministrativo emerso su questi temi.

4. Il controllo giurisdizionale esercitato dal giudice amministrativo sugli atti di conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi

La riforma del 2005-2007 e la successiva attività normativa del C.S.M., superando il sistema previgente fondato sull'assoluta preminenza del criterio dell'anzianità nel conferimento degli incarichi dirigenziali, ha generato altresì un rilevante contenzioso in sede amministrativa¹⁹. Quest'ultimo merita di essere preso in esame, pur se sinteticamente, poiché da esso emergono piuttosto nitidamente alcune delle principali criticità e contraddizioni dell'attuale impianto normativo²⁰.

Anzitutto, la (granitica) giurisprudenza amministrativa ritiene le delibere del C.S.M. pienamente sindacabili, tanto in sede di giudizio di legittimità, quanto in sede di giudizio di ottemperanza²¹. La stessa Corte costituzionale ha in tal senso rilevato che «l'impugnabilità,

¹⁹ Sul punto cfr. G. CAMPANELLI, *Il conferimento degli incarichi direttivi ai magistrati tra formale discrezionalità del Csm e sostanziale sindacato "sostitutivo" del giudice amministrativo*, in [Questione Giustizia](#), 2/3, 2022; S. FRANZONI, *La discrezionalità del Csm e il sindacato del giudice amministrativo*, in A. Ciriello, G. Grasso, F. Dal Canto (a cura di), *L'ordinamento giudiziario*, Quaderni della SSM, 9, 2022, 117 ss.; A. TRAVI, *Nozione di legittimità e sindacato sui provvedimenti del Csm*, in AA.VV., *Il governo autonomo della magistratura a sessant'anni dalla legge istitutiva del Consiglio superiore della magistratura (l. 24 marzo 1958 n. 195) (parte seconda)*, in *Foro it.*, 2019, V, 93 ss.; ID., *Consiglio superiore della magistratura e legittimità amministrativa: un binomio in crisi*, in *Foro it.*, 2014, III, 757 ss.; L. GENINATTI SATÈ, *Il sindacato giurisdizionale sugli atti del Csm: una questione politico-costituzionale*, in [Questione Giustizia](#), 4, 2017, 49 ss.; F. SORRENTINO, *Discrezionalità del Consiglio superiore e sindacato del giudice amministrativo*, in N. Zanon, G. di Rienzo Villata, F. Biondi (a cura di), *L'ordinamento giudiziario a cinque anni dalla riforma*, Giuffrè, Milano, 2012, 65 ss.

²⁰ Tra le tante vicende anche recenti che si potrebbero qui menzionare si può richiamare, per la sua eco presso gli organi di informazione, la nomina del dott. Spezia a Procuratore della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Firenze, sulla quale è emersa una spaccatura in seno al Consiglio, nomina tempestivamente impugnata dal dott. Squillace Greco, nel frattempo nominato Procuratore generale presso la Corte di Appello di Firenze.

²¹ In relazione a quest'ultimo, Corte cost., [sent. n. 435 del 1995](#) ha avuto modo di affermare che «l'allegata non sottoponibilità degli atti del CSM alla giurisdizione estesa al merito che il giudice amministrativo esercita in sede di ottemperanza non ha, di per sé, alcun esplicito fondamento costituzionale; né la titolarità delle specifiche competenze attribuite dall'art. 105 della Costituzione può comportare, quale conseguenza automatica, franchigie dell'attività di detto organo dal sindacato giurisdizionale, in quanto funzioni svolgentesi su piani diversi», evidenziando che «il principio di legalità dell'azione amministrativa (artt. 97, 98 e 28 Cost.), unitamente al principio di effettività della tutela giurisdizionale (artt. 24, 101, 103 e 113 Cost.), se da una lato affermano l'indipendenza dell'amministrazione, dall'altro comportano esplicitamente l'assoggettamento dell'amministrazione medesima a tutti i vincoli posti dagli organi legittimati a creare diritto, fra i quali,

anche per un organo di garanzia qual è, secondo la *communis opinio*, il Consiglio superiore della magistratura, deriva dalla “grande regola” accolta dall’art. 24 della Costituzione, che dà tutela generalizzata ai diritti soggettivi e agli interessi legittimi»²².

V’è poi da sottolineare come sia ormai consolidata la posizione per cui il testo unico sulla dirigenza giudiziaria «non costituisce un atto normativo, ma un atto amministrativo di autovincolo nella futura esplicazione della discrezionalità del C.S.M. a specificazione generale di fattispecie in funzione di integrazione, o anche suppletiva dei principi specifici espressi dalla legge, vale a dire si tratta soltanto di una delibera che vincola in via generale la futura attività discrezionale dell’organo di governo autonomo»²³. D’altra parte, è stato messo in discussione che la categoria più idonea a definire l’attività del C.S.M. in materia sia quella della discrezionalità amministrativa²⁴. Sarebbe, invece, più corretto parlare di «attività di giudizio con margine di apprezzamento, e limite della verifica giudiziale della valutazione compiuta dal soggetto preposto al giudizio (qui CSM), che si arresta alla soglia della opinabilità, e non può spingersi a dire se il giudizio condivisibile o non condivisibile. Il sindacato giudiziale si arresta quando non ci sono vizi della valutazione (omessa o insufficiente valutazione, illogicità della stessa), ma c’è un margine di opinabilità, e dunque è questione di condivisibile/non condivisibile»²⁵.

Tanto premesso, negli ultimi anni sono state rivolte al giudice amministrativo numerose e severe critiche in relazione alle modalità di esercizio del sindacato sulle delibere consiliari di conferimento degli incarichi. Così, ad esempio, sembrerebbe che «le dichiarazioni contenute nelle decisioni del giudice amministrativo sulla rilevanza costituzionale dell’organo, sull’ambito della sua autonomia valutativa e della sua discrezionalità siano davvero divenute mere clausole di stile, superate le quali il sindacato giurisdizionale diventa assolutamente incisivo»²⁶. In aggiunta a ciò, si sono moltiplicate le rivendicazioni da parte degli stessi consiglieri sull’ampiezza del margine di discrezionalità riconosciuto all’organo di autogoverno, anche e soprattutto in ragione della sua natura di organo costituzionale di garanzia.

Tali critiche colgono solo parzialmente nel segno. Il corpus contenziioso amministrativo emerso in questi ultimi anni si spiega, oltre che alla luce della qualità dei ricorrenti e della indubbia rilevanza della posta in gioco, in ragione degli interventi del legislatore spesso disorganici e astrusi nonché, soprattutto, della prassi consiliare. Spesso le delibere sono infatti

evidentemente, gli organi giurisdizionali”, e chiarendo altresì che “la Costituzione accoglie il principio in base al quale il potere dell’amministrazione merita tutela solo sul presupposto della legittimità del suo esercizio, demandando agli organi di giustizia il potere di sindacato - pieno, ai sensi dell’art. 113, c. 2, della Costituzione - sull’esistenza di tale presupposto».

²² Corte cost., [sent. n. 189 del 1992](#).

²³ Cons. Stato, Sez. V, sent. 5 marzo 2020, n. 6953, il quale richiama una lunga serie di precedenti conformi.

²⁴ R. DE NICTOLIS, *Il sindaco del giudice amministrativo sui provvedimenti del CSM*, in [ilDirittoamministrativo.it](#), 2019, 11-12, secondo cui «quando si tratta di conferimento di incarichi, o si segue un criterio fiduciario (sia pure basato su una base di requisiti necessari) o si segue un criterio meritocratico. Solo nel primo caso può parlarsi di discrezionalità in senso proprio (tra più candidati aventi tutti i requisiti base, viene scelto quello che piace di più secondo un criterio fiduciario). Se si afferma invece il principio meritocratico, ed è quello che fa qui la legge e che ribadisce in modo espresso il t.u. del CSM (“L’intento è far sì che la meritocrazia non rimanga un’affermazione di principio, ma rappresenti realmente il valore fondante di ogni scelta selettiva”), allora la scelta del migliore avviene mediante un concorso comparativo, con criteri di valutazione predeterminati, e finalizzati a pervenire alla scelta del migliore con scarsi margini di opinabilità; quei pochi che residuassero, vengono sciolti con una attività di giudizio comparativo che nulla ha a che vedere con nozioni quali scelta politica, scelta fiduciaria, scelta di opportunità o di merito amministrativo. In altri termini, meritocrazia e merito amministrativo hanno in comune solo una radice linguistica, ma per il resto sono nozioni del tutto opposte e inconciliabili».

²⁵ Ivi, 12.

²⁶ G. CAMPANELLI, *Il conferimento degli incarichi direttivi*, cit.

carenti in punto di motivazione (specie nei casi in cui il Consiglio fa prevalere gli indicatori attitudinali generici su quelli specifici), sono contraddittorie in quanto racchiudono ingiustificate valutazioni difformi ravvicinate nel tempo, ricorrono talvolta a criteri di preferenza atipici e via dicendo. Ciò che a ben guardare risulta a taluni difficilmente accettabile sta nel fatto che il giudice amministrativo, appartenente ad un plesso giurisdizionale distinto da quello ordinario, svolga sulle delibere consiliari un sindacato *sub specie* di violazione di legge e soprattutto di eccesso di potere analogo a quello esercitato sugli atti di tutte le altre pubbliche amministrazioni, dimenticando però che è la legge e la stessa disciplina secondaria dettata dall'organo di autogoverno a imporre tale esito²⁷.

5. Il nuovo Testo Unico sulla dirigenza giudiziaria. Una nuova eterogenesi dei fini?

La legge delega 17 giugno 2022, n. 71²⁸ e il successivo d.lgs. 28 marzo 2024, n. 44²⁹ hanno introdotto numerose e rilevanti innovazioni rispetto alla previgente disciplina in materia di conferimento degli incarichi dirigenziali³⁰. In particolare, è stata prevista una procedura quanto meno *prima facie* meticolosamente regolata e trasparente e, soprattutto, è stato imposto il ricorso al criterio cronologico nelle nomine e l'obbligo delle audizioni. È stato poi ampliato il novero delle fonti di cognizione ai pareri del Consiglio dell'Ordine degli avvocati, del dirigente amministrativo, dei magistrati dell'ufficio in caso di conferma, sempre assicurando il contraddittorio. È stata resa obbligatoria la valutazione dei candidati in funzione della natura dell'incarico (semidirettivo o direttivo; di primo, secondo grado, di legittimità o DNA specializzati) e delle dimensioni dell'ufficio da ricoprire (di piccole e medie dimensioni o di grandi dimensioni). Sono stati indicati i parametri sulla base dei quali deve essere svolta la valutazione: merito, attitudini generali e specifiche, anzianità (in funzione residuale). Sono state aggiunte alcune specifiche attività (i risultati conseguiti, l'analisi statistica, i provvedimenti adottati, la specializzazione, la varietà di esperienze, la conoscenza delle norme

²⁷ È tuttavia innegabile che esiste un problema di prevedibilità delle decisioni del giudice amministrativo. Rileva però opportunamente S. FRANZONI, *La discrezionalità del Csm e il sindacato del giudice amministrativo*, cit., 135 che «il potere discrezionale del Consiglio – nel quale si estrinseca l'indipendenza della magistratura – potrebbe essere qualificato, *prima di tutto*, come “elastico”. E ciò non solo in quanto la sua estensione risulta difficilmente circoscrivibile *a priori* (assunto che non necessariamente si pone in completa dissonanza con il disegno costituzionale) ma nel senso che la misura del potere consiliare finisce per essere tracciata, nelle sue effettive modalità di esercizio e soprattutto nei suoi limiti, dalla dialettica con il giudice amministrativo così come espressa nel caso concreto, prima ancora che dalla legge o dallo stesso organo di autogoverno». Conviene tuttavia ribadire che questi inconvenienti sono connessi alla natura stessa del sindacato sull'eccesso di potere, non sussistendo alcuna rilevante specificità di quello svolto sul conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi. La posizione costituzionale del C.S.M. non è del resto di per sé sufficiente ad assegnare a questi ultimi natura fiduciaria.

²⁸ La legge 17 giugno 2022, n. 71 reca “Deleghe al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario e per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario militare, nonché disposizioni in materia ordinamentale, organizzativa e disciplinare, di eleggibilità e ricollocamento in ruolo dei magistrati e di costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura”.

²⁹ Il d.lgs. 28 marzo 2024, n. 44 reca “Attuazione della legge 17 giugno 2022, n. 71, recante deleghe al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario e per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario militare, nonché disposizioni in materia ordinamentale, organizzativa e disciplinare, di eleggibilità e ricollocamento in ruolo dei magistrati e di costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura”.

³⁰ Con riguardo alle novità contenute nella legge n. 71/2022 in tema di dirigenza giudiziaria, con particolare riguardo al conferimento degli incarichi, cfr., *ex plurimis*, V. MACCORA, *La dirigenza degli uffici giudiziari: luci e ombre della riforma*, in [Questione Giustizia](#), 2-3/2022.

ordinamentali, l'aggiornamento professionale e la formazione, le capacità relazionali esterne). Ciò ha reso evidentemente necessario l'intervento "normativo" del Consiglio superiore della magistratura, peraltro espressamente imposto dall'art. 8, comma 1 del medesimo d.lgs. n. 44/2024³¹.

In seno al Consiglio si sono fronteggiate due distinte proposte, tra loro molto diverse ma accomunate dal medesimo obiettivo dichiarato di sottrarre le deliberazioni dell'organo in materia di conferimento degli incarichi dirigenziali alle negative influenze delle dinamiche clientelari, evitando tuttavia per quanto possibile di ricorrere al parametro dell'*anzianità* al quale il legislatore della riforma ha assegnato una valenza meramente residuale³².

La prima proposta ("Proposta 1"), poi approvata, era imperniata sul sistema "per fasce" (denominato anche sistema "a imbuto") tracciate attraverso il ricorso al criterio delle esperienze professionali, peraltro con una rilevante differenziazione tra gli incarichi semidirettivi, specializzati e direttivi negli uffici di piccole e medie dimensioni da un lato e gli incarichi direttivi negli uffici di grandi dimensioni, distrettuali, di secondo grado e di legittimità dall'altro. Una prevedibile criticità di tale meccanismo concerne proprio la seconda categoria di incarichi, giacché dopo la prima scrematura operata esclusivamente sulla base della permanenza nelle funzioni – come tale scarsamente selettiva – subentrano verosimilmente ulteriori parametri di rilievo decrescente, ma da considerare in un giudizio complessivo e unitario, lasciando una più ampia discrezionalità all'organo.

³¹ Ai sensi dell'art. 8, comma 1, d.lgs. n. 44/2024 «il Consiglio superiore della magistratura adotta le delibere necessarie a dare attuazione alle disposizioni introdotte dal presente decreto entro novanta giorni dalla data della sua entrata in vigore».

³² In relazione a quest'ultimo parametro, giova osservare che la legge n. 71/2022, pur prevedendo all'art. 2, comma 1, lettera f), la necessità di «conservare il criterio dell'*anzianità* come criterio residuale a parità di valutazione risultante dagli indicatori del merito e delle attitudini» («salva la necessità di dare prevalenza, a parità di valutazione in relazione agli indicatori del merito e delle attitudini, al candidato appartenente al genere meno rappresentato, nel caso in cui emerga una significativa sproporzione, su base nazionale e distrettuale, nella copertura dei posti direttivi o semidirettivi analoghi a quelli oggetto di concorso»), aveva parimenti previsto, alla precedente lettera d), che «nell'assegnazione degli incarichi direttivi e semidirettivi, le attitudini, il merito e l'*anzianità* dei candidati siano valutati, in conformità ai criteri dettati dal Consiglio superiore della magistratura con specifico riferimento all'incarico da ricoprire», «assegnando rilevanza al criterio dell'acquisizione di specifiche competenze rispetto agli incarichi per cui è richiesta una particolare specializzazione, e che le attitudini direttive e semidirettive siano positivamente accertate nel corso del procedimento oltre che in forza degli elementi indicati dall'articolo 12, commi 10, 11 e 12, del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, anche con particolare attenzione alla conoscenza del complesso dei servizi resi dall'ufficio dalla sezione per la cui direzione è indetto il concorso, alla capacità di analisi ed elaborazione dei dati statistici, alla conoscenza delle norme ordinamentali, alla capacità di efficiente organizzazione del lavoro giudiziario e agli esiti delle ispezioni svolte negli uffici presso cui il candidato svolge o ha svolto funzioni direttive o semidirettive».

Al riguardo l'Ufficio studi e documentazione del C.S.M., nel rendere il richiesto parere del 30 aprile 2024, n. 113, ha osservato in merito al parametro dell'*anzianità* quanto segue: «C) Circa l'*anzianità*, occorre rilevare come essa, dopo essere stata indicata quale parametro di valutazione del profilo dei singoli aspiranti, non è stata ulteriormente menzionata nel testo dell'art. 46-*octies*, né risulti compresa tra gli elementi da considerare ai fini della comparazione. La scarsa disciplina primaria lascia spazi per una sua integrazione da parte del Consiglio, che dovrà determinare il valore da attribuire all'*anzianità*, intesa come anni di servizio maturati dall'aspirante a decorrere dal conferimento delle funzioni. Può, comunque, ritenersi senz'altro compatibile con l'assetto normativo primario l'eventuale opzione di confermare la previsione di cui all'art. 24 del Testo Unico sulla Dirigenza, la cui legittimità non è stata mai posta in dubbio dal giudice amministrativo, pur a fronte dell'assenza di ogni riferimento all'*anzianità* nell'art. 12, co. 10, 11 e 12, del D.Lgs. n. 160/2006». Anche per l'Ufficio studi, dunque, non poteva negarsi al Consiglio il potere di «determinare il valore da attribuire all'*anzianità*» ai fini della valutazione del profilo del candidato e, ovviamente, della successiva comparazione con gli altri concorrenti, ferma restando la possibilità di confermare, a tal fine, il valore *residuale* alla stessa attribuito dall'art. 24 dell'attuale testo unico sulla dirigenza.

Diversamente la seconda proposta ("Proposta 2") veniva a fondarsi sull'attribuzione dei punteggi determinati sulla base di un'articolata serie di parametri – ben undici – sostanzialmente ricavati dall'art. 46-*octies*, lett. a) ss. del d.lgs. n. 44/2024.

I punteggi, con alcune differenze in funzione del tipo di ufficio (di primo grado, di secondo grado o di legittimità, di piccole, medie o di grandi dimensioni, oltre alla DNAA) e del tipo di incarico (semidirettivo o direttivo, giudicante o requirente), sono schematicamente i seguenti³³:

- *merito*: 5 punti per ogni valutazione di professionalità positiva conseguita + 0,3 punti per ogni anno in cui il magistrato con funzioni anche di fatto semidirettive o direttive abbia dato attuazione a quanto indicato nel progetto organizzativo;
- *capacità organizzativa*: fino a 5 punti;
- *pregresse esperienze di direzione*: da 0,3 a 2 punti a seconda della tipologia di uffici per ogni anno di positiva esperienza in uffici semidirettivi o direttivi omologhi o diversi;
- *capacità di dare attuazione ai progetti organizzativi*: fino a 4 punti;
- *capacità di analisi ed elaborazione statistica*: fino a 3 punti;
- *specifiche competenze per incarichi specializzati*: da 0,2 a 1 punto per ogni anno di esercizio di funzioni omologhe esclusive (penale o civile) o specializzate (con possibile punteggio alternativo di 2,0, 2,5 o 5 punti per ogni altra specifica competenza maturata);
- *varietà di esperienze*: fino a 5 punti;
- *conoscenza ordinamentale*: fino a 4 punti;
- *aggiornamento professionale*: fino a 3 punti;
- *capacità relazionale*: fino a 2 punti;
- *documentazione trasmessa dalla S.S.M.*: 1 punto.

Qualora dall'attribuzione dei punteggi relativi a *merito* e *attitudini* dovesse risultare una differenza pari o inferiore al 5% assumerebbe poi rilievo in via residuale il parametro dell'*anzianità*, attribuendo così ulteriori 0,5 punti per ogni anno di servizio successivo alla valutazione di professionalità richiesta dalla legge per il conferimento delle funzioni corrispondenti al posto da ricoprire. Com'è stato correttamente rilevato, «la descrizione sommaria dei parametri e dei punteggi adottati può lasciare disorientati per la sua complessità, ma per ognuna delle tipologie dei posti da assegnare (e stiamo parlando di ben nove tipi di incarico, oltre a quelli specializzati come gip, lavoro, minori, sorveglianza) opera una sorta di canalizzazione con uno specifico punteggio da assegnare»³⁴. Si tratta, quindi, di muovere dalla individuazione della tipologia di incarico e di ufficio e quindi di attribuire gli undici punteggi di cui ai diversi parametri.

Invero alcuni elementi caratterizzano entrambe le proposte: l'introduzione di previsioni normative poste a tutela della trasparenza e della pubblicità, la standardizzazione dell'autorelazione e delle domande proposte, la previsione di un limite al numero di domande presentabili da parte di ciascun aspirante.

Entrambi i sistemi, sia quello "a imbuto" sia quello "per punteggi", non sono certo esenti dal rischio di incorrere in rigidi automatismi ovvero di consegnare all'organo consiliare eccessivi margini di discrezionalità. Così, in particolare, nel primo sistema può rinvenirsi un'ampia discrezionalità nelle decisioni concernenti il conferimento di incarichi direttivi nell'ambito degli uffici di grandi dimensioni, distrettuali, di secondo grado e legittimità, ma deve anche osservarsi come, viceversa, possano emergere automatismi nel conferimento di

³³ Sul punto cfr. anche C. CASTELLI, *La nomina dei dirigenti degli uffici giudiziari: il nuovo testo unico*, in [Giustizia Insieme](#), 09.12.2024.

³⁴ *Ibid.*

incarichi direttivi e semidirettivi in relazione agli uffici piccoli, medi e specializzati che, sotto l'aspetto quantitativo, sono certamente di gran lunga i più numerosi. D'altra parte, nel secondo, continuavano ad essere previsti punteggi automatici, punteggi semiautomatici e punteggi totalmente discrezionali.

Si è già anticipato che, all'esito del dibattito, è stata approvata la "Proposta 1" e si è quindi affermato il sistema "a imbuto". Com'è stato rilevato, «il sistema delineato pare avere effettuato la scelta di differenziare profondamente tra le modalità di scelta dei dirigenti degli incarichi semidirettivi e direttivi dei piccoli e medi uffici e di quelli specializzati (quasi il 90% degli incarichi), con modalità molto stringenti e con una forte quota di automatismi e quelle molto più discrezionali degli altri posti apicali (poco più di 100). Una scelta che potrebbe essere condivisibile, in quanto a fronte dell'enorme numero di nomine da effettuare in tempi contenuti con l'obbligo di effettuare audizioni (il che appesantisce ulteriormente la procedura), il Consiglio potrebbe concentrarsi su quelle più significative, ma una tale scelta non è stata esplicitamente dichiarata. I pericoli sono due e curiosamente opposti. Da un lato che per i posti semidirettivi, direttivi di uffici di piccole e medie dimensioni e specializzati il sistema a cerchi concentrici delineato porti ad un automatismo senza valutare quanto meno la positività e complessità delle esperienze pregresse e l'esito delle audizioni, modalità che sarebbe in contrasto con la legge e con lo stesso Testo Unico laddove vengono delineati i parametri ed i criteri di valutazione. Dall'altro che per i posti direttivi dei Tribunali distrettuali, delle Corti e delle relative Procure l'ampia discrezionalità delineata diventi scarsamente verificabile. È vero che dovrà prima essere valutata la permanenza in funzioni omologhe e che poi entrano in gioco parametri secondo una chiara gerarchia, ma nel momento in cui si parla della necessità di un giudizio complessivo ed unitario, il rischio è che la discrezionalità diventi eccessiva e priva della necessaria trasparenza»³⁵.

Oltre a ciò, ha formato oggetto di severe critiche la previsione di cui all'art. 29, comma 5 della proposta poi approvata, laddove attribuisce – ai fini delle procedure comparative – il rilievo di indicatore attitudinale principale agli incarichi di Capo dell'ufficio legislativo, di Capo dell'ispettorato generale e di Capo dipartimento del Ministero della giustizia (e ad altri incarichi fuori ruolo, qui non rilevanti). Si è così introdotta la possibilità di far pesare enormemente gli incarichi di diretta collaborazione (su nomina fiduciaria del Ministro della giustizia) nella procedura di comparazione degli aspiranti a ricoprire un ufficio direttivo.

6. Quale soluzione?

Le vicende di questi ultimi due anni lasciano intravedere la volontà, espressa direttamente o indirettamente da più parti, di spegnere definitivamente i riflettori sullo scandalo che nella primavera del 2019 ha investito il mondo dell'associazionismo giudiziario e il C.S.M., con modalità peraltro spesso discutibili³⁶.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ In particolare, deve qui essere segnalato il parere espresso dal Collegio dei probiviri dell'Associazione Nazionale Magistrati (proc. n. 15/2022), il quale ha negato l'utilizzabilità delle conversazioni telematiche acquisite nel procedimento penale a carico del dott. Luca Palamara nell'ambito dei giudizi disciplinari avviati contro alcuni dei magistrati coinvolti nello scandalo, motivando a partire dalla decisione della [Corte costituzionale n. 170 del 2023](#) sul caso Renzi. Sul punto si rinvia al comunicato del Comitato Direttivo Centrale disponibile sul sito internet dell'A.N.M.

L'attuale stagione di riforme non sembra d'altra parte offrire soluzioni idonee a contrastare il processo di degenerazione dell'associazionismo giudiziario e dell'organo di autogoverno innescato in larga misura dal fenomeno del carrierismo dirigenziale, il quale negli anni ha rafforzato le logiche corporative all'interno delle correnti, ha consolidato le posizioni di potere dei loro vertici e ha indotto a negoziare accordi con membri laici ed esponenti di partito funzionali alla lottizzazione degli incarichi dirigenziali.

Sarebbe tuttavia affatto ingenuo limitarsi ad addossare la responsabilità di ciò esclusivamente all'opera dei singoli, piuttosto che alla decadenza dell'etica giudiziaria, poiché tale esito è stato determinato in misura preponderante dalla conformazione dell'attuale sistema. Com'è stato osservato, infatti, «non dobbiamo scambiare gli effetti con le cause. L'involuzione delle correnti è un effetto del potere, in materia di autogoverno e in particolare di nomina dei capi degli uffici, da esse acquisito tramite le loro rappresentanze consiliari: un potere che le ha trasformate, appunto, in gruppi di potere»³⁷.

Se corretta è la diagnosi, resta allora da chiedersi che cosa sia necessario modificare. Le soluzioni percorribili sono molteplici, nessuna del tutto priva di insidie. Per contrastare l'influenza di interessi di natura politica nell'attività di conferimento degli incarichi dirigenziali si potrebbe ipotizzare di sottrarre al C.S.M. tale potere, attribuendolo ad una specifica commissione composta esclusivamente da membri togati³⁸. Ciò priverebbe le correnti della necessità di ricercare accordi con i membri laici, molti dei quali, nelle diverse consiliature, hanno dato l'impressione di agire in veste di rappresentanti dei partiti nel Consiglio piuttosto che presentarsi come soggetti autonomi rispetto a interessi di natura strettamente politica³⁹. Una simile operazione richiederebbe tuttavia la modifica della Costituzione, lascerebbe impregiudicato il fenomeno degenerativo del carrierismo (pur se depurato da indebite ingerenze da parte dei partiti politici e dei rispettivi esponenti) e, soprattutto, implicherebbe una nemmeno troppo velata sconfessione dell'intero modello italiano di ordinamento giudiziario, fondato sul C.S.M. quale organo costituzionale di garanzia che attraverso la sua composizione mista dovrebbe evitare derive corporativistiche e autoreferenziali nel corpo della magistratura.

Il problema sta, a ben guardare, altrove. Com'è stato evidenziato, «gli attuali tentativi di riforma non sciolgono il nodo del ruolo del dirigente, essenziale per definirne lo spettro e il rilievo. La questione è nota e attraversa da anni il dibattito interno alla magistratura e non solo: il magistrato dirigente è il vertice organizzativo dell'ufficio, cioè un manager preposto all'organizzazione e alla gestione delle risorse e responsabile del servizio complessivamente inteso (anche oltre i profili strettamente giudiziari), o è un *primus inter pares* preposto

Deve altresì essere richiamata in questa sede la delibera del C.S.M. del novembre 2023 di non costituzione nel giudizio pendente in Consiglio di Stato relativo alla mancata conferma del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Terni coinvolto nello scandalo nomine, nonostante che il T.A.R. Lazio - Roma in primo grado avesse confermato la legittimità della delibera del C.S.M.

³⁷ L. FERRAJOLI, *Carrierismo dei magistrati e associazionismo giudiziario*, in [Costituzionalismo.it](https://www.constituzionalismo.it), 1, 2022, 109.

³⁸ In questo senso si stanno orientando, nell'ordinamento spagnolo, alcune delle voci critiche nei confronti del *Consejo General del Poder Judicial*. In termini generali cfr. F. CAAMAÑO, *El casco de Hades y la independencia judicial*, in *Revista de Estudios Políticos*, 198, 2022, 69 ss.

³⁹ Esprime una posizione analoga, tra i tanti, F. DAL CANTO, *Lezioni di ordinamento giudiziario*, cit., 110, secondo il quale «la scelta [dei componenti laici], in concreto, è solitamente frutto di accordi, talora assai faticosi, tra i diversi schieramenti politici. In linea di massima si è seguita la prassi secondo la quale alla maggioranza parlamentare spetta la scelta di cinque candidati mentre all'opposizione è riservata quella di tre candidati. Va detto, poi, che non sempre le designazioni dei componenti laici si sono indirizzate su personalità che hanno saputo dimostrare effettiva indipendenza rispetto alle logiche di schieramento con le quali sono stati individuati».

essenzialmente a garantire l'indipendenza e le condizioni di lavoro dei colleghi, a coordinare la loro attività garantendone il carattere unitario e a controllare la correttezza del loro operato (con parallela attribuzione dei compiti di organizzazione e gestione delle risorse ad altre figure, dotate di specifica esperienza e formazione)? [...] La mancanza di chiarezza su questo punto è, inevitabilmente, fonte di incertezza e di approssimazione del sistema delle nomine, con conseguente dilatazione impropria e incontrollata di una discrezionalità priva di parametri di riferimento attendibili»⁴⁰.

Esattamente questo è il cuore della questione. Non si può pensare di reprimere l'aspirazione del magistrato a ricoprire incarichi dirigenziali, così come, per svolgere alcuni parallelismi, non si può chiedere a un medico ospedaliero di rinunciare al desiderio di rivestire un giorno il ruolo di direttore della struttura o al professore universitario di dirigere il dipartimento ovvero l'ateneo di appartenenza. Il problema non sta nelle aspirazioni. Nemmeno, del resto, si può oggi immaginare, nell'ambito di realtà decisamente più complesse e articolate, che la soluzione possa consistere nella riesumazione del sistema previgente, fondato sul ricorso al criterio dell'anzianità (senza demerito)⁴¹, il quale invero già al tempo mostrava tutta la sua inadeguatezza⁴². Né, francamente, sembra opportuno coltivare l'idea dello sdoppiamento delle figure, affiancando al dirigente magistrato un *manager* preposto alla definizione delle questioni di natura strettamente organizzativa, per di più nel contesto di un ufficio giudiziario, dove conoscenza dell'attività giudiziaria e profili organizzativi sono inscindibilmente connessi.

In questo senso, la riforma avviata con la legge n. 71/2022 e con il successivo d.lgs. 44/2024, nonché con la modifica del Testo Unico sulla dirigenza giudiziaria, riconoscono al parametro dell'*anzianità* un rilievo meramente residuale, nonostante la prospettazione di quanti hanno sostenuto che anche con il sistema "a imbuto" si sarebbe delineato un ricorso all'*anzianità* sotto mentite spoglie, intesa come l'aver svolto per un congruo periodo di tempo funzioni in

⁴⁰ F. PALLANTE, L. PEPINO, *Il conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi*, cit., 12-13.

⁴¹ In senso contrario si esprime invece L. FERRAJOLI, *Carrierismo dei magistrati e associazionismo giudiziario*, cit., 109, per il quale «in secondo luogo, e soprattutto, occorrerebbe riabilitare, quale criterio di conferimento degli incarichi direttivi e più in generale nelle decisioni sulle richieste di trasferimento, il vecchio principio oggettivo dell'anzianità, ovviamente salvo che il più anziano abbia chiaramente demeritato. I giudizi di professionalità potrebbero quindi limitarsi alla sola segnalazione dell'inidoneità del magistrato a svolgere funzioni direttive. Si eliminerebbe, in questo modo, la discrezionalità dei poteri di nomina e, con essi, l'inevitabile logica compromissoria e spartitoria degli uffici direttivi tra i diversi gruppi consiliari. Certamente il criterio dell'anzianità nella scelta dei dirigenti degli uffici può apparire un prezzo. Ma tutte le garanzie hanno un prezzo. È d'altro canto dobbiamo riconoscere – contro l'argomento meritocratico – che l'attuale sistema, se sono vere anche solo in parte le degenerazioni denunciate, non solo è una minaccia all'indipendenza interna, ma non assicura affatto la selezione dei migliori, cioè la cosiddetta meritocrazia. Troppo spesso determina la selezione dei peggiori».

⁴² Rileva opportunamente F. P. VIOLA, *Una testimonianza dal Csm. Riflessioni in memoria di Alessandro Pizzorusso*, in [Giustizia Insieme](#), 10 febbraio 2024 che «come è stato giustamente, da tempo e da più parti, evidenziato, in passato il profilo del buon dirigente era identificabile in quello del magistrato indipendente e capace professionalmente, con ciò riferendosi essenzialmente alla sua qualità di "bravo giurista", estensore di impeccabili provvedimenti. Quel modello, tuttavia, si era imposto in un'epoca connotata da modalità di lavoro meno complesse delle attuali, da una domanda di giustizia estremamente meno diffusa di quella odierna, con la conseguenza che era al tempo valida, mentre oggi non lo è più, almeno non sempre, l'equazione tra "buon magistrato" e "buon dirigente", con conseguente necessario prevalere della maggiore esperienza professionale. L'epoca attuale, invece, fa registrare una mutazione delle forme e delle modalità di gestione degli uffici giudiziari, i quali, anche in ragione delle loro accresciute dimensioni (conseguenti a varie riforme) risultano essere strutture complesse, necessitanti anche del ricorso a risorse tecnologiche evolute. L'ottimizzazione e la gestione delle risorse, spesso insufficienti, impongono al dirigente il possesso di doti organizzative elevate, tali da consentire di rendere un effettivo servizio ai cittadini».

uffici omologhi, ma è incontestabile che a venire in rilievo non è l'anzianità nel ruolo e d'altra parte non vi è alcun automatismo. Al sistema attualmente vigente, come già evidenziato, deve contestarsi soprattutto l'ampia e forse eccessiva discrezionalità concessa all'organo consiliare in relazione al conferimento degli incarichi direttivi negli uffici di grandi dimensioni, nonché la sostanziale insufficienza degli strumenti predisposti per valutare approfonditamente le esperienze professionali pregresse del magistrato.

Sarebbe però forse stato necessario affrontare definitivamente la sfida della costruzione di una solida e stabile dirigenza giudiziaria, la quale presuppone anzitutto lo svolgimento di un lungo e articolato processo di formazione, di natura spiccatamente interdisciplinare. Di talché, una possibile soluzione potrebbe consistere nell'introdurre forme di "corso-concorso" per i magistrati in possesso di una determinata valutazione di professionalità e che non abbiano tuttavia superato determinati limiti di età. Essi, svolgendo contemporaneamente l'attività giudiziaria, seppure in misura ridotta, potrebbero così intraprendere un percorso di formazione pluriennale e superare successivamente un'ulteriore prova di selezione/idoneità⁴³. La costruzione della nuova dirigenza giudiziaria non sarebbe quindi un processo immediato, né invero dovrebbe realizzarsi attraverso la "somministrazione" di una formazione teorica solo superficiale e apparente.

Qualsiasi organizzazione amministrativa complessa, qual è del resto l'amministrazione della giustizia, esige la presenza di una dirigenza stabile, adeguatamente formata, consapevole del proprio ruolo. Non affrontare questa realtà significa oggi consegnarsi all'improvvisazione, all'inefficienza e, nell'attuale sistema, a logiche di potere assai poco commendevoli che rischiano di condurre al tracollo del modello italiano di ordinamento giudiziario⁴⁴.

⁴³ Un modello a cui oggi è possibile guardare è quello del "corso-concorso" previsto nell'ambito della Scuola Nazionale dell'Amministrazione.

⁴⁴ Sul concetto di "modello italiano di ordinamento giudiziario" cfr., per tutti, A. PIZZORUSSO, *L'organizzazione della giustizia in Italia*, cit.; *Id.*, *Sistemi di organizzazione giudiziaria e ruolo della giurisdizione*, in *Questione Giustizia*, 1987, 9 ss.

STEFANO ROVELLI*
CSM e Ministro della giustizia:
modello costituzionale e prospettive di riforma tra testo e contesto

SOMMARIO: 1. *Premessa*. Il modello costituzionale dei rapporti tra CSM e Ministro della giustizia. – 2. *Le prospettive di riforma*. Il disegno di legge costituzionale sulla separazione delle carriere. – 2.1. *Il testo*. La modifica dell'art. 110 Cost. e l'apparente rispetto formale del modello. – 2.2. *Il contesto*. La digitalizzazione della giustizia, la riscrittura della legge sul CSM e la riforma sul premierato. – 3. *Conclusioni*. I rapporti tra CSM e Ministro della giustizia nello Stato costituzionale in trasformazione.

ABSTRACT. *This paper intends to reflect on the impact of the constitutional reform entitled "Norms on the Organisation of the Justice System and the Establishment of the Disciplinary Court" on the constitutional model of the relationship between the Superior Council of the Judiciary and the Minister of Justice. To do so, it will analyse both the text of the constitutional bill currently before the Italian Parliament and its context, ultimately represented by the "constitutional state in transformation".*

1. Premessa. Il modello costituzionale dei rapporti tra CSM e Ministro della giustizia

Fin dal principio della storia repubblicana il tema dei rapporti tra il Consiglio superiore della magistratura e il Ministro della giustizia ha rappresentato una questione centrale del discorso costituzionalistico sul Titolo IV della Parte II della Carta del 1948¹.

Se questa costante del dibattito giuspubblicistico ha trovato conferma anche nell'ambito delle prospettive di riforma definite dal disegno di legge costituzionale di iniziativa governativa attualmente all'esame del Parlamento, avente ad oggetto «Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare»², nel presente contributo si intende

* Dottorando in Scienze giuridiche – Curriculum in "Teoria dei diritti fondamentali, giustizia costituzionale, comparazione giuridica, diritto e religione", Università di Pisa.

¹ Per il dibattito più risalente si vedano senza pretesa di completezza: R. ANGELONI, M. SANTONI RUGIU, *La riforma del Consiglio superiore della Magistratura e dell'ordine giudiziario in base ai nuovi principi costituzionali*, in *Archivio penale*, 1948, 309 ss.; F. SANTOSUOSSO, *Il Consiglio superiore della Magistratura. Principi e precedenti*, Giuffrè, Milano, 1958, 107 ss.; S. BARTOLE, *Autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario*, Cedam, Padova, 1964, 289 ss.; L. DAGA, *Il Consiglio superiore della magistratura*, Jovene, Napoli, 1973, 222-223; G. VERDE, *L'amministrazione della giustizia, fra Ministro e Consiglio superiore*, Cedam, Padova, 1990; V. CARBONE, Art. 110, in G. Branca, A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione. La Magistratura*, III, Zanichelli-II Foro Italiano, Bologna - Roma, 1992, 110 ss.; S. SICARDI, *Il conflitto di attribuzione tra Consiglio Superiore della Magistratura e Ministro della Giustizia*, Giappichelli, Torino, 1993; G. VOLPE, *Consiglio superiore della magistratura*, in *Enciclopedia del diritto*, Agg. IV, Milano, 2000 (che pure non dedica al tema una trattazione specifica).

² La Presidente del Consiglio dei Ministri e il Ministro della giustizia hanno presentato alla Camera dei Deputati il d.d.l. 1917 il 13 giugno 2024. Esso è stato approvato in prima lettura il 16 gennaio 2025 con i seguenti numeri: presenti 271, votanti 266, favorevoli 174, contrari 92, astenuti 5. Nel momento in cui si scrive il disegno di legge costituzionale è oggetto di esame da parte delle commissioni competenti del Senato della Repubblica (d.d.l. S. n. 1353).

riflettere sull'impatto di tale revisione sul modello costituzionale della suddetta relazione quale precipitato specifico del più generale modello italiano di ordinamento giudiziario³.

Come è noto, tale rapporto rappresenta il risultato dell'interpretazione sistematica di almeno quattro disposizioni, ossia gli artt. 104, 108 e soprattutto 105 e 110 della Costituzione; disposizioni che hanno conosciuto, sin dalla loro prima attuazione legislativa con la legge sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore (l. 24 marzo 1958, n. 195), una ermeneutica tutt'altro che pacifica, come testimoniato dalla giurisprudenza costituzionale in materia e soprattutto dai suoi tre snodi essenziali: le sentenze nn. [168 del 1963](#), [379 del 1992](#) e [380 del 2003](#)⁴.

In estrema sintesi, se è possibile affermare che dal 1963 ad oggi l'unico punto fermo dell'eterna dialettica tra CSM e Guardasigilli è stato rappresentato dalla necessaria «leale collaborazione» che deve sempre caratterizzare i rapporti tra l'organo di garanzia dell'indipendenza e dell'autonomia della magistratura⁵ e il responsabile davanti al Parlamento dell'indirizzo politico del Governo in materia di amministrazione della giustizia⁶, non deve

³ Per la ricostruzione del modello italiano di ordinamento giudiziario si vedano A. PIZZORUSSO, *Ordinamento giudiziario*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019; R. ROMBOLI, S. PANIZZA, *Ordinamento giudiziario*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Vol. X, Utet, Torino, 1995 e F. DAL CANTO, *Lezioni di ordinamento giudiziario*, Giappichelli, Torino, 2024. Tutti i lavori testé citati convergono nel riconoscere il Consiglio superiore della magistratura, così come disegnato nel Titolo IV della Parte II della Costituzione, come la «nota differenziale» di tale modello (se non addirittura come la sua «unica innovazione veramente decisiva»). Risulta pertanto solidamente fondato il riferimento a uno specifico modello costituzionale di rapporti tra CSM e Ministro della giustizia, con il quale si intende fare riferimento a un ordine generale di tale relazione al quale è possibile e necessario mirare sia qualora sussistano dei dubbi in merito alla definizione delle competenze dei diversi poteri dello Stato sia nell'eventualità di una messa in discussione del suddetto modello attraverso le dinamiche proprio del moto delle costituzioni, quali, su tutte, i progetti di revisione costituzionale (al fine, per esempio, di misurare la maggiore o minore convergenza o divergenza dallo stesso).

⁴ Per la ricostruzione della giurisprudenza costituzionale in materia fino alla riforma Castelli si rimanda a C. SALAZAR, *Il Consiglio superiore della magistratura e gli altri poteri dello stato: un'indagine attraverso la giurisprudenza costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2007.

⁵ Per la ricostruzione del significato di tale definizione del CSM si rinvia da ultimo a P. GAETA, *Poteri e garanzie (la Magistratura)*, in M. Cartabia, M. Ruotolo (a cura di), *Potere e Costituzione. Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 2023, 870 ss.

⁶ La giurisprudenza costituzionale sul punto è chiara. Basti citare: la [sent. n. 168 del 1963](#) («Dall'autonomia riconosciuta al Consiglio superiore, nelle materie indicate nell'art. 105 della Costituzione, non deriva, secondo che si sostiene, una netta separazione di compiti fra il Ministro guardasigilli e l'Organo preposto al governo della Magistratura; come si verificherebbe se, a quest'ultimo, fosse riconosciuta (il che non è, come risulta chiaro dai lavori preparatori) un'autonomia integrale, compresa quella finanziaria, riguardante l'ordine giudiziario. Se quindi tale autonomia esclude (come pure si desume dai lavori preparatori) ogni intervento del potere esecutivo nelle deliberazioni concernenti lo status dei magistrati, non esclude peraltro, che, fra i due organi, nel rispetto delle competenze a ciascuno attribuite, possa sussistere un rapporto di collaborazione: il quale importa che i servizi, affidati al guardasigilli dall'art. 110 della Costituzione, non sono limitati a quelli sopra accennati, ma, vi si comprendono altresì, sia l'organizzazione degli uffici nella loro efficienza numerica, con l'assegnazione dei magistrati in base alle piante organiche, sia il funzionamento dei medesimi in relazione all'attività e al comportamento dei magistrati che vi sono addetti»); la [sent. n. 379 del 1992](#) («occorre sottolineare che [...] lo strumento del concerto costituisce la modalità con cui il legislatore ha configurato il dovere di collaborazione, che questa Corte (v. [sent. n. 168 del 1963](#)) ha già individuato come punto di equilibrio interpretativo fra la disposizione costituzionale che attribuisce al Consiglio superiore l'esclusiva competenza sui provvedimenti concernenti lo status dei magistrati (art. 105) e quella che affida al Ministro della giustizia la responsabilità dell'organizzazione e del funzionamento dei servizi relativi alla giustizia (art. 110). [...] Così precisata in base all'interesse pubblico da perseguire e al metodo della leale cooperazione, l'attività di concertazione tra commissione e Ministro, prevista dal ricordato art. 11, risponde all'esigenza costituzionale, per la quale, quando si tratta di preposizione a uffici, come quelli relativi agli incarichi direttivi, dove forte è l'incidenza delle capacità

dimenticarsi quale fosse la visione di tale rapporto oggettivamente impressa nel disegno della Costituzione, al di là dell'ampiezza e della non univocità del dibattito realizzatosi in Assemblea costituente e della storia successiva⁷.

A tale scopo è possibile citare alcune riflessioni ancora attuali del Maestro al cui ricordo è dedicato questo volume, a cominciare, in particolare, da quelle contenute nell'edizione del 1994 di «L'organizzazione della giustizia in Italia». In tale opera, invero, il Professor Pizzorusso affermava con nettezza che «la Costituzione repubblicana aveva chiaramente inteso di modificare [l'assetto dell'ordinamento dello Stato liberale in materia]».

Nello specifico, dato il disegno del Titolo IV della Parte II della Carta del 1948, da un lato «avrebbe dovuto [realizzarsi] un sostanziale ridimensionamento delle attribuzioni esercitate dal ministro nei confronti dell'attività giudiziaria» e dall'altro il CSM «avrebbe dovuto subentrare in tutti i poteri di amministrazione della giurisdizione anteriormente propri del [Guardasigilli]»⁸.

In altre parole: da una parte, il Ministro della giustizia, dopo aver riorganizzato la propria struttura coerentemente con i nuovi principi costituzionali in materia di ordinamento giudiziario, avrebbe dovuto trovare il nuovo «nucleo essenziale» delle proprie competenze nel «complesso delle funzioni in cui esso opera come raccordo fra il potere esecutivo ed il potere giudiziario»⁹; dall'altra, invece, il Consiglio superiore, al fine di concretizzare il proprio nuovo legittimo ruolo di garante dell'indipendenza interna ed esterna della magistratura ordinaria,

organizzative e gestionali nell'assegnazione da compiere, l'esercizio delle competenze del Consiglio superiore sui provvedimenti di stato dei magistrati (art. 105 della Costituzione) deve tenere ragionevolmente conto degli interessi relativi all'organizzazione e al funzionamento dei servizi giudiziari, imputati al Ministro della giustizia (art. 110 della Costituzione). Il dovere di reciproca collaborazione, che deve ispirare l'esercizio delle predette competenze, comporta che, se l'attività di concertazione deve essere soggettivamente ed oggettivamente orientata a ricercare, per quanto possibile, la convergenza fra le parti, allo stesso modo il «rifiuto del concerto» da parte del Ministro dev'essere motivato, non già da semplici divergenze, ma da gravi e insuperabili contrasti sulla proposta da formulare.»; e infine la [sent. n. 380 del 2003](#) («Il bilanciamento dei valori costituzionali affermati dagli artt. 105 e 110 della Costituzione, mentre porta ad escludere ogni intervento determinante del potere esecutivo sulle deliberazioni concernenti lo status dei magistrati, esige che tra CSM e Ministro della giustizia vi sia, nel rispetto delle competenze differenziate, un rapporto di collaborazione. Infatti, nell'attuale assetto ordinamentale, la direzione degli uffici giudiziari attiene anche all'amministrazione dei servizi giudiziari, come organizzazione e funzionamento degli stessi servizi e copertura dei posti di organico, ciò che giustifica una partecipazione del Ministro nella procedura del conferimento degli incarichi direttivi [...]. In altri termini, la discussione ed il confronto dei predetti organi devono svolgersi, sotto il profilo metodologico, in base al principio di leale collaborazione, con l'osservanza di regole di correttezza nei rapporti reciproci e di rispetto dell'altrui autonomia ([sent. n. 379 del 1992](#)). Ambedue i soggetti del confronto non possono, per il dovere di correttezza e di leale collaborazione, dare luogo ad atteggiamenti o comportamenti dilatori, pretestuosi, incongrui o contraddittori o insufficientemente motivati»).

⁷ Evidenza come nel dibattito in Assemblea costituente non sia emersa una visione «chiara e univoca» dei «rapporti, specie di competenza, che si sarebbero dovuti instaurare tra il Consiglio ed il ministro della giustizia» R. ROMBOLI, *Una riforma "epocale" della giustizia o un riassetto del rapporto tra poteri? (Osservazioni al ddl costituzionale n. 4275 presentato alla camera dei deputati il 7 aprile 2011)*, in [Rivista AIC](#), n. 3/2011, 10.

⁸ Si veda A. PIZZORUSSO, *L'organizzazione della giustizia in Italia. La magistratura nel sistema politico e istituzionale*, Milano, 1994, oggi in *Id.*, *Ordinamento giudiziario*, cit., 123. Per un'analisi analoga si rimanda anche a R. ROMBOLI, *Il ruolo del Csm nell'ambito del sistema di garanzie e quale espressione del principio di separazione dei poteri: un dialogo con gli scritti di Gaetano Silvestri*, in [Questione Giustizia](#), 2024, 3.

⁹ A. PIZZORUSSO, *L'incerto ruolo del Ministero della giustizia*, in *Studi in onore di Vittorio Denti*, Cedam, Padova 1994, I, 511-522, oggi in *Id.*, *Ordinamento giudiziario*, cit., 559. Qui l'Autore aggiunge che «L'esercizio delle funzioni di raccordo con il consiglio superiore e con la magistratura in genere non implica alcuna *deminutio* del ruolo del ministro della giustizia, i cui poteri di iniziativa (anch'essi finora esercitati in pratica con insufficiente impegno) potrebbero essere un contributo prezioso all'attività del consiglio».

avrebbe dovuto «inventare»¹⁰ un modo innovativo di esercitare autonomamente e secondo un indirizzo politico ispirato ai principi costituzionali repubblicani le vecchie «funzioni amministrative [...] strumentali all'esercizio delle funzioni giurisdizionali»¹¹ che gli venivano attribuite con l'entrata in vigore della Costituzione.

Rispetto a tale progetto però, commentava il Professore in una prospettiva storica, «le cose sono andate invece in modo assai diverso [in quanto] il ridimensionamento dei poteri del ministro è avvenuto soltanto in parte e con grande difficoltà [a causa della] accanita resistenza che l'attuazione dei principi costituzionali in questo settore dell'ordinamento ha costantemente incontrato»¹².

Nello specifico, infatti, mentre il ruolo del Ministero della giustizia è rimasto ancora a lungo «imperniato su funzioni che esso esercitava [anche] in passato»¹³ e che trascendono il dettato dell'art. 110 Cost., quella che un tempo era la nuova e originale funzione del CSM è invece diventata per una parte sempre più consistente del quadro partitico «un'anomalia che il sistema politico italiano ha sopportato ormai troppo a lungo e che è quindi tempo di rimuovere»¹⁴, come dimostrato dalle proposte di riforma costituzionale (diverse da quelle in commento) che vorrebbero rendere tassative le competenze del Consiglio ex art. 105 Cost.¹⁵, così mutilando la *vis* espansiva della sua funzione di garanzia.

Ebbene, da questo estratto di storia dell'amministrazione della giustizia italiana realizzato attraverso le parole del Professor Pizzorusso dovrebbero essere emersi due capisaldi fondamentali per il prosieguo del ragionamento e per rispondere alla domanda di ricerca di partenza. Il primo consiste nella centralità e nel primato assiologico del Consiglio superiore della magistratura nel modello italiano di ordinamento giudiziario e quindi nel modello costituzionale della relazione tra esso e il Guardasigilli in tutte le sue molteplici manifestazioni¹⁶. Il secondo, invece, consente di evidenziare fin da ora che, per quanto si possa

¹⁰ A. PIZZORUSSO, *Il Consiglio superiore della magistratura nella forma di governo vigente in Italia*, in *Questione Giustizia*, 281-306 (Relazione presentata al XVIII Convegno nazionale organizzato dai Comitati di azione per la giustizia sul tema «Il Consiglio superiore della magistratura: autogoverno dei giudici o controllo sulla funzione di giustizia?» - Montecatini Terme, 6-8 aprile 1984), oggi in A. PIZZORUSSO, *Ordinamento giudiziario*, cit., 528.

¹¹ A. PIZZORUSSO, *Ordinamento giudiziario*, cit., 553.

¹² A. PIZZORUSSO, *Ordinamento giudiziario*, cit., 123.

¹³ A. PIZZORUSSO, *Ordinamento giudiziario*, cit., 560.

¹⁴ A. PIZZORUSSO, *Problemi definitivi e prospettive di riforma del C.S.M.*, in *Quaderni costituzionali*, 1989, 471-487, oggi in Id., *Ordinamento giudiziario*, cit., 1082.

¹⁵ Si rinvia alle proposte A.C. n. 23/2022 (iniziativa dell'on. Costa), A.C. n. 434/2022 (iniziativa dell'on. Giachetti) e infine A.C. n. 824/2023.

¹⁶ Per quanto l'oggetto del presente contributo sia la riflessione sulla dialettica tra CSM e Ministro della giustizia affrontata dal punto di vista del funzionamento della forma di governo e della forma di Stato nel divenire del moto delle costituzioni, non si deve dimenticare il confronto che si realizza quotidianamente tra questi due organi nell'esercizio delle rispettive funzioni amministrative collegate più o meno strettamente alla giurisdizione. Per una ricostruzione efficace ed aggiornata delle stesse si rinvia a F. BIONDI, *Il Consiglio superiore della magistratura. Organo dell'autonomia o luogo di potere?*, Il Mulino, Bologna, 2024, 163 ss. Qui l'Autrice evidenzia infatti come il Ministro abbia «ampie competenze di natura amministrativa essenziali perché l'intero apparato giudiziario possa funzionare adeguatamente», tra le quali rientrano: la definizione della geografia giudiziaria, la determinazione del numero dei magistrati e delle loro piante organiche, l'edilizia giudiziaria e l'assunzione e la gestione di tutti i funzionari di supporto ai magistrati, oltre che l'iniziativa disciplinare e il potere di sorveglianza su tutti gli uffici giudiziari esercitabile ex art. 56 d.p.r. n. 916 del 1958 attraverso l'Ispettorato generale presso il Ministero (e le relative verifiche e inchieste amministrative per «sondare il grado di efficienza dei singoli uffici [oppure] avvenimenti critici già individuati»). Il problema, come puntualmente rilevato, è che «la linea di demarcazione tra le competenze» del Guardasigilli e quelle del Consiglio «non sempre è così netta» ed è questo il motivo per cui la «collaborazione istituzionale» tra tali organi è (o è diventata) «necessaria». Si pensi, a titolo

condividere in linea di massima quanto sostenuto da autorevole dottrina e cioè che anche grazie al Consiglio superiore «nessuno oggi può dire che un ministro sia in grado di dare ordini o direttive ad un giudice o ad un pubblico ministero»¹⁷, il rapporto tra Governo e Magistratura costituisce un caso paradigmatico del come la dialettica storica tra poteri possa incidere (e abbia inciso) sulla Costituzione e sul delicato equilibrio del suo «ordine ordinante»¹⁸ anche a prescindere da modifiche esplicite della Carta del 1948.

2. Le prospettive di riforma. *Il disegno di legge costituzionale sulla separazione delle carriere*

Dato lo stato dell'arte testé sintetizzato, risulta particolarmente interessante interrogarsi sul come il disegno di legge costituzionale recante «Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare» potrebbe ulteriormente incidere in concreto sul modello costituzionale dei rapporti tra Consiglio superiore e Ministro della giustizia e quindi sul sistema normativo rappresentato dagli artt. 104, 105 e 110 Cost.

2.1. Il testo. *La modifica dell'art. 110 Cost. e l'apparente rispetto formale del modello*

Adottando un approccio strettamente formalista, la risposta all'interrogativo testé proposto parrebbe in verità potenzialmente semplice.

Invero, a fronte di un disegno di legge costituzionale che si proietta nella sfera pubblica attraverso parole d'ordine altisonanti come la separazione delle carriere di giudici e pubblici ministeri e lo sdoppiamento del Consiglio superiore della magistratura, l'istituzione dell'alta Corte disciplinare e l'introduzione del sorteggio di tutti i membri di ciascun CSM, ciò che emerge immediatamente a una prima lettura dell'articolato all'esame del Parlamento è che quest'ultimo non presenta neanche un riferimento esplicito al Ministro della giustizia, differenziandosi in questo modo da precedenti e ben più esplicite proposte di riforma¹⁹.

esemplificativo, al tema dell'organizzazione giudiziaria, nel quale non a caso è stato istituito a partire dal 2011 un Comitato paritetico «per l'individuazione di soluzioni condivise» (delibera congiunta del 18 maggio dello stesso anno). Tuttavia, come osservato efficacemente in R. ROMBOLI, *Quale legge elettorale per quale Csm: i principi costituzionali, la loro attuazione e le proposte di riforma*, in [Questione Giustizia](#), 25 maggio 2020, 3, occorre chiarire che, nonostante l'indubbia «esistenza di una “zona grigia”, ossia di funzioni non espressamente collocabili né tra [quelle spettanti al Consiglio superiore], né tra [quelle spettanti al Ministro]», l'attribuzione delle stesse «non può non seguire ad una interpretazione finalistica della Costituzione, valutando cioè la rapportabilità delle stesse allo scopo istituzionale del Csm di tutela e garanzia della indipendenza, specie esterna, della magistratura». Nella medesima direzione, invero, dovrà quindi procedersi in relazione a «quelle ipotesi nelle quali è prevista un'opera di necessaria collaborazione tra i due soggetti istituzionali», laddove «sarà poi necessario stabilire fin dove può spingersi l'attività dell'uno e dell'altro» (compito che è stato realizzato - e non potrebbe essere altrimenti - «dal legislatore, a partire dalla legge istitutiva del 1958, [...] da interventi del Giudice delle leggi, nonché da atti dello stesso Consiglio superiore della magistratura»).

¹⁷ Si esprime in questi termini G. SILVESTRI, *Sessant'anni ed oltre di governo autonomo della magistratura: un bilancio e una riflessione sul futuro del CSM. Conclusioni*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), n. 4/2020, 516. Per una presa di posizione simile si veda da ultimo F. BIONDI, *Il Consiglio superiore della magistratura*, cit., 167.

¹⁸ Per tale formula si rimanda ad A. BARBERA, *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, VIII, Milano, 2015, 270.

¹⁹ Si rinvia a R. ROMBOLI, *Una riforma “epocale” della giustizia o un riassetto del rapporto tra poteri?*, cit., in cui si ricostruisce il contenuto del d.d.l. di iniziativa governativa n. 4275 del 2011, intitolato «Riforma del Titolo IV della Parte II della Costituzione», ma anche la storia delle proposte di revisione che hanno interessato la

L'art. 7 della proposta di revisione in commento afferma infatti che «All'articolo 110, primo comma, della Costituzione, le parole: "del Consiglio" sono sostituite dalle seguenti: "di ciascun Consiglio"», cosicché si potrebbe sostenere che, per quanto concerne il tema in esame, la riforma costituzionale voluta dalla Presidente del Consiglio e dal Guardasigilli realizzerebbe una modifica di mero «coordinamento»²⁰ rispetto alla restante parte del testo, limitata alla registrazione dello sdoppiamento del Consiglio superiore in un CSM per la magistratura giudicante e uno per la requirente. Così ragionando, in effetti, l'attuale competenza del Ministro in materia di organizzazione e funzionamento dei servizi relativi alla giustizia continuerebbe ad essere esercitata secondo lo *status quo ante* la revisione costituzionale, semplicemente in relazione a due «ambiti» anziché ad uno²¹.

Resterebbero pertanto invariate (apparentemente): tanto la qualità dei rapporti tra Guardasigilli e singolo CSM, dato che la formula che equipara lo sdoppiamento al loro indebolimento potrebbe anche essere astrattamente rovesciata nel senso del raddoppiamento delle garanzie (nonché, potenzialmente, dell'autoreferenzialità)²²; quanto di conseguenza la più generale configurazione dell'ordine costituzionale dei poteri e quindi il funzionamento sia della forma di governo che della forma di Stato, rispetto al quale, come riconosciuto dallo stesso Professor Pizzorusso, il CSM ha storicamente rivestito un ruolo significativo²³. Quest'ultimo dato, invero, sarebbe infine assicurato in modo definitivo, ancor

Magistratura prima di esso. Per quanto concerne i rapporti tra CSM e Guardasigilli, l'Autore specificava quanto segue in merito al contenuto del d.d.l. voluto dal Presidente del Consiglio Berlusconi e dal Ministro della giustizia Alfano: «La proposta di revisione prende chiaramente posizione, spostando l'equilibrio tutto a favore del ministro, al quale è riconosciuto il potere di riferire "annualmente alle camere sullo stato della giustizia, sull'esercizio dell'azione penale e sull'uso dei mezzi di indagine", rispetto al quale sono state sollevate perplessità in ordine alla coerenza del disegno di legge costituzionale, per la parte in cui attribuisce un potere di relazione ad un organo (il ministro) che dovrebbe essere del tutto estraneo ai compiti di direzione e gestione dell'azione penale. Viene altresì, assai discutibilmente anche se significativamente, costituzionalizzato il potere di ispezione del ministro, senza che venga avvertita la necessità di un rinvio alla legge, per la determinazione dei presupposti e dei limiti dell'esercizio di tale potere, al fine da evitare un abuso o un uso intimidatorio dello stesso nei confronti dei magistrati, come qualche applicazione recente o recentissima potrebbe far temere».

²⁰ Si esprime così, nella Relazione sul disegno di legge costituzionale, il Presidente della Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, On. Alberto Balboni, in occasione della seduta della stessa del 29 gennaio 2025.

²¹ In merito all'art. 7, nella Relazione di accompagnamento del d.d.l., alla Camera si legge quanto segue: «L'articolo 7 modifica l'articolo 110 della Costituzione per chiarire che, in conseguenza della distribuzione tra due Consigli superiori delle originarie funzioni unitarie, la competenza del Ministro della giustizia in materia di organizzazione e funzionamento dei servizi si esercita rispetto ad ambedue gli ambiti di competenza».

²² Anche laddove considerato astrattamente, è bene sottolineare come questo discorso valga soltanto a due condizioni: la prima è quella di escludere dall'equazione proposta il tema del sorteggio dei componenti del Consiglio superiore previsto dall'art. 3 del d.d.l. costituzionale, che stabilisce le modificazioni dell'art. 104 Cost. e sui cui effetti si tornerà più avanti; la seconda è quella di non dimenticare che allo sdoppiamento del Consiglio segue anche l'introduzione di un terzo nuovo organo rappresentato dalla Corte disciplinare, la cui istituzione è disciplinata dall'art. 4 della proposta di revisione attraverso la modifica dell'art. 105 Cost. e che sottrarre ai nuovi CSM una funzione oggi fondamentale per il ruolo costituzionale dell'organo di garanzia dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura.

²³ Si rinvia ad A. PIZZORUSSO, *Ordinamento giudiziario*, cit., 532 («mi sembra di poter trarre per ora da queste osservazioni la conclusione che il modello italiano di organizzazione giudiziaria, che ha la sua nota differenziale nell'attribuzione della funzione di amministrazione della giurisdizione ad un organo dotato della struttura del Consiglio, ha introdotto nell'ordinamento costituzionale elementi di novità che possono senz'altro giustificare una riflessione circa l'opportunità di tenere conto del ruolo che il potere giudiziario viene conseguentemente ad assumere, anche in sede di determinazione della forma di governo. A questo proposito vorrei fosse tuttavia ben chiaro che, dicendo questo, non penso certamente ad una modificazione della forma di governo tale da mutarne

più che dalla riaffermazione del principio di autonomia e indipendenza della magistratura, dalla conservazione della presidenza del Consiglio superiore da parte del Capo dello Stato. Secondo quanto affermato dalla Relazione di accompagnamento del d.d.l. in esame, infatti, da essa discenderebbe la conferma dell'«equilibrio costituzionale esistente» e con essa il respingimento di qualunque accusa di voler «attrarre la magistratura requirente nella sfera di controllo o anche solo di influenza di altri poteri dello Stato»²⁴.

Eppure, per comprendere il moto delle costituzioni²⁵ e, nello specifico, la dialettica tra modello costituzionale e sue modificazioni effettive o eventuali, è necessario guardare tanto al testo quanto al contesto delle riforme. E da una simile prospettiva il discorso in esame cambia ancora una volta radicalmente.

il carattere in modo rilevante. Quale che sia la portata più precisa di questa innovazione, certo è che essa non comporta alcuna trasformazione sostanziale dell'equilibrio altrimenti determinatosi fra esecutivo e legislativo, ma soltanto il distacco dal primo di quel circoscritto complesso di funzioni amministrative che risultano strumentali all'esercizio delle funzioni giurisdizionali al fine di realizzare una più adeguata garanzia dell'indipendenza esterna ed interna dei giudici. Nessun "governo dei giudici", quindi»).

Per il ruolo del CSM nel sistema costituzionale tra forma di governo e forma di Stato si vedano anche, senza pretesa di completezza: S. BARTOLE, *Autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario*, cit., 347 («Tutte queste circostanze pongono il Consiglio in una situazione particolare, la cui specialità si chiarisce e si specifica alla luce di una ricognizione del compito (che gli è proprio) di realizzare e garantire l'autonomia e l'indipendenza dell'ordine giudiziario dagli altri poteri dello Stato, mettendo i suoi organi in condizione di esercitare con imparzialità e nel modo più idoneo la funzione giurisdizionale. Ed è appunto l'appartenenza di tale compito al Consiglio che permette di collocare questa istituzione fra quei centri di autorità cui spettano funzioni negative di contenimento dell'attività degli organi che costituiscono i cardini dell'assetto monistico della nostra forma di governo»); G. SILVESTRI, *Sessant'anni ed oltre di governo autonomo della magistratura*, cit. («espongo brevemente la mia opinione: si tratta di organo costituzionale, giacché la sua eventuale soppressione muterebbe in modo considerevole sia la forma di Stato che la forma di governo. Si tratta di organo di garanzia e non di governo, giacché, se di indirizzo politico si deve parlare al suo proposito, si deve far riferimento all'indirizzo politico costituzionale (nel senso chiarito da Paolo Barile), ben diverso dall'indirizzo politico di maggioranza proprio di un organo di governo»); IDEM, *Consiglio superiore della magistratura e sistema costituzionale*, in [Questione Giustizia](#), n. 4/2017, 19 ss.; M. LUCIANI, *Il Consiglio superiore della magistratura nel sistema costituzionale*, in [Osservatorio costituzionale](#), n. 1/2020, 6 ss. (da leggere congiuntamente a IDEM, *Questioni generali della forma di governo italiana*, in [Rivista AIC](#), n. 1/2024 e a IDEM, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto, Annali*, Vol. III, Milano, Giuffrè, 2009, laddove, assunta la distinzione dottrinale fra «struttura» e «funzionamento» della forma di governo come base essenziale del ragionamento, si afferma che il CSM non appartiene alla struttura della forma di governo repubblicana in quanto «i suoi atti non sono liberi nel fine e non sono (o almeno non possono essere presentati come) manifestazione di volontà politica»; l'argomento è proposto dall'Autore in relazione alla Corte costituzionale, ma vale anche nei confronti della Magistratura - e quindi del CSM - «per le medesime ragioni»).

²⁴ Dato il rilievo di questi passaggi per il discorso in esame, si riporta integralmente la parte della Relazione di accompagnamento alla Camera del d.d.l. in esame: «In particolare, il primo comma del novellato articolo 104 ribadisce i principi dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura, nel suo insieme, da ogni altro potere. Si conferma, così, che la separazione delle carriere non intende in alcun modo attrarre la magistratura requirente nella sfera di controllo o anche solo di influenza di altri poteri dello Stato, perché anche la magistratura requirente rimane parte dell'ordine autonomo e indipendente, com'è oggi, al pari della magistratura giudicante. Anche dal punto di vista sistematico, con la modifica in esame si è inteso esprimere la continuità rispetto all'attuale ordinamento, inserendo i due Consigli superiori nel tessuto del vigente articolo 104 della Costituzione. Si rende chiaro, così, che i due Consigli sono esattamente sovrapponibili tra loro – per caratteristiche, funzioni e garanzie – e anche all'attuale Consiglio superiore, con una soluzione idonea a garantire appieno l'indipendenza di entrambe le magistrature anche nel nuovo assetto delle carriere separate. Il secondo comma attribuisce la presidenza di entrambi i Consigli al Presidente della Repubblica, confermando l'equilibrio costituzionale esistente».

²⁵ Per un approfondimento sulla «dottrina del moto delle costituzioni» si rinvia a M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in [Rivista AIC](#), n. 1/2013, 3.

2.2. Il contesto. *La digitalizzazione della giustizia, la riscrittura della legge sul CSM e la riforma sul premierato*

Difatti, se si muove dall'immagine del disegno di legge costituzionale in esame così come emergente dall'analisi appena proposta e si allarga l'inquadratura, il quadro più ampio che si presenta all'osservatore attento alle dinamiche del potere politico è quello di un netto sbilanciamento dei rapporti di forza tra ordine giudiziario e potere esecutivo a favore di quest'ultimo, sia in termini attuali che potenziali.

Per comprendere a pieno questo moto più generale, è necessario riconoscere l'importanza specifica di almeno tre componenti particolari di tale dinamica.

In primo luogo, bisogna ricordare che il processo di rafforzamento del potere esecutivo è un fenomeno in atto già da tempo. Invero, come è noto, esso è diventato realtà in forza delle prerogative che il Governo e in particolare il Presidente del Consiglio²⁶ hanno accentrato progressivamente su di sé in tema di rapporti Stato-Regioni, in tema di relazioni internazionali e in particolare con l'Unione europea e soprattutto, da ultimo, nel contesto della governance della pandemia e quindi, subito dopo, del P.N.R.R.²⁷ e delle transizioni da esso previste. Per questo, l'analisi del contesto del disegno di legge costituzionale sulla c.d. separazione delle carriere deve tenere conto prima di tutto del come la transizione digitale sta già impattando sui rapporti tra Consiglio superiore e Ministro.

Da questo punto di vista, invero, deve essere evidenziato da subito che il processo di digitalizzazione dell'amministrazione della giustizia è stato fino ad oggi ampiamente egemonizzato dai competitors storici del Consiglio superiore, ossia la Corte di cassazione (per quanto attiene alla datificazione della sua giurisprudenza) e soprattutto il Ministero stesso. Quest'ultimo, in particolare, si è assicurato quello che è stato definito un vero e proprio «monopolio [...] dell'informatica giuridica»²⁸ e giudiziaria, dapprima con la Direzione Generale per i Sistemi Informativi Automatizzati (D.G.S.I.A.), costituita già con il d.P.R. n. 55 del 2001²⁹, e adesso con il nuovo Dipartimento per l'innovazione tecnologica della giustizia, introdotto con la legge di bilancio del 2023 (l. n. 213/2023), la cui organizzazione è stata recentemente definita nel dettaglio dal decreto del Ministro della giustizia del 18 settembre 2024³⁰. Una

²⁶ Per una ricostruzione efficace si rimanda a F. CLEMENTI, *Il Presidente del consiglio. Mediatore o decisore?*, Il Mulino, Bologna, 2023.

²⁷ In tal senso si vedano senza pretesa di completezza F. BILANCIA, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, in [Costituzionalismo.it](https://www.constituzionalismo.it), n. 1/2022 e G. TARLI BARBIERI, *Gli sviluppi della forma di governo sotto la lente del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in D. De Lungo, F. S. Marini (a cura di), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Giappichelli, Torino, 2023, 80 ss.

²⁸ Per tale ricostruzione dello stato della governance della digitalizzazione della giustizia si rimanda a C. CASTELLI, *La crisi della governance del sistema giustizia*, in [Questione Giustizia](https://www.questionegiustizia.it), 2023, a IDem, *L'agenzia: una nuova governance per i servizi informatici del Ministero*, in [Questione Giustizia](https://www.questionegiustizia.it), 2024, nonché da ultimo ad A. SANTOSUOSSO, G. SARTOR, *Decidere con l'IA. Intelligenze artificiali e naturali nel diritto*, Il Mulino, Bologna, 2024, 108 ss. Per un'analisi che invece valorizza l'organizzazione del Consiglio superiore della magistratura si rinvia invece a D. CAVALLINI, *Il Csm tra ordinamento e organizzazione della giustizia. L'ampliamento delle competenze nella gestione degli uffici giudiziari*, Bologna University Press, Bologna, 2024, 63 ss.

²⁹ Per una ricostruzione dell'importanza di tale Direzione generale del Ministero, in particolare dalla pandemia in poi, si rimanda ad A. DE NICOLA, D. PIERANTONI, *I provvedimenti della DGSIA nel periodo pandemico. Quale co-regolazione?*, in [Osservatorio sulle fonti](https://www.osservatoriofonti.it), n. 1/2024.

³⁰ Il decreto 18 settembre 2024 è intitolato «Organizzazione e definizione dei compiti degli uffici di livello dirigenziale non generale nell'ambito delle direzioni generali del Dipartimento per l'innovazione tecnologica della giustizia, di cui all'articolo 5-bis del d.p.c.m. 15 giugno 2015, n. 84» e segue quanto disposto dal decreto del

svolta epocale per una struttura del Ministero contraddistintasi storicamente per la sua «sostanziale e prolungata continuità»³¹ e che denota la volontà politica di interpretare la «modernizzazione» del sistema giudiziario italiano come l'occasione e la base concreta «per una trasformazione culturale [...] profonda» dello stesso³².

Tale rafforzamento dell'esecutivo risulta inoltre perfettamente confermato dal d.d.l. sull'intelligenza artificiale presentato nel maggio del 2024 al Senato della Repubblica sempre dalla Presidente del Consiglio e dal Guardasigilli.

Approvato dal medesimo ramo del Parlamento il 20 marzo 2025³³, esso prevede infatti un art. 15, intitolato «Impiego dei sistemi di intelligenza artificiale nell'attività giudiziaria», che sancisce: al secondo comma che «Il Ministero della giustizia disciplina gli impieghi dei sistemi di intelligenza artificiale per l'organizzazione dei servizi relativi alla giustizia, per la semplificazione del lavoro giudiziario e per le attività amministrative accessorie»; al terzo comma che «Fino alla compiuta attuazione del regolamento (UE) 2024/1689, la sperimentazione e l'impiego dei sistemi di intelligenza artificiale negli uffici giudiziari ordinari sono autorizzati dal Ministero della giustizia, sentite le autorità nazionali di cui all'articolo 20» (dove non è contemplato il CSM)³⁴; e al quarto comma, infine, che «Il Ministro della giustizia, nell'elaborazione delle linee programmatiche sulla formazione dei magistrati di cui all'articolo 12, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 30 gennaio 2006, n. 26, promuove attività didattiche sul tema dell'intelligenza artificiale e sugli impieghi dei sistemi di intelligenza artificiale nell'attività giudiziaria, finalizzate alla formazione digitale di base e avanzata, all'acquisizione e alla condivisione di competenze digitali, nonché alla sensibilizzazione sui benefici e rischi, anche nel quadro regolatorio di cui ai commi 2 e 3 del presente articolo. Per le medesime finalità di cui al primo periodo, il Ministro cura altresì la formazione del personale amministrativo»³⁵.

Presidente del Consiglio dei Ministri del 29 maggio 2024, n. 78, recante «Modifiche al regolamento di riorganizzazione del Ministero della giustizia di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 giugno 2015, n. 84».

³¹ Per una conferma in tal senso si veda G. SOBRINO, *Il Ministro della Giustizia ed i poteri dello Stato. Vicende e prospettive di una collocazione problematica*, E.S.I., Napoli, 2015, 282 ss. e soprattutto 286, laddove l'Autore sottolinea come ciò sia una «riprova [...] di una certa quale "vischiosità" ed "immobilismo" di fondo dell'assetto di questo Ministero nel corso del tempo, pur a fronte di cambiamenti notevoli che hanno interessato [...] le sue attribuzioni ed i suoi poteri».

³² [Relazione del Ministero sull'amministrazione della giustizia – anno 2024](#), 558 (documento prodotto nel gennaio 2025 in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario).

³³ Il d.d.l. n. 1146 è stato approvato dal Senato della Repubblica con i seguenti numeri: presenti 128; votanti 127; favorevoli 85; contrari 42; astenuti 0. Il 20 marzo 2025 è stato trasmesso alla Camera dei deputati, dove è stato registrato come Atto Camera n. 2316.

³⁴ Ai sensi dell'art. 20 del d.d.l. in commento le «Autorità nazionali per l'intelligenza artificiale» sono invero l'Agenzia per l'Italia digitale (AgID) e l'Agenzia per la cybersicurezza nazionale (ACN), «ferma restando l'attribuzione alla Banca d'Italia, alla CONSOB e all'IVASS del ruolo di autorità di vigilanza del mercato ai sensi e secondo quanto previsto dall'articolo 74, paragrafo 6, del regolamento (UE) 2024/1689».

³⁵ La disposizione in esame prevede anche un primo comma, che non è stato riportato nel testo in quanto, pur essendo ricollegabile all'oggetto del presente contributo, richiederebbe una lunga e autonoma trattazione. Esso afferma quanto segue: «Nei casi di impiego dei sistemi di intelligenza artificiale nell'attività giudiziaria è sempre riservata al magistrato ogni decisione sull'interpretazione e sull'applicazione della legge, sulla valutazione dei fatti e delle prove e sull'adozione dei provvedimenti». Ad una prima lettura del testo, è possibile affermare in modo estremamente sintetico che tale disposizione, riconoscendo l'impatto dei sistemi di intelligenza artificiale sull'esercizio della funzione giurisdizionale da parte del singolo magistrato (tanto da doverla a lui riservare espressamente), ammette chiaramente che l'introduzione di tali sistemi nell'ambito giudiziario non può essere considerata una questione puramente amministrativa riconducibile soltanto

Alla luce della dirompente avanzata del Ministero qui ripresa, che era già riscontrabile in nuce nel testo presentato al Senato³⁶, non stupisce che il CSM abbia concluso la sua Relazione sullo stato della giustizia telematica del luglio del 2024 cercando di definire almeno approssimativamente il suo ruolo nell'epoca della giustizia digitale.

Preso atto del fatto che «il ruolo degli applicativi destinati a gestire il processo telematico, ed in prospettiva il ruolo degli strumenti di IA, non è più evidentemente quello di semplici *strumenti* [il cui contenuto e funzionamento risultino neutrali e di natura esclusivamente tecnica]» e che «la loro architettura è invece in grado di influire profondamente sulla giurisdizione [potendo determinare concretamente e, quindi, condizionare, sia l'operato del singolo magistrato che l'organizzazione degli uffici giudiziari]», il CSM ha osservato in prima battuta che è «necessario [...] che [...] il Consiglio assuma un ruolo attivo» in materia: un ruolo che dovrà sussistere «sin dal momento della progettazione [dei suddetti strumenti], oltre che in costanza del loro uso» e che avrà come «fine» quello «di valutarne il corretto funzionamento, che [andrà] giudicato non solo dal punto di vista tecnico, comunque importante perché influisce sull'efficienza e sulla sicurezza dell'attività giudiziaria, ma anche dal punto di vista ordinamentale, per accertare che la struttura del *software* non condizioni l'esercizio della funzione giurisdizionale e l'organizzazione degli uffici».

In seconda battuta, invece, il CSM ha riconosciuto come «auspicabile» che «in futuro [...] [esso] si doti di un Ufficio Informatico i cui compiti non si limitino al funzionamento della struttura informatica del Consiglio [stesso], ma comprendano quelli di progettazione e di analisi degli applicativi forniti al servizio della giurisdizione», sulla base del modello rappresentato dall'Ufficio statistico già disciplinato dall'art. 19 del proprio Regolamento interno³⁷.

Insomma, mentre il Parlamento è impegnato sul fronte delle riforme costituzionali, sul versante della digitalizzazione della giustizia l'inversione dei rapporti di forza tra potere esecutivo e ordine giudiziario è già una realtà manifesta che si consolida quotidianamente e che dimostra che il Ministero della giustizia, anziché procedere agli «adeguamenti al nuovo modello di ordinamento giudiziario adottato dalla Costituzione», si è spinto verso quella «ricerca di nuovi obiettivi [e] di trasformazioni profonde delle sue funzioni o della sua struttura» che secondo il Maestro a cui è dedicato questo volume non avrebbero dovuto rientrare tra i suoi «problemi»³⁸.

Da questa prospettiva, numerosi interrogativi sorgono sull'effettiva comprensione della portata dei cambiamenti derivanti da tale transizione per l'indipendenza e l'autonomia della magistratura; interrogativi su cui la dottrina dovrà riflettere organicamente e che consentono però già oggi di leggere con particolare prudenza la riforma costituzionale in esame.

In questa prospettiva, in secondo luogo, occorre mettere in evidenza un'altra disposizione del disegno di legge costituzionale sulla separazione delle carriere, ossia l'art. 8 sulle

all'organizzazione e al funzionamento dei servizi relativi alla giustizia. Essa, pertanto, chiama certamente in causa il ruolo del Consiglio superiore della magistratura nel sistema costituzionale.

³⁶ L'art. 14 del d.d.l. originario, intitolato «Uso dell'intelligenza artificiale nell'attività giudiziaria», prevedeva quanto segue: «1. I sistemi di intelligenza artificiale sono utilizzati esclusivamente per l'organizzazione e la semplificazione del lavoro giudiziario, nonché per la ricerca giurisprudenziale e dottrinale. Il Ministero della giustizia disciplina l'impiego dei sistemi di intelligenza artificiale da parte degli uffici giudiziari ordinari. Per le altre giurisdizioni l'impiego è disciplinato in conformità ai rispettivi ordinamenti. 2. È sempre riservata al magistrato la decisione sulla interpretazione della legge, sulla valutazione dei fatti e delle prove e sulla adozione di ogni provvedimento».

³⁷ [Relazione sullo stato della giustizia telematica, 24 luglio 2024](#), 72.

³⁸ Si rinvia ad A. PIZZORUSSO, *Ordinamento giudiziario*, cit., 561.

«disposizioni transitorie», in cui si afferma che «Le leggi sul Consiglio superiore della magistratura, sull'ordinamento giudiziario e sulla giurisdizione disciplinare sono adeguate alle disposizioni della presente legge costituzionale entro un anno dalla data della sua entrata in vigore».

Orbene, se è noto come la legge n. 195 del 1958 sul CSM fosse apparsa già a suo tempo come la «più spinta» delle operazioni attraverso le quali si era cercato di «correggere le innovazioni [introdotte dalla Costituzione] per ricondurle nel quadro del sistema preesistente»³⁹, risulta macroscopica la potenziale portata del mutamento che potrebbe derivare per i rapporti tra Consiglio superiore e Ministro della giustizia dalla riscrittura di tale fonte così come prescritta dalla riforma in esame; una portata che risulta apprezzabile tanto rispetto al sistema della legge costituzionale in sé considerata quanto rispetto all'attuale contesto giuspolitico.

Invero, per quanto concerne il primo profilo, la riscrittura della legge sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore rappresenterebbe a tutti gli effetti lo strumento tecnico idoneo ed adeguato per tradurre formalmente, sul piano sostanziale e qualitativo dei rapporti tra potere esecutivo e ordine giudiziario, il dato in sé meramente quantitativo dello sdoppiamento del CSM.

In effetti, è proprio qui, al livello legislativo del discorso in esame, che il legislatore, riempiendo gli spazi vuoti della riforma e ivi declinando liberamente le ragioni politiche di fondo della revisione stessa, potrebbe, non soltanto sbilanciare ulteriormente in generale il rapporto tra Consiglio superiore e potere esecutivo a favore di quest'ultimo, ma anche e soprattutto realizzare quell'insidioso riposizionamento delle procure della Repubblica rispetto al Ministro della giustizia che è stato denunciato in molteplici audizioni parlamentari come il vero pericolo del disegno di legge costituzionale in commento⁴⁰ nonché come il suo obiettivo occulto⁴¹, così dimostrando in modo definitivo che la vera massima del disegno di legge

³⁹ Si rimanda ancora ad A. PIZZORUSSO, *La Magistratura nel pensiero di Calamandrei*, in *Questione Giustizia*, 1988, 771-782, oggi in Id., *Ordinamento giudiziario*, cit., 480, dove si legge per esteso in nota: «La più spinta di queste operazioni fu realizzata, com'è noto, con la legge 24 novembre 1958, n. 195, mediante la quale si cercò di ricondurre entro i limiti del vecchio sistema anche l'unica innovazione veramente decisiva che i costituenti avessero introdotta, cioè il trasferimento delle funzioni amministrative ma strumentali all'esercizio della giurisdizione, dall'Esecutivo al Csm».

⁴⁰ Si veda a titolo esemplificativo G. SILVESTRI, *Audizione informale dinanzi all'Ufficio di Presidenza della Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, avente ad oggetto i Ddl nn. 1353 e 504 (Ordinamento giurisdizionale e Corte disciplinare)*, in [Questione Giustizia](#), 25 febbraio 2025 («mentre oggi i p.m. sono solo alcuni dei componenti di tale organo di garanzia, se la riforma entrasse in vigore, essi avrebbero un CSM tutto per loro, accentuando l'isolamento della categoria e ponendo, prima o poi, il problema della sua integrazione nel sistema costituzionale democratico di pesi e contrappesi. Si farebbe sempre più forte la richiesta di una loro riconduzione sotto il controllo del Ministro della giustizia, che comunque è responsabile verso il Parlamento. È appena il caso di aggiungere che un apparato accusatorio sotto il dominio politico sarebbe nocivo per tutti, giacché chi oggi è maggioranza potrà domani diventare opposizione e viceversa. Le garanzie di indipendenza servono a tutti. Preferisco il magistrato che sbaglia o tradisce personalmente il suo dovere di imparzialità – perché può essere sanzionato e comunque esistono rimedi processuali alle storture – al magistrato organicamente al servizio del mio avversario»).

⁴¹ Su questo punto si rinvia da ultimo a G. AZZARITI, *Più che separare le carriere, indebolire la giustizia. Il testo dell'audizione del prof. Azzariti alla I Commissione – Affari Costituzionali del Senato della Repubblica tenuta il 27 febbraio 2025 sui disegni di legge costituzionale nn. 1353 e 504 (Ordinamento giurisdizionale e Corte disciplinare)*, in [Questione Giustizia](#), 12 marzo 2025 («Secondo l'Associazione Nazionale Magistrati e molti altri commentatori, dietro questa formula – separazione delle carriere – si cela l'intento di porre la magistratura requirente alle dipendenze dell'esecutivo. Alcuni fatti possono indurre a credere che questo sia l'obiettivo nascosto: a) da un

costituzionale in commento non è «separa e razionalizza», come sostenuto implicitamente da alcuni⁴², bensì la ben più tradizionale e temibile *divide et impera*.

In altre parole, se ad oggi il salto all'indietro verso un magistrato dipendente dal Governo risulterebbe mortale e quindi proibitivo per qualunque riforma (ponendo un serio problema di legittimità costituzionale in ordine alla violazione del nucleo duro dei principi della separazione dei poteri e dell'indipendenza della magistratura), è indubbio che l'eventuale approvazione della revisione in esame potrebbe fungere da solida base giuridica per fondare e giustificare in futuro una nuova e più significativa differenziazione tra magistratura giudicante e magistratura requirente; una differenziazione da realizzarsi, innanzitutto, sul piano legislativo e poi, di conseguenza, sul piano dell'interpretazione costituzionale dell'indipendenza esterna dell'ordine giudiziario dal potere esecutivo⁴³.

In ultima analisi, non si può non segnalare come il rinvio alla legge ordinaria effettuato dall'art. 8 del d.d.l. in esame, non solo non offra le garanzie procedurali tipiche delle leggi di revisione costituzionale o delle leggi organiche previste in altri ordinamenti, ma non abbia predisposto neanche dei vincoli di tipo sostanziale capaci di condizionare il legislatore futuro rispetto al merito della sua azione, cosicché diventa possibile qualificare la riscrittura della legge sul CSM (e la decostituzionalizzazione della questione dei rapporti tra Consiglio superiore e Ministro che ne consegue) come la vera frontiera della revisione costituzionale in commento, la luna nella cui direzione l'indice del sovrano punta prepotentemente.

Guardando invece al più generale contesto giuspolitico attuale, deve essere infine evidenziato che il carattere dichiaratamente circoscritto dei singoli disegni di legge costituzionale voluti dall'attuale maggioranza parlamentare e partitica che sostiene il Governo occulta in verità un unico disegno organico di revisione del sistema costituzionale che lambisce i confini della *totalrevision*. Detto altrimenti, se non può essere questa la sede per riflettere sul metodo adottato dall'attuale Esecutivo per modificare l'ordine costituzionale, sulla compatibilità di tale "gioco delle tre riforme"⁴⁴ con la funzione di garanzia della revisione

lato la comparazione, che vede – fatto salvo il Portogallo – tutti Paesi europei che hanno scelto di separare le carriere dei magistrati anche l'assoggettamento dell'azione dei pubblici ministeri alle direttive dei governi; b) dall'altro le crescenti tensioni tra magistratura e politica che in Italia rendono molta parte della classe politica insofferente rispetto all'autonomia ed indipendenza dell'azione giurisdizionale. C'è però un punto che per il diritto costituzionale rimane insormontabile: se non si modifica il secondo comma dell'articolo 101 e la prima parte del primo comma dell'articolo 104 l'autonomia e l'indipendenza dell'ordine della magistratura sia requirente sia giudicante trova una sua copertura costituzionale certa»).

⁴² Il riferimento è alla parola d'ordine adottata dall'Unione delle Camere penali italiane che ha ispirato il congresso straordinario del 4-6 ottobre 2024, intitolato «Separare e riformare – La forza delle nostre idee per una giustizia nuova».

⁴³ Si pensi all'esegesi dell'art. 101, comma 2, Cost. e alla soggezione dei giudici soltanto alla legge oppure a quella dell'art. 109 Cost. e alla dipendenza della polizia giudiziaria dall'autorità giudiziaria: come inciderebbe la c.d. separazione delle carriere sulla lettura di tali disposizioni?

⁴⁴ Tra le riforme incidenti sull'ordine costituzionale deve infatti essere ricompresa anche la legge di attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, comma 3, Cost., ossia la l. 26 giugno 2024, n. 86. Invero, come confermato da Corte cost., [sent. n. 192 del 2024](#) (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di numerose parti della legge), essa incideva significativamente sulla forma di Stato italiana e anche adesso rimane in vigore a condizione che «l'ineliminabile concorrenza e differenza tra regioni e territori» non si spinga «fino a minare la solidarietà tra lo Stato e le regioni e tra regioni, l'unità giuridica ed economica della Repubblica (art. 120 Cost.), l'eguaglianza dei cittadini nel godimento dei diritti (art. 3 Cost.), l'effettiva garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.) e quindi la coesione sociale e l'unità nazionale», che rappresentano «tratti caratterizzanti la forma di Stato» e «il cui indebolimento può sfociare nella stessa crisi della democrazia».

costituzionale sancita dall'art. 138 Cost.⁴⁵ e sul suo significato giuspolitico sistematico⁴⁶, deve comunque affermarsi con nettezza che il disegno di legge costituzionale in commento non può essere interpretato separatamente da quello sul premierato (d.d.l. S. n. 935 del 2023; d.d.l. C. n. 1921 del 2024)⁴⁷ in quanto quest'ultimo ha delle macroscopiche implicazioni rispetto al tema del rapporto tra Consiglio superiore ed esecutivo.

È chiaro infatti che, realizzando una «ulteriore verticalizzazione del potere»⁴⁸ nell'assetto della forma di governo repubblicana, l'elezione diretta del nuovo Premier (art. 3 dell'originale d.d.l. S. n. 935; art. 5 d.d.l. C. n. 1921) ridurrebbe notevolmente il pluralismo interno al Governo e quindi l'autonomia stessa del Ministro della giustizia (che, è bene ricordarlo, è l'unico suo membro, insieme al Presidente del Consiglio, a essere citato in Costituzione).

⁴⁵ In effetti è stato più volte chiarito dalla dottrina costituzionalistica che porre al centro dell'indirizzo politico del Governo e della sua maggioranza parlamentare (e quindi della sfera pubblica) il tema della revisione di parti così importanti del testo costituzionale produce la delegittimazione e la stessa «banalizzazione» della Costituzione del 1948 e del discorso sul suo possibile perfezionamento. Senza pretesa di completezza si vedano: A. PIZZORUSSO, *La Costituzione ferita*, Laterza, Roma-Bari, 1999, 155 e, per una valutazione particolarmente critica, M. VOLPI, *La banalizzazione della Costituzione tra revisioni adottate e riforme progettate*, in [Costituzionalismo.it](https://www.constituzionalismo.it), n. 1/2005 (in cui si afferma che «di banalizzazione si può parlare quando la Costituzione non riesce più a svolgere la sua funzione primaria di limitazione dei poteri e quindi di regolazione della lotta politica, diventando essa stessa una posta in gioco del confronto politico, e allorché solo dal punto di vista formale ne viene affermata la superiorità, mentre nella sostanza essa viene ad essere degradata al livello di una qualsiasi legge ordinaria»).

⁴⁶ Pare evidente, invero, come una simile e inedita strategia giuspolitica, consistente nel parcellizzare nella forma e nel tempo un'unica grande riforma dell'ordine costituzionale, rappresenti il risultato dalla lezione appresa dai fallimenti dei precedenti tentativi di una «più o meno palingenetica *Totalrevision*» (M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto*, Giuffrè, Milano, 2023, X) registratisi in occasione delle riforme note come «Berlusconi» (A.S. n. 2544, A. C. n. 4862 - approvata in seconda lettura il 16 novembre 2005) e «Renzi-Boschi» (A.C. n. 2613; approvata in seconda lettura il 12 aprile 2016). Non può peraltro sfuggire agli osservatori di tale processo politico il rapporto tra le tre carte, ossia le tre riforme, e le tre forze partitiche e parlamentari che sostengono l'attuale Esecutivo. Da questa prospettiva, per comprendere il significato ultimo di questa strategia giuspolitica, gli studiosi di diritto costituzionale non possono non concentrarsi sulla circostanza per cui il partito di maggioranza relativa ha deciso di conservare la propria riforma identitaria per ultima, in un momento che dovrebbe coincidere con la fine dell'attuale legislatura e con le elezioni per il futuro Parlamento. In altre parole, pare possibile affermare che per comprendere fino in fondo questa stagione di riforme dell'ordine costituzionale, deve riconoscersi che essa attiene innanzitutto al riordino dei rapporti di forza e di potere interni all'attuale coalizione di Governo e ad una volontà politica ben precisa del suo principale partito. Detto ancora altrimenti, solo in questo modo si può cogliere dietro il gioco delle tre riforme l'unico obiettivo che esso cela.

⁴⁷ La Presidente del Consiglio dei Ministri e la Ministra per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa hanno presentato al Senato della Repubblica il d.d.l. 935 il 15 novembre 2023. Esso è stato approvato in prima lettura il 18 giugno 2024 (circa una settimana dopo la presentazione del d.d.l. sulla c.d. separazione delle carriere alla Camera) con i seguenti numeri: presenti 188; votanti 187; astenuti 1; favorevoli 109; contrari 77. Nel momento in cui si scrive, il disegno di legge costituzionale recante «Modifiche alla parte seconda della Costituzione per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, il rafforzamento della stabilità del Governo e l'abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica» è oggetto di esame da parte delle commissioni competenti della Camera dei Deputati (d.d.l. C. n. 1921). Deve essere segnalato come l'iter di tale riforma sia stato ridefinito per dare priorità proprio al d.d.l. costituzionale sulla c.d. separazione delle carriere.

⁴⁸ Si esprimono in tal senso M. RUOTOLO, *La verticalizzazione del potere. La separazione dei poteri alla prova dell'integrazione europea e di una recente proposta di riforma costituzionale*, in [Costituzionalismo.it](https://www.constituzionalismo.it), 180 ss. (che evidenzia che tale fenomeno «ha subito una significativa accelerazione [...] con la "svolta" in senso maggioritario realizzata con il referendum del 18 e 19 aprile 1993 e seguita dalla legge 4 agosto 1993, n. 276»); A. ALGOSTINO, *Premierato... purché capo sia: il fascino della verticalizzazione del potere e i rischi del suo innesto in una democrazia spolitizzata*, in [Rivista AIC](https://www.rivista.aic.it), n. 3/2023 (che la definisce come una «tendenza globale, che accompagna l'ascesa del neoliberalismo»); E. GROSSO, *Il metadone della Repubblica. Elezione diretta e verticalizzazione del potere: la grande ossessione semplificatrice*, in [federalismi.it](https://www.federalismi.it), 7 giugno 2023.

Tale *deminutio* si produrrebbe, da una parte, perché la riforma realizzerebbe l'annichilimento di qualunque potere del Presidente della Repubblica in merito alla nomina del nuovo Premier e quindi a quella del Guardasigilli, con il conseguente venir meno di qualunque funzione di garanzia rispetto alla selezione di quest'ultimo (che, come è noto, in ragione della sua estrema delicatezza per gli equilibri costituzionali è stato uno dei passaggi più scivolosi della formazione dei governi degli ultimi trent'anni⁴⁹); dall'altra, in quanto la medesima revisione legherebbe ancora più strettamente il Ministro della giustizia all'indirizzo politico dettato in materia dal nuovo Capo dell'Esecutivo⁵⁰, sia in forza del potere di revoca del Guardasigilli di cui egli diverrebbe titolare (se esclusivo o no, dipenderà da come sarà interpretata la modifica introdotta dall'art. 5 del d.d.l.)⁵¹ sia in forza del potere del Presidente del Consiglio di determinare con le proprie dimissioni lo scioglimento delle Camere e la fine della legislatura⁵².

⁴⁹ Sia sufficiente ricordare in questa sede: il caso Previti (indicato come potenziale Guardasigilli del primo Governo Berlusconi – 1994 – e respinto dal Presidente Scalfaro); il caso Maroni (proposto come possibile Ministro della giustizia del secondo Governo Berlusconi – 2001 – e non nominato dal Capo dello Stato Ciampi); e infine il caso Gratteri (che non si trasferì presso via Arenula come membro del Governo Renzi – 2014 – per l'opposizione del Presidente Napolitano).

⁵⁰ In questo senso si andrebbe in una direzione diametralmente opposta rispetto a quella indicata in P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, Liguori Editore, Napoli, 1988, 96 ss., laddove l'Autore afferma che in uno Stato costituzionale democratico e pluralista «la decisione di indirizzo si configura come una decisione aperta, continuamente riformabile da ciascuno degli attori per quanto di propria competenza» (citazione così riportata in N. LUPO, *Conclusioni. L'indirizzo politico costituzionale (o di sistema): una riscoperta necessaria, per comprendere le dinamiche istituzionali italiane ed europee*, in federalismi.it, n. 26/2024, 257). Da ultimo, una posizione analoga a quella testé citata è stata di nuovo autorevolmente sostenuta in G. SILVESTRI, *Separazione dei poteri e indirizzo politico*, in M. Cartabia, M. Ruotolo (a cura di), *Potere e Costituzione. Enciclopedia del diritto*, cit., 1139: «l'indirizzo politico – nello Stato costituzionale di democrazia pluralista fondato sulla separazione dei poteri – è la risultante di una molteplicità di indirizzi che confluiscono e si innestano nel flusso dell'attività complessiva dei pubblici poteri».

⁵¹ L'art. 5 d.d.l. C. n. 1921 afferma infatti che «Il Presidente della Repubblica conferisce al Presidente del Consiglio eletto l'incarico di formare il Governo; nomina e revoca, su proposta di questo, i ministri». Per una prima riflessione su questo punto si veda R. IANNACCONE, *La revoca e la sfiducia dei ministri alla luce del possibile "premierato": prime note*, in federalismi.it, n. 25/2024, 186 ss. («Qualora la modifica della forma di governo proposta dall'Esecutivo in carica dovesse entrare in vigore, come già detto, il Presidente del Consiglio avrebbe il potere di revocare i ministri. Resta da definire come tale facoltà verrebbe declinata, se a sua completa discrezione o, come già previsto nel testo della riforma e coerentemente rispetto al quadro comparato, attraverso il filtro della Presidenza della Repubblica»).

⁵² Per l'analisi degli ultimi commi dell'art. 94 Cost. così come sarebbe modificato dal d.d.l. sul premierato si rinvia a M. BETZU, *Il premierato e la trasfigurazione della fiducia parlamentare*, in [Rivista AIC](https://rivista.aic.it), n. 1/2025, 290 – 291 («L'elemento di reale novità è dato, invece, dai commi aggiunti alla fine dell'art. 94. Il primo introduce la regola del *simul stabunt, simul cadent*, sulla falsariga di quanto già previsto nella forma di governo regionale dall'art. 126 Cost.: "In caso di revoca della fiducia mediante mozione motivata, il Presidente del Consiglio eletto rassegna le dimissioni e il Presidente della Repubblica scioglie le Camere". I successivi, invece, distinguono la sfiducia dagli altri casi di dimissioni, attribuendo al Presidente del Consiglio eletto a suffragio universale e diretto la facoltà, entro sette giorni dall'atto e previa informativa parlamentare, "di chiedere lo scioglimento delle Camere al Presidente della Repubblica, che lo dispone". Se tale facoltà non viene esercitata, "il Presidente della Repubblica conferisce l'incarico di formare il Governo, per una sola volta nel corso della legislatura, al Presidente del Consiglio dimissionario o a un parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio". Ugualmente, "Nei casi di decadenza, impedimento permanente o morte del Presidente del Consiglio eletto, il Presidente della Repubblica conferisce l'incarico di formare il Governo, per una sola volta nel corso della legislatura, a un parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio". La clausola *simul, simul*, solo in parte attenuata in tali marginali ipotesi, ha un effetto dirompente perché sterilizza la relazione fiduciaria, determinandone l'atrofizzazione»).

Per completare l'analisi dell'ipotetico impatto del premierato sul rapporto tra CSM e Ministro della giustizia all'indomani dell'eventuale approvazione della riforma sulla separazione delle carriere, restano da sottolineare due ultimi punti.

Il primo attiene agli effetti della prevista costituzionalizzazione del «premio» che dovrebbe garantire la «maggioranza dei seggi in ciascuna Camera alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio» (art. 5 d.d.l. C. n. 1921).

In un quadro giuspolitico dominato dall'incognita relativa alla legge che dovrebbe disciplinare il sistema per l'elezione dei due rami del Parlamento e del nuovo Premier, infatti, tale disposizione non consente di avere un'idea precisa del futuro funzionamento della forma di governo italiana gettando un'ombra lunga sullo stesso.

Detto altrimenti, in assenza di un adeguamento delle maggioranze richieste per l'elezione da parte del Parlamento degli organi di garanzia del sistema costituzionale⁵³, lo strabismo del d.d.l. sul premierato in merito alla questione elettorale⁵⁴ contempla certamente un Presidente del Consiglio, che, avendo egemonizzato la dialettica interna al Consiglio dei ministri e quella esterna con le Camere (in forza dei meccanismi normativi già descritti), non solo disporrebbe di un «suo» Ministro della giustizia e di una «sua» maggioranza, ma potrebbe aspirare alla «cattura» di tutti gli organi di garanzia dell'ordinamento⁵⁵ fino ad avere dei «suoi» giudici costituzionali, un «suo» Presidente della Repubblica e financo dei «suoi» membri laici dei Consigli superiori⁵⁶.

Appare pertanto evidente come il controllo sulle suddette elezioni, assicurato dal controllo sulle sorti della legislatura e quindi della maggioranza parlamentare, avrebbe un immediato impatto anche sui nuovi CSM e sulla loro effettiva capacità di svolgere il proprio ruolo di custodi dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura.

Conseguentemente, il secondo punto da evidenziare è infine quello per cui, rimanendo nell'ambito dell'ordinamento giudiziario, l'unico contraltare di questa riconfigurazione del sistema costituzionale a immagine e somiglianza del Presidente del consiglio sarebbe rappresentato da quella componente togata dei CSM che la riforma in esame vorrebbe espressione di un sorteggio secco «tra i magistrati giudicanti e i magistrati requirenti, nel numero e secondo le procedure previsti dalla legge» (d.d.l. C. n. 1353)⁵⁷.

La sproporzione di un simile confronto denota invero immediatamente come quello che oggi è e deve essere l'organo di garanzia dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura sarebbe ridotto domani a un mero simulacro e quindi sostanzialmente

⁵³ Si veda in tal senso ancora M. RUOTOLO, *La verticalizzazione del potere*, cit., 187.

⁵⁴ La riforma infatti, con un occhio, mira in modo fermo e intransigente alla costituzionalizzazione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio e al relativo premio di maggioranza; con l'altro, invece, guarda in modo oscillante e instabile l'incerto orizzonte legislativo del futuro sistema elettorale.

⁵⁵ Per una riflessione sul rischio della cattura degli organi di garanzia all'indomani della riforma sul premierato si rinvia a N. ROSSI, *Il premier "pigliatutto" e lo squilibrio tra poteri*, in [Questione Giustizia](#), 21 maggio 2024. Tra gli altri si vedano anche M. VOLPI, *Il Premierato nel disegno di legge costituzionale Meloni-Casellati: al peggio non c'è fine*, in *Astrid Rassegna*, n. 16/2023; G. SILVESTRI, *Stretta autoritaria o paralisi: le rosee prospettive del premierato*, in *Democrazia e Diritto*, fasc. 2/2023, 27 (secondo cui la revisione esprimerebbe un «misto di avversione per il Parlamento e per le istituzioni di garanzia»), A. RUGGERI, [Separazione dei poteri e dinamiche della normazione](#), in questa [Rivista, Studi](#), 1/2024, 382 ss.

⁵⁶ In questo senso, non rappresenterebbe un ostacolo alla cattura il sorteggio temperato previsto per i membri dei CSM spettanti al Parlamento. Per una riflessione più nel dettaglio su tale profilo si veda il contributo in questo volume di F. DAL CANTO.

⁵⁷ Per una riflessione specifica su questo aspetto della riforma si rinvia al contributo in questo volume di O. DI CAPUA.

snaturato⁵⁸, con tutto ciò che ne conseguirebbe in merito ai suoi rapporti con il Governo e all'esercizio delle sue funzioni.

In merito a quest'ultimo profilo, è chiaro in particolare come la riforma, proprio in ragione della necessaria collaborazione che deve realizzarsi tra giudiziario ed esecutivo in tanti ambiti, avrebbe delle immediate ripercussioni concrete anche rispetto alle manifestazioni più pratiche dei rapporti tra Guardasigilli e Consiglio superiore, come, per esempio, su quel ganglio decisivo dell'ordinamento costituzionale che è il concerto che essi devono porre in essere per il conferimento degli incarichi direttivi previsto dall'art. 11 l. n. 195/1958.

Per quanto concerne invece i rapporti più generali tra ordine giudiziario e potere esecutivo, è possibile affermare che si assisterebbe, non solo a un macroscopico sbilanciamento della relazione tra Governo e Magistratura⁵⁹, ma a un vero e proprio rovesciamento del modello costituzionale in quanto si transiterebbe da uno schema della relazione CSM – Ministro imperniato sulla centralità del primo e sul ruolo di raccordo del secondo ad uno schema ridotto alla supremazia del Premier sui Consigli superiori e sullo stesso Guardasigilli.

3. Conclusioni. *I rapporti tra CSM e Ministro della giustizia nello Stato costituzionale in trasformazione*

Alla luce di questo quadro dovrebbe essere emerso che, lungi dall'essere «fermo» come l'avrebbe voluto l'art. 110 Cost., il modello costituzionale dei rapporti tra CSM e Ministro è sempre stato ed è tuttora al centro di un'incessante e asprissima lotta tra poteri, combattuta sul terreno decisivo delle funzioni di amministrazione della giurisdizione, e quindi sull'interpretazione degli artt. 104, 105, 108 e 110 Cost., ma non solo. Tale lotta, infatti, rischia adesso di conoscere una nuova accelerazione in forza, da un lato, della transizione digitale già in atto e soprattutto, dall'altro, delle riforme costituzionali commentate.

In altre parole, rispondendo alla domanda di ricerca da cui si è partiti, l'impatto del moto delle costituzioni sul modello costituzionale di ordinamento giudiziario ha oggi il potenziale, non soltanto per ridefinire un equilibrio tra poteri dello Stato, ma per consegnare definitivamente alla storia del diritto l'ordine costituzionale dei rapporti tra CSM e Ministro della giustizia sancito nel 1948, se è vero, come pare di aver dimostrato, che l'art. 7 del d.d.l. sulla separazione delle carriere deve essere letto, non in modo isolato, bensì sistematicamente e, nello specifico, congiuntamente:

1) alla digitalizzazione della giustizia attualmente in corso, che rappresenta già oggi lo strumento attraverso cui si dichiara apertamente di voler ridisegnare l'intero assetto del

⁵⁸ Il sorteggio dei componenti del Consiglio superiore si dimostra quindi come il filtro capace di colorare il disegno di legge costituzionale in esame rivelandone la vera forma e la vera sostanza. Sostanza che consiste, in ultima analisi, nel superamento del CSM come lo si è conosciuto e inteso in epoca repubblicana, ossia come organo di garanzia dell'autonomia e dell'indipendenza e della magistratura, che proprio in ragione di questa funzione assumeva una precisa configurazione nel sistema costituzionale. Il sorteggio, infatti, semplicemente disintegra tale disegno della Carta del 1948, demolendone le fondamenta stesse rappresentate da una determinata immagine della giurisdizione e della magistratura stessa quali parti integranti della democrazia costituzionale pluralista.

⁵⁹ In tal senso si rimanda a N. Rossi, *Premierato elettivo e organi di garanzia. Toccare la Costituzione "con mano tremante"*, in [Questione Giustizia](#), 8 gennaio 2024.

sistema giudiziario a livello, non solo amministrativo e processuale⁶⁰, ma anche ordinamentale;

II) all'art. 8 del medesimo progetto di revisione costituzionale, che rivela come la vera frontiera della innovazione costituzionale debba essere individuata nella nuova legge sulla costituzione sul funzionamento dei nuovi CSM, oggi come all'indomani dell'entrata in vigore della Carta del 1948;

III) e, infine, al disegno di legge costituzionale sul premierato, che dimostra come lo stravolgimento del modello italiano di ordinamento giudiziario si realizzerebbe attraverso il superamento della stessa dialettica tra CSM e Ministro nella direzione del predominio del nuovo Premier eletto direttamente dal popolo sia sul Guardasigilli che sui Consigli superiori, i quali, soprattutto in forza del sorteggio dei loro componenti, sarebbero non soltanto del tutto snaturati, ma soprattutto indifesi e incapaci di difendere sé stessi e l'intero ordine giudiziario.

Di fronte a questa evoluzione storica, il Consiglio superiore è certamente chiamato a difendere il modello costituzionale posto a salvaguardia dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura e, con esso, il proprio ruolo al suo interno. Per esempio, per quanto concerne la transizione digitale, esso dovrà certamente, in primo luogo, dotarsi con urgenza del personale e delle strutture necessarie per potersi confrontare ad armi pari con il Ministero e, in secondo luogo, adottare tutte le proposte e i pareri di sua competenza ex art. 10 l. n. 195 del 1958 nonché ogni altra iniziativa utile per tutelare le proprie funzioni (se non sarà costretto a invocare la stipula di quei protocolli e quei documenti d'intesa che si rendono necessari quando la suddetta collaborazione tra i due organi è tanto complessa da dover essere «formalizzata»⁶¹).

Tuttavia, resta da chiedersi se queste misure ordinarie possano essere sufficienti a trasformare la crisi nella quale il Consiglio superiore è immerso ormai da anni (e che gli ha evidentemente impedito di reagire prontamente all'accelerazione ministeriale post pandemia in merito alle sfide della rivoluzione tecnologica) in un'occasione per la riaffermazione e la valorizzazione del suo ruolo centrale di garante dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura nel sistema costituzionale⁶².

Perché questa inversione di tendenza possa avvenire, è necessario invero, prima di tutto, ricordare che il CSM svolge una parte essenziale, non soltanto rispetto al funzionamento della forma di governo repubblicana, ma anche e soprattutto della nostra forma di Stato, laddove esso ha certamente contribuito alla sua «qualificazione [...] come un più perfezionato Stato di diritto»⁶³; subito dopo, invece, occorre focalizzare l'attenzione sul fatto che, nell'attuale congiuntura storica, è proprio la forma dello Stato costituzionale a trovarsi all'interno di una dinamica di difficile interpretazione.

⁶⁰ Per una ricostruzione della digitalizzazione del sistema giustizia a livello processuale si rinvia a E. LONGO, *Giustizia digitale e Costituzione*, Franco Angeli Editore, Milano, 2023.

⁶¹ Da ultimo su questi strumenti di collaborazione si veda F. BIONDI, *Il consiglio superiore della magistratura*, cit., 167.

⁶² Individua nella crisi un'opportunità per una nuova valorizzazione del ruolo costituzionale del Consiglio superiore della magistratura F. DAL CANTO, *Le prospettive di riforma elettorale del Consiglio Superiore della Magistratura*, in F. Grandi (a cura di), *Il Consiglio Superiore della Magistratura. Snodi problematici e prospettive di riforma*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, 87 («In conclusione, è certo che, per uscire dalla crisi, il CSM ha bisogno di essere valorizzato e non mortificato, così da poter svolgere al meglio la sua funzione "indefettibile"; in tale prospettiva, peraltro, un associazionismo che recuperasse la sua ragion d'essere originaria, oggi in buona parte smarrita, potrebbe continuare a rivestire un ruolo fondamentale»).

⁶³ Si rinvia ancora ad A. PIZZORUSSO, *Ordinamento giudiziario*, cit., 532.

Questo è quindi, in sostanza, il livello del discorso nel quale bisogna muoversi: quello del ruolo del CSM nello Stato costituzionale in trasformazione⁶⁴; uno Stato «aperto»⁶⁵ su un mondo sempre più complesso, ad esso sempre più strettamente interconnesso (in una dinamica sempre più accelerata) per effetto della rivoluzione digitale in atto e nel quale i governi dei singoli Stati partecipano stabilmente a una rete di poteri internazionali che li pone in una posizione di ulteriore forza rispetto al livello interno del sistema costituzionale, sul quale, di conseguenza, esecutivi come quello italiano premono per trovare una nuova propria forma, adeguata a questa nuova realtà giuspolitica⁶⁶.

Capire come il Consiglio superiore potrà interpretare il proprio ruolo in questo nuovo contesto rappresenta una sfida non semplice perché implica affrontare direttamente la domanda cruda, eppure allo stesso tempo fondamentale, se il «revisionismo costituzionale»⁶⁷ in atto da ormai oltre trent'anni rappresenti «solo la libera determinazione di un indirizzo politico che riflette gli [...] equilibri parlamentari» del momento oppure la «ricerca di un nuovo principio» primo dei rapporti tra società, Stato e Costituzione che può integrare la «fase suprema della rottura della nostra tradizione costituzionale»⁶⁸.

Tuttavia, soltanto dalla risposta a questa questione passa il superamento delle «contrapposizioni infeconde»⁶⁹ che hanno impedito e impediscono di affermare in modo netto la natura costituzionale del Consiglio superiore, la sua capacità di esprimere un indirizzo politico sulle materie ad esso attribuite dalla Costituzione e quindi di ricomprendere nella propria sfera di azione tutte quelle funzioni di amministrazione della giurisdizione che devono essere di sua competenza, tra cui oggi spiccano molte di quelle che il Ministero sta concentrando su di sé in relazione alla transizione digitale.

Soltanto dalla risposta a questo tipo di interrogativi, in conclusione, può dunque passare il superamento di quell'«attacco alla Costituzione» denunciato dal Professor Pizzorusso già all'inizio degli anni duemila⁷⁰ e di quel «revisionismo costituzionale» che ne rappresenta la manifestazione più paradigmatica.

⁶⁴ L'espressione è di M. FIORAVANTI, *Lo Stato costituzionale in trasformazione*, Mucchi Editore, Modena, 2021.

⁶⁵ Per la riflessione sopra lo Stato costituzionale aperto si rinvia a P. RIDOLA, *Il costituzionalismo e lo stato costituzionale*, in *Nomos*, n. 2/2018.

⁶⁶ Sulla tendenza al rafforzamento dei governi e dei loro vertici come conseguenza delle dinamiche internazionali e in particolare di quelle legate all'Unione europea si rimanda a N. LUPO, *Il governo italiano settant'anni dopo*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2018, 177, nonché a P. PEREZ TREMP, *Il rafforzamento dell'esecutivo come conseguenza della integrazione nella Comunità europea*, in G. Rolla (a cura di), *Le forme di governo nei moderni ordinamenti policentrici*, Giuffrè, Milano 1991, 93 ss. Chi scrive ritiene nello specifico che tale dinamica sia inscindibilmente interconnessa al paradigma dello Stato costituzionale aperto e trascenda la dimensione strettamente europea includendo innanzitutto quella occidentale e transatlantica.

⁶⁷ Per la definizione di tale fenomeno si rinvia a G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, Laterza, Roma-Bari, 2016.

⁶⁸ Si esprime così G. AZZARITI, *Per un costituzionalismo critico*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2024, 5-6.

⁶⁹ *Ivi*, 20.

⁷⁰ Si veda A. PIZZORUSSO, *Introduzione*, in R. Romboli (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, E.S.I., Napoli, 2006, XVI.

ANTONELLO LO CALZO*

La stagione delle riforme dell'ordinamento giudiziario e la delicata figura del Vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura

SOMMARIO: 1. Le modalità di individuazione del Vicepresidente quale figura di “equilibrio” nei rapporti interni ed esterni del Consiglio superiore della magistratura. – 2. La figura del Vicepresidente del CSM nel pensiero e nell’impegno consiliare di Alessandro Pizzorusso. – 3. Gli interventi di riforma sulle modalità di elezione del Vicepresidente del CSM. – 4. La più recente proposta dell’A.C. 1917 recante “Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare”, nel solco dell’apparente continuità sulla figura del Vicepresidente. – 5. Il Vicepresidente tra estraneità alle dinamiche politiche interne al Consiglio ed influenza partitica nelle vicende elettorali.

Abstract: The position of the Vice President of the High Council for the Judiciary has always been particularly delicate, due to the role of “substantive president” that this figure is called upon to perform. This paper aims to analyze the different ways in which constitutional reforms of the justice system may directly or indirectly affect the role of the Vice President and their legitimacy in relation to the Council. It highlights certain inconsistencies that could arise from the use of random selection as the method for appointing members of the judiciary’s governing body.

1. Le modalità di individuazione del Vicepresidente quale figura di “equilibrio” nei rapporti interni ed esterni del Consiglio superiore della magistratura

La delicatezza del ruolo affidato al Vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura (d’ora in avanti CSM) nella gestione degli equilibri sia interni al Consiglio sia esterni, nei rapporti dell’organo con gli altri poteri dello Stato, trova conferma tanto nel dato costituzionale positivo – ove, all’art. 104, comma 5, Cost., si riserva al Consiglio l’elezione del proprio Vicepresidente tra i membri designati dal Parlamento in seduta comune – quanto nei modi in cui le funzioni vice-presidenziali sono state specificate dalla normativa, legislativa e regolamentare, di attuazione del dettato costituzionale, nonché nella prassi dei rapporti istituzionali che tale figura intrattiene con il Consiglio nel suo complesso e con il Capo dello Stato che lo presiede.

Per tale ragione è estremamente complesso definire la natura del Vicepresidente del CSM, una figura per certi versi “bifronte”, che sintetizza la duplicità di ruoli derivante dal cumulo di due distinti fasci di competenze, essendo il soggetto più adatto a esercitare funzioni di collegamento con il Capo dello Stato e di gestione e coordinamento dei lavori del Consiglio. Una delicata funzione di equilibrio che, come affermato da Gaetano Silvestri, ha portato a qualificare il Vicepresidente come «uomo del presidente davanti al consiglio e uomo del consiglio davanti al presidente»⁷¹.

* Ricercatore a tempo determinato di Diritto costituzionale e pubblico, Università di Pisa.

⁷¹ G. SILVESTRI, *Il vicepresidente del Csm nella Costituzione e nella legge*, in *Foro it.*, V, 2015, 468. A supporto della propria osservazione Silvestri richiama le emblematiche parole di Vittorio Bachelet, il quale già a metà degli

È indicativo, in tal senso, che questo sia l'unico caso in cui la Costituzione disciplini espressamente le modalità di elezione della figura "vicaria" di un organo (e non, come sarebbe più lecito attendersi, del suo Presidente)⁷². A questa provvede lo stesso CSM (art. 20, n. 3, legge 24 marzo 1958, n. 195), il quale mantiene un'autonomia di scelta tale da consentirgli di disattendere le eventuali indicazioni di provenienza parlamentare⁷³, dovendo rispettare, quale unico vincolo, quello imposto dall'art. 104, comma 5, Cost., che circoscrive il novero dei soggetti eleggibili ai membri "laici". Il fine di tale vincolo è piuttosto chiaro: mantenere un collegamento diretto con la sovranità popolare, anche in relazione all'identificazione del soggetto che assolve ad un ruolo di particolare rilievo nel funzionamento nell'organo di "governo autonomo"⁷⁴ della magistratura.

La peculiarità dei compiti che il Vicepresidente avrebbe assolto nella vita del Consiglio era già chiara nella riflessione dei Costituenti⁷⁵, i quali nel loro disegno configuravano una sorta di "presidenza sostanziale" da parte del Vice⁷⁶, riservando al Capo dello Stato una presidenza "formale" o, per certi versi, di garanzia esterna (per quanto anch'esso membro del CSM)⁷⁷.

Il Presidente della Repubblica, in quanto organo costituzionale caratterizzato dalla neutralità politica, restava quello più idoneo a mantenere l'equilibrio tra la posizione della magistratura e il complessivo sistema dei poteri, ponendola al riparo dalle possibili interferenze esterne (in particolare dell'Esecutivo), ma allo stesso tempo frenando le potenziali derive autonomistiche⁷⁸. Tuttavia, la complessità dei lavori consiliari appariva in contrasto con l'eventualità che a tale funzione il Capo dello Stato potesse dedicarsi in maniera effettiva, ragione che giustificava la particolare attenzione rivolta alla figura del Vice. Questo era, però, inteso in modo del tutto peculiare rispetto alle omologhe figure esistenti presso altri organi costituzionali collegiali, in quanto non destinato a sostituirsi al Presidente in casi "eventuali, patologici e imprevedibili", ma in modo "fisiologico e dialettico" rispetto a tutte quelle ipotesi in cui il Capo dello Stato non avrebbe potuto verosimilmente partecipare ai

anni '70 rilevava come «il vicepresidente del consiglio [...] si trova nella delicata posizione di essere collaboratore del presidente, suo vicario e insieme espressione elettiva del Consiglio superiore della magistratura». In termini analoghi cfr. G. FERRI, *Il Consiglio superiore della magistratura e il suo presidente: la determinazione dell'ordine del giorno delle sedute consiliari nella prassi costituzionale della presidenza Cossiga*, Cedam, Padova, 1995, 182.

⁷² F. DAL CANTO, *Lezioni di ordinamento giudiziario*, Giappichelli, Torino, 2018, 128.

⁷³ M. BESSONE, V. CARBONE, *Consiglio Superiore della Magistratura*, in *Dig. disc. pubb.*, III, Torino, 1989, 459.

⁷⁴ Definizione che A. PIZZORUSSO, *Problemi definitori e prospettive di riforma del C.S.M.*, in *Quad. cost.*, 1989, 471 ss., preferisce a quella di "organo di autogoverno" della magistratura, la quale rimanderebbe ambigualmente ad una funzione tipica del potere esecutivo. Sulle questioni definitorie del CSM nel pensiero di Alessandro Pizzorosso recentemente C. SALOI, *Le riflessioni di Pizzorosso sul CSM: argomenti di ieri applicabili all'oggi*, in V. Messerini, R. Romboli, E. Rossi, A. Sperti, R. Tarchi (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorosso. L'ordinamento giudiziario*, Pisa University Press, Pisa, 2021, 371 ss.

⁷⁵ Sui lavori dell'Assemblea costituente e sulla soluzione che affida formalmente al Capo dello Stato la presidenza del CSM e a un Vicepresidente eletto dal Consiglio tra i membri laici il compito di condurre e coordinare nel quotidiano i lavori si vedano G. VOLPE, *Consiglio Superiore della Magistratura*, in *Enc. dir.*, Aggiornamento IV, Milano, 2000, 386; F. BONIFACIO, G. GIACOBBE, *Sub art. 104 Cost.*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, *La magistratura*, Zanichelli-Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1986, 46 ss.; E. CASTORINA, *Note ricostruttive sul vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura*, in *Dir. soc.*, 1988, 576 ss.; L. CHIEFFI, *La magistratura. Origine del modello costituzionale e prospettive di riforma*, Jovene, Napoli, 1998, 55 ss.

⁷⁶ Recentemente su questo aspetto G. VALENTI, *I "Consigli di Giustizia" nella prospettiva comparata: le recenti dinamiche del contesto europeo*, in AA.VV., *Ricordando Alessandro Pizzorosso. La partecipazione di Alessandro Pizzorosso al Csm (1990-1994) e le successive "stagioni"*, Giuffrè, Milano, 2024, 263.

⁷⁷ C. SALAZAR, *Il CSM nell'attuale stagione di riforme della giustizia*, in [Giudice donna](#), n. 2, 2021, 9, definisce i rapporti di vertice del CSM nei termini di una "doppia presidenza".

⁷⁸ G. SILVESTRI, *Il vicepresidente del Csm nella Costituzione e nella legge*, cit., 459.

lavori Consiliari⁷⁹. Una soluzione che consentiva, tra l'altro, di tenere il Capo dello Stato al riparo dalla dialettica interna al Consiglio, circostanza che avrebbe potuto determinare una sua eccessiva esposizione politico-giudiziaria⁸⁰.

Tale scelta esprimeva al fondo un'esigenza di coordinamento tra poteri dello Stato, sia al fine di evitare di dar vita a un ordine giudiziario avulso dalla dinamica democratica, sia per escludere il rischio di potenziale ingerenza dei poteri politici governativi nell'ordine giudiziario⁸¹. Ciò aveva portato al rigetto di tutte le soluzioni alternative avanzate in Assemblea costituente, giacché nell'attribuzione della carica di Vicepresidente del CSM avrebbero spostato gli equilibri interni ed esterni al Consiglio vero uno o l'altro dei due "poli" poco innanzi menzionati. In tal senso, non avrebbero garantito le medesime esigenze di "equilibrio" quelle soluzioni che miravano ad affidare la vicepresidenza al Ministro della Giustizia o al Primo Presidente della Corte di cassazione⁸².

Si tratta di questioni che riguardano prevalentemente la tenuta degli equilibri esterni del Consiglio rispetto agli altri poteri, per evitare, da un lato, una ingerenza potenzialmente distruttiva dell'autonomia da parte dell'Esecutivo e, dall'altro, uno sbilanciamento eccessivo nella direzione dell'isolamento autoreferenziale dell'ordine giudiziario. Tuttavia, la soluzione individuata dai Costituenti, con la riserva ad un membro laico del compito di svolgere un essenziale ruolo nell'orientamento dei lavori dell'organo, assolve anche ad una rilevante esigenza di tenuta degli equilibri interni al Consiglio, contribuendo a bilanciare la prevalenza numerica della componente togata⁸³.

Sia che si guardi alla prassi, per come le funzioni del Vicepresidente si sono concretamente inverte nella dialettica dei lavori consiliari, sia che si guardi al dato "istituzionale", per cui tra Vice e Presidente vi sarebbe già in origine una distinzione "ontologica"⁸⁴, la figura in esame sembra collocarsi in una posizione di sempre maggiore autonomia rispetto al Presidente,

⁷⁹ G. VOLPE, *Consiglio Superiore della Magistratura*, cit., 384 s. La figura del Vicepresidente non sarebbe riconducibile a quella di un mero "sostituto" del Presidente in ipotesi di impedimento, aspetto che trova conferma nella necessità di conferire tale incarico esclusivamente a un membro di estrazione "laica", premura che non sarebbe stata giustificata ove si fosse inteso attribuire al Vicepresidente soltanto una funzione di saltuaria sostituzione del Presidente assente. Cfr. C. SALAZAR, *Il CSM nell'attuale stagione di riforme della giustizia*, cit., 10.

⁸⁰ C. SALAZAR, *Il CSM nell'attuale stagione di riforme della giustizia*, cit., 10.

⁸¹ F. BONIFACIO, G. GIACOBBE, *Sub art. 104 Cost.*, cit., 63; N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Zanichelli, Bologna, 2024, 29.

⁸² La prima soluzione avrebbe costituito una violazione del principio di autonomia della magistratura, ricondotta sotto la sostanziale influenza del potere esecutivo, cui sarebbe corrisposta la possibilità di condizionare in modo significativo l'attività del Consiglio e l'ordine dei lavori; la seconda, al contrario, si sarebbe mal conciliata con quella esigenza di equilibrio tra poteri e raccordo democratico della magistratura con gli altri poteri dello Stato, adducendo un elemento potenzialmente in grado di condurre l'ordine giudiziario dall'autonomia costituzionale all'isolamento. Cfr. G. SILVESTRI, *Il vicepresidente del Csm nella Costituzione e nella legge*, cit., 460; analogamente P. RIDOLA, *La formazione dell'ordine del giorno fra poteri presidenziali e poteri dell'assemblea*, in B. Caravita (a cura di), *Magistratura, C.S.M. e principi costituzionali*, Laterza, Roma-Bari, 1994, 69.

⁸³ S. PANIZZA, *Il Csm nel quadro costituzionale, tra crisi e prospettive di riforma*, in A. Ciriello, G. Grasso, F. Dal Canto (a cura di), *L'ordinamento giudiziario*, Scuola superiore della magistratura, Roma, 2022, 88; M. LUCIANI, *Il Consiglio superiore della magistratura nel sistema costituzionale*, in [Osservatorio costituzionale](#), n. 1, 2020, 10.

⁸⁴ Tale circostanza sarebbe confermata dal fatto che né la sostituzione né la delega delle funzioni presidenziali al Vice determinano una provvisoria immissione di quest'ultimo nelle funzioni del Presidente, piuttosto si ha il subentro di un organo ad un altro. Si realizza in tal modo una sostituzione di organi, così «il vicepresidente è messo in grado di esercitare funzioni proprie, rientranti istituzionalmente nella competenza del suo ufficio e qualitativamente indipendenti e distinte da quelle presidenziali». G. VOLPE, *Consiglio Superiore della Magistratura*, cit., 386.

acquisendo così rilievo determinante la legittimazione che il primo assume davanti al Consiglio che lo elegge⁸⁵.

Per tale motivo è opportuno riflettere non solo su quegli aspetti che possono in qualche modo incidere sulla costruzione di una legittimazione che, dovendo in astratto prescindere dalle divisioni politiche, mal si concilierebbe con istituti che impongano una eccessiva esposizione su indirizzi generali, ma anche sul potenziale impatto che le riforme, più o meno ampie, del tessuto costituzionale riguardante la disciplina della magistratura, possono avere sulla definizione dei rapporti tra Vicepresidente, Presidente e Consiglio⁸⁶.

Per fare ciò è opportuno partire dalle modalità di elezione del Vicepresidente, definite dall'art. 3 del Regolamento interno⁸⁷, a norma del quale le votazioni si svolgono a scrutinio segreto con la fissazione di maggioranze qualificate, destinate a scalare nelle successive votazioni in caso di mancato raggiungimento⁸⁸. La circostanza che il Regolamento non preveda *quorum* particolarmente elevati per le votazioni successive alla prima non è un dato da enfatizzare, vista la composizione piuttosto ristretta del Consiglio come corpo elettorale, per cui tale fattore non pare in grado di incidere negativamente sul piano della legittimazione dell'eletto.

Sempre in tale prospettiva, va aggiunto che l'orientamento della prassi è sempre stato nel senso di non consentire ai singoli membri di formalizzare espressamente la propria candidatura per concorrere all'elezione a Vicepresidente. Ciò dovrebbe favorire, in un collegio numericamente ristretto, una minore esposizione e, quindi, una maggiore tenuta sul piano della legittimazione del membro eletto.

2. La figura del Vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura nel pensiero e nell'impegno consiliare di Alessandro Pizzorusso

Il dibattito sull'ammissibilità delle "candidature" alla vicepresidenza del CSM consente di soffermare l'attenzione su un aspetto peculiare, individuato tra i tanti profili inerenti all'organizzazione della giustizia rispetto ai quali Alessandro Pizzorusso ha sviluppato la sua riflessione.

⁸⁵ F. BIONDI, *Il Consiglio superiore della magistratura. Organo dell'autonomia o luogo del potere?*, Il Mulino, Bologna, 2024, 55.

⁸⁶ La peculiare posizione del Vicepresidente rispetto al Presidente esclude qualsiasi rapporto fiduciario del primo rispetto al secondo, pur non potendosi escludere la possibilità di conflitti che possono condurre alla revoca delle deleghe da parte del Presidente, utilizzata con fini sanzionatori (come avvenuto nella nota vicenda della revoca, da parte del Presidente Cossiga, della delega al Vicepresidente Galloni nel 1991). In ogni caso, il Presidente non può esercitare un potere di rimozione sul Vice eletto dal Consiglio. Tuttavia, nemmeno appare configurabile (o comunque mai si è verificato nella prassi) un *impeachment* del Vice da parte del Consiglio. M. BESSONE, V. CARBONE, *Consiglio Superiore della Magistratura*, cit., 460.

⁸⁷ Regolamento Interno approvato con deliberazione del 26 settembre 2016, modificato con deliberazione del 6 aprile 2022. Su tale fonte e sui suoi rapporti con le riforme legislative intervenute negli ultimi anni si veda, recentemente, M. ROSINI, *Il regolamento "generale" e gli altri regolamenti del Consiglio superiore della magistratura dopo la riforma Cartabia (l. 71/2022)*, in [Osservatorio sulle fonti](#), n. 3/2024, 274 ss.

⁸⁸ A norma dell'art. 3, comma 2, Reg. interno «è proclamato eletto colui che ha raccolto i voti della maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio. Se nessuno raggiunge tale maggioranza, si procede immediatamente a una seconda votazione e, se necessario, a una terza votazione, nella quale è proclamato eletto colui che ha raccolto il maggior numero di voti. In caso di parità di voti nella terza votazione, si procede a votazione di ballottaggio tra i componenti che hanno riportato il maggior numero di voti, ed è proclamato eletto chi abbia riportato il maggior numero di voti. In caso di parità anche in esito alla votazione di ballottaggio, prevale il più anziano di età». Sul punto F. BIONDI, *Il Consiglio superiore della magistratura*, cit., 56.

È significativo che, rispetto alla figura del Vicepresidente, il contributo di Alessandro Pizzorusso si sviluppi secondo una duplice prospettiva: quella dello studioso e quella dell'uomo dell'istituzione. Le categorie prescrittive, in cui sembra prevalente la finalità di perseguire la maggiore trasparenza delle posizioni interne al consesso, nella sua riflessione sembrano prevalere su quelle descrittive dei rapporti e degli equilibri "politici" interni dell'organo, secondo una valutazione più confacente alla prospettiva istituzionale; tant'è vero che ciò troverà un immediato riflesso nelle posizioni che Pizzorusso assumerà al riguardo nel suo mandato da membro laico del CSM.

Da un punto di vista "scientifico", ne *"L'organizzazione della giustizia in Italia"*, Alessandro Pizzorusso aveva rilevato nella figura del Vicepresidente del CSM i tratti di un effettivo presidente del collegio e ciò essenzialmente per due ragioni: per il concreto modo in cui opera la sostituzione del Presidente da parte del Vice, non limitata ai casi di straordinario impedimento, ma in tutti i casi in cui il primo non possa esercitare le proprie funzioni o, in un contesto ordinario, abbia semplicemente deciso di delegarle al secondo; nonché per il fatto che il Vice è anche titolare di funzioni proprie di particolare rilievo⁸⁹. Per questo motivo la presidenza del Capo dello Stato, pur non essendo meramente onorifica e formale⁹⁰, può risultare effettiva solo in casi eccezionali, assumendo notevole preminenza nella quotidiana conduzione delle attività del Consiglio proprio il ruolo del Vicepresidente⁹¹. Detto in altri termini «non v'è compito o attività del C.S.M. che non filtri attraverso il vice-presidente, il quale assicura il funzionamento dell'organo nel corso del quadriennio»⁹².

Passando al versante istituzionale del Consiglio, di cui Alessandro Pizzorusso è stato membro nel quadriennio 1990-1994, si può constatare che nel suo pensiero la dicotomia tra "trasparenza delle posizioni politiche" e "tenuta unitaria" dell'organo vada risolta facendo propendere l'equilibrio a favore della prima. Non è un caso che nella sua esperienza consiliare egli avrebbe volentieri partecipato a un confronto preliminare all'elezione del Vicepresidente, ove i membri disponibili potessero illustrare rapidamente la loro idea sul ruolo del Consiglio e su quello del Vicepresidente al suo interno. Di ciò è emblematico il discorso mai pronunciato dinanzi al Consiglio del 28 luglio 1990, quando la proposta avanzata da alcuni consiglieri di far precedere le elezioni del Vice dalla discussione tra i possibili "candidati" fu bocciata dal

⁸⁹ Si è soliti tripartire le competenze del Vicepresidente partendo dalle funzioni che sono esercitate in sostituzione del Presidente in caso di assenza di quest'ultimo. L'iniziativa della sostituzione spetta al sostituto, senza necessità che il titolare effettivo debba porre in essere atti dispositivi di sorta. In secondo luogo, si considerano le funzioni delegate dal Presidente, le quali potranno avere una portata più o meno estesa (da singoli compiti fino all'intera competenza del delegante) e presuppongono l'adozione di uno specifico atto dispositivo da parte del titolare, nell'ipotesi in cui l'impedimento sia prevedibile. Infine, si considerano quelle funzioni che il Vicepresidente esercita in virtù dell'attribuzione da parte della legge o del regolamento interno. G. VOLPE, *Consiglio Superiore della Magistratura*, cit., 386; su tale tripartizione delle funzioni vicepresidenziali vedi anche S. BARTOLE, *Autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario*, Cedam, Padova, 1964, 80 ss.

⁹⁰ Ribadisce la scarsa incidenza dei poteri presidenziali sui lavori del consiglio E. LUPO, *Le "stagioni" del Consiglio superiore della magistratura*, in AA.VV., *La partecipazione di Alessandro Pizzorusso al Csm*, cit., 57, infatti, tolto il potere di scioglimento del CSM quando sia constatata l'impossibilità del suo funzionamento, il potere presidenziale più significativo sarebbe quello del necessario assenso preventivo sull'ordine del giorno del Consiglio, il quale all'inizio di ogni seduta può comunque essere integrato, su iniziativa di ciascun componente, senza necessità dell'assenso presidenziale. Per tale ragione il Presidente «può esercitare una effettiva influenza sul CSM solo attraverso una attività informale che ha come naturali destinatari il Vicepresidente e il Comitato di presidenza».

⁹¹ A. PIZZORUSSO, *L'organizzazione della giustizia in Italia. La magistratura nel sistema politico e istituzionale*, Torino, 1984, ora in ID., *L'ordinamento giudiziario*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, 111.

⁹² M. BESSONE, V. CARBONE, *Consiglio Superiore della Magistratura*, cit., 460.

*plenum*⁹³. Un tema che, tra l'altro, è ciclicamente tornato all'attenzione dei lavori del Consiglio, con la presentazione di varie proposte di modifica dell'art. 3 del Regolamento interno finalizzate a consentire la presentazione e l'illustrazione delle candidature, le quali però hanno sempre trovato riscontri negativi da parte della maggioranza consiliare (e dello stesso Presidente della Repubblica)⁹⁴. In questo senso, ancora oggi il CSM, all'atto dell'elezione del proprio Vicepresidente, conserverebbe la natura di "seggio elettorale puro", ossia di luogo deputato esclusivamente all'elezione e non al dibattito⁹⁵.

Per quanto le esigenze della trasparenza siano di primaria importanza nei rapporti interni a un organo di rilievo costituzionale, queste andrebbero poste sempre in bilanciamento con le opposte ragioni dell'equilibrio "politico" interno e della tenuta dei rapporti con il *plenum*, la cui prevalenza, nel caso di specie, appare condivisibile⁹⁶. Non è possibile, però, parlare di prevalenza assoluta, in quanto la trasparenza può essere comunque preservata attraverso mezzi diversi dal dibattito sugli orientamenti dei candidati, ad esempio con la valorizzazione della pubblicità dei *curricula* dei consiglieri laici⁹⁷.

Infatti, a differenza di quanto spesso avviene in altri ambiti, il Vicepresidente (inteso come presidente "sostanziale"), non rappresenta una certa maggioranza del Consiglio⁹⁸, ma è chiamato alla conduzione dell'intero organo in ogni funzione che è chiamato ad esercitare⁹⁹; da ciò la delicatezza di alcune scelte sulle soluzioni di voto che potrebbero palesare l'abbandono da parte del Vice di una posizione di imparzialità facendo pendere le proprie decisioni verso una ben definita componente "politica" del Consiglio. Un esempio emblematico di tale circostanza è quello che riguarda la tendenza dei Vicepresidenti ad astenersi dal voto nella prassi, denotando la distinta opzione una forte presa di posizione istituzionale, talvolta diretta a determinare l'esito stesso di una votazione qualora "spaccature" interne al *plenum* non permettano la formazione di ampie maggioranze¹⁰⁰.

⁹³ Riportano tale vicenda T. GIOVANNETTI, *Il ruolo del CSM tra teoria ed esperienza: Pizzorusso e la consiliatura 1990-1994*, e G. CASCINI, F. DONATI, *Consiliatura 2018-2023*, entrambi in AA.VV., *La partecipazione di Alessandro Pizzorusso al Csm*, cit., part. 3 e 150.

⁹⁴ Opposizione manifestatasi a partire dalla presidenza Pertini, ma che si è resa più evidente durante gli anni critici della presidenza Cossiga. Cfr. G. FERRI, *Magistratura e potere politico. La vicenda costituzionale dei mutamenti del sistema elettorale e della composizione del Consiglio superiore della magistratura*, Cedam, Padova, 2005, 437 s. Le ragioni dell'opposizione presidenziale ad una riforma nel senso sopra indicato risiedevano nella necessità di tenere il Vicepresidente al riparo dal gioco delle correnti interno al Consiglio e dalla opportunità di segnare un distacco dalla maggioranza che lo aveva eletto. Cfr. G. SILVESTRI, *Il vicepresidente del Csm nella Costituzione e nella legge*, cit., 465.

⁹⁵ M. BESSONE, V. CARBONE, *Consiglio Superiore della Magistratura*, cit., 460.

⁹⁶ F. BIONDI, *Il Consiglio superiore della magistratura*, cit., 59.

⁹⁷ G. SILVESTRI, *Il vicepresidente del Csm nella Costituzione e nella legge*, cit., 465.

⁹⁸ Ciò comporta, osserva E. BRUTI LIBERATI, *Conclusioni*, in AA.VV., *La partecipazione di Alessandro Pizzorusso al Csm*, cit., 293, che il Vicepresidente, nella gestione del Consiglio e nella presidenza della Sezione disciplinare, «non può sentirsi né operare come espressione e rappresentante della maggioranza che lo ha eletto. Come tutti i consiglieri, laici e togati, avrà le sue idee sui problemi della giustizia, sugli atti di gestione e sulle delibere su persone, ma per la sua posizione di "presidente di tutti" dovrà avere dei particolari doveri se non di "imparzialità" almeno di *self-restraint*».

⁹⁹ F. BIONDI, *Il Consiglio superiore della magistratura*, cit., 57. Va, però, precisato che il Vicepresidente non assume una funzione di rappresentanza del Consiglio nei confronti del Presidente, perché, al contrario, essendo egli subordinato al secondo, si produrrebbe l'anomala situazione di una subordinazione dello stesso Consiglio all'organo chiamato costituzionalmente a presiederlo. Cfr. G. SILVESTRI, *Il vicepresidente del Csm nella Costituzione e nella legge*, cit., 464.

¹⁰⁰ Si pensi, ad esempio, ad alcune recenti vicende che hanno riguardato il Vicepresidente in carica, il quale ha espresso il proprio voto in almeno quattro circostanze (la nomina del Procuratore capo di Firenze, in cui il voto

Allo stesso modo, tale posizione di equilibrio potrebbe essere minata nel caso di dibattiti pre-elettorali, nei quali il candidato manifesta un proprio indirizzo “programmatico” sui modi di agire dell’organo e sull’esercizio dei propri compiti¹⁰¹. La presentazione di candidature e un eventuale scrutinio palese rischierebbero di offrire un’articolazione del CSM basata su rapporti politici di maggioranza-opposizione¹⁰², mentre la conduzione del collegio, con la insopprimibile emersione delle diverse componenti ideologiche, dovrebbe essere improntata ad un approccio per quanto possibile organico.

3. Gli interventi di riforma sulle modalità di elezione del Vicepresidente del CSM

L’importanza delle modalità attraverso le quali si elegge il Vicepresidente, anche in ragione del ruolo di presidenza sostanziale a cui esso assolve, implica che ogni intervento di riforma riguardante, in generale, l’assetto costituzionale della magistratura in Italia possa incidere sensibilmente sulle dinamiche dei rapporti tra Vicepresidente e poteri “esterni” a quello giudiziario, nonché tra Vicepresidente e Consiglio.

Al riguardo sarebbe possibile distinguere due diversi tipi di approccio alla riforma. Un primo che vorrebbe puntare a rivedere completamente le modalità di nomina del Vice, affidandola ad un soggetto distinto e con modalità del tutto diverse da quelle vigenti; un secondo che, almeno all’apparenza, mira a mantenere inalterata la modalità di elezione da parte del Consiglio stesso, ma, toccando altri aspetti connessi, relativi alla nomina dei membri laici o ai poteri del Vice, è in grado di incidere comunque sul modello di Vicepresidente attualmente definito dalla Costituzione, dalla legge e dalle norme regolamentari vigenti¹⁰³.

Rientra nella prima tipologia di intervento quello diretto a sottrarre il potere di elezione del Vice allo stesso organo collegiale per affidarla al Presidente della Repubblica. Si tratta di una proposta più volte riaffiorata nel corso della storia repubblicana delle riforme costituzionali, ad esempio tale era la soluzione avanzata dal tentativo di riforma costituzionale del centrodestra del 2005-2006; ma essa è ripresa anche, più di recente, dagli esiti dei lavori della

del Vicepresidente Pinelli è stato determinante; la nomina della Presidente del Tribunale di Palmi, anche in questo caso, Pinelli ha partecipato alla votazione, contribuendo all’elezione della candidata; la costituzione di parte civile del CSM nel processo contro Luca Palamara, ove il Vicepresidente Pinelli si è espresso contro la costituzione di parte civile, motivando la sua posizione con ragioni giuridiche e di coerenza con precedenti decisioni del CSM, ma la maggioranza del *plenum* ha votato a favore della costituzione, mettendo in “minoranza” la posizione del Vicepresidente; la nomina della Presidente Corte d’Appello di Reggio Calabria, ove il Vicepresidente Pinelli ha contribuito con il proprio voto all’elezione della candidata sostenuta dalle forze del centro-destra). La partecipazione attiva del Vicepresidente alle votazioni, soprattutto in casi controversi, ha suscitato dibattiti sia all’interno che all’esterno del CSM, poiché costituisce una deroga alla tradizionale neutralità della figura, che rientra formalmente tra le sue prerogative ed è espressione del principio di parità tra le attribuzioni di tutti i membri dell’organo.

¹⁰¹ La conoscibilità di un indirizzo programmatico sarebbe funzionale ad un rapporto di rappresentanza del Consiglio che, ad opinione di G. SILVESTRI, *Il vicepresidente del Csm nella Costituzione e nella legge*, cit., 465, non è dato riscontrare.

¹⁰² La soluzione contraria alla presentazione di candidature e ai dibattiti pre-elettorali servirebbe sia ad evitare una scelta del Vicepresidente sulla base di determinati indirizzi politici, sia la costituzione di anomali vincoli di mandato interni al CSM, in linea con il dettato costituzionale che non ha inteso assegnare al Vice alcun potere di indirizzo dell’organo. Cfr. D. PICCIONE, *Il ruolo del vicepresidente del Csm*, in *Foro it.*, V, 2019, 44.

¹⁰³ Nemmeno le riforme apportate all’ordinamento giudiziario dalla legge 17 giugno 2022, n. 71 hanno inciso sulle modalità di nomina del Vicepresidente. Sul punto si veda M. VIETTI, *I cambiamenti della composizione e della struttura del Consiglio Superiore della Magistratura*, in G. Ferri (a cura di), *La riforma dell’ordinamento giudiziario*, Giappichelli, Torino, 2023, 173 ss.

Commissione Luciani¹⁰⁴, ove si inserisce anche (ma non solo) come “correttivo” contro la violazione dell’eguaglianza di tutti i membri del CSM in ipotesi di rinnovo “modulare”¹⁰⁵.

È abbastanza evidente che, ove una di tali soluzioni fosse stata approvata, il Vicepresidente avrebbe visto mutare la propria natura, da organo “ibrido”, che deve rendere conto sia al Presidente in quanto suo vicario sia al collegio che lo ha eletto e dal quale trae legittimazione¹⁰⁶, ad organo “fiduciario” del Presidente, traendosi dalla medesima fonte sia una responsabilità vicaria sia la legittimazione dell’investitura.

In dottrina le reazioni di fronte a proposte di questo tipo sono state tendenzialmente critiche, anche se non è mancato chi ha ritenuto che, in linea di massima, non si avrebbe uno sviamento dal disegno costituzionale sulla autonomia e indipendenza della magistratura, rilevandosi anche effetti positivi nella modifica, quale la sottrazione della nomina del Vice alla contrattazione politica¹⁰⁷.

Tuttavia, anche chi ritiene che una modifica in tal senso non sarebbe tale da snaturare il disegno costituzionale sulla magistratura sottolinea che a essere messa in discussione sarebbe la rappresentatività del Vice, nonché il rischio di una sua maggiore “sovraesposizione” politica, ove fosse scelto necessariamente dal Presidente nella ristretta cerchia dei membri laici¹⁰⁸.

È risultata comunque prevalente la tesi di chi ritiene che la riduzione dell’autonomia del Consiglio sia tale da snaturare la sua posizione costituzionale.

Affidare l’elezione del Vicepresidente all’organo del quale egli è chiamato a gestire e coordinare le attività quotidiane è uno strumento di garanzia dell’autonomia del collegio

¹⁰⁴ La proposta formulata dalla Commissione è proprio quella di modificare l’art. 104, comma 5, Cost. nel senso che «il vicepresidente è nominato dal Presidente fra i componenti designati dal Parlamento». 8 giugno 2021 (v. [la Relazione finale](#) della “Commissione per elaborare proposte di interventi per la riforma dell’ordinamento giudiziario” istituita con d. min. giustizia 26 marzo 2021).

¹⁰⁵ M. PATARNELLO, *Assetto, struttura e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura nel tormentato percorso della riforma Cartabia*, in *Questione Giustizia*, n. 2-3/2022, 37 s. L’incidenza del rinnovo modulare sulla legittimazione del Vicepresidente riguardava la previsione, fatta propria dalla Commissione, per cui il Consiglio non dovesse rinnovarsi integralmente a scadenza quadriennale, ma ogni due anni, rispettivamente per un terzo e per due terzi. Non ritenendo opportuna la riduzione della durata del mandato a due anni, il rischio sarebbe stato quello di avere un Vicepresidente alla quale, di volta in volta, non avrebbero potuto contribuire i consiglieri rinnovati dopo la sua elezione. Per rimediare a questa disparità di funzioni tra i membri del Consiglio la proposta era quella di affidare in ogni caso la nomina al Presidente della Repubblica.

¹⁰⁶ Il primo aspetto trova conferma nelle condizioni di assidua collaborazione del Vice con il Presidente, mentre nel secondo andrebbe sempre considerato che l’elezione del Vice è effettuata da un Collegio in cui la componente togata è prevalente e da sola potrebbe raggiungere le maggioranze necessarie. D. PICCIONE, *Il ruolo del vicepresidente del Csm*, cit., 43.

¹⁰⁷ Sono stati sottolineati anche alcuni possibili effetti positivi dell’affidare la nomina del Vicepresidente del CSM al Presidente, sottraendola al collegio. Innanzitutto si tratterebbe di una soluzione potenzialmente compatibile con il complessivo disegno costituzionale sull’autonomia dell’ordine giudiziario (sempre salva la modifica dell’art. 104, comma 5, Cost., che riserva espressamente l’elezione al Consiglio), ma, soprattutto, avrebbe il pregio di rafforzare il legame fra quest’organo e il Capo dello Stato, sottraendo il primo alle dinamiche della contrattazione politica che ancora lo riguardano, dando prevalenza alla funzione tecnica del CSM. M. PATARNELLO, *Assetto, struttura e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura*, cit., 38.

¹⁰⁸ Pur non giungendo a proporre una modifica estensiva del novero degli eleggibili a Vicepresidente, la Relazione della Commissione Luciani sottolinea che i rischi di esposizione politica del Capo dello Stato, chiamato a scegliere soltanto tra i membri eletti dal Parlamento, potrebbero essere ridotti se si estendesse la possibilità di scelta anche ai membri “togati” del CSM. È chiaro, però, che in questo modo si modificherebbero sensibilmente gli equilibri di autonomia-collegamento dell’ordine giudiziario rispetto agli altri poteri che sono definiti dal disegno costituzionale. C. SALAZAR, *Il CSM nell’attuale stagione di riforme della giustizia*, cit., 12.

rispetto al Governo, ma anche rispetto al Presidente della Repubblica¹⁰⁹. Esiste, infatti, una differenza sostanziale tra il ruolo del Vice e quello del Presidente, in quanto il primo assolve anche ad una funzione di mediazione tra collegio e presidenza “esterna”. Il Consiglio sarebbe in tal modo privato della possibilità di scegliere la figura che ne dirige in maniera sostanziale i lavori¹¹⁰. Altri ancora hanno osservato che una possibile nomina da parte del Presidente sarebbe in grado di produrre numerosi inconvenienti perché: a) taglia fuori la componente togata dell’elezione, e quindi dalla possibilità di incidere sulla scelta che concerne la figura di direzione effettiva dei lavori del Consiglio; b) sovraespone, come detto, la figura del Presidente, il quale potrebbe vedersi imputata la responsabilità per l’operato del Vice che ha nominato; c) elimina la costituzione di qualsiasi rapporto “fiduciario” con i consiglieri, ai quali è sottratta ogni possibile incidenza costitutiva della legittimazione della figura vice-presidenziale¹¹¹.

In questo caso il problema sembra porsi sul piano della costruzione di una legittimazione interna all’organo piuttosto che su quello della legittimazione esterna, la quale implicherebbe adeguate garanzie di non ingerenza del Presidente nella vita del consiglio, senza dimenticare che il Presidente non sarebbe propriamente un potere esterno al CSM, ma ne forma parte quale membro di diritto.

Se, però, è vero che nella nomina il Presidente potrebbe assolvere ad una funzione di garanzia, in analogia con quanto già fa per la nomina dei cinque giudici costituzionali, risulta difficile definire i criteri che dovrebbero orientare la propria scelta del Vicepresidente. Le soluzioni prospettabili sono diverse e irriducibili, per cui il Presidente potrebbe: a) seguire un criterio politico-parlamentare, volto a dare seguito lineare alle posizioni di maggioranza, ovvero, a quelle di minoranza in prospettiva di riequilibrio politico della componente laica (in questo caso dovrebbe tener comunque conto delle indicazioni che emergono dalle forze politiche parlamentari, analogamente a quanto fa in sede di nomina del Presidente del Consiglio ai sensi dell’art. 92 Cost.); b) porre attenzione al prestigio e alla autorevolezza della figura, in grado di aggregare, anche se non attraverso il voto, il consenso del collegio; c) riequilibrare le forze presenti nel collegio, avendo presente anche l’aspetto ideologico della componente togata (seguendo un criterio paragonabile a quello che solitamente dovrebbe orientare la scelta dei giudici costituzionali di nomina presidenziale)¹¹².

¹⁰⁹ Già a partire dalle proposte formulate nel disegno di legge di revisione costituzionale del Governo di centrodestra degli anni 2005-2006 erano state evidenziate alcune criticità legate alla nomina del Vicepresidente da parte del Capo dello Stato. La nomina presidenziale, infatti, potrebbe comprimere sensibilmente l’autonomia del Consiglio di fronte al Governo, ma anche rispetto al Presidente della Repubblica, ove si volesse intendere questo come organo “esterno” ed ulteriore rispetto al Consiglio che presiede. Cfr. G. FERRI, *Magistratura e potere politico*, cit., 435 s. Inoltre, il Capo dello Stato potrebbe indirettamente assumere la responsabilità della gestione del Consiglio e, quindi, divenire oggetto di critiche per le decisioni di un organo presieduto da un soggetto di sua fiducia. Cfr. G. SILVESTRI, *Il vicepresidente del Csm nella Costituzione e nella legge*, cit., 459. Le medesime criticità sono state evidenziate anche in merito all’analoga proposta della Commissione Luciani. Cfr. C. SALAZAR, *Il CSM nell’attuale stagione di riforme della giustizia*, cit., 11.

¹¹⁰ G. FERRI, *Magistratura e potere politico*, cit., 437.

¹¹¹ A.M. BENEDETTI, F. DONATI, *Quale riforma per il CSM? Riflessioni sull’elezione del Vicepresidente e sul rinnovo parziale*, in *Giustizia Insieme*, 28 giugno 2021.

¹¹² Anche se talvolta tale criterio è stato ridimensionato dalla scelta di personalità che avevano in passato ricoperto rilevanti incarichi di governo. Cfr. E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2024, 48.

4. *La più recente proposta dell'A.C. 1917 recante "Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare", nel solco dell'apparente continuità sulla figura del Vicepresidente*

Rispetto alla soluzione sopra richiamata, le più recenti proposte di riforma costituzionale sembrano muoversi nella direzione della "apparente continuità", su tutte, in particolare, quella dell'A.C. 1917, già approvata in prima lettura alla Camera dei deputati in data 16 gennaio 2025 e attualmente in discussione al Senato¹¹³. Non erano mancate altre proposte di legge precedenti che si segnalavano per alcuni elementi di differenza rispetto alla più recente¹¹⁴, ma l'A.C. 1917, il cui iter ha preso avvio sotto l'impulso dell'iniziativa governativa, è quello che ha raggiunto la fase più avanzata del procedimento e ha concrete possibilità di giungere all'approvazione (salva l'alta probabilità della richiesta di referendum ex art. 138 Cost.).

Si tratta di un progetto che, come ampiamente noto, mira alla realizzazione della separazione tra magistratura giudicante e requirente, di cui sarebbe immediato riflesso la costituzione di due distinti Consigli superiori per ciascuna di esse. Oltre a questo aspetto, ad essere notevolmente rimaneggiato è il sistema di giustizia disciplinare, non più affidato ad una apposita Sezione, distinta, ma interna, allo stesso Consiglio, ma ad una autonoma Alta Corte disciplinare, composta con criteri completamente diversi dalla Sezione disciplinare attuale.

Il primo profilo, si segnala in particolare per la scelta di affidare in larga misura al sorteggio la selezione dei membri laici e togati destinati ad assumere le funzioni di consigliere; tuttavia, il sorteggio opera in modo diverso per le due categorie di soggetti, essendo "temperato" per i primi, in quanto circoscritto sulla base di liste precostituite dalle Camere, tra i soggetti che abbiano i requisiti fissati dalla Costituzione (professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati con almeno quindici anni di esercizio professionale), e "puro" per i togati, ossia libero da qualsiasi meccanismo di predeterminazione o limitazione del novero dei sorteggiabili¹¹⁵.

¹¹³ Disegno che, sotto la spinta dell'iniziativa governativa, è stato approvato in tempi rapidissimi in prima lettura alla Camera. Per una schematica indicazione dei contenuti G.L. GATTA, *Separazione delle carriere: la riforma costituzionale in pillole e il testo del d.d.l.*, in [Sistema Penale](#), 1/2025, 175 ss. Recentemente il CSM ha avuto modo di esprimere diverse considerazioni critiche sul disegno in questione all'interno del [Parere sul disegno di legge costituzionale recante: "Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare"](#), deliberato l'8 gennaio 2025.

¹¹⁴ Questo, ad esempio, era il caso dell'A.C. 806, presentato il 24 gennaio 2023, che prevedeva una diversa costituzione dei Consigli (distingue infatti tra un Consiglio dei giudicanti e un Consiglio dei requirenti), con metà dei membri di estrazione togata e metà di estrazione laica, questi ultimi nominati a loro volta per metà dal Parlamento in seduta comune e per metà dal Presidente della Repubblica. Tuttavia, la presidenza era affidata al Primo presidente della Corte di cassazione (e dal Procuratore generale della Cassazione per il CSM requirente). L'elezione del Vicepresidente poteva avvenire sempre tra i membri laici di nomina parlamentare o presidenziale. Al netto della scarsa incidenza sulle modalità di elezione del Vicepresidente, sempre membro laico, ad essere alterati erano gli equilibri interni all'organo, con una parificazione tra le due componenti laica e togata tale da avvicinare l'amministrazione della giurisdizione al potere politico, con tutto ciò che ne deriva anche sul piano dei rapporti tra Vice e politica. Per un quadro critico su tale proposta si vedano le opinioni di Gaetano Azzariti, Cesare Pinelli e Giuliano Scarselli, riportate in M. CERVADORO, *Indipendenza della Magistratura e Riforme Costituzionali. Quale giudice? Dialogando con l'Accademia*, in [Diritto, Giustizia e Costituzione](#), 27 marzo 2024.

¹¹⁵ Questo aspetto è stato oggetto di una critica particolarmente analitica nel Parere del CSM dell'8 gennaio 2025 in quanto l'opzione del sorteggio è portatrice di un'idea di Consiglio diversa da quella attuale. Se il Consiglio fosse inteso come organo destinato a svolgere funzioni di mera amministrazione avrebbe ristretti margini di discrezionalità e potrebbe essere composto da soggetti "tecnici", totalmente fungibili, la cui individuazione

Mentre all'apparenza, come esplicitato nella relazione illustrativa dell'A.C. 1917, il profilo dei rapporti tra presidenza e vicepresidenza resta immutato, visto che il Presidente è pur sempre il Capo dello Stato e il Vice è eletto dal Consiglio tra i membri togati, è lecito chiedersi se l'utilizzo dello strumento del sorteggio per la componente laica possa in qualche modo produrre effetti indiretti rispetto alla figura del Vicepresidente. Ad esempio, considerato che la formazione delle liste dei sorteggiabili può precedere di diverso tempo il rinnovo del Consiglio e che attraverso il sorteggio non si avrebbe la certezza della prevalenza di una certa componente politica, l'elezione del Vicepresidente – sempre considerata la maggiore consistenza della compagine togata – potrebbe assolvere, a seconda del caso, ad una funzione di "riequilibrio" o di "consolidamento" della componente politica consiliare rispetto a quella parlamentare. Alla luce dell'esito del sorteggio, si potrebbe avere un tentativo di allineamento o di allontanamento nella scelta del Vice rispetto alle posizioni della maggioranza parlamentare. Difficile dire se ciò possa portare ad una maggiore o minore indipendenza del Vicepresidente dalla politica, ciò che è certo è che gli equilibri attuali nei rapporti tra tale figura e le diverse componenti politiche ne risulterebbero modificati.

Il secondo profilo della riforma che potrebbe avere una incidenza sulla figura del Vicepresidente è quello che riguarda lo spostamento del sistema di giustizia disciplinare dall'interno all'esterno del Consiglio. È noto che, a norma dell'art. 4 della legge n. 195 del 1958, la funzione disciplinare sui magistrati sia oggi assegnata ad un'apposita Sezione, composta da sei membri effettivi e cinque supplenti e che, tra gli effettivi, il Vicepresidente sia membro di diritto¹¹⁶. Non solo, la figura del Vicepresidente assumerebbe nell'esercizio della funzione disciplinare una peculiare veste di presidenza "effettiva *ex lege*", ma "precaria". Infatti, la legge affida, per la durata dell'intera consiliatura, la presidenza della Sezione proprio al Vicepresidente, ma, nel caso in cui il Presidente del CSM intendesse avvalersi della facoltà di presiedere la Sezione, il Vice ne resterebbe escluso. Proprio quest'ultima previsione ha suscitato alcune perplessità in dottrina, tenuto conto della funzione sostanzialmente giurisdizionale che la Sezione svolge, per cui apparirebbe poco in linea con il principio del giudice naturale e precostituito di cui all'art. 25 Cost.¹¹⁷ la variabilità della composizione del collegio giudicante, rimessa ad una libera scelta del Presidente di presenziare o meno ai lavori¹¹⁸.

potrebbe essere tranquillamente affidata al caso. Ma se fosse (e di fatto è) un organo che esercita funzioni che «attengono alla garanzia dei principi fondamentali dell'indipendenza e dell'autonomia della magistratura e che, nelle materie di propria competenza, [...] agisce sulla scorta del confronto tra componenti rappresentative non solo di professionalità diverse (magistrati, avvocati e professori), ma anche di sensibilità e visioni della giurisdizione trasversalmente differenziate», sarebbe in grado di esprimere orientamenti propri, originati dalla sintesi tra quelle sensibilità, che un meccanismo "neutro" come il sorteggio non sarebbe in grado di valorizzare adeguatamente.

¹¹⁶ Sulle modifiche recentemente apportate alla composizione della Sezione disciplinare dalla legge n. 71 del 2022 v. G. CAMPANELLI, *La responsabilità disciplinare e i connessi profili organizzativi*, in G. Ferri (a cura di), *La riforma dell'ordinamento giudiziario*, cit., 103 s.

¹¹⁷ Aspetto che si connette alla più ampia questione teorica della esatta configurazione della funzione disciplinare dei magistrati nei termini di una vera e propria attività processuale e nei termini di un mero procedimento più simile a quello di natura amministrativa. Cfr. G. CAMPANELLI, *Il giudizio disciplinare dei magistrati ordinari: procedimento o processo? Natura, garanzie, criticità e ipotesi di riforma*, Giappichelli, Torino, 2018.

¹¹⁸ Incongruenza che era stata segnalata già dalla Commissione Paladin, incaricata negli anni '90 dello studio dei problemi concernenti la disciplina e le funzioni del Consiglio superiore della magistratura, la quale, però, rilevava altresì la difficoltà di abrogare con legge la disposizione che attribuiva al Presidente la facoltà di presiedere o meno i lavori della Sezione, visto che l'attribuzione doveva ritenersi ricompresa nella generale

La proposta di riforma costituzionale attualmente in discussione alle Camere intende sostituire l'intero art. 105 Cost., affidando la funzione disciplinare sui magistrati ordinari ad un'Alta Corte disciplinare, istituita come organo distinto dal Consiglio (o meglio, dai due Consigli, riguardando a regime sia la componente giudicante e sia quella requirente della magistratura). L'Alta Corte è composta da quindici giudici, tre nominati dal Presidente della Repubblica tra i professori ordinari di materie giuridiche e gli avvocati con almeno vent'anni di esercizio e tre, in possesso dei medesimi requisiti, estratti a sorte dall'elenco predisposto dal Parlamento in seduta comune secondo modalità analoghe a quelle per la selezione dei membri del Consiglio, infine, da nove membri "togati", di cui sei magistrati giudicanti e tre requirenti, selezionati con il metodo del sorteggio "puro" (con l'unico limite della anzianità di funzione di almeno vent'anni o dello svolgimento delle funzioni di legittimità). Ad incidere maggiormente sul tema oggetto di indagine è la previsione che affida all'Alta Corte l'elezione del proprio Presidente, tra i membri di nomina presidenziale o di provenienza parlamentare.

In tal modo al Vicepresidente del CSM sarebbe sottratta una, se non la principale, tra le funzioni "proprie" che attualmente gli spettano. A venir meno, però, sarebbe anche la corrispondente facoltà del Presidente del CSM di esercitare l'opzione su una sua partecipazione effettiva ai lavori del collegio giudicante, ponendosi così rimedio al problema della variabilità del giudice cui sopra si accennava¹¹⁹.

In sostanza, a un Vicepresidente che oggi assolve a più funzioni, inerenti alla magistratura giudicante e requirente, nonché alla giustizia disciplinare, si sostituirebbero tre distinti soggetti (i due Vicepresidenti dei Consigli, giudicante e requirente, e il Presidente dell'Alta Corte), ciascuno per ogni organo di amministrazione o disciplinare. Ciò, tra l'altro, con un'asimmetria nella separazione perseguita, perché mentre le funzioni di governo autonomo sarebbero tenute separate per le due componenti, giudicante e requirente, quella disciplinare resterebbe unitaria. L'incidenza di una tale modifica, dalla portata apparentemente circoscritta, sul ruolo del Vicepresidente è resa evidente dalla delicatezza delle funzioni che così gli verrebbero sottratte, le quali, pur attenendo in misura ridotta all'ordine dei lavori dell'organo, da sempre hanno rappresentato l'ambito di maggior incidenza sulla carriera e la funzione del magistrato.

presidenza del Consiglio attribuita al Capo dello Stato. L'unica soluzione praticabile poteva essere quella della revisione costituzionale e in questo solco parrebbe inserirsi la più recente proposta all'esame delle Camere. Cfr. G. SILVESTRI, *Il vicepresidente del Csm nella Costituzione e nella legge*, cit., 463. Sul tema delle riforme del giudizio disciplinare e dell'organizzazione della Sezione v. G. CAMPANELLI, *Il giudizio disciplinare dei magistrati ordinari*, cit., 179 ss.

¹¹⁹ Il Presidente della Repubblica presiede il CSM solo in rare occasioni, di solito in sedute particolarmente solenni o simboliche, ad esempio, nelle sedute di insediamento del nuovo Consiglio, per importanti eventi celebrativi o in momenti crisi istituzionali rilevanti nel rapporto tra magistratura e politica. Se già possono definirsi sporadiche le ipotesi in cui il Capo dello Stato nel settennato del suo mandato effettivamente presiede il CSM, a maggior ragione ciò va rilevato per le ipotesi in cui dichiara di voler presiedere la Sezione disciplinare. Le prime sono, infatti, espressione della consapevolezza del prestigio della propria carica, che impone una presenza "simbolica" in momenti di particolare solennità; le seconde, invece, sono spesso indice di una conflittualità latente tra Presidente e Consiglio, tant'è vero che ad oggi si sono registrati pochissimi casi, connessi alla fase di "crisi" nei rapporti istituzionali con il CSM che ha contraddistinto alcune fasi della presidenza Cossiga (si vedano, in particolare, le due sedute della Sezione disciplinare del 14 e 17 giugno 1991 presiedute dal Presidente della Repubblica).

5. Il Vicepresidente tra estraneità alle dinamiche politiche interne al Consiglio ed influenza partitica nelle vicende elettorali

Come è stato osservato il Vicepresidente conserva un imprescindibile ruolo di conduzione dei lavori e di tenuta della unità del CSM, ragion per cui non potrebbe essere “uomo di parte”, ma rappresentare l’organo in ogni sua componente culturale¹²⁰. Nonostante ciò, è significativo che la sua elezione sia costantemente esposta alle dinamiche politiche extragiudiziarie, prendendo avvio i dibattiti sull’individuazione della personalità più “adequata” già nelle Aule parlamentari¹²¹. Aspetto che, alla luce dei più recenti tentativi di riforma, appare contraddittorio. Se, infatti, uno dei tratti caratterizzanti delle riforme in corso è quello dell’impiego dello strumento del sorteggio, al fine di “sterilizzare” la politica delle correnti in magistratura e il “pluralismo culturale”, appare quantomeno peculiare assistere ancora oggi a tentativi di orientamento dell’elezione del Vicepresidente da parte dei partiti politici che prendono avvio dal dibattito parlamentare ed extraparlamentare. Come dire che ciò che si vuole evitare da una parte è prassi consueta per chi, nel caso specifico delle riforme, vuole assumere le vesti del “censore”.

A ciò va comunque aggiunta una considerazione di ordine concreto, che tra l’altro ha trovato riscontro anche nelle più recenti elezioni alla vicepresidenza. Negli equilibri interni al Consiglio non pare da condividere l’idea di un rapporto avversativo tra componente togata e laica, in quanto tra queste si instaurano interazioni di carattere trasversale; sono le dinamiche politiche a prevalere in sede istituzionale (ad esempio nella scelta del Vice), mentre rilevano in maniera meno significativa quelle di “categoria”¹²². Al Vicepresidente spetta, quindi, una fondamentale funzione di integrazione dei pluralismi all’interno del CSM, ovvero il compito di ridurre ad unità sia l’insopprimibile elemento ideologico della magistratura (che in quanto tale non può essere certo ignorato o, addirittura, eliminato con un “tratto di penna” del legislatore), sia quello politico della componente laica¹²³.

Attraverso l’impiego del sorteggio si verrebbe ad incidere sulla figura del Vicepresidente, trasformandolo in quello che Gaetano Azzariti, nelle sue conclusioni ai lavori di questo convegno, ha definito “capo casuale”¹²⁴, unico rappresentante di un corpo politicamente inanimato quale sarà il CSM post riforma, espressione di una “democrazia del capo” secondo cui questo può essere scelto con criteri puramente casuali, scontando l’idea che egli non

¹²⁰ F. BIONDI, *Il Consiglio superiore della magistratura*, cit., 57, la quale rileva che tale “imparzialità” potrebbe essere intaccata attraverso un uso non equilibrato del potere di esternazione pubblica o dalla scelta di partecipare o meno al voto in occasione di delibere “politicamente” delicate.

¹²¹ Segnala F. BIONDI, *Il Consiglio superiore della magistratura*, cit., 56, le vicende del rinnovo del CSM del 2010 con il disappunto del presidente Napolitano che «di fronte al contrasto pubblicamente espresso dalle forze politiche su chi avrebbe dovuto rivestire la carica di vicepresidente, giunse a manifestare la sua irritazione ricordando che l’elezione di quest’ultimo spetta solo al plenum». Analoghe sono le vicende riportate, per il rinnovo del CSM del 2014, da R. BALDUZZI, *Consiliatura 2014-2018*, in AA.VV., *La partecipazione di Alessandro Pizzorusso al Csm*, cit., 141, in occasione del quale il partito di maggioranza relativa aveva rivendicato a sé la scelta del Vicepresidente.

¹²² F. BIONDI, *Il Consiglio superiore della magistratura*, cit., 56 s., considerato, inoltre, che il voto dei togati resta numericamente determinante.

¹²³ D. PICCIONE, *Il ruolo del vicepresidente del Csm*, cit., 46, osserva che «il Vicepresidente è assegnatario di compiti e responsabilità d’integrazione e di sintesi delle quote di pluralismo che sorgono dall’associazionismo magistratuale, dall’estrazione e dalla provenienza dei laici, dal complesso degli indirizzi politici che segnano le scelte sul funzionamento e sull’organizzazione dei servizi della giustizia».

¹²⁴ Aspetto, quello della “casualità” degli effetti della riforma, su cui Azzariti più volte è tornato, in particolare nel suo *La riforma costituzionale dell’ordinamento della giustizia affidata al caso*, in questo volume.

debba necessariamente essere espressivo di alcuna maggioranza né munito di una rappresentatività, ormai inesistente, dell'organo di governo autonomo della magistratura.

La minore razionalità della composizione della compagine consiliare dettata dal caso e l'imprevedibilità degli equilibri, determinerebbero comunque una "sovraesposizione" del Vicepresidente, ma sarebbe una sovraesposizione affidata al caso, che rende sicuramente più complesso lo svolgimento di quella funzione di sintesi a cui sopra si è accennato.

La riforma costituzionale dell'ordinamento della giustizia affidata al caso

ABSTRACT: *This text examines four key aspects of the constitutional bills currently under discussion in Parliament concerning the organization of the judiciary: the separation of judicial and prosecutorial careers, the random selection of members for the two High Councils for the Judiciary (CSM), the consequences of dividing these oversight bodies, and the establishment of a High Disciplinary Court.*

It emphasizes that the separation of careers – despite dominating public debate – is not the true focus of the bill, as it was effectively implemented by Law No. 71 of 2022. The actual objective, it suggests, is to weaken the judiciary as a whole. This goal is pursued through both the division of the judiciary's governing body and the creation of a High Disciplinary Court, but most notably by introducing a lottery-based method for selecting judicial members. Delegating member selection to chance undermines not only the representative nature but also the functional effectiveness of the judiciary's governing institutions.

1. Ringrazio gli amici pisani per aver voluto organizzare questa bella giornata in ricordo di un grande Maestro. L'insegnamento di Alessandro Pizzorusso ha segnato intere generazioni, tra cui la mia. L'attenzione per la realtà, ma anche la capacità di riportare i fatti ai principi della costituzione hanno attraversato tutta la sua opera di studioso. Un equilibrio che gli ha permesso di trattare anche i temi più controversi senza forzature, ma con il necessario distacco dello studioso. Un atteggiamento che non si poneva per nulla in contrasto con il suo profondo impegno civile e sociale, anzi che in qualche modo lo innervava ricordando che la scienza come professione impone degli obblighi di coerenza e rispetto dei principi che non possono mai venir meno, tantomeno di fronte a ragioni di convenienza di parte. In fondo basta pensare ai suoi scritti sull'ordinamento giudiziario e sul tema scivolosissimo della magistratura nei suoi rapporti con la politica. Mentre i più si agitavano per dimostrare la prevalenza di una "ragione" di parte, quella politica ovvero quella dei giudici, Pizzorusso è sempre andato alla ricerca di quale fosse il giusto mezzo per affermare "la responsabilità del giudice nel quadro del modello italiano di ordinamento giudiziario" (è questo il titolo di un suo saggio del 1985). Rispettando dunque tanto il ruolo della politica, che definiva – nel bene e nel male – il modello di ordinamento giudiziario, quanto quello dei giudici, che dovevano svolgere responsabilmente un ruolo essenziale di garanzia affidato loro dalla costituzione. Quando poi ebbe l'occasione di operare all'interno dell'organo del Consiglio superiore della magistratura l'equilibrio sempre ricercato divenne un *modus operandi*, che valse a segnalare come si potesse tradurre in pratica una coerente visione d'insieme. Se si pongono a confronto le posizioni di Pizzorusso, sempre legate ad una prospettiva coerente ispirata da solidi principi costituzionali, con la concitazione, ma anche confusione, della discussione che oggi sembra prevalere in tema di rapporti tra politica e magistratura, la distanza appare incolmabile.

Sulla scia dell'insegnamento di Pizzorusso cerchiamo allora anche noi di adottare un metodo razionale e non sopraffatto dalle diverse ragioni di parte per valutare la proposta di revisione del modello costituzionale e del ruolo della magistratura in esso che è stato da ultimo proposto. Vorrei in particolare soffermarmi su quattro punti che caratterizzano i disegni di legge costituzionali in materia di organizzazione della giustizia che è attualmente in

* Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico, Sapienza Università di Roma.

discussione in Parlamento. La questione della separazione delle carriere, quella dell'estrazione a sorte dei membri dei due Csm, le conseguenze dello sdoppiamento dei due organi di garanzia della magistratura e, infine, l'istituzione di un'Alta corte di giustizia.

2. Per quanto riguarda la separazione delle carriere, essa è certamente la questione più discussa e politicamente controversa, ma permettetemi di dire che, dal punto di vista costituzionale, appare la meno fondata.

Questo mio giudizio per quanto possa apparire eccentrico in riferimento al dibattito in corso, si fonda però su argomenti piuttosto evidenti se solo si presta attenzione e si prendono sul serio quanto è stato detto dalla Consulta e quanto è già stato scritto dal legislatore ordinario.

Da tempo è stato chiarito infatti che *non c'è bisogno di cambiare la Costituzione per separare le carriere dei magistrati*.

Ricordo le esplicite parole della [sentenza n. 37 del 2000](#) della Corte costituzionale:

La Costituzione «pur considerando la magistratura come un unico “ordine”, soggetto ai poteri dell'unico Consiglio superiore (art. 104), non contiene alcun principio che imponga o al contrario precluda la configurazione di una carriera unica o di carriere separate fra i magistrati addetti rispettivamente alle funzioni giudicanti e a quelle requirenti, o che impedisca di limitare o di condizionare più o meno severamente il passaggio dello stesso magistrato, nel corso della sua carriera, dalle une alle altre funzioni».

D'altronde, la separazione è già nei fatti. Com'è noto, dopo una serie di riforme in tal senso, con la legge n. 71 del 2022, si è sancito per via di fatto, con legge ordinaria, il sostanziale divieto di passaggio dalle funzioni requirenti a quelle giudicanti, permesso una sola volta nel corso della carriera, a condizioni stringenti e con l'obbligo di un cambiamento di sede. Attualmente – negli ultimi cinque anni, per la precisione - i passaggi da una funzione all'altra, secondo quanto ha indicato la prima presidente della Corte di cassazione, Margherita Cassano, sono pari a 0,83 tra requirente e giudicante e 0,21 tra giudicante e requirente. Il fine della separazione delle carriere è già stato raggiunto in via di fatto.

Dunque, tanto rumore per nulla? Evidentemente no, evidentemente c'è dell'altro ma che non viene chiaramente espresso.

Secondo l'Associazione Nazionale Magistrati e molti altri commentatori, dietro questa formula – separazione delle carriere – si cela l'intento di porre la magistratura requirente alle dipendenze dell'esecutivo.

Alcuni fatti possono indurre a credere che questo sia l'obiettivo nascosto: a) da un lato la comparazione, che vede – fatto salvo il Portogallo – tutti Paesi europei che hanno scelto di separare le carriere dei magistrati anche l'assoggettamento dell'azione dei pubblici ministeri alle direttive dei governi; b) dall'altro le crescenti tensioni tra magistratura e politica che in Italia rendono molta parte della classe politica insofferente rispetto all'autonomia ed indipendenza dell'azione giurisdizionale.

C'è però un punto che per il diritto costituzionale rimane insormontabile: se non si modifica il secondo comma dell'articolo 101 e la prima parte del primo comma dell'articolo 104 l'autonomia e l'indipendenza dell'ordine della magistratura sia requirente sia giudicante trova una sua copertura costituzionale certa.

Dunque, se si volesse ottenere il risultato indicato non mi sembra proprio sia il caso di proseguire sulla via intrapresa, che porterebbe, nel migliore dei casi, semplicemente ad accentuare lo scontro tra politica e costituzione, innescando un'infinita serie di conflitti tra i

poteri e finendo per far distogliere lo sguardo dai reali problemi della giustizia, che questa stessa riforma costituzionale solleva.

3. Allo stato, infatti, le maggiori perplessità del testo governativo in esame (disegno di legge costituzionale n. 1353) più che inerenti alla finta separazione delle carriere riguardano altro.

A mio parere il punto più discutibile è quello legato alla previsione di una composizione casuale dei due Csm, sancita dalla tecnica del sorteggio. Senza filtri per quanto riguarda la componente togata, filtrata (ovvero preceduta dalla scelta parlamentare di candidature qualificate) per la componente laica.

La ragione di questa misura, che a me pare la più radicale e controversa dell'intero progetto governativo, è del tutto esplicita. È la volontà di contrastare il c.d. "correntismo", ovvero l'associazionismo della magistratura nei suoi aspetti ritenuti più degenerati.

Non mi posso occupare in questa sede della questione in sé – l'associazionismo e le sue degenerazioni – mi devo limitare a valutare gli effetti di sistema.

Temo infatti che, assieme alle correnti, finiranno per essere travolti anche la *natura rappresentativa* dell'organo e la sua *capacità funzionale*.

3.1. Per quanto riguarda la *natura rappresentativa* non può negarsi infatti che l'estrazione a sorte sia incompatibile con il riconoscimento di diversità tra culture, sensibilità, orientamenti giurisdizionali. Un atteggiamento che contrasta con la realtà di fatto.

Non si può infatti negare che l'interpretazione della legge sia l'effetto di un – auspicabilmente rigoroso – processo ermeneutico rimesso al giudice. Da questo necessariamente ne consegue che all'interno della magistratura esiste un pluralismo nelle interpretazioni. In fondo lo dimostra l'attribuzione dalla funzione di nomofilachia alla Cassazione che serve proprio ad evitare che il "pluralismo" diventi "eclettismo" interpretativo.

Peraltro, non si può negare che vi sono giudici più attenti ad interpretazioni evolutive, magari costituzionalmente orientate, altri più attenti alle forme, magari maggiormente legati ai precedenti. Una diversità di approcci personali e culturali prima ancora che di politica del diritto. Tutto ciò non vale a smentire l'unitarietà della funzione, semmai dimostra la necessità di legittimare l'esistenza di tali diverse sensibilità all'interno della magistratura.

La domanda da porsi di fronte a questa realtà è allora la seguente: può lasciarsi al caso il pluralismo della magistratura o è necessario regolarlo? E se poi il caso volesse premiare le culture più eccentriche, se non quelle eretiche?

Meglio riconoscere e regolare, anziché negare e confidare sulla fortuna del caso.

Tutto ciò, sommato al secondo profilo che volevo richiamare, rischia di produrre un corto circuito.

3.2. Assieme alla rappresentatività, infatti, è anche la *capacità funzionale* dell'organo che verrebbe compromessa dal metodo del sorteggio.

Anche in questo caso partirei da una considerazione di fatto. Dal punto di vista delle funzioni è abbastanza evidente che non tutti i magistrati hanno le stesse competenze, ed alcuni – come in tutti gli ambiti e professioni – non sono – non saranno – in grado di assolvere adeguatamente i delicati compiti affidati al CSM dalla Costituzione (dall'art. 105). Inoltre, non credo possa neppure negarsi che una composizione casuale dell'organo, non può che tradursi in una riduzione dell'autorevolezza del/dei CSM.

Sorge spontanea allora la domanda: è possibile che si debba lasciare alla sorte la selezione per funzioni tanto delicate? Francamente stupisce che l'attuale maggioranza sia approdata alla filosofia dell'uno vale uno, anzi dell'uno vale l'altro. Perdonatemi la battuta.

Più seriamente e in ultima analisi, io credo ci sia effettivamente da chiedersi se la lotta al correntismo debba veramente utilizzare quest'arma distruttiva del merito e delle competenze.

Almeno nel caso che assiste la scelta dei membri laici la predisposizione di un elenco di figure qualificate e preselezionate dovrebbe servire ad evitare la presenza di membri inadeguati al ruolo. Certo, con un po' di malizia, potrebbe anche osservarsi che in tal modo avremmo laici qualificati e togati inadeguati. È questo forse l'obiettivo perseguito? Togati "agnelli" in bocca ai "lupi" laici?

3.3. Un ultimo aspetto credo meriti di essere valutato, perché foriero della classica eterogenesi dei fini. Si vogliono combattere le correnti, ma si presta poca attenzione al fatto che i magistrati estratti a sorte non si sentiranno - non saranno in via di fatto - rappresentativi dell'intero ordine della magistratura, giudicante o requirente che sia.

Si sarà pure così ottenuto il risultato di spezzare il collegamento con l'associazionismo e gli equilibri che reggono attualmente i rapporti tra magistrati, ma non per questo si potrà confidare nel venir meno degli *interessi personali* - anche i meno commendevoli - che però saranno definiti in modo del tutto personale, meglio dire del tutto "casuale". Dal correntismo all'amichettismo, si potrebbe icasticamente commentare. Cadendo così dalla padella nella brace.

4. Poche parole sull'enorme problema dei due distinti organi di autogoverno. La questione più dibattuta è quella della compatibilità di questo sdoppiamento con l'esigenza di conservare una cultura comune della giurisdizione. Spesso è questa una questione trattata sulla base di pregiudizi che dovrebbero venir meno.

Non penso infatti che coloro che si propongono di separare le carriere, tramite una distinzione degli organi c.d. di "autogoverno", aspirino anche a dividere la conoscenza del diritto, la comprensione delle regole processuali, la comune idea di giustizia che deve essere fatta propria da tutti gli attori del processo, avvocati compresi.

Penso proprio che nessuno punti ad avere pubblici ministeri posti al di sopra della legge, poco rispettosi dei limiti del loro potere.

Non potendo approfondire la questione che è assai delicata, mi limito allora qui a segnalare un pericolo che potrebbe essere la conseguenza non ricercata della separazione dei due consigli. Siamo sicuri che in tal modo non stiamo favorendo la corporativizzazione dei diversi tipi di magistrati? Ciascuno con il proprio consiglio che assicura autonomia e indipendenza, non più all'ordine, bensì alla funzione esercitata.

Se volessimo conservare un luogo che (auto)governi le diverse giurisdizioni, preservando la cultura della giurisdizione, dovremmo forse procedere in direzione opposta: riunificando i tanti "Consigli" e fornendo una copertura costituzionale anche a quelli che sino ad ora non l'hanno.

Mi riferisco ai vari organi di autogoverno delle magistrature contabile, amministrativa, tributaria, militare. Un unico organo, diviso in sezioni, presieduto dal Capo dello Stato, per garantire l'autonomia e l'indipendenza di tutti gli ordini della magistratura - anche quelle speciali - rappresenterebbe una vera novità e permetterebbe un confronto delle varie culture, tra le diverse carriere, delle nostre magistrature in nome della giustizia. Una divisione

funzionale e organizzativa nel rispetto della più generale garanzia di autonomia ed indipendenza di tutte le magistrature.

In ogni caso, quel che mi sento di dire, abbandonando queste suggestioni futuriste, è che se si dovesse scegliere la via della separazione degli organi di autogoverno, si dovrebbe contestualmente pensare almeno a rivitalizzare i luoghi di incontro e formazione comuni dei magistrati, ma anche - perché no - dell'avvocatura e dell'università. Sarebbe da prendere in seria considerazione, ad esempio, una riforma per assegnare una nuova centralità alla Scuola Superiore della Magistratura.

5. Un'ultima battuta in riferimento all'istituzione dell'Alta corte di giustizia.

Oltre alle considerazioni relative all'estrazione a sorte dei suoi componenti, che in parte ho già svolto, sebbene in questo caso l'estrazione è temperata e non viene generalizzata, la mia riflessione finale riguarda un aspetto specifico.

Perché adottare un meccanismo anomalo come "l'appello a sé stesso" (alla stessa Alta corte in diversa composizione)? Introducendo così un grado di autoreferenzialità che tende a favorire la corporativizzazione dell'ordine.

Perché non stabilire invece la più lineare possibilità che l'appello debba rientrare tra le competenze assegnate alla Cassazione.

Sarebbe questo, peraltro, un sistema che permetterebbe di assicurare una maggiore coerenza e uniformità nei criteri della giurisprudenza disciplinare dei magistrati e dei dipendenti pubblici più in generale.

Magari si potrebbe anche estendere la possibilità di ricorso in Cassazione per tutti i provvedimenti disciplinari di tutte le giurisdizioni, comprese quelle contabile, amministrativa, tributaria e militare. Garantendo una uniformità di valutazioni che attualmente non c'è.

COLLABORATORI DEL VOLUME

Gaetano Azzariti

Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico, Sapienza Università di Roma

Antonello Cosentino

Consigliere di Cassazione, componente del Consiglio superiore della magistratura

Alessandro Crini

Già Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Pisa, componente del Consiglio di amministrazione dell'Università di Pisa

Nicola D'Anza

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale e pubblico, Università di Pisa

Francesco Dal Canto

Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico, Università di Pisa

Ottavia Di Capua

Dottoranda in Scienze giuridiche – Curriculum “Teoria dei diritti fondamentali, giustizia costituzionale, comparazione giuridica, diritto e religione”, Università di Pisa

Filippo Donati

Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico, Università degli Studi di Firenze, già componente del Consiglio superiore della magistratura

Giampietro Ferri

Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico, Università di Verona

Antonello Lo Calzo

Ricercatore a tempo determinato di Diritto costituzionale e pubblico, Università di Pisa

Elena Malfatti

Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale e pubblico, Università di Pisa

Andrea Morrone

Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico, Università di Bologna Alma Mater Studiorum

Francesco Perchinunno

Ricercatore confermato di Diritto costituzionale e pubblico, Università degli studi di Bari Aldo Moro

Barbara Randazzo

Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale e pubblico, Università degli Studi di Milano

Roberto Romboli

Professore emerito di Diritto costituzionale, Università di Pisa, componente del Consiglio superiore della magistratura.

Stefano Rovelli

Dottorando in Scienze giuridiche – Curriculum in “Teoria dei diritti fondamentali, giustizia costituzionale, comparazione giuridica, diritto e religione”, Università di Pisa

Giovanni Serges

Professore ordinario (f.r.) di Diritto costituzionale, Università “Roma Tre”

Ettore Squillace Greco

Procuratore generale della Repubblica presso la Corte di Appello di Firenze

Il volume raccoglie gli atti di un incontro di studi che, fin dal 2016, si tiene ogni anno presso l'Università di Pisa, per ricordare la figura e l'opera di Alessandro Pizzorusso.

In particolare, nell'occasione dell'incontro svoltosi il 13 dicembre 2024, del quale il volume presenta i contributi, il tema trattato è stato quello del Consiglio superiore della magistratura; ciò a partire dal modello costituzionale di ordinamento giudiziario in cui esso si inserisce, e al quale il Prof. Pizzorusso ha dedicato molti pregevoli studi, per soffermarsi poi sul disegno di legge costituzionale "Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare" (attualmente in corso di esame al Senato della Repubblica).

CONSULTA ONLINE

ISBN: 979-12-81326-07-1