

2025 FASCICOLO III

Antonio D'Andrea - Arianna Carminati

**“Regolare i conti” tra chi svolge un mandato elettorale e chi
esercita la funzione giurisdizionale (nel campo penale).
Il Governo Meloni torna sul punto**

13 ottobre 2025



Antonio D'Andrea - Arianna Carminati

“Regolare i conti” tra chi svolge un mandato elettorale e chi esercita la funzione giurisdizionale (nel campo penale). Il Governo Meloni torna sul punto*

SOMMARIO: 1. Il favorevole contesto politico e ambientale nel quale si ripropone il tema della riforma costituzionale della magistratura ordinaria. – 2. La trasformazione (e il ridimensionamento) del CSM al centro della proposta della maggioranza di centro-destra. – 3. La tendenza in atto del potere politico a sottrarsi ai controlli e al dissenso. – 4. La preoccupante involuzione del costituzionalismo occidentale e l'incerta tenuta della funzione giurisdizionale.

ABSTRACT: *The authors examines the Meloni Government's proposed constitutional reform of the judiciary, focused on separating judicial and prosecutorial careers and restructuring the High Council of the Judiciary (CSM). The reform - introducing two distinct CSMs, random selection of members, and a new High Disciplinary Court - arises in a climate of declining public trust in the judiciary. Within this framework, the authors warn that such changes risk undermining judicial independence and the separation of powers, reflecting a broader tendency of political authority to evade constitutional checks and weaken the rule of law. The article situates these developments within the ongoing crisis of Western constitutionalism.*

1. Il favorevole contesto politico e ambientale nel quale si ripropone il tema della riforma costituzionale della magistratura ordinaria

Tra i punti cardine del programma delineato nell'accordo elettorale della coalizione di centrodestra figurava l'impegno ad approntare «riforme istituzionali, della giustizia e della pubblica amministrazione in linea con i dettami costituzionali»¹. Questa priorità era stata ulteriormente evidenziata nelle dichiarazioni rese in Parlamento dalla Presidente del Consiglio Giorgia Meloni il 25 ottobre 2022 all'atto dell'insediamento del Governo, che preannunciavano un intervento deciso sull'ordinamento giudiziario allo scopo dichiarato di «contrastare le logiche correntizie e salvaguardare la credibilità della magistratura italiana».

*  Il contributo è destinato alla pubblicazione negli *Scritti in onore di Gianni Serges*. Esso è frutto di una comune riflessione su tematiche che hanno molto interessato l'attività scientifica di Gianni Serges, valente studioso ma soprattutto amico affettuoso e leale di entrambi gli autori e dei costituzionalisti bresciani. In ogni caso, i §§ 1 e 4 sono opera di Antonio D'Andrea, mentre i §§ 2 e 3 sono opera di Arianna Carminati.

¹ Cfr. il programma «Per l'Italia» depositato dai tre partiti della coalizione di centrodestra ai sensi dell'art. 14-bis del testo unico 30 marzo 1957, n. 361.



Tuttavia, nonostante l'importanza attribuita a tale riforma già in fase programmatica, una proposta di revisione costituzionale veniva formalmente approvata dal Consiglio dei ministri solo a maggio 2024, in posizione subordinata rispetto alle altre due riforme istituzionali preannunciate dalla coalizione: il cosiddetto *premierato*, sostenuto con forza da Fratelli d'Italia, e l'autonomia differenziata, promossa specialmente dalla Lega². La c.d. separazione delle carriere, tradizionale cavallo di battaglia di Forza Italia anche dopo la scomparsa del suo storico leader, Silvio Berlusconi, era stata perciò inizialmente pretermessa. Tuttavia, una volta avviata, – complice lo stallo sul premierato e l'intervento della Corte costituzionale che ha colpito una buona parte della legge sull'autonomia differenziata – sembra ora destinata a un percorso più veloce e, forse, a un successo più probabile e duraturo³.

Il disegno di legge governativo, che è stato abbinato ad altre proposte già depositate sull'argomento⁴, ha già ricevuto la duplice approvazione da parte della Camera dei deputati, e attende solo l'ultimo esame da parte del Senato. Pertanto, nonostante gli aggravi procedurali richiesti dall'art. 138 Cost., dovrebbe giungere in porto, almeno per la fase parlamentare, entro la fine della legislatura. La proposta, nonostante l'apertura registrata in prima lettura da alcune forze di opposizione⁵, non è peraltro riuscita a condensare in seconda lettura, alla Camera⁶, un consenso sufficiente a evitare il *referendum* popolare confermativo il cui esito, in ogni caso, non si preannuncia sfavorevole. Se è vero infatti che i recenti *referendum* abrogativi di giugno 2022 sulla magistratura⁷, incluso quello sulla separazione delle carriere, non hanno raggiunto il *quorum* partecipativo, in questo caso ci troveremmo di fronte a un *referendum* senza *quorum*, in un clima in cui la fiducia dei cittadini nella magistratura sembra essersi notevolmente ridotta⁸.

² L. GROSSI, "Separazione carriere subito dopo il premierato". Nordio rimanda la riforma della giustizia, in *il Giornale*, 11 novembre 2023.

³ E. MIRIAMI, *Giustizia, Premierato, Autonomia differenziata: solo la prima procede spedita le altre sono in pausa*, in *il Messaggero*, 18 gennaio 2025; G. TOLONATO, *Il labirinto delle riforme*, in *L'Espresso*, 20 dicembre 2024.

⁴ Sulle quali si v. l'introduzione di M. Siclari e gli interventi di R. Balduzzi, F. Dal Canto, G. Ferri, G.A. Ferro, F. Pastore, G. Silvestri, in *Il Forum. Le proposte di revisione costituzionale d'iniziativa parlamentare in tema di giustizia*, in [Rivista del Gruppo di Pisa](#), 1/2024, 349 ss.

⁵ A favore della riforma hanno votato, insieme alla maggioranza, anche i gruppi Azione e +Europa, mentre i deputati di Italia Viva si sono astenuti. Cfr. R. MAGI, "Radicali e garantisti" per questo abbiamo detto sì era una svolta necessaria", in *La Repubblica*, 17 gennaio 2025, 8. Al Senato, una maggioranza parimenti allargata alla componente politica guidata dal sen. Calenda, affiancata dall'astensione dei "renziani", ha approvato il testo della riforma senza emendamenti. Cfr. Senato della Repubblica, XIX Leg., Resoconto stenografico della seduta n. 331 del 22 luglio 2025.

⁶ Camera dei deputati, XIX Leg., Resoconto stenografico della seduta n. 531 del 16 settembre 2025. I voti favorevoli sono stati 243, al di sotto della soglia dei 2/3 richiesta per procedere direttamente alla promulgazione.

⁷ A. MORRONE, *I referendum abrogativi in chiaroscuro*, in [federalismi.it](#), 14/2022, iv ss.

⁸ I. DIAMANTI, *Mani pulite addio. Più di un italiano su due crede al teorema dei giudici politicizzati*, in *La Repubblica*, 13 gennaio 2025, 13; V. STELLA, *Carriere separate, i Sì in vantaggio: ora lo ammettono anche le toghe*, in *il Dubbio*, 6 ottobre 2025. Come nota F. BIONDI, *Ordinamento giudiziario: novità, attese e prospettive*, in



Invero, la perdita di autorevolezza dell'ordine giudiziario nei confronti dell'opinione pubblica non può non destare una comune preoccupazione, al di là delle diverse posizioni e dei diversi ruoli dai quali si guardi a questo problema: la legittimazione dell'attività del giudice, diversamente da quella delle istituzioni che sono supportate, più o meno direttamente, dal voto popolare, trova fondamento, oltre che nei principi del concorso pubblico (espresso nei termini di cui all'art. 106 Cost.⁹) e della soggezione del giudice soltanto alla legge (art. 101 Cost.¹⁰), principalmente nella fiducia che i destinatari delle decisioni e i cittadini in genere ripongono nella magistratura¹¹. Di più, «la compromissione della credibilità della magistratura

federalismi.it, 6/2023, iv: «Mentre in passato le questioni di ordinamento giudiziario sono state seguite perlopiù dagli addetti ai lavori, negli ultimi cinque anni è cresciuta l'opinione pubblica attenta a questi temi e, soprattutto, è mutato l'atteggiamento nei confronti della magistratura e delle "sue" riforme».

⁹ La selezione dei giudici mediante concorso, fatte salve le eccezioni contemplate all'art. 106 Cost., fu convintamente sostenuta, in Assemblea Costituente, da Piero Calamandrei (Atti dell'Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Il Sottocommissione, Resoconto della seduta di giovedì 5 dicembre 1946, p. 4) e fu il punto di arrivo di un complesso dibattito che mise in evidenza la stretta relazione tra le modalità di accesso e le scelte fondamentali in ordine all'autonomia e l'indipendenza dell'ordine giudiziario. Come ricordato dalla Corte costituzionale, il sistema generale di reclutamento mediante pubblico concorso persegue diversi obiettivi: la possibilità di accesso a tutti i cittadini secondo criteri meritocratici e in aderenza all'art. 3 Cost.; l'assicurazione di uno standard iniziale uniforme di sapere giuridico, destinato ad affinarsi nel tempo, «quale garanzia minima, ma essenziale, dell'esercizio della giurisdizione in modo neutrale»; è infine strumentale all'indipendenza della magistratura, concorrendo a rafforzarla e a integrarla (Corte cost., [sent. n. 41 del 2021](#)). Sulla recente riforma del concorso introdotta con la l. n. 71 del 2022 si v. D. MERCADANTE, *La riforma dell'ordinamento giudiziario e il concorso in magistratura: progressi, dubbi, questioni aperte*, in [Questione Giustizia](#), 2022, 20 ss. Sull'introduzione della valutazione di idoneità psico-attitudinale nel concorso per magistrato ordinario, quale requisito per l'esercizio della funzione giudiziaria (ai sensi dell'art. 5, comma 1, lettere d) e c) del d.lgs. 28 marzo 2024, n. 44), cfr. S. SPINA, *Valutazione di idoneità psico-attitudinale e concorso per magistrato ordinario: profili di contrasto con la Costituzione e i suoi principi fondamentali*, in [Questione Giustizia](#), 2024, il quale teme che possa incidere sulla composizione e sulla stessa fisionomia dell'ordine giudiziario «che si vorrebbe formato, più che da persone qualificate dal punto di vista tecnico-professionale e dotate di pensiero critico, da individui selezionati in base alle loro qualità psichiche, ai loro tratti caratteriali e alle loro strutture di personalità».

¹⁰ A. DI GIOVINE, *Potere giudiziario e democrazia costituzionale*, in S. SICARDI (a cura di), *Magistratura e democrazia italiana: problemi e prospettive*, Napoli, 2010, 46, ribadisce come sia la soggezione alla legge la massima risorsa di legittimazione del giudice, così che la sentenza emanata nel rispetto del principio di legalità diventa veicolo della sovranità popolare.

¹¹ Individua una sorta di legittimazione democratica della magistratura che si esprime nella «consonanza di fondo con la Repubblica, cioè ad un tempo con le altre istituzioni e con i cittadini» e nell'accettazione dell'operato della magistratura considerata nel suo complesso, P.L. ZANCHETTA, *La legittimazione e il suo doppio (magistrati e consonanza con la Repubblica)*, in [Questione Giustizia](#), 2016, 82 ss. Secondo quanto osservato da N. ZANON, *La responsabilità dei giudici*, in AA.Vv., *Separazione dei poteri e funzione giurisdizionale. Annuario Aic 2004*, Padova 2008, 228 ss., l'autorevolezza, quale fonte di legittimazione della magistratura, non va confusa con il consenso popolare poiché «dire che la giustizia è amministrata in nome del popolo significa infatti esattamente creare una barriera tra popolo e funzione giurisdizionale» che deve essere collocata «altrove rispetto ai luoghi in cui il consenso (ma, attenzione, anche il dissenso!) del sovrano democratico si manifesta».



[...] costituisce sicuramente una grave distorsione della tenuta stessa della cultura costituzionale democratica»¹² di cui l'apparato giurisdizionale dovrebbe essere fedele interprete per poter assolvere appieno al compito, che gli è affidato, di garantire la legalità e di assicurare l'effettività dei precetti costituzionali¹³, rendendo giustizia nei casi concreti.

La percezione comune da parte dei consociati di essere sottoposti ad un sistema di giustizia "giusto"¹⁴ è pertanto un fattore essenziale per la solidità del tessuto democratico¹⁵, specialmente in situazioni di crisi che – come nel tempo presente – attraversano il circuito della rappresentanza politica¹⁶ creando distanza tra i cittadini e le istituzioni di governo. Tale crisi, tuttavia, non può essere risolta attraverso la fuorviante illusione di un suo surrogato giudiziale, poiché le varie forme di supplenza degli apparati di giustizia rispetto all'inadeguatezza degli altri attori istituzionali «non compensano realmente l'assenza di dibattito e deliberazione pubblica, e l'impermeabilità alle istanze sociali dei livelli più alti della rappresentanza»¹⁷ e possono finire anzi col travolgere, insieme ai singoli magistrati che si siano impropriamente sovraesposti, l'intero ordine giudiziario.

Proprio in tale contesto di grave squilibrio è maturata una deformante trasformazione della storica, e in un'ottica pluralistica¹⁸ persino fisiologica, divisione in correnti¹⁹ dei magistrati all'interno dell'Associazione nazionale magistrati (ANM) alla quale aderiscono circa il 90% degli

¹² A. D'ANDREA, *La tecnica giuridica quale fondamento della scienza costituzionalistica e indispensabile premessa di una cultura istituzionale democratica*, in federalismi.it, 29/2023, 5.

¹³ A. PIZZORUSSO, *Principio democratico e principio di legalità*, in *Questione Giustizia*, 2003, 354. Afferma la parità di rango tra i principi democratico e della legalità, posto che il canale rappresentativo (che peraltro funziona secondo la logica maggioritaria) è solo una delle forme attraverso le quali si manifesta la sovranità popolare, A. D'ANDREA, *La Giustizia quale termometro della Democrazia. Condividiamo ancora questa premessa?*, in [Forum di Quaderni costituzionali](https://forumdiquaderni costituzionali.it), 2010.

¹⁴ Sulla giustizia della decisione cfr. M. TARUFFO, *Verso la decisione giusta*, Torino, 2019, 357 ss.; A. CARRATTA, *La decisione giusta e i suoi presupposti*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2023, 785 ss.

¹⁵ G. SILVESTRI, *Imparzialità del magistrato e credibilità della magistratura*, in [Questione Giustizia](https://questione giustizia.it), 2024, 44, insiste sull'importanza della "credibilità" (e non del "prestigio") della magistratura, ponendo l'accento sul rapporto di fiducia con i cittadini e sulla necessità di motivazioni delle decisioni trasparenti, imparziali e condivisibili, quali condizioni indispensabili per la legittimazione democratica dell'esercizio della giurisdizione. Analogamente, E. GROSSO, *Pluralismo giudiziario e correntismo nell'attuale crisi di identità della magistratura*, in [Costituzionalismo.it](https://costituzionalismo.it), 2022, 22, considera che la delegittimazione dell'ordine giudiziario mette in crisi lo stesso modello costituzionale che disegna l'equilibrio tra i poteri dello Stato.

¹⁶ Distingue il «circuito della rappresentanza» in cui agiscono gli organi di indirizzo politico, dal «circuito della legalità» occupato dagli organi di garanzia, R. BIN, *Lo stato di diritto*, Bologna, 2004, 99.

¹⁷ G. PRETEROSSO, *La magistratura di fronte alle derive post-democratiche*, in [Questione Giustizia](https://questione giustizia.it), 2016, 80.

¹⁸ E. GROSSO, *Pluralismo giudiziario e correntismo*, [cit.](https://costituzionalismo.it), 24 ss. pone l'accento sull'associazionismo dei magistrati come fenomeno del tutto coerente e persino presupposto dalla Costituzione repubblicana, che fonda un modello pluralista di società nel quale convivono diversi principi e diversi possibili sviluppi politici dell'ordinamento, compreso l'ordinamento giudiziario.

¹⁹ Cfr. G. ORLANDO, *Le ragioni attuali dell'associazionismo dei magistrati*, in [Rivista del Gruppo di Pisa](https://rivista del gruppo di pisa.it), 2/2021, 227 ss.



appartenenti all'ordine²⁰. Da un lato, lo statuto generale di questa organizzazione ne esclude espressamente il carattere politico e, nel corso degli anni, l'ANM ha saputo mantenere nel complesso unitarietà e compattezza²¹, in particolare nel dialogo esterno con le istituzioni pubbliche²².

Dall'altro lato, almeno a partire dal Congresso di Gardone del 1965²³, al suo interno il corpo dei magistrati si è strutturato in gruppi che inizialmente si coagularono intorno a posizioni ideali, anche molto diverse, su come intendere il rapporto tra magistratura e politica, sul ruolo del giudice e sull'interpretazione giudiziale, nonché, più in generale, sui temi della giustizia²⁴.

La degenerazione dell'associazionismo in "correntismo" – termine che descrive la trasformazione delle correnti in fazioni dedite esclusivamente al controllo degli incarichi e delle nomine, impegnate in una lotta di potere priva di finalità ideali²⁵ – è un fenomeno successivo e che riflette, per certi versi, la degenerazione dei partiti. A partire dagli anni Novanta e ancor più negli ultimi decenni sono infatti cambiati i termini del rapporto, non

²⁰ Va tuttavia notato che in occasione delle elezioni 2020 per il rinnovo del Comitato direttivo si era registrato un notevole calo di voti, un segnale, secondo alcuni, della diminuita capacità rappresentativa dell'Associazione e, soprattutto, delle sue diverse anime "politiche" (A. MANTOVANO, *Elezioni ANM: vince la "corrente" del non voto*, in centrostudilivaito.it, 20 ottobre 2020). L'affluenza è di nuovo aumentata (probabilmente come reazione all'iniziativa di riforma del Governo) nella recentissima elezione di fine gennaio 2025, nella quale hanno votato 6855 magistrati su un totale di 8404 registrati al voto, pari all'81,57%. I candidati si sono raggruppati in cinque liste e, nonostante la compatta protesta dell'ANM contro la riforma costituzionale (si v. il documento *In difesa della Costituzione* approvato dall'Assemblea straordinaria del 15 dicembre 2024), ha raccolto più voti la corrente Magistratura Indipendente, notoriamente vicina all'area politica di centro-destra (I. SACCHETTONI, *L'Anm alle urne, record di votanti. Vince la corrente più a destra*, in *Corriere della sera*, 29 gennaio 2025, 7).

²¹ Di recente si registrano però alcuni segnali di sfaldamento, specie rispetto alle prese di posizione del suo Comitato direttivo contro proposte legislative non direttamente riguardanti la magistratura, come ricordato da V.E. MACCORA, *Populismo, associazionismo giudiziario e Consiglio superiore della magistratura*, in [Questione Giustizia](http://QuestioneGiustizia.it), 2019, 129.

²² Sul rischio che le pulsioni populistiche, sorrette dalla spinta a combattere il fenomeno delle correnti, possano indebolire e destabilizzare l'azione dell'ANM e dello stesso CSM, cfr. V.E. MACCORA, *Populismo, associazionismo giudiziario*, [cit.](http://cit.it), 125 ss.

²³ G. MELIS, *Storia della magistratura e storia dell'associazionismo giudiziario: una complementarità necessaria*, in L. Calcagno, C. De Robbi, F. di Marzio, G. Grasso, F.A. Genovese (a cura di), *Storia della magistratura e dell'associazionismo*, Roma, 2024, 40.

²⁴ Ad una prima distinzione, legata alla contrapposizione tra «alta e bassa magistratura» – ossia quella tra i magistrati dei ruoli superiori e quelli delle giurisdizioni inferiori, che rivendicavano maggiore autonomia e maggior peso nel CSM – fece seguito una più complessa articolazione, fondata su «diverse concezioni sul modello di magistratura, prevalentemente burocratico-corporativo o politico-costituzionale e "chiuso" o "aperto" nei confronti delle società e delle sue istanze di trasformazione». Lo ricorda M. VOLPI, *Le correnti della magistratura: origini, ragioni ideali, degenerazioni*, in [Rivista AIC](http://RivistaAIC.it), 2/2020, 358.

²⁵ L'attuale articolazione in correnti all'interno dell'ANM è descritta, con accenti molto critici, da L.A. MAZZAROLLI, *Considerazioni sparse su Costituzione, Magistratura, magistrati e Giustizia. «Il re è nudo»: la vera minaccia all'autonomia della Magistratura... viene, oggi, dalla Magistratura*, in *Quad. amm.*, 2020, 101 ss.



nuovo, della politica con la magistratura, che viene «ormai inteso non come necessario confronto con l'indirizzo politico, bensì come rapporto collusivo e opaco con “i politici” (nel senso dei “detentori del potere politico”)»²⁶, i quali, secondo alcuni, sarebbero a loro volta divenuti incapaci di resistere alla pressione delle fazioni interne alla magistratura e dei loro leader²⁷.

Il recente “scandalo delle nomine” emerso col noto caso Palamara²⁸ ha infine squarciato il velo su una realtà di fatto sottintesa e da tempo oggetto di attenzione e di critica negli stessi ambienti della magistratura. In risposta a quella vicenda, anche dietro espressa sollecitazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella²⁹, nella scorsa legislatura è stata approvata un'ampia legge ordinaria di riforma, la n. 71 del 2022, che ha toccato vari punti “nevralgici” dell'ordinamento giudiziario, intervenendo sull'accesso e la formazione dei magistrati, sulla struttura e sulla legge elettorale del CSM, sulla dirigenza e sull'organizzazione degli uffici giudicanti e requirenti, sui criteri di priorità dell'azione penale, sul procedimento disciplinare e sullo *status* dei magistrati fuori ruolo³⁰.

²⁶ E. GROSSO, *Pluralismo giudiziario e correntismo*, [cit.](#), 36.

²⁷ A. MORRONE, *La forza politica delle correnti e quel che si dovrebbe fare se i partiti volessero addomesticarla*, in *Pol. dir.*, 2021, 690, ritiene si sia rovesciato l'equilibrio tra politica e magistratura, oggi sbilanciato sul secondo versante, al punto che il potere delle correnti condizionerebbe l'azione di governo, compromettendo il principio di separazione dei poteri e rendendo particolarmente difficile (ma a suo giudizio urgente) una riforma del CSM e dell'ordine giudiziario più coraggiosa di quella introdotta con la l. n. 71 del 2022.

²⁸ La vicenda viene ricostruita da E. TIRA, *Le relazioni fra Capo dello Stato e potere giudiziario durante la Presidenza di Sergio Mattarella*, in A. Apostoli, M. Gorlani (a cura di), *Il primo settennato di Sergio Mattarella. Dentro la Presidenza della Repubblica: fatti, atti, considerazioni*, Torino, 2022, 223 ss.

²⁹ In più occasioni il Capo dello Stato ha fatto riferimento alla necessità di «approvare una adeguata legge di riforma delle regole di formazione del CSM» con il fine esplicito di evitare l'affermarsi di una concezione corporativistica del sistema giudiziario (A. APOSTOLI, *Spunti di riflessione sulla più recente dinamica dei rapporti tra Presidenza della Repubblica e potere giudiziario*, in *Il primo settennato di Sergio Mattarella*, [cit.](#), p. 243 ss.). Si v., ad esempio, l'intervento all'Assemblea Plenaria straordinaria del CSM del 21 giugno 2019; la Nota dell'Ufficio stampa della Presidenza della Repubblica sulle vicende inerenti al mondo giudiziario del 29 maggio 2020; l'intervento al decennale della Scuola superiore della magistratura del 24 novembre 2021 dove, in modo ancor più esplicito, Mattarella parlò di riforma del CSM «non più rinviabile» e, in particolare, con riguardo al sistema elettorale dei componenti del Consiglio superiore, osservò che «deve ormai concludersi con una riforma che sappia sradicare accordi e prassi elusive di norme che, poste a tutela della competizione elettorale, sono state talvolta utilizzate per aggirare le finalità della legge».

³⁰ Cfr. G. SERGES, *Principi in tema di giurisdizione*, in F. Modugno (a cura di), *Diritto pubblico*, Torino 2023, 747, il quale osserva che la l. n. 71 del 2022 ha inciso sensibilmente sulla disciplina dell'ordinamento giudiziario muovendosi solo apparentemente nell'ottica prevalente dell'efficienza, mentre al fondo «tenta, sotto molti aspetti, di riconfigurare in più punti il modello stesso di magistratura oggi vigente». Per un'analisi complessiva si v. V.E. MACCORA, *Introduzione. Una riflessione collettiva che costituisce una prima fotografia della legge delega n. 71 del 2022. In attesa di conoscere se i decreti legislativi delegati vedranno la luce*, in [Questione Giustizia](#), 2022, 11 ss. Occorre inoltre ricordare che nella medesima legislatura sono state approvate altre importanti misure di riforma dei processi civile e penale e di alcune «non marginali discipline del diritto penale sostanziale». Si è



Tuttavia, ben lungi dallo stemperare le tensioni, questo pacchetto di riforme non ha esaurito le spinte al cambiamento dei c.d. garantisti che ora, come detto, investono persino la sfera costituzionale, mentre nel frattempo si continua peraltro a intervenire anche sul piano della legislazione ordinaria, senza concedere il tempo necessario affinché le misure già adottate entrino a regime e se ne possano valutare pienamente gli effetti nel medio-lungo periodo³¹.

2. La trasformazione (e il ridimensionamento) del CSM al centro della proposta della maggioranza di centro-destra

Il testo della proposta governativa, alla quale non sono stati finora apportati emendamenti in sede parlamentare³², si concentra essenzialmente su tre aspetti: la creazione di due distinti organi di garanzia a presidio, rispettivamente, della magistratura giudicante e di quella requirente; la selezione dei componenti dei due collegi tramite sorteggio dei “togati” e con metodo misto elezione-sorteggio dei “laici”; la sottrazione ai nuovi CSM della competenza disciplinare che viene trasferita in capo ad un’unica Alta Corte disciplinare.

A dispetto delle premesse dichiarate nella relazione illustrativa al disegno di legge, che fanno riferimento alle disposizioni costituzionali sulla giurisdizione, al centro della riforma è collocato l’organo di garanzia della magistratura³³, lasciando intravedere un possibile ridimensionamento della sua capacità di interlocuzione istituzionale³⁴. Nella sua attuale

trattato di un pacchetto di interventi consistenti ma giudicati «ben lontani da un disegno organico che coinvolga l’intero sistema “giustizia”» e per lo più rinviati alla successiva attuazione da parte del Governo, attraverso una serie di decreti legislativi (G. SERGES, *Profili costituzionali delle riforme processuali e dell’ordinamento giudiziario*, in *Dir. e soc.*, 2022, 246).

³¹ Valuta come modesti gli effetti prodotti dal nuovo sistema elettorale della componente togata, utilizzato per la prima volta nel 2022, sul sistema delle correnti, F. BIONDI, *Ordinamento giudiziario: novità, attese e prospettive*, cit., vii ss. Sul punto v. anche S. TROILO, *Il nuovo sistema elettorale del Consiglio Superiore della Magistratura*, in G. FERRI (a cura di), *La riforma dell’ordinamento giudiziario (legge n. 71 del 2022)*, Torino, 2023, 189 ss.

³² L’esclusione di ogni possibilità di emendamento del testo viene criticata da M. CHIAVARIO, *Separazione delle carriere: più del merito sconcerta la «blindatura» del testo*, in *Avvenire*, 14 gennaio 2025, 9.

³³ Nell’incipit della Relazione alla proposta governativa si legge infatti: «Il presente intervento di riforma costituzionale trae origine dal riconoscimento dei principi del giusto processo nel novellato articolo 111 della Costituzione, dall’evoluzione del sistema processuale penale italiano verso il modello accusatorio e da obiettivi di miglioramento della qualità della giurisdizione». Anche nel parere molto critico approvato a larga maggioranza dal *plenum* del CSM l’8 gennaio 2025, si evidenzia che il Governo non ha fornito elementi utili a chiarire in che termini la proposta di riforma «possa, direttamente o indirettamente, contribuire al perseguimento del condivisibile scopo di migliorare non solo la qualità, ma anche l’efficienza della giurisdizione».

³⁴ Paventa il rischio opposto N. ZANON, *Separare e sorteggiare?*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2024, 1164, secondo il quale i due CSM potrebbero replicare (e duplicare) prassi e consuetudini che hanno portato, a suo giudizio, ad un «*enlargement of functios* dell’organo di governo autonomo».



configurazione, infatti, il CSM interagisce in forme diverse con gli altri poteri dello Stato, intrattenendo con essi relazioni di tipo “orizzontale”³⁵, sostenuto da un’adeguata copertura costituzionale. Al di là delle «controversie nominalistiche»³⁶ tra chi lo inquadra, riduttivamente, come organo amministrativo o di alta amministrazione, e chi al contrario lo eleva al rango di organo titolare di un proprio indirizzo politico³⁷, il CSM non è certamente (mai stato) un semplice centro di gestione burocratica delle competenze enumerate all’art. 105 Cost. Basti pensare all’esercizio di poteri normativi che completano e specificano la disciplina, pur coperta da riserva di legge, sull’ordinamento giudiziario e che, come osserva Gianni Serges, si giustificano allo scopo di «garantire quello spazio di discrezionalità coesistente alla piena realizzazione dei valori al cui presidio è chiamato il CSM»³⁸.

Con ciò non si vuol certo affermare che il CSM abbia traciato dal proprio ruolo, invadendo o menomando le competenze di altri organi costituzionali³⁹. Al contrario, si potrebbe semmai osservare che, in alcune circostanze, esso abbia mancato nell’esercitare appieno la sua funzione di presidio dell’indipendenza *esterna* del potere giudiziario, mostrando difficoltà nel

³⁵ Come insegna G. SILVESTRI, *Giustizia e giudici nel sistema costituzionale*, Torino, 1997, 62 e 186 ss., l’originario assetto costituzionale dei poteri, basandosi sull’«idea-forza dell’orizzontalità del potere», che ha sostituito la tradizionale concezione della sovranità statale, costruisce un sistema compiuto di *checks and balances*. In tale quadro, il CSM è stato configurato come un autentico «contrappeso» sia nei confronti del potere politico sia di quello giudiziario. In definitiva «esistono nell’ordinamento tutti i mezzi utili a bloccare e sanzionare interferenze e usurpazioni tra poteri dello Stato: sempre però secondo i moduli del controllo orizzontale, l’unico compatibile con lo status costituzionale di indipendenza del C.S.M. e della magistratura».

³⁶ 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.

³⁷ Sulle tappe del «processo identitario» diretto ad inquadrare il CSM nel sistema costituzionale si v. 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, 4 ss. In argomento, *ex multius*, A. PIZZORUSSO, *L’organizzazione della giustizia in Italia. La magistratura nel sistema politico e istituzionale*, Torino, 1990, 95 ss.; S. BARTOLE, *Autonomia e indipendenza dell’ordine giudiziario*, Padova, 1964; ID., *Consiglio superiore della magistratura: due modelli a confronto*, in *Quad. cost.*, 1989, 427 ss.; E. BALBONI, B. CARAVITA (a cura di), *Magistratura, CSM e principi costituzionali*, Roma-Bari, 1994; F. GRANDI (a cura di), *Il Consiglio Superiore della Magistratura. Snodi problematici e prospettive di riforma*, Napoli, 2020; F. BIONDI, *Il Consiglio Superiore della Magistratura. Organo dell’autonomia o luogo di potere?*, Bologna, 2024; F. BIONDI, N. ZANON, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Bologna, 2024, 23 ss.

³⁸ G. SERGES, *Profili costituzionali delle riforme processuali e dell’ordinamento giudiziario*, cit., 267. Sullo stesso tema, si veda, in precedenza, ID., *La potestà normativa del Consiglio Superiore della Magistratura*, in S. Mazzamuto (a cura di), *Il Consiglio superiore della magistratura. Aspetti costituzionali e prospettive di riforma*, Torino, 2001, 37 ss., che spiega l’espansione dei poteri normativi del CSM in ragione dei ritardi del legislatore nell’aggiornare la disciplina sull’ordinamento giudiziario.

³⁹ I conflitti fra poteri che hanno visti contrapposti il CSM e il Ministro della giustizia sono stati risolti dalla Corte costituzionale ricorrendo, per lo più, al principio di leale collaborazione. Per una lettura critica di questa giurisprudenza si rinvia a A. CARMINATI, *Oltre la leale collaborazione. Al crocevia delle attribuzioni costituzionali degli organi dello Stato*, Napoli, 2020, 169 ss.



contrastare con efficacia le ingerenze o le pressioni provenienti dagli altri poteri dello Stato, soprattutto sul piano della comunicazione. In questo ambito, infatti, il CSM non si è sempre dimostrato sufficientemente incisivo nel rispondere agli attacchi rivolti alla magistratura o a singoli magistrati, mentre l'Associazione Nazionale Magistrati, da questo punto di vista, si è rivelata più reattiva ed efficace.

Invero, il cattivo rendimento del sistema di garanzie disegnato nel Titolo IV, parte II, della Costituzione a presidio dell'indipendenza della magistratura, riguarda principalmente e essenzialmente il profilo dell'indipendenza *interna* dei singoli magistrati che la Costituzione vuole «soggetti *soltanto* alla legge» e distinti «*soltanto* per diversità di funzioni»⁴⁰ e che invece, volenti o nolenti, si sono trovati in balia di quelle cordate di potere, di cui si è detto, per cui il CSM è accusato di essere un organo orientato alle logiche spartitorie anziché un organo capace di garantire, al suo interno, il carattere diffuso dell'ordine giudiziario⁴¹.

Su questo terreno, tuttavia, la riforma costituzionale appare poco significativa, o quanto meno l'accorgimento principale adottato allo scopo – vale a dire l'estrazione a sorte (in prima o in seconda battuta⁴²) di tutti i componenti designati – potrebbe rivelarsi inefficace nel tentativo di rafforzare l'indipendenza interna. Infatti, non è detto che la totale aleatorietà⁴³, quanto meno in relazione alla componente togata⁴⁴, con la quale si verrà a determinare la

⁴⁰ Il richiamo all'avverbio «*soltanto*» in entrambe le disposizioni concorre a rinforzare il principio di autonomia della magistratura giudicante e requirente, insieme con l'equivalenza delle loro funzioni, come sottolineato G. SERGES, *Profili costituzionali delle riforme processuali e dell'ordinamento giudiziario*, cit., 282. Sulla proposta di modificare l'art. 107 Cost. per abrogare il riferimento alla distinzione soltanto per diversità di funzioni, si v. le considerazioni preoccupate di G. SILVESTRI e F. DAL CANTO, *Il Forum. Le proposte di revisione costituzionale d'iniziativa parlamentare in tema di giustizia*, cit., 365 ss. e quelle più caute di G. FERRI e F. PASTORE, *Ibidem*.

⁴¹ T.F. GIUPPONI, *Il Consiglio superiore della magistratura e le prospettive di riforma*, in *Quad. cost.*, 48 ss.

⁴² L'effettivo «rendimento» del metodo misto del sorteggio dei componenti laici, effettuato in un elenco di candidati (professori o avvocati) formato dal Parlamento in seduta comune, dipenderà dall'ampiezza dell'elenco stesso e dalle modalità con le quali si potranno avanzare le candidature, ma sarebbe necessario fissare già in Costituzione alcune indicazioni di principio, per vincolare poi il Parlamento stesso, secondo N. ZANON, *Separare e sorteggiare?*, cit., 1167.

⁴³ Altro discorso si potrebbe fare con riguardo all'ipotesi, da soppesare attentamente, di un sorteggio collocato a valle dell'elezione o, come in altra sede si è pure auspicato, in sede di individuazione delle candidature, «lasciando ovviamente al corpo elettorale coinvolto la piena responsabilità della scelta degli eletti» (A. D'ANDREA, *Quale Consiglio Superiore della Magistratura per il futuro?*, in *Osservatorio AIC*, 2022, p. 18).

⁴⁴ Intravede il rischio che si crei un irragionevole divario qualitativo tra laici e togati N. ZANON, *Separare e sorteggiare?*, cit., 1168, che potrebbe tradursi, occorre aggiungere, in un differente peso specifico, non solo per qualità ma anche per forza politica, delle due componenti dell'organo di garanzia. Tale divario si sarebbe ulteriormente allargato se fossero stati accolti due emendamenti presentati dai deputati di Forza Italia e diretti a reintrodurre, solo per i laici, l'elezione parlamentare piena. La «blindatura» del testo del d.d.l. da parte del Governo ha però determinato il ritiro di quest'unica proposta emendativa avanzata dalle forze di maggioranza (cfr. V. PIGLIAUTILE, *Giustizia, la mossa di FI «No al sorteggio dei laici». La riforma arriva in aula*, in *Il Mattino*, 8 gennaio 2025, 11).



composizione dei due CSM finirà col selezionare esponenti della magistratura non condizionabili dai gruppi di pressione⁴⁵. Questi consiglieri “per caso”⁴⁶ potrebbero anzi risultare ancora più vulnerabili alle influenze esterne o interne, avendo perduto qualsiasi legame con la base elettorale (oggi rappresentata dai rispettivi collegi⁴⁷) e potendo agire senza un chiaro mandato rappresentativo e senza perciò avvertire alcuna responsabilità per il proprio operato, nemmeno indiretta o diffusa, di fronte alla comunità dei loro colleghi⁴⁸. D’altro canto, l’eliminazione dell’elettività comporterà anche la perdita di capacità dell’organo nel suo insieme di essere rappresentativo, sia pure in senso lato, dell’ordine giudiziario⁴⁹, indebolendo la sua legittimazione e, di conseguenza, la sua forza nel gioco dei pesi e contrappesi.

Quanto alla proposta di creare due CSM distinti, essa sembra avere un’incidenza ancora più marginale rispetto al problema di superare il correntismo⁵⁰. Infatti, nonostante l’enfaticizzazione del tema della c.d. separazione delle carriere proclamato fin dal suo titolo, la riforma non contiene novità di rilievo nemmeno per quel che riguarda i percorsi professionali dei singoli magistrati, di fatto già limitati da vincoli legislativi che rendono eccezionale e sconveniente il passaggio tra la funzione requirente e quella giudicante⁵¹.

La separazione delle carriere, da questo punto di vista, non necessita affatto di separare i rispettivi organi di garanzia⁵², a riprova del fatto che il vero nodo della questione concerne l’organo di autogoverno in sé considerato, e che la sua duplicazione avrà implicazioni di sistema, alcune delle quali persino difficilmente prevedibili, ma che non riguarderanno tanto

⁴⁵ Come notano C.A. CIARALLI, A. MAZZOLA, *Oltre la separazione delle carriere*, in [Costituzionalismo.it](https://www.costituzionalismo.it), 2/2024, 8, l’associazionismo potrebbe non venire meno «ma potrebbe affermarsi in maniera informale».

⁴⁶ N. ZANON, *Separare e sorteggiare?*, cit., 1166

⁴⁷ Sulla necessità di rivedere i collegi elettorali attualmente previsti per implementare la rappresentanza territoriale delle sedi giudiziarie si rinvia a A. D’ANDREA, *Quale Consiglio Superiore della Magistratura per il futuro?*, cit., 15.

⁴⁸ Secondo G. AZZARITI, *Parlare di giustizia*, in *Pol. dir.*, 2021, 516, non si può immaginare un sistema di scelta finalizzato unicamente a contrastare l’associazionismo della categoria, poiché «ne verrebbero compromessi l’organo, la sua funzione, nonché il ruolo costituzionale del CSM».

⁴⁹ Sulla peculiare natura rappresentativa del CSM si v. M. LUCIANI, *Il sistema di elezione dei componenti togati del CSM*, in G. Caravale, S. Ceccanti, L. Frosina, P. Piciacchia, A. Zei (a cura di), *Scritti in onore di Fulco Lanchester*, II, Napoli, 2022, 787 ss.

⁵⁰ Come nota M. VOLPI, *Le correnti della magistratura*, cit., 369, la separazione delle carriere tra magistratura giudicante e magistratura requirente appare essere «del tutto estranea all’esigenza di superare il correntismo»

⁵¹ Si v. i dati dei passaggi di funzione relativi al periodo 2006-2023 riportati nell’allegato 1 al cit. parere del CSM, p. 51. Secondo M. AINIS, *Una riforma punitiva*, in *La Repubblica*, 17 gennaio 2025, p. 33, si tratta di una «norma bandiera, dato che oggi soltanto l’1 per cento dei magistrati trasforma da una funzione all’altra».

⁵² In senso contrario v. però l’intervista di A. BALDASSARRE, in H. BORSELLI, «*Battaglia lunga 40 anni. Ora il giudice sarà terzo*», in *il Giornale*, 17 gennaio 2025, 5, secondo il quale «se c’è un unico Csm, come in Italia, cioè un solo luogo di governo della magistratura, è ovvio che il gioco delle correnti finisce con l’influenzare le carriere sia dei Pm sia dei giudici. E per i giudici ci possono essere dei condizionamenti».



il giusto processo (penale) o il modello accusatorio e l'imparzialità del giudice richiesti dall'art. 111 Cost.⁵³.

È diffusa invero la percezione che, sebbene il principio dell'unicità dell'ordine giudiziario sancito dall'art. 104 Cost. rimarrà formalmente inalterato, un cambiamento culturale e istituzionale colpirà in modo particolare la magistratura requirente, considerata il ramo più esposto⁵⁴. Un CSM separato per i PM, e perciò stesso indebolito, nonché privato della dialettica interna con i giudici – col cui organismo di garanzia potrebbe persino entrare in conflitto –, potrebbe aprire la strada a meccanismi di controllo più diretti da parte del potere esecutivo, e dunque alla politicizzazione delle priorità investigative che erode il principio costituzionale dell'obbligatorietà dell'azione penale. E d'altro canto non si può nemmeno escludere che questa separazione, frutto di un certo modo di intendere il "garantismo" in ambito penale, possa portare a un rafforzamento del legame tra il PM e la polizia giudiziaria⁵⁵, trasformando, per una sorta di eterogenesi dei fini, la magistratura requirente in un "super-accusatore", indifferente alle ragioni dell'imputato, e con una capacità d'azione sproporzionata rispetto alle garanzie della difesa e alle prerogative del giudice⁵⁶.

Il terzo aspetto toccato dalla riforma consiste, come premesso, nella sottrazione al CSM del potere disciplinare che viene questa volta accorpato in un unico organo di nuova istituzione⁵⁷.

⁵³ In senso analogo, R. BALDUZZI, *Il Forum. Le proposte di revisione costituzionale d'iniziativa parlamentare*, cit., 359, osserva che «sebbene le rubriche dei progetti di riforma in esame facciano circoscritto riferimento a modifiche del Titolo IV della parte seconda della Costituzione "in materia di separazione delle carriere giudicante e requirente della magistratura", la lettura delle relazioni illustrative e degli articolati restituisce, piuttosto, il chiaro intento dei promotori di porre mano non a meri aspetti organizzativi della Magistratura, ma al riposizionamento della stessa all'interno dell'architettura dei poteri».

⁵⁴ Come è stato osservato, la tutela e la garanzia, *per mezzo del processo e nel processo* dei diritti e delle libertà fondamentali «imporrebbe di individuare modi e mezzi, non già per parcellizzare, ma per rinforzare unità e unitarietà della cultura (giuridica e, quindi,) della giurisdizione di tutti i protagonisti della liturgia processuale (giudici, PM e, non ultimi, avvocati)» (R. BALDUZZI, *Il Forum. Le proposte di revisione costituzionale d'iniziativa parlamentare*, cit., 360).

⁵⁵ Sul rapporto di dipendenza funzionale richiesto dall'art. 109 Cost., cfr. V. ZAGREBELSKY, *La Magistratura. Commento all'art. 109 Cost.*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1992; S. VUOTO, *Art. 109*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, Torino 2006, 2076 ss.

⁵⁶ Una funzione d'accusa, separata ma costituzionalmente più forte, riunita intorno al proprio CSM, evoca la prospettiva di una «inquietante *Prokuratura*» secondo N. ZANON, *Separare e sorteggiare*, cit., 1164. Sulla pericolosa saldatura che ne potrebbe derivare tra procure e polizia giudiziaria cfr. F.M. D'ANDREA, *Requirente e giudicante, i dubbi sulla riforma*, in *Il Sole 24 ore*, 14 dicembre 2024, 12.

⁵⁷ Critica la moltiplicazione degli organi costituzionali ipotizzata dalla riforma, N. ZANON, *Separare e sorteggiare*, cit., 1164 e Id., *Perché non è bene avere un altro CSM*, in *La Lettera «La separazione delle carriere» della Rivista AIC* del 21 ottobre 2024.



con composizione mista e fondata su criteri di selezione molto eterogenei⁵⁸. Si tratta dell'Alta Corte disciplinare, resa competente a pronunciarsi, in primo e in secondo grado, nei confronti di entrambe le categorie di magistrati. In questo caso l'obiettivo è quello di contrastare il preteso lassismo dell'attuale sistema di giustizia domestica, nonché – si legge nella relazione governativa – di definire una chiara distinzione tra una funzione avente natura giurisdizionale dagli altri compiti dell'organo di autogoverno, che hanno natura amministrativa.

Si tratta di un'idea non nuova⁵⁹ e, in sé «meritevole di attenta riflessione»⁶⁰. Ma fra le diverse ipotesi che sono circolate in questi anni, il progetto Nordio ne propone una molto radicale, che non tiene conto della stretta connessione che sussiste tra l'esercizio della potestà sanzionatoria con l'esercizio dell'amministrazione attiva, e del fatto che «l'una e l'altra concorrono al governo del settore presidiato»⁶¹. In primo luogo, l'esclusione totale dei futuri CSM dalla funzione disciplinare si aggiungerebbe alle altre criticità precedentemente evidenziate, delineando un modello che assomiglia sempre più a una sorta di «“consiglio di amministrazione” del potere giudiziario»⁶². In secondo luogo, è prevista l'impugnazione delle sentenze di prima istanza, anche per motivi di merito, soltanto dinanzi alla medesima Alta Corte, privando così i magistrati – a quanto sembra⁶³ – della possibilità di ricorrere in Cassazione e insieme rinunciando a quel dialogo tra istituzioni di garanzia (il CSM e la Cassazione) che è servito a meglio definire le fattispecie di illeciti sanzionabili⁶⁴. A ciò si accompagna la scelta di restringere la selezione dei togati dell'Alta Corte ai soli magistrati di

⁵⁸ La Corte sarà composta da quindici giudici, di cui tre nominati dal Presidente della Repubblica; tre dal Parlamento in seduta comune secondo il metodo misto della designazione-sorteggio; sei magistrati giudicanti e tre requiranti «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».

⁵⁹ C. CASTELLI, *Il sistema disciplinare dei magistrati: una cosa seria*, in [Costituzionalismo.it](#), 1/2022, 132.

⁶⁰ Lo si legge nel punto IV della Relazione finale della Commissione di Studio per la riforma dell'ordinamento giudiziario e del CSM istituita dalla Ministra Marta Cartabia e presieduta da Massimo Luciani.

⁶¹ A. COSENTINO, *L'Alta Corte. È davvero una buona idea?*, in [Questione Giustizia](#), 2022, il quale sottolinea che la giurisprudenza disciplinare costituisce, «uno dei modi in cui l'organo di autogoverno definisce il profilo del magistrato che intende proporre agli appartenenti all'ordine giudiziario». Tant'è vero che, fa notare, gli ordini professionali, così come le autorità indipendenti, cumulano il controllo deontologico e l'esercizio della potestà disciplinare.

⁶² C.A. CIARALLI, A. MAZZOLA, *Oltre la separazione delle carriere*, [cit.](#), 24.

⁶³ Lo esclude N. ROSSI, *Il sorteggio per i due CSM e per l'Alta Corte disciplinare. Così rinascono corporazione e gerarchia*, in [Questione Giustizia](#), 2024, secondo il quale rimarrebbe comunque intatta la possibilità di ricorrere in Cassazione per violazione di legge, ai sensi dell'art. 111 Cost.

⁶⁴ Alcuni esempi del dialogo che intercorre tra CSM e Corte Cassazione sono richiamati da C. CASTELLI, *Il sistema disciplinare dei magistrati*, cit., 127 ss. A differenza di altre precedenti proposte, la riforma governativa lascia invece intatto il problematico sindacato del giudice amministrativo sugli atti del CSM concernenti lo status dei magistrati, da sempre oggetto di valutazioni critiche da parte di Gianni Serges (si v. ad esempio G. SERGES, *Sulla diretta impugnabilità degli atti del C.S.M. relativi allo status dei magistrati*, in *Giur. cost.*, 1986, I, 1908 ss.).



Cassazione, con un pericoloso accentramento del sistema di controllo sulla correttezza dei comportamenti dei singoli magistrati nei gradi più alti della giurisdizione⁶⁵.

Un ultimo scossone potenzialmente pericoloso per l'assetto istituzionale vigente potrebbe venire dal moltiplicarsi, insieme con gli organi, delle competenze del Capo dello Stato che, dovendo presiedere entrambi i CSM e nominare tre dei quindici giudici dell'Alta Corte, faticherebbe a operare un'efficace mediazione tra poteri "polverizzati"⁶⁶, rischiando altresì, a seconda delle personalità e dei momenti, di ritrarsi troppo o viceversa di assumere un improprio protagonismo politico.

Un ultimo scossone, potenzialmente pericoloso per l'assetto istituzionale vigente, potrebbe derivare dal moltiplicarsi, insieme agli organi, delle competenze del Capo dello Stato che, dovendo presiedere più 'tavoli' – i due CSM, resi ancor più complessi dalla loro parcellizzazione interna – e nominare tre dei quindici giudici dell'Alta Corte, faticherebbe a esercitare un'efficace mediazione tra poteri 'sparsi', più che separati, rischiando di ritrarsi eccessivamente o, all'opposto, di assumere un ruolo di improprio protagonismo politico a seconda delle personalità e delle contingenze.

3. La tendenza in atto del potere politico a sottrarsi ai controlli e al dissenso

Come è stato autorevolmente ribadito: «L'esistenza nell'ordinamento di una figura di giudice indipendente, imparziale e precostituito per legge è uno degli elementi costitutivi dello Stato di diritto». È il giudice che «garantisce il rispetto delle libertà e dei diritti, limita il legislatore, obbligandolo all'osservanza della Costituzione, e assicura la legittimità dell'attività amministrativa»⁶⁷.

Dietro gli attacchi ai magistrati come individui e alla magistratura come istituzione si può in effetti intravedere la costante tentazione del potere politico di emanciparsi dai vincoli del principio di legalità: celebrato in teoria, ma spesso percepito come un ostacolo nella pratica⁶⁸. In questo contesto, il messaggio mediatico e, soprattutto, la comunicazione politica, contribuiscono a disorientare l'opinione pubblica, alimentando «l'errata convinzione di una disgregazione irreversibile del sistema giudiziario»⁶⁹.

⁶⁵ N. ROSSI, *Il sorteggio per i due CSM*, [cit.](#)

⁶⁶ Lo rileva S. BARTOLE, *L'assetto degli organi di amministrazione e giustizia disciplinare nel disegno di legge costituzionale n. 1917 sulla separazione delle carriere*, in *La Lettera* «La separazione delle carriere» della [Rivista AIC](#) del 18 ottobre 2024.

⁶⁷ G. LATTANZI, *Saluti introduttivi*, in G. Lattanzi, M. Maugeri, G. Grasso (a cura di), *Il giudice e lo stato di diritto. Indipendenza della magistratura e interpretazione della legge nel dialogo tra le Corti*, Milano, 2024, 1.

⁶⁸ Lo sottolinea G. SILVESTRI, *Imparzialità del magistrato e credibilità della magistratura*, [cit.](#), 42

⁶⁹ G. SERGES, *Un ragionevole punto di partenza per recuperare il ruolo costituzionale del CSM*, in *Pol. dir.*, 2021, 692.



Come osservava lucidamente Valerio Onida: «La favoletta del pubblico ministero che bussa alla porta del giudice ed entra col cappello in mano, è buona (forse) per *épater le bourgeois*»⁷⁰.

Così, ad esempio, l'immagine dei giudici non «terzi» e non imparziali perché psicologicamente dipendenti dai magistrati della pubblica accusa, sembrerebbe smentita proprio dai dati, polemicamente evocati dallo stesso Ministro della giustizia Carlo Nordio⁷¹, di procedimenti penali conclusi con sentenze di assoluzione⁷².

Anziché affrontare le reali criticità di cui soffre la giustizia italiana con riforme efficaci⁷³, l'attuale maggioranza sembra piuttosto voler approfittare dello stato di debolezza istituzionale della magistratura⁷⁴ per allentare i presupposti dello Stato di diritto, a partire proprio dal pilastro dell'autonomia e dell'indipendenza dell'ordine giudiziario, ma non solo.

Ponendo in relazione, come tasselli di un *puzzle*, le varie iniziative messe in campo da inizio legislatura, emerge una concezione angusta dell'ordinamento giuridico, in specie di quello penale, improntata ad una logica securitaria e di indebolimento delle garanzie pubbliche⁷⁵.

Nell'elenco figurano misure drastiche di contrasto all'immigrazione e la volontà di negare, su di esse, l'attività interpretativa dei giudici, in dialogo con la Corte costituzionale e con le Corti europee; l'abolizione dell'abuso d'ufficio e la limitazione dei controlli della Corte dei conti, che creano zone di impunità per amministratori pubblici e decisori politici; la stretta sulla pubblicazione delle intercettazioni e l'aggravio delle pene per la diffamazione a mezzo stampa, misure denunciate dall'ordine dei giornalisti come limitazioni alla libertà di stampa e di informazione; la penalizzazione della resistenza passiva e il regime di restrizione della libertà

⁷⁰ V. ONIDA, *Politica e giustizia: problemi veri e risposte sbagliate*, in *il Mulino*, 2010, 27

⁷¹ Si fa riferimento alle dichiarazioni rese dal Ministro in Parlamento in occasione della discussione della Relazione sull'amministrazione della Giustizia nell'anno 2024 (Doc. IX, n. 3) e dirette, in particolare, nei confronti della magistratura requirente, per via delle molte inchieste che, a suo giudizio, sarebbero state «inventate nel vero senso della parola» in quanto «si sono chiuse con sentenze di assoluzione perché il fatto non sussiste e sono costate milioni e milioni di euro di intercettazioni, ore di lavoro perdute e altro».

⁷² Lo constata V. ONIDA, *Politica e giustizia: problemi veri e risposte sbagliate*, cit., 27.

⁷³ Si pensi, ad esempio, alla spinosa questione della «straordinaria espansione» della giurisdizione amministrativa esclusiva (G. SERGES, *Principi in tema di giurisdizione*, cit., 763) e al particolare *status* che caratterizza i suoi esponenti, il cui organo di garanzia è per di più competente a giudicare sui suoi stessi atti. I magistrati amministrativi, si fa notare, sono peraltro spesso titolari di incarichi extragiudiziari nei Ministeri, senza soggiacere ai limiti previsti per i magistrati ordinari, ciò che alimenta una certa impropria commistione con il potere esecutivo. Per queste considerazioni si v. G. Serges, *Un ragionevole punto di partenza*, cit., 699 ss.

⁷⁴ G. AZZARITI, *Parlare di giustizia*, cit., 514.

⁷⁵ Come osservato da T. GROPPi, *Dal costituzionalismo globale ai nuovi autoritarismi. Sfide per il diritto comparato*, in *Rivista AIC*, 2022, 70, «Le regressioni democratiche si concretizzano attraverso una sequenza di mutamenti istituzionali che, presi uno per uno, non paiono pericolosi, ma considerati nel loro insieme fanno entrare in crisi gli elementi strutturali della democrazia costituzionale».



di riunione, che comprimono il “diritto al dissenso”⁷⁶. I fronti aperti sono molti, a partire da quello costituzionale⁷⁷, passando per quello legislativo e regolamentare, per arrivare al “sottobosco” delle circolari ministeriali e delle prassi amministrative.

Senza voler suggerire improprie sovrapposizioni tra temi che richiedono un’analisi attenta e rigorosa, è bene però tener presente, anche nella riflessione scientifica e in particolare in quella costituzionalistica, questo preoccupante quadro d’insieme. Solo così si può soppesare fino in fondo la portata di interventi di riforma, come quello che si sta tentando di fare sul Titolo IV, parte II, della Costituzione – di cui, in verità, si discute da tempo, trasversalmente, e che può certamente avvalersi di spunti dall’analisi comparata –, per valutarne non solo le implicazioni tecnico-giuridiche ma anche i potenziali effetti sulla complessiva tenuta dello Stato di diritto.

4. La preoccupante involuzione del costituzionalismo occidentale e l’incerta tenuta della funzione giurisdizionale

Allargando infine lo sguardo anche oltre il nostro Paese, si scorge netto all’orizzonte – che in realtà non sembra neppure così lontano – un caos del quale si fa fatica a capire esattamente la natura e la stessa evoluzione. Sotto la spinta di straordinari processi trasformativi, dopo la stagione dell’espansione globale del potere giurisdizionale⁷⁸, si vanno perdendo le coordinate necessarie persino per un esercizio efficace della funzione giurisdizionale.

Così, la vertigine tecnologica e l’irruzione dell’intelligenza artificiale stanno ridefinendo i rapporti tra individui, istituzioni e Stati, con ricadute dirette anche sulla giustizia: dall’appiattimento del sapere giuridico su quello tecnico, fino ai rischi di un’automazione

⁷⁶ In argomento si v. spec. A. ALGOSTINO, *L’incostituzionalità nell’anima di un disegno autoritario: note sul d.d.l. n. 1660 sulla sicurezza pubblica*, in *costituzionalismo.it*, 2024, 93 ss., la quale peraltro denuncia analoghe misure adottate in precedenza da altri Governi, reputandole espressive di un medesimo orientamento repressivo (cfr. A. ALGOSTINO, *La libertà di manifestazione e l’ossimoro della democrazia senza conflitto. Considerazioni intorno alla “direttiva Lamorgese”*, in *Questione Giustizia*, 2021 e Id., *Sicurezza urbana, decoro della smart city e poteri del prefetto. Note intorno alla “direttiva Salvini sulle zone rosse”* (n. 11001/118/7 del 17 aprile 2019) e ad alcune recenti ordinanze dei Prefetti di Bologna, Firenze e Siracusa, in *Costituzionalismo.it*, 2019, 105 ss.).

⁷⁷ Come sottolinea prontamente S. BARTOLE, *L’assetto degli organi di amministrazione e giustizia disciplinare*, *cit.*, accostando questa proposta di revisione a quella sul c.d. premierato elettivo, viene spontaneo rilevare che «In un momento in cui si pensa ad una concentrazione dei poteri dell’esecutivo in capo ad un premier eletto dal popolo, riconoscendo a quest’ultimo importanti funzioni di indirizzo, si predispone l’avvento di un assetto del potere giudiziario che disperde le attuali attribuzioni del Consiglio superiore della magistratura fra una pluralità di organi».

⁷⁸ R. TARCHI, *Democrazia e istituzioni di garanzia*, in *Riv. AIC*, 2018, 984, che fa riferimento al concetto di *Jurisdiktionsstaat* elaborato da E.W. Böckenförde, *Stato, Costituzione, democrazia: studi di teoria della Costituzione e di diritto costituzionale* (trad. a cura di M. Nicoletti, O. Brino), Milano, 2006.



decisionale che, pur promettendo maggiore efficienza, può svuotare la garanzia del giudice quale interprete del fatto e del diritto.

Parallelamente, le straordinarie concentrazioni di potere economico su scala planetaria conferiscono a pochi attori privati un'influenza senza precedenti nella formazione dell'opinione pubblica e nei processi decisionali, sfidando i tradizionali strumenti democratici di bilanciamento dei poteri, insieme alla capacità delle giurisdizioni statali di sanzionare eventuali illeciti.

O ancora, l'uso sempre più disinvoltato della guerra come strumento per regolare i rapporti tra Stati, insieme al fallimento delle organizzazioni internazionali nel prevenire e gestire i conflitti, segna un ulteriore arretramento dell'idea di un ordine giuridico globale fondato sull'accettazione di regole comuni da implementare pazientemente nel tempo e in svariati campi dove si spinge l'attività umana – a partire dal riconoscimento del primato della persona e della dignità della sua sfera esistenziale in qualsiasi condizione essa si trovi –, così come sulla individuazione di Corti internazionali in grado di farsi autorevoli garanti della distribuzione, secondo *diritto*, dei torti e delle ragioni da imputare direttamente agli Stati e a chi, al loro interno, ne assume la conduzione.

Di fronte a queste e ad altre trasformazioni epocali, che sfidano l'assetto costituzionale interno e quello internazionale, il rischio maggiore è che il diritto e i giudici, anziché fungere da argine e da strumento di riequilibrio, possano essere considerati – prima ancora che diventare, in ragione di un loro forte condizionamento esterno, quanto non di un cambiamento normativo del loro *status* – un mero riflesso di rapporti di forza sempre più opachi e incontrollabili, mettendo a dura prova i principi e le garanzie su cui si fonda il costituzionalismo occidentale e decretando inesorabilmente uno smottamento del suo paradigma fondativo – la separazione dei poteri – a discapito della pari ordinazione tra le funzioni sovrane dello Stato-persona e a tutto vantaggio dell'indirizzo politico di maggioranza, destinato a prevalere per “priorità democratica” connessa all'investitura elettorale⁷⁹.

⁷⁹ Ci si aspetterebbe ovviamente che, almeno dal punto di vista della riflessione teorica più avveduta e riconducibile alla storia del costituzionalismo occidentale, venga affrontato in modo convincente il tema del reale consenso espresso a chi viene investito del compito di governare lo Stato. Tema che nel nostro ordinamento richiama immediatamente il problema, qui solo evocabile, del forte aumento dell'astensionismo e della progressiva partecipazione al voto dei cittadini elettori.