

UNA RIFORMA CONTRO

Gianfranco Gilardi¹

Sommario: 1. *Il disegno di riforma costituzionale della magistratura.*-2. *L'iter inusitato di un progetto di riforma costituzionale.* - 3. *La separazione delle carriere.* - 4. *Il metodo del sorteggio.* - 5. *L'Alta Corte disciplinare.*- 6. *Una pagina tutt'altro che esaltante della storia istituzionale, politica e culturale del nostro Paese.*

1. Il disegno di riforma costituzionale della magistratura

Con il voto del 22 luglio 2025 si è concluso in Senato l'iter relativo alla prima deliberazione sul disegno di legge costituzionale di iniziativa governativa A.S. 1353 ("*Norme in materia di ordinamento giudiziario e di istituzione della Corte disciplinare*"), nel testo già approvato in prima lettura dall'Assemblea della Camera nella seduta del 16 gennaio 2025 (A.C. 1917).²

Il 23 luglio 2025 il disegno di legge è stato trasmesso per la seconda lettura alla Camera (A.C. 1917 – B) e dopo l'approvazione in data 18 settembre 2025 è stato trasmesso al Senato per la seconda lettura (A.S. 1353 – B).³

Il contenuto del disegno di legge può essere così sintetizzato:

- nel ribadire che la magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere, viene specificato che essa è

¹ Gianfranco Gilardi, già pres. Tribunale Verona

² Sul ddl costituzionale A.C. 1917/2024 recante *Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare*, approvato in prima lettura dalla Camera, cfr. le due proposte di parere del CSM, in *Questione Giustizia* online, 8 gennaio 2025 <https://www.questionegiustizia.it/articolo/i-pareri-del-csm-sul-ddl-costituzionale-recante-i-norme-in-materia-di-ordinamento-giurisdizionale-e-istituzione-della-corte-disciplinare-i> e, ora, riprodotto nel fascicolo n. 1-2/2025 di *Questione Giustizia* online <https://www.questionegiustizia.it/rivista/la-riforma-costituzionale-della-giustizia>. Il testo del parere approvato dall'assemblea plenaria può essere attinto dal sito del CSM, alla voce "Atti consiliari-pareri e proposte al ministro".

³ Va precisato che al Senato, congiuntamente al dl 1353 A.S., già approvato dalla Camera il 16 gennaio 2025 (1917 A.C.), è stato esaminato il disegno di legge costituzionale di iniziativa parlamentare A.S. 504, recante "Modifica all'articolo 87 e al titolo IV della parte seconda della Costituzione in materia di separazione delle carriere giudicante e requirente della magistratura", disegno di legge che riproduceva integralmente il testo degli A.C. n. 23, n. 434 e n. 824, dichiarati assorbiti in seguito all'approvazione in prima lettura alla Camera dei Deputati dell'A.C. n. 1917, cui erano stati abbinati insieme all'A.C. n. 806 (Calderone + altri). V. Legislatura 19ª - Dossier n. 431 | Senato della Repubblica

costituita “dalla magistratura giudicante e dalla magistratura requirente” (art. 3 del d.d.l. n.1353, che sostituisce l’art. 104, co. 1 Cost.);

- pur riaffermandosi che “i magistrati si distinguono tra loro soltanto per la diversità delle funzioni” (art. 107, co. 2 Cost.), viene introdotto il principio delle “distinte carriere dei magistrati giudicanti e requirenti”;

- l’attuale CSM, cui è attribuita anche la funzione disciplinare, verrebbe sostituito da tre nuovi organi (il Consiglio superiore della magistratura giudicante, il Consiglio superiore della magistratura requirente e un’Alta Corte disciplinare);

- la composizione dei due CSM (presieduti entrambi dal Presidente della Repubblica, e di cui continuerebbero a far parte quali componenti di diritto il Primo Presidente della Cassazione per il CSM giudicante, e il Procuratore generale della Cassazione per il CSM requirente) verrebbe affidata al seguente meccanismo: un terzo di membri laici (professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati con almeno quindici anni di esercizio) estratti a sorte da un elenco predisposto dal Parlamento in seduta comune, e due terzi di membri togati estratti a sorte tra tutti i magistrati giudicanti per il CSM giudicante, e tra i magistrati requirenti per il CSM requirente;

- ciascun Consiglio eleggerebbe il proprio vicepresidente tra i componenti designati mediante sorteggio dall'elenco compilato dal Parlamento in seduta comune;

- i componenti diversi da quelli di diritto durerebbero in carica quattro anni e non avrebbero la possibilità di partecipare alla procedura di sorteggio successiva;

- le attribuzioni oggi previste dall’art. 105 Cost. in capo all’unico CSM, verrebbero devolute ai due nuovi organi ciascuno per quanto concerne i magistrati amministrati, con esclusione della competenza in tema di provvedimenti disciplinari, demandata all’istituenda Alta Corte disciplinare;

- quest’ultima sarebbe composta da 15 giudici, dei quali:

- * tre laici, nominati dal Presidente della Repubblica tra professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati con almeno venti anni di esercizio;

- * tre laici 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;
- * 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;
- * il presidente, eletto dall'Alta Corte tra i componenti laici, cioè tra i giudici nominati dal Presidente della Repubblica o tra quelli estratti a sorte dall'elenco compilato dal Parlamento in seduta comune;
- i giudici dell'Alta Corte durerebbero in carica quattro anni senza possibilità di rinnovo;
- contro le sentenze emesse dall'Alta Corte in prima istanza verrebbe ammessa impugnazione, anche per motivi di merito, soltanto dinanzi alla stessa Alta Corte, che giudicherebbe senza la partecipazione dei componenti che hanno concorso a pronunciare la decisione impugnata;
- è demandato alla legge di determinare gli illeciti disciplinari e le relative sanzioni, indicare la composizione dei collegi, stabilire le forme del procedimento disciplinare e le norme necessarie per il funzionamento dell'Alta Corte e assicurare che i magistrati giudicanti o requirenti siano rappresentati nel collegio;
- in deroga al regime di separazione delle carriere, il CSM giudicante avrebbe la possibilità di nominare per meriti insigni quali consiglieri di cassazione i magistrati appartenenti alla magistratura requirente con almeno quindici anni di esercizio delle funzioni, ferma restando la possibilità, già oggi prevista, di chiamare all'ufficio di consigliere di cassazione per meriti insigni i professori ordinari di università in materie giuridiche e gli avvocati con almeno quindici anni di esercizio, iscritti negli albi per le giurisdizioni superiori (art. 5 del ddl n. 1353, di modifica dell'art. 106 Cost.)⁴.

2. L'iter inusitato di un progetto di riforma costituzionale

⁴ Alla riforma costituzionale della magistratura è dedicato, tra gli altri, l'intero fascicolo n. 1-2/2025 di *Questione Giustizia* online richiamato in nota 1, cui si farà riferimento più volte nel corso del presente scritto, e che raccoglie contributi alcuni dei quali pubblicati anche anticipatamente prima dell'uscita del fascicolo.

La volontà di imporre una riforma che – considerata insieme ad altre proposte di modifica costituzionale, come quella relativa al premierato elettivo – inciderebbe in modo profondo sull’assetto costituzionale vigente e si risolverebbe in una sostanziale alterazione dei caratteri dello Stato di diritto, è resa evidente anche dall’iter di formazione dei due disegni di legge che, approvati dalla Camera in tempi assai ristretti e del tutto inconsueti per una riforma costituzionale, hanno subito un’ulteriore accelerazione con la decisione di calendarizzarne il testo in assemblea l’11 giugno 2025 insieme al c.d. “decreto sicurezza”, sottoposto a sua volta a un’incredibile vicenda trasformativa⁵ che ha dato origine ad ampie e motivate critiche⁶, tra cui la relazione 23 giugno 2025 dell’Ufficio del Massimario della Corte di cassazione⁷, cui in sede politica sono seguite, come di consueto, incredibili dichiarazioni, contrastanti con il grado di conoscenza ordinamentale e di consapevolezza istituzionale che sarebbe lecito attendersi da un ministro della Giustizia⁸.

⁵ Il disegno di legge A.C. 1660 recante «*Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell’usura e di ordinamento penitenziario*», approvato dalla Camera il 18 settembre 2024 ed oggetto di un ampio dibattito parlamentare, si trovava in discussione al Senato (A.S. 1236), allorché il 4 aprile 2025 è stato improvvisamente tramutato in un decreto legge in base a supposte quanto inesistenti “ragioni di necessità e urgenza”. Sul decreto è stata quindi posta la fiducia, ottenuta alla Camera il 27 maggio 2025 ed al Senato il 5 giugno 2025.

⁶ Cfr. tra gli altri, il parere della VI Commissione del CSM, in *Questione Giustizia* on line, 26 maggio 2025; Parere della VI Commissione del CSM sul d.l. 4 aprile 2025 recante Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell’usura e di ordinamento penitenziario; *Documento dell’Associazione italiana dei professori di diritto penale (AIPDP)* del 9 aprile 2025, *ivi*, 11 aprile 2025; G. Azzariti, *Democrazia e sicurezza*, *ivi*, 9 aprile 2025 <https://www.questionegiustizia.it/articolo/democrazia-e-sicurezza>; A. F. Vigneri, *Dal D.d.l. al D.l. “Sicurezza”. Prove tecniche di autoritarismo punitivo*, in *Giustizia insieme*, 11 aprile 2025; il documento di Antigone e di Associazione per gli Studi Giuridici sull’Immigrazione (ASGI) pubblicato su *Questione Giustizia* online 5 ottobre 2024 <https://www.questionegiustizia.it/articolo/asgi-antigone> Cfr. altresì, A. Di Florio, *Decreto legge 11 aprile 2025 n. 48 e cannabis light: è davvero un problema di sicurezza?* in *Questione Giustizia* online, 30 maggio 2025 <https://www.questionegiustizia.it/articolo/decreto-legge-11-aprile-2025-n-48-e-cannabis-light-e-davvero-un-problema-di-sicurezza>

⁶ Per un’elencazione di tali disegni di legge cfr. i due pareri del CSM richiamati in nota 1. Con riguardo alla proposta di legge costituzionale di iniziativa popolare n. 14 cfr., tra gli altri, 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.

⁷ In *Questione Giustizia* online, 28 giugno 2025, <https://www.questionegiustizia.it/articolo/rel-massimario-dl-sicurezza>

⁸ Analoghe scomposte reazioni, anche da parte della Presidente del Consiglio dei ministri, hanno fatto seguito alla sentenza dep. il 1° agosto 2025 con la quale la Corte di giustizia dell’Unione Europea ha statuito che gli articoli 36 e 37 nonché l’articolo 46, paragrafo 3, della direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale, letti alla luce dell’articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, devono essere interpretati nel senso che essi non ostano a che uno Stato membro proceda alla designazione di

Con ulteriori accelerazioni che hanno tagliato fuori dal dibattito parlamentare ogni discussione sugli emendamenti proposti dalle opposizioni, la prima tappa del percorso di formazione della riforma ex art. 138 Cost. si è quindi conclusa, come osservato, il 22 luglio 2025.

3. La separazione delle carriere

La proposta di revisione costituzionale relativa alla “separazione delle carriere” non costituisce una novità, avendo essa dato origine nel corso degli anni a una molteplicità di disegni di legge discussi e mai giunti ad approvazione parlamentare ovvero ancora pendenti in Parlamento⁹.

Il tema, oltre a costituire oggetto del parere negativo del CSM in data 8 gennaio 2025¹⁰, ha formato materia di un amplissimo dibattito su riviste giuridiche, articoli di dottrina, convegni, seminari di studio, ripetute prese di posizione dell’ANM e di Associazioni di giudici europei, che hanno messo in luce gli aspetti critici evidenziando tra l’altro come la riforma non soltanto non apporterebbe alcun miglioramento alla giustizia, ma ne peggiorerebbe il funzionamento, in quanto con la separazione drastica delle carriere e lo sdoppiamento dei CSM si creerebbe “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

paesi terzi quali paesi di origine sicuri mediante un atto legislativo, a condizione che tale designazione possa essere oggetto di un controllo giurisdizionale vertente sul rispetto delle condizioni sostanziali di siffatta designazione, enunciate all’allegato I a detta direttiva, da parte di qualsiasi giudice nazionale investito di un ricorso avverso una decisione concernente una domanda di protezione internazionale, esaminata nell’ambito del regime speciale applicabile alle domande presentate dai richiedenti provenienti da paesi terzi designati come paesi di origine sicuri.

⁹ Per un’elencazione di tali disegni di legge cfr. tra gli altri i due pareri del CSM richiamati in nota 1, nonché N. Rossi, *CSM separati e formati per sorteggio. Una riforma per scompaginare il governo autonomo*, in fascicolo n. 1-2/2025 di *Questione Giustizia* online, cit.; M. D’Amico, *Separare e sorteggiare: riformare i principi costituzionali per indebolire la magistratura nel suo complesso*, in *giudicedonna.it*, n. 1/2025.

Con riguardo alla proposta di legge costituzionale di iniziativa popolare n. 14 cfr., tra gli altri, 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. Dello stesso A. cfr., altresì, *Politica, giustizia e dibattito sullo statuto del Pubblico Ministero in Francia e in Italia*, in *Questione Giustizia* online, 2 maggio 2025, [Politica, giustizia e dibattito sullo statuto del Pubblico Ministero in Francia e in Italia](#)

¹⁰ Cfr. il testo riportato in *Sistema Penale*, 24 gennaio 2025.

addice invece ad un organo di giustizia immerso totalmente nella cultura della giurisdizione”¹¹.

A tali contributi ¹² (e a quelli ulteriori pubblicati nel n. 1 /2025 di questa Rivista¹³) è quindi sufficiente rinviare.

Qui basta osservare che la proposta non riesce a trovare fondamento in alcun criterio logico o giuridico; ed infatti nessuna attendibile giustificazione si è potuto darne. Non è certo una giustificazione quella che fonda la separazione delle carriere sulla necessità di garantire l'imparzialità e terzietà del giudice ai sensi del “nuovo” art. 111 della Costituzione, quasi che fino al 1999 (anno in cui è stata approvata la revisione costituzionale della norma) la Costituzione non richiedesse al giudice di essere terzo e imparziale, e come se solo a partire da quella data debba ritenersi costituzionalmente valido e vincolante il principio secondo cui un giudice non imparziale non è un giudice, l'imparzialità essendo strettamente connaturata alla figura stessa del giudicante¹⁴.

Quanto poi all'argomento che si è voluto trarre, sempre dall'art. 111 della Costituzione, sotto il profilo che la riforma mirerebbe a

¹¹ G. Silvestri, *Separazione delle carriere: nella riforma il rischio di un'ipertrofia dell'accusa e di una eterogenesi dei fini, audizione informale dinanzi all'Ufficio di Presidenza della Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, in Sistema penale, 6 marzo 2025 e fascicolo n. 1-2/2025 di Questione Giustizia online, cit.: proprio il risultato cui aspira il Ministro della giustizia che il 16 maggio 2025 ha reso esplicita nel corso di un convegno la sua propensione per una legge costituzionale ispirata al sistema britannico dove «il pubblico ministero è indipendente ma è l'avvocato dell'accusa e non ha un potere sulla polizia giudiziaria».*

¹²Cfr., oltre a G. Silvestri, *op. cit.*; S. Musolino, *Il no alla separazione delle carriere con parole semplici: un tentativo*, in fascicolo n. 1-2/2025 *Questione Giustizia online*, cit.; N. Rossi, *CSM separati e formati per sorteggio etc.*, cit.; G. L. Gatta, *Separazione delle carriere e riforma costituzionale della magistratura: 20 domande per un confronto e un dibattito aperto*, in *Sistema penale*, 20 febbraio 2025 e fascicolo n. 1-2/2025 di *Questione Giustizia online*, cit.; M. Romanelli, *La separazione delle carriere, tra ragioni apparenti e ragioni reali. I perché di un no*, in *Sistema Penale*, 20 febbraio 2025; N. Rossi, *Separare le carriere di giudici e pubblici ministeri o riscrivere i rapporti tra poteri?*, in fascicolo n. 1-2/2025 di *Questione Giustizia online*, cit.; documento “*In difesa della costituzione*” approvato all'unanimità dall'Anm all'esito dell'assemblea straordinaria del 15 dicembre 2024, in *Sistema Penale*, 16 dicembre 2024; documento approvato nel maggio del 2025 dall'EAJ (European Association of Judges), <https://lamagistratura.it/primo-piano/da-giudici-europei-nuovo-richiamo-allitalia-su-riforma-nordio>; *Relazione della Commissione europea sullo Stato di diritto 2024. Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia*, in *Questione Giustizia online*, 30 luglio 2024 <https://www.questionegiustizia.it/articolo/relazione-sullo-stato-di-diritto-2024-capitolo-sulla-situazione-dello-stato-di-diritto-in-italia>.

¹³ R. Acquarone, *Gi articoli 104 e 107 della Costituzione e il disegno di legge costituzionale per la separazione delle carriere*; A. Nappi, *Una pandemia contro lo Stato di diritto*; M. D'Amico, *Separare e sorteggiare etc.*, cit.

¹⁴ Così R. Romboli, *Magistratura e politica dalla finestra del Csm. I progetti di revisione costituzionale e la pratica di delegittimazione della magistratura*, in fascicolo n. 1-2/2025 di *Questione Giustizia online*, cit.

garantire il principio del giusto processo e la parità delle parti (argomento sostenuto in modo particolare dalle Camere penali), non si tiene conto del fatto che la figura del Pubblico Ministero è immanente all'esercizio della giurisdizione, costituendo un'articolazione del relativo esercizio, tanto vero che nella stessa proposta di riforma costituzionale non si può fare a meno di ribadire l'unicità dell'ordine giudiziario, sia pure con le diverse parole che esso è composto dai magistrati della carriera giudicante e della carriera requirente. Il Consiglio superiore della magistratura; ed il fatto che egli sia "parte" (così come lo è in ogni altro sistema) non toglie che nel nostro ordinamento il Pubblico Ministero oltre alla funzione di costruire e sostenere l'accusa, abbia altresì – come parte "pubblica" – il dovere di raccogliere anche gli elementi favorevoli all'imputato, alla stregua di un dovere di verità che lo differenzia radicalmente dall'avvocato difensore¹⁵.

4. Il metodo del sorteggio

La scelta di creare due CSM separati e distinti in funzione dell'obiettivo della separazione delle carriere, appare ancor più immotivata in un sistema in cui la distinzione delle funzioni (e, cioè il risvolto concreto della separazione della "carriere") può dirsi di fatto già portata a termine, a Costituzione invariata, con l'art. 12 della legge n. 71/2022 che, modificando l'articolo 13 del d. lgs. n. 160/2006, ha introdotto la regola secondo cui il passaggio dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti, e viceversa, può essere effettuato una volta sola nel corso della carriera entro il termine di nove anni dalla prima assegnazione delle funzioni. Per di più la composizione dei due nuovi organi viene affidata al criterio del sorteggio, che entrerebbe per la prima volta nella Costituzione quale metodo di individuazione di persone cui affidare incarichi in organi costituzionali¹⁶: metodo che viene esteso anche al nuovo organo

¹⁵ Cfr., tra gli altri, E. Bruti Liberati, *L'imparzialità del pubblico ministero*, in *Questione Giustizia* online, fascicolo 1/2 del 2024 dedicato al tema: *Magistrati, essere ed apparire imparziali* <https://www.questionegiustizia.it/rivista/articolo/l-imparzialita-del-pubblico-ministero>. Cfr. altresì nello stesso fascicolo, sul tema "Pubblico ministero e imparzialità", gli articoli di G. Canzio, G. Salvi, C. Sgroi e S. Musolino

¹⁶ Cfr., tra gli altri, G.L. Gatta, *op. cit.*, ove si osserva che l'elezione è "un metodo di rappresentanza *"intuitu persona"*, nel quale sono rilevanti il merito (il *curriculum vitae*), le capacità, le idee, la visione, la rappresentatività, ecc."

disciplinare, ribadendo la concezione riduttiva delle attribuzioni del CSM sottostante alla proposta, con la quale non si esita a subordinare al burocratico ed inanimato strumento dell'estrazione a sorte, secondo cui uno vale l'altro, le diverse sensibilità e posizioni culturali che nel disegno del costituente dovrebbero caratterizzare il pluralismo dell'organo di governo autonomo.

Contrariamente a quanto le polemiche e le inveterate rappresentazioni tendono a far credere (dando del CSM l'immagine di un organo i cui compiti si esaurirebbero in una mera gestione burocratica del personale di magistratura), l'attività del Consiglio non si esaurisce nelle nomine ad incarichi direttivi e semidirettivi e nel conferimento degli altri incarichi previsti dall'ordinamento giuridico, ma ha la complessità propria di un organo di rilevanza costituzionale cui è affidato il ruolo di garante dell'indipendenza della magistratura e di custode della integrità della giurisdizione, come effetto del trasferimento ad esso di tutte le prerogative ex art. 105 Cost. che, nell'assetto prerepubblicano, erano devolute al Ministro, al quale rimangono attribuiti - ferme le competenze del Consiglio Superiore della Magistratura al fine di garantire l'efficienza e l'imparzialità del servizio in conformità al principio del giudice naturale ex art. 25 Cost. ed a quello della buona amministrazione ex art. 97 Cost. - l'organizzazione ed il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia (art. 110). Tutti gli atti del Consiglio, sia i provvedimenti di carattere generale (atti regolamentari, pareri sulle proposte di legge che riguardano la giustizia e l'ordinamento giudiziario, etc.) sia gli atti con i quali il Consiglio esplica le linee di indirizzo e disciplina la propria azione nei diversi settori delle competenze ad esso attribuite (concorso in magistratura; tirocinio per i vincitori del concorso; trasferimenti ed assegnazioni di sedi; conferimenti di incarichi; incompatibilità dei magistrati; valutazioni di professionalità; organizzazione degli uffici giudiziari etc.) sono collegati, direttamente o indirettamente, alla tutela di tali finalità, che rendono il Consiglio necessariamente compartecipe di linee di indirizzo politico in materia di giustizia. È proprio la configurazione dell'organo, e le finalità cui deve ispirarsi la sua azione non secondo logiche di "governabilità", ma come riflesso dello stesso pluralismo culturale e professionale esistente nella magistratura, a rendere impraticabili leggi elettorali a carattere maggioritario ed inconcepibili

metodi di elezione fondati sul sorteggio invocati come rimedio alle degenerazioni “correntizie” ed alle derive “clientelari”¹⁷.

Con il sorteggio i magistrati verrebbero espropriati del diritto costituzionale inerente alla libertà di voto, e ad essi sarebbe negata (preferendosi la cecità del caso) la capacità di esprimere scelte riguardo a chi è destinato ad adottare decisioni incidenti sul proprio *status* professionale¹⁸. Né il sorteggio varrebbe ad eliminare le degenerazioni correntizie, finalità con cui si è voluto ciclicamente giustificare le varie richieste di modifica del sistema elettorale del CSM, giacché all’opposto – come è stato ripetutamente e da più parti osservato – le correnti continuerebbero in realtà ad esistere, “mantenendo, anzi aumentando, la loro inclinazione a conquistare il maggior numero di seguaci, allo scopo di incrementare le proprie *chances* nei sorteggi”¹⁹. E mentre per la componente togata verrebbe adottato un sistema di sorteggio “secco”, per quella dei componenti di estrazione parlamentare (cui la modifica viene estesa per ristabilire una sorta di parità di trattamento) il sorteggio avverrebbe da una lista di pre-scelti dalla politica, con un evidente sbilanciamento nella composizione dell’organo a favore della maggioranza politica di turno.

5. L’Alta Corte disciplinare

A) Come rilevato dal CSM nei pareri ricordati in nota 1, anche per la parte relativa all’istituzione di un’Alta Corte disciplinare il progetto di revisione costituzionale in esame non costituisce una novità assoluta, giacché nell’ultimo trentennio (almeno a far tempo dalla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali istituita nel 1997)

¹⁷ Mi permetto di rinviare al mio, *Magistrati e “carriera”: ritrovare l’orgoglio delle funzioni “ordinarie”*, in *giudicedonna.it*, n. 2/2020.

¹⁸ Come osserva M. Patrono, *La giustizia tra due Costituzioni*, in fascicolo 1-2/2025 di *Questione Giustizia* online, cit., la scelta del sorteggio per la individuazione dei membri “togati” equivarrebbe a dichiarare che la magistratura italiana è incapace di gestire quello che è il metodo democratico per eccellenza, e cioè l’elezione, che viene dal latino “*eligere*” e significa scegliere.

¹⁹ Così, tra gli altri, G. Silvestri, *op. cit.*, il quale evidenzia tra l’altro il possibile verificarsi del 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 osserva G. Verde, *Sulla riforma costituzionale della giustizia*, in fascicolo n. 1-2/2025 di *Questione Giustizia* online, cit., alle aggregazioni tra magistrati, che vengono a formarsi sulla base di orientamenti ideali, verrebbero a sostituirsi “aggregazioni di altra natura (originate da interessi, da amicizie, ecc.) che con il sorteggio dei loro componenti molto probabilmente si formeranno nei due Consigli superiori”.

sono state avanzate diverse proposte di legge, variamente declinate e tutte rimaste senza seguito²⁰, volte all'istituzione di un organo giurisdizionale, esterno al CSM, avente la giurisdizione sugli illeciti disciplinari dei magistrati. Tali proposte, tutte apparentemente accomunate dall'idea che la necessaria terzietà nello svolgimento delle relative funzioni potrebbe essere assicurata solo attribuendone a componenti esterni il relativo giudizio, così sottraendolo alle logiche interne di rappresentatività proprie del CSM, a pratiche di "correntismo" e a prassi di giurisprudenza domestica, non ha alcun aggancio con la realtà e si risolve in una mera petizione di principio.

Come osservato dal CSM nel ricordato parere, l'asserito vulnus alla terzietà che deriverebbe dal coinvolgimento dei componenti della sezione disciplinare nell'attività di amministrazione attiva dello stato professionale dei magistrati, appare risolto in termini generalmente ritenuti sufficienti dalle disposizioni della legge n. 71 del 2022 che esclude i componenti della Sezione disciplinare dalle commissioni che si occupano dell'attività di amministrazione attiva della posizione professionale dei magistrati; e ancor prima di tale legge, la Corte EDU aveva chiarito che la Sezione disciplinare del CSM 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 (*amplius*, i richiamati pareri del CSM).

Quanto al preteso lassismo della Sezione disciplinare, che nello svolgimento delle sue funzioni risentirebbe dei condizionamenti derivanti dai vincoli dell'appartenenza alle correnti in cui si articola l'associazionismo dei magistrati, *nessun dato empirico supporta un simile assunto, a smentire il quale - e a evidenziare come l'esercizio del controllo disciplinare "risulti 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"*²¹. è sufficiente la lettura dei dati statistici.

Sotto altro profilo, non sembra che il "correntismo" (se non negli anni in cui il sistema elettorale consentì ad un gruppo associativo di ottenere la quasi totalità dei seggi) abbia contrassegnato la storia della sezione disciplinare del Consiglio, sì da fornire il pretesto per l'introduzione del criterio del sorteggio nella designazione dei relativi componenti; non

²⁰ 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. Per riferimenti cfr., altresì, R. Sanlorenzo, *L'Alta Corte disciplinare secondo il progetto di riforma costituzionale*, in fascicolo n. 1-2/2025 di *Questione Giustizia* online, cit.

²¹ Così ancora, testualmente, il parere del CSM cui si rinvia per l'illustrazione dei dati statistici.

senza considerare che, una volta stabilito di affidare al sorteggio la selezione dei componenti degli organi di governo autonomo delle magistrature giudicante e requirente, qualunque collegamento tra autogoverno e associazionismo giudiziario dovrebbe considerarsi troncato, sì da doversi escludere che il correntismo possa influire sull'esercizio della funzione disciplinare.

B) L'istituzione dell'Alta Corte disciplinare non ha, in realtà, alcuna giustificazione né di maggiore garanzia né di maggiore adeguatezza ed efficienza per quanto concerne lo svolgimento delle relative funzioni; ed ha invece il grave effetto di sottrarre al Consiglio superiore della magistratura (con un ulteriore ridimensionamento del relativo peso costituzionale) una funzione essenziale dell'autogoverno, stante la connessione inscindibile tra autogoverno ed esercizio della funzione disciplinare²².

Né maggiori garanzie possono essere offerte dal metodo adottato per la scelta dei suoi componenti, anche qui affidata (secondo l'incongruo postulato che una te; ed anche in questo caso con un sorteggio secco per quanto concerne i sei componenti della magistratura giudicante e per i tre componenti della magistratura requirente, mentre dei sei rappresentanti della componente laica, soltanto tre verrebbero nominati dal Presidente della Repubblica, per gli altri valendo un sorteggio nell'ambito di un elenco predisposto dal Parlamento. Per di più i sei magistrati giudicanti e i tre magistrati requirenti dovrebbero essere estratti a sorte da un elenco di appartenenti alle rispettive categorie che svolgono o abbiano svolto funzioni di legittimità, con il conseguente riemergere di una concezione verticistica (diversa da quella di natura esclusivamente giurisdizionale) *“che riecheggia un passato lontano nel quale gli alti gradi della cassazione svolgevano un ruolo di vertice dell'organizzazione giudiziaria e di preminenza nel CSM e nella giustizia disciplinare”*²³, un ritorno a quel sistema gerarchico-burocratico delle carriere cui la Costituzione del 1948 volle porre fine e che costituiva la caratteristica precipua della riforma dell'ordinamento

²² Cfr., tra gli altri, M. Romanelli, *La separazione delle carriere tra ragioni apparenti e ragioni reali. I perché di un no*, in *Sistema penale*, cit., 20 febbraio 2025. Come osserva N. Rossi, *CSM separati e formati per sorteggio. Una riforma per scompaginare il governo autonomo*, cit., il vero e decisivo bersaglio della maggioranza di governo è “la disarticolazione e il depotenziamento del modello di governo autonomo della magistratura, voluto dai Costituenti a garanzia “forte” dell'autonomia e dell'indipendenza dei magistrati.

²³ Così N. Rossi, *Il sorteggio per i due CSM e per l'Alta Corte disciplinare. Così rinascono corporazione e gerarchia*, in *Questione Giustizia online*, 30 maggio 2024 [https://www.questionegiustizia.it/articolo/sorteggio-csm.](https://www.questionegiustizia.it/articolo/sorteggio-csm;); M. Romanelli, *La separazione delle carriere etc.*, cit.; R. Sanlorenzo, *L'Alta Corte disciplinare secondo il progetto di riforma costituzionale*, cit.

giudiziario del ministro Castelli nel 1975. Come osserva Silvestri²⁴, la previsione esclusiva dei magistrati di cassazione si pone altresì in singolare contrasto con la proposta di abolire il ricorso alle Sezioni Unite civili avverso le sentenze della Sezione disciplinare del CSM oggi in vigore, e di sostituirlo con il ricorso alla stessa Alta Corte in diversa composizione, così dotando quest'ultima di un potere eccessivo, senza peraltro chiarire se la pronuncia di secondo grado dell'Alta Corte sia suscettibile di impugnazione innanzi alla Corte di cassazione, ciò che sembrerebbe da escludere dalla dizione letterale del novellando art. 105 Cost. (ma che, a dispetto di tale dizione, potrebbe e dovrebbe ritenersi ammissibile in base all'immutato disposto dell'art.111 della Costituzione ed alla natura pacificamente giurisdizionale del procedimento disciplinare nei confronti dei magistrati²⁵).

In realtà anche l'istituzione dell'Alta Corte costituisce il tassello di una manovra per il cui tramite si punta a snaturare e svilire il ruolo del CSM, specificamente concepito dal Costituente quale barriera contro i rischi di condizionamento che, nell'assetto dello Stato pre-repubblicano, derivavano dalla configurazione gerarchico - burocratica della carriera e dalla sua riconduzione alla sfera del controllo politico attraverso il circuito Ministro - Corte di cassazione - capi degli uffici giudiziari²⁶ e a far rinascere nella magistratura italiana corporazione e gerarchia, una manovra ispirata non a ragioni sistematiche di riforma del sistema disciplinare, ma a evidenti intenti di rivalsa verso la magistratura ordinaria, come lascia trasparire, tra l'altro, la circostanza che la modifica costituzionale che si intende introdurre riguarda solo i giudici ordinari, e non quelli delle altre giurisdizioni (giudici amministrativi, contabili, tributari).

C) Per di più, la progettata revisione del testo costituzionale richiede un'ampia opera di concretizzazione da parte del legislatore ordinario, aprendo per questa via la possibilità ad un ancora più profondo rimaneggiamento dell'assetto della magistratura. Come osservato, è demandato infatti alla legge ordinaria di determinare, insieme ad altri

²⁴ G. Silvestri, *Separazione delle carriere etc.*, cit.

²⁵ R. Sanlorenzo, op. cit.

²⁶ Si è concordi nel ritenere che il principale obiettivo della riforma sia proprio quello di neutralizzare il CSM: cfr., tra gli altri, gli scritti riportati nel fascicolo 1-2/2025 di *Questione Giustizia* online ripetutamente citato, R. Romboli, *La riforma costituzionale della magistratura: la maschera della separazione delle carriere ed il volto della eliminazione del modello CSM voluto dal Costituente*, in *Osservatorio Ordinamento giudiziario*, 15 luglio 2025

<https://www.ordinamentogiudiziario.info/commenti/la-riforma-costituzionale-della-magistratura-la-maschera-della-separazione-delle-carriere-ed-il-volto-della-eliminazione-del-modello-csm-voluto-dal-costituente-di-roberto-romboli>.

aspetti²⁷, gli illeciti disciplinari e le relative sanzioni; e se alle parole deve attribuirsi un intento programmatico²⁸, non è difficile immaginare che anche l'istituzione dell'Alta Corte disciplinare faccia parte di un disegno volto non solo a ridimensionare ruolo e funzioni del CSM, ma a ripristinare la figura di un giudice burocrate, insensibile ai valori sociali, espropriato del diritto di manifestazione del pensiero²⁹ e soggetto non tanto alla legge, quanto alla volontà del potere politico che pretende di imporre in che modo la legge debba essere interpretata ed applicata.

Come ricorda Rita Sanlorenzo, al cui scritto ancora una volta viene fatto riferimento, l'attuale sistema disciplinare non risponde all'intento di delineare il modello deontologico a cui il magistrato deve attenersi, quanto invece a quello di tipizzare le condotte sanzionabili superando finalmente il sistema derivante dall'art. 18 d.lgs. n. 511/1946 che con la sua formula generica e indeterminata consentiva la più ampia discrezionalità nell'esercizio dell'azione disciplinare.

6. Una pagina tutt'altro che esaltante della storia istituzionale, politica e culturale del nostro Paese

Dopo il primo passaggio parlamentare il testo della riforma tornerà alle camere per la seconda approvazione che - è facile prevederlo- si risolverà in una pura formalità confermando uno "stile" politico che si è dimostrato insensibile ad ogni critica, ha ridotto a un rito del tutto inutile le numerose audizioni espletate³⁰ e, con la blindatura dei testi e la chiusura ad ogni dibattito sugli emendamenti proposti dalle opposizioni, ha soffocato il confronto parlamentare trasformando lo stesso Parlamento in un organo di pura esecuzione delle scelte del Governo, com'è reso evidente anche dall'uso abnorme fatto in quest'occasione della discutibile prassi relativa all'invio della proposta in assemblea da parte della

²⁷ Tra cui quello, tutt'altro che secondario, dei soggetti cui compete l'iniziativa disciplinare.

²⁸ *Il Ministro della giustizia ha dichiarato più volte che le norme attuali dovranno essere modificate in modo da sanzionare condotte dei magistrati in contrasto con il dovere di «sobrietà, riservatezza e irrepreensibilità...anche al di fuori dell'esercizio delle funzioni» e da sanzionare gli «esponenti dell'ordine giudiziario (che) ritengono di poter assumere pubblicamente posizioni politiche o di poter partecipare ad iniziative su temi politicamente sensibili, con un atteggiamento di forte contrapposizione all'azione di governo».* Su altre sconcertanti dichiarazioni del Ministro della giustizia cfr. le penetranti osservazioni di G. Luccioli, *Seconda lettera aperta al Ministro Nordio*, in *Giustizia insieme*, 19 luglio 2025..

²⁹ Al cui riconoscimento dopo anni di ingiustificate chiusure (che la riforma ordinamentale propugnata nel 1975 dal Ministro Castelli intendeva ripristinare) si era finalmente pervenuti, e che la giurisprudenza costituzionale e quella della Corte Edu hanno più volte ribadito evidenziando anzi come in capo al magistrato debba affermarsi la titolarità di un vero e proprio «dovere di parlare in difesa dello Stato di diritto e dell'indipendenza della magistratura quando tali valori fondamentali siano minacciati».

³⁰ Oltre a quelle già richiamate, cfr. le audizioni di G. Azzariti, E. Bruti Liberati, D. Gallo, V. Maccora, A. Policastro, A. Spataro, E. Scoditti e L. Violante nel fasc. 1-2/2025 di *Questione Giustizia* online, cit.

commissione referente senza mandato al relatore³¹. Chiudendo occhi e orecchie a ogni rilievo critico, anche di quei giuristi che – pur non mostrandosi contrari in linea di principio a modifiche alle linee della riforma, ne hanno segnalato forzature e approssimazioni³², il Governo in carica non ha esitato ad esibire come un trofeo una riforma che realizzerebbe il sogno di Berlusconi, un sogno perseguito da molti altri, a partire da Licio Gelli.

Tutto ciò nella piena consapevolezza – dichiarata apertamente dallo stesso Ministro Nordio - che la progettata riforma non apporterà il benché minimo beneficio ai problemi di funzionamento della giustizia italiana, legati essenzialmente alla perenne carenza di mezzi, strutture e risorse³³. A stare a cuore non sono infatti questi problemi, ma – come osservato - lo svilimento del ruolo del CSM e, più in generale, la riscrittura del titolo IV della Costituzione all'unico scopo di restringere o abbattere le garanzie di indipendenza dell'esercizio della giurisdizione³⁴, un obiettivo da raggiungere a tutti i costi anche (ed anzi, proprio) alterando gli equilibri istituzionali voluti dalla Costituzione vigente³⁵: quella Costituzione che costituisce il fondamento della Repubblica e che - per ricordare le parole di Luigi Sturzo³⁶, “*se cade dal cuore del popolo, se non è rispettata dalle autorità politiche, se non è difesa dal governo e dal Parlamento, se è manomessa dai partiti verrà a mancare il terreno sodo sul quale sono fabbricate le nostre istituzioni e ancorate le nostre libertà*”.

Si tratta senza alcun dubbio di una delle pagine più sconcertanti della storia istituzionale, politica e culturale del nostro Paese; ed è inaudito sentir affermare dalle parole di un Ministro che l'esito del futuro ed eventuale referendum sarebbe umiliante per i magistrati, quasi che una riforma in tema di giustizia (in realtà priva in questo caso di ogni altro fine che non sia l'esito di un simile risultato) dovesse costituire non materia di impegno nell'interesse del Paese, ma una prova di forza nei confronti della magistratura.

³¹ Cfr., al riguardo, A. Francescangeli, *La riforma costituzionale della giustizia in aula senza relatore: analisi di una prassi contra Constitutionem*, in *Giustizia insieme*, 22 luglio 2025.

³² Così E. Bruti Liberati, <https://www.giustiziainsieme.it> *Il CSM un baluardo di indipendenza. La riforma Nordio lo rende irrilevante*, La Stampa, 19 luglio 2025.

³³ Cfr., in argomento, C. Castelli, *PNRR giustizia lontano dal raggiungere gli obiettivi nel settore civile*, in *Questione Giustizia* online 20 giugno 2025 <https://www.questionegiustizia.it/articolo/pnrr-obiettivi>.

³⁴ D. Gallo, *Giustizia: una riforma truffa* <https://www.domenicogallo.it/2025/07/giustizia-la-riforma-truffa/>

³⁵ Come osserva testualmente M. Patrono, *La giustizia tra due Costituzioni*, cit. il tentativo del Governo in carica “di destrutturare le correnti, di isolare i magistrati gli uni dagli altri, di allontanare i pubblici ministeri dalla cultura della giurisdizione, di depotenziare il CSM, si presenta”, (seppur velato nella forma, “come la prima fase di un processo di trasmutazione dalla Costituzione del '48 ad una Costituzione diversa, da una democrazia liberale di tutela ad una democrazia di comando; governo forte, controlli indeboliti, diritti a rischio in nome della sicurezza pubblica e dell'interesse nazionale”.

³⁶ Luigi Sturzo, *Discorso*, 1957.

Si auspica che il referendum, che seguirebbe con certezza all'approvazione del testo della riforma una volta completati i passaggi parlamentari ex art. 138 Cost., possa porre rimedio a questa grave manipolazione dello Stato di diritto³⁷.

S.1353	approvato	22 luglio 2025
C.1917-B	approvato	18 settembre 2025
S.1353-B	da assegnare	18 settembre 2025

³⁷ Sullo Stato di diritto cfr. da ultimo il discorso tenuto dal Presidente della CEDU, Mattias Guyomar, alla sessione di apertura della conferenza di Medel del 3 giugno 2025, Palazzo d'Europa di Strasburgo. /Conferenza per il 40° anniversario di MEDEL, 3 giugno 2025 - Strasburgo