

Disegno di legge costituzionale contenente norme in materia di ordinamento giurisdizionale e istituzione dell'Alta Corte disciplinare

Andrea Padalino Morichini¹

Sommario: 1. La separazione delle carriere dei magistrati giudicanti e requirenti.-2. La previsione di due distinti CSM, uno per la magistratura giudicante e uno per la magistratura requirente.-3. Istituzione dell'Alta Corte disciplinare.-4. Quali gli obiettivi della riforma? -5. Produttività dei magistrati e violazione dei doveri professionali: dati a confronto.- 6 Conclusioni.

1. La separazione delle carriere dei magistrati giudicanti e requirenti

“La funzione giurisdizionale è esercitata da magistrati ordinari istituiti e regolati dalle norme sull’ordinamento giudiziario, le quali disciplinano altresì le distinte carriere dei magistrati giudicanti e requirenti.”

Questo è il primo comma dell’art. 102 della Costituzione che il disegno di legge costituzionale pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 30 ottobre 2025 ha modificato, con l’aggiunta della parte riportata in grassetto²: quest’ultima costituisce la prima delle radicali modifiche introdotte dalla riforma , vale a dire la separazione delle carriere dei magistrati.

Il disegno di legge , oggetto del referendum che si terrà il 22 e il 23 marzo prossimi, è stato adottato, come previsto dall’art. 138, primo comma, della Costituzione, con due successive deliberazioni di ciascuna Camera ma, fatto unico nella storia repubblicana, senza che vi sia stata alcuna discussione o dibattito parlamentare. Tutte le proposte di correzione, suggerite anche da docenti universitari, magistrati, avvocati, sono state respinte.

Il ministro Nordio ha precisato di non aver accettato il confronto parlamentare per affrettare i tempi e passare, così, all’esame della legge sul premierato. Inoltre, e anche questo è un *unicum* mai verificatosi prima, è stata la stessa maggioranza al governo che si è affrettata a chiedere il

¹ già Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Avezzano. Promotore del referendum oppositivo alla legge recante norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare, richiesto da oltre 500.000 cittadini.

² La modifica sembra riconoscere che anche i magistrati requirenti svolgano una funzione giurisdizionale, in linea con una risalente sentenza della Corte costituzionale, la n. 96 del 1975.

referendum confermativo previsto dal citato art. 138 della Costituzione, essendo stata la legge di riforma adottata senza la maggioranza qualificata prevista dall'ultimo comma di tale articolo della Costituzione: ciò con l'evidente scopo di accelerare la promulgazione della legge e di far svolgere il referendum nel più breve tempo possibile e nella disattenzione generale, così da non consentire un'adeguata informazione da parte dei cittadini su una riforma dai contenuti altamente tecnici e, a ogni modo, dalle finalità diverse da quelle proclamate a gran voce.

Uno degli argomenti preferiti da coloro che si esprimono a favore dell'entrata in vigore della legge di revisione costituzionale consiste nel sostenere che le prime iniziative di riforma della magistratura che hanno previsto, fra l'altro, la separazione delle carriere, provengono da partiti politici della sinistra. Affermazione senz'altro esatta, ma che non può prescindere, chiaramente, dal contenuto delle singole proposte, che differiscono molto le une dalle altre, e dal contesto, non soltanto storico ma, soprattutto ordinamentale vigente all'epoca in cui i vari disegni di legge furono proposti. Anche il richiamo all'autorità di Giovanni Falcone, favorevole alla separazione delle carriere e che, peraltro, ha più volte cambiato funzioni, deve necessariamente scontare la diversa collocazione temporale alla quale va ricondotta l'opinione dallo stesso espressa.

Nel nostro caso, la vera finalità della riforma non è quella di completare la c. d. riforma Vassalli, entrata in vigore il 24 ottobre 1989, con la piena attuazione del processo di parti o accusatorio. Infatti, nonostante una diffusa vulgata, tale tipo di processo, inizialmente introdotto nella sua forma pura, è stato sottoposto a consistenti modificazioni, a partire già dal 1992, principalmente a seguito di alcune sentenze della Corte costituzionale e del drammatico momento storico segnato dalle uccisioni dei magistrati Livatino, Falcone e Borsellino. Ci si è accorti, in sostanza, che era stata accolta: “ (...) una visione distorta del sistema accusatorio, che viceversa è basato *sulla separazione delle funzioni processuali* e sulla presenza di controlli anche nelle fasi anteriori al dibattimento”. In definitiva, si è passati dal “garantismo inquisitorio” ad un sistema che possiamo definire “accusatorio non garantito.”³

A ogni modo, anche se in Italia vigesse il modello del processo accusatorio, nella sua forma più radicale che, occorre precisare, è, in

³ P. Tonini-C. Conti, *op. cit.*, p. 34. Il corsivo è mio.

realtà teorica e utilizzata dagli studiosi per tracciare nette linee di demarcazione rispetto al modello inquisitorio, esistente in concreto in altri ordinamenti, è necessario affermare con forza che non rientra nelle sue caratteristiche la separazione delle carriere fra pubblici ministeri e giudici.⁴ Ne è conferma, quanto mai significativa, l'art. 111 della Costituzione che, modificato dall'art. 1 della legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2, con l'inserimento di cinque nuovi commi aggiunti al testo originario, disciplina il c. d. giusto processo enunciandone i principi che, per il processo penale in particolare, consistono nel contraddittorio, nella parità delle parti, nel giudice imparziale e nella ragionevole durata. Ebbene, è stato notato che, a oltre 25 anni di distanza dalla novella dell'art. 111 citato, nessuno ha sollevato questione di legittimità costituzionale denunciando un contrasto fra l'unicità delle carriere di giudice e di pubblico ministero e il giusto processo né questo assetto normativo è stato portato all'attenzione della Corte europea dei diritti dell'uomo per la semplice ragione che nessuna incompatibilità al riguardo è mai stata rilevata.

In proposito, si possono richiamare le sentenze della Corte costituzionale 7 febbraio 2000, n. 37, e 16 febbraio 2022, n. 59, nelle quali si legge che la nostra Costituzione: “non contiene alcun principio che imponga o al contrario precluda la configurazione di una carriera unica o di carriere separate fra i magistrati addetti rispettivamente alle funzioni giudicanti e a quelle requirenti.”

Ad ogni modo, la separazione fra magistratura inquirente e magistratura giudicante esiste già quanto all'esercizio delle funzioni: dopo la riforma Cartabia, infatti, è possibile passare dall'una all'altra soltanto una sola volta e nei primi nove anni di carriera. La percentuale di magistrati che si avvalgono di tale facoltà è del tutto irrisoria (v. la sezione dei dati) e, comunque, la norma che la prevede è senz'altro apprezzabile

⁴ P. Ferrua, *La magistratura tra processo accusatorio e separazione delle carriere* in *Discrimen*, 21 marzo 2025, p. 2, il quale rileva che: “il modello accusatorio favorisce la separazione delle carriere come favorisce la giuria e con essa il verdetto immotivato, ma non vi è un rapporto di implicazione necessaria tra queste opzioni, perché il processo accusatorio può benissimo convivere con una magistratura reclutata per concorso, dove pubblici ministeri e giudici si distinguono solo per le funzioni esercitate, restando uniti in un medesimo corpo, con l'obbligo di motivare i provvedimenti giurisdizionali.” Traggo questa citazione dallo scritto di Ferrua da F. Dal Canto, *La separazione delle carriere e la legge di revisione costituzionale Meloni-Nordio*, in *Oss. Cost.*, Fasc. 1/2026, 3 febbraio 2026, p. 56, n. 34. Nella stessa nota, in fine, si può leggere l'osservazione di Dal Canto secondo il quale: “Non è affatto vero, dunque, che “la separazione delle carriere è consustanziale al processo accusatorio.” (C. Nordio, *Per una nuova giustizia*, Milano 2026, I ss.).”

perché consente a quei magistrati che dovessero accorgersi, nel concreto esercizio della loro attività, di avere maggiori attitudini per la funzione non inizialmente scelta, di poterla svolgere.

È evidente il rischio connesso ad una netta separazione dei pubblici ministeri, il cui numero oscilla dai 2.000 e ai 2.200, dai circa 6.600-6.800 giudici, con la formazione di due categorie separate che, con il tempo, sarà facile sottoporre a una regolamentazione sempre più distinta e, forse, anche contrapposta, in modo da rendere potenzialmente conflittuali gli interessi di ognuna.

Ma, anche senza considerare questa previsione, sarà sicuramente più agevole, una volta create due categorie di magistrati, intervenire su una di esse, quella del pubblico ministero, ad esempio limitando l'obbligatorietà dell'azione penale oppure stabilendo con legge che la stessa debba rispondere a determinati indirizzi stabiliti periodicamente dal Parlamento.

Né il principio di autonomia e indipendenza della magistratura affermato nel primo comma dell'art. 104 della Costituzione⁵, sul punto non investito dalla riforma, costituisce idonea garanzia contro interventi destinati sul piano degli effetti ad incidere sul ruolo della magistratura.

Al riguardo Giovanni Bachelet, presidente del Comitato civile per il NO nel referendum costituzionale del 22-23 marzo, in un'intervista rilasciata al Corriere della Sera il 16 gennaio 2026 ha osservato :*"Anche la Russia di Putin ha l'autonomia e l'indipendenza della magistratura in Costituzione. Anche l'Iran, Cuba e Corea di Kim Jong-un. Il problema è come la tutela l'art. 105. Lo diceva Meuccio Ruini alla Costituente "Nell'art. 105 autonomia e indipendenza vengono fissati con quattro*

⁵ La concezione che considera il pubblico ministero come rappresentante della legge e non della società (concezione affermata all'inizio della rivoluzione francese e che prevede l'elezione dell'organo dell'accusa, come, attualmente, in buona parte degli Stati Uniti d'America) o del potere esecutivo, ha trovato in Piero Calamandrei il suo più autorevole sostenitore, nell'Assemblea costituente, e la sua espressione nell'art. 104, 1° comma, della Carta, nel quale è la magistratura nel suo complesso che "costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere." Sul punto, si rimanda a P. Tonini – C. Conti, *op. cit.*, p. 111. Gli autori citano in nota un passo dell'*Elogio dei giudici*, Milano 2010, p. 56, in cui Calamandrei osserva: "Fra tutti gli uffici giudiziari, il più arduo mi sembra quello del pubblico accusatore: il quale, come sostenitore dell'accusa, dovrebbe essere parziale al pari di un avvocato: e, come custode della legge, dovrebbe essere imparziale al pari di un giudice. Avvocato senza passione, giudice senza imparzialità: questo è l'assurdo psicologico nel quale il pubblico ministero, se non ha uno squisito senso di equilibri, rischia ad ogni istante di perdere per amor di serenità la generosa combattività del difensore, o per amore di polemica la spassionata oggettività del magistrato."

chiodi: nomine, promozioni, trasferimenti e autodisciplina” . Questo è il CSM che si vuole smontare e indebolire”.

2. La previsione di due distinti CSM, uno per la magistratura giudicante e uno per la magistratura requirente

Con il novellato art. 104 della Costituzione, oltre a ribadire, nel primo comma, che la magistratura, pur autonoma e indipendente, si compone di magistrati della carriera giudicante e da quelli della carriera requirente, si prevedono, al posto di quello esistente, due distinti Consigli superiori, uno per ciascuna delle due categorie indicate.

Come disposto dal terzo comma: “Ne fanno parte di diritto rispettivamente il primo presidente e il procuratore generale della Corte di cassazione.” mentre il successivo quarto comma prevede che gli altri membri che entrano a comporli siano: “(...) estratti a sorte, per un terzo, da un elenco di professori ordinari di università in materie giuridiche e di avvocati con almeno quindici anni di esercizio che il Parlamento in seduta comune (...) compila mediante elezione, e, per due terzi, rispettivamente, tra i magistrati giudicanti e i magistrati requirenti, nel numero e secondo le procedure previste dalla legge.”

Entrambi i Consigli, come quello attuale, sono presieduti dal Presidente della Repubblica, ai sensi del secondo comma dello stesso articolo, ed eleggono ciascuno: “(...) un vicepresidente fra i componenti designati mediante sorteggio dall’elenco compilato dal Parlamento in seduta comune.” (quinto comma).

Dunque, sdoppiamento dell’attuale Consiglio superiore della magistratura e sorteggio di tutti i componenti dei nuovi organi: due scelte che, calate nel nostro ordinamento, che si contraddistingue per la comune cultura giuridica dei pubblici ministeri e dei giudici , non si esiterebbe a definire dissennate se non ne fosse chiaro l’obiettivo.

Si è osservato, in proposito, che: “(...) il ricorso allo strumento della legge di revisione costituzionale si deve al fatto che il vero obiettivo della riforma (...) non era (e non è) quello di separare né le carriere né le funzioni, che sono peraltro ben distinte, bensì l’altro di smantellare il CSM, scindendolo in due e, a un tempo, privandolo del potere disciplinare, che viene ad appuntarsi in capo ad un’Alta Corte, singolare

per composizione ed attribuzioni (...)”⁶ della quale si dirà appresso. Prescindendo dal previsto sorteggio dei componenti dei due costituenti CSM, si è denunciato il vero e proprio ossimoro che deriva dal fatto di contemplare un ordine autonomo e indipendente articolato su due Consigli superiori della magistratura, con identica rilevanza costituzionale, come d'altronde è quello attuale⁷, e che potrà dare vita: *“(...) a situazioni francamente imbarazzanti, tali da esporre il testo (...) a commenti oscillanti tra l'ironico e il sarcastico, quale quella che potrebbe aversi per il caso che tra i due Consigli superiori, entrambi presieduti dal Capo dello Stato, dovesse insorgere un conflitto di attribuzione che vedrebbe il Capo dello Stato ricorrere contro ... se stesso o l'altra che pure potrebbe aversi laddove sia un giudice che un PM operanti nella stessa sede fossero oggetto di iniziative volte ad acclararne l'incompatibilità ambientale, iniziative che potrebbero quindi sfociare in due pronunzie dei rispettivi CSM diametralmente opposte per ispirazione e impostazione.”*⁸

Probabilmente, gli esempi potrebbero essere diversi e, se la riforma entrerà in vigore, sarà il concreto funzionamento dei due distinti organi a fornircene di reali. Su un piano generale, è prevedibile che il potere di emettere circolari organizzative attinenti al funzionamento delle procure della Repubblica e dei tribunali, per gli aspetti non disciplinati da norme primarie o secondarie, darà vita a regolamentazioni suscettibili di entrare in conflitto su più di un punto.

Quanto al sorteggio dei componenti dei due CSM, si premette che, significativamente, in nessun paese europeo esiste un CSM composto mediante sorteggio di tutte le sue componenti tranne che in Grecia dove, però, è composto di soli magistrati.⁹

⁶ A. Ruggeri, *Sette argomenti per dire no alla separazione delle carriere dei magistrati*, in *Giustizia insieme*, 10 febbraio 2026, p. 3.

⁷ P. Filippi, *La proposta di revisione che modifica l'assetto costituzionale della magistratura italiana*, in *Giustizia insieme*, 27 febbraio 2025, spec. §. 4.

⁸ Cfr. A. Ruggeri, *op. cit.*, p. 11, il quale, per gli esempi fatti, richiama anche F. Biondi, *La scelta dei componenti dei Consigli superiori della magistratura*, in *Osservatorio costituzionale*, 1/2026, 3 febbraio 2026, p. 19, e E. Grosso, nell'intervista resa per l'*Avvenire* del 7 dicembre 2025, sotto il titolo *La riforma della giustizia smonta il CSM. Il sorteggio insidia l'equilibrio tra poteri.*

⁹ Il Consiglio consultivo dei giudici europei (CEJE) nel parere n. 24 del 2021, nel riaffermare la centralità che nei singoli Stati dell'Unione devono rivestire i consigli della magistratura, sottolinea l'esigenza che negli stessi entrino a far parte membri laici e togati, con una prevalenza di questi ultimi e che, entrambe le categorie, siano individuate tenendo presenti requisiti di competenza, di esperienza, di conoscenza dell'attività giudiziaria e di possesso di una cultura dell'indipendenza. Con specifico riferimento ai componenti laici, il parere auspica che la loro individuazione avvenga rispettando la

Occorre, poi, sottolineare che esiste una sottile ma fondamentale differenza, non immediatamente percepibile a una prima lettura del nuovo articolo 104 della Costituzione, fra il sorteggio dei componenti “laici” e quello dei componenti togati. I primi sono estratti a sorte, ma da un elenco di professori in materie giuridiche e di avvocati, aventi l’anzianità indicata, compilato mediante elezione da parte del Parlamento in seduta comune “entro sei mesi dall’insediamento”, le cui modalità, comprese quelle che stabiliscono la maggioranza necessaria per la validità della votazione e, a monte, la selezione dei candidati, sono interamente rimesse alla legge. Il sorteggio dei magistrati, giudicanti e requirenti, invece, dovrebbe avvenire, in astratto, fra tutti gli appartenenti alle due categorie. Poiché, peraltro, l’ultima parte del quarto comma dell’articolo citato, che sembrerebbe riferirsi soltanto al sorteggio dei magistrati e non a quello dei componenti di provenienza parlamentare, specifica che il sorteggio deve avvenire *nel numero e secondo le procedure previste dalla legge*, non soltanto al legislatore ordinario è rimessa l’assoluta discrezionalità di allargare o restringere il novero dei magistrati sorteggiabili¹⁰ ma anche quello di modificare i criteri di volta in volta indicati, secondo le convenienze politiche del momento.

In altre parole, un sorteggio “temperato” per i componenti laici e un sorteggio “secco” per i componenti togati¹¹. Comunque, anche il primo potrebbe dare luogo a sorprese che, allo stato, non sono prevedibili in quanto dipenderanno, se la riforma sarà confermata, dai criteri con i quali

composizione diversificata della società mentre, in relazione ai membri togati, si prevede la loro elezione da parte dei magistrati in modo da assicurare la loro rappresentanza, senza alcuna interferenza di carattere politico o gerarchico.

¹⁰ Nella dispensa del Comitato Giusto dire no, *10 motivi per dire no*, p. 8, si mette in dubbio che la legge di attuazione possa delimitare il campo dei togati sorteggiabili, argomentando *a contrario* che la previsione che circoscrive soltanto ad alcuni magistrati la possibilità di essere sorteggiati è prevista, nel 3° comma dell’art. 105, soltanto per quelli che entrano a comporre l’Alta Corte di giustizia. Si potrebbe aggiungere che il 4° comma del precedente art. 104, a proposito dei magistrati da sorteggiare, rinvia alla legge ordinaria soltanto per stabilirne il numero, secondo le procedure, senza fare alcun riferimento a eventuali esclusioni di magistrati in base a criteri da stabilire. Se questa conclusione è corretta, potrebbero essere sorteggiati, per i due CSM, anche magistrati privi di anzianità e, pertanto, con nessuna esperienza. Potrà, poi, la legge, escludere dai sorteggiabili coloro che sono stati condannati in sede disciplinare, chi ha subito valutazioni di professionalità non positive o negative oppure chi non è stato confermato, dopo il primo quadriennio, in un incarico direttivo o semi-direttivo? E che dire, poi, dei magistrati che hanno riportato condanne penali, magari per reati commessi al di fuori dell’esercizio delle funzioni? Un altro interrogativo si pone per coloro che, sorteggiati, non potessero o non volessero assumere l’incarico. Quest’ultimo sarà obbligatorio oppure sarà possibile declinarlo?

¹¹ Così N. Rossi-Armando Spataro, *Le ragioni del no*, Bari-Roma, p. 93.

saranno eletti i membri laici ¹² e dal numero dei professori e degli avvocati che andranno a costituire il gruppo degli eletti da cui estrarre i componenti dei due CSM.

Si afferma che questa modalità per individuare i componenti dei due CSM si è resa necessaria per contrastare la degenerazione delle correnti che ha raggiunto, nel 2019, con il noto scandalo “Palamara”, il suo punto più basso e di non ritorno ma, per le considerazioni già svolte, si tratta di argomento pretestuoso.

Peraltro, va rilevato che l’attuale composizione del CSM prevede la presenza di dieci membri eletti dal Parlamento, i quali certamente non svolgono il ruolo di invitati di pietra ma sono spesso determinanti all’interno delle dieci commissioni costituite all’interno dello stesso CSM e, dunque, assumono e condividono la responsabilità delle decisioni assunte che non possono essere scaricate esclusivamente sui componenti togati.

L’estrazione a sorte di questi ultimi sarà sicuramente foriera di gravi disservizi e non eliminerà in alcun modo il peso delle correnti. I membri togati sorteggiati, non preventivamente selezionati per preparazione specifica e privi di quelle peculiari qualità che le funzioni di componente del CSM richiedono, del tutto diverse da quelle necessarie per svolgere funzioni giurisdizionali, non avranno la capacità di confrontarsi con membri preventivamente selezionati dal Parlamento e poi da questo sorteggiati, ben più attrezzati a ricoprire incarichi nei quali sono richieste doti di mediazione politica in senso lato, verosimilmente di grande esperienza e, soprattutto, collegati ai partiti di riferimento.

È scontato, quindi, che assumeranno decisioni e, più in generale, eserciteranno il loro incarico senza metodicità e coordinamento, in assenza di quella insostituibile legittimazione conferitagli dall’investitura dei colleghi nel caso di elezioni e non di sorteggio. Si formeranno, inoltre, coalizioni instabili, spesso condizionate dall’urgenza o dal perseguimento di finalità particolari e prive di visione, quando non dettate da interessi localistici, di gruppi di pressione o personali, incapaci di fornire all’attività dei due CSM quella necessaria uniformità e costanza che sola

¹² Attualmente, per l’art. 22 della legge n. 195 del 1958, è richiesta la maggioranza dei 3/5 dell’assemblea per i primi due scrutini e dei 3/5 dei votanti nei successivi.

può garantire risultati accettabili all'azione di organi di rilevanza costituzionale e di fondamentale importanza. Nella migliore delle ipotesi, si formeranno nuovamente le correnti la cui composizione numerica, oltre che qualitativa, non rappresenterà l'esito di regolari elezioni, ma soltanto la casualità derivante dal sorteggio per cui sarà sempre imprevedibilmente sbilanciata.

3. Istituzione dell'Alta Corte disciplinare

Con le modifiche dell'art. 105 della Costituzione viene introdotta l'Alta Corte disciplinare composta da quindici giudici, tre dei quali nominati dal Presidente della Repubblica tra docenti universitari in materie giuridiche e avvocati con almeno venti anni di esercizio della professione e tre estratti a sorte da un elenco compilato dal Parlamento, in seduta comune, nei primi sei mesi dall'insediamento, nonché da sei magistrati giudicanti e tre requirenti estratti a sorte tra gli appartenenti alle rispettive categorie con almeno venti anni di esercizio delle funzioni giurisdizionali e che svolgano o abbiano svolto funzioni di legittimità. Il Presidente è eletto tra i componenti nominati dal Presidente della Repubblica o estratti a sorte dal Parlamento. L'impugnazione delle sentenze emesse dall'Alta Corte è ammessa, anche per motivi di merito, solo dinanzi alla stessa Corte in diversa composizione.

A prescindere dalle spese per il funzionamento dell'Alta Corte, le cui sentenze potrebbero avere ognuna un costo medio calcolato in 50.000 euro, trattasi di un organismo che all'evidenza è in contrasto con la perseguita separazione tra giudici e pubblici ministeri, che ritroviamo invece insieme nei collegi giudicanti, i quali decidono anche in sede di impugnazione avverso le decisioni emesse in primo grado dalla Corte, sia pure in diversa composizione: una costruzione che, al di là degli interventi che il ministro Nordio ha assicurato in sede di attuazione della legge di revisione costituzionale per eliminare errori o imperfezioni nella formulazione del testo normativo, giustifica critiche severe sul piano della violazione della costituzione e della compatibilità ordinamentale.

4. Quali gli obiettivi della riforma?

La riscrittura degli artt. 104 e 105 della Costituzione rende palese lo

scopo della legge di riforma, quello di “normalizzare” il ruolo della magistratura scompaginandone l’assetto normativo e indebolendo, quindi, le sue capacità operative senza intaccarne, sul piano meramente formale, l’autonomia e l’indipendenza. Un assetto che, per le sue caratteristiche, prelude quasi inevitabilmente, ad ulteriori interventi legislativi di contenimento della magistratura, contestati da chi rileva che, in tal modo, si fa un mero processo alle intenzioni, ma la cui previsione è del tutto in linea con una miriade di altri provvedimenti assunti dal governo.

Particolarmente significativa al riguardo la recente legge 7 gennaio 2026, n. 1, recante *“Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale”*.

Si tratta di una legge che è in linea con la tendenza alla progressiva riduzione e contenimento dell’azione degli organi di garanzia e di controllo, che mira ad assicurare al potere esecutivo e, quindi, alla maggioranza al governo, spazi di intervento liberi da preoccupazioni che possono derivare da richiami all’osservanza delle norme vigenti o da conseguenze della loro violazione, provenienti da tali organi. Alla stessa tendenza, pur se sotto diversi profili, si riconducono anche l’abrogazione del delitto d’abuso d’ufficio disposta dall’art. 1 della l. 9 agosto 2024, n. 114, e la tanto sbandierata volontà di introdurre il premierato.

La legge n. 1 del 2026, in sintesi, introduce una definizione molto più restrittiva di colpa grave; limita la responsabilità finanziaria dei funzionari pubblici al 30% del danno cagionato o del valore perduto, con il limite ulteriore che l’importo da risarcire non può, comunque, essere superiore al “doppio della retribuzione lorda conseguita nell’anno di inizio della condotta lesiva causa dell’evento o nell’anno immediatamente precedente o successivo”; fissa il termine di prescrizione in cinque anni, “decorrenti dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso, indipendentemente dal momento in cui l’amministrazione o la Corte dei conti sono venuti a conoscenza del danno, ovvero, in caso di occultamento doloso del danno, realizzato con una condotta attiva o in violazione di obblighi di comunicazione, dalla data della sua scoperta.”; soprattutto, estende il silenzio-assenso di appena trenta giorni, già previsto dall’art. 3, comma secondo, della l. 14 gennaio 1994, n. 20, per i controlli preventivi di legittimità della stessa Corte, a tutti gli appalti di

lavori, servizi o forniture “sopra soglia”, vale a dire di importo superiore alla soglia di rilevanza comunitaria, termine che è del tutto insufficiente per la valutazione e approvazione di atti di tale tipo, anche in considerazione delle carenze di organico della Corte. Con l’aggravante che, con il decorso del termine, l’atto s’intende registrato anche ai fini dell’esclusione di responsabilità.

Per questo si deve parlare, più correttamente, di controriforma della magistratura e non, come diffusamente si sente, di riforma della giustizia, in merito alla quale vale la pena di riportare subito, per una corretta valutazione del suo impianto normativo generale, un passo della “Analisi tecnico-normativa” che ha accompagnato il disegno di legge costituzionale: *“Sui temi della separazione delle carriere tra magistrati giudicanti e requirenti, della esistenza e regolamentazione di Consigli superiori, nonché sulla materia disciplinare, le soluzioni adottate da parte di altri Stati membri dell’Unione Europea sono variegate e non emergono linee prevalenti. Sono assai varie anche le scelte normative dei diversi Stati, risultando la materia oggetto di disciplina articolata a livello nazionale con interazione di disposizioni costituzionali, ordinamentali e di rito processuale.”*¹³

5. Produttività dei magistrati e violazione dei doveri professionali: dati a confronto

Alla produzione legislativa e a progetti miranti ad aumentare i poteri dell’esecutivo a tutto svantaggio delle altre articolazioni dello Stato, che compongono la sua architettura e che hanno rilievo costituzionale, compreso il Presidente della Repubblica, si affianca, da tempo, una sistematica e incessante opera di delegittimazione, ma forse meglio si direbbe di demonizzazione, della magistratura, condotta su tutti i mezzi d’informazione, con accuse ai magistrati, più precisamente, a una parte di essi, di emettere sentenze politicamente orientate e non conformi alla legge (s’intende, orientate a sinistra quando non addirittura contrarie,

¹³ Senza considerare il rilievo di A. Cosentino, *La separazione delle carriere dei giudici e dei pubblici ministeri nel disegno di riforma costituzionale all’esame delle camere*, in *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il Consiglio superiore della magistratura tra modello costituzionale e prospettive di riforma*, a cura di E. Malfatti e R. Romboli, in *Consulta online*, 2025, p. 78, secondo cui: “riveste scarso valore sia affrontare la questione dell’assetto ordinamentale del pubblico ministero in termini puramente teorici, come se si discutesse di modelli istituzionali in vitro, così come costituisce un esercizio privo di valore euristico la comparazione con le esperienze degli altri paesi, dal momento che le istituzioni vivono nella storia e ciascun contesto è diverso dagli altri.”

scientemente, agli indirizzi di governo), di lavorare poco, di non applicare con rigore le misure e le sanzioni previste nei confronti di chi delinque, di commettere frequentemente errori giudiziari che si riflettono sulla libertà dei cittadini (di cui sarebbero eloquente dimostrazione i numerosi risarcimenti per le ingiuste detenzioni), di non perseguire i magistrati che commettono infrazioni disciplinari e da ultimo, ma non per ordine d'importanza, di essere divisi in gruppi che condizionerebbero, anzi, comprometterebbero, il funzionamento del CSM in preda a una sfrenata lottizzazione correntizia.

Si riportano, di seguito, alcuni dati¹⁴.

In Italia ci sono 12,2 giudici e 3,7 pubblici ministeri ogni 100.000 abitanti. La media europea è di 21,5 giudici e di 14,5 pubblici ministeri. Ciò equivale ad affermare che in Italia vi è il 40% di giudici rispetto agli ordinamenti europei con caratteristiche simili e un quarto di pubblici ministeri rispetto alla mediana dell'Unione Europea. Ogni giudice italiano definisce il doppio dei procedimenti di quelli europei. Ogni PM gestisce oltre 1200 procedimenti l'anno contro i 300/350 della media europea.

In Italia, le revisioni di condanne definitive, per milione di abitanti, sono pari a 0,12, vale a dire sette casi l'anno, nel Regno Unito a 0,31, negli Stati Uniti a 0,44.

Negli ultimi 25 anni, la sezione disciplinare del CSM ha emesso 1.400 sentenze di cui il 46% di condanna, il 41% di assoluzione il 10% di non luogo a procedere (spesso per intervenute dimissioni al fine di evitare la condanna).

Il tasso disciplinare di condanna in Italia è lo 0,5%, quasi triplo rispetto alla Spagna dove è dello 0,2%, e quintuplo rispetto alla Francia dove è meno dello 0,1%.

Il tasso di condanna disciplinare degli avvocati in Italia, a parità di periodo, è lo 0,09%, sei volte inferiore.

Significativamente, delle 184 sentenze emesse durante il ministero Nordio, quest'ultimo, già magistrato e uno dei più severi critici dell'attuale assetto della magistratura, nonché padre della riforma, ne ha impugnate soltanto 6.

¹⁴ Cfr. [Fascicolo speciale - Rapporto "Sistemi giudiziari europei - Rapporto di valutazione CEPEJ - Ciclo di valutazione 2024 \(dati 2022\) - Commissione Europea per l'Efficienza della Giustizia \(CEPEJ\)](#)

Ha dichiarato Fabio Pinelli, vicepresidente laico del CSM, in quota alla maggioranza di governo: “La sezione disciplinare opera con serietà, competenza e rigore nell’analisi degli atti, senza alcuna influenza riconducibile alle appartenenze associative.”

Per quanto riguarda le riparazioni per ingiusta detenzione, previste e disciplinate dagli art. 314 e 315 c. p. p., nell’anno 2024 sono state accolte 589 richieste di ingiusta detenzione per una somma complessiva di 26,9 milioni di euro. Distretti maggiormente coinvolti: Napoli, Reggio Calabria (62), Catanzaro (117), Roma (48).

In Italia il tasso di ingiuste detenzioni è 1,3%, in Francia il 4%.¹⁵

Non si devono confondere le ingiuste detenzioni e le conseguenti riparazioni con gli errori giudiziari che attengono a casi di decreti penali e, soprattutto, di sentenze di condanna o di patteggiamento divenute definitive, che sono state sottoposte a revisione ai sensi degli artt. 629 e segg., c. p. p.

Le riparazioni per ingiusta detenzione, introdotte dal codice del 1988 in ossequio a un obbligo previsto dalla Convenzione europea dei diritti dell’uomo (art. 5, comma 5) e non a caso definite tali e non risarcimenti, soltanto in minima parte discendono da errori processuali e sostanziali commessi dai giudici e si basano su distinte ipotesi.

La prima si riferisce a casi di ingiustizia sostanziale, che si verificano quando una persona sottoposta a indagini preliminari o imputata è assolta, per qualsiasi causa, con sentenza definitiva, anche di non luogo a procedere pronunciata a conclusione dell’udienza preliminare, oppure, nei suoi confronti, è emesso decreto di archiviazione a conclusione delle indagini. L’interessato ha subito un periodo di custodia cautelare, anche agli arresti domiciliari, ma le successive indagini e accertamenti oppure la prova formatasi in dibattimento ne ha dimostrato l’innocenza.

La seconda ipotesi, quella di ingiustizia formale, riguarda imputati anche giudicati colpevoli ma che hanno scontato un periodo di custodia cautelare in assenza di gravi indizi, nel momento in cui la misura è stata applicata, quando il reato per il quale sono stati puniti non consentiva la

¹⁵ Ingiuste detenzioni –Fonte: Ministero della Giustizia, Relazione al Parlamento sulle misure cautelari personali. https://www.giustizia.it/giustizia/page/it/pubblicazioni_studi_ricerche_testo_selezionato
Ingiuste detenzioni – Francia - Fonte: Ministère de la Justice – Les chiffres clés de la Justice 2024
<https://www.justice.gouv.fr/documentation/etudes-et-statistiques/chiffres-cles-justice-2024>

misura stessa oppure quando il periodo di custodia cautelare trascorso è stato superiore alla condanna concretamente inflitta.

6. Conclusioni

Nel quadro sopra delineato, colpisce la posizione di diversi avvocati penalisti favorevoli alla riforma o che al più hanno elevato tiepide proteste, nonostante le ripetute iniziative dirette ad introdurre nuove figure di reato in aggiunta alla pletora di quelle già esistenti, a colpire comportamenti di scarso disvalore sociale, ad inasprire le pene per reati già esistenti, ad adottare misure di contrasto alla criminalità ma che incidono sulla libertà di movimento e di riunione delle persone e che, soltanto in seguito all'intervento del Presidente della Repubblica, sono state ricondotte entro confini forse costituzionalmente accettabili.

Ricordo che in passato, di fronte a iniziative del genere, lesive dei diritti e delle garanzie delle persone sottoposte a indagini preliminari e degli imputati e, in genere, dei cittadini, i difensori, in particolare delle camere penali, elevavano proteste e, spesso, deliberavano prolungate astensioni dalle udienze.

Oggi, di fronte alla crisi di sistema sul piano sociale e politico che stiamo attraversando, vanno salvaguardati i valori di libertà, i diritti e le garanzie dei cittadini sottoposti a indagini preliminari e degli imputati in genere, con il concorso anche dei difensori ed in particolare delle camere penali.

L'obiettivo da perseguire dovrebbe essere non già quello di allontanare il pubblico ministero dalla cultura della giurisdizione che, grazie alla Costituzione, ha sempre condiviso con il giudice, ma all'opposto quello di incrementarla e perfezionarla, nell'interesse di tutti i cittadini. Non è retorico affermare che il pubblico ministero dovrebbe essere il primo giudice delle vicende umane portate alla sua attenzione e, anzi, il primo difensore della persona sottoposta a indagini preliminari e, poi, dell'imputato, così sviluppando, se mi è concesso, il giudizio di Piero Calamandrei cui si deve la fortunata espressione di "felice anomalia" a proposito dell'indipendenza del pubblico ministero.