

Appunti sul referendum costituzionale del 22/23 marzo 2026

Di Stefano Grassi

già ordinario di diritto pubblico e costituzionale presso l'Università di Firenze

1 – Per assumere la responsabilità di rispondere al referendum indetto sulla “legge costituzionale” che introduce la “revisione” di sette articoli del Titolo IV (“La Magistratura”) della II Parte della Costituzione, occorre capire il senso e il contenuto del quesito, o meglio dei quesiti, che ci vengono posti.

Quando si interroga il corpo elettorale, l'esito del voto referendario è, infatti, condizionato sia dalla formulazione del quesito sia dalla percezione del suo significato nel contesto giuridico e politico in cui esso si colloca.

Può essere decisivo il clima in cui si svolge la propaganda e la capacità di chi ha posto il quesito di influenzare il corpo elettorale; così come deve essere considerata l'interpretazione che può essere data dell'esito referendario.

Il disegno di legge costituzionale proposto dal Governo si riferisce alla struttura organizzativa del potere giudiziario, ed in particolare all'organo Consiglio Superiore della Magistratura, che ne garantisce l'autonomia e l'indipendenza dagli altri poteri.

Le norme di revisione tendono a ridefinire il ruolo di tale organo unitario, attribuendone le attuali funzioni a tre nuovi organi (un CSM dei magistrati giudicanti; un CSM dei magistrati referenti; un'Alta Corte disciplinare). La giustificazione della riforma è principalmente indicata nell'esigenza di “separare le carriere” dei magistrati giudicanti e dei magistrati requirenti. Ma tale obiettivo è di fatto già raggiunto dalla legislazione ordinaria più recente e potrebbe essere ulteriormente realizzato senza toccare i principi costituzionali.

In realtà, il disegno di legge costituzionale costituisce attuazione di uno dei tre temi di riforma istituzionale inseriti nel programma dell'attuale maggioranza di governo (regionalismo differenziato; giustizia; “premierato”).

Tutti temi che, nel loro complesso, sono diretti a ridefinire l'intero assetto degli equilibri costituzionali: tra il centro e la periferia; tra il potere giudiziario e il potere politico; tra il potere dell'esecutivo e quello del Parlamento (e dello stesso Presidente della Repubblica).

Ed infatti, la riforma del Titolo IV, sulla magistratura, viene descritta come la necessaria premessa per una riforma della giustizia diretta a contenere le presunte invadenze delle sentenze giudiziarie sullo stesso indirizzo politico del Governo (nella logica che rivendica alla maggioranza che ha vinto le elezioni di non essere comunque ostacolata nell'attuazione del suo programma)

Nel definire i nuovi principi che vuole introdurre, la legge di revisione costituzionale sottoposta al voto referendario non esplicita completamente tale indirizzo; ma rinvia la sua attuazione a una serie di leggi ordinarie (da approvare nell'arco ottimistico di un anno), di cui non viene fatto conoscere il contenuto, ma che potranno sviluppare l'orientamento manifestato verso un potere giudiziario indebolito nella sua autonomia e nella sua indipendenza.

Per giungere consapevoli al voto, occorre liberarsi dal clima pesante della propaganda e chiarire e comprendere quali sono le puntuali domande (le scelte) che occorre affrontare; verificando se le revisioni proposte sono coerenti con i principi costituzionali e se sono giustificate dagli obiettivi perseguiti.

2 – Sono opportune alcune premesse sulla natura del referendum sulle leggi di revisione costituzionale.

La nostra Costituzione prevede espressamente ed ammette revisioni delle sue norme (si possono contare, nei quasi ottant'anni della sua vigenza, almeno 40 leggi costituzionali o di revisione costituzionale: quasi tutte approvate con la maggioranza dei 2/3 del Parlamento); ma occorre che le modifiche restino coerenti e sviluppino, senza contraddirli, i principi fondamentali che definiscono la nostra "forma repubblicana" (art. 139 Cost.).

Per questo motivo, le revisioni della Costituzione debbono nascere in Parlamento, che le deve approvare (come precisa l'art. 138 Cost.), con un procedimento aggravato, caratterizzato da tempi ben definiti (con due distinte votazioni di ciascuna camera a distanza di almeno tre mesi) e diretto a consentire il consenso più ampio sulle modifiche costituzionali (con la previsione che il Parlamento voti la riforma, nella seconda votazione, con la maggioranza dei 2/3 dei componenti).

Il referendum sulla proposta di revisione costituzionale è previsto quando (nella seconda votazione) l'approvazione della riforma avviene con la sola maggioranza assoluta dei componenti. Si tratta di un referendum "oppositivo", con cui le minoranze possono contrastare la decisione della maggioranza assoluta dei componenti che ha approvato la legge. E ciò è confermato dalla precisazione che il referendum è deciso dalla maggioranza dei voti validi, indipendentemente dal numero dei partecipanti alla votazione (la votazione è valida anche se la partecipazione è inferiore al 50% degli elettori). La modifica della Costituzione, in altri termini, non può essere introdotta senza che le minoranze abbiano avuto la concreta possibilità di impedirne l'entrata in vigore.

In realtà, i Costituenti avevano approvato questa particolare procedura nel presupposto che le Camere fossero elette con un sistema proporzionale, con la possibilità quindi che il Governo non fosse necessariamente sostenuto da una maggioranza qualificata come quella assoluta dei componenti delle Camere.

Questo presupposto è venuto meno con il passaggio, nel 1992/1993, a sistemi elettorali con correzioni in senso maggioritario, con la conseguenza che i governi sono di norma sostenuti da una maggioranza assoluta dei componenti.

A differenza di quanto prevedevano i Costituenti, e cioè che le modifiche della Costituzione dovessero nascere nel Parlamento e non venissero inserite nei programmi di governo, la modifica del sistema elettorale in senso maggioritario ha fatto sì che si sono moltiplicate le ipotesi in cui la proposta di revisione è risultata voluta dalla maggioranza governativa (come nel caso delle revisioni proposte dal governo Berlusconi, nel 2006, e dal governo Renzi, nel 2016).

Il referendum ha così assunto il valore di un voto "confermativo" delle riforme proposte, con il concreto rischio che la scelta degli elettori si risolva non tanto nella valutazione del merito della revisione, bensì in un giudizio, di politica contingente, sulla linea riformatrice del Governo.

Si tratta di un rischio che si pone contro la logica delle norme costituzionali, che si devono ispirare a criteri di condivisione e di unità (a valle di un dialogo costruttivo tra maggioranza parlamentare ed opposizione) nella scelta dei principi cui uniformare, nel lungo periodo, l'ordinamento.

3 – Nel caso del referendum sulla riforma del Titolo IV della seconda parte della Costituzione, la tendenza plebiscitaria del referendum è particolarmente evidente: per la prima volta la riforma è proposta dal solo Governo, senza alcuna elaborazione in sede parlamentare; il disegno di legge costituzionale è stato esaminato in tempi stretti (pur rispettando il termine dei tre mesi di distanza tra le due successive deliberazioni adottate da ciascuna Camera), senza che sia stato possibile discutere e introdurre emendamenti alla proposta governativa sia da parte delle forze di opposizione che da parte degli stessi partiti della maggioranza che regge il Governo.

Si deve aggiungere che la formulazione del quesito (presentata per primi – il 4 novembre 2025 – da 1/5 dei deputati e dei senatori dei partiti di maggioranza; pedissequamente seguiti – il 6 novembre 2025 – da 1/5 dei deputati e dei senatori dell'opposizione) non era corretta perché si chiedeva l'approvazione o meno della “legge costituzionale recante norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare”, senza precisare quali fossero i singoli articoli del Titolo IV che venivano modificati.

Non sono stati attesi, per l'indizione del referendum, i tre mesi dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del testo della legge costituzionale approvata in seconda votazione a maggioranza assoluta (30 ottobre 2025).

Il quesito “oppositivo” proposto da 500.000 elettori, alla scadenza dei tre mesi previsti dalla Costituzione, non ha consentito lo slittamento della data del voto; anche se, grazie a tale iniziativa, l'Ufficio Centrale presso la Cassazione ha inserito nel quesito il riferimento alle modifiche di sette articoli della Costituzione. Il quesito che verrà sottoposto al voto il 22/23 marzo prossimi sarà infatti il seguente: “*Approvate il testo della legge di revisione degli artt. 87, decimo comma, 102, primo comma, 104, 105, 106, terzo comma, 107, primo comma, e 110 della Costituzione approvata dal Parlamento e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 30 ottobre 2025 con il titolo «Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare?»*” (ordinanza dell'Ufficio centrale del referendum del 6 febbraio 2026).

La data del voto referendario avrebbe dovuto slittare ad almeno 50 giorni dopo la decisione di ammettere la nuova formulazione dei quesiti (in base alla precisa disposizione di cui all'art. 15 della legge n. 352/1970), in coerenza con la necessità di seguire tempi del procedimento in grado di favorire scelte meditate e di ampliare la discussione nel paese.

Ma ciò non è avvenuto, e nel decreto che ha convocato il voto referendario, si precisa – erroneamente - che si tratta di un referendum “confermativo”, solo sulla base della circostanza che i primi a chiedere il voto referendario sono stati i deputati ed i senatori della maggioranza.

Si tratta di un segnale formale che conferma la natura tendenzialmente plebiscitaria, che assume il quesito referendario; oggi avallata dalla partecipazione attiva, nel dibattito sul voto, del Ministro della giustizia, che ha firmato il disegno di legge di revisione costituzionale, e dalla tendenza a semplificare in modo inaccettabile la domanda posta al corpo elettorale.

4 – In questo referendum occorre valutare la correttezza e l'utilità, rispetto all'applicazione dei principi di autonomia e indipendenza della Magistratura, delle specifiche proposte di revisione riferite alla struttura del Consiglio Superiore della Magistratura.

Non si tratta quindi di valutare se “la giustizia sia giusta”. Del resto il Titolo IV della II parte della Costituzione non è intitolato “*La giustizia*” (che costituisce il risultato di tutte le azioni e le responsabilità dirette ad attuare la Costituzione e le leggi), ma “*La Magistratura*” (e cioè gli organi cui è affidato il compito di svolgere le funzioni giurisdizionali), con una prima sezione riferita all’ “*Ordinamento giurisdizionale*” ed una seconda sezione riferita alle “*Norme sulla giurisdizione*”.

La riforma modifica le norme dirette a garantire l'autonomia e l'indipendenza dei magistrati appartenenti all’“ordinamento giurisdizionale”; non riguardano invece le norme sulla “giurisdizione”, cioè i principi sullo svolgimento dei processi, ed ancor meno le regole del processo penale relative al ruolo, in tali giudizi, del Pubblico Ministero. In altri termini, non vengono affrontati in alcun modo i gravi problemi che riguardano i tempi della giustizia così come l'efficienza dell'organizzazione e del funzionamento dei servizi relativi alla giustizia (sui quali, fra l'altro, la Costituzione attribuisce una esplicita competenza al Ministro); non riguardano, in particolare, le ulteriori garanzie che potrebbero essere inserite nelle regole del giusto processo (anche con riferimento alla fase delicatissima delle indagini preliminari ed alla netta distinzione, anche in tale fase, delle funzioni giudicanti da quelle requirenti).

Anche per questo appare inammissibile la richiesta, riproposta insistentemente di rispondere ad una domanda sulla “riforma della giustizia”. Tanto più in quanto l'impostazione di tale domanda implichi un giudizio sommario, ai limiti di un’“ordalia” (o giudizio divino), sulla fiducia dei cittadini nei confronti dei giudici.

5 – Nel merito, le proposte di revisione delle norme costituzionali del Titolo IV della Seconda Parte della Costituzione riguardano essenzialmente tre distinti argomenti, sia pure correlati:

- a) la distinzione/separazione delle carriere dei magistrati giudicanti (giudice di primo grado, di Appello, di Cassazione) e dei magistrati requirenti (i Pubblici Ministeri);
- b) la scissione del Consiglio Superiore della Magistratura in tre distinti organi: il “Consiglio Superiore della Magistratura giudicante”; “il Consiglio Superiore della Magistratura requirente” e l’“Alta Corte disciplinare”; con la definizione di nuovi criteri per la scelta dei componenti dei due distinti Consigli Superiori: 2/3 di componenti scelti mediante sorteggio fra tutti i magistrati di ciascuna carriera (sorteggio “secco”); 1/3 di componenti non togati - professori universitari di materie giuridiche; avvocati con almeno quindici anni di esercizio - sorteggiati in una lista eletta dal Parlamento in seduta comune entro sei mesi dall'insediamento (sorteggio “temperato”); è previsto che entrambi i CSM siano presieduti dal Presidente della Repubblica e che ne facciano parte di diritto il primo presidente e il procuratore generale della Cassazione;
- c) l'istituzione di un'Alta Corte disciplinare” alla quale è affidata la “giurisdizione disciplinare” (oggi di competenza di una Sezione interna al CSM) nei riguardi dei magistrati ordinari, sia giudicanti che requirenti (nella composizione sono presenti 9 membri togati, scelti con sorteggio

“secco” tra tutti i magistrati, sia giudicanti sia requirenti; 3 membri scelti con sorteggio “temperato” in una lista eletta dal Parlamento in seduta comune; 3 membri nominati dal Presidente della Repubblica, che peraltro non presiede l’Alta Corte disciplinare).

Occorre esaminare singolarmente ciascuna proposta di revisione, indicandone le motivazioni; valutando se tali motivazioni siano coerenti con gli obiettivi perseguiti e con i principi costituzionali che vengono toccati; verificando, in particolare, se gli obiettivi perseguiti dalla proposta di revisione possono essere perseguiti con leggi ordinarie, senza alterare i delicati equilibri tra i poteri dello Stato definiti dal Titolo IV della Seconda Parte della Costituzione.

Sub a)

6 – La netta distinzione/separazione tra i magistrati con funzioni requirenti e i magistrati con funzioni giudicanti è di fatto già prevista dalle recenti riforme (da ultimo, quella del 2022, in base alla quale – come noto – solo pochissimi sono i magistrati che transitano – per una sola volta nella loro carriera – da una funzione all’altra). È anche pacifico che – come affermato con chiarezza in dottrina e dalla Corte costituzionale – la differenziazione delle carriere può essere decisa discrezionalmente dal legislatore ordinario, anche, ad esempio, mediante l’attivazione di due distinte sezioni nello stesso CSM previsto dalla Costituzione vigente.

La proposta di introdurre la separazione delle “carriere” come principio costituzionale, come tale non derogabile, non risulta coerente con il principio di cui all’art. 107, III co., C. secondo cui i magistrati si distinguono tra loro soltanto per diversità di “funzioni”; né con il principio tradizionale nel nostro sistema - vigente sin dalla riforma Zanardelli del 1890 - che vede l’appartenenza sia dei giudicanti che dei requirenti all’unico ordine della magistratura.

Il concetto di “carriera” (termine volutamente non utilizzato dai costituenti) fa comunque riferimento alla struttura burocratica di tipo gerarchico che aveva caratterizzato, prima dell’introduzione della Costituzione, la disciplina riferita alle assunzioni, assegnazioni, trasferimenti, promozioni, che venivano collegate direttamente alla progressione da un grado all’altro della carriera, sulla base di decisioni controllate dal Ministro della Giustizia.

Nella Costituzione, non a caso, si fa riferimento all’inquadramento in diverse “categorie” di magistrati (vedi il IV comma dell’art. 104), alle quali vengono attribuite le diverse “funzioni”.

Tale precisazione incide sullo stesso senso del ruolo che poi assume il CSM nell’esercizio della competenza riferita, appunto, alle “assunzioni, assegnazioni, trasferimenti, valutazioni di professionalità, conferimenti di funzioni”, che non sono legate ad una scalata gerarchica nelle carriere, ma ad una individuazione della missione che ciascun magistrato è opportuno che svolga, “*in nome del popolo italiano*” (art. 101, I co., C.).

È singolare che la propaganda sul quesito referendario si concentri su un obiettivo (la distinzione tra giudicanti e requirenti) che si può raggiungere con una legge ordinaria (che può definire distinti requisiti di carriera per ciascuna categoria dei magistrati), senza toccare i principi che ne garantiscono unitariamente l’autonomia e l’indipendenza. Del resto la proposta di revisione lascia immutate le prime parole dell’art. 104 C. secondo cui la Magistratura costituisce “un ordine”, coniugato al singolare.

Le diverse funzioni affidate ai giudici ed ai pubblici ministeri non possono, infatti, negare l'appartenenza di tutti i magistrati (ivi compresi i pubblici ministeri) all'"ordinamento giurisdizionale", nel cui ambito vengono definiti i rispettivi ruoli, per l'esercizio della "giurisdizione".

7 – Nessuno degli argomenti, indicati per giustificare la necessità dell'inserimento del principio della separazione delle carriere in Costituzione, è in grado di superare questo assetto organizzativo: non il richiamo all'art. 117, quarto comma, C. (che introduce una riserva di legge, per la definizione delle garanzie a favore dei pubblici ministeri, che si sovrappongono e non sono alternative alla garanzia costituzionale di autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario cui essi appartengono); non il riferimento ai principi del giusto processo definiti dall'art. 111 C, cui conseguirebbe necessariamente la "separazione" dei requirenti e dei giudicanti (perché la qualità del Pubblico Ministero, quale appartenente all'"ordine giurisdizionale", non può essere negata, con la sua soggezione alle norme costituzionali che ne definiscono la funzione, con particolare riferimento sia al principio di obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale di cui all'art. 112 C., che la riforma lascia immutato, sia al conseguente obbligo che il Pubblico Ministero – a differenza del difensore – ha di ricercare le prove di innocenza degli inquisiti); tanto meno la preoccupazione di escludere il rapporto di colleganza e influenza reciproca, nello sviluppo delle singole carriere, tra giudici e pubblici ministeri (tutti i magistrati, nel momento in cui svolgono le rispettive funzioni, di pubblico ministero, di giudice di primo grado, di giudice di appello, di giudice di cassazione, effettuano valutazioni che riguardano atti e provvedimenti posti in essere da altri magistrati, senza che l'indipendenza e l'imparzialità con cui debbono svolgere la loro funzione possa essere messa in dubbio perché valutano provvedimenti adottati da colleghi; sono del resto le regole del processo penale a garantire la valutazione oggettiva ed imparziale delle prove raccolte dai pubblici ministeri).

8 – Si può aggiungere che la separazione in due diverse componenti degli organi destinati all'autogoverno dei pubblici ministeri e dei giudici (due CSM) rende possibile al potere politico di utilizzare a suo favore eventuali diversi orientamenti che si possono formare in tali organi (con l'imbarazzante ruolo affidato al Presidente della Repubblica, che li presiede entrambi, di superare gli eventuali conflitti).

Si rischia, se i pubblici ministeri restano separati sia dall'esecutivo sia da un organo unitario in cui sono rappresentati tutti i magistrati, che il loro ordine assuma la veste di un potere autonomo, del tutto svincolato da controlli ragionevoli con un esercizio sovradimensionato della discrezionalità nello svolgimento delle accuse. Se una delle preoccupazioni che ha mosso i proponenti della revisione è quella di evitare inchieste giudiziarie suggerite da voglia di protagonismo o (peggio) da orientamenti politici dei pubblici ministeri, la proposta di revisione sembra esporre a rischi di risultato opposto.

I pubblici ministeri relegati a svolgere il ruolo di avvocati dell'accusa sono anche destinati a collegarsi in modo stretto all'impostazione investigativa della polizia giudiziaria, con lo spostamento del loro baricentro verso le strutture dell'esecutivo. Non è un caso che, nel dibattito sul tema, si affaccino ipotesi di riforma sia del rapporto tra pubblici ministeri e polizia giudiziaria sia del principio di obbligatorietà dell'azione penale,

Sub b).

9 – La scissione in due distinti organi del Consiglio Superiore della Magistratura (con anche la sottrazione del potere disciplinare, affidato al terzo organo Alta Corte disciplinare), non soltanto incide di per sé nell'indebolimento dell'ordine giudiziario rispetto al potere politico, perché finisce per individuare l'attività requirente come potere autonomo potenzialmente in conflitto con il potere giudicante, ma soprattutto perché la scelta del criterio del sorteggio per la composizione della componente togata dei due Consigli superiori (ed anche dei membri togati dell'Alta Corte disciplinare) rende potenzialmente più debole la posizione di garanzia che tali organi sono chiamati a svolgere nell'ambito di funzioni di rilievo costituzionale.

Il principio del sorteggio lascia margini ampi di discrezionalità nella sua attuazione concreta (perché la riforma rinvia alla legge le modalità con cui esso si svolgerà), ma è evidente che l'attribuire al "caso" la scelta dei componenti (con un sorteggio "secco", non mediato da una previa predisposizione di un elenco di candidati idonei) incide gravemente sulla autorevolezza dei membri togati nell'ambito dei due Consigli Superiori previsti. I togati sono ancor più in posizione deteriore – e discriminati – rispetto alla qualità dei componenti non togati, scelti (con un sorteggio "temperato") in un elenco formulato dal Parlamento in seduta comune (senza che in Costituzione si prevedano particolari garanzie, perché l'elenco dei sorteggiabili non venga approvato dalla sola maggioranza governativa, in applicazione del principio generale dell'art. 64 Cost.).

10 – Il criterio del sorteggio costituirebbe l'unico rimedio che si potrebbe utilizzare, per evitare i rischi del condizionamento delle scelte del CSM, legate alle logiche spartitorie delle correnti associative, che hanno afflitto i lavori del CSM.

Ma la scelta del sorteggio (secondo la logica dell'"uno vale uno") implica una concezione dell'autonomia dell'Ordine giudiziario e del ruolo del CSM limitati ad una attività meramente burocratica. Si propone, in altri termini, di interpretare le competenze del CSM come attività meramente amministrative, rispetto alle quali non vi dovrebbe essere alcuna influenza politica (non a caso, nelle proposte già avanzate in passato da Licio Gelli e da Berlusconi, si precisava che il CSM non doveva fare "attività politica").

Il CSM, come organo di autogoverno, non si occupa solo di assunzioni, trasferimenti, valutazioni di professionalità, attribuzione di funzioni (competenze già di per sé da esercitare con la più ampia autonomia, perché legate alla definizione di criteri attinenti alla qualità dei magistrati e della loro capacità ed efficienza), è anche competente a esprimere pareri al Ministro nelle materie riferite all'organizzazione e funzionamento dei servizi relativi alla giustizia, ed anche sui disegni di legge concernenti l'ordinamento giudiziario; inoltre predisporre la relazione al Parlamento sull'amministrazione della giustizia ed attiva le c.d. "pratiche a tutela" per difendere i magistrati offesi od oggetto di intimidazioni.

Sul punto, occorre chiarire che la Magistratura non svolge attività politica di parte; la sua è una legittimazione fondata sulla competenza tecnica, verificata mediante l'accesso con concorso: solo su tale base i magistrati svolgono il ruolo di interpreti della legge cui essi sono soggetti.

Né il magistrato è una mera "bocca della legge", che applica direttamente e immediatamente la lettera delle norme vigenti. Il magistrato, nella sua discrezionalità tecnica, deve interpretare il sistema normativo e deve, in

particolare, collegare le norme delle leggi ordinarie con i principi costituzionali (anche nella loro declinazione a livello europeo e internazionale) di cui debbono necessariamente costituire attuazione.

In base a questa necessità, che si è sviluppata nel sistema democratico definito dai principi della Costituzione, i magistrati hanno espresso al loro interno (nell'ambito delle forme associative che si sono sviluppate a partire dalla metà degli anni sessanta) le linee interpretative che hanno permesso alla Costituzione di essere attuata, nonostante l'inerzia del legislatore nell'adeguare, ai principi di libertà, le norme fasciste previgenti.

11 – I rischi di invasioni di campo dei magistrati sono comunque superabili; non con modifiche dei principi costituzionali che hanno definito il difficile equilibrio tra potere politico e giurisdizione; ma con una legislazione chiara, non alluvionale né contraddittoria, ispirata ai principi costituzionali, in grado di agevolare il compito dei giudici ed evitare sia inammissibili discrezionalità sia erronee decisioni.

Anche su questo piano non occorre toccare i principi costituzionali vigenti, che già consentono l'adozione di norme di legge ordinaria dirette ad impedire che la politica giurisprudenziale dei magistrati assuma la veste di politica di parte (anche dando attuazione e sviluppando il principio di cui all'art. 98, terzo co., C. che permette di limitare la partecipazione dei magistrati alle iniziative dei partiti politici).

12 – L'autonomia interpretativa dei magistrati si collega al sistema delle autonomie pubbliche e private, che costituiscono la base del tessuto democratico che caratterizza il nostro ordinamento costituzionale.

Tutti gli enti ai quali la Costituzione riconosce una posizione di autonomia (e pacificamente il CSM è un organo di rilievo costituzionale cui è attribuita espressamente tale tipo di autonomia) vengono formati da componenti eletti secondo il principio di rappresentanza, che costituisce il fulcro del nostro sistema democratico e del pluralismo che non può non derivarne. Il criterio del "sorteggio" contraddice questo principio fondamentale, ed è di per sé inammissibile.

Si deve anche rilevare l'irrazionalità dell'attribuzione alla sorte della scelta dei magistrati più idonei a svolgere funzioni organizzative. Non tutti i magistrati hanno tali qualità o la disponibilità a svolgere attività di autogoverno complesse e ben diverse da quelle ordinariamente svolte nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali. Ed è carattere comune di tutti gli Ordini professionali che gli organi delegati a gestirne gli aspetti organizzativi siano scelti non per sorteggio, ma mediante sistemi di elezione tra gli appartenenti al relativo Ordine (con garanzie per la rappresentanza di genere, la rappresentanza territoriale e la rappresentanza dei diversi orientamenti nelle politiche di autogoverno di ciascuna di tali associazioni)

Il sorteggio "secco" previsto per la scelta dei membri togati dei due CSM è penalizzante in modo ingiustificato della professionalità e dell'autonomia dell'Ordine giudiziario.

Né si può affermare che per la formazione di alcuni collegi giudicanti (come le Corti di assise, ovvero come il Tribunale dei ministri e la Corte costituzionale nei giudizi di accusa; ma anche per alcune commissioni concorsuali) venga applicato il sistema del sorteggio. Non solo si tratta (salvo che per l'ipotesi delle giurie popolari) di sorteggi riferiti a categorie numericamente limitate di sorteggiabili. È decisivo considerare che, in tutti questi casi, il metodo viene adottato per la formazione di organi chiamati a decidere singoli procedimenti e non a svolgere compiti di autogoverno e funzioni consultive più ampie.

I difetti manifestati in passato dal sistema correntizio, legato alle associazioni dei magistrati, possono agevolmente essere superati e neutralizzati con scelte più oculate nell'ambito del sistema elettorale per la scelta dei componenti togati e con meccanismi di definizione più chiara delle incompatibilità tra il ruolo di magistrato e l'attività politica (od anche con una riduzione del numero dei componenti del CSM).

È comunque pacifico che non è con l'affermazione di un principio eversivo sul piano costituzionale che si può superare una prassi deplorabile, che è stato possibile verificare nelle connivenze di alcuni esponenti della magistratura con gli esponenti di partiti politici che ne volevano influenzare le scelte. Si tratta di gravi anomalie che vanno affrontate con gli strumenti ordinari, espellendo (come nei casi recenti è avvenuto) i responsabili.

Sub c).

13 – La scelta, infine, di introdurre un'Alta Corte disciplinare, che sottrae la competenza allo svolgimento della giurisdizione disciplinare da parte del CSM, è chiaramente diretta a sfiduciare la capacità dei magistrati di rispettare le loro regole deontologiche.

Una sfiducia non giustificata dall'operato della Sezione disciplinare del CSM, che risulta aver svolto in modo efficace la funzione disciplinare, senza che il Ministero della giustizia, titolare dell'azione disciplinare, abbia segnalato disfunzioni o lassismo evidenti.

È comunque dubbia la necessità di espropriare un solo ordine professionale, quale è quello giudiziario, della prerogativa che è riconosciuta a tutti gli ordini professionali di definire, anche attraverso la giurisdizione disciplinare, le regole deontologiche che garantiscono un corretto esercizio delle funzioni pubbliche o di rilievo pubblico svolte dagli appartenenti agli ordini.

L'introduzione dell'Alta Corte disciplinare, come organo esterno al CSM, non implica soltanto una sfiducia nelle capacità di autogoverno dei magistrati, ma esprime la volontà di delegittimarne l'autorevolezza, inserendo nella scelta referendaria valutazioni del tutto discutibili e sommarie sulle qualità dei giudici (come conferma la propaganda concentrata nella denuncia degli esiti di alcuni processi, sui quali si è verificata una non sempre corretta attenzione mediatica).

L'Alta Corte ha una struttura che, come per i due nuovi CSM, prevede l'applicazione del principio del sorteggio "secco" per la componente togata (6 magistrati giudicanti e 3 requirenti; aggiungendo che debbono avere almeno venti anni di esercizio nelle funzioni giudiziarie e svolgere o aver svolto funzioni di legittimità); mentre per i non togati, 3 membri sono nominati dal Presidente della Repubblica (che, a differenza dei Consigli Superiori, non presiede l'Alta Corte) e tre estratti a sorte da un elenco eletto dal Parlamento in seduta comune (con il meccanismo quindi del sorteggio c.d. "temperato").

È evidente che la componente togata dell'Alta Corte (pur maggioritaria nel Collegio: 9 togati rispetto a 6 non togati) mantiene la ridotta autorevolezza che deriva dall'applicazione del principio del sorteggio "secco"; con la singolare compresenza, nell'organo, di magistrati giudicanti e magistrati requirenti (in palese contraddizione con la logica che giustificerebbe la separazione). Si deve aggiungere che, individuando come sorteggiabili esclusivamente i magistrati che abbiano venti anni di esercizio nelle funzioni giudiziarie e in funzioni di

legittimità, si reintroduce una forma di distinzione gerarchica tra chi ha svolto attività giudiziaria nell'ambito della Cassazione rispetto ai giudici di merito.

14 – Ma a queste anomalie strutturali si legano altre più gravi anomalie.

Viene istituito un giudice speciale (in contraddizione con il principio di unità della giurisdizione ordinaria – derogato solo in ipotesi tassative dalla Costituzione vigente), con compiti limitati alla giurisdizione disciplinare dei magistrati ordinari (senza che sia giustificato nei loro confronti questo particolare trattamento; non riservato ai giudici amministrativi, contabili e tributari).

Ed un'anomalia, a rischio evidente di incostituzionalità, si segnala, perché le sentenze dell'Alta Corte, emesse in prima istanza, possono essere impugnate “soltanto” dinanzi alla stessa Alta Corte: con ciò escludendo esplicitamente l'ammissibilità di un ricorso per Cassazione. Si crea così un giudice speciale che giudica delle sue stesse decisioni, senza il controllo (come avviene adesso per le decisioni della Sezione disciplinare del CSM) di un giudice terzo.

Anche con riferimento all'Alta Corte disciplinare si può eccepire che, ai dubbi sulla natura “domestica” che può assumere la Sezione disciplinare del CSM e alla sua terzietà, si potrebbe porre rimedio esplicitando ulteriormente, con legge ordinaria, l'autonomia dei componenti della Sezione disciplinare del CSM rispetto agli altri membri di tale organo.

15 – In conclusione, e riassumendo, le singole proposte di revisione esaminate non incidono sul funzionamento dei processi e tanto meno pongono principi capaci di superare errori o disfunzioni che possono essere denunciate nei singoli procedimenti giudiziari. Si tratta di innovazioni dirette a modificare la struttura organizzativa dell'“ordine giurisdizionale”, che non risolvono in alcun modo i problemi relativi ai tempi e all'efficienza della “giurisdizione”; mentre introducono norme non coerenti e in alcuni casi in palese contraddizione con i principi costituzionali dello Stato di diritto disegnato dai costituenti.

Infatti, l'enfasi posta nell'introdurre come principio costituzionale la c.d. “separazione delle carriere”, non modifica in alcun modo l'attuale situazione, perché la disciplina diversificata delle posizioni di carriera di giudici e pubblici ministeri è già di fatto disposta dalla legge ordinaria, e può essere ulteriormente sviluppata, dallo stesso legislatore ordinario (che potrebbe anche introdurre - come riconosciuto da dottrina e giurisprudenza costituzionale - una distinzione in due diverse sezioni dell'attuale CSM), senza toccare i delicati equilibri costituzionali che prevedono un unico organo di autogoverno della magistratura.

Inserire come principio costituzionale la “carriera” dei magistrati confligge con la norma fondamentale secondo cui i magistrati si differenziano solo per le rispettive “funzioni”; mentre la suddivisione del CSM in tre distinti organi si pone in diretto contrasto con il principio di unità dell'ordine giudiziario e ne indebolisce gravemente (secondo la logica del “*divide et impera*”) l'autonomia e l'indipendenza.

La proposta di scegliere i componenti togati dei tre nuovi organi previsti (CSM dei giudici; CSM dei pubblici ministeri; Alta corte disciplinare) con il metodo del “sorteggio”, secco tra tutti i magistrati, introduce in Costituzione un principio chiaramente contrapposto alla logica della rappresentanza democratica che ispira l'intero sistema costituzionale. È una proposta eversiva, perché il sorteggio attribuisce al caso, e non alla

responsabilità che guida il principio di rappresentanza, la composizione di un organo chiamato ad esprimere l'autonomia e l'indipendenza di un potere costituzionale.

La proposta del sorteggio si lega a un giudizio di sfiducia e un atteggiamento punitivo nei confronti di tutta la magistratura, confermato dalla previsione di un'Alta Corte disciplinare, che si configura come un giudice speciale per i soli magistrati ordinari, sottratto al controllo di legittimità della Corte di Cassazione (che la Costituzione riconosce a tutti gli altri cittadini), che non è presieduto dal Presidente della Repubblica e che, singolarmente (in contraddizione con il principio che si vuole introdurre della separazione), vede presenti nella sua composizione sia i magistrati giudicanti che i magistrati requirenti.

La revisione proposta rinvia alla legislazione ordinaria la sua successiva attuazione; ma non risulta giustificata la decisione di iniziare un percorso di riforma dalla modifica delle norme costituzionali (a meno che non si voglia ottenere un mandato in bianco ad attuare future scelte legislative in una logica di riduzione e condizionamento del ruolo del potere giudiziario).

Si possono, infine, fare due considerazioni di contesto.

La prima: quando il potere politico intende condizionare l'esercizio delle funzioni giurisdizionali, si muove di regola verso la modifica della struttura organizzativa dell'ordine giudiziario. La legge di revisione sottoposta al quesito referendario propone una modifica radicale della struttura di un organo di rilievo costituzionale - il Consiglio Superiore della Magistratura - che venne istituito per garantire l'autonomia sia interna che esterna di tutti i magistrati ordinari (sia giudicanti sia requirenti), con il preciso scopo di sottrarli dalle influenze che gli altri organi dello Stato e i gruppi politici di pressione sono inevitabilmente portati ad esercitare su di loro. Una riforma che altera il punto di equilibrio individuato dai costituenti, mette in opera il primo passo per indebolire il ruolo della magistratura nel suo complesso, quale garante dei diritti dei cittadini nei confronti dell'amministrazione e del potere politico.

La seconda: il voto referendario finisce sempre per assumere un valore ulteriore rispetto alle scelte tecniche su cui il corpo elettorale si è pronunciato (*"magis ut valeat"*).

Un voto favorevole sulla domanda referendaria rafforzerebbe un processo riformatore, non limitato al già grave tentativo di indebolimento del potere giudiziario (di cui la recente approvazione della riforma della Corte dei conti costituisce un sintomo ed una prova) ma che si può sviluppare concretamente, verso proposte (come quella del c.d. "premierato", ora anticipata da un progetto di legge elettorale a forte torsione maggioritaria) dirette a legittimare il prevalere delle maggioranze parlamentari - per il solo fatto che hanno ottenuto il consenso dei cittadini - in danno degli organi costituzionali che, nello Stato di diritto, sono chiamati a effettuare il controllo di legalità contro i possibili arbitri di chi è chiamato temporaneamente a governare.

Il voto negativo sul quesito referendario permette invece di evitare il rischio che, in un simile scenario, il potere giudiziario veda ridotta la sua autonomia e la sua indipendenza, posta dai Costituenti a presidio dei diritti e dei valori costituzionali, che - per definizione - debbono essere condivisi da tutti e non essere decisi con il voto di una maggioranza decisa a demolire gradualmente gli equilibri del nostro Stato costituzionale.