



Breve compendio degli argomenti favorevoli alla riforma costituzionale della magistratura e delle ragioni della loro evidente fondatezza

§.1 VISIONE GLOBALE DELLA RIFORMA

a) La riforma della magistratura non configura alcun progetto autoritario né mira a indebolire l'ordine giudiziario. Essa si colloca nel solco delle democrazie liberali e costituzionali, rafforzando la distinzione dei ruoli e l'equilibrio tra i poteri dello Stato, senza incidere sulle prerogative del Parlamento né determinare la prevaricazione di un potere sugli altri.

1. La separazione delle carriere è un elemento tipico delle democrazie evolute e liberali¹, mentre l'unitarietà della giurisdizione rappresenta una caratteristica propria dei regimi autoritari².
2. La riforma della magistratura non modifica in alcun modo le disposizioni costituzionali che garantiscono la piena autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario da ogni altro potere. Essa afferma espressamente che anche i magistrati della carriera requirente godono della stessa autonomia e indipendenza riconosciuta ai giudici. Si tratta di un dato oggettivo e incontrovertibile, confermato dall'art. 69 dell'ordinamento giudiziario, che disciplina i rapporti tra il Ministro della giustizia e il pubblico ministero e che rimane immutato.

¹ Danimarca, Norvegia, Svezia, Finlandia, Islanda, Paesi bassi, Regno unito, Germania, Portogallo, Stati uniti, Australia, Nuova Zelanda, Giappone, Canada, Svizzera, Austria, Irlanda, Spagna, Francia

² Turchia, Romania, Bulgaria

3. Quanto al premierato, le Camere non hanno neppure avviato il percorso parlamentare di approvazione. Se mai dovesse essere avviata la revisione costituzionale su questo punto, se ne discuterà.

b) Il pubblico ministero resta pienamente autonomo e indipendente da ogni altro potere dello Stato, sottoposto esclusivamente alla Costituzione e alla legge e continuerà quindi a poter indagare i poteri forti.

La riforma non incide sul quadro degli obblighi e delle prerogative del Pm; infatti rimangono invariati l'obbligatorietà dell'azione penale ex art. 112 Cost., l'obbligo di raccogliere elementi di prova anche a favore dell'indagato ex art. 358 c.p.p., nonché la collocazione del pubblico ministero all'interno di un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere, ai sensi dell'art. 104 Cost.

L'assetto costituzionale e ordinamentale continuerà pertanto a garantire lo svolgimento di indagini effettive, imparziali e non condizionate, anche in procedimenti che dovessero coinvolgere interessi rilevanti o soggetti dotati di particolare forza economica o istituzionale. Non si determinerà alcuna alterazione dell'equilibrio tra i poteri dello Stato, né alcuna compressione delle garanzie democratiche o della tutela dei cittadini, che resteranno presidiate dalle più solide norme costituzionali dell'ordinamento.

c) L'attuazione della riforma avverrà nel rispetto delle ordinarie procedure parlamentari e dei principi costituzionali.

Qualora i tempi non consentissero una disciplina attuativa immediatamente compiuta, l'ordinamento prevede strumenti idonei a garantire un passaggio ordinato al nuovo regime, anche attraverso norme transitorie. È inoltre possibile, ove necessario, una proroga della durata in carica del Consiglio Superiore della Magistratura, come già avvenuto nel 2014, da luglio a settembre, perchè il parlamento non aveva eletto la componente laica.

In ogni caso, le leggi attuative dovranno necessariamente conformarsi ai principi fissati dalla riforma costituzionale e resteranno soggette al controllo di legittimità della Corte costituzionale. Questo assetto rappresenta la più solida garanzia di equilibrio istituzionale e di rispetto delle prerogative parlamentari.

d) La riforma rafforza l'autonomia e l'indipendenza della magistratura e non presenta alcuna continuità con ipotesi o programmi estranei ai principi dello Stato costituzionale di diritto.

Essa, diversamente dai disegni di legge Gelli, Berlusconi o Craxi, esclude qualsiasi forma di subordinazione del pubblico ministero al potere esecutivo e mantiene una netta separazione tra funzione giudicante e funzione

requirente, entrambe collocate all'interno di un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere dello Stato.

La separazione delle carriere costituisce, del resto, un modello ampiamente diffuso nelle democrazie liberali ed evolute ed è stata sostenuta nel tempo da autorevoli esponenti del pensiero giuridico e democratico. Essa è coerente con un sistema che tutela l'indipendenza del giudice e l'imparzialità della decisione, senza comprimere le garanzie del pubblico ministero.

Il principio della separazione delle funzioni va inteso, in questa prospettiva, come divieto di commistione tra funzione requirente e funzione giudicante, già sostanzialmente recepito dall'ordinamento, e non come forma di controllo politico sulla giurisdizione.

e) L'equilibrio tra i poteri dello Stato rimane pienamente preservato.

Poiché la riforma non incide sulla totale autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario sancita dall'art. 104 della Costituzione, non potrà in alcun modo intaccare la separazione dei poteri dello Stato.

Il principio di uguaglianza dei cittadini davanti alla legge è garantito dall'obbligatorietà dell'azione penale prevista dall'art. 112 Cost., che resta invariata, e dall'assetto ordinamentale del pubblico ministero, chiamato ad esercitare le proprie funzioni nel rispetto esclusivo della legge.

La separazione delle carriere, inoltre, rafforza l'indipendenza del giudice perché lo rende finalmente pienamente libero, non più solo dall'esterno come oggi, ma anche dall'interno, sottraendo la sua progressione professionale a possibili interferenze derivanti dalla valutazione di magistrati appartenenti a funzioni diverse. Ne derivano un aumento della credibilità, della qualità e dell'autorevolezza della decisione giudiziaria, con un conseguente rafforzamento della fiducia dei cittadini nella giurisdizione.

§ 2. IL PUBBLICO MINISTERO

a) Il pubblico ministero esercita la funzione requirente nel rispetto dei principi di legalità, imparzialità e obbligatorietà dell'azione penale, rimanendo sottoposto esclusivamente alla Costituzione e alla legge.

La riforma non modifica i suoi obblighi normativi, a partire dall'art. 358 c.p.p., che impone al pubblico ministero di svolgere accertamenti anche a favore della persona sottoposta alle indagini, né incide sul principio dell'obbligatorietà dell'azione penale sancito dall'art. 112 Cost.

Il pubblico ministero non deve avere, oggi come domani, alcun interesse a perseguire un innocente. La sua funzione dev'essere orientata all'accertamento dei fatti e all'esercizio dell'azione penale solo in presenza di un solido compendio probatorio, nel rispetto dei principi di lealtà istituzionale e di corretto esercizio del potere punitivo dello Stato.

La separazione delle carriere rafforza ulteriormente il sistema delle garanzie, poiché assicura che l'operato del pubblico ministero sia sottoposto al controllo di un giudice effettivamente terzo, imparziale, autonomo e indipendente, privo di condizionamenti interni ed esterni. Ne deriva un rafforzamento della funzione di garanzia del giudice e una più efficace razionalizzazione del processo.

b) Il pubblico ministero non è e non può essere sottoposto al potere esecutivo.

La riforma non incide in alcun modo sulle disposizioni costituzionali che garantiscono la sua piena autonomia e indipendenza, sia sotto il profilo della carriera, sia con riferimento all'esercizio dell'azione penale.

Qualsiasi ipotesi di subordinazione del pubblico ministero all'esecutivo richiederebbe una distinta e autonoma revisione costituzionale, attraverso il procedimento aggravato previsto dall'art. 138 Cost. In assenza di tale revisione, l'assetto delle garanzie resta immutato.

Il quadro normativo vigente conferma che l'autonomia del pubblico ministero è oggi garantita negli stessi termini in cui lo sarà dopo la riforma. Le scelte di priorità nell'azione penale attualmente già esistenti, introdotte dalla riforma del 2021, senza obiezioni da alcuna parte, non hanno mai inciso sull'indipendenza funzionale del pubblico ministero, né introdotto forme di eterodirezione politica.

c) La riforma non prevede, né direttamente né indirettamente, alcuna modifica dello status costituzionale del pubblico ministero in senso subordinato al potere esecutivo.

Ogni eventuale intervento di tal genere richiederebbe una nuova revisione costituzionale, soggetta a un complesso iter parlamentare e, se del caso, a referendum confermativo.

La separazione tra funzione giudicante e funzione requirente è, peraltro, un modello diffuso nelle democrazie liberali ed evolute, senza che ciò abbia comportato compressioni delle garanzie democratiche o del controllo di legalità. Al contrario, l'esperienza comparata dimostra che tale assetto è pienamente compatibile con uno Stato di diritto.

In questa prospettiva si collocano anche le Linee guida ONU³ che, in occasione del VIII Congresso sulla Prevenzione del Crimine e il Trattamento dei Criminali, al punto 10, hanno affermato espressamente il principio della rigorosa separazione tra funzioni giudiziarie e funzioni requirenti, a conferma della coerenza della riforma con gli standard internazionali.

^{3 3} <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/guidelines-role-prosecutors>

d) La separazione delle carriere non incide sugli obblighi del pubblico ministero né sui criteri di valutazione del suo operato, che restano ancorati al rispetto della legge e delle regole processuali.

La cosiddetta "cultura della giurisdizione" è propria del giudice, cui spetta la funzione di decisione imparziale del conflitto. Il pubblico ministero, come ogni altro soggetto del processo, è invece chiamato a una cultura della legalità, intesa come rigoroso rispetto delle regole e delle garanzie.

In uno Stato liberale, giudice e pubblico ministero non condividono una medesima funzione, ma svolgono ruoli distinti e fisiologicamente confliggenti. Il giudice rappresenta il limite al potere del pubblico ministero e la garanzia dei diritti dell'indagato o imputato, che costituisce il soggetto debole del procedimento penale. Nelle aule di giustizia non si combatte la criminalità: si giudicano i reati.

e) Il rapporto tra pubblico ministero e polizia giudiziaria rimane invariato.

L'art. 109 della Costituzione, secondo cui l'autorità giudiziaria dispone direttamente della polizia giudiziaria, non è oggetto di alcuna modifica. La riforma non altera né la posizione del pubblico ministero, né i meccanismi di controllo e direzione dell'attività investigativa.

Ogni valutazione sull'effettivo equilibrio tra pubblico ministero e polizia giudiziaria attiene all'attuazione concreta delle norme vigenti e non all'assetto costituzionale, che resta immutato.

§ 3. ART. 111 COST.

a) Il dato statistico relativo alle assoluzioni non costituisce un parametro attendibile per valutare la giustizia o l'ingiustizia del processo penale.

Infatti, le percentuali comunemente richiamate includono indistintamente ogni forma di proscioglimento e non si riferiscono esclusivamente alle assoluzioni nel merito, essendo quindi fortemente influenzate da decisioni obbligate e non frutto di adesione del Giudice alla tesi difensiva. Vi rientrano, a titolo esemplificativo, pronunce fondate su mancanza di condizioni di procedibilità, estinzione del reato per prescrizione, condotte riparatorie, particolare tenuità del fatto, esito positivo della messa alla prova.

Il dato, inoltre, non distingue tra procedimenti celebrati davanti al Tribunale monocratico, ove si giudicano fatti di minore gravità e l'accusa è spesso rappresentata da vice procuratori onorari, e quelli davanti al Tribunale collegiale, ove l'intervento del pubblico ministero togato è strutturalmente più incisivo.

In ogni caso, la percentuale di assoluzioni è strutturalmente inconferente rispetto al tema della separazione delle carriere. In prospettiva, essa potrebbe aumentare o diminuire senza che ciò incida sul principio in discussione: il rafforzamento della terzietà del giudice può determinare sia una maggiore severità nel vaglio dell'accusa, sia un più prudente esercizio dell'azione penale da parte del pubblico ministero.

Il tema centrale, infatti, non riguarda l'esito finale del processo, ma il rapporto tra giudice e pubblico ministero nella fase delle indagini preliminari, ove si concentrano decisioni ad alto impatto sui diritti fondamentali, quali l'adozione di misure cautelari personali e reali, le autorizzazioni alle intercettazioni e le proroghe delle indagini.

b) La terzietà del giudice è un principio ordinamentale, non riducibile a una mera regola funzionale interna al processo.

Essa costituisce un profilo strutturale della funzione giurisdizionale, distinto e più ampio rispetto al concetto di imparzialità, e attiene alla posizione stessa del giudice nell'ordinamento.

La Corte costituzionale ha chiarito che la terzietà connota essenzialmente tanto la funzione giurisdizionale quanto la posizione del giudice, distinguendola da quella degli altri soggetti pubblici, e rappresenta una condizione imprescindibile per l'effettività del diritto di azione e di difesa in giudizio (Corte cost., sent. n. 134 del 2002, richiamata da Corte cost., sent. n. 91 del 2023).

In una democrazia liberale matura, il processo penale realizza la propria funzione garantista solo se accusa e difesa sono poste sullo stesso piano davanti a un giudice realmente terzo. Tale equilibrio non può essere pienamente assicurato fintanto che pubblico ministero e giudice restano legati da un rapporto di colleganza ordinamentale e da un comune organo di governo autonomo.

c) Il principio di parità delle parti davanti al giudice costituisce un presidio essenziale dello Stato di diritto.

Il fatto che l'accusa sia espressione della pretesa punitiva dello Stato non giustifica alcuna compressione della parità processuale. La diversità dei compiti e delle responsabilità di accusa e difesa non legittima un'asimmetria strutturale nel rapporto con il giudice.

Al contrario, proprio tale diversità impone l'adozione di presidi ordinamentali effettivi, volti a garantire che il giudice resti estraneo a qualsiasi logica di identificazione con la funzione requirente. La separazione delle carriere risponde a questa esigenza, assicurando una giurisdizione di conflitto nella quale il giudice rappresenta il limite al potere punitivo dello Stato.

d) L'introduzione dell'art. 111 Cost. nel 1999 non esaurisce le esigenze di adeguamento dell'ordinamento giurisdizionale ai principi del giusto processo.

La scelta storica di intervenire esclusivamente su tale disposizione non preclude, ma anzi rende oggi necessario, un completamento coerente della riforma sul piano ordinamentale.

A oltre venticinque anni dalla revisione costituzionale, la persistenza di una cultura condivisa tra giudici e pubblici ministeri, improntata a una comune visione della persecuzione penale, evidenzia l'incompletezza dell'intervento del 1999. Ne deriva l'esigenza di dare piena attuazione ai principi del giusto processo attraverso la separazione anche organizzativa delle magistrature giudicante e requirente, in una prospettiva autenticamente liberale.

e) La distinzione delle funzioni non equivale alla separazione delle carriere e dei rispettivi assetti di governo.

Il tema dei passaggi di funzione è logicamente e giuridicamente distinto da quello dell'organizzazione ordinamentale della magistratura e non può essere utilizzato per eludere il nodo centrale della riforma.

L'istituzione di distinti organi di governo autonomo risponde all'esigenza di evitare che il pubblico ministero possa incidere, direttamente o indirettamente, sulla carriera del giudice e di contrastare una cultura della colleganza che assimila funzioni e finalità tra chi accusa e chi giudica.

L'obiettivo è affermare un modello nel quale il giudice sia nettamente distinto dal pubblico ministero e svolga una giurisdizione di conflitto, rappresentando il limite al potere d'accusa e la garanzia dei diritti del cittadino sottoposto a procedimento penale.

Non a caso, nelle democrazie liberali consolidate, giudici e pubblici ministeri appartengono a organizzazioni separate; in molte di esse, poi, i ruoli della magistratura sono alimentati in modo significativo anche da avvocati e, a determinate condizioni, il passaggio di funzioni è consentito ed anzi ritenuto normale e positivo. Ciò conferma che la separazione delle carriere è pienamente compatibile con un ordinamento garantista ed evoluto.

§ 4. SORTEGGIO DEI CSM

a) Il sorteggio dei componenti togati del CSM costituisce uno strumento necessario per spezzare il dominio delle correnti e ripristinare criteri di merito nelle scelte di carriera e negli incarichi direttivi.

La proposta del sorteggio nasce all'interno della stessa magistratura ed è stata avanzata ben prima dello scandalo Palamara, trovando nel tempo un consenso significativo anche in seno all'ANM, proprio come risposta alla degenerazione correntizia, al punto che nel 2020 la corrente di maggioranza di Anm (M.I.), lo propose, sia pure nella forma del sorteggio temperato; così come, nel 2022, il sorteggio è stato oggetto di un sondaggio interno ad Anm che lo individuava come strumento per risolvere la degenerazione delle

correnti. In quell'occasione il 42% dei votanti, percentuale assai rilevante, si esprime a favore).

Negli anni il CSM è divenuto il luogo di esercizio di un potere correntizio strutturato, fondato su vere e proprie campagne elettorali interne, logiche di appartenenza e accordi spartitori. Tale sistema ha consegnato alle correnti il controllo delle carriere e della disciplina dei magistrati, integrando, se non sostituendo, il criterio del merito con quello della fedeltà associativa.

Ne consegue che il CSM non è più un organo terzo che finisce con il rispondere a logiche spesso opache e indecifrabili. Basterebbe soffermarsi sulla lottizzazione perfino dei tavoli della buvette, delle addette alle pulizie e persino degli autisti, riferita pubblicamente dal Prof. Zanon, per comprendere il punto di non ritorno raggiunto dalla degenerazione correntizia. È chiaro, infatti, che ogni corrente avrà interesse a collocare i propri associati nei posti chiave, vuoi all'apice di uffici giudiziari, vuoi in posti contigui alla politica, come quelli ricoperti dai magistrati fuori ruolo (al 02 aprile 2025 avevamo 214 magistrati fuori ruolo e, di questi, ben 95 erano collocati al Ministero di Giustizia, di cui 38 con ruoli apicali).

Del resto, le ripetute riforme dei sistemi elettorali, susseguitesisi nel tempo, almeno 8 volte (da ultimo nel 2022 con la Cartabia), non hanno inciso su questo assetto, che è rimasto sostanzialmente immutato. Il sorteggio si presenta, dunque, come l'unico rimedio realmente idoneo a interrompere questo circuito chiuso di potere.

b) Il CSM è un organo di garanzia costituzionale a composizione mista, non un organo di rappresentanza politica.

Il suo compito non è rappresentare sensibilità o correnti della magistratura, bensì garantire l'autonomia e l'indipendenza dell'ordine giudiziario da ogni altro potere, e quindi anche da condizionamenti interni.

I componenti eletti al CSM non rappresentano i loro elettori in senso politico, al contrario dovrebbero essere del tutto indipendenti per esercitare correttamente le loro funzioni. La Corte costituzionale ha chiarito che il CSM non fa parte dell'ordine giudiziario e non lo rappresenta (Corte cost., sent. n. 142 del 1973).

L'idea del CSM come "parlamentino dei magistrati" è il frutto di una teorizzazione di parte della magistratura (Magistratura democratica) risalente alla fine degli anni '60, inizio anni '70, che ha soppiantato il disegno del Costituente, trasformando il CSM da organo di garanzia del tutto indipendente da ogni condizionamento sia da parte di altri poteri dello Stato che da parte della magistratura stessa, a "Parlamentino dei magistrati".

È appena il caso di ricordare che il fatto che i componenti (togati e laici) siano eletti, non vuole dire che abbiano una funzione di rappresentanza degli elettori; anche i giudici della Corte Costituzionale sono eletti per un quinto dal Parlamento tra avvocati e professori e per un quinto tra le magistrature superiori e cionondimeno, ovviamente, sono e devono essere del tutto indipendenti.

c) Il sorteggio è compatibile con i principi europei in materia di indipendenza della magistratura.

Le indicazioni provenienti dall'ordinamento europeo, che, comunque, non si applicano ai requirenti (esclusi espressamente dalle "Recommendation CM/REC (2010) 12 of the committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities"⁴), a ben vedere costituiscono linee di principio e non vincoli normativi immediatamente cogenti.

La scelta del sorteggio si impone alla luce delle gravi degenerazioni correntizie emerse negli ultimi anni, che la stessa magistratura non è riuscita a contrastare efficacemente. Come ricordato dal Presidente della Repubblica, tali degenerazioni hanno prodotto un "coacervo di manovre nascoste, di tentativi di screditare altri magistrati, di millantata influenza, di pretesa di orientare inchieste e condizionare eventi, di convinzione di poter manovrare il CSM, di indebita partecipazione di esponenti di un diverso potere dello Stato..." manifestatasi "in totale contrapposizione con i doveri basilari dell'Ordine Giudiziario e con quel che i cittadini si aspettano dalla Magistratura" (Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella all'Assemblea plenaria straordinaria del Consiglio Superiore della Magistratura, Roma 21 giugno 2019).

d) Il sorteggio spezza il vincolo di dipendenza personale e correntizia e riduce drasticamente le logiche di scambio.

Il componente sorteggiato non deve rispondere a elettori, capi corrente o gruppi organizzati. Viene meno il rapporto di do ut des che caratterizza il sistema elettivo e che ha alimentato clientele e accordi opachi.

L'ipotesi che anche i sorteggiati possano dar vita a nuove forme di aggregazione non costituisce un argomento decisivo contro il sorteggio, ma semmai conferma la necessità di sottrarre il CSM a strutture organizzate di potere che oggi operano in modo stabile e sistemico.

e) Il sorteggio può essere legittimamente "temperato" dal legislatore ordinario attraverso la previsione di requisiti di professionalità e criteri selettivi.

La formulazione costituzionale non impone un sorteggio indiscriminato tra tutti i magistrati, ma prevede solo che i togati "sono estratti a sorte..." "per due terzi, rispettivamente, tra i magistrati giudicanti e i magistrati inquirenti, nel numero e secondo le procedure previsti dalla legge". Senza alcuna ulteriore precisazione. Se la revisione costituzionale avesse voluto imporre al legislatore ordinario un sorteggio senza alcuna distinzione

⁴ Pag. 10 punto 27: "Not less than half the members of such councils should be judges chosen by their peers from all levels of the judiciary and with respect for pluralism inside the judiciary"

avrebbe previsto: "sono estratti a sorte.... tra tutti i magistrati...". Dunque il riferimento alle modalità e alle procedure previste dalla legge consente di delimitare la platea dei sorteggiabili, introducendo requisiti quali l'esperienza professionale, il superamento di un numero minimo di valutazioni di professionalità, criteri di equilibrio territoriale e di genere.

f) *Il sorteggio temperato dei componenti laici rafforza l'indipendenza del CSM anche rispetto ai partiti politici.*

La selezione di una platea ampia di candidati, seguita dal sorteggio, spezza il vincolo diretto tra il singolo componente e il partito che lo ha indicato, imponendo la scelta di figure autorevoli, indipendenti e trasversalmente accettabili.

Tutti i candidati dovranno essere "accettabili" per tutti i partiti e dunque avere requisiti minimi di autorevolezza e indipendenza, esattamente come avviene in caso di elezione dei giudici della Corte Costituzionale.

In tal modo, i togati non rispondono più alle correnti e i laici non rispondono più ai partiti, realizzando pienamente la funzione del CSM come organo di garanzia.

g) *Il sorteggio favorisce la selezione dei dirigenti giudiziari sulla base del merito.*

Venendo meno le logiche di appartenenza, si interrompe il meccanismo delle valutazioni "piatte" e uniformemente positive, funzionali alla successiva spartizione degli incarichi fra le correnti. Le scelte sui capi degli uffici potranno finalmente fondarsi esclusivamente su criteri di competenza, capacità organizzativa e autorevolezza.

h) *Ogni magistrato possiede le competenze necessarie per svolgere le funzioni di componente del CSM.*

- 1. L'ordinamento giudiziario è materia di concorso per l'accesso in magistratura, ogni magistrato deve conoscerlo e ogni magistrato chiamato a ricoprire il ruolo di componente del CSM ha l'onere di approfondirne in modo adeguato la conoscenza esattamente come avviene quando viene chiamato a svolgere una delle tante diverse funzioni che caratterizzano la vita professionale dei magistrati; perpetuando questo principio si dovrebbe ritenere che i componenti laici non debbano poter far parte del consesso mentre invece, addirittura il ruolo di vicepresidente, è ricoperto proprio da un laico. L'approfondimento delle competenze è un onere connotato all'assunzione di qualsiasi nuova funzione.*
- 2. Tutti i magistrati accedono alla magistratura dopo aver superato un concorso la cui commissione esaminatrice è formata da componenti sorteggiati. Nessuno se n'è mai lamentato affermando che i sorteggiati siano inidonei alla funzione.*
- 3. L'idea che le correnti selezionino i candidati più preparati è smentita proprio dal fatto che la magistratura ritiene che gli eletti siano dei rappresentanti*

politici di un CSM trasformato in "Parlamentino dei magistrati"; è evidente che la selezione avviene tra soggetti individuati come i più "rappresentativi" all'interno della corrente stessa. Tutto ciò ha poco o nulla a che fare con il comprovato possesso di superiori competenze tecniche in materie ordinamentali. Se il tema fosse quello delle competenze tecnico-giuridiche sarebbero individuati tramite una selezione per titoli ed esami, cosa che nessuno ha mai neppure immaginato fino ad oggi.

i) Il CSM non è, né deve essere, un organo di rappresentanza della magistratura, ma un organo di garanzia.

La sua trasformazione in un centro di mediazione politica interna è l'effetto della torsione imposta dall'egemonia culturale di una parte della magistratura che ha completamente tradito l'intento del Costituente, trasformandolo in un organo politico. Il sorteggio consente di ricondurre il CSM alla sua funzione originaria.

j) Le correnti possono continuare a svolgere una funzione culturale senza esercitare potere di governo.

Come associazioni di elaborazione ideale e giuridica, le correnti potranno tranquillamente riprendere la loro funzione di elaborazione culturale, come ogni altra associazione culturale, da tempo abbandonata per perseguire logiche di spartizione che hanno offuscato il criterio del merito; ciò che deve cessare è il loro ruolo di partiti interni deputati alla spartizione degli incarichi e al controllo del CSM.

k) L'eliminazione delle nomine "a pacchetto" non ha inciso sul dominio correntizio.

Le "nomine a pacchetto" non ci sono più dalla riforma del regolamento del CSM del 2016, quando vice Presidente era Vietti, quindi ben prima della riforma Cartabia (in vigore dal 2022) ma la loro eliminazione, più che giusta perché rappresentavano una prassi indecorosa e indegna di un paese civile, non ha impedito al correntismo di continuare a pilotare le nomine dei capi degli uffici esattamente come prima, com'è chiaramente emerso dallo "scandalo Palamara", venuto agli onori della cronaca nel 2019, quindi ben tre anni dopo. Del resto, significative in tal senso sono state le dimissioni del Dr. Di Matteo – esponente fra i più noti della magistratura italiana – che nello scorso mese di ottobre ha pubblicamente dichiarato di lasciare l'Anm perché "non mi sento parte di un'associazione all'interno della quale continuano a trovare spazio logiche di appartenenza correntizia"

l) Il basso tasso di annullamento delle decisioni del CSM in sede amministrativa non è indice di correttezza sostanziale delle scelte.

L'ampia discrezionalità riconosciuta al CSM consente di motivare soluzioni opposte con eguale apparente coerenza. Anche l'ultimo Testo Unico sulla dirigenza giudiziaria, approvato nel dicembre 2024, ha ripetuto lo stesso schema, lasciando mani libere al CSM, malgrado vi fosse un'altra proposta

(sostenuta da UNICOST, MD e dai laici), che voleva stabilire regole più rigide, chiare, predeterminate e trasparenti per le scelte dei ruoli direttivi e semidirettivi.

In ogni caso, tutti gli incarichi di maggior rilievo, come ad esempio quello di primo Presidente, di Presidente aggiunto, di Procuratore generale della Corte di Cassazione, di Procuratore capo di Roma ed altri ancora, hanno visto nomine annullate. Un dato ancora più significativo è quello del sistematico ricorso al Tribunale Amministrativo da parte dei candidati esclusi, indice del fatto che sono gli stessi magistrati a non nutrire fiducia nell'operato del CSM di cui non sono disposti ad accettare le decisioni, alle quali evidentemente non riconoscono alcuna autorevolezza, ben consapevoli del fatto che siano il frutto di accordi correntizi.

m) La separazione dei CSM non riduce il confronto, ma rafforza l'effettività delle valutazioni.

Le valutazioni di professionalità oggi risultano largamente ineffettive, poiché i valutatori sono eletti dai valutati e quindi sono in palese conflitto di interessi. I risultati sono sotto gli occhi di tutti: oltre il 99% delle valutazioni di professionalità risulta positivo. Un CSM formato da componenti indipendenti in quanto sorteggiati non sarà più orientato a valutazioni di comodo assunte per non scontentare gli elettori.

2. Nel sistema correntizio e dunque anche all'interno del CSM, formato secondo la volontà delle correnti, i pm hanno una forte e innegabile influenza. Ne è prova evidente il fatto che, malgrado i pm siano numericamente circa un quarto dei giudici, dal 2000 ad oggi, in undici dei quindici mandati della dirigenza del sindacato delle toghe, la presidenza è stata assegnata proprio a pubblici ministeri e lo stesso è avvenuto quanto all'incarico di segretario generale. Il numero dei pm che ha guidato negli ultimi venticinque anni l'anm è, dunque, più che doppio rispetto a quello dei giudici e lo stesso vale per la segreteria generale, malgrado - come detto - i pm siano numericamente circa quattro volte di meno.

n) Il sorteggio consente di superare l'attuale sistema di valutazioni meramente formali.

L'indipendenza dei componenti è il presupposto per interrompere la prassi delle valutazioni quasi unanimemente positive e restituire serietà al sistema.

o) Il correntismo è un fenomeno strutturale e persistente, non un episodio isolato.

1. Le testimonianze istituzionali e le dichiarazioni di magistrati che hanno ricoperto ruoli apicali dimostrano che le logiche di appartenenza continuano a incidere profondamente sui percorsi di carriera, ben oltre singole vicende personali.

È sufficiente prendere atto delle parole del Presidente della Repubblica per rendersi conto dell'assoluta impossibilità di sostenere seriamente che il

problema del correntismo sia nato con Palamara e sia finito col lui (si veda paragrafo 4 punto c) 2.).

- 2. Lamberto Dini, Presidente del Consiglio dei Ministri dal gennaio 1995 al maggio 1996 ha affermato di essere salito al Colle e di avere rappresentato al Presidente della Repubblica: "...che c'era un Consiglio superiore della magistratura dominato dalle correnti politiche e che c'era la necessità di riformarlo per renderlo più indipendente. E poi affrontai il tema della separazione delle carriere dei magistrati». Quando Dini parlò di CSM dominato dalle correnti il Dott. Palamara non era neppure magistrato, dato che ha preso le sue prime funzioni come sostituto procuratore a Palermo nel 1997.*
- 3. Che dopo sia cambiato qualcosa è una "favola" smentita anche da chi ora ricopre l'incarico di componente del CSM: bastano le parole pronunciate dal Dott. Andrea Mirenda al Congresso UCPI di Catania del 26-28 settembre 2025, il quale ha affermato che il percorso di carriera avviene: "Per lo più, diciamolo chiaro, non per merito, per impegno quotidiano. Anzi... Si accede attraverso la genuflessione alla corrente."*
- 4. Lo stesso Dott. Nino Di Matteo si è dimesso il 21 ottobre di quest'anno affermando: "Non mi sento parte di un'associazione all'interno della quale continuano a trovare spazio logiche di appartenenza correntizia e di opportunità politica che non ho mai condiviso e che, in passato, anche da membro del Consiglio superiore della magistratura, ho cercato in tutti i modi di contrastare" (il Dott. Di Matteo è stato membro del CSM dal 2019 al 2023).*

p) La disciplina degli organi di governo delle magistrature amministrativa e contabile è rimessa al legislatore ordinario.

Gli organi di governo dei magistrati amministrativi o contabili non sono disciplinati dalla Costituzione ma dalla legge ordinaria. L'eventuale estensione del sorteggio a tali ambiti potrà essere valutata in quella sede.

q) Il peso delle correnti non dipende dal numero degli iscritti, ma dal loro controllo del meccanismo elettorale.

Il punto non è quanti siano iscritti alle correnti, ma che le correnti determinino l'elezione di tutti i componenti togati del CSM. Senza l'appoggio di una corrente, l'elezione al CSM è di fatto preclusa, a conferma della natura oligarchica dell'attuale sistema (nell'attuale CSM l'unico non eletto grazie ad una corrente è il Dott. Andrea Mirenda su venti componenti togati).

r) L'elevato numero di decisioni unanimi del CSM è il risultato di accordi correntizi preventivi.

La compattezza del voto non è indice di condivisione imparziale, ma l'esito di una spartizione già definita prima della deliberazione.

La rigorosa regola dell'appartenenza è resa evidente dal fatto che tutti i componenti della stessa corrente votano immancabilmente compatti nello stesso modo, come se fossero un partito (e, comunque, come dato storico, si rammenti che l'attuale Primo Presidente della Corte di Cassazione è stato eletto con 14 voti a 13).

s) Il legislatore ordinario potrà garantire adeguati momenti di raccordo tra i due CSM.

Per le valutazioni e per gli aspetti organizzativi comuni, il legislatore ordinario potrà prevedere forme di coordinamento che assicurino coerenza e confronto, senza compromettere l'autonomia e l'indipendenza delle rispettive funzioni.

§ 5. ALTA CORTE

a) Qualità della composizione

- 1. L'aver superato almeno quattro valutazioni di professionalità, unitamente al fatto di svolgere o aver svolto funzioni di legittimità, costituisce garanzia dell'alto profilo dei giudici disciplinari e della loro capacità ed esperienza.*
- 2. Non si configura alcun ritorno a una magistratura gerarchizzata: la funzione svolta è giurisdizionale, non amministrativa, e pertanto parlare di gerarchia è improprio.*

b) Organo misto: requirenti e giudicanti

- 1. La presenza dei PM è prevista come giudici naturali del disciplinare; principio già consolidato in altri contesti costituzionali, come i tribunali militari.*
- 2. La competenza dei giudici togati nel disciplinare dei PM garantisce un controllo efficace, evitando l'autoreferenzialità che si avrebbe se la funzione rimanesse esclusivamente in capo al CSM dei PM*

c) Competenza limitata alla magistratura ordinaria

La Costituzione disciplina esclusivamente il disciplinare della magistratura ordinaria, non anche delle altre magistrature.

d) Sorteggio dei componenti

- 1. Il sorteggio dei componenti dell'Alta Corte risponde alla esigenza di sottrarre il giudice al rapporto di rappresentanza con chi è giudicato.*

2. *Giudici sorteggiati sono già previsti in contesti simili: gli aggregati alla Corte costituzionale (giudice penale del Presidente della Repubblica), Tribunale dei ministri, Corte d'assise.*

e) Conoscenza del contesto professionale nella funzione disciplinare

1. *I magistrati giudicanti sono scelti tra colleghi con esperienza e qualità comprovate, avendo svolto funzioni di legittimità.*
2. *I giudizi si basano sugli atti processuali, non su esperienze empiriche dirette; non vi è alcuna necessità che il giudicante abbia esperienze "dirette" del comportamento del magistrato sotto processo.*
3. *La sezione disciplinare del CSM è già separata dalle funzioni di amministrazione e valutazione, come previsto dall'art. 3, Legge n.195/1958 e la ratio è che la sezione disciplinare esercita una funzione giurisdizionale che deve restare separata dalle funzioni amministrative e gestionali che hanno a che fare con la valutazione del magistrato.*

f) Equilibrio di giudizio

Tutti i magistrati sono capaci di giudicare i colleghi, essendo abituati a valutare i cittadini secondo legge; nessuna forma di responsabilità oggettiva è prevista nella riforma che potrebbe essere introdotta solo con una modifica degli addebiti disciplinari introdotta da legge ordinaria.

g) Archiviazioni e ruolo del Ministro

L'eventuale mancata impugnazione delle archiviazioni da parte del Ministro della Giustizia non incide sulla funzione istitutiva dell'Alta Corte le cui finalità sono quelle di evitare una giustizia domestica. Questa eventuale inerzia, però, dimostra un'evidente sudditanza del Ministro della giustizia al potere della magistratura.

h) Percentuali di assoluzione/condanna

L'apparente elevato numero di condanne rispetto al francese è falsato: questo dato infatti non involge tutte le archiviazioni pre-disciplinari del Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione, generando discrezionalità non trasparente, perfettamente assimilabile al sistema vigente durante il fascismo.

i) Ricorso in Cassazione

La norma consente due diverse interpretazioni, una secondo la quale il ricorso in Cassazione è escluso ed un'altra secondo cui il settimo comma dell'art.105 riformato disciplinerebbe solo l'impugnazione contro le decisioni di prima istanza, lasciando intatta la previsione dettata dal settimo comma l'art. 111, secondo il quale tutte le sentenze sono ricorribili per Cassazione per violazione di legge che si applicherebbe alle decisioni di secondo grado della stessa Alta Corte. Ove si dovessero verificare ipotesi di violazione

dell'art. 111 comma 7, è evidente che sarà la Corte Costituzionale a chiarirne la corretta lettura.

j) La composizione delle giurisdizioni speciali

È ben possibile istituire una giurisdizione speciale con legge di revisione costituzionale, come quella in esame, essendo previsto il divieto per il legislatore ordinario. D'altra parte, già oggi la sezione disciplinare del CSM è un giudice speciale previsto, appunto, dalla Costituzione.

k) Composizione dei collegi

- 1. Dipenderà dalle leggi di attuazione; ma se su quindici componenti, nove sono togati e solo sei laici, appare, dunque, improbabile, oltre che illogico che vi potranno essere collegi con prevalenza di laici. E comunque, per la CEDU, organo sovraordinato, non vige il principio della prevalenza dei pari (sentenza Grande Camera, Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugal, 6 novembre 2018).*
- 2. Peraltro, anche l'attuale previsione costituzionale non regola la composizione della sezione disciplinare del CSM. L'art. 105 della Costituzione si limita ad affermare che tra le competenze del Consiglio vi è anche quella disciplinare, senza nulla aggiungere a riguardo e dunque, astrattamente, anche oggi consentirebbe l'istituzione con legge ordinaria di un collegio composto da soli laici.*

l) Quorum deliberativo e ruolo dei laici

L'Alta Corte sarà composta per 2/3 da magistrati e la riforma non indica alcun quorum deliberativo che sarà stabilito dalle leggi attuative.

E comunque attualmente, la Sezione Disciplinare del CSM delibera a maggioranza (art.6 legge 195/1958).

m) Indipendenza dalla politica

Magistrati e laici, tramite sorteggio "secco" o "temperato", saranno liberi da vincoli correntizi o politici.

Non vi è alcun appiglio normativo per affermare che vi sia subordinazione alla politica.

n) Uso corretto dello strumento disciplinare

L'uso corretto del procedimento disciplinare sarà garantito dall'introduzione dell'impossibilità che la maggioranza dei giudici disciplinari (4 su 6) sia eletta dagli stessi colleghi da giudicare, escludendo quindi qualsiasi possibilità di una "giustizia domestica".

Il sorteggio temperato elimina questo rischio, garantendo maggiore indipendenza.

§ 6. BENALTRISMO E ALTRO

a) Interesse dei magistrati

La vera ragione per cui i magistrati si oppongono fermamente a questa riforma, risiede nel fatto che il sorteggio toglie alle correnti il potere di governare il CSM, che attualmente è saldamente nelle loro mani, con la possibilità, quindi, di decidere su tutte quelle competenze che, debordando dai compiti affidati dalla Costituzione, si sono via via nel tempo attribuiti.

L'eliminazione delle degenerazioni correntizie permetterà invece criteri di merito al posto che di appartenenza, ristabilendo responsabilità nell'esercizio delle funzioni, elementi che certamente non saranno graditi a chi gode di privilegi e carriere accelerate (Gratteri in più sedi; Parodi, Assemblea ANM 25.10.25).

b) Soluzione dei problemi della giustizia

La riforma non interviene direttamente su carenze di organico di magistrati e amministrativi, mancate stabilizzazioni degli addetti all'UPP, situazione drammatica delle carceri, suicidi, applicativi informatici inadeguati o edilizia giudiziaria, perché si tratta di una riforma di sistema che si preoccupa di creare una cornice nuova per la giustizia penale, finalizzata a migliorare qualità della giustizia e tutela dei diritti dei cittadini e che avrà però anche immediate ricadute in termini di efficienza: meno azioni penali azzardate, meno richieste cautelari infondate, maggior filtro nelle udienze preliminari e predibattimentali, minori impugnazioni, migliori magistrati negli uffici direttivi con conseguente miglioramento complessivo del sistema.

c) Costi

Con due CSM e l'Alta Corte, non si raddoppiano, o peggio triplicano, i costi per sedi, apparati burocratici e risorse materiali.

Premesso che parlare di costi rispetto alla qualità della giustizia, che incide direttamente sui diritti fondamentali del cittadino, è un argomento populista di basso livello e perfino risibile, non essendo una s.p.a. che deve distribuire utili a fine anno. Lo Stato spende ogni anno per la giustizia l'1,27% della sua spesa pubblica (per l'anno 2024) e l'aumento del costo sarebbe di pochi milioni, posto che né il CSM dei pm, né tanto meno l'Alta Corte, duplicherebbero i costi dell'attuale CSM, sia perché sarebbero più piccoli e con meno funzioni (in particolare l'Alta Corte), sia perché i costi sarebbero in parte ripartiti nella divisione di funzioni tra i due CSM.

d) Utilità della riforma

Si tratta di una riforma liberale attesa da trent'anni, che completa il percorso di attuazione del principio costituzionale del giusto processo, resa

nell'esclusivo interesse dei cittadini e in parte sostenuta anche dall'attuale minoranza.

Come tale, non guarda agli interessi di alcuna categoria in particolare, se non a quelli dell'intero popolo italiano.

e) Adesione dei MOT all'ANM

I MOT si sono iscritti in massa all'ANM per partecipare all'Assemblea del 25.10.25, in quanto l'ANM ha svolto un'opera di reclutamento e catechizzazione; infatti, al CdC del 12-7-25, è stato approvato un documento da diffondere proprio presso i MOT "al fine di far conoscere l'ANM" e le sue iniziative, comprendendo contatti con la Commissione Riforma, per spiegare tutte le ragioni del no (intervento di Chiara Valori⁵).

Peccato che fino a ieri i MOT erano poco o nulla considerati dai togati; oggi, con questa chiamata alle armi per conservare lo status quo, anche loro godono finalmente di considerazione.

f) Critiche di associazioni internazionali di magistrati

Le critiche pervenute da alcune associazioni di magistrati stranieri sono frutto di opinioni sollecitate e non spontanee, come dimostrato dal documento del 12.07.2025 del Cdc di Anm, con cui fu deliberato di sottoporre alle organizzazioni europee le loro doglianze. In sostanza, si è trattato di interventi sollecitati "porta a porta", con il cappello in mano, dalla Commissione Internazionale per ottenere appoggi da associazioni estere contro la riforma. Quindi nulla di spontaneo o genuino (CdC 12-07-25, intervento Romina Incutti⁶).

E ciò in quanto la riforma è stata presentata come se fosse un attacco alla magistratura e non per quello che realmente è.

Né può ragionevolmente sostenersi che opinioni di magistrati stranieri, abbiano un valore maggiore rispetto a chi conosce il sistema italiano, studiandolo e vivendo quotidianamente.

⁵ <https://www.radioradicale.it/scheda/764386/comitato-direttivo-centrale-dellassociazione-nazionale-magistrati>

⁶ <https://www.radioradicale.it/scheda/764386/comitato-direttivo-centrale-dellassociazione-nazionale-magistrati>