

## **Con la separazione delle carriere, cittadini più garantiti e democrazia più forte**

*di Giorgio Tonini*

Per maturare il mio personale convincimento, necessario ad esprimere un voto consapevole al referendum confermativo indetto il 22 e 23 marzo prossimo, ho cercato: di leggere attentamente il (breve e relativamente facile) *testo* della riforma costituzionale votata dal Parlamento; di tener presente il (complesso) *contesto* storico-politico nel quale la riforma si inserisce; e di ignorare invece la cattiva propaganda, quella che da entrambe le parti tende a ridurre il confronto sulla riforma ad un *pretesto* per la continuazione con altri mezzi dello scontro politico, tra i partiti e sul governo.

Il referendum è infatti uno strumento di democrazia diretta, con il quale i cittadini-elettori sono chiamati, non ad esprimere un orientamento politico generale (per quello ci sono le elezioni politiche), ma a dire l'ultima, decisiva parola su una legge precisa e specifica, vuoi ordinaria, vuoi, come in questo caso, di riforma costituzionale. I partiti hanno tutto il diritto e financo il dovere di proporre le loro indicazioni di voto, ma alla fine ogni cittadino-elettore vota come ritiene giusto. Non a caso, nei referendum, il discrimine tra i Sì e i No ha sempre visto manifestarsi una significativa e spesso decisiva trasversalità rispetto agli schieramenti politico-partitici: dal 1974, quando i "cattolici del No" salvarono la legge sul divorzio, fino al 2016, quando l'allora minoranza interna al Pd concorse ad affossare la riforma costituzionale proposta da Matteo Renzi.

Del resto, gli equilibri politici (e con essi i governi) cambiano, anche velocemente. Le leggi invece restano. E ancor più resta la Costituzione. La prima e principale domanda che mi sono posto non è dunque a chi giovi il mio voto nella competizione politico-

partita di breve termine, ma se questa modifica faccia bene o male alla Costituzione e all'architettura delle istituzioni democratiche che essa disegna.

La risposta che mi sono dato è che la riforma è un buon intervento di manutenzione e di miglioria dell'edificio della Repubblica ed è quindi opportuno confermarla votando Sì. Per convincersene, basta leggere tre articoli della Costituzione: il 111, il 104 e il 105. Qualunque cittadino lo può fare facilmente. Il 111 è un articolo riformato nel 1999 da una maggioranza parlamentare talmente ampia che non fu necessario il referendum confermativo. È l'articolo che ha introdotto in Costituzione il principio per il quale il processo, per essere "giusto", deve basarsi sul "contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale".

La riforma sottoposta al referendum del marzo prossimo altro non è che l'adeguamento di altri due articoli (il 104 e il 105, gli altri interventi sono sostanzialmente di drafting) al principio della terzietà del giudice solennemente affermato dal 111. Affinché chi ha il compito di giudicare possa essere effettivamente "terzo e imparziale" tra chi accusa e chi difende, è necessario superare l'attuale conflitto di interesse che vede la carriera del giudice dipendere anche dalla rappresentanza dei pubblici ministeri in seno al Consiglio superiore della magistratura: l'organo di garanzia e alta amministrazione al quale competono le assunzioni, le assegnazioni e i trasferimenti di sede, le promozioni e i provvedimenti disciplinari nei confronti di tutti i magistrati.

L'articolo 104 riformato sdoppia quindi l'attuale CSM, creando due organi gemelli, entrambi presieduti dal Capo dello Stato: uno per i giudici e uno per i PM. Entrambi restano composti per due terzi di magistrati e per un terzo di giuristi o avvocati espressi dal Parlamento. Cambia tuttavia il meccanismo di selezione: i membri "togati" (magistrati) non saranno più eletti dai colleghi, ma sorteggiati, così come i membri "laici" saranno tratti a sorte da un elenco di docenti e avvocati indicati dal Parlamento. La ratio è sempre la stessa: evitare i conflitti d'interesse ed esaltare l'autonomia e la professionalità, sia dei giudici che dei pubblici ministeri, facendo in modo che le scelte sulle carriere siano il più possibile meritocratiche e il meno possibile basate sulla contiguità e la spartizione correntizia. I membri dei due nuovi

CSM non dovranno più a nessuno, se non al caso, la loro nomina e si presume possano quindi esercitare le loro funzioni con la massima indipendenza. La scelta del sorteggio enfatizza l'alterità dei nuovi CSM rispetto a qualunque logica politica e assume come criterio distintivo quello proprio della giustizia, non a caso raffigurata come la dea bendata. Del resto, non è la garanzia della casualità a ispirare il principio del giudice naturale o la prassi del PM di turno nell'assegnare le indagini?

Il nuovo articolo 105, a sua volta, sottrae ai due CSM le competenze in materia disciplinare assegnandole ad un'Alta corte, composta da quindici membri: nove sorteggiati tra i magistrati anziani (sei giudicanti e tre requirenti) e sei giuristi, docenti o avvocati, tre dei quali nominati dal Presidente della Repubblica e tre sorteggiati da un elenco definito dal Parlamento. Di nuovo, evitare i conflitti d'interesse, in questo caso tra chi ha nominato e chi si trova a giudicare in sede disciplinare, sempre per esaltare professionalità, autonomia e indipendenza.

Giustamente da più parti viene fatto osservare che, nel giudicare una riforma costituzionale, non ci si può limitare al testo, ma è necessario considerare il contesto. E il contesto storico-politico attuale vede gli istituti di democrazia liberale sottoposti ad attacchi durissimi, sia dall'esterno che dall'interno dei paesi democratici. Si tratta di una preoccupazione da prendere in serissima considerazione, domandandosi se questa riforma possa esporre la nostra democrazia a rischi di tenuta. Proprio dalla lettura del testo, io ho tratto il convincimento che si tratta di una riforma che non solo non riduce o comprime, ma anzi rafforza e amplia le garanzie proprie dello Stato di diritto. Uno Stato fondato sul principio della divisione dei poteri, tanto quanto sulla loro interna articolazione pluralistica. E una maggiore e migliore differenziazione, nell'ambito dell'ordine giudiziario, tra magistratura giudicante e inquirente, ha tutte le caratteristiche per rendere più autorevole, perché più indipendente, la magistratura nel suo insieme, più garantito il cittadino e in definitiva più forte la democrazia.