



Le ragioni per il «sì» e la debolezza dei motivi per il «no» nel referendum confermativo

di Antonio Baldassarre, Presidente emerito della Corte costituzionale

1. La separazione delle carriere tra i magistrati inquirenti e quelli giudicanti come elemento sistemico del processo di tipo «accusatorio».

Nella storia degli Stati moderni si sono alternati due modelli di processo penale: il più antico è quello «inquisitorio» e il più recente è quello «accusatorio». Il primo è tradizionalmente legato alla storia delle monarchie assolute e poi degli Stati autoritari, tanto monarchici che repubblicani; il secondo invece è nato con le rivoluzioni «liberali» che si sono sviluppate tra il XVII° e il XVIII° secolo e si è poi diffuso in tutte le liberal-democrazie, tranne pochissime eccezioni, soltanto dopo la Seconda guerra mondiale.

Dietro a questo particolare processo storico c'è una profonda differenza ideale e una differente visione dei rapporti tra potere statale e libertà dei cittadini, la quale spiega sia perché il processo «inquisitorio» sia stata la regola nelle vecchie monarchie e negli Stati autoritari dell'Europa continentale, sia perché la separazione delle carriere tra i magistrati inquirenti e quelli giudicanti sia un elemento coesistente al processo «accusatorio», nato e sviluppatosi in origine nei Paesi anglo-americani.

Nella storia dell'Occidente, prima della Rivoluzione Inglese (1640-1689) tutte le monarchie europee praticavano il processo di tipo «inquisitorio» come quello con il quale la Chiesa cattolica aveva combattuto gli «eretici». Il motivo era dato dal fatto che la principale preoccupazione dei monarchi negli Stati di allora era quella di reprimere le ribellioni e i movimenti «sediziosi». In questi Stati, perciò, il pubblico accusatore coincideva con lo stesso giudice oppure siede con lui nel collegio giudicante. Alla base di questa comunanza c'era l'idea che il processo aveva come scopo l'accertamento della «verità oggettiva» e che tanto il pubblico accusatore quanto il giudice, quali rappresentanti del Re (allora concepito come «fonte della giustizia»), cooperavano, seppur svolgendo funzioni differenti, al medesimo accertamento della «verità». Perciò ambedue condividevano una posizione di autorità rispetto alla quale l'accusato era in una ineludibile soggezione, per il semplice fatto che questi nel processo non perseguiva, come gli altri, un interesse pubblico, ma agiva soltanto per il suo privatissimo interesse a sfuggire alla condanna e alla pena.

Con le due rivoluzioni liberali occorse nel XVII° e il XVIII° secolo - prima quella in Inghilterra e poi quella americana (1776-1789) - l'esperienza dei sistemi di cultura inglese e di quelli endo-europei si è divisa, poiché, mentre nei primi si è subito sviluppato un nuovo tipo di processo - quello «accusatorio» -, dall'altra parte dell'Occidente è rimasto ben saldo il processo «inquisitorio». Quest'ultimo non è stato minimamente scalfito



neppure dalla Rivoluzione Francese, la quale, a differenza di quella anglo-americana, non è stata una rivoluzione costituzionale, ma è stata principalmente una rivoluzione socio-politica, grazie alla quale la vittoriosa borghesia si è limitata a trasferire la sovranità effettiva dal monarca al parlamento, cioè a se stessa.

Così in tutti gli stati dell'Europa continentale il processo «inquisitorio» è durato per tutto l'Ottocento e per circa metà del Novecento. Tuttavia nel suo ambito si sono avute due varianti nell'organizzazione delle carriere dei magistrati. La prima, e più antica, era caratterizzata da una forma di separazione, per la quale, mentre il p. m. dipendeva dal Ministro dell'Interno, il giudice faceva capo al Ministro della Giustizia, anche se lo stesso giudice nello svolgimento dei suoi poteri era funzionalmente vincolato all'imparzialità e all'obiettività. L'altra variante, invece, prevedeva per i due tipi di magistrati una carriera comune, in quanto ambedue erano appartenenti all'«ordine giudiziario» ed erano distinti soltanto per la diversità delle funzioni svolte.

Per tutto l'Ottocento e fino all'approvazione della Costituzione repubblicana l'Italia ha conosciuto ambedue le varianti ora menzionate. La prima è durata dall'unità nazionale fino a gran parte del Fascismo, secondo una continuità che, da un lato, smentisce la leggenda dello Stato pre-fascista come «Stato liberale» e, dall'altro, mostra che la dittatura fascista non ha dovuto modificare nulla del sistema precedente se non le nuove direttive politiche da essa impartite. Verso la fine del regime fascista, nel 1941, con l'approvazione del c.d. Decreto Grandi (R. D. 30.01.1941, n. 17) è stata poi istituita l'unione delle carriere. Questa è rimasta in vigore fino ad oggi, seppure nel mutato quadro delle garanzie costituzionali e, in particolare, dell'indipendenza delle due figure, garantita da un organo di rilevanza costituzionale, il Consiglio Superiore della Magistratura (C.S.M.), che è divenuto l'istituzione di autogoverno delle carriere di tutti i magistrati, quale potere autonomo da ogni altro potere dello Stato.

In effetti, l'approvazione, subito dopo la fine della Seconda guerra mondiale, della Costituzione repubblicana, ispirata ai principi della liberal-democrazia, avrebbe dovuto portare immediatamente anche alla riforma del processo penale, lasciando cadere nell'oblio della storia i codici approvati durante il regime fascista. Ed invece ciò non è avvenuto per molte ragioni, tra le quali, a mio avviso, hanno giocato un ruolo importante sia la volontà politica di non aprire un fronte polemico con una magistratura diffusamente compromessa con il regime fascista, sia la cultura autoritaria allora dominante tra i giuristi e, in particolare, tra i penalisti (come V. Manzini, F. Grispigni, F. Antolisei), essendosi anche questi, formati professionalmente nel regime precedente.

A causa di tutto ciò si è dovuto attendere che una nuova generazione di politici, di magistrati e di giuristi conquistasse spazio nell'arena politica e che sorgesse una nuova sensibilità verso i principi liberal-democratici per poter approvare, più di 40 anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione, un codice di procedura penale (c.d. Codice Vassalli) basato sul modello «accusatorio». Benché deliberato con una grandissima maggioranza parlamentare, il nuovo processo ha incontrato subito delle difficoltà in sede di attuazione a causa della netta contrapposizione tra la magistratura e il mondo politico creatasi in conseguenza delle indagini milanesi sul finanziamento illecito dei partiti (c.d. tangentopoli) e della spaccatura delle forze politiche tra quelle che appoggiavano l'azione dei p. m. (c.d.



giustizialisti) e quelle che li criticavano per i modi e i mezzi usati (c.d. garantisti). Questa divisione s'è accentuata con la dissoluzione dei partiti che fino ad allora avevano retto i governi e con l'ingresso in politica di un discusso imprenditore come Silvio Berlusconi, tanto che non sono mancati momenti di aspro conflitto, nei quali si sono inseriti anche tentativi di retromarcia rispetto ai principi «accusatori» del nuovo codice, che hanno lambito persino la Corte costituzionale (v. sent. n. 24/1992).

Così, ci sono voluti ben ottanta anni prima che il Parlamento approvasse un tassello essenziale del processo di tipo «accusatorio», quale la separazione delle carriere tra i magistrati inquirenti e i magistrati giudicanti, sulla quale pende ora l'incognita della consultazione referendaria del 22-23 marzo.

Eppure, la connessione necessaria di tale riforma con il processo di tipo «accusatorio» diviene chiarissima se si pone mente ai principi giuridici di fondo sui quali si basa tale modello processuale. Per quest'ultimo, infatti, il fondamento di valore non è più, come nel modello inquisitorio, l'autorità statale che, attraverso la reciproca collaborazione dei magistrati dell'accusa e quelli del giudizio, ricercano la «verità oggettiva» al fine di scoprire la violazione dell'ordine giuridico statale e di «riaffermare l'autorità statale» (F. Antolisei) negata dal reato. In altri termini, al centro di questo modello non c'è più l'autorità dello Stato e la sua affermazione, né conseguentemente l'idea che la pena sia «retribuzione», nel senso che consiste nell'irrogare un male al reo per un male da lui commesso (*malum pro malo*).

Nel processo di tipo «accusatorio», invece, il centro intorno a cui ruotano tutte le regole che lo disciplinano è dato dai diritti inviolabili dell'imputato, ossia della parte che nel processo mette a rischio i beni più preziosi che una persona umana possiede, la libertà personale e la dignità umana. Perciò in questo tipo di processo è la parte pubblica (p. m.) che deve dimostrare la colpevolezza dell'imputato e che deve contendere con la difesa «ad armi pari» di fronte a un giudice, che, per essere effettivamente «terzo», non può avere comunanza di carriera con il p. m., né può considerarlo un collega che, come lui, rappresenta l'autorità statale e sta al di sopra, o gode di una posizione privilegiata, rispetto alla difesa. Perciò, secondo questo modello la pena non ha più un carattere «retributivo», ma, come detta l'art. 27 Cost., deve «tendere alla rieducazione del condannato e al suo reinserimento sociale».

Per questi motivi, il processo di tipo «accusatorio», con il suo corollario della separazione delle carriere tra i magistrati inquirenti e quelli giudicanti, è un elemento essenziale della democrazia liberale, per la quale i diritti inviolabili della persona umana sono i valori costituzionali più elevati. Perciò, tale tipo di processo con tutti i suoi elementi essenziali, compresa la separazione delle carriere, si iscrive nei principi fondamentali della Costituzione italiana, e non è una scelta semplicemente imputabile a questa o a quella maggioranza parlamentare.



2. La separazione è contro la democrazia?

Ignorando completamente quanto sopra detto, i fautori del «no» ritengono che la separazione della carriera dei magistrati inquirenti da quella dei magistrati giudicanti contrasti con la democrazia liberale voluta dalla nostra Costituzione.

Se si riflette sull'origine storica e sul significato costituzionale del processo di tipo «accusatorio», prima ricordati, l'affermazione può apparire paradossale e, persino, frutto di confusione teorica. Tuttavia ad accrescere l'incertezza hanno contribuito anche quei fautori del «sì» che assai superficialmente hanno fatto ricorso ad alcune analisi comparatistiche di dubbio valore. È vero, infatti, che la grandissima parte delle democrazie possiede un'organizzazione specifica per chi promuove l'accusa e per chi giudica, ma spesso questa evenienza si colloca all'interno di un modello di processo assai diverso da quello istituito in Italia: c'è, infatti, chi concepisce l'organo dell'accusa come avvocato dello Stato e chi come magistrato; c'è chi ha il giudice istruttore e chi riserva al giudice un ruolo del tutto estraneo all'accusa, e così via. A mio avviso, occorre invece analizzare il modello istituito in Italia per quel che stabilisce e mettere a confronto l'ipotesi preesistente dell'unione delle carriere con quella della separazione appena varata dal Parlamento e, quindi, analizzare le ricadute che le due ipotesi potrebbero avere sul processo penale così come è stato delineato dall'art. 111 Cost. e dal Codice Vassalli.

Sotto tale profilo, una prima obiezione da parte dei critici della riforma in discussione è che essa, avendo creato un p. m. autoreferenziale, favorirebbe la trasformazione del p. m. in un potentissimo superpoliziotto.

Cominciando con una battuta, va detto che, com'è noto a chiunque frequenti oggi le aule dei tribunali, appare difficile immaginare un p. m. che possa essere più potente di come lo è ora. Ma, al di là di ciò, questa critica è opposta a quella che proviene dallo stesso fronte, la quale dice che il p. m. con la riforma finirebbe per essere assoggettato alla politica e, quindi, diverrebbe un semplice strumento del governo. Ciò mostra che i sostenitori del «no», anziché muoversi su una linea coerente, preferiscono sparacchiare le loro critiche in ogni direzione, non esitando a creare confusione e incertezza.

Limitandoci alla critica dell'autoreferenzialità e della perdita della c. d. cultura della giurisdizione, va detto che il modello «accusatorio», come ha sottolineato Ennio Amodio, non richiede affatto al p. m. che abbia una cultura della giurisdizione, come esige invece il modello «inquisitorio». Esso richiede al p. m. soltanto di raccogliere le prove, di ordinarle e dare loro un senso complessivo, mentre gli toglie ogni potere decisionale, cioè giudicante, che tocca invece soltanto al giudice delle indagini preliminari (GIP) e, in relazione alla probabilità della fondatezza delle accuse, al giudice per l'udienza preliminare (GUP). Fino ad ora, nella pratica di tutti i giorni, GIP e GUP si limitano a un esame sommario e, di fatto, a mettere un timbro sulle carte presentate dal p.m. Scopo della riforma è quello di restituire a tali giudici, una volta liberati dai condizionamenti causati dalla appartenenza a correnti o clientele interne che hanno in comune con i potenti p. m., il ruolo per essi pensato nel 1989 dal nuovo processo di tipo «accusatorio». In altri termini, se correttamente letta, la riforma delle carriere dei magistrati appare diretta



a restituire al GIP e al GUP quell'effettivo potere di controllo sull'operato del p.m., voluto dal Codice Vassalli e implicito nel modello «accusatorio» stabilito dall'art. 111 Cost.

In particolare, sotto quest'ultimo profilo va pure sottolineato che l'art. 111 e l'attuale codice di procedura penale mirano a stabilire un modello «accusatorio» che presenta caratteri originali, che non si prestano a significative comparazioni con modelli di altri Paesi, pur se anch'essi di tipo «accusatorio». Tanto i sostenitori del «no» quanto i loro avversari indulgono, a mio avviso erroneamente, a trarre indicazioni o previsioni - gli uni negative e gli altri positive - facendo appello ora all'esperienza americana, ora a quella tedesca o a quella francese. La verità è che in questi Paesi vigono varianti del processo «accusatorio» assai diverse, non solo dal nostro modello, ma anche tra loro. E ognuno di esse configura il p. m. in modi niente affatto comparabili né con il nostro, né tra loro. Ciò che si può proficuamente trarre da tali esperienze estere è piuttosto la loro comune filosofia di fondo, e non gli specifici aspetti, i quali, rientrando in sistemi processual-penalisti troppo diversi tra loro, non sono giuridicamente comparabili.

Stando a ciò che la riforma dice, la verità è semmai opposta rispetto alla critica secondo la quale l'indipendenza di p. m. risulterebbe indebolita, poiché in effetti questa risulta rafforzata dal nuovo testo dell'art. 104, c. 1, Cost. Con tale disposizione infatti all'autonomia del p. m. viene accordata una garanzia costituzionale in luogo di quella puramente legislativa fornita dal testo precedente. Di fronte a tale incontestabile fatto, i sostenitori del «no» replicano che ciò non significherebbe nulla, poiché si tratta di una garanzia cartacea, che vale quanto quelle fornite (e trasgredite) dalla costituzione russa o da quella cinese (Bachelet e altri). È questa una critica che lascia semplicemente sbalorditi, poiché essa all'analisi dei dati di fatto sostituisce un processo alle intenzioni, tipico di chi, anziché discutere razionalmente sui dati oggettivi, preferisce demonizzare l'avversario riversando su di lui tutto il male possibile. Non a caso era proprio questo lo spirito dell'Inquisizione canonica.

In forma lievemente più raffinata, un analogo processo alle intenzioni viene fatto da coloro che, per sostenere il «no», collocano la riforma delle carriere dei magistrati - che, peraltro, come s'è detto all'inizio, è ispirata storicamente alla tradizione liberale e alla massima tutela dei diritti della persona umana - entro un quadro di progetti politici, come ad esempio il c. d. premierato, che sarebbe complessivamente rivolto verso una svolta politica autoritaria. A beneficio del lettore devo premettere che personalmente ho già espresso, davanti alla Commissione «Affari Costituzionali» del Senato, la mia netta contrarietà a quest'ultimo disegno di legge e ad auspicare che, se per ipotesi venisse approvato (anche se realisticamente non lo credo), sia portato subito al giudizio della Corte costituzionale, la quale, a partire dalla sent. n. 1146/1989 (che ho avuto l'onore di redigere io stesso per la Corte), può sindacare le leggi di revisione costituzionale per contrasto con i principi supremi della Costituzione. Premesso ciò, mi sembra di poter replicare a tali critici che non si può fare di ogni erba un fascio e accomunare una riforma tipicamente liberale - quella sulle carriere dei magistrati - a un progetto di segno opposto, che l'attuale governo sembra (sempre più timidamente) portare avanti non avvertendo la chiara incoerenza con la riforma ora discussa.



In definitiva, stando ai dati normativi e non alle suggestioni dettate dal secondo cervello, non riesco a scorgere nella riforma sulla separazione delle carriere la benché minima minaccia allo «Stato-di-diritto» e alla democrazia, tanto meno all'autonomia del potere giudiziario e alla garanzia giurisdizionale della legalità nel nostro Paese. Né, per la verità, i sostenitori di tale critica hanno mai formulato uno straccio di argomento a suo supporto. Combattere l'aberrazione delle «correnti» ideologiche (politiche) o colpire l'identità corporativo-castale della magistratura organizzata non diminuiscono le garanzie costituzionali, ma le riportano nel loro proprio alveo e a ciò che richiede lo «Stato-di-diritto» e, quindi, la democrazia. E la separazione delle carriere dei magistrati non a caso è storicamente nata insieme a questi ultimi principii.

3. L'istituzione di due C.S.M., uno per i p. m. e l'altro per i giudici, può mettere in pericolo l'indipendenza dei magistrati?

La separazione della carriera dei magistrati requirenti da quella dei magistrati giudicanti comporta logicamente la distinzione delle correlative istituzioni poste a garanzia dell'indipendenza degli uni e degli altri. Come è stato fatto in altri Paesi (Francia, Spagna, Portogallo, etc.) anche in Italia si è pensato di regolare la materia istituendo due C.S.M., uno per i p. m. e l'altro per i giudici, anche se dotati di un identico tipo di composizione e del medesimo tipo di competenze.

Lasciando per ora da parte il problema del sorteggio, che verrà discusso dopo, occorre sottolineare che, come accadeva col vecchio C.S.M. unitario, i membri che provengono dalla magistratura sono in ambedue i nuovi organi la netta e indiscussa maggioranza (circa due terzi, cioè 22 su 33) mentre quelli scelti dal Parlamento - e, quindi, dalla maggioranza e dalla minoranza di volta in volta presenti - sono poco meno di un 1/3. In altri termini, come avveniva già in precedenza, nei C.S.M. c'è una sicura maggioranza di membri «togati», che è ritenuta necessaria proprio affinché, attraverso la gestione delle promozioni o dei trasferimenti, la componente politica non possa influenzare l'attività dei magistrati.

Sotto questo profilo, dunque, non c'è una sostanziale differenza con la disciplina precedente. Infatti, mentre alla componente «togata» è assicurato un numero di membri che costituisce una larga maggioranza, la quota minoritaria dei componenti «laici» è stata conservata proprio perché, come avevano previsto i nostri Padri Costituenti, serve a temperare le eventuali tendenze corporative - sempre in agguato in un gruppo di alta responsabilità e professionalità - attraverso un contatto con i rappresentanti del popolo e, quindi, con le dinamiche sociali che li connotano.

In breve, la composizione e le funzioni dei due C.S.M. attuali sono sostanzialmente le stesse del vecchio C.S.M., e perciò non si può pensare che il tipo di garanzia che essi forniscono ai magistrati sia diversa. L'unica differenza riguarda il numero dei C.S.M., e cioè che sono due, uno per i p. m. e l'altro per i giudici, e non più uno solo. Sicché si deve pensare che è questa duplicazione - e solo essa - a essere l'obiettivo delle critiche dei sostenitori del «no». Altro non può essere. Tanto è vero che è caduta nel ridicolo la



sofferta comunicazione di quel garrulo storico e star televisiva, il quale ha profetizzato che i «laici» saranno i padroni dei due C.S.M., di fronte al fatto obiettivo che sono una ristretta minoranza nel collegio degli stessi.

Un altro magistrato sostenitore del «no», anch'esso assiduo frequentatore degli studi televisivi, è invece andato dritto dritto al centro di ciò che gli sta a cuore, quando ha affermato che la duplicazione dei C.S.M. pregiudica irrimediabilmente la «rappresentatività» che l'unico C.S.M. precedentemente previsto assicurava all'«ordine giudiziario». Questa critica ha almeno il pregio della sincerità. Ciò che si rimpiange è la situazione di un Consiglio nel quale la base dei magistrati eleggeva la «rappresentanza» di tutto il «corpo» giudiziario. Si creava così una sorta di «parlamentino» dei magistrati, che aveva così la possibilità di discutere le questioni della categoria e i problemi organizzativi e funzionali dei tribunali, di esprimere la propria opinione sui disegni di legge afferenti all'ordine giudiziario e di far valere le proprie posizioni all'esterno, cioè nell'opinione pubblica e nell'arena politica, in modo unitario e compatto, come un solo soggetto politico. Considerato ciò, appare evidente che la duplicazione dei C.S.M. indebolisce o pregiudica l'idea che il C.S.M. sia questo tipo di «rappresentanza» dell'ordine giudiziario, tanto desiderato dall'Associazione Nazionale dei Magistrati (ANM).

Tuttavia - occorre domandarsi - è proprio questa l'idea che i Costituenti avevano quando hanno stabilito le norme costituzionali sul C.S.M. oppure quella sopra descritta è la raffigurazione di come nella prassi è diventato il C.S.M. per effetto dello squilibrio realizzatosi tra i «poteri dello Stato» e del protagonismo politico dei magistrati?

Ripercorrendo il dibattito svoltosi nell'Assemblea Costituente l'idea che il C.S.M. fosse una sorta di «parlamentino» dei magistrati era esattamente l'opposto di quel che essi pensavano e che alcune voci particolarmente lucide, come quella di Renzo Làconi, temevano. Ciò, peraltro, ha un preciso riscontro nelle competenze attribuite a tale organo dall'art. 105 Cost., il quale, non soltanto sottopone il Consiglio a tutte le norme vigenti sull'ordinamento giudiziario e non ne fa un organo di proposta politica o di consulenza normativa, ma gli affida unicamente materie tipicamente amministrative, come le assunzioni, le assegnazioni, i trasferimenti e i provvedimenti disciplinari (questi ultimi ora trasferiti all'Alta Corte Disciplinare). E questo è anche quello che ha solennemente affermato la Corte costituzionale (sent. n. 142/1973). Inoltre, lo stesso Costituente ha cercato in tutti i modi di tenere i magistrati lontani dalla politica, tanto che all'art. 98, u. c., Cost. ha previsto la possibilità che la legge prevedesse per essi limitazioni all'iscrizione a partiti politici e, quindi, alla loro partecipazione alla politica attiva.

Nonostante queste chiare e precise disposizioni, negli ultimi 30/40 anni, - esattamente dopo il fenomeno noto con il nome di Tangentopoli -, s'è sviluppata una prassi totalmente incoerente con la chiara volontà del Costituente. Da un lato, sono saltati tutti i limiti alle indagini penali, al punto che queste hanno colpito scelte tipicamente riservate alla politica (come, ad es., la politica internazionale o la difesa dei confini nazionali); e, dall'altro lato, sono diffusi i casi di magistrati che nell'indifferenza generale (come se si trattasse della cosa più normale in uno «Stato-di-diritto») passano dall'esercizio «imparziale» richiesto dallo svolgimento della loro funzione alla parzialissima partecipazione alla politica attiva come rappresentanti di qualche partito o schieramento politico in Parlamento o in una



Giunta regionale. Queste *sliding doors* tra magistratura e politica rivelano più di ogni altra cosa il crollo di una barriera in passato correttamente ritenuta invalicabile e, soprattutto, producono un gigantesco effetto diseducativo presso le masse, nella cui visione si finisce per sovrapporre politica e giustizia come campi totalmente indifferenziati. Non stupisce, perciò, che sia ormai entrato nel linguaggio comune e in quello giornalistico l'uso di espressioni come «toghe rosse» oppure quella di giudici conservatori e giudici progressisti, sotto le quali svanisce ogni senso di legalità e di imparzialità come contrassegno proprio della magistratura.

Di fronte a questa corposa e criticabilissima realtà appare di un'intollerabile ipocrisia invocare la «separazione dei poteri» e l'alto magistero di Montesquieu, dimenticando, tra l'altro, che quest'ultimo, mentre poneva il potere giudiziario al riparo da ogni interferenza politica, richiedeva pure ai magistrati la massima neutralità politica e una totale separazione dagli altri poteri (Legislativo ed Esecutivo), tanto da definire quello giudiziario un potere «*en quelque sorte nul*», cioè politicamente nullo.

Si è così venuto a creare un pericoloso e confuso squilibrio tra i poteri dello Stato che mette a serio rischio l'effettività di un autentico «Stato-di-diritto» e del quale ogni parte accusa l'altra di essere causa. Ma le opposte squadre di tifosi che, da un lato, parlano di «attacco politico alla magistratura» e, dall'altro, di «insostenibile politicizzazione della magistratura» e che, nello stesso tempo, vorrebbero che tutto restasse come prima, non si rendono conto di infocolare con le loro parole un conflitto mortale tra poteri dello Stato, che mette a serio rischio il corretto funzionamento dello «Stato-di-diritto» e, quindi, indebolisce o mette in crisi la democrazia. Uno «Stato dei giudici», infatti non è uno Stato democratico, ma esattamente il suo opposto.

4. Il sorteggio come metodo di preposizione dei membri dei C.S.M. e dell'Alta Corte è incostituzionale?

Da parte dei sostenitori del «no» si sostiene l'illegittimità del sorteggio, ai fini della preposizione dei membri «togati» ai C.S.M. e all'Alta Corte Disciplinare, sotto un duplice profilo. Innanzitutto per disparità di trattamento rispetto a quello previsto per i membri «laici», in quanto il primo avviene in relazione alla complessiva platea dei magistrati requirenti oppure di quelli giudicanti, mentre per i «laici» il sorteggio viene effettuato a partire da un elenco di persone precompilato dal Parlamento. In secondo luogo lo stesso sorteggio viene contestato come metodo in sé, poiché, anziché favorire la scelta delle persone più apprezzate e preparate, si affida al caso e, quindi, permette che vi siano membri dei C.S.M. privi della dovuta esperienza e meno smaliziati di altri.

Sotto il primo profilo, l'obiezione ha scarso peso, poiché la parità o la disparità di trattamento, come insegna la Corte costituzionale sulla scia del grande Aristotele, si misura in base all'eguaglianza delle concrete situazioni oggetto di disciplina e al criterio della proporzionalità. In effetti, il sorteggio dei membri togati riguarda un'ampia platea di persone già severamente selezionati per svolgere un'alta funzione come quella inquirente o quella giudicante: una platea i cui partecipanti non possono essere scelti in base alla



loro qualità di *leadership* o di visione ideale, poiché non si tratta di elezioni politiche, né di formare, come s'è detto, un «parlamentino» di magistrati. Per quel che concerne i membri «laici», inoltre, la situazione è completamente diversa e non comparabile con la precedente. In tal caso, infatti, la selezione deve rispettare una certa proporzione a seconda che il selezionato rappresenti la maggioranza oppure la minoranza. In effetti, i nostri Padri Costituenti, volendo garantire con tale componente che si realizzasse un rapporto costruttivo dei magistrati con la società, intendevano anche che con la scelta dei membri «laici» si conservasse un qualche equilibrio tra le singole forze parlamentari dalle quali provengono i membri «laici». Pertanto, data questa differente situazione, non si può richiedere che la selezione avvenga allo stesso modo in cui avviene per la componente «togata», dovendo obbedire alle diverse esigenze legate alla ragione che ha spinto i Costituenti a prevedere, accanto alla componente maggioritaria dei membri «togati», una quota di membri dei C.S.M. o della Corte Disciplinare scelti dal Parlamento in relazione ai loro rapporti di forza politica.

Più delicata è invece la questione se il sorteggio, in quanto tale, possa essere considerato un metodo di selezione dei membri dei sopra menzionati organi a rilevanza costituzionale costituzionalmente legittimo. Come insegna la giurisprudenza costituzionale, a tal fine occorre verificare in ordine logico se il fine perseguito è legittimo, se i mezzi utilizzati sono necessari o adeguati allo scopo prefissato e, infine, se la disciplina prevista appare ragionevolmente proporzionata rispetto alla situazione concretamente esistente che si intende modificare.

Non v'è dubbio che, rispetto al male che si vuole estirpare, ossia alla già ricordata politicizzazione delle «correnti» organizzate dei magistrati e ai suoi dannosi effetti sull'esercizio imparziale della giurisdizione, il fine sia pienamente legittimo, poiché, eliminando attraverso di esso i condizionamenti che le «correnti» organizzate possono esercitare sulla giurisdizione, mira a ristabilire le condizioni effettive affinché lo «Stato-di-diritto» funzioni come dovrebbe, ossia con una giurisdizione il più possibile indipendente e imparziale.

Del resto, che la situazione sia degenerata è resa evidente dal fatto che l'Italia è l'unico tra i Paesi democratici dove i magistrati si dividono a loro interno in «correnti» organizzate, le quali si distinguono tra loro sulla base di criteri ideologici, cioè politici, tanto che esistono una corrente di sinistra, una di destra e una di centro. Destra-sinistra-centro sono senza alcun dubbio qualificazioni di tipo politico, e non scientifico, poiché non esiste una scienza di destra o di sinistra. Inoltre, queste «correnti» sono organizzate come un vero e proprio partito, con una base di iscritti che elegge gli organi direttivi e un segretario generale, con riviste di corrente che orientano gli iscritti sulle scelte da fare o in quale direzione agire, con congressi periodici in cui si fa il punto sul presente e si decidono gli indirizzi e i progetti futuri.

Beninteso, non si vuol dire con ciò che solo in Italia c'è una divisione di natura politica tra i magistrati. In molti altri Paesi si parla di magistrati «conservatori» e magistrati «progressisti». Ciò è dovuto al fatto che quasi tutte le società delle moderne democrazie stanno sperimentando in questi ultimi decenni una divisione sui valori di fondo che mette a serio rischio la coesione sociale, la civile convivenza e, persino, la democrazia, la quale



presuppone, per ben funzionare, che vi sia un sano e corretto comportamento reciproco tra le opposte forze politiche al di sotto di valori comuni. Anzi in taluni Paesi, come ad esempio la Spagna, la spaccatura politica tra i magistrati e i partiti, oltretutto all'interno della magistratura, è talmente grave che ha prodotto la paralisi del C.S.M. (che non è stato più rinnovato dal 2018) e ha scatenato una lotta fratricida interna, tanto che con una discussissima sentenza la Cassazione spagnola ha destituito il Procuratore Generale del Regno. Tuttavia, in nessun altro Paese la politicizzazione dei magistrati è stata istituzionalizzata attraverso le ricordate «correnti», al punto che molti magistrati, sicuramente quelli schierati per il «no», ritengono inverosimilmente che la formazione delle «correnti» sia esercizio di un diritto costituzionale che nessuna legge può toglier loro.

Il punto dirimente è che le «correnti» creano un rapporto di dipendenza e di condizionamento che possono incidere sull'imparziale e corretto esercizio dell'attività giudiziale. Poiché le promozioni e i trasferimenti avvengono nel C.S.M. attraverso accordi tra le varie «correnti» e poiché in ogni «corrente» si formano relazioni simili a quelle tra *leader* e *clientes*, non c'è bisogno di ricordare i casi clamorosi di «malagiustizia» che tutti conoscono per sottolineare quanto tutto ciò possa incidere negativamente tanto sul buon esercizio della giurisdizione, quanto sul prestigio che la magistratura deve avere presso l'opinione pubblica per poter operare serenamente e con la moderazione richiesta a chi è garante della legalità e della giustizia.

Data questa evidente connotazione politica dell'associazionismo dei magistrati - che, se ce ne fosse stato bisogno, è stata sbattuta in faccia agli elettori con la partecipazione attiva dell'*Associazione Nazionale dei Magistrati* alla presente campagna referendaria e, quindi, con un'attività propria ed esclusiva del potere legislativo (parlamentare e popolare) - il fine di riportare tutti i poteri dello Stato e, in particolar modo, la magistratura, nella sfera di azione propria di uno Stato democratico basato sulla separazione dei poteri, appare indubbiamente legittimo, anzi imperativo.

Rispetto al perseguimento di tale fine, appare difficile immaginare un mezzo diverso dal sorteggio, poiché tutte le altre alternative appaiono inidonee allo scopo. Infatti, posto che le elezioni creano i rapporti prima descritti, rimarrebbe, oltre al sorteggio, la nomina come altro modo di preposizione. Tuttavia quest'ultima, per non riprodurre, addirittura peggiorati, i vizi già visti in relazione alle elezioni, dovrebbe provenire da un soggetto esterno a sua volta «terzo», che però non è possibile individuare poiché, essendo esterno, menomerebbe l'indipendenza del potere giudiziario. Insomma altri mezzi, diversi dal sorteggio, non sarebbero utilizzabili per perseguire lo scopo proposto.

Infine, anche sotto il profilo della proporzionalità rispetto alla situazione concreta, non v'è dubbio che la riforma appare legittima. Infatti, ciò che crea condizionamenti e dipendenze è l'organizzazione complessiva di tutti i magistrati - *requirenti* e *giudicanti* - in un unico organo, il C.S.M., la cui composizione avviene attraverso un'elezione, nella quale concorrono liste rappresentative di «correnti» formate su basi ideologiche (politiche). Questa «politicizzazione» comporta gravi distorsioni rispetto a un corretto funzionamento del potere giudiziario secondo il modello costituzionale dello «Stato-di-diritto», distorsioni che non possono essere eliminate se non impedendo all'organizzazione para-partitica di



tali correnti di essere le protagoniste nelle discussioni e nelle deliberazioni sulle carriere dei singoli magistrati nei C.S.M. e nell'Alta Corte Disciplinare.

Sul piano eminentemente pratico è stato obiettato dagli avversari della riforma che il sorteggio può permettere che a decidere sulla carriera dei propri colleghi sia un magistrato alle prime armi. Ma giustamente è stato ribattuto che, se quella persona è ritenuta capace di decidere sulla libertà dei cittadini, a maggior ragione lo potrà essere nel decidere su materie molto meno delicate, come le promozioni o i trasferimenti di un collega.

Piuttosto occorre considerare che nel sorteggio regna il caso e quest'ultimo potrebbe anche fornire un risultato nel quale sia sovra-rappresentata una delle parti che si identifica con qualcuna delle vecchie «correnti». Questo rischio è alto nelle prime composizioni dei C.S.M. Ma è ragionevole pensare - ed auspicabile - che, man mano che le vecchie «correnti» divengono meno decisive per la formazione degli organi di garanzia, si smetta progressivamente di basare le discussioni riguardo all'organizzazione degli organi giudiziari sulle opzioni ideologiche e si concentri la tensione sui problemi concreti e sulle soluzioni pratiche.

5. La separazione delle carriere comporta la sottomissione magistratura alla politica?

Si è volutamente lasciata per ultima la critica più eclatante, ma anche la più velenosa, tra quelle che l'ANM ha lanciato contro la riforma sulla separazione delle carriere dei magistrati. Si tratta di una critica che, secondo l'ANM, riassumerebbe il senso complessivo della riforma, tanto che la stessa ANM ne ha fatto l'oggetto del manifesto-simbolo della propria campagna referendaria e che viene ripetuta come un *mantra* da tutti i sostenitori del «no» in ogni dibattito o intervista a cui essi partecipano. Ma - occorre domandarsi - questa critica ha un minimo di fondamento, stando almeno a una lettura spassionata e obiettiva della riforma?

A dire il vero, questa accusa non è mai stata corredata in nessuna delle sue espressioni con uno straccio di motivazione. Essa è stata lanciata in pasto all'opinione pubblica in modo apodittico, accompagnata semplicemente sia da improbabili accostamenti con sistemi di altri Paesi assai diversi da quello italiano, sia dalla prospettazione di scenari apocalittici per il futuro, secondo i quali i politici, liberi da ogni controllo, agirebbero indisturbati nelle loro ruberie, ponendo al posto della legge e della legalità la prepotenza e l'arbitrio più sfrenati.

Se non si trattasse dell'ANM che pronuncia tali opinioni, si direbbe che si è di fronte al più becero populismo, buono a soggiogare le solite «anime belle» oppure i più sprovveduti e i più incolti. Si tratta, cioè, del solito approccio diretto a creare cortine fumogene per nascondere il vero tema toccato dalla riforma, attraverso il ricorso a ben collaudati allarmismi («o noi o il diluvio») e ai peggiori esempi della storia della propaganda politica («una bugia ripetuta cento, mille, un milione di volte sarà infine scambiata per verità»). Tuttavia, la campagna referendaria è ancora aperta e lunga e ci si attende che l'ANM, se



non altro per rispetto dell'alto e delicato ufficio dei propri aderenti, senta l'elementare responsabilità di dare una motivazione minimamente credibile alla sua gravissima accusa. La verità è che nel dibattito sul *referendum* lo scontro non è tra chi difende l'autonomia della magistratura, solennemente sancita in Costituzione, e chi vuole negarla, ma tra chi vuole difendere l'attuale situazione connotata da una forte politicizzazione della magistratura, causata dal dominio di «correnti» ideologiche organizzate - e perciò sostiene il «no» - e chi pretende di liberare la magistratura dal gioco perverso delle «correnti» e di restituire ad essa quell'imparzialità di giudizio e quel prestigio, senza il quale lo «Stato-di-diritto» e la democrazia stanno solo sulla carta.

Non è infatti un caso che a chiare lettere si siano schierate a favore della separazione delle carriere dei magistrati alcune personalità eminenti di giuristi e di magistrati che hanno speso la loro intera esistenza per difendere lo «Stato-di-diritto» e i valori sui quali si fonda la nostra amata Costituzione, rischiando, o pagando effettivamente con, la vita per il loro nobile e coraggioso impegno.

Tra questi voglio ricordare soltanto due luminosissimi esempi: Giuliano Vassalli e Giovanni Falcone. Il primo, da sempre socialista e con un passato da partigiano medaglia d'argento dalla Resistenza, maestro indiscusso del diritto e della procedura penale e colui che, lottando contro tutti, è riuscito a introdurre in Italia il processo di tipo «accusatorio», proprio a questo proposito ha affermato espressamente che «senza la separazione delle carriere dei magistrati il processo di tipo accusatorio non può funzionare».

Il secondo è Giovanni Falcone, il p. m. ucciso dalla mafia proprio perché è stato quello che l'ha effettivamente combattuta con il maggior coraggio e la più acuta intelligenza investigativa. Nonostante che ora qualche suo collega palermitano abbia tentato di fargli dire il contrario, Egli, contrariamente a chi oggi dice che con la separazione delle carriere non si potrà più combattere la mafia (R. Saviano), si è speso senza mezzi termini per la separazione delle carriere dei magistrati. In un'intervista data a *La Repubblica* il 3 ottobre 1991, dopo aver detto che per il nuovo codice il p. m. rappresenta solo «una parte» che «raccoglie e coordina gli elementi di prova da formarsi nel corso del dibattimento», Falcone precisava che «nel dibattimento (il p. m.) non deve avere alcun tipo di 'parentela' col giudice, né essere, com'è invece oggi, una sorta di para-giudice. Il giudice, in questo quadro, si staglia come figura neutrale, non coinvolta, al di sopra delle parti...».

Queste inequivoche parole, per le personalità dalle quali provengono, azzerano i sinistri allarmismi dei profeti di sventure che pensano di influenzare gli sprovveduti e i fanatici, pur di conservare i privilegi conquistati, e collegano alla separazione delle carriere scenari apocalittici, facendo appelli emotivi, oltretutto stimolando le più elementari paure e demonizzando chi non la pensa come loro.

La verità che le tante falsità, sparse dall'ANM e da molti tra coloro (magistrati) che con il loro equilibrio e la loro moderazione dovrebbero vegliare sui diritti e sulla libertà dei cittadini, cercano di occultare è che, come diceva Falcone, gli autentici difensori dell'indipendenza e della terzietà dei giudici sono coloro che sono a favore della separazione delle carriere. Quelli che l'avversano, contrastando con ciò stesso anche il processo di tipo «accusatorio», sono i nostalgici del processo di tipo «inquisitorio», che storicamente e idealmente si ispira al principio di autorità e, perciò, contrasta con i



principi dello «Stato-di-diritto» e i diritti inviolabili della persona umana. Tanto è vero che attualmente nessuna democrazia al mondo prevede al suo interno un processo di tipo «inquisitorio». L'Italia, ove nel *referendum* prevalessero i contrari alla riforma sulla separazione delle carriere, continuerebbe a essere una anomala eccezione, insieme a un paio di Stati recentemente staccatisi dalla dittatura sovietica. Non è certo questa un'eccezione di cui vantarsi o andare fieri.

Non so se per uno spiccato senso dell'autorità o per una non adeguata conoscenza, appare evidente però che per i fautori del «no» al *referendum* esiste un solo tipo di processo: quello «inquisitorio», che è stato tramandato dalla tradizione illiberale dell'Europa continentale pre-democratica e da «cattivi maestri». E per difendere questo loro pericoloso pregiudizio, oggi condiviso dalla sinistra im-moderata, spargono allarmi palesemente contraddetti dai dati oggettivi. Si dice, ad esempio, che la duplicazione dei C.S.M., sottomette i magistrati alla politica, quando basta leggere il testo della riforma per rilevare pianamente che la nuova composizione non diminuisce affatto la garanzia dell'indipendenza dei magistrati, né tantomeno rappresenta una minaccia alla stessa, per il semplice fatto che, come è stato già detto, in tutti e due gli organi i membri «togati» sono ancora in netta maggioranza in una proporzione pari ai 2/3 dei componenti. Anzi, con la riforma, come già accennato, l'indipendenza del p. m., lungi dall'essere indebolita, è stata rafforzata attraverso la costituzionalizzazione della loro autonomia, grazie al nuovo art. 104 Cost., che delinea la figura del p. m. come «autonomo e indipendente da ogni altro potere» (prima era la legge a fornire tale garanzia).

Si tratta di un'innovazione estremamente importante, che non può essere svilita, come fanno i sostenitori del «no», dicendo che è semplicemente scritta sulla carta, per il semplice fatto che da questa disposizione deriva una conseguenza estremamente pratica. Grazie ad essa, un p. m., la cui attività inquirente subisse un'interferenza da parte dell'Esecutivo o di un ministro, può direttamente tutelarsi facendo ricorso avanti alla Corte costituzionale per conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato, lamentando la menomazione delle proprie competenze.

In mancanza di argomenti giuridici degni di questo nome, l'ANM scende di livello cercando di sostenere che la riforma è comunque inutile, poiché già oggi sono pochissimi i magistrati che passano dalla posizione di p. m. a quella di giudice, e viceversa. Qui i sostenitori del «no» si comportano come quel campagnolo che, nell'Italia del dopoguerra la cui popolazione parlava al 90% in dialetto, di fronte alle contestazioni rivoltegli nella lingua italiana diceva di non capirle. Infatti, la riforma non mira a colpire i passaggi da una carriera all'altra in quanto tali, ma persegue il fine di prevenire i condizionamenti reciproci tra p. m. e giudici che si possono produrre nella realtà, grazie alla presenza di «correnti» organizzate che agiscono in un organo comune che decide sulle carriere di tutti i magistrati. Questo è il vero nodo che la riforma vuole sciogliere. Il resto è pura chiacchiera. Ed è un nodo che tocca una patologia tipicamente italiana, che distorce ed avvelena il buon andamento della democrazia e dello «Stato-di-diritto». Per quanto mi consta, soltanto in Italia, fra tutti gli Stati democratici, i magistrati si sono strutturati in correnti organizzate che si distinguono tra loro su base ideologica o, fuor di ipocrisia,



politica. Tanto ciò è vero che ciascuna corrente corrisponde a una parte dello spettro politico presente nel Parlamento.

Certo, anche in altri Paesi, come s'è ricordato, c'è una divisione ora tra politica e magistratura (come in Spagna), ora all'interno della magistratura. Ma quella italiana è una patologia che rovescia diametralmente la configurazione dei *checks and balances* delineati da Montesquieu, per il quale, come s'è ricordato, i giudici rappresentavano un ordine totalmente alieno da qualsiasi connotazione politica. Quando tale patologia raggiunge le vette che ha raggiunto nel nostro Paese, dove essa è addirittura istituzionalizzata attraverso la divisione dei magistrati in pseudo-partiti aventi sicuri referenti nei partiti veri e propri e, quindi, nel mondo che dovrebbe essere loro alieno, allora vuol dire che siamo ben al di là dello «Stato-di-diritto» e della democrazia costituzionale, poiché si è di fronte a un potere che non ha alcuna forma di effettiva responsabilità e, perciò, si colloca al di sopra o al di fuori del sistema costituzionale dei *checks and balances*.

Vorrei concludere citando colui dal quale la teoria dei *checks and balances* è originata e dal quale proviene l'idea di un giudice politicamente «nullo», il Barone di Montesquieu. Questi in una decina di righe del suo famoso *Esprit de la loi* si occupa del problema della unione e della separazione tra chi promuove l'accusa e chi giudica. Al fine di interpretare correttamente le parole del grande liberale francese, occorre ricordare che nella Francia di metà del XVIII° secolo l'ordinamento giuridico aveva di fronte a sé una riconosciuta divisione in classi sociali, che l'illustre Autore chiamava «corpi». Inoltre occorre tener presente che al suo tempo l'accusa era «pubblica», nel senso che poteva essere sollevata e portata avanti al giudice da chiunque fra il «popolo» (*quisque de populo*) e, quindi, era riferita al «corpo» dei non nobili, al «popolo».

In questo quadro Montesquieu si domanda a chi debba spettare la funzione del giudizio. Ed Egli, com'è noto, risponde all'aristocrazia, poiché solo questa impersona la «virtù» (etica) e gode dell'indipendenza economica che allontana da ogni pericolo di corruzione (allora i giudici non erano retribuiti). Ma è significativo che, quando si chiede se possa essere giudice il «popolo», Montesquieu risponde nettamente per la negativa con questa motivazione: perché dare l'accusa e il giudizio allo stesso «corpo» sarebbe «*un abuse*».

A coloro che sbandierano a ogni piè sospinto la critica che con il «no» si tutela l'indipendenza della magistratura e la «divisione dei poteri» e perciò richiamano in proposito l'autorità di Montesquieu, va ricordato che, proprio secondo le parole del fondatore della separazione dei poteri, l'unione delle carriere corrisponde a un «abuso» ed ha, quindi, un significato opposto a quello da loro ipotizzato.

6. Conclusioni

Dall'analisi il più possibile obiettiva della storia giuridica delle teorie del processo penale si deduce inequivocabilmente una conclusione: la separazione delle carriere dei magistrati inquirenti e di quelli giudicanti è inestricabilmente connessa al modello del processo «accusatorio» e questo, a sua volta, è sistematicamente legato alla democrazia liberale e,



in particolare, al riconoscimento dei diritti inviolabili della persona umana come fondamento di valore di quella forma politica. Ciò spiega perché tutte le democrazie liberali esistenti al mondo hanno ordinamenti giuridici dotati di un processo di tipo «accusatorio» e, conseguentemente, una certa separazione della carriera dei magistrati requirenti da quella dei magistrati giudicanti.

Un punto, perciò, dev'esser considerato decisivo nell'attuale campagna referendaria: la separazione delle carriere è richiesta – e in tal senso imposta – dalla nostra Costituzione e, perciò, sono i sostenitori del «sì», e non i suoi avversari, ad essere dalla parte della Costituzione. Infatti, gli artt. 24, 27 e 111 Cost. delineano un coerente modello di processo «accusatorio», rispetto al quale la separazione delle carriere è un elemento sistemico ad esso coesistente. Dietro al «no» si nascondono i nostalgici del processo «inquisitorio», di quel modello diffuso negli Stati autoritari, presenti e passati, ivi compresa la dittatura fascista. Questo è ciò che ci insegna la storia e, persino, la teoria giuridica, se rettamente compresa.

Con la riforma oggetto del prossimo *referendum* l'Italia cerca di colmare la distanza che la separa dalle restanti democrazie, considerato che Essa è l'unico Paese, in compagnia di un paio di Stati dell'ex Unione Sovietica, che è rimasta ancora ad avere una carriera comune per i due tipi di magistrati sopra menzionati. Tanto più appare urgente e non rinviabile la separazione delle carriere se si considera che da ben 37 anni è stato approvato in Italia un codice che prevede un processo di tipo «accusatorio» con il quale l'unione delle carriere, tipica del modello «inquisitorio», sta in evidente contraddizione. Appare assai grave che, per la resistenza corporativa dell'Associazione Nazionale dei Magistrati (ANM), questo contrasto, già sottolineato sin dall'inizio da due eminenti personalità, come Giuliano Vassalli e Giovanni Falcone, non sia stato risolto in tutto questo tempo e sia tuttora oggetto di un conflitto ideale, dai toni assai triviali, ancora tenuto in vita per pure ragioni di parte o corporative.

Chi vuole che la democrazia liberale e i diritti inviolabili della persona umana si rafforzino vota «sì» al prossimo *referendum*, perché, come s'è prima visto, l'unione delle carriere e il connesso processo di tipo «inquisitorio» sono storicamente stati, e sono tuttora, propri dei regimi autoritari. L'ANM si oppone all'approvazione referendaria della riforma soltanto per difendere il proprio potere politico, perché l'Italia è l'unico Paese democratico al mondo dove i magistrati si sono organizzati in «correnti», cioè in raggruppamenti associativi interni alla magistratura, che si dividono su base ideologica, e quindi politica. Si tratta di una anomalia che, soltanto per il fatto che esiste, contraddice tutti i principi dello «Stato-di-diritto», poiché sin dai tempi di Montesquieu la raffigurazione del potere giudiziario come garante ultimo della legalità è stata inequivocabilmente legata alla sua totale apoliticità.

Perciò non sorprende che l'ANM partecipi alla campagna referendaria come un soggetto politico e che, come un politico non eccelso, crei allarmismi e diffonda paure che non esistono. Se rimaniamo ai dati oggettivi, la riforma rafforza l'indipendenza del p. m., fornendogli per la prima volta nella storia italiana una garanzia di rango costituzionale, così che esso, a differenza del passato, può tutelare la propria autonomia da interferenze esterne anche davanti alla Corte costituzionale. Nello stesso tempo, come riconosceva



già Giovanni Falcone nel 1991, attraverso la separazione delle carriere il giudice diviene veramente «terzo». E, come ha scritto Luigi Sturzo nel 1950 a proposito dei magistrati, «indipendenza non significa irresponsabilità».

Infatti il giudice deve essere tutelato nella sua autonomia di giudizio, non soltanto da interferenze esterne, ma anche da condizionamenti interni e, in particolare, da quelli provenienti dal gioco delle correnti e dalla rilevanza di queste ultime sulle decisioni relative alle promozioni, ai trasferimenti e ai provvedimenti disciplinari.

Perciò il «sì» al *referendum* è autenticamente il vero voto per l'indipendenza e l'imparzialità dei magistrati nei confronti dei giochi politici sia esterni che interni.

Da ultimo, vorrei osservare che il voto al *referendum* non si muove sulla falsariga di un conflitto tra politica e magistratura. Certo, chi è per il «sì» si trova di fronte l'ANM, la quale ha deciso di gettare la maschera e di agire come un attore politico schierandosi per il «no». Ma molti magistrati, quali liberi cittadini, non la seguono in questa battaglia politico-corporativa. Inoltre, proprio per l'elevato tasso di politicizzazione delle «correnti», ognuna di queste è portata ad agire in parallelo con una certa parte politica: le «correnti» di sinistra con i partiti di sinistra e quelle di destra con i partiti di destra. Quindi lo scontro non è oggettivamente tra politica e magistratura, come cerca di dipingerlo ad arte l'ANM, ma tra parti politiche, tra le quali si è autoinserita anche l'ANM.

Anzi con i magistrati nel loro complesso il Parlamento deve aprire un dialogo, poiché si illude chi pensa che con l'approvazione della riforma in discussione siano risolti i grandi e antichi problemi relativi all'ordinamento giudiziario. Questo infatti, per essere posto all'altezza dei problemi della società contemporanea, ha bisogno di incisive e ampie riforme, che vanno dal modo in cui i magistrati vengono selezionati alla loro formazione e specializzazione, dalla distribuzione delle sedi giudiziarie alla creazione di ausiliari del giudice che sappiano utilizzare le nuove tecniche documentali e dibattimentali, e così via. Si tratta di un compito enorme che può dare frutti se al distruttivo scontro politico si sostituisce un costruttivo spirito di collaborazione in vista del bene comune in tempi di enormi difficoltà per la democrazia e di rivoluzionarie sfide tecnologiche.

10 febbraio 2026