

L'indipendenza della magistratura è una garanzia per tutti

di Edmondo Bruti Liberati

L'ultimo voto al Senato, annunciato come imminente, è mera formalità e ci si avvia al referendum sul Ddl Nordio/Meloni, presentato il 13 giugno dello scorso anno: verrà approvato senza che ne sia mutato un sol rigo. Vi è stato un ampio dibattito, numerose audizioni nelle due Camere, vano esercizio (cui ho avuto occasione di partecipare) poiché con la "blindatura", attuata e rivendicata da esponenti del governo, si è di fatto vanificato il percorso di riflessione che il saggio Costituente aveva previsto per le modifiche alla Carta. E' la prima volta che accade per un testo di riforma costituzionale. In verità si è già verificato sul cosiddetto Decreto Sicurezza; questo manifesto del populismo penale, della demagogia del "legge e ordine", per il rischio che nel secondo passaggio parlamentare potessero passare emendamenti, è stato "blindato" in un Decreto-legge. Qui si trattava "solo" di legge ordinaria.

La "maggioranza dell'opposizione" si è attestata su un rigetto totale, ma proposte di modifica sono state avanzate da altri esponenti dell'opposizione. Sono stati ignorati i rilievi della Relazione di minoranza del Csm dei laici espressi dai partiti di governo e redatti da uno stimato costituzionalista, il professor Felice Giuffrè. Per il Csm, dandosi carico delle molte materie che riguardano sia i giudici che PM, se ne suggeriva la divisione in due sezioni con una sessione plenaria che trattasse i molti temi comuni alla intera magistratura. Si criticava il sorteggio secco proposto per i togati. Sull'Alta Corte disciplinare, pur in un quadro adesivo al principio, i rilievi critici in questa Relazione occupano ben dieci pagine. Lo stesso Ufficio studi del Senato aveva proposto aggiustamenti nemmeno considerati.

Il Ddl governativo intitolato "Norme in materia di ordinamento giudiziario..." comporta una riscrittura dell'impianto costituzionale con radicali modifiche degli

articoli sucomposizione e attribuzioni del Csm, “pietra angolare” del nuovo ordinamento giudiziario (così Corte Costituzionale sent. n.4/1986). Rimane all’art. 104 la proclamazione dell’indipendenza della magistratura da “ogni altro potere”, ma con le modifiche dei commi successivi e dell’art.105 si ridefinisce il rapporto tra potere politico e potere giudiziario. E’ il sostanziale azzeramento del Csm: spezzettato in due organi non comunicanti, gli si sottrae la competenza disciplinare per affidarla ad un’Alta corte con una disciplina le cui storture tecniche sono state sottolineate dall’unanimità dei costituzionalisti che se ne sono occupati.

Infine, e soprattutto, con il sorteggio “secco” si affida il funzionamento del Csm al caso. Non è solo un improvvido ritorno all’ “uno vale uno”. Come ha sottolineato il costituzionalista Sergio Bartole: “Si introduce così un sistema di formazione di organi di vertice dello Stato che è del tutto inusitato, giacché preferisce alla consapevole individuazione dei componenti di alcuni di quegli organi la cieca scelta del sorteggio. Si dimentica che l’elezione è sempre stata indicata come una modalità per la corretta e consapevole selezione del personale chiamato a pubbliche funzioni ad opera delle comunità territoriali o meno di riferimento. Queste non sono soltanto considerazioni di opportunità, ma trovano riscontro nei precetti della costituzione. Il ricorso a modalità elettorali è costante per la scelta dei titolari degli organi cui competono potestà di decisione, dal vertice dei poteri dello Stato agli enti territoriali”. (Dal blog laCostituzione.info. [Ragionando sulla separazione delle carriere: è legittimo il sorteggio per la formazione degli organi di governo giudiziario?](http://laCostituzione.info), 27 Agosto 2025)

Queste valutazioni espresse dal professore emerito dell’Università di Trieste, che pubblicò nel lontano 1964 la prima monografia organica sul Csm, mostrano come la questione del sorteggio non sia una “forzatura” aggiuntiva, ma costituisca proprio il cuore del Ddl governativo.

Il Csm italiano è stato modello di riferimento dapprima per i paesi del Mediterraneo che riconquistavano la democrazia, poi per i paesi dell’Europa dell’Est dopo la caduta del muro di Berlino. Non è un caso che le più recenti involuzioni autoritarie in Polonia e in Ungheria abbiano investito proprio la disciplina di queste istituzioni. Consigli superiori della magistratura, Consigli di Giustizia, Alte autorità variamente composte o particolari sistemi di equilibrio nel rapporto tra i poteri sono le diverse soluzioni

adottate nelle attuali democrazie. Il modello di Csm previsto dalla Costituzione del 1948 non è esente da limiti, da luci e ombre, non è l'unico astrattamente possibile. Ma lo si riduce all'irrilevanza e non vi si sostituisce nulla in alternativa.

Non ho trattato finora della “separazione delle carriere”. La separazione, come è noto, nella pratica è già da tempo attuata perché, con i severi limiti, man mano introdotti, i passaggi tra le funzioni sono rarissimi. La Corte Costituzionale aveva dato il “via libera”, ammettendo in due occasioni i quesiti referendari, ad una totale separazione introdotta con legge ordinaria. Una associazione di avvocati, l'Unione delle Camere penali, ha ritenuto fosse opportuno sancire la separazione al più alto livello costituzionale. La proposta C 23 dell'on. Costa, che riprendeva quella delle Camere Penali, era intitolata correttamente alla “separazione delle carriere”, ché tale ne era il nucleo. E si era aperto un proficuo dibattito sui pro e i contro. Ma dopo un inizio di trattazione la proposta è stata “cestinata” con la presentazione del Ddl governativo, che altrettanto correttamente, lo abbiamo ricordato sopra, indica il ben più ampio tema “Norme in materia di ordinamento giudiziario...”.

Vi sono buone ragioni di principio a favore della separazione, senza bisogno di proporre automatismi, per nulla scontati, a seguito della introduzione a livello costituzionale, con la modifica dell'art. 111 Cost., del principio di assunzione della prova in contraddittorio; un principio di garanzia relevantissimo per la disciplina del processo. Né mi sembra decisivo addurre un elenco di illustri, quanto disparati, sostenitori della separazione. Licio Gelli la inseriva in un disegno eversivo della democrazia. Nulla a che fare con Giovanni Falcone, che la proponeva nel quadro di radicale ristrutturazione del Pm, strutturato senza mezzi termini sul modello Usa di “avvocato della polizia” e con struttura verticistica incentrata sul modello “forte” di Procura Nazionale Antimafia. La proposta di Falcone fu vivacemente avversata da molti Pm a cominciare da Borsellino e non passò. E fu un bene perché sempre più vediamo quanto sia poco auspicabile il modello Usa di un Pm separato, ma vero “dominus” del processo, se oltre il 95% dei casi viene definito con il patteggiamento imposto dal *prosecutor*, senza un reale controllo del giudice. Sono state recentemente “riscoperte” quattro righe a sostegno della separazione di una intervista a un quotidiano inglese rilasciata da Giuliano Vassalli nel 1987. La

produzione scientifica dell'illustre giurista (che ho avuto l'onore di conoscere e frequentare in seminari e convegni giuridici), monografie e saggi, è immensa, cui si aggiunge in diversi periodi la collaborazione a quotidiani e non si è trovato null'altro! Il Ministro Nordio non cessa di chiamarlo a sostegno con il non molto congruente argomento dell'essere Medaglia d'oro della Resistenza. In ogni caso quello che nessuno può sapere è cosa avrebbe potuto pensare Vassalli non sul principio ma su questo Ddl. E per quel che so del raffinato e rigoroso giurista non penso ne sarebbe stato entusiasta, per il merito e per il metodo.

Il garantismo penale si costruisce anzitutto con le regole del processo, sempre migliorabili, piuttosto che con l'assetto istituzionale degli attori, giudici e Pm. Infatti un "principe del foro penale" l'avvocato professor Franco Coppi più volte ha definito semplicemente "inutile" la separazione. L'Unione delle Camere Penali, che raggruppa circa 10.000 avvocati, nonostante il Governo abbia lasciato radicalmente cadere, piuttosto che emendarla, la sua proposta, ora sostiene "senza se e senza ma" il Ddl Meloni/Nordio. Ma il tema non sembra appassionare il complesso degli oltre 220.000 avvocati italiani, buona parte dei quali opera nel penale.

Personalmente ritengo prevalgano le ragioni contrarie ad introdurre la separazione nel nostro ordinamento giudiziario e ho cercato di motivarlo, anche con riferimenti storici e comparatistici, in un recente lavoro (*Pubblico Ministero. Un protagonista controverso della giustizia*, Raffaello Cortina ed. 2024). La separazione, lo sappiamo, è prevista in molti Stati democratici. L'obbiettivo è quello di rafforzare la terzietà del giudice, ma il rischio concreto è che il Pm separato sia attratto "nella logica di polizia", sia più sensibile alle pressioni delle campagne "legge e ordine", che qui e ora in Italia è la cifra degli incessanti interventi del Governo nella materia penale. In molte democrazie il Pm è separato dai giudici, in tutte il governo, tramite il Ministro della Giustizia, esercita una qualche influenza sul Pm, ma lo fa con molto *self restraint*. E dove ciò non avviene (vedi Polonia, Ungheria e oggi Usa) è in crisi la democrazia. Il Ministro Nordio in più occasioni ha criticato iniziative di Pm, come il ricorso per Cassazione per motivi di diritto della Procura di Palermo sul caso Open Arms: oggi sono importune interferenze, domani potrebbero essere ordini. Nessuno dei sostenitori della separazione si esprime oggi per la soggezione del Pm all'esecutivo, ma le norme

vivono di vita propria ben oltre la volontà del legislatore storico. E quanto alla riduzione all'irrelevanza del Csm non si tratta, qui e oggi in Italia, di evocare "derive autoritarie", ma le norme costituzionali sono esattamente barriere preventive di fronte a possibili future evoluzioni/involuzioni. In mancanza di solidi baluardi cadono difese contro il rischio di democrazie illiberali, che è, purtroppo, tema molto attuale: l'Ungheria di Orban è vicina e gli Stati Uniti di Trump ancor più.

L'esperienza delle dittature del secolo scorso e le recenti involuzioni in Europa (e negli Usa) ci insegnano che a nulla vale proclamare l'indipendenza della magistratura, se non sono apprestati istituti che ne garantiscano l'effettività. L'indipendenza della magistratura è una garanzia per tutti, anche per la politica, al di là delle contingenti maggioranze. "Lo Stato di diritto, vuole che sia garantita l'imparziale giustizia per tutti e perciò avverte che la magistratura ha bisogno di indipendenza, di guarentigie della sua indipendenza.]....] Ora l'indipendenza dei giudici è corroborata da nuove garanzie costituzionali e istituzionali. Un fondamentale precetto costituzionale trova oggi adempimento". Così il Ministro della Giustizia Guido Gonella il 18 luglio 1959 per l'insediamento del primo Csm. Quelle fondamentali "guarentigie" introdotte dalla Costituzione del 1948, che il democristiano Gonella, enfatizzava oggi sarebbero messe a grave rischio. Del Csm rimarrebbe quasi solo il nome, quello di un istituto già esistente, e del tutto ininfluenza, nell'Italia liberale e poi in quella fascista.

La "blindatura" imposta dal Governo su un testo, che si distacca ormai radicalmente dalle originarie proposte limitate alla separazione delle carriere, porterà ad referendum, che non consente alternative tra il SI e il NO. E' la scelta del Governo che ci ha portato a questa situazione. A me pare poco comprensibile che per ottenere quello che ormai è solo un "contorno" si possa accettare l'indigeribile "piatto forte". E' difficile proporre ai cittadini elettori di misurarsi su questioni di per sé complesse e con aspetti così disparati, ma proprio questo è il compito degli intellettuali e degli "esperti". Oggi il Ministro Nordio esprime cautela: "Non deve essere pro o contro il Governo". Parole sacrosante. Ma pochi mesi addietro diceva ben altro: "La comunicazione politica verrà affidata ad una sola domanda: siete contenti, cari cittadini, di com'è oggi la magistratura? Se non lo siete votate Sì al referendum confermativo" (intervista a Il Dubbio 16 novembre 2024). Un appello non molto responsabile ad un plebiscito pro o

contro la magistratura e con un quesito tendenzioso. E se poi i cittadini, giustamente preoccupati per le disfunzionalità del nostro sistema giudiziario, nel segreto dell'urna si rammentassero che “spettano al Ministro della Giustizia l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia” (articolo 110 Costituzione)? Spettano al Ministro della giustizia, quello pro tempore è proprio Carlo Nordio; il quale oggi dopo due anni di inerzia propone misure inefficaci e inadeguate di fronte alla difficoltà di raggiungere gli obiettivi fissati dal Pnrr sulla tempistica dei giudizi civili. Per il penale invece, grazie al solo impegno degli operatori (magistrati, funzionari amministrativi e avvocati), quegli obiettivi sono stati pressoché raggiunti, ma occorre consolidarli. Non è parlar l'altro provare a portare l'attenzione sui tanti problemi aperti e sulle disfunzioni del nostro sistema giustizia, sui quali magistratura e avvocatura insieme potrebbero portare proposte concrete nate dall'esperienza sul campo.