

Perché NO? – laCostituzione.info

www.lacostituzione.info/index.php/2026/01/29/perche-no/

29 gennaio 2026

di **Sergio Bartole** e **Roberto Bin** (Professore ordinario di Diritto costituzionale -
Università di Ferrara)



Sbandierata come la grande e indispensabile riforma della giustizia, la [legge costituzionale](#) approvata dalla maggioranza di governo non tocca nessuno dei tanti e ben noti problemi che affliggono la giustizia in Italia. Non accorcia di un giorno i processi civili e penali, la cui lunghezza costituisce un record italiano in Europa; non ne diminuisce di un euro i costi; non evita nessuno di quegli errori giudiziari spesso denunciati dalla stampa. La legge di revisione costituzionale non introduce alcuna misura utile all'efficienza della macchina giudiziaria; non provvede ad incrementare il numero attuale dei giudici oberati da un pesante gravame di lavoro; non fa nulla per accrescere il personale delle segreterie e cancellerie, anch'esso gravato da una mole di lavoro cui non può fare fronte in tempi ragionevoli; non fornisce ad uffici poveri di strutture le disponibilità materiali ed i moderni strumenti di amministrazione.

E allora a che serve?

La spiegazione ufficiale è che serve a distinguere le carriere dei procuratori della Repubblica da quella dei giudici. Serve soprattutto agli avvocati penalisti, ad alcuni di essi: i quali si sentono a disagio in tribunale a trovarsi davanti ad un "avversario" – il PM che sostiene l'accusa – che viene dallo stesso concorso, dalla stessa formazione, dalla stessa carriera del magistrato che dovrà emettere la sentenza. Disagio comprensibile, ma c'è da osservare che:

- Si diventa magistrati dopo un concorso nazionale durissimo, probabilmente il più duro concorso che sia rimasto nel nostro ordinamento. Dopodiché i vincitori fanno un anno e mezzo di tirocinio, durante il quale saranno sottoposti a valutazione di idoneità e decidono quale carriera intraprenderanno, se faranno i magistrati “giudicanti” o i “requirenti”, se la loro vita si svolgerà in tribunale o nella Procura della Repubblica. Due funzioni diverse: attualmente, dopo la “riforma Cartabia”, il passaggio da una funzione all’altra è consentito una sola volta nella vita, e al costo di cambiare regione. Oggi sono rarissimi i casi di mutamento di funzione, meno dell’uno per 100 dei magistrati lo affronta, per cui di fatto le funzioni sono già separate. E non è detto che questo sia un bene.
- Benché nessuno lo dica mai, il procuratore della Repubblica, il PM, non svolge un ruolo soltanto nel giudizio penale, ma anche in quello civile. Quando ci sono cause in cui sono coinvolti gli interessi di minori o di incapaci, il PM è chiamato in giudizio perché tutela la parte più debole o l’interesse pubblico. Quando si parla di separazione delle carriere sembra che il PM sia solo quello che sta nell’aula penale e che ha di fronte l’avvocato difensore, ma non è così.
- Nel nostro sistema penale il PM gestisce le indagini di polizia: le inizia quando viene a conoscere fatti che potrebbero costituire un reato, e poi, se ritiene che le indagini abbiano dato risultati convincenti, sostiene l’accusa in giudizio. Anche in campo penale il PM non agisce però nell’interesse del suo ufficio, ma in quello della giustizia, cioè dell’interesse pubblico. Nel corso delle indagini il PM svolge funzioni delicatissime ben prima che inizi il processo e incontri l’avvocato difensore: il PM dispone della polizia giudiziaria, dirige l’indagine, autorizza i provvedimenti che incidono sulle nostre libertà, come per esempio l’ingresso nel nostro domicilio, l’arresto e il sequestro di cose che interessano l’indagine e così via. Sono tutti atti garantiti dalla diversità tra polizia e PM. E ciò perché il PM è un magistrato, ha quella che si chiama pomposamente la “cultura della legalità”: da noi non ci sono corpi armati che indagano su impulso del governo, come nell’America di Trump!
- La “cultura della legalità” non è però una parola vuota, ma è frutto della lunga formazione che il PM ha avuto come magistrato e caratterizza anche la sua professione e i suoi compiti: il PM è tenuto a portare di fronte al giudice non soltanto le prove a carico della persona che ha indagato, ma anche quelle a discarico: “svolge altresì accertamenti su fatti e circostanze a favore della persona sottoposta alle indagini” dice il codice di procedura penale (art. 358). È un suo dovere preciso, fa parte della sua correttezza professionale. E siccome sulla correttezza dell’attività del PM vigila il Consiglio Superiore della Magistratura (CSM), il buon funzionamento di questo organo è di importanza evidente: è una garanzia per noi tutti.

I contenuti della legge sottoposta a referendum non hanno quindi l’ampiezza che i suoi sostenitori e i promotori di un “sì” referendario vogliono far credere; ma sono comunque ambiziosi in quanto, pretendendo di revisionare la Costituzione consegnataci dalla saggezza dell’Assemblea Costituente, vogliono incidere innovandolo sullo statuto personale e organizzativo dei magistrati e sull’assetto degli organi preposti alla amministrazione delle loro carriere.

Obiettivo dichiarato è quello della separazione delle carriere, ma questo tanto agognato risultato non è raggiunto dalla riforma, è rinviato a una legge futura (che sarà ovviamente il governo a predisporre). Stando così le cose, è palese che lo scopo della riforma che dovremmo approvare con il referendum è soltanto, secondo l'antico precetto "divide et impera" dei regimi accentratori, quello di scardinare l'autorità dell'attuale CSM istituendo due separati Consigli superiori, uno per i magistrati giudicanti ed uno per quelli requirenti.

Tale innovazione apre la via ad una riforma delle modalità di scelta dei componenti togati dei due CSM che viene affidata al sorteggio. I magistrati sono così privati del potere di scegliere liberamente chi deve occuparsi dell'amministrazione della loro carriera. Ciò contraddice il principio fondamentale della democrazia che non può non applicarsi anche agli organi del governo giudiziario: non perché si tratti di organi rappresentativi dei magistrati, ma in quanto sono collocati al vertice dell'organizzazione dello Stato; gli altri organi che si trovano in tale posizione apicale, hanno tutti una legittimazione democratica. Si dimentica che l'elezione, a differenza del sorteggio, consente la selezione di figure di cui i colleghi conoscono capacità e autorevolezza, e comporta la responsabilità dell'eletto per come ha esercitato il mandato. Il sorteggio non implica nulla di tutto questo.

Inoltre l'ipotesi che il PM si stacchi dall'ordinamento giudiziario non può lasciare tranquilli. È vero che la riforma costituzionale voluta dalla maggioranza, se non produce alcun miglioramento nel funzionamento della "giustizia", non produce per il momento neppure la separazione dei PM dall'ordinamento giudiziario: anzi è esplicita, riscrivendo l'articolo 102 Cost., nel ribadire che la funzione giurisdizionale è esercitata dai magistrati ordinari istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario e – si aggiunge – queste norme dovranno disciplinare altresì "le distinte carriere dei magistrati giudicanti e requirenti". Si rinvia perciò a norme future il compito di dare sostanza a questa distinzione, ma non si aggiunge nulla in merito a che cosa essa comporterà. L'unico obiettivo che si persegue è di demolire il Consiglio superiore della magistratura, cioè l'organo a cui i costituenti hanno affidato il "governo" della magistratura come corpo unitario.

Quello che la riforma minaccia di fare va però valutato anche in prospettiva.

È vero che non c'è nulla nel testo che si vorrebbe approvato dagli elettori che porti il PM a essere sottoposto al Governo: ma è altrettanto vero che nel suo complesso l'ordine giudiziario ne uscirebbe fortemente indebolito. È quello che lo stesso ministro Nordio dice espressamente quando afferma che i partiti dell'opposizione non dovrebbero contrastare questa riforma perché ne trarrebbero vantaggio quando toccasse a loro di andare al governo: depotenziare il potere giudiziario, diviso e "controllato" nei due CSM, libererebbe finalmente il potere esecutivo dagli attuali limiti e controlli. La riforma – ragiona Nordio – potrà risultare utile a qualsiasi governo, sia di destra che di sinistra, perché con le nuove norme costituzionali l'ordine dei procuratori sarà indotto ad assumere un atteggiamento più incline a favorire chi governa.

È un'idea meschina, incapace di guardare abbastanza lontano, perché un "ordine" separato dei PM rafforzerebbe le tendenze corporative a estendere le proprie funzioni, a trascinare dalla persecuzione di ciò che è penalmente illecito sino ad estenderla alle

irregolarità amministrative: si arriverebbe così ad inquisire proprio quelle attività che l'attuale maggioranza vorrebbero sottrarre all'interferenza dei magistrati. Una volta compiuta la divisione in due del CSM, i giudici non avrebbero più nulla da dire sui comportamenti esuberanti dei PM, la cui valutazione sarebbe ormai affidata al giudizio di un organo composto in maggioranza dagli stessi PM. E ciò rafforzerebbe la necessità dell'esecutivo di riportare sotto controllo (politico) ciò che rischierebbe di essere una scheggia impazzita del sistema istituzionale italiano. L'ipotesi ventilata di recente da Tajani di spingere in futuro la riforma costituzionale sino a cancellare l'art. 109 Cost., che prevede che sia l'autorità giudiziaria (e quindi il PM) a disporre direttamente della polizia giudiziaria, riporterebbe la polizia sotto la responsabilità all'esecutivo. Che resterebbe allora dell'autonomia dei PM? Ecco che sarebbe giustificata anche la futura abrogazione dell'art. 112 Cost.: infatti, che significato avrebbe ancora disporre in Costituzione che «il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale» – principio che oggi è considerato la garanzia dell'autonomia e indipendenza del PM (e perciò dell'eguaglianza dei cittadini)?

Diamo dunque, votando “no”, fiducia ai magistrati, certi che, liberati dalla minaccia di questa iniziativa dell'attuale maggioranza di governo, sapranno esercitare la loro autonomia e la loro libertà di pensiero lasciandosi alle spalle le malefatte di chi in passato ha voluto approfittare per propri interessi dell'associazionismo giudiziario e delle sue correnti.

Scopri di più da laCostituzione.info

Abbonati per ricevere gli ultimi articoli inviati alla tua e-mail.