

La riforma della giustizia promossa dal governo italiano si colloca al centro di un dibattito che travalica il perimetro tecnico del diritto processuale per investire direttamente l'assetto costituzionale dei poteri dello Stato. Non si tratta soltanto di una revisione dell'organizzazione della magistratura o di un tentativo di migliorare l'efficienza del sistema giudiziario: in gioco vi è la ridefinizione del rapporto tra potere politico e funzione giurisdizionale, nonché la natura stessa del pubblico ministero in un ordinamento democratico fondato sul principio di legalità.

Ho scritto in passato che alcuni sostenitori della riforma sono senza dubbio in buona fede. Le intenzioni dichiarate — in particolare il rafforzamento della terzietà del giudice — possono apparire, almeno in astratto, condivisibili. Tuttavia, l'analisi politica non può fermarsi alle enunciazioni di principio: essa deve verificare se gli strumenti proposti siano coerenti con i valori costituzionali del giusto processo, dell'eguaglianza dei cittadini davanti alla legge e dell'indipendenza della magistratura da ogni altro potere. Sotto questo profilo, la riforma solleva una pluralità di criticità che riguardano non solo l'organizzazione interna della magistratura, ma il funzionamento stesso della democrazia costituzionale.

Un primo elemento problematico riguarda il metodo adottato dal governo per l'approvazione del testo. La scelta di "blindare" il testo della riforma, limitando in modo significativo il ruolo del Parlamento, ha suscitato le perplessità di numerosi costituzionalisti. La riforma è stata proposta dal Governo, ed ha attraversato ben quattro votazioni senza un emendamento, neanche marginale.

Questa dinamica non è un dettaglio procedurale, ma un sintomo di una più ampia torsione dell'equilibrio tra i poteri. Quando una riforma di rango costituzionale viene sottratta a un confronto parlamentare pieno il Parlamento si riduce a luogo di ratifica di scelte già definite altrove. In tal modo, la riforma della giustizia diventa essa stessa simbolica della concentrazione di potere che è il suo fine ultimo.

Nel merito, come noto, il cuore della riforma è rappresentato dalla proposta di separazione delle carriere tra magistrati giudicanti e pubblici ministeri. Si tratta di una scelta che incide profondamente sull'assetto della magistratura italiana, tradizionalmente fondata sull'unità della funzione giurisdizionale, pur nella distinzione dei ruoli.

La riforma prevede l'istituzione di due Consigli Superiori della Magistratura distinti: uno per i giudici e uno per i pubblici ministeri. Inoltre, i componenti togati di tali organi non sarebbero più eletti, ma sorteggiati. Secondo i sostenitori della riforma, questa soluzione ridurrebbe il peso delle correnti e rafforzerebbe l'autonomia dei magistrati. Tuttavia, numerosi giuristi hanno messo in guardia contro le conseguenze sistemiche di una simile scelta.

Gaetano Azzariti ha rilevato che la frammentazione dei percorsi formativi e professionali rischia di produrre due magistrature progressivamente estranee l'una all'altra, con concezioni differenti del diritto, del processo e delle garanzie.

Uno dei paradossi più evidenti della riforma è il possibile rafforzamento del pubblico ministero, anziché il suo ridimensionamento. In un documento sottoscritto da numerosi esperti di procedura penale, si parla esplicitamente del rischio di un “mutamento genetico” del PM, che verrebbe progressivamente schiacciato su una funzione meramente repressiva. Tradizionalmente, il pubblico ministero italiano è concepito come un organo imparziale, tenuto a ricercare non solo le prove a carico, ma anche quelle a favore dell'indagato. La riforma, invece, sembra orientata a ridurre questa dimensione garantista, avvicinando il PM a una figura di parte, interessata prevalentemente alla repressione del reato.

Gaetano Silvestri ha lanciato un monito particolarmente significativo: rinunciare alle garanzie che oggi proteggono l'indipendenza del PM potrebbe rivelarsi, nel medio-lungo periodo, una scelta miope, di cui anche i sostenitori — in buona fede — della riforma potrebbero pentirsi.

La separazione delle carriere, accompagnata dalla creazione di un (mini) CSM composto in maggioranza da pubblici ministeri, potrebbe dar luogo a un PM sottratto a efficaci contrappesi istituzionali.

In un simile scenario, il pubblico ministero rischierebbe di diventare un attore dotato di un potere significativo nella fase delle indagini, senza adeguati strumenti di controllo. L'idea che la separazione delle carriere garantisca automaticamente una maggiore terzietà del giudice appare, sotto questo profilo, quantomeno semplificatoria. Un PM molto forte può esercitare un'influenza indiretta anche sui giudici più indipendenti, soprattutto attraverso la gestione delle indagini e la selezione delle notizie di reato.

Un ulteriore profilo critico riguarda il controllo sull'azione penale. Se i pubblici ministeri, per effetto di nuovi criteri di priorità o di pressioni indirette, decidono di non avviare determinate indagini, tali questioni non giungeranno mai davanti a un giudice. In questo modo, il problema non è tanto l'indipendenza del giudice quanto la possibilità stessa che il processo abbia luogo.

Si innesta qui la proposta di abolizione dell'obbligatorietà dell'azione penale (ossia, per essere più chiari, di tutte le azioni penali). La legge n. 134 del 2021 ha già introdotto criteri di priorità nella trattazione delle notizie di reato. La priorità nelle intenzioni del Governo diviene facoltatività e selezione politica dei reati da perseguire. Reati complessi e politicamente sensibili, come la corruzione o i reati contro la pubblica amministrazione, potrebbero essere sistematicamente relegati in fondo alla lista.

Roberto Romboli ha evidenziato come “togliere il terreno sotto ai piedi” all'attività del pubblico ministero possa rendere puramente formale la garanzia di indipendenza, soprattutto se la selezione delle notizie di reato viene di fatto demandata alla polizia giudiziaria, che dipende dal potere esecutivo.

La riforma, quindi, sembra più orientata a proteggere gli interessi politici piuttosto che a garantire una giustizia equa e imparziale. Le dichiarazioni del Ministro della Giustizia Carlo Nordio contribuiscono a chiarire il contesto politico della riforma. Il riferimento alla caduta del governo Prodi, attribuita all'indagine su Clemente Mastella poi rivelatasi infondata, è stato interpretato da molti come il segnale di un intento punitivo nei confronti di una

magistratura percepita come eccessivamente invasiva rispetto alla sfera politica. D'altra parte, è innegabile: la magistratura indipendente svolge necessariamente una funzione anti-maggioritaria, ed è argine al dilagare del potere. Anche per questo la riforma opera una vera e propria demolizione del Consiglio Superiore della Magistratura.

Il CSM voluto dal Costituente non è l'ufficio del personale di magistratura. È un organo di rilievo costituzionale di garanzia della indipendenza dei magistrati. Questo organo non viene solo frammentato in tre, ma viene indebolito con il sorteggio. I magistrati vengono privati del diritto a darsi una rappresentanza, e la selezione avviene a sorte. Diventerà quindi consigliere uno che non si è proposto, che non è preparato, che non ha nessuna voglia. Non ha programmi, non ha proposte, non gli può essere domandato impegno, e neanche chiesto conto delle sue decisioni. È la sorte che lo ha messo lì, come era un tempo per i Re. Chi non è eletto, non risponde a nessuno. Non è espressione di altri. Non deve a nessuno una risposta, per l'appunto come era un tempo per i Re. Questo indebolisce notevolmente i nuovi mini-CSM. Essi hanno il dovere di esprimersi, ad esempio, sulle riforme in materia di giustizia. Immaginiamo il dibattito, relativo ad una riforma in discussione, ed al parere negativo espresso da uno di questi consiglieri sorteggiati.

E qui arriviamo al nodo decisivo. Il rappresentante eletto non è un individuo, è un piccolo soggetto collettivo. Egli rappresenta una collettività che lo ha espresso. Quando parla, non parla per sé, ma per altri che lo sorreggono.

Un organismo come il CSM deve avere — se vogliamo una democrazia bilanciata — la capacità di contrapporsi, financo al Governo, quando propone una riforma sbagliata. Se è composto da persone che hanno trovato la volontà e la forza di proporsi, e poi sono state scelte da molti altri, c'è una possibilità che sentano su di esse il compito di difendere il 'bene comune'. Invece, il piccolo CSM, non sarebbe che un'accolita di scelti dalla sorte, la cui posizione non potrà in alcun modo essere ascritta alla categoria. Una persona scelta a caso non ha davvero ragione di intraprendere battaglie di principio. Si limiterà ad una gestione del quotidiano.

In questa prospettiva, la riforma rappresenta uno strumento di "riequilibrio" tra politica e giustizia. Tuttavia, occorre chiedersi a vantaggio di chi avvenga tale riequilibrio. Le parole della Presidente del Consiglio Giorgia Meloni, che ha espresso la volontà di ridurre l'"invadenza del potere giudiziario" sulle scelte politiche, si inseriscono coerentemente in questa narrazione. Ma in uno Stato di diritto, il controllo di legalità sull'azione politica non è un'anomalia: è una garanzia essenziale contro l'arbitrio.

Al di là delle questioni di principio, la riforma presenta anche criticità di natura pratica. La creazione di nuovi organi di autogoverno e la duplicazione delle strutture comporteranno un aumento significativo dei costi. Secondo le stime di Giustiziainsieme, la spesa aggiuntiva

supererà i 114 milioni di euro annui.

Queste risorse verranno impiegate per sostenere una riorganizzazione istituzionale che, tuttavia, non affronta i problemi più urgenti della giustizia italiana: la durata eccessiva dei processi, la carenza di personale amministrativo, l'insufficienza delle strutture. Come ha osservato Mauro Volpi, la riforma "non diminuisce di un minuto la durata dei processi", segno che l'obiettivo dell'efficienza viene perseguito attraverso strumenti inadeguati.

Uno degli argomenti più frequentemente utilizzati dai sostenitori della riforma è quello della presunta mancanza di terzietà del giudice in un sistema in cui giudici e pubblici ministeri appartengono allo stesso ordine. Gaetano Silvestri ha dimostrato l'infondatezza di questa tesi, osservando che essa non trova riscontro nella realtà dei dati giudiziari. Le percentuali di assoluzioni, archiviazioni e sentenze di non luogo a procedere dimostrano che i giudici non si limitano a ratificare le richieste dell'accusa. La terzietà del giudice non è una funzione della separazione formale delle carriere, ma della cultura giuridica, delle garanzie processuali e dell'indipendenza effettiva.

Conclusivamente. La riforma della giustizia proposta dal Governo italiano, più che un intervento volto a migliorare l'efficienza del sistema, appare come un tentativo di ridefinire i rapporti tra politica e magistratura, riducendo il potere di controllo di quest'ultima. Il rischio di un indebolimento della magistratura indipendente e di un controllo politico sull'azione penale è tutt'altro che teorico. In gioco non vi è solo l'organizzazione della giustizia, ma la qualità della democrazia e la tutela dei diritti fondamentali. Votare no, in questo contesto, è una scelta essenziale.

Pietro Adami