

Marco Bisogni
Consigliere Togato CSM

Referendum sulla
Riforma Costituzionale
della Magistratura

NO

SI

Numeri, fatti
e comparazioni
per decidere
in modo consapevole

Sommario

1. Introduzione e metodologia	5
1.1. Le ragioni della pubblicazione	6
1.2. L'approccio adottato	6
1.3. Limiti e scelte redazionali	6
1.4. Cosa il lettore troverà	7
2. Che cosa cambia davvero con la riforma	9
2.1. Il quadro generale	11
2.2. Giudici e pubblici ministeri: da un'unica magistratura a due carriere separate	12
2.3. Il CSM: da uno a due Consigli superiori	13
2.4. L'Alta Corte disciplinare: un nuovo organo costituzionale	15
2.5. Non si interviene sui problemi reali	17
2.6. Che cosa cambia davvero	18
2.7. In sintesi: che cosa leggerà il cittadino sulla scheda referendaria	19
3. La produttività dei magistrati italiani	20
3.1. Premessa: il mito della scarsa produttività	21
3.2. Un organico strutturalmente ridotto	22
3.3. Carico di lavoro dei giudici: dati CEPEJ 2024	23
3.4. Carico di lavoro dei pubblici ministeri (PM)	24
3.5. Produttività nonostante il sovraccarico	26
3.6. Implicazioni nel dibattito sulla riforma	28
SCHEDA N. 1 - Il PNRR la prova che la giustizia funziona quando le risorse sono adeguate	29
4. Perché il PM non è l'avvocato dell'accusa	31
4.1. Il ruolo costituzionale del PM: la parte imparziale	32
4.2. Le ragioni funzionali del modello italiano	33

4.3. L'unità della magistratura non altera gli esiti dei processi: dati, assoluzioni, errori giudiziari e ingiuste detenzioni	34
4.3.1. Il processo non è una partita di calcio	34
4.3.2. Gli esiti dei processi: il giudice italiano non è "appiattito" sul PM	35
4.3.3. Errori giudiziari e ingiuste detenzioni: cosa dice davvero la comparazione internazionale	36
4.3.4. I dati essenziali: Italia e sistemi comparabili	41
4.3.5. Perché la riforma non incide sulla prevenzione degli errori giudiziari	42

5. Autogoverno e sorteggio **43**

5.1. Premessa: il senso costituzionale dell'autogoverno	44
5.2. La composizione attuale del CSM	45
5.3. La riforma costituzionale: il sorteggio dei membri togati	46
5.4. Perché il sorteggio è incompatibile con l'autogoverno	47
SCHEDA N. 2 - I gruppi associativi.	48
5.5. L'effetto combinato: togati senza mandato + laici di nomina politica	49
5.6. La riforma non affronta le vere cause della crisi	50
SCHEDA N. 3 – La riforma costituzionale è l'ultima parte di un disegno volto a ridurre i controlli giurisdizionali sull'amministrazione.	52
5.7. Conclusione	54
SCHEDA N. 4 - Le nomine nel CSM dopo la crisi del 2019: cosa è già cambiato	55

6. L'Alta Corte disciplinare: necessità, rischi e confronto europeo **58**

6.1. Premessa: perché nasce un nuovo organo costituzionale	59
6.2. I numeri del disciplinare italiano (2010–2025): un sistema serio	60
6.2.1 La voce istituzionale del Vicepresidente del CSM ... e le impugnazioni del Ministro della Giustizia	63
SCHEDA N. 5 – La riforma Cartabia:	

incompatibilità rafforzate per i membri della Sezione disciplinare.	63
6.3. Il confronto europeo:	
un disciplinare più attivo della media europea	65
6.3.1. Italia, Francia e Spagna	65
6.3.2. Il primo dato: la Francia sanziona molto meno	66
6.3.3. La Spagna sanziona circa la metà dell'Italia	66
6.3.4. Cosa ci dice davvero questa comparazione	67
6.4. Il confronto interno: il disciplinare dell'avvocatura	68
6.5. I dati reali del disciplinare:	
un carico che non giustifica un nuovo organo costituzionale.	69
6.6. I costi della riforma:	
un apparato enorme per la gestione di pochissimi procedimenti	70
6.7. La composizione dell'Alta Corte:	
un modello più politico e meno tecnico	71
6.8. Conclusioni	72

7. Le narrazioni pubbliche e i falsi miti sulla giustizia **73**

7.1. Premessa	74
7.2. Falso mito n. 1 — “I magistrati lavorano poco”	75
7.3. Falso mito n. 2 — “Il disciplinare dei magistrati non funziona”	78
7.4. Falso mito n. 3 — “Gli errori giudiziari dipendono dall'unità di carriere tra PM e Giudice”	79
7.5. Falso mito n. 4 — “Il sorteggio è l'unica soluzione al correntismo”	80

8. Conclusioni: quello che servirebbe veramente. **81**

Appendice

Appendice 1 – Il Contenuto in pillole della riforma costituzionale

Appendice 2 – Riferimenti e fonti



1

Introduzione e metodologia

1.1. Le ragioni della pubblicazione

La riforma costituzionale della magistratura ha aperto uno dei dibattiti più rilevanti degli ultimi decenni sull'equilibrio tra i poteri. A fronte di un intervento così incisivo sull'equilibrio tra i poteri dello Stato, il confronto pubblico è stato spesso condizionato da narrazioni parziali, dati imprecisi e rappresentazioni che non trovano riscontro nelle evidenze statistiche e comparate. Questa pubblicazione si propone un obiettivo semplice: ricondurre la discussione ai dati, ai confronti internazionali e alla logica costituzionale, offrendo un quadro rigoroso e accessibile che consenta ai cittadini e agli operatori del diritto di comprendere l'impatto reale della riforma.

1.2. L'approccio adottato

L'intero lavoro si fonda su tre criteri metodologici:

■ **Aderenza ai dati:** vengono utilizzate esclusivamente statistiche ufficiali (CEPEJ, Ministero della Giustizia, Consiglio Superiore della Magistratura (CSM), Consiglio Nazionale Forense (CNF)). Nessuna affermazione è priva di un riscontro documentale.

■ **Comparazione ordinamentale:** la riforma modifica un modello che ha retto per decenni ed è stato decisivo nella lotta a mafia, terrorismo e corruzione. Per valutarne la portata è indispensabile il confronto con gli altri paesi che hanno architetture ordinamentali più vicine a quelle ipotizzate dalla riforma.

■ **Analisi funzionale:** ogni scelta costituzionale va esaminata non solo dal punto di vista teorico, ma nei suoi effetti pratici su indipendenza, efficienza e qualità del servizio giustizia.

1.3. Limiti e scelte redazionali

Questa pubblicazione non approfondisce i profili processuali, né entra nel dettaglio dei singoli casi giudiziari che hanno alimentato il dibattito.

L'oggetto dell'analisi è il sistema nella sua interezza: l'assetto delle garanzie, il ruolo dell'autogoverno, il funzionamento del disciplinare, l'impatto sugli equilibri tra i poteri.

La scelta dei temi segue la logica del dibattito pubblico: produttività, separazione delle carriere, sorteggio, disciplinare, costi della riforma.

Per ciascuno di essi si ricostruisce la narrativa prevalente e la si confronta con i dati effettivi e con le soluzioni adottate negli altri Paesi europei.

Cosa troverà il lettore

Il lettore troverà quindi:

- una ricostruzione sintetica ma chiara di che cosa cambia con la riforma;
- una descrizione del modello ordinamentale italiano e delle sue ragioni storiche;
- le statistiche ufficiali sui carichi di lavoro e sull'efficienza dei magistrati italiani;
- il quadro comparato con alcuni dei sistemi di autogoverno europei;
- un'analisi dei probabili costi e del funzionamento dell'Alta Corte;
- i dati reali sul sistema disciplinare dei magistrati dal 2010 al 2025;
- la verifica dei principali miti che stanno accompagnando l'attuale dibattito pubblico sulla riforma.

L'intento è quello di fornire uno strumento utile, basato sui fatti, che consenta di valutare l'oggettiva portata della riforma consentendo un voto consapevole. La Costituzione italiana può e deve evolversi quando necessario. Ma ogni intervento sugli equilibri tra i poteri deve essere fondato su diagnosi corrette, non su percezioni deformate; su esigenze strutturali, non su contingenze politiche: questo lavoro nasce per contribuire a un dibattito più informato, più onesto e più rispettoso dell'architettura costituzionale della Repubblica italiana.

Un'ultima indicazione di trasparenza: **l'Autore voterà per il NO alla riforma.**



2

Che cosa cambia

davvero

con la riforma

La **riforma** costituzionale interviene su alcuni degli **articoli più delicati** della Costituzione italiana: quelli che definiscono **la struttura della magistratura**, l'autogoverno e il sistema disciplinare.

Per comprendere la portata di questo intervento, è necessario osservare non solo ciò che cambia sul piano formale, ma soprattutto quali **effetti concreti** producono le modifiche proposte sull'**equilibrio tra i poteri dello Stato** e sulle **garanzie** per i cittadini.

La Costituzione del 1948 ha scelto di costruire la magistratura come un corpo unico: significa che **giudici** (magistrati che decidono) e **pubblici ministeri** (magistrati che fanno le indagini e sostengono l'accusa nel processo) appartengono allo stesso ordine e hanno, in partenza, la stessa formazione, gli stessi principi di base e la stessa idea di cosa significhi fare giustizia.

I Costituenti volevano evitare che il pubblico ministero diventasse uno strumento del potere politico, cioè che il Governo potesse influenzare indirettamente i processi decidendo su chi indagare o su chi sostenere un'accusa a prescindere. Per questo hanno voluto un Pubblico Ministero indipendente dal potere esecutivo (Governo, Ministero di Giustizia).

Allo stesso tempo, hanno ritenuto importante che tra chi accusa e chi giudica ci fosse una **continuità culturale**, ovvero una condivisione degli stessi limiti e garanzie. Se invece il PM fosse un soggetto separato e orientato solo alla logica dell'accusa (o, peggio, condizionato da obiettivi esterni), il rischio sarebbe quello di una deriva inquisitoria: indagini e processo sbilanciati, con un'accusa troppo potente e con minori tutele per l'indagato.

La riforma mina questo impianto, introducendo una separazione che non è soltanto funzionale — come accade già oggi a seguito della riforma Cartabia — ma **costituzionale e ordinamentale**.

2.1. Il quadro generale

La legge costituzionale pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 30 ottobre 2025 modifica gli articoli 87, 102, 104, 105, 106, 107 e 110 della Costituzione.

I tre pilastri della riforma sono:

- 1. *Due CSM distinti*:** uno per i giudici, uno per i PM;
- 2. *Separazione delle carriere*** tra giudici e PM;
- 3. *Alta Corte disciplinare*** per tutti i procedimenti disciplinari dei magistrati ordinari (nulla cambia invece per la magistratura amministrativa, tributaria e contabile).

Il tutto sarà sottoposto a referendum confermativo senza quorum: spetterà ai cittadini decidere se confermare o respingere queste modifiche.

2.2. Giudici e pubblici ministeri: da un'unica magistratura a due carriere separate

Come è oggi

■ La Costituzione considera **giudici e PM come parte della stessa magistratura**.

■ Si entra in magistratura con **un unico concorso** e, nel corso della carriera, è possibile passare **una sola volta e cambiando regione** da funzioni requirenti (PM) a funzioni giudicanti (giudice) o viceversa.

Il motivo è quello di una **cultura giurisdizionale comune**: il PM non è un accusatore sempre e comunque, ma, come il giudice, è interessato ad accertare la **verità** ricercando anche tutti gli elementi a favore dell'indagato.

Come sarebbe con la *riforma*

■ Nella Costituzione viene sancita in modo espresso la **separazione delle carriere** tra magistratura giudicante e requirente.

■ Giudici e PM vengono inquadrati **due ordini separati**, con diversi organi di autogoverno.

In sintesi: **la Costituzione non parlerà più di una sola magistratura unitaria, ma di due carriere distinte.**

2.3. Il CSM: da uno a due Consigli superiori

Come è oggi

■ Esiste un **solo Consiglio Superiore della Magistratura (CSM)** per tutti i magistrati ordinari (giudici e PM).

■ Il CSM è presieduto dal **Presidente della Repubblica**; ne fanno parte:

- il **Primo Presidente** e il **Procuratore generale** della Cassazione;
- membri **togati**, eletti dai magistrati;
- membri **laici**, eletti dal Parlamento in seduta comune tra avvocati e professori universitari.

■ Il CSM:

- decide su **nomine, trasferimenti, promozioni, valutazioni di professionalità, organizzazione degli uffici**;
- esercita la **giurisdizione disciplinare** tramite la sua Sezione disciplinare.

Come sarebbe con la *riforma*

■ L'unico CSM verrà **sostituito** con due nuovi Consigli Superiori

- **Consiglio superiore della magistratura giudicante**, per i giudici;
- **Consiglio superiore della magistratura requirente**, per i pubblici ministeri.

Entrambi sono presieduti dal Presidente della Repubblica.

■ La **composizione** di ciascun CSM cambia in modo significativo:

- **un membro togato “di diritto”** (Primo Presidente della Cassazione per il CSM giudicante, Procuratore generale per il CSM requirente);
- **un terzo di membri laici** viene **sorteggiato** da un elenco predisposto dal Parlamento in seduta comune (professori di diritto e avvocati con almeno 15 anni di esercizio);
- **due terzi di membri togati** sono **estratti a sorte** tra tutti i magistrati giudicanti o requirenti.



*1/3 membri laici
sorteggiati
da elenco del Parlamento*



*2/3 membri togati
sorteggiati
tra tutti i magistrati*

■ I CSM perdono la funzione disciplinare, che viene trasferita all'Alta Corte (v. § 2.4).

Quindi

Prima: un CSM unico, componenti togati e laici eletti.

Dopo: due CSM, uno per giudici e uno per PM.

I componenti togati sono sorteggiati tra tutti i magistrati, i laici da liste formate dal Parlamento.

2.4. L'Alta Corte disciplinare: un nuovo organo costituzionale

Come è oggi

■ I procedimenti disciplinari a carico dei magistrati vengono:

- istruiti dal **Procuratore generale** presso la Cassazione o dal **Ministro della Giustizia**;
- decisi dalla **Sezione disciplinare del CSM** (composta da quattro consiglieri togati - tre provenienti da uffici di primo o secondo grado e uno dalla Corte di Cassazione - e da due consiglieri laici);
- i provvedimenti della sezione disciplinare sono impugnati innanzi alle **Sezioni Unite civili della Cassazione**.

Come sarebbe con la *riforma*

■ Viene istituita un'**Alta Corte disciplinare** con rango costituzionale.

■ L'Alta Corte:

- è competente per **tutta la giurisdizione disciplinare** sui magistrati giudicanti e requirenti ordinari (non per quelli amministrativi, tributari e militari);
- **sostituisce** la Sezione disciplinare del CSM e le Sezioni Unite della Cassazione in materia di impugnazioni disciplinari.

■ La composizione prevede **15 giudici**:

6 laici

- 3 nominati dal Presidente della Repubblica (professori ordinari di materie giuridiche o avvocati con almeno 20 anni di esercizio);
- 3 estratti a sorte da un elenco di soggetti con gli stessi requisiti, compilato dal Parlamento in seduta comune.

9 magistrati

- 6 giudicanti e 3 requirenti, estratti a sorte tra magistrati con almeno 20 anni di funzioni, che svolgano o abbiano svolto funzioni di legittimità.

■ Le sentenze dell'Alta Corte sono impugnabili **solo davanti alla stessa Alta Corte**, in diversa composizione.

Quindi

Prima: disciplinare interno al CSM, con controllo della Cassazione.

Dopo: nuovo giudice disciplinare costituzionale, con forte presenza di componenti laici e di membri scelti tramite sorteggio senza più alcun ruolo della Cassazione.

2.5. Non si interviene sui problemi reali

Osservando ciò che cambia, colpisce ciò che non cambia.

La riforma non affronta:

- il sottodimensionamento dei magistrati;
- la carenza di personale amministrativo;
- la lentezza delle infrastrutture informatiche;
- l'eccessiva gerarchizzazione delle procure;
- la necessità di un sistema di nomine più oggettivo e trasparente;
- il carico enorme di procedimenti che gravano sugli uffici giudiziari.

In altre parole: la riforma interviene sul modello costituzionale, non sul funzionamento concreto del servizio giustizia.

La riforma **non accelera un procedimento, non rafforza gli uffici, non migliora l'accesso dei cittadini alla giurisdizione**: si modifica la struttura del potere giudiziario, senza incidere né sui problemi che rendono oggi la giustizia lenta e affaticata né su quelli emersi dopo la crisi di credibilità scoppiata nel 2019.

2.6. Che cosa cambia davvero

Alla fine, **ciò che cambia davvero non riguarda una migliore tutela dei diritti dei cittadini né l'efficienza della giustizia**, ma la configurazione istituzionale dei rapporti tra magistratura e politica.

La duplicazione e separazione dei CSM, il sorteggio dei componenti togati, gli elenchi politici per i laici e l'Alta Corte disciplinare ridisegnano il ruolo dell'autogoverno e dell'ufficio requirente, producendo una magistratura necessariamente meno coesa, meno indipendente e più esposta a influenze esterne. Come si vedrà, non c'è evidenza — nei dati o nel confronto europeo — che questi interventi migliorino il funzionamento della giustizia.

Al contrario, le esperienze comparate mostrano che modelli con PM separati e con **autogoverni più politicizzati** non producono sistemi più efficienti o più garantisti.

La **riforma**, dunque, non risponde ai problemi della giustizia italiana: introduce una trasformazione dell'assetto costituzionale che ***incide sull'indipendenza del potere giudiziario***, senza portare benefici misurabili al servizio dei cittadini.

2.6. In sintesi: che cosa leggerà il cittadino sulla scheda referendaria

Con il referendum confermativo, i cittadini saranno chiamati a decidere se:

■ **Votare NO** e mantenere l'attuale assetto, nel quale:

- giudici e PM appartengono alla **stessa magistratura**;
- esiste **un solo CSM**, eletto in larga parte dalla magistratura e dal Parlamento;
- il disciplinare è interno al CSM, con controllo finale della Cassazione.

■ **Votare Sì** e scegliere un modello in cui:

- giudici e PM hanno **carriere costituzionalmente separate**;
- esistono **due CSM distinti**, giudicante e requirente, con componenti sorteggiati;
- il **disciplinare** dei magistrati è affidato ad una **nuova Alta Corte** mista, in parte di nomina politica e in parte sorteggiata.

Per capire se questa trasformazione sia necessaria o opportuna, occorre ora guardare ai dati sul funzionamento reale della giustizia italiana. Ed è da qui che prende avvio il capitolo successivo: **la produttività dei magistrati e i numeri del sistema giudiziario.**



3

La *produttività*
dei magistrati italiani

3.1. Premessa: il mito della scarsa produttività

Nel dibattito pubblico ricorre spesso l'idea che i magistrati italiani lavorino poco o che la loro produttività sia inferiore a quella dei colleghi europei. Si tratta di uno di quei miti che, pur privi di fondamento, attecchiscono perché semplici da ripetere, difficili da verificare e apparentemente confermati dalla cronica lentezza dei processi nel nostro paese.

I dati ufficiali del Consiglio d'Europa (CEPEJ 2024, dati 2022) mostrano invece un quadro molto diverso: **i magistrati italiani sono tra i più produttivi del continente** e operano in condizioni strutturali più gravose rispetto alla maggior parte degli altri sistemi giudiziari europei.

Per capire davvero come funziona la giustizia in Italia e perché è così lenta, bisogna quindi partire da questa evidenza oggettiva: **pochi magistrati, moltissimi procedimenti, ma produttività molto elevata.**

3.2. Un organico strutturalmente ridotto

Secondo il rapporto CEPEJ 2024 (dati 2022), l'Italia dispone di:

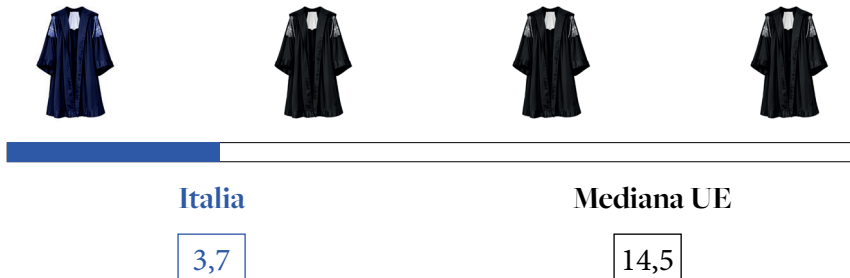
- 12,2 giudici ogni 100.000 abitanti, contro una mediana europea di 21,5;
- 3,7 pubblici ministeri ogni 100.000 abitanti, a fronte di una mediana europea pari a 14,5 PM per 100.000 abitanti, con un numero di procedimenti sensibilmente superiore alla media.

L'Italia ha quindi circa il **40% di giudici in meno** rispetto agli ordinamenti europei comparabili. Questo dato da solo mostra che la pressione sul singolo magistrato è strutturalmente molto più elevata.

Giudici su 100.000 abitanti



Pubblici ministeri su 100.000 abitanti



3.3. Carico di lavoro dei giudici: dati CEPEJ 2024

Il rapporto CEPEJ indica che l'Italia ha:

- 2,15 procedimenti civili contenziosi per 100 abitanti, contro 1,89 della mediana europea;
- 1,88 procedimenti penali per 100 abitanti, contro 1,64 della mediana.

Rapportando questi valori al numero di giudici per abitanti, si ottiene:

- civile/giudice: circa 176 procedimenti/anno (Italia) contro 88 (mediana europea);
- penale/giudice: circa 154 procedimenti/anno (Italia) contro 76 (mediana europea).

Le statistiche, quelle vere, rivelano, dunque, che abbiamo molti meno giudici degli altri paesi europei e che ogni giudice italiano gestisce più del doppio dei processi gestiti da colleghi europei.

3.4. Carico di lavoro dei pubblici ministeri (PM)

I dati CEPEJ mostrano una differenza ancora più significativa rispetto alla percezione comune. L'Italia ha molti meno PM della mediana europea, e ciascun PM affronta un carico di lavoro molto più elevato.

Numero di PM per 100.000 abitanti (CEPEJ Country Fiche – Italy, Scoreboard 2023):

- Italia: 3,7 PM per 100.000 abitanti.
- Mediana europea: 14,5 PM per 100.000 abitanti.

Quindi l'Italia ha circa un quarto dei pubblici ministeri della mediana UE.

Nel frattempo, il numero di procedimenti in entrata presso le procure è significativamente superiore:

- 4,56 procedimenti penali ogni 100 abitanti (Italia), contro 2,96 della mediana CEPEJ.

Rapportando questi volumi al numero di PM:

- 1.230 procedimenti per PM/anno in Italia;
- 204 procedimenti per PM/anno nella mediana europea (dato ricavabile dalla combinazione: 2,96 casi/100 ab., 14,5 PM/100.000).

Ogni PM italiano tratta circa 3-4 volte i procedimenti di un collega della mediana UE e questo nonostante il nostro paese fronteggi - da decenni - fenomeni come il terrorismo e la criminalità organizzata con caratteristiche e dimensioni uniche in Europa.

*Italia***3,7*****Publici
Ministeri***ogni 100.000
abitanti*Europa***14,5*****Publici
Ministeri***ogni 100.000
abitanti

3.5. Produttività nonostante il sovraccarico

Un ulteriore indicatore particolarmente significativo e spesso ignorato nel dibattito pubblico riguarda il numero complessivo di provvedimenti adottati annualmente dai magistrati italiani.

Secondo le più recenti statistiche del Ministero della Giustizia, i giudici italiani adottano:

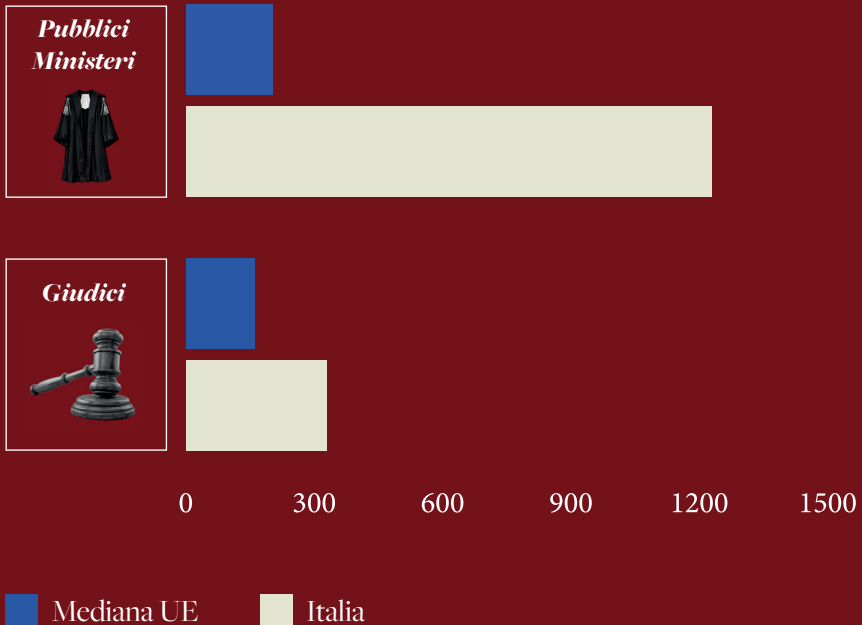
- oltre 4 milioni di provvedimenti all'anno nel settore civile, considerando provvedimenti decisori e ordinatori;
- oltre 1,5 milioni di provvedimenti penali, tra sentenze, decreti penali, misure cautelari e provvedimenti del GIP;
- centinaia di migliaia di provvedimenti delle procure (archiviazioni, richieste di rinvio a giudizio, richieste di misure cautelari personali o reali, atti di indagine diretta, atti di indagine garantita).

Questi numeri, sommati al dato CEPEJ sui carichi pro-capite, restituiscono un quadro chiaro: la magistratura italiana produce un volume di decisioni tra i più elevati in Europa, in un contesto di organici ridotti e con un contenzioso molto superiore a quello dei principali ordinamenti comparabili.

In sintesi, numeri alla mano, il sistema giudiziario italiano è uno dei più produttivi in Europa sia in termini di media che assoluti, ma le risorse **strutturalmente insufficienti** restituiscono ai cittadini un servizio comunque **inadeguato** in termini di durata dei procedimenti.

Carico annuale di nuovi procedimenti per magistrato

(Italia vs Europa)



Differenze tra Italia e Unione Europea

■ Ogni PM in Italia gestisce 1230 nuovi procedimenti l'anno contro i 204 della UE.

→ **Scostamento: +503% rispetto alla UE**

■ Ogni giudice in Italia gestisce 330 nuovi procedimenti l'anno contro i 164 della UE.

→ **Scostamento: +101% rispetto alla UE**

I magistrati italiani affrontano un carico di lavoro molto più elevato rispetto allo standard europeo.

3.6. Implicazioni nel dibattito sulla riforma

I dati CEPEJ dimostrano che:

1 Il **problema dell'Italia non è la scarsa produttività dei magistrati**, ma l'eccessivo carico di lavoro derivante da scarsi investimenti strutturali;

2 gli **interventi di riforma dal punto di vista del servizio** reso ai cittadini e alle imprese **dovrebbero concentrarsi su organici, risorse, digitalizzazione e uffici di supporto** e non sull'assetto costituzionale dei magistrati;

3 la **narrazione** secondo cui la **riforma è necessaria per migliorare l'efficienza del sistema giudiziario è completamente priva di fondamento empirico.**

È in questo quadro che va letta la riforma costituzionale: non interviene sulle reali cause delle inefficienze del sistema, ma modifica l'assetto dei poteri e delle garanzie senza alcun beneficio misurabile per i cittadini.

SCHEDA N. 1

Il PNRR: la prova che la giustizia funziona quando le risorse sono adeguate

L'esperienza del PNRR ha fornito una dimostrazione concreta di un dato spesso trascurato nel dibattito pubblico: **la macchina della giustizia italiana è in grado di funzionare in modo efficace quando dispone di risorse umane adeguate e stabilmente organizzate.**

Grazie al PNRR sono stati assunti circa **12.000 addetti all'Ufficio per il processo**, seppur con contratti a tempo determinato. Questo innesto ha consentito di **ridurre in modo significativo la storica carenza di personale di supporto alla giurisdizione**, avvicinando il numero di addetti in servizio presso i tribunali italiani alla media europea, come attestato anche dai dati CEPEJ.

I risultati sono stati estremamente positivi. In pochi anni sono stati raggiunti obiettivi che per decenni erano rimasti sulla carta: **riduzione fino al 90% dell'arretrato civile e sensibile diminuzione della durata dei procedimenti penali**, in linea con i target europei.

Le linee guida del CSM e gli studi statistici condotti dal Ministero della giustizia e dalla Banca d'Italia confermano che l'apporto degli addetti all'Ufficio per il processo ha avuto **un effetto positivo e statisticamente significativo** sulla capacità di smaltimento dei procedimenti e sui tempi della giustizia, soprattutto nei processi più complessi.

L'esperienza del PNRR dimostra, quindi, che **investire sulla giustizia produce benefici immediati e misurabili per i cittadini**, migliorando l'efficienza del servizio e la qualità delle decisioni. Non si tratta di riforme ordinali o di modifiche agli equilibri costituzionali, ma di una scelta semplice e verificabile: **rafforzare l'organizzazione e il capitale umano**.

L'esperienza maturata mostra invece che la vera leva per una giustizia più efficiente non è la compressione delle garanzie o l'alterazione degli equilibri istituzionali, ma **un investimento stabile e strutturale nelle risorse che fanno funzionare quotidianamente gli uffici giudiziari**. Con la fine del PNRR, tuttavia, **solo una parte degli addetti verrà verosimilmente stabilizzata**. Il rischio è quello di **vanificare i risultati raggiunti**, disperdendo competenze già formate e tornando rapidamente a una condizione di carenza strutturale.



4

Perché il PM
*non è l'avvocato
dell'accusa*

4.1. Il ruolo costituzionale del PM: la parte imparziale

Il sistema ordinamentale italiano nasce da una scelta precisa dei Costituenti: **collocare giudici e pubblici ministeri nella stessa magistratura**, con identiche garanzie di indipendenza, per evitare pressioni politiche o influenze del potere esecutivo sull'esercizio dell'azione penale.

Il Costituente rifiutò quindi l'idea del PM come "parte governativa", scegliendo invece un pubblico ministero: indipendente dal Ministro della Giustizia e con lo status di magistrato.

Il PM venne, quindi, concepito come un garante della legalità, non come antagonista processuale o avvocato dell'accusa.

4.2. Le ragioni funzionali del modello italiano

Il modello attuale produce tre vantaggi strutturali.

1 *Cultura comune della giurisdizione*

Giudici e PM condividono formazione e doveri: il PM non deve “vincere”, ma deve cercare anche le prove a discarico.

2 *Indipendenza effettiva dal potere politico*

Il PM italiano non riceve direttive dal Governo, a differenza di quanto avviene in molti altri paesi europei.

3 *Autogoverno come garanzia*

Il CSM tutela l'indipendenza individuale dei magistrati e quindi del potere giudiziario, sottraendo nomine, carriere e disciplina alla politica.

4.3. L'unità della magistratura non altera gli esiti dei processi: dati, assoluzioni, errori giudiziari e ingiuste detenzioni

4.3.1 Il processo non è una partita di calcio

I sostenitori del Sì sostengono che il processo sarebbe una sfida sportiva: PM contro avvocato, giudice arbitro "amico del collega PM".

Questa lettura è giuridicamente errata.

Il PM non è una parte che deve vincere.

Il pubblico ministero italiano è un magistrato che **ha il dovere** di chiedere l'assoluzione dell'imputato se le prove non sostengono l'accusa.

Nel quotidiano lavoro dei tribunali è frequente assistere ad un PM che, alla fine di un processo, chiede l'assoluzione: è la fisiologia del sistema, non l'eccezione.

Il PM adempie correttamente ai suoi doveri solo quando le sue conclusioni sono in linea con le prove raccolte nel processo, non quando ottiene la condanna.

Al contrario, l'avvocato, anche quando è convinto della colpevolezza del suo assistito che nega le sue responsabilità, non può — deontologicamente e giuridicamente - chiederne la condanna al giudice.

Le parti non sono simmetriche e il giudice non è un arbitro, ma il garante della legalità.



4.3.2 Gli esiti dei processi: il giudice italiano non è “appiattito” sul PM

Le statistiche mostrano una dinamica costante: una percentuale significativa di processi si conclude con assoluzione.

Di seguito la sintesi sui dati pubblicati dalle Camere Penali nel 2021 (cfr.: Risultati 2° Rapporto sul processo penale in Italia. Eurispes-Unione Camere Penali, dicembre 2021)¹:

*“Per quanto concerne i procedimenti terminati in sentenza, le assoluzioni rappresentano poco meno del 30%: di questi, il 3,7% è rappresentato da assoluzioni ex art. 131 bis c.p. (non punibilità per particolare tenuità del fatto). **Le condanne incidono per il 40,4% delle sentenze**; percentuale nettamente più bassa di quella rilevata nel 2008 (60,6%). Al contrario, risulta molto più elevata la quota relativa all'estinzione del reato: 24,5%”*

Se il giudice fosse “schiacciato” sulle richieste del PM, questi numeri non sarebbero possibili: nessun dato supporta l'idea di un giudice allineato all'accusa.

¹ <https://eurispes.eu/ricerca-rapporto/2-rapporto-sul-processo-penale-eurispes-unione-delle-camere-penali-italiane/>

4.3.3 Errori giudiziari e ingiuste detenzioni: cosa dice davvero la comparazione internazionale

I fautori del SI al referendum sostengono che l'attuale assetto costituzionale favorisce ingiuste detenzioni ed errori giudiziari.

Ogni errore, qualunque forma assuma, è un fallimento profondo dell'amministrazione della giustizia: colpisce chi lo subisce e ferisce l'intera comunità giudiziaria. Ed è per questo che nessun ordinamento, in nessuna democrazia avanzata, è indifferente alla sua prevenzione. Tuttavia, è altrettanto importante riconoscere che nessun sistema giudiziario è privo di errori. Cambia però il modo in cui i sistemi li generano, li riconoscono e li registrano. Ed è proprio sul piano comparativo che emergono dati di grande rilievo per la discussione sulla riforma costituzionale italiana.

Deve poi essere osservato che quanto accertato nelle indagini può essere poi fisiologicamente smentito nel successivo processo che è l'unico luogo nel nostro sistema dove si forma la prova vera e propria. Nelle indagini si hanno, diversamente, a disposizione solo indizi ed il processo serve proprio a verificarli nel contraddittorio tra le parti (Pubblico Ministero e Avvocato).

Per valutare se l'unità della magistratura comprometta l'imparzialità del sistema, bisogna, dunque, osservare i dati relativi:

1 agli *errori giudiziari* (revisioni);

2 alle *ingiuste detenzioni*.

Si tratta di due concetti diversi che vengono spesso confusi:

■ **Errore giudiziario:** parliamo di errore giudiziari quando una condanna ormai definitiva viene modificata con l'istituto della revisione;

■ **Ingiusta detenzione:** parliamo di ingiusta detenzione quando l'indagato o l'imputato viene privato della libertà (attraverso una misura cautelare) durante un processo che poi si concluderà con assoluzione.

In **Italia**, le **riparazioni per ingiusta detenzione** si attestano stabilmente tra 550 e 600 l'anno su circa 40.000 misure cautelari restrittive applicate, con un tasso prossimo all'**1,3%** di quelle totali.

Gli **errori giudiziari** rilevati in sede di revisione sono circa 7 l'anno, pari a **0,12 casi per milione di abitanti**.

Quando osserviamo sistemi che adottano assetti istituzionali più vicini a quelli immaginati dalla riforma — come la Francia, dove il pubblico ministero appartiene alla gerarchia dell'esecutivo, o come Regno Unito e Stati Uniti, dove le carriere sono rigidamente separate — il quadro cambia significativamente.

In **Francia**, le **ingiuste detenzioni** riconosciute sono 500–520 l'anno, ma su un totale di 12–15.000 misure cautelari restrittive: un tasso di circa il **4%**, quasi triplo rispetto a quello italiano.

Lo stesso vale per gli errori giudiziari “in senso stretto”.

Nel **Regno Unito** la *Criminal Cases Review Commission*¹ ha determinato l'annullamento di 603 condanne definitive dal 1997 a oggi, pari a circa 21 casi l'anno: 0,31 per milione di abitanti, **più del doppio del dato italiano**.



Negli **Stati Uniti**, il *National Registry of Exonerations*² documenta 147 annullamenti di una condanna penale definitiva nel solo 2024, pari a **0,44 casi per milione di abitanti**.

Questi dati mostrano che nei sistemi dove il pubblico ministero è subordinato all'esecutivo, oppure appartiene a un ordine distinto rispetto ai giudici (come in parte in UK e USA), la frequenza degli errori giudiziari riconosciuti è più elevata.

Ne deriva una conclusione di rilievo costituzionale: non vi è alcuna evidenza empirica che suggerisca che l'attuale architettura italiana — basata sull'indipendenza del pubblico ministero e sull'unità della giurisdizione — produca più errori di quella dei sistemi a carriere separate o con PM dipendente dal Governo.

1 La Criminal Cases Review Commission (CCRC) è un organismo pubblico indipendente istituito nel 1997 nel Regno Unito (Inghilterra, Galles e Irlanda del Nord) con il compito di riesaminare condanne penali definitive qualora emergano elementi che facciano ritenere possibile un errore giudiziario. La CCRC opera in base al Criminal Appeal Act 1995 ed è separata sia dal Governo sia dall'autorità giudiziaria

2 Il National Registry of Exonerations è una banca dati indipendente istituita nel 2012 e curata dalla University of Michigan Law School in collaborazione con il Center on Wrongful Convictions della Northwestern University. Il Registro raccoglie e documenta in modo sistematico i casi di esonero (exoneration), ossia di annullamento di una condanna penale definitiva negli Stati Uniti a seguito dell'emersione di prove di innocenza o di gravi errori giudiziari. I dati del National Registry of Exonerations costituiscono oggi la fonte di riferimento più autorevole e utilizzata a livello accademico e istituzionale per lo studio delle condanne ingiuste nel sistema statunitense, e sono regolarmente citati da corti, università, organismi internazionali e commissioni legislative.

Ingiuste detenzioni (Italia vs Francia)

numero di misure cautelari all'anno



Italia

1,3% c.a.

percentuale di ingiuste
detenzioni sul totale
+delle misure

Francia

4% c.a.

percentuale di ingiuste
detenzioni sul totale
+delle misure

Ingiuste detenzioni – Italia

Fonte: Ministero della Giustizia, Relazione al Parlamento sulle misure cautelari personali

https://www.giustizia.it/giustizia/page/it/pubblicazioni_studi_ricerche_testo_selezionato?contentId=SPS1441001

Ingiuste detenzioni – Francia

Fonte: Ministère de la Justice – Les chiffres clés de la Justice 2024

<https://www.justice.gouv.fr/documentation/etudes-et-statistiques/chiffres-cles-justice-2024>



Numero di errori giudiziari (all'anno per milioni di abitanti)



Errori giudiziari (revisioni) – Italia

Fonte: Errorigiudiziari.com – Dati consolidati 1992–2024

<https://www.errorigiudiziari.com/errori-giudiziari-quant-sono/>

Errori giudiziari (revisioni) – Regno Unito

Fonte: Criminal Cases Review Commission – Annual Review 2025

<https://ccrc.gov.uk>

Errori giudiziari - Stati Uniti

Fonte: National Registry of Exonerations – Annual Report 2024

<https://www.law.umich.edu/special/exoneration>

4.3.4 I dati essenziali: Italia e sistemi comparabili

In **Italia**:

- le **riparazioni per ingiusta detenzione** sono stabilmente tra 550 e 600 l'anno, su circa 40.000 misure cautelari, pari a circa l'1,3%;
- gli **errori giudiziari** accertati tramite revisione sono in media circa 7 l'anno, pari a 0,12 casi per milione di abitanti, uno dei dati più bassi tra i sistemi occidentali comparabili (che rendono noti questi dati) .

Quando si osservano ordinamenti più vicini a quelli immaginati dalla riforma, il quadro cambia in modo significativo:

- in **Francia**, dove il pubblico ministero è sottoposto ad un controllo da parte del Ministero il tasso di ingiuste detenzioni è intorno al 4%, quasi triplo rispetto a quello italiano;
- nel **Regno Unito**, sistema a carriere separate, il tasso di errori riconosciuti è di circa 0,31 per milione di abitanti;
- negli **Stati Uniti**, anch'essi caratterizzati da carriere separate, il tasso sale a circa 0,44 per milione di abitanti.

Tutti dati sensibilmente superiori a quelli italiani.

4.3.5 Perché la riforma non incide sulla prevenzione degli errori giudiziari

Qui il punto decisivo: **la riforma non interviene su nessuno dei meccanismi che, in concreto, incidono sulla prevenzione dell'errore giudiziario.**

La prevenzione dell'errore dipende principalmente da:

- la qualità delle garanzie processuali;
- la forza dei controlli interni ed esterni;
- la cultura giuridica condivisa di chi accusa e di chi giudica;
- l'ampiezza degli strumenti di revisione e di impugnazione.

La riforma non modifica nessuno di questi elementi incidendo soltanto sulla separazione tra PM e Giudice, ma **nessuna evidenza empirica suggerisce che le carriere separate migliorino le garanzie o riducano gli errori** anzi sembra vero l'esatto contrario.

Il modello italiano è uno dei più garantisti nel panorama occidentale: questo non vuol dire che il sistema non sia storicamente caduto in errori (anche molto gravi) e che non possa essere migliorato, ma semplicemente che **errori giudiziari e riforma costituzionale non sono in alcun modo collegati.**



5

*Autogoverno
e sorteggio*

5.1. Premessa: il senso costituzionale dell'autogoverno

L'autogoverno della magistratura è uno dei pilastri del modello delineato dai Costituenti.

Non rappresenta un privilegio corporativo, ma una **garanzia strutturale di indipendenza**: l'obiettivo era impedire che le carriere dei magistrati potessero essere condizionate dal potere politico.

La scelta di attribuire al CSM la gestione dei trasferimenti, delle promozioni e dei procedimenti disciplinari è finalizzata a:

- tutelare l'indipendenza individuale dei magistrati;
- garantire l'imparzialità del giudice, apparente e sostanziale;
- scongiurare il rischio che decisioni di carriera diventino strumenti di pressione.

Questo impianto non è un elemento accessorio, ma uno degli **equilibri portanti della Costituzione repubblicana**.

5.2. La composizione attuale del CSM

L'articolo 104 della Costituzione prevede un CSM composto da:

- il **Presidente della Repubblica**, che lo presiede;
- il **Vicepresidente**, eletto fra i membri laici;
- **due terzi di membri togati**, eletti dai magistrati;
- **un terzo di membri laici**, eletti dal Parlamento in seduta comune.

Si tratta di un modello misto, pensato per garantire:

- **competenza tecnica** (togati);
- **contro-bilanciamento esterno** (laici).

È un equilibrio delicato, frutto della consapevolezza che l'autogoverno non può essere né completamente autoreferenziale né troppo politicizzato.

5.3. La riforma costituzionale: il sorteggio dei membri togati

La riforma modifica radicalmente questo assetto, prevedendo che i componenti togati siano individuati **non più mediante elezione, ma mediante sorteggio** tra tutti i magistrati eleggibili.

Questo comporta tre effetti immediati:

- 1** si elimina la possibilità per i magistrati di scegliere i propri rappresentanti;
- 2** si spezza la catena della **responsabilità interna** (chi non è votato non risponde a nessuno);
- 3** si indebolisce la **legittimazione democratica** del Consiglio.

Parallelamente, i membri laici verrebbero selezionati tramite **elenchi approvati dal Parlamento a maggioranza politica** e successivamente sorteggiati. La combinazione dei due elementi produce un risultato inedito: un organo di autogoverno composto da **togati privi di legittimazione elettiva e da laici filtrati da una maggioranza politica**.

È un equilibrio mai visto in Europa (vedi anche **Giovanni Verde** in *Guida al Diritto*, Sole 24 Ore, 27 set. 2025).

5.4. Perché il sorteggio è incompatibile con l'autogoverno

L'autogoverno richiede alcuni presupposti minimi.

1 Legittimazione democratica interna: chi decide sull'assetto della magistratura deve essere percepito come rappresentativo dell'intero corpo giudiziario.

2 Responsabilità verso gli elettori: senza elezione non esiste accountability, un consigliere sorteggiato non risponde a nessuno.

3 Prevedibilità e trasparenza: la comunità professionale deve sapere verso quali valori e priorità si orienterà il Consiglio che (per fortuna) non si occupa solo di nomine, ma di moltissime anche cose (organizzazione degli uffici, rapporti internazionali, valutazioni di professionalità, ecc...)

Il sorteggio – **che non è adottato in nessun paese al mondo¹** - elimina tutti questi elementi.

Inoltre, nella magistratura italiana **oltre il 96% dei magistrati è iscritto all'A.N.M.:** per questo il sorteggio **non eliminerebbe le culture associative**, che continuerebbero a esistere, ma renderebbe le dinamiche interne **meno trasparenti e meno controllabili.**

Il sorteggio non elimina il correntismo: elimina solo la democrazia interna.

¹ Con l'unica eccezione della Grecia dove, tuttavia, il sorteggio riguarda solo i 70 giudici della Corte suprema per un anno e senza integrazioni di membri laici.

SCHEDA N. 2

I gruppi associativi

Una parte importante delle regole che proteggono i cittadini e garantiscono l'imparzialità della giustizia nasce dall'esperienza quotidiana dei magistrati e dal confronto tra loro attraverso i diversi gruppi associativi. Questo dialogo avviene negli uffici giudiziari e poi trova voce nel Consiglio Superiore della Magistratura, attraverso i magistrati eletti dai colleghi.

Nel tempo, da questo confronto sono nate diverse "correnti" di pensiero con diversi modi di interpretare la giustizia, radicati nell'esperienza concreta e quotidiana degli uffici giudiziari. Grazie anche al contributo di queste visioni maturate sul campo, il CSM ha dato vita a regole che hanno rafforzato la tutela dei cittadini e l'efficacia del servizio giustizia.

Un recente esempio concreto riguarda la **circolare sull'organizzazione degli uffici di procura**. Alcuni gruppi associativi hanno individuato nell'estrema gerarchizzazione delle procure una delle cause della crisi della magistratura. Il dibattito che ne è scaturito ha poi condotto il CSM ad approvare - nel 2023 e grazie ad una delle previsioni della legge Cartabia - una nuova circolare per aumentare la democrazia interna negli uffici requirenti fondata sul principio costituzionale che i magistrati si distinguono tra di loro solo per la funzione svolta.



5.5. L'effetto combinato: togati senza mandato + laici di nomina politica

Questo è il cuore del problema.

Per la prima volta dalla nascita della Repubblica un organo che decide su:

- nomine e conferme dei dirigenti degli uffici;
- progressioni di carriera;
- trasferimenti;
- pareri e circolari ordinamentali.

Sarebbe composto da:

- magistrati **non scelti dai magistrati**;
- laici **di fatto selezionati dalle maggioranze parlamentari**.

Le conseguenze sono almeno tre:

- 1 Magistrati più deboli:** senza legittimazione elettiva, i togati diventano meno autorevoli e più esposti alle dinamiche interne e alle pressioni esterne,
- 2 Componente politica più forte:** il filtro parlamentare sugli elenchi laici aumenta il peso della maggioranza politica;
- 3 Nomine più vulnerabili:** le scelte sulle procure, già oggi le più sensibili, sarebbero assunte da un CSM con un baricentro più politico.

Diversamente detto: la riforma **non riduce** il rischio di interferenze illegittime, lo **sposta** dalle correnti ai partiti politici che diventeranno decisivi nella nomina dei procuratori della Repubblica.

5.6. La riforma non affronta le vere cause della crisi

Le degenerazioni che hanno colpito le correnti e il CSM negli ultimi anni non derivavano dall'elezione dei togati, ma da una serie complessa di fattori che si sono stratificati nel tempo.

1 Un primo fattore va identificato nella **complessità delle regole formali** che regolano l'ordinamento giudiziario: le norme che disciplinano nomine e valutazioni dei magistrati sono così tecniche e articolate che, nella pratica, non hanno dato risultati soddisfacenti. In questo contesto due magistrati con *curricula* simili potevano ricevere valutazioni diverse perché solo uno era *"inserito"* nelle reti che sapevano come valorizzare certi passaggi del percorso professionale.

2 Un secondo elemento va identificato **nell'influenza e nell'interesse della politica nelle settore delle nomine** con particolare riferimento agli uffici di procura: alcune decisioni del CSM, specie sulle nomine più rilevanti, si sono svolte in un clima in cui la politica si è attivamente interessata di determinati incarichi.

3 Un terzo fattore riguarda la **carenza di criteri valutativi realmente differenzianti all'interno della magistratura**. Le valutazioni intermedie di professionalità - che nascono per verificare la periodica idoneità alla funzione - non sono sempre efficaci nel selezionare chi sia più adatto ad un certo incarico direttivo. In questo vuoto valutativo, le decisioni hanno finito per basarsi su elementi informali, come la reputazione, le relazioni personali o l'appartenenza ad una determinata corrente, invece che su parametri verificabili.

4 Si è creato, infine, un **crescente scarto tra le norme scritte e le pratiche reali**. Formalmente le decisioni dovevano seguire procedure trasparenti, ma nella pratica molte scelte maturavano prima, attraverso contatti informali e accordi preliminari.

(Quella appena riportata è una sintesi del pensiero espresso da **Maurizio Catino** e **Cristina Dallara** in uno scritto molto importante per comprendere le ragioni della crisi che ha affrontato il governo autonomo della magistratura *Le regole dell'apprendimento imperfetto. Norme e pressioni nel Consiglio Superiore della Magistratura*, in *Stato e Mercato* n. 122, Agosto 2021).

In questo contesto un primo intervento significativo si è avuto con la **riforma Cartabia** che ha iniziato a risolvere alcune di queste criticità (cfr. le schede n. 4 e n. 5).

Un ulteriore auspicabile intervento legislativo avrebbe dovuto intervenire proprio su questi nodi, invece la riforma costituzionale e il sorteggio operano in senso contrario: **indeboliscono la componente tecnica e rafforzano il peso della politica riproducendo così proprio una delle condizioni che hanno generato la crisi**.

SCHEDA N. 3

Il ridimensionamento dei controlli giurisdizionali nel contesto delle recenti riforme

Negli ultimi mesi il Governo ha proposto e approvato alcune riforme che riguardano i controlli sul potere politico e amministrativo. Per “controlli” si intende l’insieme delle regole e degli organi che servono a verificare se chi governa rispetta la legge e usa correttamente il denaro pubblico. L’obiettivo di questi controlli è evitare abusi, favoritismi e sprechi.

Due interventi, in particolare, vanno letti insieme perché incidono proprio su questi meccanismi di controllo.

1 Il primo è *l’abrogazione del reato di abuso d’ufficio*. Questo reato puniva le situazioni in cui un amministratore pubblico usava il proprio potere in modo scorretto, pur senza arrivare a casi evidenti di corruzione o appropriazione di denaro. Serviva, ad esempio, a sanzionare chi favoriva un parente, un amico o una persona “vicina” nella concessione di incarichi, appalti o posti di lavoro. Eliminando questo reato, una parte di questi comportamenti non è più sanzionabile penalmente. In pratica, si restringe lo spazio in cui la magistratura può intervenire contro l’uso distorto del potere.

2 Il secondo intervento riguarda *la riforma della Corte dei conti*, l’organo che controlla come vengono spesi i soldi pubblici e che può chiedere agli amministratori pubblici (e soggetti equiparati) di risarcire i danni causati allo Stato. La riforma introduce regole che rendono questo controllo meno

incisivo: presunzioni di buona fede per chi prende decisioni politiche, limiti alla responsabilità per colpa grave, tetti massimi al risarcimento e meccanismi che fanno scattare il “silenzio-assenso”. Tutti questi elementi riducono l'effetto deterrente del controllo contabile, cioè la sua capacità di prevenire decisioni sbagliate o dannose prima che vengano prese.

Considerate nel loro insieme, queste scelte producono un effetto chiaro: **diminuisce l'intensità dei controlli esercitati sull'azione politica e amministrativa.**

È in questo quadro che si colloca la riforma costituzionale della giustizia che rafforza il **peso della politica negli organi di autogoverno**, attraverso la separazione delle carriere, il sorteggio e l'alta corte disciplinare.

Il risultato complessivo è uno spostamento dell'equilibrio istituzionale: **meno controllo da parte delle diverse giurisdizioni e maggiore influenza del potere politico sull'ordine giudiziario.** Un mutamento che non rafforza le garanzie per i cittadini, ma indebolisce i contrappesi che presidiano il corretto esercizio del potere pubblico (così anche la professoressa **Giovanna De Minico** che inserisce l'intervento costituzionale in un più ampio “mosaico” volto ad “alleggerire le garanzie”, modificando l'equilibrio costituzionale a detrimento dell'autonomia della giurisdizione - *Il Sole 24 ore* del 22 novembre 2025).



5.7. Conclusione

Il **sorteggio** non è un rimedio, ma è un **arretramento** perché:

- non aumenta la trasparenza;
- non elimina il correntismo;
- non migliora la qualità delle nomine;
- non rafforza l'indipendenza.

Introduce invece **un CSM**:

- non rappresentativo dei magistrati;
- meno competente;
- più esposto alla politica;
- più fragile nelle decisioni più sensibili (dirigenti di tribunali e procure, incompatibilità ambientali, ecc.).

La riforma non risolve la crisi dell'autogoverno: la cristallizza e la amplifica. Indebolisce il CSM proprio nel momento storico in cui servirebbe invece renderlo più trasparente e più indipendente.

SCHEDA N. 4

Le nomine nel CSM dopo la crisi del 2019: cosa è già cambiato

Dopo la crisi del 2019, il legislatore e il CSM hanno introdotto riforme profonde nel sistema delle nomine dei dirigenti e nell'organizzazione delle procure.

È un dato spesso ignorato nel dibattito pubblico: una parte importante dei correttivi richiesti è già stata realizzata, senza modificare la Costituzione.

1 *La riforma Cartabia* (2022): il nuovo quadro normativo

La legge n. 71/2022 (riforma Cartabia dell'ordinamento giudiziario) ha introdotto innovazioni essenziali:

- criteri più stringenti e trasparenti per la selezione dei dirigenti;
- rafforzamento dei sistemi di valutazione;
- obbligo di motivazioni più analitiche e comparate.

Si tratta di interventi mirati proprio a correggere le distorsioni emerse nella crisi del 2019.

2 Gli interventi dell'attuale consiliatura: meno gerarchia, più collegialità

L'attuale consiliatura del CSM (2023 - in carica) ha dato completa attuazione alla riforma Cartabia introducendo ulteriori correttivi organizzativi:

a) Riduzione del potere gerarchico nelle procure della Repubblica.

Le nuove circolari sugli uffici requirenti hanno:

- ridimensionato il potere del Procuratore della Repubblica;
- ampliato gli spazi di autonomia dei sostituti;
- previsto forme più chiare di partecipazione e delega.

Questo ha reso la struttura delle procure meno verticistica e più trasparente.

b) Riscrittura del Testo Unico sulla dirigenza

Il CSM ha adottato nuove disposizioni in materia di selezione e conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi negli uffici giudiziari, cioè delle funzioni di vertice e di coordinamento degli Uffici:

- definisce criteri comparativi più oggettivi;
- riduce spazi di discrezionalità;
- aumenta la verificabilità delle decisioni.

3 L'effetto concreto: oltre l'80% delle nomine è adottato all'unanimità

Il dato più significativo è questo: oltre il l'80% delle nomine dei dirigenti e semidirettivi viene oggi deliberato all'unanimità dal Plenum del CSM (queste le parole del vicepresidente del CSM, **Fabio Pinelli** in una intervista concessa il 1° novembre al quotidiano Corriere della Sera: *“abbiamo raggiun-*

to una percentuale di unanimità tra l'80 e l'85 nelle nomine per gli incarichi direttivi che rivendico come risultato straordinario.”).

Questo significa che: il meccanismo delle nomine è più stabile, meno esposto a negoziazioni opache e basato su criteri condivisi e verificabili.

È la prova che il sistema sta cambiando in profondità a seguito di una legge ordinaria.

4 Conclusione

Le riforme post-2019 hanno già: reso più trasparente il sistema delle nomine; attenuato le dinamiche gerarchiche nelle procure; rafforzato i criteri di merito; aumentato la collegialità nelle decisioni.

Il CSM sta funzionando meglio proprio perché il legislatore e lo stesso CSM sono intervenuti sulle regole. Altri miglioramenti sono certamente possibili e necessari, ma non c'è alcun bisogno di procedere con revisione costituzionale: è sufficiente la legge ordinaria.



6

L'Alta Corte disciplinare

Necessità, rischi
e confronto europeo

6.1. Premessa: perché nasce un nuovo organo costituzionale

La riforma istituisce un organo del tutto nuovo — l'Alta Corte disciplinare — al quale vengono attribuite tutte le funzioni disciplinari oggi esercitate dalla Sezione disciplinare del CSM. L'Alta Corte individuata prevalentemente con sorteggio avrà rango costituzionale, composizione mista (togati e laici) e competenza esclusiva a giudicare le incolpazioni dei magistrati.

La creazione di un nuovo organo costituzionale dovrebbe essere giustificata da esigenze reali: patologie sistemiche, volumi elevati di procedimenti, inefficienze strutturali. **Nessuno di questi presupposti esiste.**

6.2. I numeri del disciplinare italiano (2010–2025): un sistema serio

Grazie alle statistiche complete e disponibili per gli anni 2010 a 2025, sappiamo che il sistema disciplinare italiano opera in modo costante ed efficace:

■ **1.399 processi disciplinari definiti (dal gennaio 2010 al settembre 2025);**

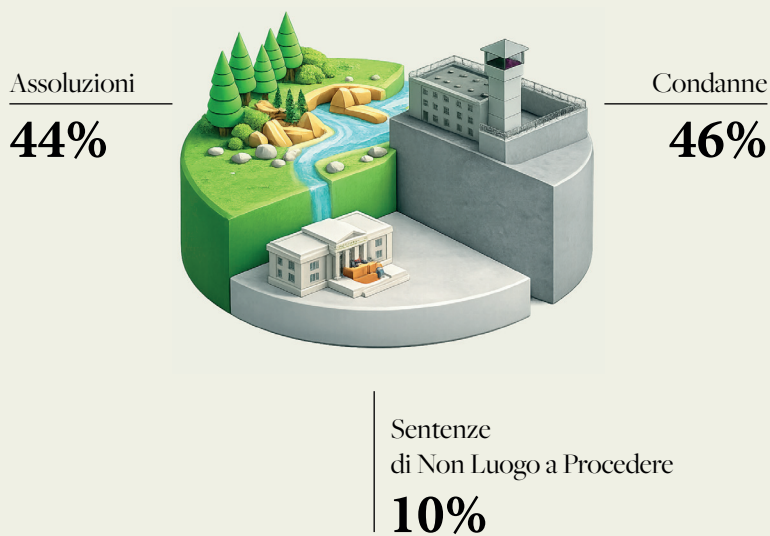
■ **644 condanne;**

■ **Media: 42 condanne l'anno.**

Su circa 9.000 magistrati in servizio, significa **0,50% c.a. di magistrati sanzionati all'anno**. Se si valuta il dato con un orizzonte temporale più ampio emerge che ogni dieci anni il 5% dei magistrati in servizio riceve una sanzione disciplinare ed ogni venti il 10%. Considerando che la carriera di un magistrato dura circa 40 anni, alla fine risulteranno sanzionati 2 magistrati ogni 10.

Un numero estremamente elevato che non ha eguali nelle altre professioni forensi o negli ordinamenti europei.

Statistiche disciplinari dal 2010 al 2015



I numeri del disciplinare dei magistrati in Italia:

- **1.399 processi disciplinari definiti;**
- **644 condanne;**
- **Media: 42 condanne l'anno.**

6.2.1 La voce istituzionale del Vicepresidente del CSM ... e le impugnazioni del Ministro della Giustizia

Il Vicepresidente del CSM, Fabio Pinelli – giurista laico, eletto in quota Lega (partito che sostiene la riforma) – ha riconosciuto pubblicamente che:

«La Sezione disciplinare opera con serietà, competenza e rigore nell'analisi degli atti, senza alcuna influenza riconducibile alle appartenenze associative.»

(Fabio Pinelli, Il Dubbio, 28 gennaio 2025)

Questa dichiarazione è istituzionalmente significativa: a confermare la serietà del disciplinare non è un magistrato togato, ma il vertice laico del CSM, espressione della stessa maggioranza che promuove l'Alta Corte.

La posizione del V.P. Pinelli trova poi una decisiva conferma proprio nell'operato del Ministro della Giustizia Carlo Nordio atteso che il tasso di impugnazione dello stesso Ministero contro le decisioni disciplinari della Sezione disciplinare del CSM è estremamente basso: **appena 6 impugnazioni su 184 sentenze nel periodo gennaio 2023/settembre 2025, pari a circa il 3,2%** delle decisioni.

È un dato che conferma come lo stesso Ministro riconosca la solidità delle decisioni disciplinari smentendo con i fatti l'idea di un sistema inefficiente o indulgente.

SCHEDA N. 5

La riforma Cartabia: incompatibilità rafforzate per i membri della Sezione disciplinare.

La riforma dell'ordinamento giudiziario del 2022 (riforma Cartabia) ha introdotto un correttivo potente, volto a eliminare alla radice il rischio di commistioni tra giudizio disciplinare e gestione delle carriere.

I componenti della Sezione disciplinare non possono far parte delle Commissioni I, IV e V del CSM, cioè delle strutture che decidono: valutazioni di professionalità (Commissione IV); incarichi direttivi (Commissione V); incompatibilità (Commissione I).

Riforma Cartabia

Separazione netta tra



Chi giudica

VS.



Chi nomina

La legge Cartabia ha già previsto incompatibilità tra la Sezione disciplinare e le commissioni che gestiscono valutazioni e incarichi dei magistrati.

La riforma Cartabia ha quindi già operato una separazione netta tra chi giudica e chi nomina con la conseguente impossibilità di utilizzare il disciplinare come leva per influenzare le carriere realizzando così una maggiore terzietà e indipendenza del giudice disciplinare.

La riforma è **già vigente** ed è applicata rigidamente dall'attuale CSM. È quindi **falso** che serva una Corte disciplinare separata: la separazione funzionale è stata **già realizzata**, senza modificare la Costituzione.

6.3. Il confronto europeo: un disciplinare più attivo della media europea

Quando si parla di "riforma del disciplinare", spesso si evoca l'idea di una magistratura poco controllata o poco responsabile rispetto ai colleghi degli altri Paesi europei.

I dati ufficiali – quelli che provengono dalle statistiche pubbliche e dagli organismi di governo autonomo europei – raccontano, però, una storia completamente diversa.

6.3.1. Italia, Francia e Spagna

Prima di confrontare le sanzioni, è importante capire se i sistemi sono comparabili.

I dati CEPEJ (Consiglio d'Europa) relativi al 2024, riferiti al 2022, ci dicono che:

- l'Italia ha circa **9.400 magistrati**;
- la Francia ne ha circa **9.100**;
- la Spagna poco meno, intorno ai **7.700** (di cui 5.700 c.a. giudicanti).

Si tratta quindi di ordinamenti **omogenei per dimensione**, nei quali il confronto dei dati disciplinari ha una sua serietà.

6.3.2. Il primo dato: la Francia sanziona molto meno

Nel periodo 2014-2024 secondo il rapporto pubblicato dal *Conseil supérieur de la magistrature*, in Francia sono stati sanzionati **solo 60 giudici** ed è stata proposta l'applicazione della sanzione per **26 pubblici ministeri**.

Anche considerando congiuntamente sanzioni irrogate e procedimenti formalmente avanzati, il numero complessivo si colloca **al di sotto dei 9 casi l'anno**, a fronte di una popolazione togata paragonabile a quella italiana.

Il confronto evidenzia una differenza marcata: **a parità di dimensioni del corpo giudiziario, l'attività disciplinare italiana risulta significativamente più elevata.**

6.3.3. La Spagna sanziona circa la metà dell'Italia

Per quanto riguarda la Spagna, i dati del *Consejo General del Poder Judicial* – riferiti alla **magistratura giudicante** – mostrano che nel quadriennio 2020–2023 sono state inflitte **56 sanzioni disciplinari**, pari a circa **14 l'anno**.

Rapportato a una media di circa **5.700 giudici** nel periodo considerato, il dato evidenzia un tasso disciplinare **sensibilmente inferiore a quello italiano**, attestandosi a circa **un terzo del livello registrato in Italia**.

6.3.4. Cosa ci dice davvero questa comparazione

La comparazione europea porta a una conclusione univoca:

- **in Italia il tasso disciplinare è di circa lo 0,5% l'anno;**
- in Spagna si ferma a **0,2%**;
- in Francia è inferiore allo **0,1%**.

Il nostro sistema disciplinare è quindi **il più attivo e il più severo tra i sistemi europei comparabili.**

Questo non significa che gli altri siano meno rigorosi, ma che la nostra architettura istituzionale, il controllo diffuso, l'obbligo di comunicazione degli illeciti, il ruolo del Procuratore generale presso la Cassazione, l'alta trasparenza delle decisioni (rese pubbliche dallo stesso CSM)

– producono un sistema più incisivo e più controllante.

E soprattutto: **non esiste alcuna evidenza, né italiana né europea, che giustifichi la creazione di un nuovo tribunale disciplinare costituzionale. Il disciplinare italiano già funziona, e funziona più degli altri.**

6.4. Il confronto interno: il disciplinare dell'avvocatura

Anche guardando all'interno del nostro ordinamento giuridico emerge un dato significativo.

Il *Consiglio Nazionale Forense (CNF)* riporta che tra il 2013 e il 2018 sono state applicate una media di **197 sanzioni**. Negli stessi anni vi è una media di iscritti alla cassa forense di più di **215.000 avvocati**.

197 sanzioni su 215.000 avvocati.

Il tasso di condanna disciplinare tra agli avvocati è dunque pari allo 0,09%: a parità di periodo, il tasso di sanzioni disciplinari nei confronti dei magistrati risulta sensibilmente più elevato, attestandosi su un valore quasi sei volte superiore.

Il confronto evidenzia come la magistratura **sia soggetta a un livello di controllo disciplinare significativamente più intenso rispetto alle altre professioni giuridiche**, senza che emergano, nell'ordinamento, categorie comparabili per frequenza delle sanzioni irrogate.

6.5. I dati reali del disciplinare: un carico che non giustifica un nuovo organo costituzionale.

Le statistiche evidenziano che l'attuale sezione disciplinare gestisce – senza alcun arretrato – **60/70 processi l'anno**.

L'Alta Corte disciplinare sarà composta da 12 membri che saranno impiegati a tempo pieno e dovranno quindi trattare:

5/6 procedimenti all'anno, meno di 1 procedimento al mese per ciascun componente.

Un carico così esiguo **non giustifica** la creazione e i costi di un nuovo organo costituzionale: **un giudice della corte di cassazione attualmente definisce tra i 200 e i 300 procedimenti all'anno**.

*Magistrato
di cassazione*

200/300
procedimenti
l'anno



*Magistrato
di cassazione estratto
per la corte disciplinare*

5/6
procedimenti
l'anno



6.6. I costi della riforma: un apparato enorme per la gestione di pochissimi procedimenti

L'Alta Corte disciplinare richiedere:

- nuove strutture;
- nuovo personale amministrativo;
- nuovi servizi di segreteria;
- un nuovo apparato logistico e informatico.

Le stime convergono su una **spesa di: 90-100 milioni di euro l'anno in più** per mantenere due CSM + una Corte disciplinare costituzionale (questa la stima dell'ANM, ma così anche Luciano Violante sul *Corriere della Sera* del 3 novembre 2025).

È una scelta di investimento paradossale: grandi costi per risolvere un problema che i dati dimostrano non esistere.

La cifra prevista necessaria per i due nuovi organi costituzionali - Alta Corte e secondo CSM - potrebbe invece essere utilizzata per migliorare servizi e strutture di tribunali e procure rendendo un servizio migliore per i cittadini.

6.7. La composizione dell'Alta Corte: un modello più politico e meno tecnico

L'Alta Corte sarebbe composta da: giudici, pubblici ministeri e **sei membri laici**, metà dei quali provenienti da elenchi approvati dal Parlamento a maggioranza politica.

Sono evidenti due problemi.

1 Indipendenza indebolita: la presenza significativa della componente politica (selezionata dalla maggioranza parlamentare) rende il giudizio disciplinare potenzialmente più esposto a pressioni esterne.

2 Paradosso istituzionale: mentre la riforma separa i CSM di giudici e PM, per la prima volta: **giudici e PM tornano insieme solo quando devono essere giudicati**. È un risultato illogico rispetto all'impianto della riforma.

6.8. Conclusioni

Guardando ai dati, al confronto internazionale e alle riforme già realizzate negli ultimi anni, il quadro che emerge è sorprendentemente lineare. Il sistema disciplinare della magistratura italiana non è in crisi, né in affanno, né caratterizzato da forme di autoreferenzialità: è un sistema che funziona, che produce un numero significativo di condanne ogni anno e che **è stato reso ancora più indipendente dalla riforma Cartabia**.

In questo contesto, l'introduzione di un'Alta Corte disciplinare non trova alcun fondamento nelle evidenze disponibili. Non risponde a un problema reale, non affronta una disfunzione, non corregge un difetto dell'ordinamento. Al contrario, rischia di introdurre rigidità inutili, costi altissimi e un allentamento delle garanzie che presiedono alla responsabilità dei magistrati. Soprattutto, rischia di alterare equilibri delicatissimi: spostare il giudizio disciplinare in un nuovo organo costituzionale, con una maggiore incidenza della componente politica, significa modificare il rapporto tra indipendenza della giurisdizione e poteri esterni. Significa frammentare un sistema che oggi funziona e sostituirlo con un assetto più complesso e più vulnerabile.



7

Le narrazioni
pubbliche e
i falsi miti
sulla giustizia

7.1. Premessa

Una parte consistente del dibattito politico che ha accompagnato la riforma costituzionale non si fonda su dati, serie statistiche o comparazioni internazionali.

Si fonda invece su **narrazioni**, immagini efficaci e slogan che hanno trovato spazio nella discussione pubblica perché semplici, immediati e rassicuranti. È comprensibile: la giustizia è un terreno complesso, tecnicamente difficile, spesso trattato dai media attraverso la cronaca giudiziaria più che attraverso analisi sistemiche.

Ma una riforma costituzionale non può poggiare su percezioni: deve muovere da diagnosi accurate.

Questo capitolo - utilizzando i dati e le considerazioni dei precedenti capitoli - ricostruisce e smonta i miti principali che hanno alimentato il sostegno alla riforma.

7.2. Falso mito n. 1 — *“I magistrati lavorano poco”*

Secondo questa narrativa, la magistratura italiana sarebbe caratterizzata da scarsa produttività e da livelli di efficienza inferiori agli standard europei.

I dati CEPEJ dimostrano l'esatto contrario:

- l'Italia ha **meno magistrati** della mediana europea (12 giudici per 100.000 abitanti contro 21,5);
- ogni giudice italiano definisce **il doppio dei procedimenti** dei colleghi europei;
- ogni PM italiano gestisce **oltre 1.200 procedimenti l'anno**, contro i 300–350 della mediana europea;
- l'Italia ha uno dei più alti tassi europei di definizioni annuali di procedimenti.

A questo si aggiunge un elemento strutturale spesso sottovalutato, che aiuta a comprendere il contesto in cui la magistratura opera: **l'Italia ha uno dei numeri più alti di avvocati in Europa.**

Secondo le statistiche del Consiglio d'Europa e del CNF:

- **Italia: circa 215.000 avvocati;**
- **Francia: circa 70.000;**
- **Germania: circa 165.000;**
- **Spagna: circa 147.000.**

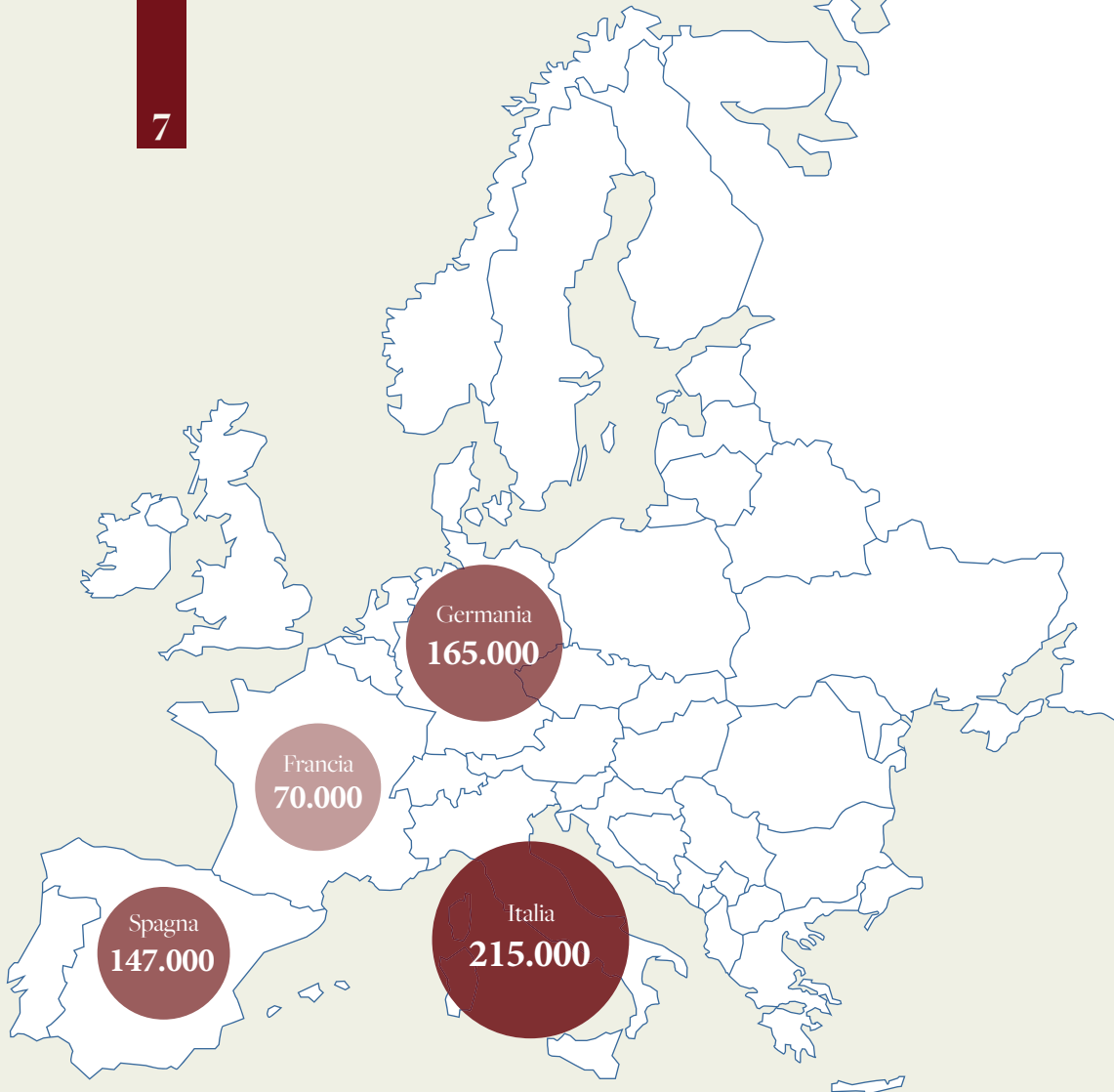
Un elevato numero di professionisti del diritto, unito a una tradizione di forte tutela giurisdizionale, contribuisce in modo significativo alla **litigiosità complessiva del Paese**, che è tra le più alte d'Europa.

Diversamente detto: i magistrati italiani definiscono milioni di provvedimenti l'anno; smaltiscono carichi doppi rispetto alla mediana europea; operano in un sistema che registra una delle più alte litigiosità d'Europa.

Il problema, dunque, non è la produttività dei magistrati — che è tra le più alte del continente — ma un sistema che combina:

- organici giudiziari tra i più bassi dell'Europa occidentale
- un numero molto elevato di avvocati,
- una litigiosità superiore alla media UE.

Non lavorano poco i magistrati: lavorano in condizioni strutturali che altrove non esistono ed è per questo che il cittadino spesso non riceve un servizio giustizia adeguato.



Numero di avvocati in Europa

7.3. Falso mito n. 2 — *“Il disciplinare dei magistrati non funziona”*

Questa è una delle narrazioni più ripetute: la magistratura sarebbe un corpo “autoreferenziale” che non punisce i propri errori.

I dati 2010–2025, invece, ci restituiscono una realtà diversa:



A ciò si aggiungono due dati che smentiscono definitivamente la narrazione.

1 Il Vicepresidente del CSM laico, eletto in quota lega (partito della maggioranza proponente la riforma) ha dichiarato pubblicamente che la Sezione disciplinare opera con “serietà”, “competenza” e in “assenza di influenze associative”.

2 Il Ministro della Giustizia nei fatti ha proposto ricorso contro le decisioni disciplinari della Sezione disciplinare del CSM in un numero di casi ridottissimo: **appena 6 impugnazioni su 184 sentenze nel periodo gennaio 2023–settembre 2025, pari a circa il 3,2% delle decisioni.** È un dato che conferma come, nella realtà e al di là degli slogan referendari, lo stesso Ministero riconosca la solidità delle decisioni disciplinari.

Il disciplinare funziona. E funziona più della media europea.

7.4. Falso mito n. 3 — *“Gli errori giudiziari dipendono dall’unità di carriera tra PM e Giudice”*

Secondo questa narrazione, l’unità delle carriere o la posizione costituzionale del PM produrrebbero errori giudiziari o ingiuste detenzioni.

Anche qui, i dati contraddicono l’assunto:

- in Italia il tasso di ingiuste detenzioni è **1,3%**, inferiore a quello degli altri paesi europei (cfr. vedi Francia in cui le ingiuste detenzioni sono il 4% di quelle complessive);
- gli errori giudiziari rilevati tramite revisione sono **7 l’anno** (0,12 per milione di abitanti);
- Regno Unito e Stati Uniti, che rappresentano i modelli preferiti da chi sostiene la separazione radicale, hanno tassi di errori riconosciuti più alti dei nostri.

La conclusione è semplice: **nessun modello istituzionale elimina gli errori**, ma il modello italiano non produce errori più numerosi o più gravi degli altri. Anzi, il suo sistema di garanzie riduce la probabilità che gli errori rimangano invisibili.

7.4. Falso mito n. 4 — *“Il sorteggio è l'unica soluzione al correntismo”*

Il sorteggio dei componenti togati del CSM viene presentato come un rimedio “magico”. Ma non elimina il problema: lo sposta e lo peggiora.

Tre elementi certi.

1 Il sorteggio non elimina le aree culturali: i magistrati sorteggiati continueranno a provenire da gruppi di sensibilità comune.

L'ANM rappresenta oltre il 96% dei magistrati: le culture ordinamentali non spariscono estraendo nomi da un'urna.

2 Il sorteggio elimina la responsabilità, non le correnti: un consigliere eletto risponde agli elettori. A chi risponde un consigliere sorteggiato?

3 La riforma non elimina la politica, la amplifica: i consiglieri laici sono estratti a sorte da elenchi approvati con maggioranza politica.

Il risultato finale è un organo:

- composto da togati senza legittimazione democratica interna,
- e da laici più vicini alla maggioranza politica del momento.

È un modello con una forte influenza politica mai sperimentato in Europa.

Conclusioni: quello che servirebbe veramente

La riforma della giustizia arriva in un momento in cui la magistratura italiana sta attraversando una fase complessa, segnata da crisi di fiducia, tensioni interne e un dibattito pubblico spesso esasperato. È una crisi reale, che non va negata: ha radici in comportamenti individuali, in dinamiche associative degenerative e, soprattutto, in una gestione delle nomine che in alcuni momenti ha risentito non solo delle correnti interne, ma anche di un'interferenza esterna della politica.

Una parte della difficoltà che la magistratura ha vissuto negli ultimi anni nasce infatti da pressioni, incontri, scambi e modalità di selezione dei dirigenti che hanno prodotto un sovraccarico di aspettative e di condizionamenti che nulla hanno a che fare con il modello costituzionale, ma molto con un rapporto improprio tra potere politico e potere giudiziario.

Proprio perché questa crisi va affrontata con serietà, occorre distinguere ciò che deve essere davvero corretto da ciò che invece va preservato. I dati mostrano che molti degli aspetti al centro della riforma costituzionale non sono affatto emergenziali: la produttività dei magistrati italiani è tra le più alte d'Europa, il sistema disciplinare è attivo e severo, gli errori giudiziari sono sotto controllo e non superiori a quelli degli altri ordinamenti, e l'indipendenza del pubblico ministero ha rappresentato negli anni una garanzia essenziale per la repressione dei fenomeni criminali più complessi.

Nulla, nei numeri e nell'esperienza comparata, giustifica un cambiamento strutturale della Costituzione.

La riforma non interviene dove servirebbe — sulle nomine, sull'organizzazione delle procure, sulla trasparenza dei criteri — ma modifica l'equilibrio tra politica e giurisdizione. La separazione delle carriere, presentata come un rimedio universale, rischia in realtà di ridurre le garanzie dei cittadini.

Oggi il pubblico ministero non è “l'avvocato dell'accusa”: è un magistrato soggetto alla legge e tenuto a chiedere l'assoluzione quando le prove non provano la colpevolezza “al di là di ogni ragionevole dubbio”. È il primo filtro di legalità sull'operato della polizia giudiziaria, un controllo che evita processi inutili e impedisce che l'indagine scivoli verso logiche meramente accusatorie. Separarlo dal giudice significa spingerlo verso un ruolo più contiguo alla stessa polizia giudiziaria e meno ancorato alla cultura giurisdizionale. È un cambiamento profondo, che rischia di tradursi in una riduzione delle tutele per il cittadino, non in un miglioramento del sistema.

La riforma, inoltre, non interviene sulle vere cause della crisi della magistratura: l'eccessiva discrezionalità nelle nomine, il peso sproporzionato dei vertici delle procure, la debolezza dei criteri di valutazione. Questi aspetti già in fase di correzione con la riforma Cartabia possono essere ulteriormente migliorati, ma con strumenti ordinari: leggi più chiare, parametri più obiettivi, regole trasparenti, minore gerarchizzazione degli uffici requirenti, maggiore collegialità nelle decisioni organizzative. **Sono riforme possibili senza toccare la Costituzione e anzi coerenti con il suo impianto istituzionale.**

Se si guarda agli effetti complessivi della proposta costituzionale, emerge un quadro disarmante: non accelera i tempi dei processi, non migliora l'efficienza degli uffici, non aumenta le risorse, non interviene sul personale amministrativo, non risolve il problema dei carichi insostenibili.

Sposta solo il baricentro dei poteri, riduce la legittimazione del CSM, introduce un organo nuovo e costoso per il disciplinare, attribuisce alla politica un ruolo più incisivo nell'autogoverno. E nel farlo, allontana l'Italia dai modelli europei e occidentali.

La vera riforma della giustizia non richiede una riscrittura della Costituzione, ma il coraggio di intervenire sui nodi organizzativi e sulle responsabilità concrete:

- più personale negli uffici;
- investimenti digitali reali;
- organici adeguati agli altri paesi europei e al numero di nuovi procedimenti che vengono iniziati ogni anno;
- edilizia giudiziaria dignitosa.

È su questo terreno che si misura la tutela dei diritti dei cittadini, non su operazioni costituzionali che ignorano i dati e inseguono narrazioni semplificate.

Quando si cambia la Costituzione, bisogna sapere esattamente quale problema si vuole risolvere. È questo il limite più grande della riforma: non la sua radicalità, ma la sua irrilevanza rispetto ai bisogni veri della giustizia italiana. Per queste ragioni, la riforma non soltanto non è necessaria: è sbagliata. Non perché non si possa mai toccare la Costituzione, ma perché non si può farlo senza una diagnosi corretta, senza un obiettivo utile e senza una visione coerente del ruolo della giurisdizione.

Una riforma sbagliata è sempre peggiore dell'assenza di riforma. E in questo caso, difendere la Costituzione significa difendere le garanzie dei cittadini.

Appendice 1 –

Il Contenuto in pillole della riforma costituzionale.

Costituzione vigente

ART. 87 – Presidente della Repubblica

«Il Presidente della Repubblica presiede il Consiglio superiore della magistratura.»

ART. 102 – Giurisdizione

«La funzione giurisdizionale è esercitata da magistrati ordinari istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario.»

ART. 104 – CSM unico

- magistratura come ordine autonomo e indipendente
- un solo CSM
- membri: 2/3 togati e 1/3 laici eletti

Testo riformato (2025)

ART. 87 modificato

«...presiede il Consiglio superiore della magistratura **giudicante e il Consiglio superiore della magistratura requirente.**»

ART. 102 modificato

«...istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario, **le quali disciplinano altresì le distinte carriere dei magistrati giudicanti e requirenti.**»

ART. 104 riformato

- magistratura composta da due carriere
- **due CSM:** giudicante e requirente
- membri: 1/3 laici **sorteggiati** da elenco parlamentare; 2/3 togati **sorteggiati**
- vicepresidente scelto tra i laici sorteggiati
- durata 4 anni, non rinnovabile

Appendice 1 –

Il Contenuto in pillole della riforma costituzionale.

Costituzione vigente

ART. 105 – Funzioni CSM

Assunzioni, assegnazioni, trasferimenti, promozioni e provvedimenti disciplinari esercitati dal CSM unico.

Testo riformato (2025)

ART. 105 riformato

■ Assunzioni, trasferimenti, valutazioni restano ai due CSM

■ La materia **disciplinare** passa all'**Alta Corte disciplinare**

■ Alta Corte: 15 membri (3 nominati dal Presidente della Repubblica, 3 sorteggiati da elenco parlamentare, 9 magistrati sorteggiati)

■ Appello davanti alla stessa Alta Corte in diversa composizione

Appendice 2

Riferimenti e fonti

1) Errori giudiziari e ingiuste detenzioni

■ Dati Italia:

- Ministero della Giustizia, *Relazione al Parlamento sulle misure cautelari personali*

https://www.giustizia.it/giustizia/page/it/pubblicazioni_studi_ricerche_testo_selezionato?contentId=SP51441001

- Associazione di promozione sociale *Errorigiudiziari.com* – Dati consolidati 1992–2024

<https://www.errorigiudiziari.com/errori-giudiziari-quant-sono/>

■ Dati Francia:

- *Références Statistiques Justice 2023*, (a pag 97 statistiche su misure provvisorie di restrizione della libertà in Francia)

https://www.justice.gouv.fr/sites/default/files/2024-02/RSJ2023_ouvrage_complet_1.pdf

- *Les chiffres clés de la justice*, Edition 2024 (pag. 8 dati su riparazione per ingiusta detenzione in Francia)

<https://www.justice.gouv.fr/documentation/etudes-et-statistiques/chiffres-cles-justice-2024>

- *Les chiffres clés de la justice Édition 2023* (pag. 8 dati su riparazione per ingiusta detenzione in Francia)

<https://www.justice.gouv.fr/documentation/etudes-et-statistiques/chiffres-cles-justice-2023>

■ Dati Regno Unito:

- *The Criminal Cases Review Commission* (dati su ricorsi alla CCRC con esito favorevole nel Regno Unito)

<https://ccrc.gov.uk/facts-figures/>

■ Dati USA:

- *The national registry of exonerations* – Annual report 2024 (numero di esoneri nel 2024 negli Stati Uniti)

<https://exonerationregistry.org/all-reports>

2) Percentuale nomine direttivi e semidirettivi all'unanimità

- Intervista al vicepresidente del CSM, *Corriere della sera*, 1 novembre 2025

https://www.corriere.it/politica/25_novembre_01/pinelli-csm-e-in-corso-un-riassetto-dell-equilibrio-tra-i-poteri-ma-il-voto-sulla-giustizia-non-va-caricato-di-aspettative-231156f5-6db4-4ab1-acac-ffe9843d4xik.shtml

3) I numeri del disciplinare

■ Dati disciplinare Francia:

<https://www.conseil-superieur-magistrature.fr/discipline-des-magistrats>

■ Dati disciplinare Spagna:

<https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/Plan-Nacional-de-Estadistica-Judicial/Disciplinaria/Sistema-de-Informacion-de-la-Unidad-de-actuaciones-disciplinarias-del-Consejo-General-del-Poder-Judicial>

■ Dati disciplinare avvocatura:

https://www.consiglionazionaleforense.it/consigli-giudiziari/relazioni-annuali-dei-consigli-giudiziari/-/document_library/fw9UHatVAXJE/view_file/527074#p_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_fw9UHatVAXJE

■ Dati su numero avvocati iscritti alla cassa forense:

<https://www.cassaforense.it/media/pwzbytai/i-numeri-dellavvocatura-2021.pdf>

L'autore

Marco Bisogni.

Nato a Roma il 10 dicembre del 1976. Magistrato dal 2004.

Ha preso servizio presso la Procura di Siracusa nel luglio 2006. Nel 2014 si è trasferito presso la Procura di Catania, dove è stato assegnato alla Direzione Distrettuale Antimafia. Dal gennaio 2023 è componente del Consiglio Superiore della Magistratura dove è stato, tra l'altro, presidente e componente della Settima Commissione consiliare che si occupa di organizzazione e informatica giudiziaria.

Ringraziamenti

Si ringraziano, per le riflessioni collettive che hanno ispirato il presente lavoro, i colleghi del distretto di Catania tra i quali **Daniela Monaco Crea**, **Fabio Letterio Ciruolo**, **Chiara Salamone** e **Dora Bonifacio**.