



## La ragione di fondo che rende inaccettabile il mutamento costituzionale della riforma Nordio

### Descrizione

«È mio vecchio convincimento che il diritto sia sentito, rispettato particolarmente, in un mondo borghese; gli aristocratici sono più portati a sentire il proprio diritto, anche i migliori a credere già nel paternalismo, nel grande che protegge il debole, che non nella regola giuridica indefettibile, che scorge soggetti tutti uguali. L'incolto non è portato a pensare per generalia, ma per contingenti; ad avvertire l'esigenza che quel determinato caso sia deciso in quel determinato modo, ma non a formare categorie generali» (A.C. Jemolo, *La Costituzione. Difetti, modifiche, integrazioni*. Relazione svolta presso l'Accademia dei Lincei, 11 dicembre 1965, Quaderno n. 79, Roma, 1966, p. 9).

### Quel che la riforma Nordio lascia intendere

Con la c.d. riforma Nordio, a mio avviso, si finge di volere solo separare le carriere dei magistrati in particolare di quelli penali, distinguendo in purezza i magistrati giudicanti da quelli requirenti, ma in realtà si va ben oltre nella ridefinizione dell'assetto organizzativo della magistratura e, in generale, dell'autonomia e dell'indipendenza di quella ordinaria rispetto agli organi chiamati a svolgere funzioni di indirizzo politico così come attualmente definite dalla Costituzione vigente. Si può cominciare a ricordare come nell'ordinamento senza alcuna esplicita rottura costituzionale già si è disposta, per via legislativa, tale separazione e, anzi, dopo la c.d. riforma Cartabia persino con un eccesso di rigidità, che non giova alla comune cultura della giurisdizione intesa come valore che appartiene, pur con ruoli ontologicamente distinti, a entrambe le categorie dei magistrati che si occupano della materia penale.

Ci sarebbero tante ragioni di merito per guardare con negatività alla riforma Nordio: la scissione dell'attuale organo di autogoverno della magistratura ordinaria in due distinti consigli, uno per i magistrati giudicanti (che restano insieme quale che sia il loro ambito professionale) e uno esclusivo per i magistrati chiamati a svolgere funzioni requirenti (i pubblici ministeri); l'istituzione dell'Alta corte per la valutazione degli illeciti disciplinari commessi da tutte le categorie di magistrati, inclusi quelli requirenti. In tale ultimo caso, è superfluo ricordare che finirebbe per fuoriuscire dal c.d. autogoverno,

per essere assegnato ad un giudice speciale creato *ad hoc*, il controllo disciplinare, che mentre Ã“ attualmente attribuito ad unâ??apposita sezione del Consiglio superiore della magistratura, non verrebbe riassegnato a nessuno dei due organi di autogoverno che si verrebbero introdurre.

Ulteriori forti perplessitÃ di ordine costituzionale, che attengono proprio alla razionalitÃ delle disposizioni introdotte, possono essere rilevate a proposito dellâ??individuazione dei membri togati dei due distinti Consigli Superiori, scelti con il metodo del sorteggio â??ciecoâ?•, cosÃ¬ come dei nove membri (su quindici, di cui sei magistrati giudicanti e tre magistrati requirenti) chiamati a comporre lâ??Alta corte disciplinare. Non si ricorre, infatti, a tali modalitÃ di sorteggio a proposito della scelta tanto dei membri laici dei due Consigli superiori che degli altri componenti â??laiciâ?• dellâ??Alta corte disciplinare (al netto delle nomine â??libereâ?• riservate al Presidente della Repubblica), individuati dagli organi parlamentari prima della loro estrazione, con modalitÃ peraltro del tutto indefinite dalle nuove disposizioni costituzionali. Non si puÃ², in effetti, neppure tralasciare di ricordare come la riforma Nordio lasci, e non casualmente a mio modo di vedere, ampi buchi normativi che dovranno essere riempiti attraverso lâ??attuazione legislativa (si prevede un termine certamente ordinatorio di un anno per provvedere a tale necessitÃ ) cosicchÃ© ci si trova di fronte ad una vera e propria delega costituzionale al legislatore ordinario per compattare lâ??assetto organizzativo della â??nuovaâ?• magistratura ordinaria.

### **Giurisdizione e democrazia costituzionale: un nesso oggi messo in discussione**

Si comprende bene perchÃ© la critica alla riforma Nordio non puÃ² essere confinata allâ??ambito tecnico della giustizia penale, nÃ© ridotta a un confronto tra modelli processuali. Essa investe, in realtÃ , una questione piÃ¹ ampia e piÃ¹ profonda: il ruolo della giurisdizione allâ??interno delle democrazie costituzionali contemporanee, in una fase storica segnata da una crescente tensione tra potere politico e organi di garanzia. Anzi, quella tensione nel nostro Paese risale agli anni Novanta e dopo lâ??esplosione di â??tangentopoliâ?• (in sostanza lâ??avvio di procedimenti penali legati a forme di condizionamento da parte del mondo economico-finanziario nei confronti di personalitÃ di primo piano della politica nazionale che produsse â?? come si disse e dice â?? la fine della c.d. prima Repubblica) ha conosciuto, tra leggi *ad personam* e interventi della Corte costituzionale, il suo apogeo, come Ã“ noto, con lâ??ascesa e la caduta del â??berlusconismoâ?• (dal 1994 al 2013, Silvio Berlusconi ha guidato il centro-destra e per quattro volte il Governo, attraversando ben sei Legislature, prima di essere dichiarato decaduto dalla carica di senatore, il 27 novembre 2013, in forza di una condanna definitiva per frode fiscale, in applicazione del D. Lgs. n. 235 del 2013, la c.d. legge Severino). Ã? inutile ricordare che il â??contrastoâ?• ideologico tra i due â??mondiâ?• in conflitto, quello della giurisdizione e quello della politica, non puÃ² certo dirsi disinnescato tanto piÃ¹ che nella attuale maggioranza di governo si ritrova ancora, e con ruoli di primo piano per i suoi esponenti, la forza politica fondata da Berlusconi che non perde occasione di rivendicare, anche per mezzo dei prossimi congiunti del loro leader, quella primogenitura.

Quel che si constata altrettanto facilmente Ã“ come negli ultimi anni, anche in altri contesti formalmente democratici (Ã“ eclatante quello che ci proviene dagli Stati Uniti dopo la seconda elezione presidenziale di Trump, ma giÃ dapprima anche in altri ordinamenti appartenenti alla stessa Unione europea), si Ã“ affermata una tendenza che guarda con sospetto agli organi indipendenti, alle istituzioni di controllo, alle forme di limitazione giuridica del potere politico. Questa tendenza â?? spesso ricondotta alla moderna categoria della democrazia post-liberale â?? non si manifesta attraverso rotture esplicite dellâ??ordine costituzionale, ma mediante interventi selettivi, graduali, apparentemente settoriali, che

finiscono per svuotare dall'intero le garanzie.

In questo quadro, la riforma Nordio si colloca come un intervento che incide su uno dei luoghi più sensibili dell'equilibrio costituzionale: la funzione giurisdizionale e, in particolare, il momento in cui lo Stato esercita obbligatoriamente l'azione penale attraverso i pubblici ministeri, secondo l'art. 112 della nostra Costituzione. Non è casuale che il bersaglio della riforma non sia l'organizzazione complessiva della giustizia, ma in special modo lo status del pubblico ministero, cioè il soggetto che, per mandato costituzionale, dà avvio all'accertamento delle responsabilità penali in modo autonomo e indipendente dal potere politico.

Il principio di unicità della giurisdizione, che la Costituzione italiana ha posto a fondamento dell'assetto giudiziario, rappresenta una scelta di civiltà giuridica: esso afferma che l'accusa pubblica non è uno strumento del governo, ma una funzione giurisdizionale esercitata nell'interesse generale, secondo criteri di legalità e non di opportunità politica. Mettere in discussione questo principio significa mettere in discussione il ruolo stesso della giurisdizione come potere di garanzia.

### **La delegittimazione del controllo giurisdizionale per via politica**

La riforma Nordio si inserisce, perciò, in un clima culturale e politico caratterizzato da una crescente delegittimazione dei poteri di garanzia. Il controllo giurisdizionale viene sempre più spesso rappresentato come un intralcio all'azione politica, come una forma di supplenza indebita, come un limite eccessivo imposto alla volontà popolare che esprime i propri rappresentanti.

Questa narrazione è particolarmente efficace quando si innesta su vicende giudiziarie che coinvolgono figure politiche di grande rilievo. In tali casi, il processo penale tende a essere letto non come esercizio della legalità, ma come atto politico mascherato, come interferenza nella competizione democratica. Si costruisce così una contrapposizione artificiale tra consenso elettorale e controllo giurisdizionale, come se il primo potesse costituire una forma di immunità sostanziale rispetto alla legge. È semmai la Costituzione che espressamente e restrittivamente individua aree immunitarie, comprimendo il libero esplicarsi del controllo giurisdizionale (storicamente le c.d. immunità parlamentari e, nel nostro ordinamento, anche con riferimento ai c.d. reati ministeriali).

La Costituzione repubblicana, al contrario, si fonda sull'idea che il potere politico debba essere sottoposto a un controllo di legalità proprio perché non è sufficiente il consenso che lo sostiene per derogare ai vincoli normativamente prescritti. Gli organi di garanzia — magistratura, Corte costituzionale, autorità indipendenti — non sono antagonisti della democrazia, ma strumenti della sua tenuta nel tempo. Indebolire l'autonomia della magistratura, e in particolare colpire quella requirente, significa incidere, con esiti incerti, su tale potere, nel punto in cui esso è esposto e vulnerabile, a partire dall'azione penale resa permeabile alle pressioni esterne collegabili al clima politico, dunque in grado di rispondere a logiche di opportunità. È un mutamento che forse difficilmente può essere percepito nell'immediato dai cittadini, ma che potrebbe attenuare in modo profondo la qualità dello Stato di diritto.

### **Populismo penale a latere della riforma Nordio**

Un ulteriore elemento di contesto è rappresentato dal diffondersi di forme di *populismo penale*, che operano su un doppio registro apparentemente contraddittorio. Da un lato, si invoca un uso sempre più severo del diritto penale nei confronti di alcune categorie di soggetti, presentate come minacce

allâ??ordine sociale; dallâ??altro, si chiede una riduzione o un addomesticamento del controllo penale quando esso riguarda i detentori del potere politico o amministrativo.

La riforma Nordio si muove allâ??interno di questa ambivalenza. Viene presentata come una riforma in grado di razionalizzare, modernizzare e rendere piÃ¹ efficiente il processo penale, ma che in realtÃ incide selettivamente sulla magistratura requirente, cioÃº sullâ??anello della catena penale che ha storicamente esercitato un controllo effettivo anche sui livelli piÃ¹ alti del potere, il che non sempre puÃ² dirsi ricondotto a indagini e inchieste prive di fondamento.

Gli slogan che accompagnano la riforma â?? separazione delle carriere, completamento del modello c.d. accusatorio, lotta agli errori giudiziari â?? svolgono una funzione eminentemente politica: semplificano un tema complesso, mescolano problemi reali e problemi supposti, e finiscono per oscurare la posta in gioco costituzionale. Il rischio Ãº che il dibattito pubblico venga catturato da una logica plebiscitaria, nella quale la riforma diventa un test di fedeltÃ politica, perdendosi una valutazione responsabile sulla conservazione delle coordinate che contraddistinguono lo Stato di diritto.

In questo senso, la riforma Nordio appare meno come una risposta a disfunzioni del sistema giudiziario e piÃ¹ come una â??rivincitaâ?• nella lunga partita tra politica e giurisdizione, giocata con malcelata spregiudicatezza sul terreno della revisione costituzionale. Ã? superfluo ricordare con quali modalitÃ procedurali Ãº stata avviata e condotta in sede parlamentare lâ??approvazione del disegno di legge costituzionale presentato dal governo, approvata senza neppure un minimo apporto della stessa maggioranza: tutto un â??prendereâ?• o â??lasciareâ?•, davvero poco edificante se si resta sul piano delle regole di rango costituzionale in materie peraltro delicate e comunque controverse.

### **La separazione delle carriere come possibile anticamera di un mutamento piÃ¹ profondo**

CiÃ² che rende particolarmente problematica la riforma Nordio non Ãº soltanto ciÃ² che essa afferma, ma ciÃ² che essa rende possibile. La separazione delle carriere apre uno spazio di indeterminatezza che consente, in prospettiva, una ridefinizione radicale dello status del pubblico ministero.

Il passaggio da magistrato a funzionario, da soggetto autonomo a soggetto inserito in una catena di responsabilitÃ politiche, non avverrebbe necessariamente in modo brusco o dichiarato. Potrebbe realizzarsi attraverso interventi successivi, apparentemente tecnici, sul reclutamento, sulla formazione, sullâ??organizzazione degli uffici requirenti. Ã? questo carattere incrementale e poco visibile a rendere il mutamento particolarmente insidioso.

Nelle democrazie post-liberali, il controllo della giurisdizione non avviene quasi mai attraverso la sua abolizione, ma mediante la sua progressiva neutralizzazione. La riforma Nordio rischia di rappresentare un primo passo in questa direzione, indebolendo uno dei presÃ¬di che piÃ¹ efficacemente hanno garantito, nel nostro ordinamento, lâ??eguaglianza di tutti davanti alla legge. La difesa dellâ??unitÃ della giurisdizione e dello status costituzionale del pubblico ministero non Ãº una battaglia corporativa nÃ© una difesa acritica dellâ??esistente. Ã?, piuttosto, una presa di posizione a favore di unâ??idea di democrazia costituzionale nella quale il potere politico â??accettaâ?• di essere limitato dal diritto.

In una fase storica segnata dalla crisi dei poteri di garanzia e dalla tentazione di ridurre la legalitÃ a strumento flessibile del consenso, la giurisdizione resta uno degli ultimi argini contro la personalizzazione e la politicizzazione del potere. Indebolirla significa rendere la democrazia piÃ¹ esposta, non di certo piÃ¹ efficiente. Ã? questa, in definitiva, la ragione di fondo che preoccupa e che

rende, a tutto concedere, non condivisibile il mutamento costituzionale promosso, nel contesto richiamato, dalla riforma Nordio.

Crediti foto di [Tingey Injury Law Firm](#) su [Unsplash](#)

**Data di creazione**

2 Gennaio 2026

**Autore**

appu\_admin