



la Bussola

RITA PENNAROLA

LA SEPARAZIONE *COPERNICANA* DELLE CARRIERE

RIPORTIAMO IN PARITÀ LAICI E TOGATI NEL CSM
RESTITUENDO DIGNITÀ AL PARLAMENTO
COME AVVIENE IN TUTTI I PAESI D'EUROPA

Prefazione di

CLAUDIA ECCHER

Con un intervento di

CUNO TARFUSSE



la Bussola



la Bussola



ISBN

979-12-5474-878-7

PRIMA EDIZIONE

ROMA 4 MARZO 2026

INDICE

- 9 *Prefazione*
di CLAUDIA ECCHER
- 17 *Premessa*
- 23 CAPITOLO I
Formidabili lezioni
1.1. Giovanni Falcone, 24 – 1.2. Cuno Tarfusser, 27 –
1.3. Sabino Cassese, 35 – 1.4. Enrico Costa, 36.
- 43 *Voci per il sì*
1. Carmine Foreste, 43 – 2. Gian Domenico Caiazza, 46 –
3. Giacomo Rocchi, 46 – 4. Alfonso D'Avino, 47 – 5. Giuseppe
Capoccia, 47.
- 49 CAPITOLO II
Paura della giustizia
2.1. Crollo della fiducia, 49 – 2.2. Il deserto lasciato da Mani
Pulite, 53 – 2.3. Il sacrificio di Falcone e Borsellino, 57 – 2.4. Il
collaudato sistema delle “mele marce”, 62 – 2.5. Giornalisti

fine pena mai, 67 – 2.6. La Colonna Infame, 71 – 2.7. La coltre di silenzio, 72.

79 CAPITOLO III

Il sistema giudiziario in Italia

3.1. Il confronto con l'Unione Europea, 86 – 3.2. La manna dei fuori ruolo, 88 – 3.3. La Riforma Cartabia, 91 – 3.4. La clonazione del fascicolo, 98.

99 CAPITOLO IV

I consigli superiori nei Paesi democratici

4.1. Spagna, 99 – 4.1.1. *I magistrati giudicanti*, 100 – 4.1.2. *I pubblici ministeri spagnoli*, 104 – 4.1.3. *Spagna-Italia nel quadro di valutazione UE della giustizia*, 108 – 4.1.4. *Raffronto tra le performance economiche di Spagna e Italia*, 111 – 4.2. Francia, 114 – 4.2.1. *La Loi Perben*, 114 – 4.2.2. *L'azione disciplinare*, 117 – 4.2.3. *Risultati della Francia per investimenti dall'estero*, 118 – 4.3. Germania, 119 – 4.3.1. *Controllo incrociato*, 119 – 4.3.2. *La Germania nella classifica EU Justice Scoreboard*, 124 – 4.3.3. *I riflessi del sistema giustizia sull'economia tedesca*, 125 – 4.4. Portogallo, 127 – 4.4.1. *Le performances della giustizia portoghese*, 131 – 4.4.2. *I riflessi sull'economia*, 132 – 4.5. Regno Unito, 133 – 4.5.1. *Ruolo dei requirenti*, 135 – 4.5.2. *Le performances del Regno Unito*, 137 – 4.5.3. *I riflessi sull'economia*, 138 – 4.6. Il potere giudiziario in altri Stati, 139 – 4.6.1. *Il Democracy Index 2025*, 140 – 4.6.2. *Iran*, 142 – 4.6.3. *Cuba*, 143 – 4.6.4. *Vaticano*, 145 – 4.6.5. *Conclusioni sulle comparazioni*, 148.

151 CAPITOLO V

Non in mio nome

5.1. Colpo di grazia, 151 – 5.2. Il caso Matachione, 153 – 5.3. Il caso Mandara, 155 – 5.4. Il sequestro de “Il Denaro”, 156 – 5.5. Gli stravolgimenti del 2008, 157 – 5.6. Il caso Briatore, 159 – 5.7. Il caso Romeo, 161 – 5.8. Il caso Cavallotti, 164.

169 CAPITOLO VI

L'epurazione

6.1. La guerra dei tent'anni, 169 – 6.1.1. *Torna alla carica Firenze*, 175 – 6.1.2. *La damnatio memoriae*, 178 – 6.2. Matteo Renzi, “il mostro”, 179 – 6.2.1. *Il caso Open*, 183 – 6.3. L'attacco a Matteo Salvini, 188.

193 CAPITOLO VII

Allineare il CSM agli altri Paesi europei

7.1. 104mila motivi, 195 – 7.2. La Costituente: metà e metà, 199 – 7.3. Il referendum sulle carriere separate, 201 – 7.4. Da Barbera al Centro Studi Livatino, 204.

207 *Conclusioni*

APPENDICE

213 *Magistrati per il sì*

217 *La testimonianza*

229 *I Consigli Superiori della Magistratura nei Paesi democratici*

231 *Bibliografia*

PREFAZIONE

UNA RIFLESSIONE DAL CUORE DELL'AUTOGOVERNO: PER UNA RIFORMA DELLA GIUSTIZIA

Sedendo tra le mura di Palazzo Bachelet, si percepisce un'eco che raramente raggiunge il dibattito pubblico: la stanchezza di un sistema che ha confuso l'autonomia con l'autoreferenzialità. Il cittadino che si avvicina oggi alla riforma e ai quesiti referendari non deve vedervi una "punizione" contro la magistratura, ma una leva per scardinare incrostazioni corporative che, negli anni, hanno finito per soffocare proprio quella funzione nobile che la Costituzione affida ai giudici. Partendo da tali considerazioni votare in favore della riforma sull'ordinamento giudiziario, sommariamente definita della "separazione delle carriere" non è un atto di sfiducia verso la toga, ma un atto di fiducia verso lo Stato di Diritto.

Il primo grande male che affligge la magistratura italiana è il correntismo. Da membro laico, assisto quotidianamente a una dinamica in cui il merito spesso soccombe alla logica dell'appartenenza. Oggi, un magistrato brillante ma indipendente ha scarse possibilità di emergere se non è "appoggiato" da una corrente. Questo trasforma il CSM in un

parlamentino politico invece che in un organo di alta amministrazione, creando un cordone ombelicale tra l'eletto e il gruppo di pressione.

Premiare il merito, premiare i magistrati che nel silenzio delle loro stanze leggono atti e scrivono sentenze, si aggiornano, sono puntuali nel deposito delle sentenze e conservano per tutto l'arco della carriera un approccio diligente verso la nobile professione del giudicare.

È questo il modello di Magistrato che vogliamo e tale figura ideale inevitabilmente sarà favorevole alla riforma perché non ha bisogno di avere l'appoggio delle correnti per sentirsi sicuro. La sua sicurezza dipende dalle proprie capacità e dalla propria laboriosità.

Un magistrato ultimamente in un'intervista ha detto che la prima cosa che viene inculcata durante il tirocinio è la necessità di iscriversi ad una corrente; questo perché soltanto così si avrà la possibilità di far carriera e di accedere ad incarichi apicali. Ma soprattutto il Magistrato iscritto ad una corrente sa che al Csm ci sarà sempre uno o più colleghi della stessa fazione che decideranno il suo avanzamento in carriera, le sue progressioni economiche e soprattutto eventuali sanzioni disciplinari in caso di negligenze od omissioni. Inutile nascondersi dietro a facili ipocrisie attualmente il Csm è quasi un duplicato dell'Anm, il potente sindacato delle toghe, che infatti in questa campagna referendaria è in prima linea nell'intento di convincere gli italiani a bocciare la riforma. Il passaggio dal direttivo dell'Anm alla sedia di Consigliere del Csm in questi anni è stato troppo frequente e l'interruzione di tale prassi consolidata provoca non pochi grattacapi alla Magistratura associata.

Da componente del CSM, vedo quotidianamente magistrati eccezionali, figure positive e punti di riferimento che tutti i giorni con immensi sacrifici lavorano in uffici fatiscenti. Sono proprio loro i primi a essere danneggiati da un sistema che premia l'appartenenza correntizia e che protegge le inefficienze. Il Sì è un atto di liberazione per la magistratura sana, quella che non teme il giudizio e che vuole essere valutata per la qualità delle proprie sentenze, non per il peso della propria corrente.

Vorrei anche assicurare i lettori con un elemento che farà capire che non si tratta di una riforma punitiva o che ci sia un intento di assoggettamento della magistratura alla politica: questo dato è la presenza nello schieramento dei favorevoli alla riforma nonchè nel comitato "Sì Riforma" di cui faccio parte, di molti autorevoli magistrati di diversa estrazione, sia giovani che a fine carriera, sia giudicanti che requirenti, molti direttivi nonché alcuni in quiescenza. Tale presenza è la garanzia che si tratta di una legge giusta, concepita sia nell'interesse dei Magistrati che dei cittadini. Inoltre numerosi ex Giudici della Corte Costituzionale, il massimo organo giurisdizionale italiano e il custode e garante della nostra Carta fondamentale, sono convintamente schierati a favore della riforma pur essendo molti di loro tradizionalmente considerati di sinistra.

Quindi non ci facciamo fuorviare da false informazioni, da stravolgimenti alla Costituzione: la storia è progresso, evoluzione, cambiamento in itinere per correggere eventuali storture o incrostazioni di potere. Nessuna deriva autoritaria, nessuna impunità per la politica all'orizzonte come decantato dai sostenitori del no meno obiettivi.

Vorrei proporre al lettore due semplici domande. Lo scandalo Palamara è stato dimenticato? È cambiato qualcosa in questi 5 anni?

Se la risposta è negativa o anche solo parzialmente negativa, la scelta del sorteggio per eleggere i componenti togati del CSM rappresenta una novità da accogliere positivamente. Sebbene esistano opinioni contrarie, il sorteggio avverrebbe all'interno di una platea altamente qualificata (i magistrati stessi) e fungerebbe da stimolo affinché tutti, e non solo i legati alle correnti, si occupino dei problemi dell'ordinamento. Serve quindi a recidere quel legame che porta i componenti del CSM a giustificare ai colleghi qualche "leggerezza" o "inciampo" di troppo in virtù del consenso elettorale.

Il legislatore deve avere piena autonomia nell'individuare le anomalie e correggerle: è la democrazia che ce lo impone. Sotto il profilo comparatistico, anche il Parlamento europeo ha affermato la necessità di garantire l'imparzialità distinguendo tra la carriera di chi indaga e quella di chi giudica. D'altra accostare la riforma a derive autoritarie o a regimi dittatoriali è una menzogna pericolosa, tanto più considerando che le più avanzate democrazie europee e mondiali hanno il regime di separazione delle carriere.

Guardando al progetto di riforma, dobbiamo intravedere l'intento di contenere il potere degenerato delle correnti, le cui storture hanno determinato quel calo di fiducia che gli stessi magistrati dovrebbero avere a cuore di recuperare.

Si è scritto molto sulla separazione delle carriere, ma il cuore del problema tocca la separazione delle funzioni. Molti colleghi togati sostengono che il passaggio tra il ruolo di

PM e quello di giudice garantisca una “cultura della giurisdizione” comune. Tuttavia, l’osservazione interna rivela che chi ha passato anni a istruire indagini a stretto contatto con la polizia giudiziaria sviluppa inevitabilmente un animus pugnandi. È pericoloso se questo approccio viene portato sulla sedia di chi deve giudicare con terzietà.

Il codice di procedura penale del 1989 prevede un modello tendenzialmente accusatorio, dove il giudice deve essere nettamente distinto dall’accusa. Eppure, oggi non esiste una effettiva parità: i rapporti di forza sono sbilanciati in favore del PM. Il quale ha a disposizione la polizia giudiziaria ed oltretutto è in stretto contatto con il giudicante.

Lo squilibrio è dunque palese e sebbene siamo tutti convinti che alla fine il giudice deciderà in completa autonomia e indipendenza lo stesso semplice dubbio riguardo uno squilibrio delle parti infonde nell’indagato tensioni ulteriori e dubbi che con la separazione sarebbero quantomeno attenuati.

Chiunque frequenti le aule dei Tribunali ha questa sensazione, è tangibile che giudice e Pm siano colleghi e questo dato è altresì dimostrabile in tre diversi ambiti del processo:

- *fase delle indagini*: in questa fase solo il PM può disporre (o chiedere al GIP di disporre) intercettazioni telefoniche, sequestri, perquisizioni o fermi di indiziati. Il PM ha alle sue dirette dipendenze la forza pubblica. La difesa può svolgere investigazioni private, ma non può certo ordinare ai Carabinieri di pedinare qualcuno o sfondare una porta pertanto i diritti della difesa sono spesso sacrificati a fronte degli enormi poteri del PM;

- *proroghe dei termini*: nella prassi, le richieste di proroga del PM sono pressoché sempre accolte dal giudice con motivazioni “di stile”, senza un reale controllo di fondatezza. Il giudice delle indagini preliminari non può entrare troppo nel merito della strategia investigativa del PM per non pregiudicare la propria imparzialità. Se il PM dice “mi serve tempo per approfondire”, il GIP tende a fidarsi della valutazione dell’organo inquirente. Questa prassi trasforma le indagini preliminari in un “limbo” che può durare anni (fino al limite massimo, solitamente 18 o 24 mesi a seconda del reato) con danno e stigma sociale per l’indagato che rimane tale per molto tempo;
- *intercettazioni*: il controllo giurisdizionale si è ridimensionato su parametri di mera “utilità”, dando vita a un dilagare indiscriminato di atti investigativi invasivi. PM e GIP lavorano nello stesso tribunale (spesso a pochi uffici di distanza) pertanto esiste una tendenza psicologica a fidarsi della valutazione della Polizia Giudiziaria e del collega inquirente. Un GIP può trovarsi a dover decidere su decine di richieste urgenti in un solo giorno. Leggere migliaia di pagine di un’informativa dei ROS o della Finanza per ogni singola utenza da intercettare è umanamente complesso.

È del tutto evidente da un’attenta analisi dei dati esposti che un giudice che partecipa con il PM alla finalità di persecuzione penale compromette la ragionevole durata e l’equità del procedimento.

Altro argomento poco battuto ma a mio avviso significativo è la specializzazione tra le due professioni. In ogni ambito

professionale moderno — dalla medicina all'ingegneria, fino all'avvocatura — la specializzazione è sinonimo di efficienza. Anche per la magistratura è necessaria una riflessione simile: più specializzazione significa riduzione dei tempi processuali e minore margine di errore.

La riforma prevede che il giovane magistrato decida sin da subito, appena vinto il concorso in quale ambito perseguire la propria carriera. Attualmente, il tirocinio coinvolge i magistrati sia negli uffici di procura che in quelli giudicanti e se è vero che il cambio di funzioni avviene raramente questo costituisce uno spreco di risorse per formare qualcuno in una funzione che non eserciterà. Inoltre, questa eccessiva vicinanza crea una “comunità professionale” che ho potuto riscontrare personalmente al Consiglio, la sensazione nelle varie commissioni è che i Magistrati abbiano una rete di conoscenze nella loro categoria molto estesa. Un giudice che non è più collega dell'accusatore apparirà inevitabilmente più affidabile agli occhi dell'imputato.

Concludo rassicurando il lettore: il timore che la riforma porti a un assoggettamento del PM all'esecutivo è astratto e privo di riscontri. L'indipendenza dei PM sarebbe sancita da una norma costituzionale di nuovo conio e l'autogoverno (tramite i due distinti consigli) rimarrebbe il garante dell'autonomia. Il PM deve restare un organo di giustizia imparziale, obbligato a cercare anche gli elementi favorevoli all'imputato, come ribadito dalla Corte Costituzionale.

Come ho più volte sottolineato nei miei interventi nel plenum del Consiglio Superiore della Magistratura, le riforme non vanno viste solo con gli occhi del magistrato, ma con quelli dell'uomo che può assumere le vesti dell'imputato.

La presenza di molti autorevoli magistrati nello schieramento del “Sì” è la garanzia che si tratta di una legge giusta, concepita nell’interesse di tutti.

Non votiamo per una parte politica, ma per un’idea di Paese dove il processo non è una pena, dove chi giudica è davvero terzo e dove l’organo di autogoverno sia un esempio di trasparenza e non un fortino di privilegi. Il Sì è l’inizio di una manutenzione straordinaria di cui la nostra democrazia non può più fare a meno.

Avv. CLAUDIA ECCHER
Componente Laico del CSM

PREMESSA

E se anche doveste soffrire per la giustizia,
beati voi! Non vi sgomentate
per paura di loro

1Pt 3:14

Questo libro è il seguito de *La Repubblica delle Toghe*, aggiornato e riveduto in occasione del Referendum sulla riforma Nordio, che prevede la modifica di alcuni articoli della Costituzione, fra cui il 104. Tale ultima modifica stabilisce l'assegnazione dei magistrati al Consiglio Superiore tramite sorteggio e non più attraverso elezioni interne, viste come terra di conquista del regime correntizio. Altri cambiamenti riguarderebbero, in caso di vittoria dei Sì, la separazione delle carriere fra magistrati giudicanti e requirenti (articoli 87 e 102), oltre all'istituzione di un'Alta Corte Disciplinare (art. 105) chiamata a vagliarne le condotte.

Queste riforme sono senza dubbio auspicabili, ma rappresentano solo un primo, timido passo avanti rispetto al nodo sostanziale della questione: la plateale sproporzione esistente all'interno del CSM fra togati e laici, che rende questi ultimi, fin dall'istituzione di tale organismo, poco più di una ecorativa foglia di fico.

Come potrebbe mai far valere le proprie ragioni quell'esiguo terzo di componenti prescelti dal Parlamento — pur trattandosi di illustri personalità del panorama accademico e giuridico — dovendosi confrontare col preponderante nucleo dei due terzi di magistrati in carriera, pronti a difendere le ragioni della loro categoria e legittimati a farlo, in ragione della propria superiorità numerica?

La riforma che porta il nome del Guardasigilli Carlo Nordio non solo non intacca questo privilegio (che, come dimostriamo in questo libro, non esiste in nessun'altro paese civile al mondo), ma fa di più, perché anche nell'Alta Corte, qualora venisse istituita, resterebbe la prevalenza assoluta dei due terzi di magistrati contro il solito, simbolico terzo di laici.

Vogliamo quindi chiarire, fin dall'inizio, che noi voteremo convinti per il Sì al referendum del 22 e 23 marzo 2026 e sosteniamo apertamente i relativi comitati. Ma, fino a quando ne avremo la forza e le possibilità, intendiamo batterci perché, dopo le piccole ma significative conquiste della Riforma Nordio, sia avviato il percorso legislativo per l'unica, autentica e risolutiva riforma copernicana della giustizia italiana. Se i rappresentanti del Parlamento avranno pari dignità nel Consiglio Superiore, anche la separazione delle carriere diventerà un valore aggiunto per la democrazia e l'Italia tornerà a pieno titolo nel novero di tutte le altre nazioni europee in materia di giustizia.

Modificare l'articolo 104 nel suo comma 4 e riportare in parità numerica nel CSM il numero dei consiglieri prelevati dalle fila della magistratura con quelli prescelti dal Parlamento, cioè, da noi cittadini, significherebbe allineare il nostro Paese a quanto già da decenni avviene in tutti i Paesi civili d'Europa ed oltre.

In questo saggio, realizzato grazie alla collaborazione di numerosi giuristi, ci poniamo dunque l'obiettivo di mostrare alla classe politica e al Paese qual è la via per un reale equilibrio dei poteri, se la si vorrà percorrere. Perché, qualora questo non dovesse accadere, resteremo nella condizione dell'unico Paese al mondo che fin dalle origini della sua Costituzione, nel 1947, ha concesso ad uno dei tre poteri dello Stato (quello giudiziario, il più strategico) di non essere soggetto in nessun tempo e in nessun luogo a controlli esterni, di sottrarsi alla vigilanza del popolo espressa attraverso le assemblee democraticamente elette e, ancor più, di andare contemporaneamente a sedere nei luoghi in cui si elaborano e si emanano le leggi, invadendo in tal modo anche il campo del potere legislativo e legiferando, anche sulle norme che regolano la loro stessa categoria.

Quello che cercheremo di dimostrare, attraverso un'analisi comparativa sui sistemi giudiziari in altri Paesi del mondo, è che questa unicità del nostro Paese, poco invidiabile all'interno di un'economia mondiale sempre più turbolenta, è stata originata da un testo costituzionale del 1947 dettato, sul punto, dalla furia di cancellare ogni possibile retaggio del caduto regime dittatoriale. Al tempo stesso mostreremo che in altri Stati a noi vicini, come Spagna e Portogallo, dove le carte costituzionali venivano elaborate in analoghe condizioni di uscita da regimi autoritari, i costituenti non mancarono di adottare quegli opportuni pesi e contrappesi in grado, nel corso degli anni, di evitare il pericolo che il loro Paese passasse dal regime dei militari a quello del potere giudiziario.

Le cronache di settant'anni e passa di storia repubblicana — anche quelle che racconteremo in questo libro

— mostrano che più volte il potere giudiziario ha orientato, talvolta deviato, il destino politico del nostro Paese. A cominciare dagli avvisi di garanzia destinati a scatenare un terremoto tale da far vacillare governo e parlamento, bombe mediatiche che hanno colpito quasi sempre politici considerati “avversari” rispetto alla corrente di maggioranza delle toghe.

Dalle grandi alle piccole assemblee elettive (consigli regionali, comunali o enti collaterali), l'azione del sistema giudiziario italiano ha più volte fatto crollare gli esecutivi, confortata da corifei mediatici che nel tempo si sono trasformati in autentici bollettini delle Procure, senza lasciare alcuno spazio alle difese, se non talvolta qualche decennio dopo, quando gli imputati, triturati dalla gogna mediatico-giudiziaria, sono stati assolti ed hanno “meritato” un trafiletto a fondo pagina. Per fare un solo, incisivo esempio, bastava leggere *Chi abusa dell'abuso?*, la corposa rassegna stampa (ben 168 pagine) in cui il deputato Enrico Costa aveva sintetizzato le vicende dei sindaci o altri pubblici amministratori colpiti da avviso o processi per abuso d'ufficio e poi assolti, quando ormai erano stati costretti alle dimissioni. Un dossier che ha contribuito in maniera sostanziale all'abolizione del reato di abuso d'ufficio, avvenuta con la Legge n. 114 del 9 agosto 2024.

Un altro, piccolo passo in avanti, ma siamo solo all'inizio. Perché l'intoccabilità del potere giudiziario in Italia sta tutta in un regime costituzionale, il nostro, che assegna a questa categoria un'egemonia assoluta. Il grumo è racchiuso in un comma, un solo comma di articolo della Carta, il comma 4, che negli anni ha sbilanciato l'equilibrio democratico fra poteri dello Stato.

Non esiste, in questo libro, alcun intento di tipo personalistico verso questo o quel magistrato, gli unici nomi presenti sono quelli dei martiri che hanno scritto con il loro sangue innocente l'esempio da seguire, nel segno della dedizione totale al servizio dello Stato. E sappiamo che in tanti, all'interno del potere giudiziario, onorano ancora oggi quella grande lezione con il loro lavoro quotidiano, senza fare clamori.

Per questo, anche quando saranno riportati episodi di cronaca nella loro nuda essenzialità, non vi sarà riferimento ai nomi di giudici o pubblici ministeri, bensì ai fatti. Perché alla base di questo lavoro vi è la spinta ideale di far conoscere al Paese quella che riteniamo essere l'unica riforma costituzionale finora mai attuata e da molti nemmeno ipotizzata. Una riforma che sia in grado di assegnare nel Consiglio Superiore della Magistratura parità numerica e uguale dignità fra i magistrati ed i membri eletti dal Parlamento in rappresentanza della volontà popolare, così come era stato chiesto a gran voce durante i lavori dell'Assemblea Costituente, nel novembre del 1947. E come avviene in tutte le democrazie avanzate.

RITA PENNAROLA