

LE RIFORME DEL GOVERNO MELONI:

IL SISTEMA GIUDIZIARIO

di Marco Valbruzzi e Sofia Ventura

Giugno 2025

Note legali

Editore

Friedrich-Ebert-Stiftung e.V.
Godesberger Allee 149
53175 Bonn | Germania
info@fes.de

Dipartimento editoriale

Fondazione Friedrich Ebert in Italia
Piazza Adriana 5 | 00193 Roma | Italia

Responsabilità dei contenuti e redazione

Armin Hasemann | Direttore | FES Italia

Contatto

info.italy@fes.de

Disegno

Rebecca Venzi

Immagine di copertina

A cura della redazione di Scomodo

L'uso commerciale dei media pubblicati dalla Fondazione Friedrich Ebert non è concesso senza autorizzazione scritta da parte della Fondazione. Le pubblicazioni della Fondazione Friedrich Ebert non possono essere utilizzate come materiale per campagne elettorali. Le posizioni espresse in questa pubblicazione non sono necessariamente posizioni condivise dalla Fondazione Friedrich Ebert.

2025

©Friedrich-Ebert-Stiftung e.V.

Ulteriori pubblicazioni della Fondazione Friedrich Ebert sono disponibili qui:

➤ www.fes.de/publikationen

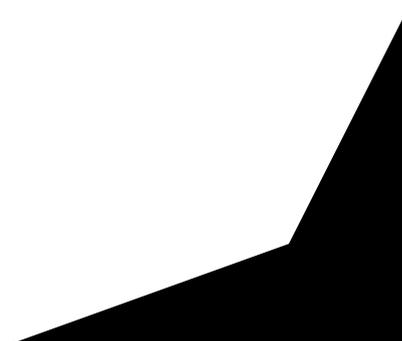


LE RIFORME DEL GOVERNO MELONI:

IL SISTEMA GIUDIZIARIO

di Marco Valbruzzi e Sofia Ventura

Giugno 2025



Indice

1. Introduzione	2
2. Magistratura e politica	3
3. Il disegno di legge: separazione del Csm e Corte disciplinare	4
4. Considerazioni conclusive	6

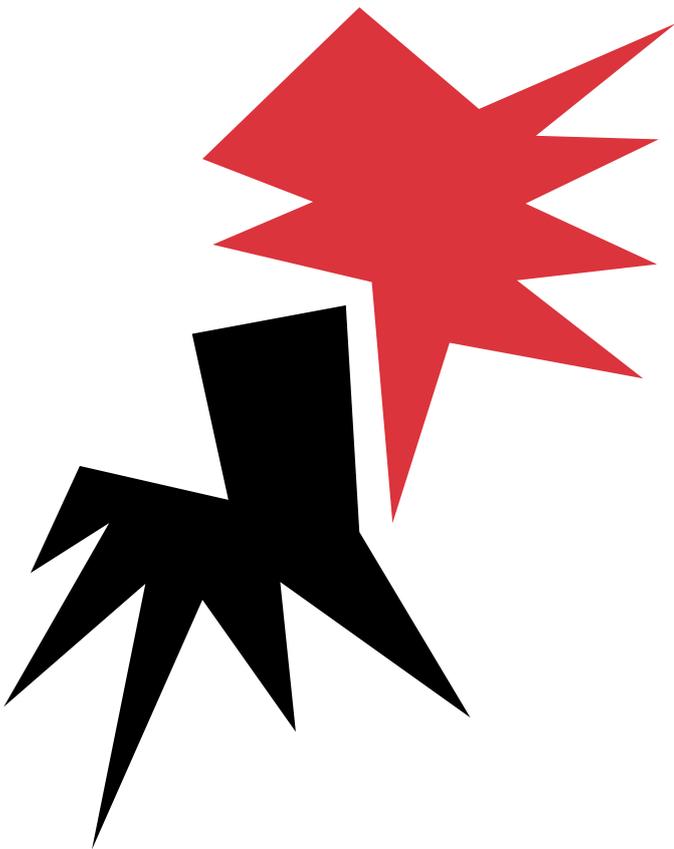


1. Introduzione

Per Forza Italia e il suo leader fondatore, Silvio Berlusconi, la riforma del sistema giudiziario, l'introduzione della separazione delle carriere (tra giudici e pubblici ministeri) e una diversa organizzazione del Consiglio Superiore della Magistratura (CSM), costituiscono da sempre dei cavalli di battaglia. In altri termini, riorganizzare la giustizia e, per i critici, ridurre l'autonomia dei magistrati hanno rappresentato per decenni due obiettivi prioritari per Forza Italia, a loro volta oggetto di accesi dibattiti politici e duri confronti tra i vari attori interessati al tema, dunque non solo politici, ma anche magistrati ed avvocati.

Dopo la scomparsa di Silvio Berlusconi, la revisione costituzionale del sistema giudiziario è divenuta una delle principali poste in gioco per Forza Italia, ora guidata da Antonio Tajani, e per l'intera coalizione di centrodestra. Sin dal programma presentato per le elezioni legislative del 2022, la riforma è stata inserita nel pacchetto di interventi istituzionali promossi dal governo presieduto da Giorgia Meloni. Il relativo disegno di legge è stato approvato dal Consiglio dei ministri il 29 maggio 2024¹. La riforma è stata presentata dai suoi promotori come la realizzazione di innovazioni cruciali e a lungo attese, a fronte delle evidenti disfunzioni del sistema giudiziario. Così, ad esempio, la Presidente del Consiglio Giorgia Meloni dichiarava nella conferenza stampa successiva all'approvazione del progetto di legge da parte del governo:

«Oggi il Governo italiano ha rispettato un altro impegno preso con gli italiani. Nel programma di centrodestra avevamo scritto che avremmo riformato la giustizia, e oggi il Consiglio dei ministri ha approvato il disegno di legge costituzionale per avere finalmente una giustizia più equa ed efficiente. In molti hanno detto e scritto in questi mesi che non avremmo mai avuto il coraggio di presentare questa riforma, attesa da decenni: evidentemente ancora non conoscono la nostra determinazione. Quando è giusto fare qualcosa nell'interesse dell'Italia e degli italiani noi semplicemente la facciamo. Ma certo varare questa riforma, dopo 30 anni che se ne parla, è un risultato epocale».²



¹ Le altre proposte riguardano l'attuazione dell'autonomia differenziata tra regioni e la nuova forma di governo secondo il modello del 'premierato'

² Meloni: "La riforma della giustizia un risultato epocale", «Il Sole 24 Ore», canale YouTube, 29 maggio 2024. https://www.youtube.com/watch?v=Uojm6HP6J_M.

2. Magistratura e politica

La salienza del tema è legata ad alcuni aspetti dell'evoluzione del sistema giudiziario italiano e in particolare al ruolo assunto dalla magistratura al suo interno e più in generale all'interno del sistema politico italiano. Il rapporto tra politica e magistratura è divenuto via via sempre più rilevante, assumendo nel tempo, ma anche a seconda delle parti politiche in causa, aspetti tanto conflittuali quanto di "collateralismo". È dalla fine degli anni Sessanta, e in maniera ancora più significativa nel decennio successivo, che cominciano a rafforzarsi, divenendo sempre più evidenti, il potere e il raggio d'azione della magistratura, nonché la sua autonomia. Negli anni Settanta è stato cruciale l'impegno contro il terrorismo, seguito nel decennio successivo da quello contro la criminalità organizzata, in entrambi i casi pagando un prezzo anche in termini di vite umane. Negli anni Novanta, invece, assume nuova salienza la "lotta" alla corruzione, che raggiunge l'acme con la stagione di Mani Pulite. Avviata nel 1992, la serie di indagini incentrate sul finanziamento illegale ai partiti finisce per coinvolgere i maggiori partiti politici italiani dell'epoca, in particolare quelli di governo, e costituisce uno dei fattori causali della disgregazione del sistema partitico italiano della cosiddetta Prima Repubblica. La conflittualità tra magistratura e politica si acuisce con la vittoria di Forza Italia e della coalizione di centrodestra nel 1994. Il leader di FI, Silvio Berlusconi, diviene oggetto negli anni di numerosissime indagini e diversi processi, ai quali i suoi governi (dopo il breve esecutivo del 1994, quelli del 2001-2006 e infine 2008-2011), caratterizzati ogni volta da una ripresa dello scontro con la magistratura, tentano di rispondere con misure anche legislative (le cosiddette leggi *ad personam*) per bloccare i provvedimenti contro il proprio leader. Pur concentrandosi in larga parte su esponenti del centro-destra, l'azione della magistratura coinvolge nel tempo anche figure di primo piano di altri schieramenti, come nel 2008 il ministro della giustizia del governo Prodi, Clemente Mastella, le cui dimissioni contribuirono alla caduta dell'esecutivo. Il caso Mastella mostra come il potere della magistratura in Italia sia stato spesso amplificato dall'eco mediatica suscitata da indagini e perfino da semplici avvisi di garanzia, che in teoria dovrebbero tutelare chi è indagato.

Particolarmente attivi, in questo contesto, sono la corrente del Consiglio Superiore della Magistratura (il CSM, l'organo di autogoverno della magistratura) Magistratura Democratica, culturalmente di sinistra, ma anche l'Associazione Nazionale Magistrati (ANM), l'organismo rappresentativo dei magistrati italiani. La prima, che da sempre dialoga con le forze di sinistra, talvolta con difficoltà e non senza tensioni, ha nei decenni rappresentato la concezione più "interventista" della magistratura, nella società e nella politica, anche in conflitto con il Parlamento e il Governo.

Il rapporto tra magistratura e politica ha anche assunto una natura 'collusiva', emersa anche da indagini giudiziarie che hanno portato alla luce rapporti tra magistrati del Csm ed esponenti della classe politica per concordare le nomine dei capi degli uffici giudiziari. Queste nomine, inoltre, sono da tempo al centro di scontri ricorrenti tra le diverse correnti del Consiglio Superiore della Magistratura. L'organizzazione del CSM in correnti, e la conflittualità interna che ne deriva per l'acquisizione dei ruoli di potere, costituiscono un problema noto. Questa dinamica compromette l'attenzione al merito nelle nomine e apre la porta a rapporti opachi con il ceto politico. Nonostante se ne discuta da anni, non si è mai arrivati a una soluzione.

Le tensioni tra magistratura e politica, insieme al crescente potere acquisito dalla magistratura stessa, hanno ridotto la possibilità di apportare modifiche all'ordinamento giudiziario, con la magistratura spesso in grado di esercitare un vero e proprio potere di veto. Questo fenomeno è stato favorito sia dal "collateralismo" di alcune forze politiche, sia dalla generale debolezza della classe politica, senza dimenticare l'importante sostegno di parte dell'opinione pubblica, almeno dagli anni di Mani Pulite.

Ciò non significa che non vi siano stati interventi nell'ambito giudiziario, anche volti a contenere il potere della magistratura, ma in molti casi i tentativi più significativi e in particolare quelli volti a introdurre innovazioni nel reclutamento, carriera e controllo dei magistrati, hanno scontato la capacità di blocco degli uni e la debolezza degli altri. Ad esempio, già in seno alla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali del 1997-1998 si discusse della separazione delle carriere di giudice e pubblico ministero (che sono reclutati con un unico concorso e posseggono un unico organo di autogoverno, il già citato CSM), per rafforzare la terzietà dei giudici rispetto all'accusa (pubblico ministero) e la difesa (avvocati). Nonostante una iniziale disponibilità del maggior partito della sinistra di allora, il Partito democratico della Sinistra (Pds), erede del partito comunista, l'opposizione della magistratura e dell'ANM – sostenute da una parte dell'opinione pubblica e da partiti sia di destra (Alleanza nazionale) sia di sinistra (Rifondazione comunista) – ridimensionò drasticamente l'ipotesi di un simile intervento, che poi naufragò insieme alla stessa Commissione. Nel 2011 l'ultimo governo Berlusconi presentò un progetto di riforma costituzionale (che all'epoca anche Berlusconi, come oggi Meloni, definì «epocale»³) che tra le altre cose prevedeva la separazione delle carriere e anche del CSM in due diversi organi, uno per i giudici e uno per i pubblici ministeri. La proposta fu discussa solo in Commissione e non giunse mai in Aula⁴.

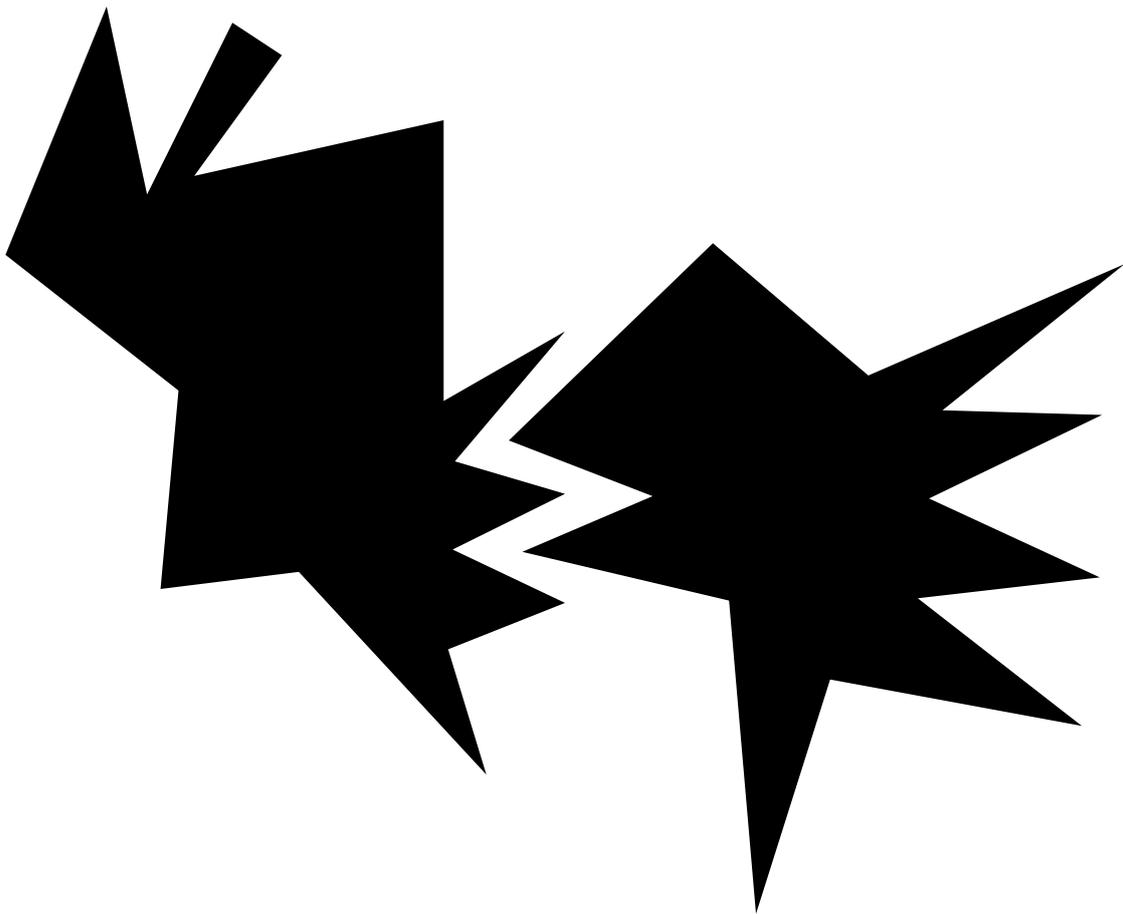
³ G. Bianconi, *La correzione (parziale) dopo la visita al Quirinale. Aggiustamenti e dubbi anche sull'Alta Corte*, «Il Corriere della Sera», 30 maggio 2024.

⁴ C. Guarnieri, *La giustizia in Italia Bologna*, Il Mulino, 2012, pp. 80-109; C. Guarnieri, *Magistratura e politica: una storia senza fine?*, il Mulino, 68(5), 2019, pp. 724-730.

3. Il disegno di legge: separazione del Csm e Corte disciplinare

Il disegno di legge approvato alla fine del maggio 2024 dal Consiglio dei ministri è stato presentato alla Camera dei Deputati il 13 giugno dello stesso anno (“Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare”). Dopo essere stato esaminato presso la Commissione Affari Costituzionali in sede referente⁵, il testo è stato approvato in prima deliberazione il 16 gennaio 2025⁶ e trasmesso al Senato per la seconda deliberazione. Mentre scriviamo (giugno 2025) il testo è in corso di esame presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato medesimo⁷.

Come è stato osservato da più parti, il disegno di legge non riguarda, in realtà, il funzionamento della giustizia in Italia, quanto l’assetto costituzionale della magistratura.



⁵ <https://www.camera.it/leg19/126?tab=&leg=19&idDocumento=1917&sede=&tipo=>

⁶ L’art. 138 della Costituzione italiana prevede che: «Le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, e sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione».

⁷ <https://www.senato.it/leggi-e-documenti/disegni-di-legge/scheda-ddl?did=58803>

Il punto del disegno di legge che più ha attratto l'attenzione dei media è nuovamente la cosiddetta "separazione delle carriere", espressione più volte richiamata nella relazione introduttiva del disegno stesso⁸. Si tratta di un obiettivo che ha assunto negli anni un aspetto fortemente simbolico, legato ai principi del "giusto processo" introdotti con legge costituzionale nel novembre 1999 e che, al tempo stesso, individua nel venir meno di una "familiarità" tra giudici e pubblici ministeri (PM), prodotta da un comune percorso di carriera e un unico organo di governo, una garanzia per l'imputato nel processo. Tuttavia, nella proposta del governo si prefigura una separazione "parziale", che non tocca formazione e concorsi, ma investe il CSM, con la costituzione di due CSM separati per giudici e pubblici ministeri. Una più compiuta separazione delle carriere era invece contenuta in una proposta di legge di iniziativa popolare presentata nel 2017 dall'Unione delle Camere Penali (l'organizzazione di rappresentanza degli avvocati penalisti) e depositata come proposta di legge costituzionale nell'ottobre 2022 dal responsabile giustizia del partito centrista Azione. Quest'ultima, oltre a prevedere anch'essa due CSM separati, prospettava in più due concorsi separati per giudici e pubblici ministeri. Il disegno di legge costituzionale presentato dalla Presidente del Consiglio Meloni e dal Ministro della Giustizia Carlo Nordio, invece, lascia alla legge ordinaria la disciplina delle carriere dei magistrati requirenti e giudicanti. Ciò lascia aperto in futuro la possibilità del mantenimento dell'unico concorso o della creazione di concorsi separati (anche se la "prudenza" della relazione introduttiva del ddl governativo e l'attenzione posta nel sottolineare la continuità con l'attuale dettato costituzionale fanno presumere che non esista l'intenzione di andare verso la seconda opzione), ma anche la possibile previsione di "passerelle" tra le due carriere più o meno ampie, in ipotesi anche più ampie di quelle attuali⁹. A questo proposito, infatti, bisogna ricordare che già esistono, in particolare dopo la legge n. 71 del 2022, forti limitazioni nel passaggio tra la carriera giudicante e quella inquirente: «il sostanziale divieto di passaggio dalle funzioni requirenti a quelle giudicanti, se non una sola volta nel corso della carriera, a condizioni stringenti e con l'obbligo di un cambiamento di sede, appare aver già conseguito il fine della separazione di fatto delle carriere»¹⁰.

La riforma costituzionale voluta dal governo, dunque, realizzerebbe una "separazione" parziale, riguardante l'organo di autogoverno della magistratura, ma non il reclutamento e in realtà non pone limiti ai passaggi tra l'una e l'altra carriera. Ma, come abbiamo visto, tiene comunque alto il vessillo simbolico della "separazione delle carriere". D'altro canto, l'accelerazione che ha portato all'approvazione del disegno di legge costituzionale sulla giustizia il 29 maggio, a pochi giorni dalle elezioni europee (9 giugno) e la scelta di due CSM, non inizialmente previsti dal progetto, sono stati interpretati dagli osservatori come la soddisfazione alla richiesta di Forza Italia di avere una bandiera da spendere nell'ultima parte della campagna elettorale e comunque un successo da esibire per dei partiti – Fratelli d'Italia, Lega e Forza Italia – che in realtà sul tema della giustizia hanno spesso manifestato posizioni divergenti¹¹. Al tempo stesso, uno dei maggiori studiosi di sistemi giudiziari comparati, Carlo Guarnieri, vede nella separazione dei CSM un avanzamento del processo di trasformazione da un assetto tendenzialmente inquisitorio a uno tendenzialmente accusatorio nel sistema giudiziario italiano. Un processo iniziato con il varo del Codice Vassalli nel sistema penale e che dovrebbe portare a una maggiore terzietà del giudice. Inoltre, a differenza di quanto espresso dalle Camere Penali (gli avvocati), Guarnieri sostiene che la formazione comune dei magistrati sia un fattore utile ad evitare l'involuzione poliziesca di un PM "separato" paventata da diversi studiosi e addetti ai lavori [Guarnieri 2024, 77]¹².

L'Alta Corte di giurisdizione disciplinare

Nella riforma del governo vi è, comunque, una novità rilevante, ovvero la creazione di un'Alta corte alla quale, secondo l'art. 4 del ddl, è attribuita «La giurisdizione disciplinare nei riguardi dei magistrati ordinari, giudicanti e requirenti», composta da quindici membri, tre nominati dal Presidente della Repubblica, tre estratti a sorte dal Parlamento da una lista da questo predisposta tra professori ordinari di materie giuridiche e nove estratti a sorte tra magistrati giudicanti (6) e requirenti (3). In questo modo il potere disciplinare si sposta dall'organo di autogoverno della magistratura, il CSM, a un'istituzione terza, i cui componenti togati (e non) sono scelti in modo casuale. L'intenzione di limitare il potere dei magistrati nell'ambito disciplinare (un ambito certamente problematico nel sistema giudiziario italiano e come tale segnalato da diversi addetti a lavori¹³) è evidente. L'idea di un'Alta corte non è, inoltre, nuova; proposta da molti studiosi e politici, è stata sostenuta anche da un personaggio molto noto, ex magistrato, già presidente della Camera dei Deputati e deputato di sinistra dal 1979 al 2008 (PCI, PDS, DS e PD), Luciano Violante¹⁴.

⁸ <http://documenti.camera.it/leg19/pdl/pdf/leg.19.pdl.camera.1917.19PDL0095000.pdf>

⁹ C. Palma, *Ordinamento giudiziario, novità e ambiguità della proposta del Governo*, Public Policy, 30 maggio 2024. <https://www.publicpolicy.it/ordinamento-giudiziario-novita-e-ambiguita-della-proposta-del-governo-101422.html>

¹⁰ Azzariti, G. (2023). *La separazione delle carriere dei magistrati*. Osservatorio Costituzionale, 2, p. 7.

¹¹ G. Bianconi, *La correzione (parziale) dopo la visita al Quirinale. Aggiustamenti e dubbi anche sull'Alta Corte*, cit.; M. Franco, *Se le riforme diventano un pretesto per lo scontro*, «Corriere della sera», 30 maggio 2024.

¹² C. Guarnieri, *Riformare la giustizia: Il progetto Nordio*. il Mulino, 73(3), 2024, p. 77.

¹³ F. Contini, *The never-ending crisis of Italian justice: Role and responsibility of its governance system*. Law, Tech. & Hum. 5, 2023, p. 153.

¹⁴ Ibidem, p. 80.

4. Considerazioni conclusive

Come era prevedibile, il progetto di riforma del sistema giudiziario ha suscitato dure reazioni da parte della magistratura, a fronte di una generale soddisfazione, pur con qualche critica, dal mondo dell'avvocatura¹⁵. La reazione dell'Associazione Nazionale Magistrati è stata senza appello:

«La logica di fondo del disegno di legge sulla separazione delle carriere e l'istituzione dell'Alta corte si rintraccia in una volontà punitiva nei confronti della magistratura ordinaria, responsabile per l'esercizio indipendente delle sue funzioni di controllo di legalità. Gli aspetti allarmanti delle bozze del disegno di legge sono molteplici, leggiamo una riforma ambigua che crea un quadro disarmante».¹⁶

All'inizio del gennaio 2025 è stato pubblicato anche il parere negativo del Consiglio Superiore della magistratura¹⁷; un parere molto articolato, ma soprattutto basato sul timore di un controllo politico sulla magistratura, in particolare da parte dell'esecutivo, come conseguenza della creazione dei due Csm. È stata espressa anche la contrarietà a sottrarre al Csm la funzione disciplinare con la creazione di un organo terzo, come l'Alta Corte, di giurisdizione disciplinare. Voci minoritarie interne al Csm e sostenitori della riforma hanno invece accusato i magistrati e in particolare l'Associazione nazionale magistrati, che nel febbraio 2025 ha indetto uno sciopero contro la riforma, di volere mantenere intatti la politicizzazione e il sistema correntizio propri del CSM e di non intendere sanare il sistema opaco delle nomine in magistratura, rivelato da diversi scandali.

Nonostante il clima polarizzato che caratterizza il confronto sulla revisione costituzionale concernente la magistratura, il governo Meloni ha in più occasioni dichiarato la sua volontà di procedere e di ottenere il secondo voto positivo al Senato entro l'estate 2025, per concludere l'iter entro l'anno, così da affrontare poi nel 2026 il probabile referendum sulla riforma. Il referendum può essere chiesto, secondo l'art. 138 della Costituzione italiana, da 5 consigli regionali, 500mila elettori o un quinto dei membri di una camera se nella seconda votazione di entrambe le camere (Camera dei deputati e Senato) non si raggiunge la maggioranza dei due terzi.

Una tale maggioranza ad oggi pare impossibile da raggiungere. Nonostante ciò, tra le diverse riforme proposte dal governo Meloni (premierato e autonomia differenziata), quella sulla giustizia appare quella con maggiori probabilità di successo, non trovando ostacoli all'interno della maggioranza. Ostacoli che invece stanno rallentando il percorso delle altre due riforme, a causa di dissidi tra il partito della Presidente del consiglio Fratelli d'Italia e la Lega di Matteo Salvini.

Va infine sottolineato come la riforma proposta dal governo non tocchi uno dei nodi più controversi del sistema giudiziario italiano: il principio di obbligatorietà dell'azione penale. Pur essendo considerato dai suoi sostenitori una garanzia fondamentale dell'autonomia del pubblico ministero, tale principio è da tempo oggetto di critiche per la sua applicazione selettiva, determinata dall'impossibilità materiale di perseguire ogni reato e dalla mancanza di meccanismi di responsabilizzazione rispetto alle effettive scelte operate¹⁸. In questo senso, la proposta delle Camere Penali – che attribuisce al Parlamento la definizione delle priorità dell'azione penale¹⁹ – rappresentava un tentativo più organico di affrontare il problema.

Al di là di questo aspetto, la riforma si presenta come un intervento limitato, che non incide sulle numerose e strutturali disfunzioni del sistema giudiziario²⁰: dalla durata eccessiva dei procedimenti, che si traduce di fatto in una pena anticipata per l'imputato, alla carenza nella formazione dei magistrati, fino alla persistente opacità nella gestione delle nomine ai vertici degli uffici giudiziari. Problemi che richiederebbero un disegno riformatore più ampio e strutturale²¹, anziché soluzioni parziali o di natura simbolica, spesso funzionali più a esigenze di consenso politico che a un reale miglioramento della giustizia.

15 P. Maciocchi, *Gli avvocati soddisfatti: «Una legge per giudici autonomi e indipendenti»*, «Il Sole 24 Ore», 30 maggio 2024.

16 La riforma è una sconfitta per la giustizia, comunicato dell'Associazione Nazionale Magistrati, 29 maggio 2024. <https://www.associazionemagistrati.it/doc/4277/la-riforma-una-sconfitta-per-la-justizia.htm>

17 https://www.csm.it/web/csm-internet/norme-e-documenti/dettaglio/-/asset_publisher/YoFfLzL3vKc1/content/parere-sul-ddl-costituzionale-di-riforma-dell-ordinamento-giurisdizionale-separazione-delle-carriere-e-riforma-del-csm-?inheritRedirect=false

18 C. Guarnieri, *Magistratura e politica*, cit. p. 725

19 C. Palma, *Ordinamento giudiziario*, cit.

20 C. Guarnieri, *Riformare la giustizia*, cit., p. 81.

21 F. Contini, *The never-ending crisis of Italian justice*, cit.

Gli autori

Sofia Ventura è professore associato di Scienza Politica presso l'Università di Bologna dove tiene i corsi di Politica comparata, Leadership e comunicazione politica, Leadership, médias et opinion publique.

Marco Valbruzzi insegna Scienza politica all'Università di Napoli Federico II ed è Adjunct Professor alla Gonzaga University di Firenze.

LE RIFORME DEL GOVERNO MELONI: IL SISTEMA GIUDIZIARIO

La riforma del sistema giudiziario, promossa dal governo Meloni e approvata in prima lettura nel 2025, mira a modificare l'assetto costituzionale della magistratura senza intervenire direttamente sul funzionamento ordinario della giustizia. Il fulcro del disegno di legge è rappresentato dalla separazione del Consiglio Superiore della Magistratura in due organi distinti per giudici e pubblici ministeri, accompagnata dall'istituzione di una nuova Alta Corte disciplinare. Questi interventi si iscrivono in una lunga tradizione di tentativi di riforma, spesso osteggiati dal sistema delle correnti interne alla magistratura e dall'ANM, e rappresentano una risposta alle critiche ricorrenti sul collateralismo e sull'opacità delle nomine. Tuttavia, la portata del progetto rimane limitata: esso non interviene né sul reclutamento, né sul tema della separazione delle carriere, né sul principio di obbligatorietà dell'azione penale, lasciando irrisolti alcuni dei problemi strutturali più gravi della giustizia italiana.

