GIUSTIZIA INSIEME

Costituzione e Carte dei diritti fondamentali

# Nessun allarmismo ma scelte opinabili

## La giustizia italiana tra riforma e referendum

di Cesare Mirabelli

Quella approvata dal Parlamento è una riforma davvero significativa per la giustizia italiana o non cambierà quasi nulla? Quali sono i suoi aspetti positivi e negativi e quale impatto essa avrà sui cittadini italiani?

17 marzo 2026

---

Il Parlamento è intervenuto di nuovo per riformare disposizioni della Costituzione in materia di giustizia. Nel 1999 aveva approvato, con larga condivisione e una maggioranza che non consentiva referendum confermativo, la modifica delle norme sulla giurisdizione dettate dall'articolo 111, mediante una legge costituzionale che ha reso più stringente ed esplicita la portata del principio del "giusto processo", richiamando con questa formula riassuntiva gli elementi costitutivi di ogni corretto processo, caratterizzato dal contraddittorio tra le parti nel giudizio, in condizione di parità, davanti a un giudice indipendente e imparziale. Quella riforma tendeva, inoltre, a riassumere e integrare nell'articolo 111 della Costituzione gli elementi essenziali del diritto di difesa e del contraddittorio nella formazione della prova, che trovavano, o avrebbero potuto trovare, espressione nelle ordinarie regole del processo, mentre la loro affermazione al livello costituzionale consentiva di sottrarre queste modalità processuali alle interpretazioni restrittive della magistratura o della stessa Corte costituzionale.

L'odierna legge di revisione della Costituzione, approvata dal Parlamento con la maggioranza assoluta dei componenti ma senza raggiungere i due terzi, che avrebbero impedito il referendum e la verifica popolare, investe la magistratura, vale a dire l'elemento strutturale dell'ordinamento giudiziario, parallelo e connesso con quello funzionale della giurisdizione e delle regole

costituzionali del processo, già riformato nel 1999. Ne deriva la considerazione, espressa da alcuni, che ora si tratta di una riforma complementare, se non addirittura necessaria e consequenziale, rispetto ai principi del “giusto processo” e alla parità delle parti, dell’accusa e della difesa nel processo penale, affermata al livello costituzionale nella riforma del 1999 ed elemento essenziale del modello accusatorio configurato dalle regole del Codice di procedura penale del 1988, largamente influenzato dal ministro della Giustizia Giuliano Vassalli e dal presidente della Commissione ministeriale Gian Domenico Pisapia.

Per contro non manca neanche la considerazione, espressa da altri, che la nuova riforma costituzionale altererebbe il rapporto tra poteri dello Stato, rompendo l’unitarietà della magistratura mediante la separazione della carriera giudicante e di quella requirente, la costituzione di due distinti Consigli superiori per l’una e per l’altra, la creazione di una nuova Alta Corte disciplinare.

In tal modo emergono alcuni nodi che possono essere sommariamente esaminati per valutare la correttezza della nuova disciplina costituzionale che si intende introdurre, sottoponendo al voto popolare la legge approvata dal Parlamento, ed esprimere alcune considerazioni in merito a elementi essenziali che caratterizzano la riforma.

Può essere utile una premessa. È difficile prefigurare una incostituzionalità della legge di revisione costituzionale, che pure non si è mancato di prospettare. Anche se alcune delle sue norme avrebbero potuto essere introdotte, forse più opportunamente, con legge ordinaria, come tale suscettibile di essere sottoposta a un giudizio di legittimità costituzionale. Questo percorso è da ritenere precluso per le leggi costituzionali, a meno che sia viziata la procedura della loro formazione o che esse contrastino con principi supremi dell’ordinamento costituzionale, i quali sono sottratti allo stesso potere di revisione della costituzione. La Corte costituzionale ha già più volte compreso tra i principi supremi il diritto di difesa «inviolabile in ogni stato e grado del procedimento» (art. 24 Cost.). Una analoga considerazione può essere fatta per l’indipendenza della magistratura da ogni altro potere, con le connesse garanzie che assistono ogni singolo magistrato, come premessa perché si possa celebrare un giusto processo. L’efficacia del diritto di difesa ha, come precondizione, l’indipendenza e l’imparzialità del giudice.

La riforma mantiene l’unità della magistratura come ordine autonomo, ma stabilisce la netta bipartizione delle carriere giudicante e requirente, non limitandosi alla distinzione delle funzioni dei giudici e dei pubblici ministeri e alle limitazioni già poste dalla legge ordinaria per il

passaggio dalla giudicante alla requirente e viceversa; passaggio che era consentito una sola volta nei primi dieci anni di carriera e con il trasferimento nella sede di altra regione o distretto.

Le garanzie assicurate a ciascun magistrato, sia esso giudice o pubblico ministero, rimangono inalterate. Non è azzardato ritenere che, per quanto attiene alla separazione delle carriere, si sarebbe potuto adottare la nuova disciplina con legge ordinaria, alla quale comunque si dovrà ricorrere per stabilire le regole quanto meno per l'ingresso in ciascuna delle due carriere. Fermo il principio costituzionale dell'accesso mediante pubblico concorso, potrebbe essere opportuna una prima selezione che consenta, per un arco di tempo determinato, la formazione e l'esperienza nelle due diverse funzioni, rimettendo a una successiva selezione l'accesso all'una o all'altra carriera.

Uno dei motivi, enunciati o presunti, della netta separazione delle carriere parte dal presupposto che questa renderebbe evidente ed effettiva la parità dell'accusa e della difesa di fronte al giudice terzo e imparziale, il quale non apparterrebbe, con il pubblico ministero, a una medesima e unitaria categoria. Non manca chi ha ritenuto che la separazione delle carriere concorrerebbe a escludere la percezione di qualche maggior credito che il giudice darebbe agli atti e alle tesi del collega pubblico ministero rispetto alle tesi dell'avvocato difensore, con l'effetto di una asserita adesione, considerata di frequente poco critica, alle richieste dell'accusa. Si tratta di circostanze la cui consistenza dovrebbe essere empiricamente verificata. Per altro verso è difficile che la riforma indebolisca, come alcuni vorrebbero, il potere del pubblico ministero per effetto di un più stringente controllo dei suoi atti da parte del giudice; né si può presumere che questo indurrebbe a non avviare, o quanto meno abbandonare, indagini infruttuose, riequilibrando per ciò solo il rapporto con la difesa. Come pure è difficile che ciò valga a ridurre gli inappropriati effetti mediatici di indagini che suscitano clamore nel loro avvio ma risultano inconcludenti nel loro esito, dopo che hanno comunque prodotto irreversibili effetti dannosi per l'indagato o l'imputato. Nei nodi critici il punto di equilibrio è dato dalla professionalità e dalla autonoma responsabilità di chi è investito di un potere così incisivo sulla condizione della persona, che deriva dalla titolarità dell'azione penale e dalla potenzialità di indagini dotate della forza connessa alla diretta disponibilità della polizia giudiziaria e per il possibile uso di strumenti altamente intrusivi.

La separazione delle carriere, giudicante e requirente, trova proiezione e sviluppo nella creazione di due distinti e paralleli Consigli superiori della magistratura, quale manifesta espressione di questa separazione. Si tratta di una scelta opinabile, che attribuisce maggiore rilievo sistematico alle carriere separate rispetto all'essere la magistratura "un" ordine, nel suo

insieme unitario. Del resto, precedenti progetti di riforma mantenevano un unico Consiglio superiore, articolando in esso due distinte sezioni. Se, come spesso si denuncia, vi è una deriva corporativa della magistratura, si può avvertire il rischio che un Consiglio proprio ed esclusivo dei pubblici ministeri ne rafforzi la coesione, consolidando una più ristretta, autonoma e incisiva sottocorporazione.

L'elemento della riforma che ha effetti più rilevanti è il criterio di provvista dei componenti dei due Consigli. La composizione non ha più una base elettiva ma viene affidata al sorteggio tra i magistrati delle rispettive carriere, giudicanti e requirenti. Per i componenti laici, mantenuti nel numero di un terzo rispetto ai due terzi di magistrati, l'estrazione a sorte avviene in un elenco approvato dal Parlamento in seduta comune, analogamente a quanto è previsto per i "giudici aggregati" della Corte costituzionale. In entrambi i casi si tratta di modalità che la legge, da adottare, potrà variamente disciplinare, ad esempio delimitando circoscrizioni giudiziarie che costituiscano la base dei sorteggi. È evidente la finalità di recidere, o quanto meno di contrastare, la consolidata composizione del Consiglio che rispecchia le correnti organizzate dell'Associazione Nazionale Magistrati, e di ridurre, per i componenti laici, la prevedibile ripartizione in proporzione alla consistenza dei gruppi parlamentari. Si ritiene, in tal modo, di contrastare la configurazione del Consiglio come organo di governo autonomo o di autogoverno, come pure viene detto, e di rappresentanza della magistratura, orientandolo piuttosto verso le funzioni di garanzia e di alta amministrazione per le carriere dei magistrati. Anche queste scelte appaiono legittime e opinabili. Le medesime finalità potrebbero essere perseguite con altri strumenti, che consentano la selezione dei componenti del Consiglio da parte dei loro colleghi, con modalità che promuovano la conoscenza diretta, possibile in ristretti collegi distrettuali.

Altra riforma di rilievo è l'istituzione di una Alta Corte, alla quale viene attribuita la giurisdizione disciplinare nei confronti dei magistrati ordinari delle due carriere, giudicante e requirente. La compongono quindici giudici, tre dei quali nominati dal presidente della Repubblica, gli altri ancora una volta scelti con l'estrazione a sorte tra magistrati che abbiano svolto funzioni di legittimità e, per la parte dei cosiddetti "laici", in un elenco votato dal Parlamento in seduta comune.

L'istituzione della Corte di disciplina consente di superare le sovrapposizioni tra funzioni amministrative, talvolta esercitate con coloriture sanzionatorie come nel trasferimento d'ufficio, e funzioni giurisdizionali. Tenuto conto della netta configurazione giurisdizionale della Corte, ci si può chiedere se fosse opportuno istituirla con struttura e competenza per tutte le magistrature, non solo per quella ordinaria, ma anche per quelle amministrativa, contabile, tributaria. Per

tutte dovrebbe valere un identico codice deontologico, e un'unica Corte disciplinare segnerebbe una maggiore distanza tra giudicanti e categorie di giudicati.

In definitiva, questa legge costituzionale non merita voci allarmistiche sulla sua compatibilità con i principi di fondo del sistema costituzionale, ma contiene scelte opinabili, rispetto alle quali sarebbe utile e opportuno un sereno e argomentato confronto dei diversi pareri. Il referendum offrirebbe l'occasione per un dibattito sul merito di ciascuna scelta, evitando nel dibattito pubblico argomenti inconferenti o suggestivi. Inoltre non mancano aspetti per i quali sarà determinante, in caso di conferma referendaria, la necessaria disciplina di attuazione. Come pure, se il voto popolare non confermasse la deliberazione parlamentare, non mancano punti critici dell'attuale sistema, diffusamente condivisi, che potrebbero essere oggetto di riforma con leggi ordinarie. In questa prospettiva c'è da chiedersi se non sarebbe opportuno un comune impegno per superare la frammentata stratificazione normativa in materia di struttura e organizzazione della giustizia, per progettare in modo organico una nuova legge sull'ordinamento giudiziario, come prevede e promette la Costituzione sin dalla sua VII disposizione transitoria.

Contributo già apparso sul **n.1/2026** della rivista *Vita e pensiero.*