

PIERO SANDULLI

L'ardua decisione

Richiamando quanto, in precedenza, ho avuto modo di rilevare circa il clima politico (rectius: partitico) nel quale la riforma, relativa alla simmetria del processo penale, si è realizzata, pomposamente definita della giustizia, è ora opportuno, brevemente, segnalare, dal punto di vista concreto, quali saranno i vantaggi e gli svantaggi discendenti dalla nuova normativa, se la stessa diverrà operativa di effetti, a seguito del voto espresso nel referendum confermativo, referendum che, lo si ricorda non ha quorum costitutivo, in quanto esso è previsto dall'articolo 138 della Carta costituzionale.

Prima di entrare nel merito della legge costituzionale, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 30 ottobre 2025, è opportuno ricordare quello che il costituente Prof. Piero Calamandrei affermava circa le leggi Costituzionali, che dovevano essere discusse dal solo Parlamento “lasciando deserti i banchi del Governo” a voler significare che esse dovevano essere il prodotto dell'attività dei componenti della sola rappresentanza parlamentare. Tale concetto è rafforzato dal dettato dell'articolo 138 della Costituzione che ricorda come “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”.

Alla luce di quanto sopra, appare chiaro che il ricorso al referendum confermativo, previsto dal secondo comma dell'articolo 138, è un rimedio residuale, al quale si giunge solo se i componenti del Parlamento non sono riusciti a trovare, come dovevano, un testo condiviso. In tal modo, si scarica sui cittadini un compito che primariamente la Carta costituzionale ha assegnato ai Rappresentanti eletti nelle elezioni politiche.

Operata questa premessa, venendo all'analisi del testo della norma, che modifica numerosi articoli della Costituzione, segnatamente: gli articoli 87, 102, 104, 105, 106, 107 e 108, essa si basa su tre sostanziali pilastri.

A) Separazione delle carriere tra magistrati giudicanti e magistrati requirenti.

Premesso che la nuova normativa garantisce, anche con il nuovo testo dell'articolo 104, la indipendenza della magistratura unitariamente intesa, e considerando che, sin dal 1989, il processo penale ha mutato la sua essenza essendo stato trasformato da giudizio inquisitorio in processo accusatorio, la riforma dà completamento a tale trasformazione consentendo una corretta simmetria delle parti processuali, ponendo il giudice in posizione equidistante rispetto alle parti (accusa sostenuta dal pubblico ministero, difesa patrocinata dal difensore dell'imputato). E' ora necessario rilevare che detta riforma sarà effettivamente completa solo nel momento in cui interverrà, con norma ordinaria, la separazione dei concorsi in quanto le vie di accesso ai due diversi ruoli della magistratura, così tracciati, dovranno essere necessariamente, divise tra loro. Analogamente gli iter di preparazione dei giudici requirenti, andranno definiti in modo da essere meglio attrezzati a svolgere il loro compito, senza dimenticare che ad essi compete in via preliminare anche la ricerca della prova dell'innocenza dell'inquisito.

Dunque, questo primo pilastro appare decisamente un passo in avanti, sotto il profilo della tutela, in quanto garantisce al cittadino una maggiore imparzialità del giudice. Esso, pertanto, non può che essere salutato positivamente in quanto completa il percorso della riforma del processo penale, iniziato dal ministro Vassalli nel 1988 ed in vigore dal 1989, detta riforma, inoltre, dà piena attuazione ad alcuni passaggi dell'articolo 111 della Costituzione che è stato innovato, con maggioranza qualificata, nel 1999.

B) Secondo profilo di rilevanza della legge costituzionale la istituzione di due diversi Consigli Superiori della Magistratura.

La legge Costituzionale, in esame, non ancora operativa di effetti, in quanto in attesa del responso del referendum confermativo, ha ritenuto di dover separare, oltre che le carriere dei magistrati, anche gli organismi di controllo degli stessi, dando vita a due diversi Consigli Superiori della Magistratura: il primo per la giudicante; il secondo per la requirente.

Molti autori hanno ritenuto non necessaria detta separazione, ipotizzata alla luce della patologia del sistema e non sulla base delle effettive regole di funzionamento del CSM. Invero, può non apparire indispensabile la creazione di questi due organismi, poiché anche il novellato articolo 104 della Carta costituzionale prevede l'indipendenza della magistratura, senza distinzione tra requirente e giudicante. Probabilmente la creazione di un secondo organo di autogoverno può definirsi ultronea in quanto non appare così palpabile il disservizio che, in sede di campagna referendaria, viene lamentato della dipendenza psicologica dei magistrati della giudicante dai valutatori della requirente, peraltro presenti in numero assai minore nel CSM.

In definitiva questa modifica non sembra necessaria al miglior funzionamento dell'Organo di autogoverno della magistratura, al quale è stato anche sottratto, dalla riforma costituzionale in parola, il potere disciplinare.

Infine, appare, quantomeno, discutibile il sistema del sorteggio, perché ogni magistrato, così come tutti gli altri esseri umani gode della sua personalità e non è surrogabile ad altro. Purtroppo, a tale sistema siamo già stati abituati, invero, tutte le volte in cui domina l'incertezza e, talvolta, si affaccia la patologia, come è accaduto per la individuazione dei Componenti delle Commissioni di concorso universitario ed anche per l'individuazione dei Membri del Tribunale dei Ministri. E' auspicabile che la legge ordinaria attuativa di detta regola, preveda delle ipotesi di "sorteggio calmierato" che possano porre al riparo dei rischi della imprevedibilità della "dea bendata".

C) Il potere disciplinare.

Il vero problema della riforma costituzionale, in esame, è però costituito dalla istituzione dall'Alta Corte, chiamata a svolgere le funzioni disciplinari sui magistrati giudicanti e requirenti. Attualmente, detta funzione è svolta dal plenum del Consiglio Superiore della Magistratura e le sue decisioni possono essere impugnate con ricorso da proporsi innanzi alle Sezioni Unite civili della Corte di Cassazione.

Il CSM, come è noto, è presieduto dal Presidente della Repubblica che rappresenta il bilanciamento del Sistema, egli attraverso la presidenza del Consiglio Superiore esercita il suo controllo anche sull'attività disciplinare dello stesso. Con la modifica apportata dalla legge costituzionale il Presidente della Repubblica, pur presiedendo entrambi gli istituendi consigli superiori per la magistratura giudicanti e per quella requirente non attua nessun controllo sull'esercizio del potere disciplinare, in quanto nella struttura prevista per l'Alta Corte, il Capo dello Stato non è

presente e non può esercitare il suo compito di equilibratore. Inoltre, le decisioni dell'Alta Corte, non andranno più impugnate innanzi al potere giurisdizionale, ma saranno appellate presso la stessa Altra Corte, in diversa composizione. La norma è scritta molto male e, a mio avviso, è incostituzionale prestandosi agli strali della Corte Costituzionale.

In conclusione, il compito affidato ai cittadini il prossimo 22 e 23 marzo appare molto delicato in quanto pone, sulle spalle degli stessi, decisioni estremamente complesse, delle quali sarà difficile operare una complessiva valutazione in quanto gli aspetti positivi e quelli negativi della riforma quasi si bilanciano.

Volendo separare il grano dalla paglia può affermarsi che il beneficio della terzietà del giudice per i cittadini, garantito dalla separazione delle carriere e dei concorsi appare più rilevante dei disservizi che invece possono generarsi dalla Costituzione di due diversi organismi di autogoverno delle magistrature giudicanti e referenti e soprattutto dall'istituzione dell'Alta Corte, per questi disservizi c'è da augurarsi che i giudici della legittimità delle leggi possano, alla fine, fare ordine in questo sistema.

Un'ultima considerazione, in merito alla campagna referendaria, va tratta dall'intervento, operato, il 18 febbraio 2026, dal Presidente Mattarella nel corso del plenum del Consiglio Superiore della Magistratura auspicando un rispetto reciproco delle istituzioni e certamente un abbassamento dei toni che, fino a questo momento, in più circostanze, ha superato i limiti del confronto civile.

Infine, se realmente, si vuole fare la riforma della giustizia sarà necessario investire su di essa (non più riforme a costo zero), colmando i vuoti di organico della magistratura tanto giudicante che requirente, dotando i magistrati di collaboratori e di un avanzato sistema di informatizzazione, istituendo, presso le Università, cattedre di negoziazione al fine di consentire, agli operatori del diritto, di comprendere che la tutela delle situazioni giuridiche protette può passare anche attraverso le ipotesi alternative: della conciliazione, della mediazione e della negoziazione assistita.

Solo così si potrà perseguire la certezza del diritto; sarà, inoltre, necessario intervenire seriamente sul processo penale perché troppe sono le cause che si concludono per prescrizione ed esse costituiscono altrettante sentenze di inettitudine di quel processo a giungere alla ricerca della verità.

Ai cittadini l'ardua sentenza.