



Sulla riforma costituzionale. Una prospettiva critica dal punto di vista processuale penale.

di Serena Quattrocolo, Professoressa ordinaria di Diritto processuale penale presso l'Università di Torino, e Mitja Gialuz, Professore ordinario di Diritto processuale penale presso l'Università di Genova

Nel meritorio intento di offrire una informazione ad ampio spettro su tutte le opinioni che la proposta di riforma costituzionale dell'assetto della magistratura solleva, la sensazione che le questioni alla base della discussione in corso siano eminentemente processual-penalistiche è forte, almeno per chi scrive. L'obbligo, allora, è di tentare un approccio preciso, chiarificatore, ma non intransitivo, che possa essere compreso anche da chi non è abituato a maneggiare i concetti e le categorie del processo penale.

Come ha ben spiegato il collega e amico Marcello Daniele nel suo intervento su Sistema Penale (21.12.2025), uno dei tre punti caratterizzanti della riforma è, secondo i suoi sostenitori, l'obiettivo di rafforzare la imparzialità del giudice. A prima vista, potrebbe suonare contraddittorio insistere sul riconoscimento di una piena distinzione istituzionale del pubblico ministero (dotato di un proprio CSM e, forse, di un proprio specifico concorso e di autonoma formazione; ciò dipenderebbe, come noto, dalla legge di attuazione, sulla quale sarà escluso ogni potere di controllo popolare...) per agire, invero, sulle prerogative del giudice. Perché, si chiede il cittadino che non ha familiarità con le questioni processuali, se il problema è la supposta assenza di imparzialità del giudice, non si agisce sulle condizioni di quest'ultimo? La domanda è lecita e le risposte, tanto dei sostenitori del 'sì', quanto quelle dei sostenitori del 'no' scontano un inevitabile tasso di semplificazione. Vediamo tuttavia di offrire alcuni elementi per la comprensione del problema.

Occorre premettere che l'imparzialità del giudice è una prerogativa essenziale, è un diritto fondamentale di ogni individuo, come stabilito, sin dal 1950, dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, e come espressamente previsto dall'art. 111 Cost. italiana, sin dal 1999 (attenzione, non che prima della riforma dell'art. 111 Cost. il nostro ordinamento tollerasse un giudice non imparziale: tale garanzia era, in precedenza, assicurata dall'interpretazione combinata degli artt. 3 e 24 Cost.). Per capire di cosa si tratta, conviene allora attingere alla vastissima giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, per trarne alcune fondamentali indicazioni: 1) l'imparzialità è una condizione di equidistanza del giudice da ciascuna delle parti processuali; 2) l'imparzialità è una prerogativa che non solo il giudice deve possedere, ma deve anche apparire esistente agli occhi delle parti e dell'intera opinione pubblica (es.: un giudice persona fisica, pur trovandosi in una situazione di pericolosa vicinanza ad una delle parti processuali,



potrebbe essere così eticamente retto da non lasciarsene influenzare; ciò non sarebbe tuttavia sufficiente a far apparire la sua decisione imparziale, poiché né le parti, né l'opinione pubblica avrebbero elementi per cogliere tale rettitudine).

La lamentata assenza di imparzialità del nostro giudice è avvertita e denunciata dai fautori del 'sì' principalmente con riguardo alla fase delle indagini preliminari. Vengono mostrate percentuali molto elevate - e certamente accurate - di accoglimento di richieste formulate dal p.m. durante le investigazioni, accolte dal giudice per le indagini preliminari (ben diverso risulta l'equilibrio se si guarda la fase del giudizio, ove il numero di proscioglimenti - ovvero di decisioni che, per vari motivi, non accolgono la richiesta di condanna avanzata dal p.m. - tende a pareggiare quello delle condanne). Ciò sarebbe determinato dalla vicinanza che lega i due soggetti, appartenenti allo stesso ordine della magistratura, governato da un organismo unico, il CSM, misto, che si occupa oggi di tutti i profili della carriera e della disciplina professionale, tanto dei giudici, quanto dei pubblici ministeri. Com'è noto, le funzioni degli uni e degli altri sono ben distinte sia, in linea generale, dalla Costituzione, sia specificamente, dalla legge di ordinamento giudiziario e dal codice di procedura penale. Si dice, spesso semplificando, che quegli elevati tassi di accoglimento richiamati sopra, sarebbero l'indulgente esito della compiacenza verso colleghi che, pur esercitando una diversa funzione, sono poi chiamati ad esprimere reciproche valutazioni professionali, all'interno delle diverse articolazioni della carriera magistratuale (anche all'interno dei Consigli giudiziari, di cui al momento la riforma non svela la sorte...).

Ebbene, non si intende affatto affermare che le cifre e le percentuali richiamate non siano corrette, né che esse non rappresentino una questione che merita profonda e attenta riflessione. Al contrario. Proprio la lente processuale conferma l'urgenza di meditare sugli equilibri precari che con il tempo si sono consolidati tra le diverse fasi del 'rivoluzionario' procedimento penale, introdotto con il codice del 1988. In fondo, i decenni - non i mesi, né gli anni - sono l'unità di misura corretta per computare i cambiamenti culturali e la cultura processuale non fa eccezione. Prendendo le mosse dal riscontro che la Corte europea dei diritti dell'uomo non risulta aver mai individuato l'appartenenza allo stesso corpo magistratuale del p.m. un profilo di carenza di imparzialità del giudice, gli elevati tassi di successo delle istanze del p.m. presso il g.i.p. si spiegano, innanzitutto, con due fattori oggettivi.

Il primo è legato alla natura e alla durata delle indagini preliminari. Questa fase, che per sua natura non è volta a raccogliere prove, ma solo a valutare se formalizzare un'accusa, è in linea di massima segreta e, a prescindere da certi specifici atti, non è consentito alla difesa né di conoscere tempestivamente l'esistenza del procedimento, né di accedere al fascicolo delle indagini, fino a che queste non siano concluse. Ciò accade per un periodo lungo, che non è solo quello di durata massima delle indagini (che per una serie di gravi è comunque di due anni), poiché è difficile evitare che il sovraccarico o l'inerzia del singolo p.m. facciano lievitare i tempi in attesa di una scelta tra richiesta di archiviazione ed esercizio dell'azione penale. In tutto questo tempo, la difesa è ai margini: è vero, tendenzialmente gli atti di questa fase non varranno come prove nel giudizio, ma nel frattempo - in questo limbo di mancata conoscenza - si saranno vanificate chances difensive, si saranno persi potenziali elementi di prova che il p.m. ha trascurato e che solo



la difesa, se avesse saputo, avrebbe potuto mettere al sicuro in vista del giudizio...

Il secondo motivo è conseguente. Infatti, proprio per la suddetta fondamentale ragione, quando il p.m. presenta una richiesta al g.i.p. durante la fase delle indagini preliminari, quest'ultimo ha a disposizione per lo più elementi forniti in via esclusiva dall'inquirente: la difesa non c'è, spesso (come nel caso dell'accoglimento delle richieste di autorizzazione alla intercettazione) la difesa non può ancora esserci, perché non c'è ancora nemmeno un nome iscritto nel registro delle notizie di reato... E allora diviene più chiaro comprendere quei tassi così elevati di accoglimento: per ragioni dettate dalla struttura del procedimento penale, l'interlocutore pressoché unico del giudice, in questa fase, è il p.m. E se questi è attento alle norme di legge e sa esercitare un po' di retorica, non gli sarà difficile convincere un giudice che non conosce il fascicolo ad accogliere la sua richiesta, in assenza di un contraddittorio con la difesa, in questa fase scarsamente contemplato (al massimo in forma cartolare)... Ecco che la nebbia si scioglie. Il problema esiste ed è urgente, ma come è facile capire, non è questa riforma a poterlo risolvere: il problema è l'eccessiva distanza della difesa dal giudice per le indagini preliminari, che, se proprio si vuol accedere alla visione del 'sì', non controbilancia la vicinanza del p.m. In una realtà in cui la rivoluzione digitale sta trasformando radicalmente i metodi di indagine e la natura stessa delle prove, il contraddittorio dibattimentale è troppo lontano. In un mondo che viaggia veloce, posticipare l'intervento della difesa, facendola entrare in gioco solo in un tempo sideralmente lontano dai fatti è un meccanismo che va ripensato. In questa visione, il riequilibrio più efficace non passa per l'empirico allontanamento del giudice dal p.m. – chi ci dice che ciò avverrà davvero? Che un CSM separato e, verosimilmente, concorsi separati, spezzeranno la vicinanza tra due soggetti che, comunque, saranno sempre appartenenti allo stesso ordine istituzionale e che svolgeranno sempre, nel processo, una comune funzione pubblica, cui si contrappone solo la posizione delle parti private... - ma l'avvicinamento della difesa al giudice.

Certo, le soluzioni non si trovano su due piedi e richiedono di ripensare tutto il sistema, forse perché, per funzionare, un sistema non deve mai raggiungere uno stato di quiete, ma inseguire sempre l'adattamento alla mutevole realtà. Altrettanto certo, però, è che le soluzioni non sono nel testo su cui ci pronunceremo attraverso referendum confermativo. In compenso, il nuovo assetto costituzionale rischia di generare nuovi problemi e di tradursi in una gigantesca eterogenesi dei fini.

In tutti gli ordinamenti contemporanei si assiste a una crescita esponenziale del ruolo del PM, che deriva da ragioni sociali e giuridiche. La permanenza del PM italiano nella stessa organizzazione del giudice ha temperato – rispetto ad altre esperienze – questo fenomeno. Viceversa, la separazione delle magistrature – con la creazione di un CSM della magistratura requirente – rischia di assecondare questo fenomeno. Infatti, il riconoscimento del massimo rango costituzionale all'organo dell'accusa – che sarà dotato di un proprio organo di governo – finirà per legittimare la creazione di una casta autoreferenziale di pubblici ministeri.

Si auspica che questo nuovo organo di rilievo costituzionale non debordi dalla funzione di mera amministrazione della magistratura requirente. Ma per quale ragione questo non dovrebbe accadere? Per quale motivo tale organo – a differenza di quello dei giudici –



dovrebbe ispirarsi al *self restraint* e occuparsi di pura amministrazione? Sembra una petizione di principio o un auspicio illusorio, se solo si considera che il PM continuerà a essere la figura più esposta mediaticamente e dotata di legittimazione nella “lotta al crimine”.

Soprattutto in una società nella quale cresce la domanda di pena, alimentata dai *social network* e dai media, è agevole prevedere che la magistratura requirente assumerà progressivamente un ruolo centrale nel dibattito pubblico, potendo cavalcare le istanze repressive e il consenso popolare. In questo contesto, il CSM requirente finirà naturalmente per alimentare un ruolo di protagonismo accusatorio e di messianesimo giudiziario. Non è difficile ipotizzare quali saranno le prese di posizione del CSM requirente dinnanzi ad assoluzioni che, non assecondando le aspettative dell’opinione pubblica, siano ritenute ingiustificate. Così come non serve troppa fantasia distopica per immaginare il peso che assumerà il Consiglio Superiore della Magistratura requirente nei dibattiti sulle riforme della giustizia. La sensazione è che non sarà schierato in prima fila per le battaglie dirette a rafforzare i diritti della difesa (soprattutto nella fase delle indagini preliminari).

E, ancora, è abbastanza realistico pensare che, per governare un tale corpo di PM separati e autonomi verrà introdotta una forte gerarchia tra gli uffici di procura. In fondo, è ciò che accade in tutti i paesi nei quali il PM è separato (si pensi solo al Portogallo e alla Spagna); e l’art. 107, comma 4, Cost. apre la via in questo senso, anche perché è destinato ad avere nuova linfa nel nuovo contesto di divisione delle magistrature.

Infine, è verosimile ritenere che il CSM di pubblici ministeri introdurrebbe criteri di valutazione basati sul “merito”, ossia sul tasso di successo in termini di condanne ottenute nei processi. Con conseguente esasperazione di una cultura del risultato a discapito di una cultura delle regole.

L’eterogenesi dei fini è servita: come hanno ammesso anche autorevoli esponenti del ‘sì’ alla riforma, è assai concreto il rischio di dare vita a una sorta di “Prokuratura” della funzione d’accusa. Una prospettiva non esattamente auspicabile: “un pubblico ministero assolutamente indipendente e rigorosamente gerarchizzato (con la polizia ai suoi ordini) costituirebbe il potere dello Stato più forte che si sia mai avuto in un ordinamento democratico (e infatti non lo si è mai avuto in alcun paese)” (Pizzorusso).

23 dicembre 2025