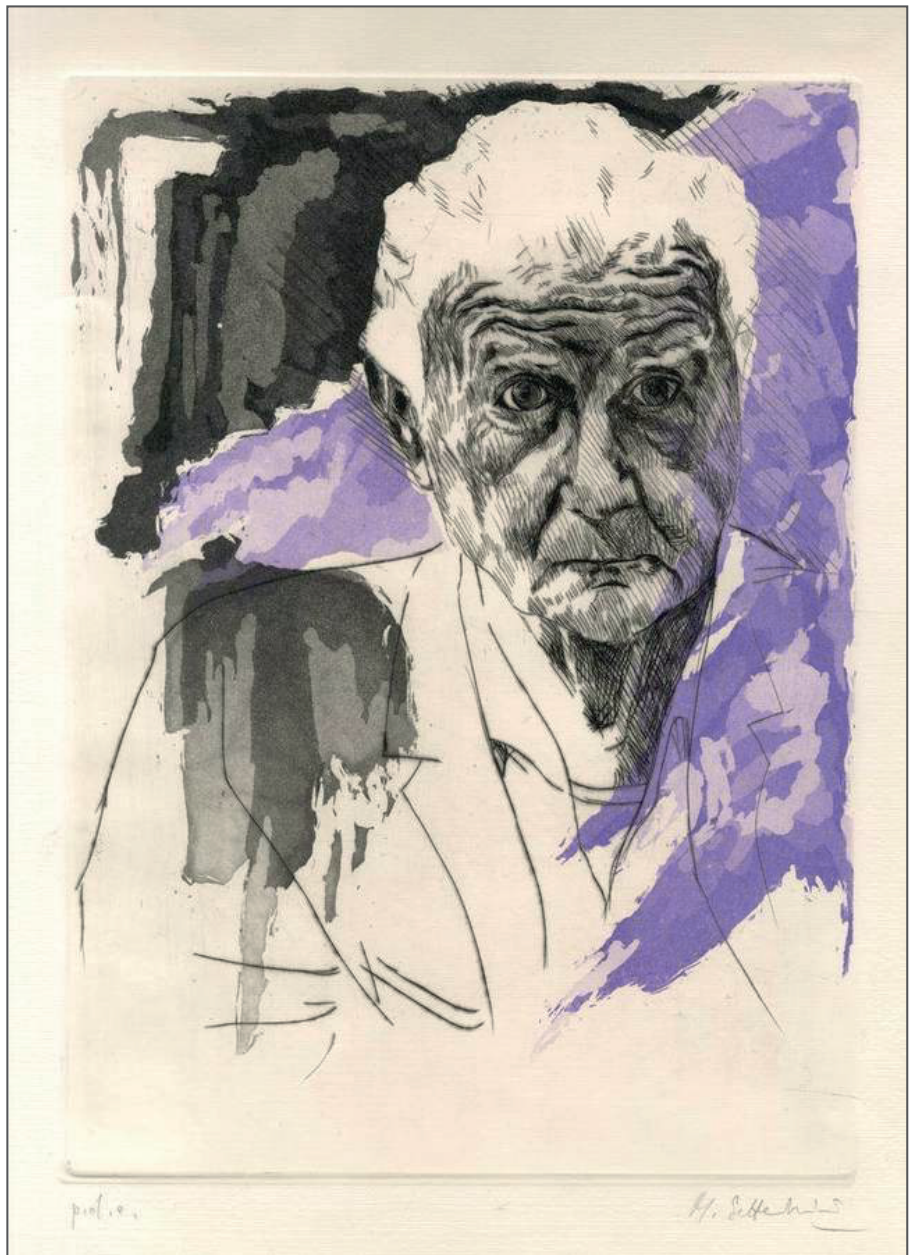


Ante Litteram

Cultura e diritto

QUAESTIO

A CARRIERE UNITE NIENTE DI NUOVO
SUL FRONTE OCCIDENTALE



1

2026

Sommario



• 2
EDITORIALE
Niente di nuovo
sul fronte occidentale
di Giorgio Spangher



• 4
Il codice Vassalli sotto
assedio: i rischi del
dopo referendum e
il rinnovato impegno
dell'Unione Camere
Penali Italiane
di Valerio Spigarelli



• 8
Considerazioni sull'esito
del referendum sulla
giustizia e le prospettive
per le riforme necessarie
di Giovanni Guzzetta



• 14
L'esito del referendum,
gli spazi investigativi
del pubblico ministero
e i possibili riflessi sugli
equilibri del nostro
processo penale
di Enrico Marzaduri



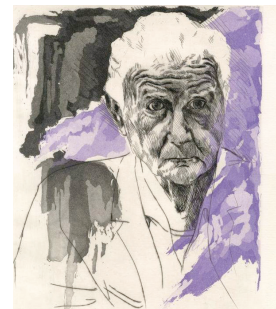
• 20
In nome
del popolo italiano
di Rosita Del Coco



• 26
Metodo, contesto e paura:
tre chiodi acuminati per
crocifiggere una riforma
di Fabrizio Siracusano



• 33
IL PERSONAGGIO
Leonida Repaci, lo scrittore che
raccontò il Sud e sfidò il potere
di Vincenzo Galeota



Ante Litteram - Cultura e diritto

Registrazione presso il Tribunale di Catanzaro
con il n. 1 del 13/02/2025

Redazione: via Falcone e Borsellino
www.camerapenalecatanzaro.it

Direttore responsabile:
Vittorio Ranieri

Direttore editoriale:
Pantaleone Pallone

Progetto grafico

Il Segno di Barbara Rotundo

www.graficailsegno.it

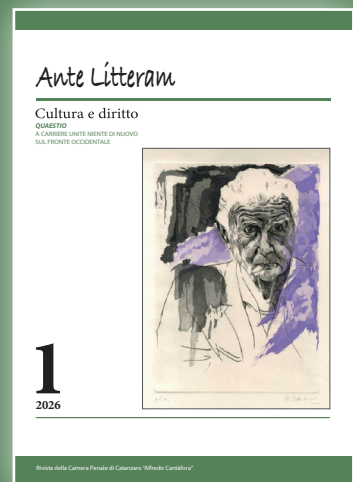
Stampa: Rubbettino Print

Viale R. Rubbettino, 10
88049 - Soveria Mannelli (CZ)

N. 1 - aprile 2026

Quaestio: a carriere unite niente di nuovo
sul fronte occidentale

In copertina: Ritratto di Leonida Repaci
di Marisa Settembrini
Fonte: raccoltastampesartori.it



Considerazioni sull'esito del referendum sulla giustizia e le prospettive per le riforme necessarie

di Giovanni Guzzetta*

1. Premessa

L'«elaborazione del lutto» non è una proensione nella quale la politica eccella. Schiacciata sull'immediato, soprattutto quando subisce una sconfitta, la politica in genere si preoccupa soprattutto di arginare gli effetti immediati e rimuovere rapidamente, anche dalla memoria collettiva, i segni di quanto è accaduto.

Specularmente i «vincitori» ragionano più o meno allo stesso modo, cercano di massimizzare l'incasso immediato della vittoria, provando e reinvestirne i dividendi anche su altri scacchieri della lotta politica.

Qualcosa del genere è accaduto anche in occasione del *referendum* sulla riforma dell'ordinamento della magistratura. Per ragioni opposte, entrambi i fronti si sono dedicati a una sorta di «fuga dal merito» dell'accaduto, concentrandosi sugli effetti politici generali, nel tentativo di neutralizzarli (i perdenti) o di esaltarli (i vincitori).

E così... una vicenda nella quale il merito era stato già negletto ampiamente nella fase della campagna referendaria, e si era dimostrato piuttosto marginale nel momento del voto, ha continuato nella sua «latitanza» anche dal giorno dopo la consultazione.

Eppure, le questioni rimangono e attengono quantomeno a due piani. Il primo è quello dell'agibilità della riforma costituzionale. L'incidenza dell'argomento fondato sull'intangibilità della Carta, che confer-

ma un *trend* già sperimentato nelle scorse occasioni referendarie con esito negativo, impone alle forze politiche di riflettere se, effettivamente, cimentarsi con riforme costituzionali importanti possa essere, nel futuro, un rischio che vale la pena di assumersi.

Il secondo piano sul quale la «rimozione» post-referendaria andrebbe contrastata è quello riguardante il *proprium* della riforma su cui il corpo elettorale si è pronunciato: l'assetto ordinamentale della giustizia. Perché, e su questo pare ci sia un consenso, almeno di facciata, i problemi che la riforma voleva affrontare rimangono tutti. Il rischio allora è che l'esito referendario, e la fuga da esso nella fase successiva, finiscano semplicemente per consolidare uno *status quo* che, a parole, tutti dichiarano di voler evitare.

2. I problemi del riformismo costituzionale

Lasciando da parte i *referendum* abrogativi - che, seppur talvolta abbiano assunto una portata eccedente la mera finalità abrogativa, prefigurando percorsi di riforma ordinamentale (si pensi, per tutti, ai *referendum* in materia elettorale) - in Italia ve ne sono stati sette a carattere, per dir così, «istituzionale». Il primo fu quello sulla scelta del modo di designazione del Capo dello Stato, che aprì la strada alla decisione per la forma repubblicana. Un altro *referendum*, in qual-



che misura atipico e unico nel suo genere, fu quello consultivo per il conferimento di un mandato costituente al Parlamento europeo, previsto dalla l. cost. n. 2 aprile 1989, n. 2¹.

Al di là dei precedenti, gli altri cinque *referendum* furono celebrati in attuazione della previsione di cui all'art. 138, comma 2, Cost. Due di questi ebbero esito positivo e tre furono invece bocciati dagli elettori.

La mera descrizione statistica degli esiti indurrebbe a pensare che non sussista un problema quanto alla possibilità reale di modificare la Costituzione e smentirebbe anche l'affermazione della sua intangibilità.

Se però si volge uno sguardo più prossimo alle singole vicende, il giudizio necessita di essere articolato, suggerendo un'interpretazione più complessa.

Non è questa la sede per una disamina approfondita. Alcune considerazioni sembrano però non implausibili. In effetti i *referendum* cui è arriso il favore popolare sono quelli (riforma del titolo V e riduzione del numero dei parlamentari) per i quali, da un lato, la polarizzazione politica non appariva, per ragioni diverse, particolarmente accentuata e, dall'altro, incontravano un certo sentimento antipolitico diffuso nel Paese.

Nel caso del referendum sulla riforma regionale, esso, benché abbia suscitato un certo dibattito politico, appariva comunque il frutto di una elaborazione maturata nel corso degli anni e rispetto alla quale vi era stato, in tempi più risalenti, una convergenza bipartisan. Benché la legge che lo approvò fosse stata poi voluta dalla maggioranza di centro-sinistra e, nel frattempo, con le elezioni del 2001 ci fosse stata un avvicendamento politico che aveva premiato il cen-

tro-destra, nella maggioranza del tempo rimanevano comunque posizioni favorevoli (a cominciare da quella della Lega Nord) o quantomeno non apertamente ostili.

Nel caso della riforma del numero dei parlamentari, malgrado anche in quel caso ci fossero contrarietà, una certa venatura antipolitica dell'iniziativa indusse pochi partiti a esprimersi in senso decisamente contrario, favorendo, anche in quel caso, una sostanziale convergenza bipartisan, che si riflesse nel consenso popolare.

Assai diverso è il caso degli altri tre referendum: due sulla riforma complessiva della seconda parte della Costituzione e uno, l'ultimo, sulla riforma della giustizia.

Questi tre casi, conclusi con la bocciatura da parte del corpo elettorale, hanno delle caratteristiche che li distinguono da quelli precedentemente considerati. Innanzitutto, essi attengono a temi che si collocano al cuore dell'architettura costituzionale.

La forma di governo da un lato e l'assetto della giustizia dall'altro, sono stati oggetto di un dibattito che ha caratterizzato in modo penetrante l'intera storia della c.d. "Seconda Repubblica". Anche per questo motivo le questioni si presentavano in modo estremamente divisivo, tendenzialmente lungo la linea divisoria tra centro-destra e centro-sinistra.

Ne sono scaturite alcune dinamiche che ne hanno profondamente segnato il destino.

Da una parte vi è stata, appunto, una divisione che ha sostanzialmente ricalcato lo scontro politico di tipo bipolare. Con la conseguenza che, al di là del merito tecnico delle questioni, nella determinazione del voto è prevalsa fondamentalmente una logica di appartenenza politica. La campagna

1-Il cui articolo 2 recitava: «Il quesito da sottoporre al referendum è il seguente: "Ritenete voi che si debba procedere alla trasformazione delle Comunità europee in una effettiva Unione, dotata di un Governo responsabile di fronte al Parlamento, affidando allo stesso Parlamento europeo il mandato di redigere un progetto di Costituzione europea da sottoporre direttamente alla ratifica degli organi competenti degli Stati membri della Comunità?"».



referendaria è divenuta, così, una campagna elettorale combattuta con altri mezzi. A ciò si aggiunga, ed è questo un altro elemento di novità, che in occasione delle consultazioni su quei temi così decisivi per l'assetto dello Stato, si è sviluppato un filone dialettico che aveva come oggetto l'ammissibilità stessa delle riforme con riferimento alle scelte fondamentali dei costituenti. Una sorta di questione preliminare di principio, in base alla quale le riforme avrebbero colpito i valori di fondo sui quali si era strutturato il patto costituente.

Ne è scaturita una dialettica incentrata sulla legittimità stessa (sul piano politico) della scelta di modificare la Costituzione.

La combinazione di questi fattori è stata fatale rispetto all'esito². Perché la polarizzazione di tipo elettoralistico ha influenzato la possibilità che si determinasse una mobilitazione dei cittadini al di fuori degli schemi di appartenenza. A ciò si è aggiunto che la pregiudiziale sulla legittimità di tali modifiche della costituzione, sostenuta anche da autorevoli *opinion makers* ha, a tacer d'altro, diffuso un sentimento di preoccupazione che ha fatto, verosimilmente, prevalere, in taluni casi, una scelta di "conservazione" dell'esistente.

In realtà, se guardiamo proprio al recente *referendum*, si possono individuare alcuni segnali di incrinatura di questo vero e proprio *pattern* politico-comportamentale. Il *referendum* sulla giustizia, infatti, pur riguardando temi "caldi" e "divisivi" ha però visto una limitata rottura dello schema di rigorosa appartenenza bipolare. Nel senso che la maggioranza che ha sostenuto la riforma è stata affiancata da segmenti pro-

venienti dall'altro campo, sia nella forma dell'adesione di partiti collocati all'opposizione (Azione, ad esempio) sia in quella di correnti ideali, più o meno grandi, che non hanno espressamente rifiutato le indicazioni del proprio partito di riferimento.

Ciò è stato confermato dalla circostanza che, seppur rilevante (più di un milione di voti) lo "scarto" tra i sostenitori del NO (vincente) e quelli del Sì è stato il più basso di tutta la storia dei *referendum* istituzionali, compreso quello tra monarchia e repubblica. È, ovviamente, presto per dire se un dato del genere sia indicatore di una tendenza a scongiurare la "maledizione" del NO ai *referendum* costituzionali politicamente più sensibili e se esso sia il segno di una "secolarizzazione" dell'elettorato rispetto alla propria appartenenza. Certo è che se il trend negativo rimanesse confermato appare difficile che, nel breve periodo, qualche forza politica si cimenti nello sforzo di promuovere riforme costituzionali che non siano sufficientemente condivise anche dall'opposizione, in modo da scongiurare la tenaglia tra logica elettoralistica e contestazione dell'«attacco alla costituzione».

3. Le questioni aperte sulla giustizia

Venendo più strettamente ai temi della giustizia, è evidente che la preclusione politica, nell'immediato, della strada della riforma costituzionale, pone numerosi problemi. Solo una lettura superficiale o interessata del dibattito costituente può infatti far dubitare del fatto che alcune scelte compiute in Assemblea fossero, per intenzione stessa dei Costituenti, ispirate a una logica di transitorietà. Il tema della collocazione del PM

2- Cui, sullo sfondo, si può aggiungere la tendenza alla polarizzazione radicale delle società contemporanee, complice anche l'effetto delle nuove tecnologie rispetto allo svolgimento del dibattito pubblico. Sul punto per tutti, Quattrocchi, W, Vicini A. *Polarizzazioni. Informazioni, opinioni e altri demoni dell'infosfera*, Milano, Franco Angeli, 2023.



è uno di questi, così come quello – strettamente connesso – della “governance” della magistratura³.

Tanto più che, un’esigenza di riforma si è resa ancora più urgente a seguito delle modifiche che comunque sono state fatte in questi anni.

La prima è quella con la quale si è abolita l’autorizzazione a procedere. Al di là del merito politico di quella riforma, su cui si può convenire o meno, la questione rilevante dal punto di vista costituzionale è che l’autorizzazione a procedere era, proprio nella volontà dei Costituenti, uno dei tasselli del sistema su cui si sarebbe dovuto fondare l’equilibrio tra i poteri e, in particolare, tra quelli riconducibili al circuito democratico-rappresentativo (parlamento e governo) e quelli invece assegnati al circuito garantistico (la magistratura).

Quell’equilibrio non era frutto del caso, ma il modo in cui si ritenne di poter conciliare le due grandi esigenze che si presentavano ai Costituenti: quella di assicurare garanzie di autonomia e indipendenza della magistratura e quella di evitare una chiusura autoreferenziale della stessa.

Come ebbe a dire Giovanni Leone (uno dei relatori delle proposte in materia di giustizia): «*Lo scopo da raggiungere è quello di sganciare il potere giudiziario dagli altri poteri dello Stato, per evitare qualsiasi ingerenza, ma nello stesso tempo di impedire il crearsi di una casta chiusa della Magistratura*»⁴.

Ugualmente, un problema si pone con riferimento al completamento di quel processo di definizione del modello processuale, con tutte le conseguenze ordinamentali, che si è

determinato, prima con l’introduzione del nuovo codice e poi, nel 1999, con la riforma – approvata praticamente all’unanimità – dell’art. 111 della Costituzione.

La scelta di un modello tendenzialmente accusatorio rende ancor più evidente la necessità di farsi carico del “mandato” riconducibile alla VII disposizione transitoria e finale della Costituzione, dal quale, oltre che trovarsi conferma della natura appunto “transitoria” delle scelte costituenti riflettenti sull’ordinamento giudiziario, si ricava chiaramente una domanda di aggiornamento dell’assetto costituzionale rinviata al momento della definizione del modello processuale.

La circostanza che il *referendum* abbia bocciato la proposta di riforma non equivale evidentemente a suggellare per l’eternità le soluzioni (lo si ribadisce, concepite come transitorie) dei Costituenti, ma più limitatamente a rifiutare una certa proposta di scioglimento di quel nodo che rimane aperto.

4. La prospettiva comparata sulle garanzie dell’indipendenza interna dell’ordine giudiziario

Qualcuno potrebbe forse pensare che tali nodi, lasciati aperti dalla bocciatura della riforma, possano continuare a pendere sull’ordinamento per un tempo indefinito. E certamente la storia italiana ci mostra che i tempi di maturazione delle riforme sono generalmente assai più dilatati che altrove. Ma non si può, però, ignorare che sussistano delle tendenze anche sul piano comparato che probabilmente si faranno carico di smentire questa convinzione. Mi riferisco, in particolare, al dibattito sviluppatosi or-

3- Sia consentito, per comodità, rinviare alle riflessioni svolte nel volume *La Repubblica transitoria*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2018, 151 ss.

4- *Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda sottocommissione (seconda sezione), resoconto sommario della seduta di mercoledì 8 gennaio 1947.*



mai da alcuni decenni in sede europea (e segnatamente nel contesto della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo) là dove si va facendo sempre di più strada l'esigenza di considerare, oltre al profilo della indipendenza della funzione giurisdizionale rispetto agli altri poteri, anche quella dell'indipendenza *interna* all'ordine giudiziario stesso.

Fin dall'inizio degli anni 2000 la Corte di Strasburgo ha acceso, infatti, i riflettori sul problema delle possibili interferenze e pressioni, formali e informali, che il giudice, e con esso la sua imparzialità e terzietà, possono subire dal contesto interno dell'ordine nel quale sono collocati.

Tale giurisprudenza si è sviluppata soprattutto con riferimento agli ordinamenti de-

gli *ex* Paesi dell'Est europeo, in considerazione della tradizione, estranea allo stato di diritto, dei precedenti regimi.

Ma ciò non toglie, com'è stato notato sia in sede scientifica⁵ che istituzionale⁶, che il problema possa porsi anche nelle c.d. democrazie consolidate.

È presto per dire che piega prenderà questa giurisprudenza, ma non è escluso che, ancora una volta, l'Italia si trovi a dover fare delle riforme che, fallite allorché emerse sul piano endogeno, siano divenute ineludibili in ragione dell'imporsi di un "vincolo esterno".

**Ordinario di Diritto costituzionale nella Università di Roma "Tor Vergata".*

5- Sillen, J., *The concept of 'internal judicial independence' in the case law of the European Court of Human Rights*, in *European Constitutional Law Review*, 2019, 15 ss., nel quale, oltre a una ricognizione della giurisprudenza della CEDU, si individuano alcuni profili problematici applicabili a tutti gli ordinamenti.

6- European Commission for Democracy through Law, (Venice Commission), *Report on the independence of the Judicial System. Part. I: the Independence of Judges*, adottato nella 82° Sessione Plenaria, Venezia, 12-13 marzo 2010, 12 ss.; European Parliamentary Research Service, Council of Europe standards on judicial independence, May 2021, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690623/EPRS_BRI\(2021\)690623_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690623/EPRS_BRI(2021)690623_EN.pdf).

