

Ordinamento giurisdizionale, istituzione della Corte disciplinare e limiti di revisione costituzionale¹

di Giuliano Scarselli

1. In ordine alla riforma costituzionale titolata *Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare*, sto cercando di evidenziare aspetti dei quali meno si parla, e che tuttavia a me non sembrano secondari: in un recente scritto mi sono occupato dei rapporti tra la separazione delle carriere e il processo civile; in questo breve intervento vorrei far cadere l'attenzione sui limiti, che il nostro sistema ha, sulla possibilità di porre in essere riforme costituzionali, limiti già da tempo predicati dalla nostra Corte costituzionale.

2. Come è noto, infatti, a partire dalla sentenza 29 dicembre 1988 n. 1146, la Corte costituzionale ha affermato che esistono dei c.d. controlimiti (es. forma repubblicana, unità e indivisibilità dello Stato, diritti inviolabili, unicità della giurisdizione) che non possono essere oggetto di revisione costituzionale.

Esattamente si legge in quella pronuncia che: *“La Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana, quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana”*.

La domanda è quindi evidente: la riforma approvata definitivamente dal Senato in data 29 ottobre 2025, e in Gazzetta Ufficiale 30 ottobre 2025 n. 253, è rispettosa di questi limiti, ovvero è caduta su aspetti che non possono ricondursi ai principi supremi?

Probabilmente, la maggioranza dei giuristi affermerà di sì, ovvero riterrà che la riforma non modifichi alcun *principio supremo* del nostro ordinamento costituzionale; tuttavia, è abbastanza strano, a mio parere, che su una questione quale questa, nessun dibattito vi sia.

Anche perché, volendo, talune possibili violazioni di *principi supremi e fondanti* possono invece essere rilevate.

Esattamente:

- stante il principio supremo dell'indipendenza della magistratura, assicurato nel nostro sistema da un organo di rilevanza costituzionale quale il CSM, può considerarsi in violazione di detto *principio supremo* rimettere l'elezione dei componenti di esso a sorteggio; e lo stesso vale per l'Alta Corte, pure eletta per sorteggio. Se il metodo democratico di elezione è riconosciuto per i partiti, e perfino per le forze dell'ordine, ex artt. 1, 49, 52 Costituzione, esso non può essere escluso per la magistratura.
- L'Alta Corte disciplinare rappresenta l'istituzione di un nuovo giudice speciale, in quanto, evidentemente, essa andrà a svolgere funzioni giurisdizionali, e i suoi componenti non possono essere

¹ Appunti per un intervento in un incontro organizzato dal comitato del NO in Roma, Teatro Manzoni, il 21 gennaio 2026.

considerati giudici ordinari puramente e semplicemente; l'art. 102, 2° comma Cost., vieta l'istituzione di nuovi giudici speciali, e la regola vale soprattutto se questi decidono, come in base al nuovo art. 105 Cost., senza che i loro provvedimenti possano essere impugnati dinanzi alla suprema Corte di Cassazione *ex art.* 111 Cost. Il venir meno di regole fissate negli artt. 102 e 111 Cost. può costituire violazione di *principi supremi* della nostra Costituzione.

- Infine, se si vuole, il nuovo CSM dei pubblici ministeri ha una posizione ordinamentale non definita, dovuta alla mancanza di chiarezza del collocamento istituzionale della nuova figura del pubblico ministero una volta non più potere giurisdizionale (forse potere amministrativo assimilabile alle autorità amministrative indipendenti); e ciò soprattutto nei rapporti tra il nuovo CSM dei pubblici ministeri con il Ministero della giustizia, anche in relazione all'art. 110 Cost.

Sono aspetti questi, va altresì ricordato, che fuoriescono dalle pronunce di Corte cost. 7 febbraio 2000 n. 37 e 16 febbraio 2022 n. 59, con le quali la Corte costituzionale ha sancito che la nostra Costituzione “*non contiene alcun principio che imponga o al contrario precluda la configurazione di una carriera unica o di carriere separate fra i magistrati addetti rispettivamente alle funzioni giudicanti e a quelle requirenti*”, poiché le questioni qui considerate non attengono a ciò, e su esse nessun precedente della Corte costituzionale sussiste.

3. Dunque, mi sembra che la questione consenta quanto meno un dibattito; e in questo dibattito deve essere posta, sempre a mio sommo parere, la questione consequenziale, che è quella in base alla quale, se è vero che esistono dei limiti alle revisioni costituzionali, deve parimenti pur esservi un modo per imporre il rispetto di questi limiti, ovvero devono esservi degli strumenti affinché il Parlamento non attui riforme che cadano sui *principi supremi* della Costituzione.

Ed infatti, ove si escludesse ogni controllo sui limiti di revisione costituzionale, lì allora a niente servirebbe l'orientamento della stessa Corte costituzionale secondo il quale i *principi supremi e fondanti* della Repubblica non possono essere modificati.

E direi parimenti che la verifica del rispetto dei limiti non possa che spettare alla stessa Corte costituzionale, e in via preventiva e non successiva, in quanto una volta terminato l'*iter* di riforma costituzionale, la nuova legge costituzionale con difficoltà potrebbe essere rimessa alla Corte costituzionale, considerato che alla stessa possono rimettersi le leggi ordinarie o gli atti aventi forza di legge (artt. 134 e 136 Cost.) ma non già le leggi costituzionali.

4. Dobbiamo a questo punto svolgere lo sguardo al referendum.

La legge che disciplina i referendum è quella del 25 maggio 1970 n. 352.

La suddetta legge regola, tuttavia, unitamente, sia il referendum previsto dall'art. 75 Cost. che quello previsto dall'art. 138 Cost. - che è quello che oggi ci riguarda - e per entrambi i referendum la legge prevede il vaglio di ammissibilità da parte dell'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione; si tratta, però, di un controllo limitato alla regolarità formale dei voti e delle firme, controllo eguale, sotto questo profilo, sia che il referendum discenda dall'art. 75 Cost. sia che discenda dall'art. 138 Cost.

Invece, solo per il referendum previsto dall'art. 75 Cost., è necessario anche il vaglio preventivo della Corte costituzionale ai sensi dell'art. 33 di quella legge, che non è necessario per il referendum dell'art. 138 Cost.

Questa differenza - controllo preventivo della Corte costituzionale sui referendum *ex art.* 75 Cost. e nessun controllo preventivo della Corte costituzionale sui referendum *ex art.* 138 - si giustifica perché la

giurisprudenza costituzionale che ha elaborato i c.d. controlimiti è del 1988, quindi successiva alla legge 352 del 1970; prima di tale orientamento poteva sostenersi, come infatti sosteneva la dottrina costituzionalista, che il diverso trattamento dei referendum di cui agli artt. 75 Cost e 138 Cost. era, *nel primo caso* dato dall'esigenza di verificare la sussistenza dei presupposti dell'art. 75 Cost., e *nel secondo caso*, tutto al contrario, dall'inesistenza di presupposti preliminari da dover verificare, anche perché referendum avente ad oggetto direttamente una riforma costituzionale.

Ma è chiaro che questa giustificazione non ha più alcuna forza nel momento in cui, dopo il 1988, la stessa Corte costituzionale ha riconosciuto che non tutto può essere oggetto di modifica costituzionale, e che quindi sussistono, nel nostro ordinamento, dei limiti al potere del Parlamento di modificare la Costituzione.

È ovvio che, se così è, anche il referendum di cui all'art. 138 Cost. ha allora la necessità di passare al vaglio preliminare della Corte costituzionale.

5. Ma come può essere investita la Corte costituzionale del vaglio preventivo di un referendum *ex art. 138 Cost.* al fine di verificare se la riforma oggetto di referendum rispetta i c.d. *principi supremi*?

Ovviamente, non sussistono precedenti in materia, e ciò fa sì che ogni deduzione possa apparire meramente esplorativa.

Ma se è vero che il Parlamento non può modificare la Costituzione nei suoi *principi supremi*, la Corte costituzionale non può non avere il potere di controllare ciò; e i meccanismi per consentire una simile verifica preliminare a mio parere infatti sussistono, ed esattamente:

- a) la L. 352/1970, nei suoi artt. 4 e 33, dovrebbe essere considerata incostituzionale per contrasto con gli artt. 1, 3, 138, 139 Cost. nella parte in cui per il referendum di cui all'art. 138 cost., a differenza di quello previsto dall'art. 75 cost., non prevede il vaglio preventivo della Corte costituzionale;
- b) e la questione di costituzionalità potrebbe essere rimessa direttamente dall'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione; detto Ufficio, infatti, è già stato considerato legittimato a sollevare questioni di legittimità costituzionale (v.: *"l'Ufficio centrale per il referendum è legittimato a sollevare questioni incidentali di costituzionalità innanzi alla Corte Costituzionale (ex plurimis: Corte Costituzionale, sentenza 17 ottobre 2011 n. 278"* citato da TAR Lazio, 20 ottobre 2016 n. 10445); v. anche Corte cost. ordinanza 27 marzo 2018, n. 63, per la quale *"l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione, legittimato a sollevare questioni di legittimità costituzionale"*.

6. Si replicherà che l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione ha già deciso l'ammissibilità del referendum con ordinanza UCR del 18 novembre 2025; ma si è trattato, va ricordato, di una decisione assunta sulla base di soli controlli formali, e quindi si tratta di una decisione che non esclude, o non dovrebbe escludere, la possibilità, parimenti, dello stesso ufficio, di sollevare una questione che non è stata ricompresa in detta decisione; soprattutto nel momento presente, nel quale l'Ufficio centrale per il referendum dovrà di nuovo pronunciarsi a seguito della raccolta delle 500.000 firme.

Che sia un percorso nuovo e difficile, e fors'anche del tutto improbabile, non v'è dubbio; che sia però una strada legale immaginabile, pure non v'è dubbio.

In questo caso la Corte costituzionale dovrebbe esaminare:

- a) se gli artt. 4 e 33 della L. 352/1970 sono o meno incostituzionali per contrasto con gli artt. 1, 3, 138, 139 Cost. nella parte in cui per il referendum di cui all'art. 138 cost., a differenza di quello previsto dall'art. 75 cost., non prevede il vaglio preventivo della Corte costituzionale;
- b) se la riforma costituzionale in Gazzetta Ufficiale 30 ottobre 2025 n. 253 violi o meno taluni *principi supremi e fondanti* della nostra Carta costituzionale;
- c) e se la risposta dovesse essere positiva ad entrambe le questioni, la Corte costituzionale dovrebbe a mio parere avere il potere di dichiarare incostituzionali *ex art. 139 Cost.* le modificazioni della Costituzione cadenti su *principi supremi e fondanti* contenute nella riforma, con conseguente inammissibilità del referendum sulle modifiche costituzionali che non possono avere corso.

7. Ripeto: credo, quanto meno, che un dibattito sia necessario.

E se la soluzione procedurale qui indicata non piace, se ne trovi un'altra; quello che è dovuto è assicurare il principio, lo si ripete ancora, per il quale: *“La Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale”*; e ciò anche per il futuro, e/o se si vuole anche oltre il caso che oggi ci riguarda, ovvero non solo con riferimento alla riforma di cui 30 ottobre 2025 n. 253.

È, se si vuole, una questione più generale.