



## **DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE**

**d'iniziativa del senatore BUEMI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 20 NOVEMBRE 2013**

Disposizioni per la revisione delle norme costituzionali sul potere giudiziario

ONOREVOLI SENATORI. - L'approccio alla riforma dell'amministrazione della giustizia, che ispira la presente proposta di revisione costituzionale, muove da due priorità che si intende contemperare: da un lato, quella che si ricava dal noto aforisma di Jeremy Bentham «*Justice delayed is justice denied*» e che, purtroppo, trova conferma nell'elevatissimo numero di condanne del nostro Paese da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo per eccessiva durata dei processi; dall'altro lato, l'attenzione verso la tutela della persona e del cittadino nei confronti di chi esercita poteri coercitivi, cioè quella che a buon diritto è stata definita la linea del «garantismo». Che essa si indirizzi, nel nostro Paese, soprattutto verso l'amministrazione della giustizia, invece che verso l'esercizio del potere e della forza dipendente dall'esecutivo, non è il frutto di una scelta dei proponenti del disegno di legge, che riconoscono la funzione sociale della magistratura (nel dirimere le controversie e nell'accertare la verità, anche in funzione dell'applicazione rigorosa delle sanzioni previste dalla legge ai responsabili di comportamenti antisociali): piuttosto, ciò deriva dal modo in cui, nei decenni del secolo scorso, s'è andata atteggiando la costellazione del potere in Italia, recidendo ogni nesso di responsabilità - ma, ancor prima, di razionalità - nella divisione dei poteri pubblici, tra i soggetti istituzionalmente vocati ad esercitare la supremazia nei confronti dei cittadini di una moderna democrazia.

L'approccio cui ci ispiriamo coglie nel liberalsocialismo la profondissima istanza, attuale oggi come agli esordi dell'evo moderno, di difendere la persona dai soprusi, che possono nascondersi dietro l'esercizio

del potere statale o amministrativo esattamente come possono allignare nelle relazioni tra privati: l'essere investiti di un ruolo pubblico non esclude che lo si possa esercitare in guisa illegittima o illegale, per cui l'ordinamento costituzionale deve apprestare «controveleni» come previsto dai teorici del liberalismo politico (Constant, Stuart Mill) e della democrazia (Tocqueville). Il contributo che la riflessione socialista offre è il metodo di indagine sociologico (Marx, Weber), che consente di andare al di là delle formule giuridiche per apprezzare il reale punto di caduta dei rapporti di forza in ogni società contemporanea. Ecco perché la nostra proposta non discende da astratte considerazioni di ordine etico o filosofico, ma da un'attenta analisi del modo in cui s'è sviluppato, nel nostro Paese, il rapporto tra Stato-persona e Stato-ordinamento. Nella tesi secondo cui un eccesso di indipendenza, soprattutto a favore di una magistratura organizzata burocraticamente, finisce con il danneggiare l'efficienza e la responsabilità dell'agire nell'amministrazione della giustizia (cfr., ad esempio, Di Federico, *L'indipendenza del pubblico ministero e il principio democratico della responsabilità in Italia: l'analisi di un caso deviante in prospettiva comparata*, Relazione presentata, a nome della *International Society of Social Defence*, nell'ambito del IX Congresso dell'O.N.U. su «La prevenzione del crimine e il trattamento dei colpevoli», Cairo, maggio 1995, pubblicata in *Riv. il. dir. proc. pen.*, 1998, pp. 230 ss.; Id., *L'indipendenza della magistratura in Italia: una valutazione critica in chiave comparata*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2002, pp. 99 ss.). Ci pare secondario il problema delle guarentigie che

oramai, stanti anche le raccomandazioni ripetute del Consiglio d'Europa, segue dei percorsi piuttosto standardizzati. Piuttosto, la chiave appare proprio in quell'assimilazione di un certo modello di magistratura al ceto burocratizzato studiato da Max Weber, assimilazione che si riferisce al modello continentale dell'assunzione per concorso.

È un modello alternativo a quello anglosassone, che invece vede un peso della tradizione assai significativo e un'organizzazione non burocratica e orizzontale della magistratura, che favoriscono l'esercizio indipendente della funzione (cfr. Pizzorusso, *Sistemi giuridici comparati*, Milano, Giuffrè, 1998, p. 216). Che si tratti di nomine da parte dell'Esecutivo anche sulla base della loro appartenenza partitica, o invece di giudici eletti (alcuni giudici statali USA e Paesi di *Common law*), in quel modello alternativo la componente di «politicità» della selezione dei giudici è elevata: ma il rispetto per l'indipendenza del potere giudiziario è assicurato sia da una cultura e da una tradizione secolari sia dall'assenza di una carriera all'interno del corpo giudiziario, ma anche da una serie di strumenti legislativi assai efficaci, come il reato di «disprezzo della Corte» (*contempt of Court*), molto frequentemente utilizzato, e come il principio dell'*adversary system* (che fa dipendere lo sviluppo della causa dagli avvocati delle parti, assai più che da un magistrato legato al principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato).

È chiaro che la nostra tradizione giuridica è irriducibile a quel sistema, che ha una ricaduta di classe assai elevata: stanti i problemi della durata e dei costi del giudizio, anche lì - del resto - si va propugnando l'accrescimento dei poteri officiosi del giudice di gestione del processo. Ma - nonostante le recenti evoluzioni del modello britannico verso uno *standard* europeo di tipo intermedio (*Human Rights Act* del 1998, abolizione del *Lord Chancellor* e dei *Law Lords* della Camera alta) - quel sistema ha

in sé i controveleni per un abuso del potere: il fortissimo radicamento territoriale del giudice ne previene possibili «schieramenti di corpo», mentre la necessità che la pubblica amministrazione - dipendente dagli esecutivi nazionale e locali - consegua la «clausola di esecutività» da parte del magistrato lo rende un soggetto rispettato, sia nelle determinazioni assunte sia nella destinazione delle risorse di bilancio. In altri termini, essendo tutte le parti a pari livello dinanzi a chi è chiamato a condurre la *judicial review*, la separazione delle carriere tra organo requirente ed organo giudicante è un portato della terzietà della magistratura giudicante e dell'assoluta incontrollabilità degli esiti delle sue determinazioni: se noi garantisti stesso in Inghilterra o negli Stati Uniti non ci porremmo il problema di delimitare da possibili straripamenti l'ambito della magistratura, ma semmai di rafforzarne l'incisività nei confronti dei poteri, pubblici o privati. In quei paesi, si ricorre al giudice più come un difensore dei singoli contro la supremazia del potere (invocando, contro i suoi soprusi, la *rule of law*), che come un potere adespota o irresponsabile.

Sia pure con le peculiarità nazionali del caso, il nostro ordinamento giudiziario si richiama al modello vigente nei Paesi di cultura giuridica cosiddetta «continentale»: ma in Germania la pur radicatissima indipendenza dell'organo giudicante - gelosamente custodita (v. la giurisprudenza costituzionale di Karlsruhe sull'articolo 97 della legge fondamentale della Repubblica federale tedesca secondo cui «*i giudici sono indipendenti e soggetti soltanto alla legge*») - non osta ad una strutturazione tutto sommato flebile della funzione giurisdizionale, che risente di una serie di «filtri» in entrata, a partire dal conferimento dell'azione penale ad un soggetto esterno, parte della pubblica amministrazione. Anche dove non vige la separazione delle carriere, il pubblico ministero - per esempio in Francia - funzionalmente è collocato alle dipendenze dell'Esecutivo. Il

condizionamento della funzione giurisdizionale, che ne consegue, da un lato giustifica la più fragile strutturazione degli uffici giudiziari giudicanti (il cui «braccio operativo» è la Procura), dall'altro lato è compensata dalla professionalità dei giudici (garantita dal rigore del percorso formativo ben migliore del nostro) e dalla disciplina processuale: proprio perché strutturalmente di tipo officioso o inquisitorio, essa vede la fase dell'udienza dibattimentale come un momento isolato, in cui affiora sopra il pelo dell'acqua soltanto una parte di ciò che è stato compiuto dai soggetti investiti della potestà inquirente. Sulla posizione assunta dal pubblico ministero nei vari ordinamenti continentali, la dottrina distingue a seconda che sia parte integrante dell'ordine giudiziario ovvero considerato come funzionario dell'amministrazione statale (v. G. Morbidelli, *Diritto costituzionale italiano e comparato*, Bologna, 1995, 577 ss.). Ma ciò che appare come comun denominatore è la necessità – di ordine costituzionale perché attinente all'assetto dei poteri pubblici – che un ceto burocratico così specializzato trovi nel suo statuto meccanismi atti a prevenirne straripamenti di competenze: poiché in uno Stato di diritto i giudici, in sede di contenzioso, sarebbero gli stessi magistrati, questi meccanismi passano per il controllo di altre funzioni – in primo luogo, quella requirente – nonché per un sistema di rigorosa prevenzione dei conflitti di interessi, ad esempio inibendo con assai maggior rigore la partecipazione alle competizioni elettorali di coloro che non abbandonano irrevocabilmente il potere giurisdizionale prima della presentazione delle liste (v. novella all'articolo 106 Cost.).

Alla luce di un'analisi comparata vale la pena di osservare come, nel modello continentale, venga privilegiata la tendenza ad operare una netta separazione tra le carriere di magistrato giudicante e requirente. Sebbene seguendo logiche sensibilmente differenti (con riferimento all'assetto della magistratura francese caratterizzata soprattutto

dall'assenza di un principio costituzionale che garantisca l'indipendenza del p.m. dal potere esecutivo cfr. A. Pizzorusso, *Sistemi giuridici comparati*, Milano 1995, 210 ss.) siffatta linea è seguita in Francia, in Germania, in Spagna e in Portogallo. La Costituzione francese (art. 65) in proposito provvede a differenziare i due ruoli anche mediante l'istituzione di due sezioni distinte (per composizione e funzioni) del Consiglio Superiore della Magistratura, competenti l'una per le questioni relative ai giudici, l'altra per quelle inerenti ai magistrati del p.m. Le disposizioni contenute nell'art. 221 della Costituzione portoghese prevedono che «il Pubblico ministero gode di uno statuto proprio e di autonomia, nei termini stabiliti dalla legge» e che alla Procura Generale della Repubblica spettano i provvedimenti di nomina, trasferimento e promozione e l'esercizio dell'azione disciplinare nei confronti degli agenti del Pubblico ministero. Simmetricamente l'art. 217, 1° comma sancisce che i «giudici dei tribunali giudiziari formano un corpo unico e sono retti da un unico statuto»; analoga è la scelta compiuta dalla Costituzione spagnola (v. in particolare le previsioni contenute negli articoli 117 e 124).

Con una pubblica amministrazione dotata del potere di supremazia (per la differenza con la Gran Bretagna in ordine all'auto-imperatività dell'atto amministrativo francese o tedesco, v. la pronuncia della Corte europea dei diritti dell'uomo 10 marzo 2004 sul caso *Senator Lines*), è chiaro che il garantista, anche in questo modello di amministrazione della giustizia, trova nella magistratura un difensore assai più che un nemico: davanti ad un'espropriazione, ad un rinvio a giudizio motivato politicamente o ad un'operazione ardita sul flottante di borsa, il cittadino trova nel magistrato giudicante la tutela che gli deriva dal suo buon diritto.

Ma nel nostro Paese, da chi il cittadino chiede tutela? Chi minaccia la prevedibilità della sanzione, la certezza del diritto, l'indeffettibilità dell'interpretazione della norma?

La pubblica amministrazione rifugge dal dibattito pubblico ed impone le sue decisioni, dotate di imperatività, come un qualsiasi brigante di strada: all'improvviso, con la logica del fatto compiuto, perché teme che la prima coalizione di interessi locali ne possa impedire l'attuazione ottenendo una sospensiva dal TAR più vicino. Ciò perché l'amministratore pubblico si adegua ai rapporti di forza interni alla società in cui vive, i quali registrano un pericoloso scollamento tra Paese legale e Paese reale, nel quale l'unica logica che si afferma è la legge del più forte. Il fatto che l'amministrazione della giustizia sia relegata, quanto a risorse materiali ed umane, ad una situazione di grave sottodimensionamento, è indicativo di un'incuria dello Stato-persona per le sorti degli organi investiti dell'affermazione dello Stato-ordinamento: se il Lord Cancelliere nell'Inghilterra dell'Ottocento era (anche) una garanzia che in sede di bilancio dello Stato si riconoscesse, in termini di stanziamenti, l'importanza della funzione giudiziaria, l'attuale natura «adespota» dell'apparato magistratuale si traduce in una pericolosa sottovalutazione dei mezzi necessari a conseguire i fini di giustizia, con gli effetti di disservizio più volte denunciati dalla stampa (v. R. Ormanni, *Legalità differenziata*, in *Golem informazione*, 15 novembre 2013).

Si tratta di una giustizia che arriva tardi e male ad incidere nella realtà circostante, talvolta senza neppure dare la certezza di una decisione equanime; la discrezionalità giudiziaria – cioè il potere conferito al giudice di scegliere tra due o più alternative, ognuna conforme alla legge – richiede una strutturazione della funzione meno puntiforme dell'attuale, dove la funzione di nomofilachia è tardiva, eventuale e, tutto sommato, poco incisiva sulle condotte future dei singoli magistrati: «la fiducia pubblica non è data per presupposta», ma va conseguita mediante la *fairness* del sistema (Aharon Barak, *La natura della discrezionalità giudiziaria e il suo significato per l'amministrazione della*

*giustizia*, trad. di Federica Resta, in *Politica del diritto*, XXXIV, n. 1, marzo 2003).

In compenso, l'amministrazione che presiede alla pubblica sicurezza ed all'ordine pubblico è sottoposta alla rigida subordinazione funzionale alla magistratura requirente, la quale esercita poteri coercitivi di vastità pari a quelli dei colleghi continentali; nessuna forma di coordinamento, di funzionalizzazione o di standardizzazione dell'esercizio dell'azione penale può aver luogo, neppure indirettamente, perché da noi non opera nessuno di quei meccanismi che controbilanciano questo enorme potere in Francia o in Germania. Dinanzi ad essa, però, la funzione giudicante ha mantenuto la natura flebile che aveva in quegli ordinamenti: una strutturazione ottocentesca, di uffici talvolta non permanenti (quando non costituiti *ad hoc*), privi della cognizione del fascicolo nella sua interezza ed anzi spesso oggetto della prospettiva falsata di un momento di evidenza pubblica tardivo, incompleto o vistosamente ratificatorio di intese assunte fuori dall'udienza, di ratifica dei rapporti di forza tra le parti processuali.

Lo spirito corporativo della magistratura è esaltato dall'esistenza di un organo di autogoverno che non solo non influisce credibilmente sull'attuazione della normativa disciplinare o deontologica, ma sottopone anche le progressioni di carriera a logiche di schieramento e di conventicola. In altri termini, abbiamo il peggio del sistema continentale (una magistratura requirente onnipotente, anche quando si relaziona con la giudicante per l'emissione delle misure cautelari, nel quadro di una corporazione autogestita) ed il peggio del sistema anglosassone (un'amministrazione della giustizia avulsa dal contesto delle politiche pubbliche nazionali); ciò è aggravato, addirittura, dall'esistenza di statuti differenti tra varie magistrature, con un riparto tra fori ordinari e fori speciali che costituisce un alibi per non uniformare prassi, guarentigie ed addirittura incompatibilità, deontologia e disciplina.



È evidente che, per conseguire nel nostro Paese una razionalizzazione del ruolo della giustizia nelle politiche pubbliche, occorre incidere su alcune disposizioni di ordine costituzionale che, per come sono state sinora interpretate, hanno reso impossibile qualsiasi riforma in questo campo. È altrettanto chiaro che quelle stesse disposizioni sono il frutto della volontà del Costituente del 1948 di sormontare una situazione di classe, presente nel ceto magistratuale ereditato dal fascismo e dall'Italia liberale, che proprio grazie al cinquantennio repubblicano è successivamente, e fortunatamente, venuta meno. Prendere il buono da ciò che è avvenuto, nel metodo di selezioni dei giudici e nella loro indipendenza di giudizio, non è affatto abdicare all'esigenza garantista: tutt'altro. Se i «pretori d'assalto» degli anni Settanta vestono oggi l'ermellino in Cassazione, alcune esigenze anti-gerarchiche sono sicuramente venute meno: la distinzione dei giudici «solo per funzioni» può quindi essere declinata in guisa da non pregiudicare una maggiore standardizzazione dell'interpretazione della legge, trasformando il magistrato presente sul territorio da impareggiabile artigiano, cesellatore di pezzi unici, in gestore razionalizzato della risposta pubblica alla massa delle cause, con cui la cittadinanza più conflittuale d'Europa investe il sistema giustizia.

Già il Costituente aveva tracciato la distinzione tra i ruoli di giudice e pubblico ministero, esigendone la separazione – secondo la previsione dell'articolo 107, 3° comma – per diversità di funzioni; l'articolo 107, 3° comma costituisce, infatti, da tale prospettiva, «l'elemento di qualificazione di tutto il sistema» (F. Bonifacio-G. Giacobbe, *Commento sub art. 107*, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, Bologna-Roma 1986, 162). Ma la disposizione ivi contenuta era stata letta anche come un vincolo negativo per il legislatore, che non potrebbe utilizzare altro criterio di qualificazione fra tutti gli appartenenti all'ordine giu-

diziario se non quello della funzione esercitata, escludendo ad esempio quello gerarchico. Si tratta di una strutturazione di tipo puntiforme che, se ha un senso nel sistema anglosassone, lo ha assai meno in quello continentale, quando il prodotto dell'attività giurisdizionale deve attenersi a criteri di interpretazioni uniformi della legge scritta; peraltro, anche nel *Common law* si è sentita da tempo l'esigenza di consacrare positivamente il vincolo dello *stare decisis* (il cui enunciato essenziale prevede che le corti inferiori si considerino vincolate dalle decisioni di quelle superiori: v. le riforme dell'amministrazione della giustizia introdotte dai *Judicature Acts* 1873-1875, con cui in Inghilterra si introdusse un sistema di corti organizzato in modo rigoroso e gerarchico). Né il rafforzamento della nomofilachia – qui proposto con la novella all'articolo 108 della Costituzione – comporta il ritorno di impossibili gerarchie nella selezione e nella carriera del magistrato (giustamente stigmatizzato da Guarnieri – Pederzoli, *La magistratura nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 2002, p. 138, secondo cui l'assetto della magistratura nei regimi autoritari della penisola iberica sopravvissuti alla seconda guerra mondiale – non molto discostantesi da quello dell'Italia fascista – implicava che «in tutti questi regimi, pur con qualche variazione, la magistratura gode di alcune, limitate garanzie di indipendenza. Infatti, di solito il regime si limita a influenzare la nomina dei magistrati di grado più elevato cui poi affida la gestione del corpo»).

La struttura del potere giurisdizionale che qui si propone, con la novella sostitutiva dell'articolo 101 della Costituzione, è proprio quella che da un lato unifica il ceto magistratuale in un unico corpo (ripartito per competenze specializzate in civile, penale, amministrativo, militare e contabile), e dall'altro lato lo distingue per funzioni in una modalità duplice: sotto il profilo della posizione processuale (dove il rito lo prevede)

le funzioni requirenti e quelle giudicanti; sotto un diverso profilo, quello dello stadio o fase processuale di cui si porta la responsabilità. In tal guisa si opera la specificazione del generale principio della divisione delle sfere di competenze, come corollario della garanzia dei diritti. Il valore della separazione dei poteri non ne viene intaccato, ma la sua proclamazione, attualmente sancita nell'articolo 104, è giustapposta alla struttura così delineata nel nuovo articolo 101, con il precipuo significato di segnalare l'esigenza di rendere effettivamente autonoma e indipendente la magistratura da ogni altro potere, imprescindibile premessa per garantire un assetto democratico dell'ordinamento giuridico. Al di fuori di tale principio, che costituisce, al contempo, nucleo forte e misura di apprezzamento di qualsiasi proposta di riforma, si è inteso lasciare aperta alla legge ordinaria la via per una disciplina delle carriere dei magistrati di procura e dei giudici.

Il cammino verso un tipo di processo accusatorio pare ancora incompleto, nonostante il codice di procedura penale Pisapia-Vassalli abbia statuito che le parti ed il giudice acquistano un ruolo proprio e preciso, distinto tra loro. Già alla sua entrata in vigore fu notato come fosse del tutto inconciliabile con qualsiasi modello processuale accusatorio la struttura del p.m. nel nostro ordinamento, «con la contiguità tra accusatore e giudice, nello stesso ordine e nella stessa carriera, con ruoli intercambiabili tra magistrati requirenti e giudicanti; nonché l'esclusività ed obbligatorietà della promozione del processo da parte di un unico organo onnipotente, insindacabile all'interno della magistratura, o dall'esterno, da parte del Ministro della Giustizia e del Parlamento» (N.F. Palma, *La personalizzazione della funzione d'accusa nel codice del 1988*, in *La giust. pen.*, 1989, 77). Anche coloro che prendevano atto del fatto che al momento «il pubblico ministero ed il giudice continuano ad integrare la medesima carriera della magi-

stratura» (G. Neppi Modona, *La divisione delle carriere*, in *La Magistratura*, 1995, XI e XIV) concludevano per la necessità di apprestare una normativa che assicurasse una spiccata autonomia dei due ruoli, sia per accertare le attitudini professionali, sia per garantire un «distacco temporale e geografico» nell'espletamento delle funzioni giudicanti e requirenti. La necessità di tenere ben distinte, nell'assetto dell'ordine giudiziario, le funzioni d'indagine da quelle giurisdizionali - e, pertanto, di «singolarizzare» il ruolo del «giudice» propriamente detto, affidando tale funzione a magistrati dotati della necessaria esperienza e rendendo meno frequenti, soprattutto nei gradi elevati della carriera, i passaggi dalle funzioni requirenti a quelle giudicanti e viceversa - è stata riconosciuta solo di recente, grazie alle importanti modifiche legislative operate su impulso del Ministro della giustizia nella XV legislatura ed in Parlamento grazie all'apporto, tra gli altri, del senatore Manzione. Non si può però dire che questa finalità sia stata conseguita appieno, né in modo realmente efficace.

Si impone pertanto una rivisitazione delle due funzioni, che qui si propone con apposite e differenti novelle dell'articolo 102 e dell'articolo 103 della Costituzione: il primo statuisce l'obbligo di terzietà e di imparzialità del magistrato della funzione giudicante; il secondo stabilisce l'autonomia del magistrato della funzione requirente, nella piena costituzionalizzazione del principio di parità delle parti nel processo.

In tal modo la presente proposta - pur nell'originalità delle soluzioni avanzate - intende ispirarsi, in ordine alla determinazione delle modalità di incidenza della politica d'azione pubblica sull'amministrazione della giustizia, al Rapporto Truche del 10 luglio 1997: elaborato in Francia dalla Commissione di riflessione sulla giustizia (*Commission de réflexion sur la justice*), è il testo in cui si è data la più moderna applicazione alla giustizia della scienza dell'amministra-

zione. In esso le relazioni tra esecutivo ed amministrazione della giustizia vengono analizzate muovendo dalla definizione del concetto di politica d'azione pubblica (*politique d'action publique*), intesa come l'insieme delle condizioni alle quali deve essere garantita l'applicazione della legge da parte di molteplici autorità dello Stato operanti in maniera coordinata, tenuto conto delle contingenze storiche e nel rispetto del principio di eguaglianza tra i cittadini. In quel sistema di diritto continentale, è compito del Ministro della giustizia tradurre in circolari, a nome dell'intero Governo, le priorità perseguite dallo Stato in considerazione dell'evoluzione dei fenomeni criminosi e delle condizioni economiche e sociali. Il Ministro della giustizia francese si fa tramite presso gli uffici delle procure (*parquet*) di esplicitare con istruzioni scritte, pubblicate sul *Journal Officiel*, il significato e le finalità perseguite dalle leggi; le priorità da assegnare all'applicazione di determinate leggi in rapporto a determinate categorie di reati; l'opportunità di rinunciare in determinate circostanze (rischio di gravi turbamenti all'ordine pubblico; avanzata fase di approvazione di norme abrogatrici di fattispecie penali vigenti) all'esercizio dell'azione penale; le modalità per assicurare l'armonizzazione delle procedure ed il loro raggruppamento per categorie omogenee di reati. Spetta poi ai procuratori generali presso le corti d'appello di assicurare l'applicazione della politica di azione pubblica nell'ambito delle circoscrizioni, tenuto conto delle specifiche situazioni locali, e di indirizzare opportune direttive ai procuratori della Repubblica ed ai sostituti, valorizzando il metodo delle riunioni. Il rapporto dichiara anche che occorre tendere ad una progressiva uniformazione delle circoscrizioni delle corti d'appello con l'ambito territoriale regionale; l'organizzazione della giustizia sul territorio deve tener conto delle esigenze peculiari delle comunità locali, anche in maniera da assicurare il più possibile la vicinanza spaziale

del servizio rispetto all'utente o, comunque, l'efficienza dei mezzi di comunicazione. Il Ministro della giustizia deve infine presentare annualmente al Parlamento un rapporto sull'attuazione della politica di azione pubblica, elaborato con il contributo dei procuratori generali.

Certo, già oggi in Francia il pubblico ministero, quale organo di accusa, valuta con piena discrezionalità le notizie relative alla commissione dei reati; egli riceve le querele e le denunce e stabilisce il seguito da darvi. Tale valutazione, che può risolversi nell'esercizio dell'azione penale, implica due successivi giudizi: un giudizio di legalità ed un giudizio di opportunità. A tal riguardo, il vigente codice di procedura penale dispone espressamente che il pubblico ministero apprezza il seguito da dare alle notizie di reato. Allorquando il pubblico ministero accerti la mancanza dei presupposti del processo o degli elementi costitutivi del reato o della sufficienza delle prove, ovvero ritenga che l'azione penale sia inopportuna, emana un provvedimento di archiviazione, che ha natura amministrativa ed è sottoposto a controllo giurisdizionale, potendo soltanto essere fatto oggetto di ricorso «gerarchico» al procuratore capo o al Ministro della giustizia. Se il pubblico ministero ritiene, al contrario, che siano soddisfatte tutte le condizioni di legge per l'esercizio dell'azione penale e che questa sia opportuna, investe il giudice del procedimento; per prassi, inoltre, il pubblico ministero francese si astiene dal perseguire reati lievi, allorquando la prova di questi si presenti particolarmente costosa e difficile.

La proposta qui avanzata, invece, si muove nel solco della specificità dell'ordinamento giurisdizionale, sviluppatosi negli scorsi decenni in Italia, razionalizzandolo: tuttavia, le condizioni di esercizio dell'azione penale sono presentate ed inquadrare nel contesto delle direttive di politica di azione pubblica, date da Ministro e Parlamento sentito il CSM; ciò avviene, per



come è previsto dal nuovo articolo 112 Cost. novellato, in un regime di trasparenza, anche per consentire a chiunque di verificare che la decisione nel caso concreto non sia in contraddizione con i principi che governano la politica di azione pubblica e con l'eguaglianza di tutti i cittadini dinanzi alla legge.

Il magistrato come persona, carriera e status è dunque lo stesso, tutelato dall'indipendenza di cui al quarto comma del nuovo articolo 101, sia che svolga la funzione giudicante che quella requirente. Ma nell'esercizio delle due funzioni, la seconda si iscrive sotto la responsabilità del Ministro della giustizia e l'approvazione del Parlamento. L'ufficio di procura sarà composto da magistrati appartenenti allo stesso corpo dei giudici e soggetti ai loro stessi doveri, ma anche (a differenza di quanto previsto in Francia dall'ordinanza del 22 dicembre 1958) alla stessa garanzia di inamovibilità propria del magistrato in funzione giudicante. Sono però soggetti alla direzione ed al controllo dei superiori gerarchici, che possono proporre al Ministro della giustizia l'esercizio del potere di iniziativa di cui all'articolo 107, secondo comma Cost. in caso di illeciti disciplinari in considerazione degli obblighi che gli derivano dalla subordinazione gerarchica.

L'articolo 103, nel riconoscere l'autonomia del singolo magistrato requirente nella valutazione del caso concreto, intende consentire che, in udienza, il magistrato del pubblico ministero francese sviluppi liberamente le osservazioni orali che ritiene opportune nell'interesse della giustizia (sulla falsariga dell'articolo 33 del codice di procedura penale francese), senza che l'avvocazione del caso da parte del capo dell'ufficio comporti la nullità degli atti compiuti, ma fatta salva, ove ne ricorrano i presupposti, l'attivazione del procedimento disciplinare; nella riserva di legge di cui all'articolo 103, secondo comma, questa possibilità dovrebbe essere prevista anche in Italia (riconoscendo ad ogni magistrato del pubblico

ministero, accanto alla libertà di parola in udienza, anche la possibilità di chiedere l'esonero dalla trattazione del caso, allorché le direttive alle quali dovrebbe attenersi nella trattazione dello stesso contrastino con le sue convinzioni personali). Attualmente il procuratore della Repubblica è coadiuvato nelle indagini, tra gli altri, dagli agenti della polizia giudiziaria, i quali, tuttavia, non dipendono dal Ministero della giustizia per ciò che attiene al reclutamento, retribuzione, carriera e mezzi, bensì dal Ministero della difesa o degli interni; il procuratore sceglie, inoltre, il corpo di polizia al quale affidare le indagini. Al di là dell'istituzione nel 1982 del tribunale della libertà, si propone ora che la norma dell'articolo 109 disponga una più generale funzione di controllo della funzione giudicante sull'esercizio della funzione requirente, con il quale, in prospettiva, va conseguito un rafforzamento dei mezzi di tutela dell'individuo (al di là delle attuali asfittiche misure di indennizzo per l'errore giudiziario), in particolare:

a) attraverso le inserzioni, le rettificazioni ed i comunicati diffusi, per ordine del giudice, a mezzo stampa, al fine di far cessare le violazioni alla presunzione di non colpevolezza; l'uso di tale strumento dovrebbe essere esteso anche alle fasi che precedono l'apertura di una procedura in senso stretto e dovrebbe essere riconosciuto anche alle persone giuridiche;

b) con il controllo più rigoroso dei «colloqui investigativi», imponendo, anche laddove il pm non ritenga che sussistano elementi sufficienti per l'apertura di un'indagine formale a carico di un soggetto, di ascoltare quest'ultimo in qualità di testimone con l'assistenza di un avvocato avente accesso al fascicolo processuale;

c) con la possibilità di chiamare il difensore ad intervenire sin dalla prima ora del fermo di polizia e sia conseguentemente informato della natura del reato per il quale si procede;

d) con il controllo «dall'interno» dell'indagine sulla necessità che i magistrati requirenti e, più in generale, tutti gli investigatori mantengano il segreto nelle indagini, al fine di meglio tutelare il principio della presunzione di non colpevolezza;

e) affidandogli la responsabilità di fornire un flusso di informazioni imparziali e «garantite» relativamente agli affari giudiziari trattati, secondo un codice del trattamento mediatico degli affari giudiziari che non risenta della natura di parte propria degli uffici requirenti.

Per il Consiglio superiore della magistratura, non si ritiene qui importabile il modello francese (dove il CSM è diviso in due formazioni, una per i magistrati giudicanti, l'altra per i magistrati del pubblico ministero); piuttosto, ci pare un portato dell'unificazione delle magistrature, in un unico potere giurisdizionale, che organo di autogoverno sia unico e che tutti i magistrati che oggi si definiscono ordinari o speciali concorrano all'elezione dei componenti di spetanza togata. A proposito dei poteri e dell'organizzazione del Consiglio superiore della magistratura, si propone che restino quelli attuali, ad eccezione del disciplinare e del paradisciplinare: il primo va conferito direttamente ad un organo terzo, che qui si identifica nella Corte costituzionale; il secondo resta in capo al CSM, ma sottraendolo alle vie d'impugnazione attuali (attualmente defatigatorie, perché percorrono l'intera verticale della giustizia amministrativa) e conferendole anch'esse al giudice costituzionale.

Sulle fattispecie di illecito disciplinare, si mantiene l'attuale riserva di legge interna all'ordinamento giudiziario; tuttavia, il diniego di giustizia è oggetto di un apposito obbligo di attivazione del procedimento disciplinare. A seguito del palliativo rappresentato dalla legge Pinto, l'eccessiva durata dei processi italiani ha dato luogo dal 1999 al 2006 a «sole» 923 condanne dello Stato italiano e

332 composizioni amichevoli (transazioni in buona parte per gli stessi motivi). Se pure la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ammesso che l'espedito di questa legge comportava il rinvio di tutto il contenzioso dinanzi alle Corti d'appello nazionali, essa non ha mancato comunque di pronunciare 17 condanne e 2 transazioni, nel solo 2006, contro l'Italia più volte convenuta dinanzi al consesso degli Stati europei. Ma il versante nazionale è ancor più sconcertante: nelle comunicazioni rese nel gennaio 2006 alla Camera dal Ministro della giustizia, è emerso che «le procedure previste dalla cosiddetta legge Pinto ( ... ) sono divenute esse stesse una fonte di sofferenza del sistema. Basti pensare che le 20.514 procedure d'indennizzo iscritte nel 2006 sono state il 14,43 per cento dell'intera sopravvenienza in materia civile dinanzi alle corti d'appello, e i dati tendenziali relativi al primo semestre del 2007 mostrano un ulteriore lieve incremento di questa percentuale». I dati a livello periferico sono ancor più preoccupanti: nel 2007 le corti di appello hanno emesso 5.014 decreti di accoglimento della domanda di equa riparazione per violazione del termine di ragionevole durata del processo, ai sensi della legge 24 marzo 2001, n. 89, con un consistente aumento (+1350) rispetto ai 3.664 emessi nel 2006. A tale incremento ha corrisposto nell'anno 2007 il giudizio in Cassazione su 4.959 procedure. Dinanzi a questa situazione, il Procuratore generale della Repubblica presso la Corte suprema di Cassazione, nel corso dell'Assemblea generale della Corte sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2007 (svoltasi ad inaugurazione dell'anno giudiziario, a Roma, il 25 gennaio 2008) non ha saputo far di meglio che lamentare il fatto che l'art. 5 della legge Pinto impone la comunicazione del decreto di accoglimento della domanda «ai titolari dell'azione disciplinare dei dipendenti pubblici comunque interessati al procedimento». Proprio qui casca l'asino: perché è inutile infor-

mare la Procura generale delle condanne per eccessiva durata? Perché secondo il Procuratore la violazione del principio convenzionale europeo, consacrato dall'articolo 6 CEDU, «non presuppone un comportamento colpevole dei magistrati». E se non lo presuppone disciplinarmente, figurarsi se lo può civilmente: ma questo va proprio in direzione opposta alla *ratio* del *referendum* del 1987. La conseguente legge n. 117 del 1988, nella sua complessa formulazione e nella sua ancor più complessa applicazione, dimostra come a gestire questa vicenda non possa essere chiamato il ceto che è oggetto del giudizio: in tutto i provvedimenti emessi dai tribunali, nel periodo 2003-2007, sono stati 189, e di questi solo 83 hanno accolto la domanda di risarcimento presentata, mentre in 21 casi la domanda è stata respinta e in altri 8 vizi di forma o altra natura hanno di fatto bloccato la richiesta. Meno della metà dei provvedimenti, quindi, ha visto un risarcimento pubblico. Ovviamente, la soluzione non è la riduzione dell'efficacia della legge, come adombrava quel PG, ma l'introduzione di un reale deterrente nei confronti dell'inerzia ed il lassismo di certi magistrati.

Ciò avviene: da un lato con la previsione dell'obbligo dell'azione disciplinare in caso di ritardo superiore al termine *standard* codificato dalla Corte europea o, in difetto, dal Ministro sentito il CSM; dall'altro lato, con un rafforzamento dei profili di responsabilità civile dei magistrati attraverso l'abbandono del sistema ottocentesco in cui la de-

terrenza dipende solo dalla censura verso l'atto abnorme e non verso l'autore di quell'atto. L'indipendenza dei giudici non è a rischio, l'abnormità è giudicata dalla stessa giurisprudenza, rafforzando il ruolo della Cassazione di custode dei precedenti e della loro vincolatività (articolo 108 Cost. come novellato): ma quando un giudice va contro la consolidata giurisprudenza del massimo grado di giudizio, e lo fa reiteratamente e pervicacemente, è impensabile che non possa esserne chiamato direttamente a risponderne civilmente dal soggetto che se ne assuma leso.

Infine, dall'unificazione delle magistrature discende una riformulazione della norma dell'articolo 113 sul riparto di giurisdizione. Esso diventa un mero riparto competenziale per materia, in cui il giudice civile ha competenza residuale sulla cognizione delle situazioni soggettive (ed esecuzione conseguente alle condanne), escluse le posizioni tutelate dalla legge col riconoscimento di competenza del magistrato amministrativo o contabile. Alla stessa stregua, la cognizione sulla fondatezza di accusa penale formulata nei confronti di un individuo, ai sensi dell'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché sull'accertamento dei reati, sulle relative misure cautelari e sull'esecuzione della pena, compete, in via ordinaria, all'ordine giudiziario penale, salva la deroga prevista per la magistratura militare.

**DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE**

---

## Art. 1.

1. L'articolo 101 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 101. - La giustizia è amministrata, in nome del popolo, dal potere giurisdizionale.

Il potere giurisdizionale è costituito:

a) dai magistrati che appartengono agli ordini giudiziari civile, penale, amministrativo, militare e contabile, secondo il riparto delle competenze per specializzazione di cui all'articolo 113;

b) nei casi e nei limiti di cui all'ultimo comma, dai cittadini che, nel rispetto dei requisiti di cui all'articolo 54, possono essere investiti della funzione giudicante o requirente.

Fatta salva la diversità delle funzioni giudicanti e requirenti, ai sensi degli articoli 102 e 103, i magistrati si distinguono tra loro soltanto in rapporto ai diversi stadi o gradi del procedimento cui sono preposti.

Gli appartenenti al potere giurisdizionale sono soggetti soltanto alla legge, che garantisce l'indipendenza dei magistrati di cui al secondo comma e degli estranei che partecipano all'amministrazione della giustizia ai sensi del quinto comma.

La legge regola i casi e le forme della partecipazione diretta del popolo all'amministrazione della giustizia».

## Art. 2.

1. L'articolo 102 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 102. - La funzione giudicante, con cui si decide secondo terzietà su ogni controversia che dà luogo a procedimento giuri-

sdizionale, è esercitata con imparzialità dai giudici istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario.

Non possono essere istituiti giudici straordinari o giudici speciali, né alcun componente del potere giurisdizionale può mai essere di nomina governativa. I magistrati appartenenti al Consiglio di Stato ed alla Corte dei conti, per il tempo in cui sono investiti dell'esercizio della funzione giudicante di cui all'articolo 113, secondo comma, non possono esercitare le funzioni ausiliarie o consultive di cui all'articolo 100.

Il giudice di cui al primo comma ha il dovere di concludere, mediante l'adozione di un provvedimento espresso, il procedimento giurisdizionale ovvero il subprocedimento giurisdizionale di sua competenza, sia che esso consegua obbligatoriamente ad una azione o istanza, sia che debba essere iniziato d'ufficio. Il Ministro della giustizia determina per ciascun tipo di procedimento o di subprocedimento giurisdizionale, in quanto non sia già direttamente disposto per legge, il termine entro cui esso deve concludersi, uniformandosi alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sul termine ragionevole di cui all'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 e ratificata ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 848. La determinazione di cui al precedente periodo è assunta previo parere del Consiglio superiore della magistratura».

### Art. 3.

1. L'articolo 103 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 103. - La funzione requirente, nei procedimenti giurisdizionali in cui è prevista dalla legge la presenza di un pubblico ministero e, comunque, nei processi di cui all'articolo 112, è svolta da magistrati di cui al



secondo comma dell'articolo 101, i quali la esercitano in modo autonomo.

Le norme sull'ordinamento giudiziario disciplinano l'organizzazione dell'ufficio del pubblico ministero.

La legge riconosce e garantisce la parità dei diritti alle parti all'interno del procedimento giurisdizionale».

#### Art. 4.

1. L'articolo 104 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 104. - Il Consiglio superiore della magistratura è presieduto dal Presidente della Repubblica.

Ne fanno parte di diritto il primo presidente e il procuratore generale della Corte di cassazione.

Gli altri componenti sono eletti:

a) per due terzi da tutti i magistrati che appartengono agli ordini giudiziari civile, penale, amministrativo, militare e contabile;

b) per un terzo dal Parlamento in seduta comune, che li sceglie per metà tra gli avvocati con almeno quindici anni di esercizio, su indicazione del Consiglio nazionale forense, e per metà tra professori ordinari di università di materie giuridiche.

Il Consiglio elegge un vicepresidente fra i componenti designati dal Parlamento.

I membri elettivi del Consiglio durano in carica quattro anni e non sono immediatamente rieleggibili.

Non possono, finché sono in carica, essere iscritti negli albi professionali, né far parte del Parlamento o di un Consiglio regionale».

#### Art. 5.

1. L'articolo 105 della Costituzione, è sostituito dal seguente:

«Art. 105. - Spettano al Consiglio superiore della magistratura, secondo le norme

dell'ordinamento giudiziario, esclusivamente le funzioni amministrative riguardanti le assunzioni, le assegnazioni, i trasferimenti e le promozioni nei riguardi dei giudici».

#### Art. 6.

1. All'articolo 106 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«L'ufficio di magistrato è incompatibile con qualunque altro ufficio, incarico e professione. Fermo il divieto per i magistrati di svolgere attività arbitrali e di essere destinati presso Ministeri o altre pubbliche amministrazioni o enti pubblici, la legge può stabilire i casi in cui ad essi possono essere temporaneamente conferiti, previo collocamento fuori ruolo, incarichi estranei alle loro funzioni. Possono partecipare alle competizioni elettorali solo se abbandonano irrevocabilmente il potere giurisdizionale prima della presentazione delle liste».

#### Art. 7.

1. L'articolo 107 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 107. - I magistrati di cui al secondo comma dell'articolo 101 sono inamovibili. Non possono essere dispensati o sospesi dal servizio né destinati ad altre sedi o funzioni se non in seguito a decisione del Consiglio superiore della magistratura, adottata o per i motivi e con le garanzie di difesa stabilite dall'ordinamento giudiziario o con il loro consenso. La decisione così assunta dal Consiglio superiore della magistratura è impugnabile soltanto ai sensi dell'articolo 134, secondo comma; non si applica la tutela prevista dall'articolo 113, secondo comma, lettera a).

Il Ministro della giustizia, secondo le modalità stabilite con la legge costituzionale di cui all'articolo 134, secondo comma, ha:

*a)* l'obbligo di promuovere dinanzi alla Corte costituzionale l'azione disciplinare verso i giudici, nei casi di violazione del dovere previsto dall'articolo 102, terzo comma;

*b)* facoltà di promuovere dinanzi alla Corte costituzionale l'azione disciplinare verso i magistrati, nei casi stabiliti dalla legge;

*c)* facoltà di impugnare dinanzi alla Corte costituzionale, per motivi di merito e di legittimità, le decisioni di cui al primo comma».

2. All'articolo 134 della Costituzione, dopo il primo comma, è aggiunto il seguente:

«Spettano alla Corte costituzionale, secondo le modalità stabilite con legge costituzionale, il giudizio volto ad infliggere provvedimenti disciplinari nei confronti dei magistrati, di cui alle lettere *a)* e *b)* del secondo comma dell'articolo 107, ed il giudizio sulle impugnazioni degli altri provvedimenti amministrativi assunti dal Consiglio superiore della magistratura, di cui al primo comma dell'articolo 107 della Costituzione».

3. All'articolo 137 della Costituzione, il terzo comma è sostituito dal seguente:

«Contro le decisioni della Corte costituzionale, rese ai sensi del primo e del secondo comma dell'articolo 134, non è ammessa alcuna forma di impugnazione».

#### Art. 8.

1. L'articolo 108 della Costituzione, è sostituito dal seguente:

«Art. 108. - Le norme sull'ordinamento giudiziario sono stabilite con legge. Esse sono uniche per i magistrati appartenenti a tutti gli ordini giudiziari di cui al secondo comma dell'articolo 101.

La Corte suprema di cassazione assicura l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge, nonché l'unità del diritto oggettivo nazionale, mediante le attribuzioni decisorie, conferitele dalla legge, in ordine ai giudizi che le sono sottoposti. Salvo il caso di ignoranza inevitabile, gli atti ed i provvedimenti dei magistrati, che nell'esercizio delle funzioni giudicanti, si discostino dall'interpretazione della legge, espressa ai sensi del primo periodo, legittimano la proposizione dell'azione risarcitoria secondo la disciplina ordinaria».

#### Art. 9.

1. L'articolo 109 della Costituzione, è sostituito dal seguente:

«Art. 109. - Il magistrato investito della funzione requirente dispone direttamente della polizia giudiziaria secondo quanto stabilito dalla legge, la quale contempla un controllo, sul rispetto dell'articolo 103, terzo comma, ad opera di uno o più magistrati investiti della funzione giudicante».

#### Art. 10.

1. All'articolo 111 della Costituzione, il settimo e l'ottavo comma sono sostituiti dai seguenti:

«Contro i provvedimenti sulla libertà personale, pronunciati da qualsiasi organo del potere giurisdizionale, è sempre ammesso ricorso in Cassazione per violazione di legge. Si può derogare a tale norma soltanto per le sentenze dei tribunali militari in tempo di guerra.

La legge stabilisce le condizioni e i limiti riguardanti il ricorso in Cassazione contro le sentenze e gli altri provvedimenti degli organi del potere giurisdizionale.

La legge può stabilire limiti ai mezzi di impugnazione delle sentenze di proscioglimento».

## Art. 11.

1. L'articolo 112 della Costituzione, è sostituito dal seguente:

«Art. 112. - Il Ministro della giustizia, sentiti il Consiglio superiore della magistratura e il Ministro dell'interno, propone al Parlamento ogni anno i criteri e le priorità al fine dell'esercizio dell'azione penale.

Il pubblico ministero esercita l'azione penale attenendosi ai criteri e alle priorità stabiliti dal Parlamento ai sensi del primo comma».

## Art. 12.

1. L'articolo 113 della Costituzione, è sostituito dal seguente:

«Art. 113. - Contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale. Tale tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti.

La cognizione giurisdizionale sulle situazioni giuridiche soggettive di chiunque invochi, in via contenziosa, tutela ai sensi dell'articolo 24 ovvero ai sensi dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, adottata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, compete in via ordinaria all'ordine giudiziario civile; tuttavia:

a) gli organi dell'ordine giudiziario amministrativo, investiti di funzioni giudicanti, hanno competenza per la tutela nei confronti della pubblica amministrazione degli interessi legittimi e, in particolari materie indicate dalla legge, anche dei diritti soggettivi. La legge determina il regime di annullamento degli atti della pubblica amministrazione conseguente a tale giudizio;

b) gli organi dell'ordine giudiziario amministrativo-contabile, investiti di funzioni giudicanti, hanno competenza nelle materie di responsabilità da violazione della disci-



plina di contabilità pubblica, di danno erariale e nelle altre specificate dalla legge.

La cognizione sulla fondatezza dell'accusa penale formulata nei confronti di una persona, ai sensi dell'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 e ratificata ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 848, nonché sull'accertamento dei reati, sulle relative misure cautelari e sull'esecuzione della pena, compete, in via ordinaria, all'ordine giudiziario penale; tuttavia gli organi dell'ordine giudiziario militare:

*a)* in tempo di guerra hanno la competenza stabilita dalla legge;

*b)* in ogni caso hanno giurisdizione, nei limiti e con le modalità stabilite dalla legge, per i reati commessi in territorio estero nel corso di un conflitto armato.

In deroga all'ottavo comma dell'articolo 111, contro le decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, nell'esercizio della funzione giudicante loro attribuita come organi di ultima istanza degli ordini di cui rispettivamente alle lettere *a)* e *b)* del secondo comma, il ricorso in Cassazione è ammesso per i soli motivi inerenti al rispetto del riparto della specializzazione degli ordini giudiziari, di cui al secondo comma».

