



## **DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE**

**d'iniziativa del senatore VITALI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 18 APRILE 2018**

Modifiche al titolo IV della parte seconda della Costituzione concernente  
la magistratura

ONOREVOLI SENATORI. - L'evoluzione democratica della nostra società e delle nostre istituzioni è stata così marcata e forte che il Parlamento, ormai quasi trent'anni orsono, ha approvato un codice di procedura penale adeguato ad una società matura che vuole portare la sua sfida sul piano della lealtà processuale e della professionalità. Il metodo inquisitorio, infatti, è caratteristico dell'antico regime, mentre il metodo accusatorio è proprio della nuova democrazia in quanto le regole pubbliche e garantiste del processo sono la garanzia della civiltà del Paese.

Il nuovo codice è stato concepito come garanzia di armonia tra la libertà personale e le libertà dei cittadini che devono entrambe garantire, appunto, la stabilità sociale. Questo problema centrale della giustizia non può essere risolto con aggiustamenti parziali o con piccoli interventi legislativi, ma va affrontato con una strategia complessiva ed intervenendo proprio sulle norme costituzionali.

L'architettura della nostra Carta fondamentale risponde nel suo insieme ad una regola di equilibrio: ad ogni esercizio di potere corrisponde una responsabilità controllata e controllabile di un altro potere. Ogni istituzione, compreso il Presidente della Repubblica, è responsabile e risponde, naturalmente con particolari cautele e garanzie, del potere che esercita. Ma questo principio, nei fatti, non vale per il potere esercitato dalla magistratura.

Nella Costituzione vi è un timido contrappeso istituzionale in un Consiglio superiore della magistratura strutturalmente egemonizzato dai magistrati e che relega il Ministro

della giustizia ad un ruolo di semplice organizzatore dei servizi giudiziari.

Se si rileggono gli atti dell'Assemblea costituente ci si accorge che questa carenza di contrappesi fu rilevata da molti padri costituenti, senza che, però, la cosa sortisse alcun effetto pratico. In realtà la possibilità di un imminente ricambio politico radicale consigliò ai due blocchi (democratico-cristiani e social-comunisti) di soprassedere dall'individuare ben precisi contrappesi al potere giudiziario. Infatti, la dipendenza dell'ufficio del pubblico ministero dall'Esecutivo non poneva problemi ai partiti democratici francesi o tedeschi (che realizzarono nello stesso periodo la loro Costituzione), sicuri che l'alternanza di governo non avrebbe inciso sul quadro democratico. Essa spaventava, invece, De Gasperi ed Einaudi, come Togliatti e Nenni, per le ritorsioni che i rispettivi schieramenti avrebbero potuto subire in caso di soccombenza elettorale.

Il nodo vero non era quello della separazione o meno delle carriere, ma della sottrazione completa del pubblico ministero alle direttive del Guardasigilli. Questa scelta, tutto sommato, è stata giusta e lungimirante. Si decise, pertanto, di varare una norma costituzionale che non contemplava, ma non escludeva neanche, la separazione delle carriere e fu detto che del problema si sarebbe occupato il Parlamento con il varo del nuovo ordinamento giudiziario e del nuovo codice di procedura penale. Si stabilì l'indipendenza dei giudici e fu delegato il legislatore ordinario a stabilire lo *status* del pubblico ministero nell'ambito dell'ordinamento.

Le cose, come sappiamo, andarono diversamente: il nuovo ordinamento giudiziario

non è stato mai approvato e il codice di procedura penale entrò in vigore quarantuno anni dopo.

Tutta l'evoluzione della giurisdizione e tutta la casistica giudiziaria di questi anni dimostrano che quei problemi non risolti dalla Costituente hanno determinato e determinano un «corto circuito». Il tentativo, negli anni passati, di mettere in piedi una Commissione bicamerale per la riforma della parte seconda della Costituzione ha avuto l'esito che è sotto gli occhi di tutti.

Con questa iniziativa si vuole assegnare al Parlamento e con urgenza il compito di correggere le deviazioni e restituire alla magistratura un ruolo limpido, indipendente e responsabile, avendo la consapevolezza che la premessa di ogni riforma è la legalità del processo e la cultura della prova.

La magistratura perde un'occasione preziosa se si rifiuta di approfondire questi temi che anticipano il futuro e che riguardano il rapporto tra i nuovi diritti del cittadino e le garanzie dell'ordinamento. La mancanza di chiarezza tra i poteri dello Stato, anzi il contrasto e la lotta in atto tra questi poteri, fuori da ogni civile dialettica, minacciano le fondamenta stesse della nostra democrazia e sono al tempo stesso causa di profonda crisi istituzionale a livello legislativo ed amministrativo.

Oggi la situazione è molto chiara. Ad una magistratura che non esercita il suo corretto ruolo istituzionale ma pretende di sostituirsi a tutto e a tutti si contrappongono un Parlamento che cerca di uscire da una crisi di identità e dei partiti rinati dalle ceneri di quelli dissolti da «Tangentopoli».

Per queste ragioni, ci sembra ineludibile riorganizzare l'ordine giudiziario nella sua struttura e nella sua funzione e, pertanto, ri-

formare il CSM. Occorre, innanzitutto, modificare l'articolo 104 della Costituzione, correggendo la sua equivoca formulazione che è stata, per il passato, fonte di errata interpretazione del pensiero dei Costituenti e, oggi, di confusione di competenze e di poteri, estremamente dannosa alla certezza democratica e costituzionale di cui i cittadini hanno bisogno. La sovranità del Parlamento, la certezza del diritto e delle stesse decisioni del giudice, che devono essere spiegate ai cittadini, non possono essere svincolate da un meccanismo di controllo. È necessario mettere ordine in questa materia ed avere il coraggio di modificare tutto quello che è di ostacolo al raggiungimento di fini che sono propri dello Stato.

È vero che i Costituenti volevano garantire l'indipendenza del giudice da influenze esterne, ma la equivoca formulazione della norma costituzionale ha contribuito a favorire la formazione di un tipo di casta chiusa, fuori dello Stato, con poteri che sono divenuti sempre più incontrollabili, ma soprattutto anacronistici rispetto all'evoluzione democratica del Paese. Oggi, a distanza di tanti anni e all'inizio del nuovo secolo, è necessario ed urgente cambiare, completando il disegno costituzionale di uno Stato moderno che superi la divisione in categorie, in corpi separati e non comunicanti, divisioni che alterano l'equilibrio democratico perché esasperano la storica divisione dei poteri.

Il nuovo assetto che si propone è fondato sul corretto rapporto tra i «poteri» dello Stato, tutti tendenti ad un unico fine: la certezza democratica delle libertà del cittadino e della società e, quindi, il raggiungimento del bene comune e della pace sociale.

**DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE**  

---

## Art. 1.

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

«Art. 102. - La magistratura si distingue in magistratura giudicante e magistratura requirente.

La funzione giurisdizionale è esercitata da giudici ordinari regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario.

Non possono essere istituiti giudici straordinari o giudici speciali. Possono soltanto istituirsi presso gli organi giudiziari ordinari sezioni specializzate per determinate materie, anche con la partecipazione di cittadini idonei estranei alla magistratura.

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

La legge assicura la parità dei diritti alle parti processuali».

## Art. 2.

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

«Art. 104. - I giudici sono autonomi e indipendenti da ogni altro potere.

Il Consiglio superiore della magistratura giudicante è presieduto dal Presidente della Repubblica.

Ne fanno parte di diritto il primo presidente della Corte di cassazione e il Ministro della giustizia o un suo delegato.

Gli altri componenti per un terzo sono eletti da tutti i giudici ordinari tra gli appartenenti alla varie categorie, per un terzo sono eletti dal Parlamento in seduta comune

tra professori ordinari di università in materie giuridiche ed avvocati con almeno quindici anni d'esercizio e per un terzo sono nominati dal Presidente della Repubblica tra professori ordinari di università in materie giuridiche.

Il Consiglio elegge un vice presidente 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».

2. Dopo l'articolo 104 della Costituzione è inserito il seguente:

«Art. 104-*bis.* - Fanno parte di diritto del Consiglio superiore della magistratura requirente il procuratore generale della Corte di cassazione e il Ministro della giustizia o un suo delegato.

Gli altri componenti per un terzo sono eletti dai magistrati requirenti tra gli appartenenti alle varie categorie in base a criteri di rappresentanza territoriale, per un terzo sono eletti dal Parlamento in seduta comune tra professori ordinari di università in materie giuridiche ed avvocati con almeno quindici anni di esercizio e per un terzo sono nominati dal Presidente della Repubblica tra esperti del processo penale, di criminologia e di tecniche di indagine.

Il presidente del Consiglio superiore della magistratura requirente è eletto dal Consiglio stesso tra 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. 3.

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

«Art. 105. – Spettano al Consiglio superiore della magistratura giudicante e al Consiglio superiore della magistratura requirente, secondo le norme dell'ordinamento giudiziario, le assunzioni, le assegnazioni, i trasferimenti e le promozioni, rispettivamente, dei giudici e dei magistrati requirenti».

2. Dopo l'articolo 105 della Costituzione è inserito il seguente:

«Art. 105-bis. – I provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati giudicanti e requirenti spettano al Consiglio disciplinare, istituito presso il Consiglio superiore della magistratura giudicante.

Il Consiglio disciplinare è composto da sette membri, sorteggiati nell'ambito dei componenti del Consiglio superiore della magistratura giudicante tra i magistrati in pensione, i professori ordinari in materie giuridiche e gli avvocati con almeno quindici anni di servizio.

Il presidente del Consiglio disciplinare è eletto dal Consiglio stesso tra i componenti designati dal Parlamento».

## Art. 4.

1. L'articolo 106 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 106. – Le nomine dei magistrati giudicanti e requirenti hanno luogo per concorso.

La legge sull'ordinamento giudiziario può ammettere la nomina, anche elettiva, di giudici onorari e di pubblici ministeri onorari, per tutte le funzioni attribuite a giudici o pubblici ministeri singoli.

Su designazione del Consiglio superiore della magistratura giudicante possono essere

chiamati all'ufficio di consiglieri di cassazione, per meriti insigni, professori ordinari di università in materie giuridiche ed avvocati con almeno quindici anni di esercizio e che siano iscritti negli albi speciali per le giurisdizioni superiori».

#### Art. 5.

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

«Art. 107. - I giudici 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 giudicante adottata o per i motivi e con le garanzie di difesa stabilite dall'ordinamento giudiziario o con il loro consenso.

Il Ministro della giustizia ha facoltà di promuovere l'azione disciplinare.

I giudici si distinguono tra loro soltanto per la diversità di funzioni.

Il pubblico ministero gode delle garanzie stabilite nei suoi riguardi dalle norme sull'ordinamento giudiziario».

#### Art. 6.

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

«Art. 109. - L'autorità giudiziaria dispone direttamente della polizia giudiziaria secondo le norme dell'ordinamento giudiziario».

#### Art. 7.

1. L'articolo 110 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 110. - Ferme le competenze del Consiglio superiore della magistratura giudicante e del Consiglio superiore della magi-

struttura requirente, spettano al Ministro della giustizia l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia.

Il Ministro della giustizia esercita l'iniziativa legislativa per l'adozione di norme atte a definire le priorità per l'esercizio dell'azione penale e per l'uso dei mezzi di indagine».

Art. 8.

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

«Art. 112. - Il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale secondo le norme di legge».