



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa dei senatori OSTELLARI, PILLON, Emanuele PELLEGRINI, URRARO, ALESSANDRINI, ARRIGONI, AUGUSSORI, BAGNAI, BERGESIO, BORGHESI, Simone BOSSI, BRIZIARELLI, BRUZZONE, CALDEROLI, CAMPARI, CANDIANI, CANDURA, CANTÙ, CASOLATI, CORTI, DE VECCHIS, DORIA, FAGGI, FERRERO, FREGOLENT, FUSCO, GRASSI, IWOBI, LUCIDI, LUNESU, MARIN, MARTI, MONTANI, PAZZAGLINI, PEPE, PERGREFFI, PIANASSO, PIROVANO, Pietro PISANI, PITTONI, PIZZOL, RICCARDI, RIPAMONTI, RIVOLTA, RUFA, SAPONARA, SAVIANE, SBRANA, SIRI, TESTOR, TOSATO, VALLARDI, VESCOVI e ZULIANI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 1° MARZO 2021**

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sugli eventuali condizionamenti incompatibili con l’autonomia e l’indipendenza della magistratura

ONOREVOLI SENATORI. – Il presente disegno di legge attinge ad una proposta redatta dal Partito radicale, a seguito della radiazione dall'ordine giudiziario del dottor Luca Palamara, già presidente dell'Associazione nazionale magistrati (ANM) e già consigliere del Consiglio superiore della magistratura (CSM), sancita in data 9 ottobre 2020 dalla sezione disciplinare del CSM, nonché delle precedenti dimissioni di sei consiglieri togati del CSM stesso. Allo sconcerto dell'opinione pubblica ha dato voce anche il procuratore emerito di Venezia Carlo Nordio, che il 2 febbraio 2021 dichiarava: « La gravità delle circostanze, peraltro già in parte note, emerse dalle recenti dichiarazioni del dottor Palamara, rendono necessario un esame dettagliato, completo e imparziale delle dinamiche interne dell'ANM, del CSM e dei loro rapporti. Questo compito può essere assolto, a mio giudizio, soltanto da una commissione bilaterale con poteri inquirenti che ricostruisca, dall'inizio, il sistema parzialmente emerso dal racconto del dottor Palamara sul mercimonio di cariche attuato dalle correnti. Un sistema che ha allarmato i cittadini e screditato la magistratura » (comunicato ANSA).

In conseguenza della pubblicazione di diversi messaggi e conversazioni acquisite nell'ambito delle indagini pendenti presso la procura della Repubblica di Perugia nei confronti del dottor Luca Palamara, è emerso un quadro assai preoccupante che lascia intravedere un potere di condizionamento delle cosiddette correnti nei confronti di singoli magistrati, che si pone in contrasto con il dettato costituzionale che vuole i magistrati sottoposti solo alla legge. La stampa ha evidenziato come dal telefono portatile del dot-

tor Palamara, attinto da un *trojan* in relazione a un'ipotesi accusatoria portata avanti dagli inquirenti di Perugia poi rimasta priva di riscontro e perciò decaduta, sono state estratte circa 60.000 *chat* che hanno come protagonisti magistrati appartenenti a tutte le correnti, aspiranti a incarichi direttivi o semidirettivi, oltre che politici e magistrati pur interessati alle decisioni che istituzionalmente competono al CSM.

Che le « correnti » in cui si suddividono i magistrati iscritti all'ANM si siano da sempre « occupate » delle decisioni del CSM, organo di rilievo costituzionale in cui siedono magistrati togati eletti dalla magistratura italiana, oltre che membri laici eletti dal Parlamento, non appare invero una novità e, già in passato, ci sono state denunce politiche in tal senso e tentativi legislativi, oltre che referendari, di mitigare « il potere delle correnti ».

Lo spaccato che però è emerso, a seguito della pubblicazione delle *chat* e che per la prima volta ha portato almeno parte dei *media* italiani a informare l'opinione pubblica, è non solo desolante, ma ancor di più, come già detto, molto preoccupante.

Il dottor Palamara, inoltre, nel tentativo di articolare la propria difesa in seno al procedimento disciplinare, aveva depositato una lista testi di ben 133 persone, tutte individuate tra magistrati ed esponenti politici, al dichiarato scopo di dimostrare che la contestazione disciplinare a lui singolarmente mossa altro non era che il normale modo di agire del sistema delle correnti allorquando andava trovato un accordo per la designazione di un magistrato ad un incarico direttivo.

Come noto la sezione disciplinare del CSM, nell'ambito della propria autonomia decisionale riguardo il procedimento disciplinare, ha ritenuto non rilevanti i testimoni richiesti a sua discolta dall'incolpato poi radiato. Tuttavia quanto più volte dichiarato dal dottor Palamara, sia nell'ambito del procedimento disciplinare sia ai mezzi di informazione, non può non essere investigato dal Parlamento. È difatti preciso compito del Parlamento, al fine di individuare i percorsi di riforma necessari ad evitare il perpetuarsi dell'inquietante spaccato emerso per effetto del cosiddetto caso Palamara, ma che evidentemente riguarda tutte le cosiddette correnti, quello di conoscere gli esatti contorni del « sistema delle correnti », dei condizionamenti operati nella selezione dei magistrati ai quali conferire incarichi direttivi, degli eventuali condizionamenti successivi attinenti all'esercizio della funzione giudiziaria.

Il feticcio dell'obbligatorietà dell'azione penale è sostanzialmente eluso da tempo, stanti le varie normative sulla determinazione delle priorità nella formazione dei ruoli d'udienza (con particolare riguardo all'applicazione delle seguenti disposizioni: articolo 227 del decreto legislativo 19 febbraio 1998, n. 51, articolo 132-*bis* delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale e articolo

2-*ter* del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125, disposizione che veniva ulteriormente integrata con il decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 ottobre 2015, n. 119). Ma che questa disciplina sia gestita dal CSM (vedasi la delibera del 10 luglio 2014, ma anche le « buone prassi di organizzazione degli uffici giudiziari di cui alle delibere 17 giugno 2015 e 7 luglio 2016) non tranquillizza affatto: si tratta del medesimo organo che, con i predetti conferimenti e attribuzioni, ha consacrato « lo strapotere delle correnti, il mercimonio delle cariche, le interferenze reciproche tra giustizia e politica. Con un aspetto ancora più allarmante, che riguarda il caso del processo a Matteo Salvini, per la cui gestione Palamara adombra condizionamenti ideologici (...) » lo stesso CSM si è dimostrato del tutto inadeguato al compito. Ha sperato di cavarsela espellendo Palamara, come se fosse l'unico responsabile di un sistema che invece era perfettamente noto anche ai suoi stessi componenti. E poiché questa indagine qualcuno dovrà pur farla, e la magistratura non la può fare, l'unico organo previsto dalla Costituzione è una Commissione parlamentare » (così Carlo Nordio, in Alessandra Ricciardi, *Palamara ha parlato, ma col freno*, Italia-Oggi, 3 febbraio 2021).

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

1. È istituita, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, una Commissione parlamentare di inchiesta sugli eventuali condizionamenti incompatibili con l'autonomia e l'indipendenza della magistratura, di seguito denominata « Commissione », con il compito di svolgere accertamenti e verifiche sui condizionamenti che, anche attraverso il sistema delle correnti, possono essere stati esercitati sul conferimento degli incarichi negli uffici direttivi e semidirettivi da parte del Consiglio superiore della magistratura e sugli uffici giudiziari negli ultimi venti anni in modo incompatibile con l'autonomia e l'indipendenza dei magistrati.

2. Ai fini della presente legge, per « corrente » si intende il gruppo di persone associate che, condividendo un determinato indirizzo di politica giudiziaria, sposta la propria attività dal profilo teorico-speculativo a quello pratico-applicativo di gestione dell'amministrazione della giustizia e, valendosi del sostegno elettorale che destini uno o più componenti del gruppo a cariche associative interne alla categoria o esterne ad essa, influisce negativamente sulla progressione della carriera magistratuale in Italia, alterando la selezione per merito con i mezzi dell'appartenenza di fazione o con quelli dello scambio di influenze.

### Art. 2.

1. La Commissione ha il compito di:

a) verificare l'attuazione della normativa vigente per il conferimento degli incari-

chi direttivi e semidirettivi negli uffici giudiziari e le eventuali violazioni da parte dei soggetti destinatari degli stessi;

*b)* accertare se il conferimento degli incarichi di cui alla lettera *a)*, nonché l'attribuzione di incarichi extragiudiziari presso il Ministero della giustizia, presso gli uffici legislativi e presso gli uffici di Gabinetto dei Ministeri, abbia influito sull'origine, sullo sviluppo o sull'esito dei processi penali in relazione alle contestazioni iniziali, per comprendere in quanti casi il principio di obbligatorietà dell'azione penale sia stato declinato con lassismo o con accanimento, dovuti non all'indipendenza valutativa del magistrato o alla limitatezza delle risorse umane, organizzative o logistiche a sua disposizione, ma alla indebita prospettazione di vantaggi di carriera;

*c)* svolgere indagini atte a far luce sul ruolo svolto dalle correnti nel cattivo esercizio delle funzioni nell'ambito degli incarichi di cui alle lettere *a)* e *b)*;

*d)* verificare se l'appartenenza alle correnti, o ad altra coalizione di interessi, abbia alterato il procedimento di selezione dei magistrati, che avviene con procedura concorsuale ai sensi della normativa vigente, per il conferimento di incarichi direttivi o semidirettivi;

*e)* verificare se l'appartenenza alle correnti abbia determinato, mediante il cattivo esercizio delle funzioni nell'ambito degli incarichi di cui alle lettere *a)*, *b)*, *c)* e *d)*, condizionamenti incompatibili con l'autonomia e l'indipendenza dei singoli magistrati nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali, sia con riferimento all'esercizio dell'azione penale, obbligatoria ai sensi dell'articolo 112 della Costituzione, sia con riferimento all'emissione di provvedimenti e sentenze;

*f)* proporre le modifiche alla normativa vigente necessarie per prevenire il fenomeno a causa del quale le linee di indirizzo di po-

litica giudiziaria possono degenerare in appartenenze cogenti e in schemi di influenze condizionanti sull'indipendenza di giudizio del magistrato.

2. La Commissione, qualora nel corso dell'inchiesta venga a conoscenza di fatti che possano costituire reato o illecito disciplinare, a norma delle disposizioni vigenti, riferisce:

a) nel primo caso, all'autorità giudiziaria competente, per le conseguenti decisioni;

b) nel secondo caso, in relazione alla fattispecie, al Ministro della giustizia o al Consiglio superiore della magistratura o al competente organo di autogoverno, per le conseguenti decisioni.

### Art. 3.

1. La Commissione è composta da venti senatori e da venti deputati nominati, rispettivamente, dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati, in proporzione al numero dei componenti dei gruppi parlamentari, e in modo che sia assicurata, comunque, la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo costituito in almeno un ramo del Parlamento.

2. I componenti della Commissione dichiarano alla Presidenza della Camera di appartenenza di non avere ricoperto ruoli nei procedimenti giudiziari relativi ai fatti oggetto dell'inchiesta.

3. Il Presidente del Senato della Repubblica e il Presidente della Camera dei deputati, d'intesa tra loro, entro dieci giorni dalla nomina dei componenti, convocano la Commissione per la costituzione dell'ufficio di presidenza.

4. L'ufficio di presidenza, composto dal presidente, da due vicepresidenti e da due segretari, è eletto dai componenti della Commissione a scrutinio segreto. Nell'ele-

zione del presidente, se nessuno riporta la maggioranza assoluta dei voti, si procede al ballottaggio tra i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti. In caso di parità è proclamato eletto o entra in ballottaggio il più anziano di età.

5. La Commissione elegge al proprio interno due vicepresidenti e due segretari. Per l'elezione, rispettivamente, dei due vicepresidenti e dei due segretari, ciascun componente della Commissione scrive sulla propria scheda un solo nome. Sono eletti coloro che hanno ottenuto il maggior numero di voti. In caso di parità di voti è proclamato eletto il più anziano di età.

6. Le disposizioni dei commi 4 e 5 si applicano anche in caso di elezioni suppletive.

#### Art. 4.

1. L'attività e il funzionamento della Commissione sono disciplinati da un regolamento interno approvato dalla Commissione stessa nella prima seduta successiva a quella di costituzione dell'ufficio di presidenza.

#### Art. 5.

1. La Commissione procede, nell'espletamento dei suoi compiti, con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

2. Per i segreti d'ufficio, professionale e bancario si applicano le norme vigenti. Per il segreto di Stato si applica quanto previsto dalla legge 3 agosto 2007, n. 124.

3. La Commissione può richiedere, anche in deroga al divieto stabilito dall'articolo 329 del codice di procedura penale, copie di atti e documenti relativi a procedimenti o a inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti. L'autorità giudiziaria può opporre diniego motivato sulla base di inderogabili esigenze di segreto istruttorio. Ferme restando le competenze

dell'autorità giudiziaria, per le audizioni a testimonianza davanti alla Commissione si applicano le disposizioni degli articoli 366 e 372 del codice penale.

4. La Commissione può opporre motivatamente all'autorità giudiziaria il vincolo del segreto funzionale che abbia apposto ad atti e documenti.

5. La Commissione individua gli atti e i documenti che non devono essere divulgati, anche in relazione ad altre istruttorie o a inchieste in corso. Agli interventi svolti dai componenti della Commissione nella sua sede plenaria o nelle sue sedi ristrette, a qualsiasi espressione di voto da essi comunque formulata in tali sedi, ad ogni altro atto parlamentare funzionale ai compiti della Commissione, ad ogni altra attività di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica, connessa alla funzione di componente della Commissione, espletata anche fuori del Parlamento, si applica l'articolo 3, comma 1, della legge 20 giugno 2003, n. 140, a condizione che non rientrino tra gli atti di cui al primo periodo del presente comma.

6. È sempre opponibile il segreto tra difensore e parte processuale nell'ambito del mandato.

7. La Commissione può richiedere, anche mediante sopralluogo, copie di atti e documenti relativi a indagini e inchieste parlamentari condotte in Italia.

8. La Commissione può avvalersi della collaborazione di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria, di qualsiasi pubblico dipendente e delle altre collaborazioni che ritenga necessarie. Il rifiuto ingiustificato di ottemperare agli ordini di esibizione di documenti o di consegna di atti, di cui al presente articolo, è punito ai sensi dell'articolo 650 del codice penale.

#### Art. 6.

1. I membri della Commissione, i funzionari ed il personale di qualsiasi ordine e



grado addetti alla Commissione stessa ed ogni altra persona che collabora con la Commissione o compie o concorre a compiere atti di inchiesta ovvero ne viene a conoscenza per ragioni d'ufficio o di servizio sono obbligati al segreto per tutto quanto riguarda gli atti e i documenti di cui al comma 3.

2. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, la violazione del segreto è punita a norma dell'articolo 326 del codice penale.

3. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, le stesse pene di cui al comma 2 si applicano a chiunque diffonda in tutto o in parte, anche per riassunto o informazione, atti o documenti del procedimento di inchiesta dei quali sia stata vietata la divulgazione ai sensi del comma 5 dell'articolo 5.

#### Art. 7.

1. Le sedute della Commissione sono pubbliche, salvo che la Commissione medesima disponga diversamente.

2. Le spese per il funzionamento della Commissione, stabilite nel limite massimo di 50.000 euro, sono poste per metà a carico del bilancio interno del Senato della Repubblica e per metà a carico del bilancio interno della Camera dei deputati.

#### Art. 8.

1. La Commissione può riferire al Parlamento ogni qualvolta ne ravvisi la necessità.

2. La Commissione completa i suoi lavori entro dodici mesi dalla sua costituzione.

3. Entro trenta giorni dalla scadenza del termine di cui al comma 2, la Commissione presenta alle Camere una relazione sulle sue attività di indagine. Possono essere presentate relazioni di minoranza.

Art. 9.

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.



€ 1,00