

**BOZZE DI STAMPA**  
**17 giugno 2025**  
**N. 1 ANNESSO**

# **SENATO DELLA REPUBBLICA**

---

## **XIX LEGISLATURA**

---

**Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare (1353)**

### **PROPOSTE DI QUESTIONE PREGIUDIZIALE**

#### **QP1**

MAIORINO, LOPREIATO, CATALDI, GAUDIANO, SCARPINATO, BILOTTI,  
PATUANELLI

Il Senato,

in sede di esame del disegno di legge A.S. 1353 recante "*Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare*",

premesso che:

il disegno di legge di riforma costituzionale utilizza come alibi la separazione delle carriere tra magistratura requirente e magistratura giudicante per introdurre nel nostro ordinamento costituzionale un completo riassetto del sistema giudiziario, distaccandolo dal modello introdotto dall'Assemblea costituente, il cui principio guida era quello di creare un potere giudiziario realmente indipendente dal potere politico e sbilanciando il sistema complessivo di pesi e contrappesi dell'assetto costituzionale vigente. In sostanza, anziché riformare la giustizia per renderla sempre più efficace ed efficiente, si riforma la magistratura rendendola frammentata e quindi, inevitabilmente, meno incisiva;

il tema della separazione delle carriere nella magistratura è un tema ciclico nell'agenda politica italiana su cui si riaccendono i riflettori ogni volta si crea tensione tra potere esecutivo e giudiziario, nel 2008 venne presentato un analogo disegno di riforma costituzionale dal Governo presieduto

da Silvio Berlusconi e nel 2022 il tema è stato oggetto di un quesito referendario, senza raggiungimento, anche in quel caso, del quorum per la sua validità. Dai dati oggettivi, emersi anche in sede di audizione, la separazione delle carriere non sembra tuttavia costituire un'emergenza tra i magistrati, visto l'esiguo numero di passaggi di funzioni negli ultimi 30 anni: tra il 1993 ed il 1999, la percentuale di giudici trasferitisi a domanda agli uffici del pubblico ministero risultava sostanzialmente costante, oscillando tra un minimo del 6% ed un massimo dell'8,50%; anche nel caso di trasferimenti in direzione opposta, le percentuali nello stesso periodo erano costanti, oscillando tra il 10% e il 17%. Tali dati sono vistosamente crollati a seguito delle limitazioni introdotte dal decreto legislativo n. 160 del 2006 e, successivamente, dalla disciplina "Castelli-Mastella"; il numero dei passaggi da una funzione all'altra è ulteriormente diminuito con l'entrata in vigore della "riforma Cartabia": nel 2022, vi sono stati solo diciassette trasferimenti implicanti il passaggio dalla funzione requirente a quella giudicante e viceversa; nel 2024 -come riferito in sede di audizione dal Procuratore generale aggiunto della Corte di Cassazione - risultano appena due transiti dalla funzione di pubblico ministero a quella di giudice e undici in senso inverso;

ne risulta che la separazione delle funzioni, intesa come divisione dei percorsi professionali e dei rispettivi ruoli, è già di fatto realizzata a seguito degli interventi legislativi intercorsi negli ultimi decenni. Altrettanto improprio è stato il richiamo, da parte di politici fautori di questa riforma, a dati statistici concernenti le assoluzioni e le condanne, la cui lettura parziale e fuori contesto porta a conclusioni fuorvianti, dal momento che gli esiti dei processi in Italia risultano nella media di ciò che accade in tutta Europa in riferimento al numero fisiologico di sentenze di condanna e di assoluzione;

la separazione delle funzioni si è già spinta al punto di realizzare di fatto una separazione dei percorsi delle carriere per la quasi totalità dei magistrati, ma all'interno di un contesto armonico e di una cultura comune della giurisdizione, come confermato anche dai dati statistici in termini percentuali: dal 2016 ad oggi tali passaggi attengono soltanto allo 0,21% dei magistrati requirenti e allo 0,83% dei magistrati giudicanti. Pertanto, non appare comprensibile la necessità di un intervento costituzionale quale quello in esame, che rischia solo di scardinare un modello costituzionale ben delineato perché unitario;

il fine della revisione costituzionale che il Governo, nella relazione illustrativa del disegno di legge, collega alla piena attuazione dell'articolo 111 della Costituzione - per cui "*Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale. La legge ne assicura la ragionevole durata.*" - non ha nulla a che fare con la separazione delle carriere, ma alle fasi endo-processuali e alle regole del processo, nonché all'adeguatezza delle risorse in termini di strutture e personale. Nel complesso risulta istituito dal testo in oggetto un sistema più complicato, che introduce nella giurisdizione una frammentazione, anche procedurale, che non si può pensare risulterà neutra rispetto alla sua funzionalità e alle sue prerogati-

ve concrete. L'intervento di revisione costituzionale è quindi, evidentemente, funzionale a determinare un diverso e complessivo riassetto del potere giudiziario, scardinando il modello costituzionale vigente per ridurre, con interventi mirati di varia natura, il peso e il ruolo costituzionale della magistratura;

la terzietà del giudice - nell'ottica governativa - sembra garantita solo con un iperbolico ed esorbitante intervento sull'ordinamento e sul delicato equilibrio costituzionale, volto ad una forzata separazione tra le carriere del giudice e del pubblico ministero, senza tener conto che l'imparzialità del giudice è garantita e potenziata da una serie di meccanismi già previsti dal codice di rito e da altre norme progressivamente introdotte, che garantiscano il libero convincimento del giudice e rafforzano il ruolo della difesa. Si pensi, solo per fare qualche esempio, agli istituti dell'incompatibilità, dell'astensione e della ricusazione del giudice e alle norme sul giusto processo;

il disegno di legge di revisione costituzionale ha il solo intento di frazionare il potere giudiziario, creando due ordini e due distinti Consigli superiori della magistratura, una duplicazione tanto dispendiosa quanto dannosa sul piano della efficienza della giustizia e della formazione culturale dei magistrati. La comune cultura della giurisdizione, che attualmente impone una comune formazione - iniziale e permanente - del giudice e del pubblico ministero, costituisce un argine potente contro ogni rischio di pericolose derive del pubblico ministero. Oggi il pubblico ministero non è "l'avvocato dell'accusa", ma è il primo garante della legalità nella ricerca e raccolta delle prove, con la stessa impostazione e formazione del giudice;

il ruolo del pubblico ministero delineato dalla riforma rischia di allontanarsi dal ruolo di primo tutore delle garanzie individuali e dei diritti costituzionali. Infatti un margine ragionevole di mutamento del ruolo e delle competenze professionali può rappresentare una forma di arricchimento culturale per il singolo magistrato. La rigidità della riforma crea invece all'interno dell'organizzazione giudiziaria compartimenti stagni che comporterebbero nei fatti un appiattimento culturale e quindi ostacolerebbero la circolazione di una comune cultura giurisdizionale per l'effettività delle garanzie e dei diritti;

la rottura irragionevole del modello costituzionale unitario della magistratura non potrà avere altro effetto se non quello di spingere il pubblico ministero al di fuori dalla cultura della giurisdizione e renderlo più prossimo alla funzione di polizia, con ciò determinando una contraddittorietà interna alla asserita *ratio* della riforma difficilmente sanabile. Il pubblico ministero dovrebbe invece continuare a rappresentare un organo di giustizia capace di esercitare un ruolo efficace e corretto di direzione della polizia giudiziaria, ma senza appiattirsi, da un lato, sulle esigenze dell'investigazione pura, e dall'altro senza rinunciare ad una funzione imparziale di garanzia. Guardando alle esperienze europee, la separazione delle carriere e della strutturazione gerarchica del pubblico ministero, ad esempio in Portogallo, ha fatto emergere principalmente un grave *deficit* nell'espletamento delle funzioni inquirenti in modo soddisfacente;

i giudici e i pubblici ministeri, nelle loro distinte funzioni, sono uniti nel ruolo di tutela dei diritti fondamentali di ogni cittadino contro ogni arbitrio: l'autonomia e l'indipendenza della magistratura tutta sono poste a garanzia delle libertà dei cittadini e a presidio contro eventuali ingerenze o compressioni del potere esecutivo o delle maggioranze di governo, laddove invece il testo in esame finisce per rafforzare il ruolo della politica nella giustizia rispetto alla componente togata. In tal modo - volendo formalmente porre rimedio a fenomeni di correntismo - si finirebbe con l'avvantaggiare consorterie politiche e non certo i cittadini;

lo stravolgimento dell'ordinamento giudiziario proposto dal testo provoca infatti la rottura del modello costituzionale di giurisdizione e di unicità della magistratura e prefigura il rischio di assoggettare - in modo miope e dannoso - l'obbligatorietà e l'esercizio dell'azione penale al controllo politico delle contingenti maggioranze, rischiando di avvicinarsi ai sistemi giudiziari dell'Europa dell'Est, in particolare quello polacco e quello ungherese. La separazione delle carriere che si vuole imporre non ha alcuna influenza, se non potenzialmente negativa, sulla qualità e sull'efficace funzionamento del sistema giustizia, che necessiterebbe di organici più ampi, di personale congruo di magistratura e di cancelleria, di risorse materiali e strumentali, informatizzazione, innovazione e logistica. I costi del nuovo sistema, più frammentato e macchinoso, non sono stati affatto considerati, a dispetto della evidente duplicazione, se non moltiplicazione, di strutture e procedure che esso realizza senza che se ne sentisse minimamente il bisogno;

la sottrazione delle prerogative disciplinari al Consiglio Superiore della Magistratura, attribuite ad una Alta Corte la cui terzietà di giudizio non sembra sufficientemente presidiata - con possibile effetto intimidatorio sulla magistratura stessa - nonché l'introduzione di un meccanismo irragionevole e asimmetrico di sorteggio per la scelta dei componenti dei due nuovi Consigli superiori della magistratura ordinaria - e solo di essa, in violazione del principio di uguaglianza - sono gli altri cardini del disegno di legge in esame che contribuiscono a delineare una riforma che reca un evidente squilibrio istituzionale, incrinando la tenuta dello stato di diritto e della democrazia come sancite dalla Carta costituzionale e di cui l'unicità della giurisdizione e la separazione dei poteri costituiscono architravi irrinunciabili;

per quanto attiene all'introduzione - del tutto inutile e dispendiosa - di due distinti CSM occorre, *in primis*, analizzare le differenti modalità di elezione tra laici e togati. Si tratta di differenze illogiche nell'aspetto teorico ed in quello pratico delle concrete ricadute applicative. Il meccanismo di scelta dei componenti laici mediante la predisposizione di un elenco di figure previamente selezionate dal Parlamento potrebbe comportare un mandato avente forza ben superiore rispetto a quello di un soggetto la cui elezione è dipesa solo dal caso fortuito. I membri designati dal Parlamento saranno inevitabilmente portatori, quindi, di un mandato politico attribuito dalla maggioranza parlamentare del momento, il quale conferirà una potenza ben maggiore rispetto a togati estratti a sorte. Crescerà pertanto la politicizzazione del CSM

pur nella sua accresciuta frammentazione. Atteso che nel testo non è prevista alcuna maggioranza qualificata per eleggere i componenti della lista di soggetti da cui estrarre a sorte i componenti laici di ciascun Consiglio, si tende a favorire in tal modo una composizione squilibrata del gruppo dei designati a seconda della maggioranza politica del momento, con effetto negativo sull'equilibrio del sistema, ben oltre le stesse storture attuali cui si dice di voler porre rimedio;

ulteriore criticità relativa alla duplicazione di distinti organi di autogoverno attiene all'esigenza di conservare una coordinata e condivisa visione della giurisdizione, anche a garanzia della stessa difesa. Il rischio neanche troppo remoto è che la creazione di due organi a compartimenti stagni, l'uno di marca esclusivamente requirente l'altro esclusivamente giudicante, potrebbe favorire la corporativizzazione dei magistrati. Si potrebbe, infatti, pervenire ad uno sdoppiamento dell'idea di giustizia, laddove pubblici ministeri, disallineati rispetto ad una comune idea di giurisdizione con i giudicanti, possano agire in funzione di avvocato dell'accusa con ricadute inopportune che è assai facile prevedere sin da ora. Il pubblico ministero condivide con il magistrato giudicante il dovere di ricerca della verità storica dei fatti. Qualsiasi tentativo volto a scardinare questo principio va inteso come lesivo del principio del giusto processo. Ennesima criticità, potrebbe essere data dallo sbilanciamento a favore della cultura della ricerca del risultato a discapito della cultura delle regole, laddove - ad esempio - il CSM requirente in occasione delle valutazioni di professionalità potrebbe far ritenere utile e prevalente, ad esempio, il dato delle percentuali di rinvii a giudizio o di condanne ottenute. Tutto ciò analizzato, non c'è nessun presidio volto a scongiurare il rischio di creazione di un Pubblico ministero autoreferenziale, culturalmente separato dal giudicante e quindi meno attrezzato a interpretare il ruolo imparziale. Ne deriverà, per converso, una tendenza a sottometterlo gradualmente ad un ruolo politico, con caduta ulteriore delle garanzie generali;

per quanto concerne, invece, l'Alta Corte - ennesimo organo creato dalla riforma - si tratterebbe di demandare ad un soggetto esterno, quasi terzo, il compito di instaurare il giudizio disciplinare, alterando il concetto di autonomia e quello di autogoverno. La composizione mista, in percentuale difforme rispetto all'attuale tra laici e togati, unitamente al sorteggio "puro" per questi ultimi, comporterebbe anche in questo caso importanti ricadute sul corretto funzionamento dello stesso. Appare quantomai irragionevole demandare al medesimo organo i poteri di appello, seppur in composizione diversa. Affinché un'impugnazione si possa qualificare come tale sarebbe da evitare ogni pericolo di condizionamento e commistione tra le differenti composizioni che inficiano la terzietà e l'indipendenza del giudizio;

la non chiarezza di questa fase disciplinare si pone quale importante condizionamento per l'attività del magistrato, sia requirente che giudicante. Appare irragionevole e irrealistico pensare che un sistema così congegnato possa garantire al meglio la genuinità di un pronunciamento, soprattutto se paragonato all'esistente ovvero la possibilità di ricorrere in Cassazione. An-

che nella fase emendativa - che in Commissione non è stata compiutamente conclusa, per via della tempistica di calendarizzazione incongrua in Aula e del ricorso ad innovazioni procedurali del tutto inopportune per una revisione costituzionale - si era posta una questione in riferimento al principio generale del "diritto al ricorso per Cassazione" configurato in diverse sentenze della Corte Costituzionale (cfr. sent. 29/1972, 26/1999, 207/2009). Sarebbe stato a questo punto plausibile estendere il ruolo di giudice d'appello - tenendo ferma la ricorribilità in Cassazione - ad un'Alta Corte nei confronti di tutti i provvedimenti disciplinari ed amministrativi emessi dagli organi di governo di tutte le giurisdizioni, ivi comprese quelle speciali, se l'obbiettivo del disegno di legge fosse stato realmente quello di colpire il correntismo. In verità si è preferito scegliere una soluzione disciplinare contorta e secondo alcuni osservatori potenzialmente intimidatoria per la magistratura ordinaria;

sembrerebbe, infatti, che a muovere il Governo nella predisposizione del testo sia stata una sorta di avversione unilaterale verso la magistratura ordinaria. Se essa esiste allora va detto che ha reso il Legislatore cieco di fronte ai problemi anche di natura costituzionale (art. 3 Cost.) che una simile normativa potrebbe produrre. A corollario di ciò, sembrerebbe che il Governo, nella predisposizione della riforma, abbia tralasciato di compiere valutazioni esaustive relativamente all'attuale funzionamento del sistema disciplinare in Italia, nonché un attento esame a livello comparato. I dati relativi alla giustizia domestica della disciplinare sono tra i più importanti a livello europeo. Infatti, di media vengono esercitate tra le 100 e le 150 azioni disciplinari - in larghissima parte dalla Procura Generale della Cassazione e non dal Ministro della Giustizia che ne avrebbe la facoltà - di cui quasi un terzo portano a sanzione del magistrato ovvero all'abbandono delle funzioni. La sottrazione al CSM della funzione disciplinare e il disegno confuso dell'organo cui essa è attribuita portano alla pendenza di un condizionamento sul capo di pubblici ministeri e giudici;

le lacune e contraddizioni del testo, sono aggravate dalla inquietante circostanza - del tutto censurabile in sede di revisione costituzionale - per la quale nessuna modifica è stata apportata al testo in esame né dalla Camera dei Deputati né dal Senato, non essendo risultata accolta nessuna delle proposte dell'opposizione,

tutto ciò premesso

delibera,

ai sensi dell'articolo 93 del Regolamento, di non procedere all'esame del disegno di legge n. 1353.

---

## QP2

DE CRISTOFARO, CUCCHI, MAGNI

Premesso che:

il disegno di legge costituzionale A.S. 1353, approvato in sede di prima deliberazione dalla Camera dei deputati il 16 gennaio 2025, titolato "Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare", introduce una serie di modifiche agli articoli 87, 102, 104, 105, 106, 107 e 110 della Carta Costituzionale, col fine dichiarato di introdurre "distinte carriere dei magistrati giudicanti e requirenti" e prevedendo, a tal riguardo, due distinti organi di autogoverno: il Consiglio superiore della magistratura giudicante e il Consiglio superiore della magistratura requirente. Per quanto concerne la composizione dei due organi di autogoverno, la presidenza di entrambi è attribuita al Presidente della Repubblica, mentre sono membri di diritto del Consiglio superiore della magistratura giudicante e del Consiglio superiore della magistratura requirente, rispettivamente, il primo Presidente della Corte di Cassazione e il Procuratore generale della Corte di Cassazione. Gli altri componenti di ciascuno dei due Consigli superiori sono estratti a sorte, per un terzo da un elenco di professori e avvocati compilato dal Parlamento in seduta comune e, per i restanti due terzi, rispettivamente, tra i magistrati giudicanti e tra i magistrati requirenti. Si prevede, inoltre, che i vicepresidenti di ciascuno degli organi siano eletti fra i componenti sorteggiati dall'elenco compilato dal Parlamento. Ulteriore elemento di novità attiene all'istituzione dell'Alta Corte disciplinare cui è attribuita la giurisdizione disciplinare nei confronti dei magistrati ordinari, tanto giudicanti che requirenti;

nella Relazione introduttiva al provvedimento la *ratio* di questa netta separazione viene indicata nell'esigenza di impedire che pubblici ministeri e giudici, in ragione del possibile mutamento delle rispettive funzioni, si sentano appartenere alla stessa "famiglia". La paventata contiguità tra giudici e p.m., derivante dall'appartenenza alla medesima carriera, cioè, condizionerebbe i primi determinandone l'"appiattimento" sulle tesi dei p.m. e la predisposizione a prestare maggior attenzione alle richieste dell'accusa, rispetto a quelle della difesa;

il fondamento dell'intervento di riforma costituzionale andrebbe quindi rinvenuto nel secondo comma dell'articolo 111 Cost., laddove è statuito che «Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale. La legge ne assicura la ragionevole durata»;

eppure il richiamo, operato dalla Relazione, alla volontà di dare piena attuazione all'art.111 Cost. e ai principi del modello accusatorio non si traduce in disposizioni dirette ad assicurare la pienezza della regola del contraddittorio sul piano delle regole processuali, né a rafforzare le garanzie di difesa. Il risultato è semmai quello di ridefinire il rapporto tra potere politico e potere giudiziario;

infatti, con la riscrittura in particolare degli articoli 104 e 105 Cost. viene completamente revisionato il modello del Consiglio Superiore della Magistratura accolto dalla Costituzione del 1948, "pietra angolare" del nuovo ordinamento giudiziario, come ebbe a definirlo nel 1986 la Corte Costituzionale nella sentenza n.4/1986. Il CSM, organo di "rilevanza costituzionale" al quale il Costituente ha attribuito tutti i compiti di "governo" della magistratura, sottraendoli al Ministro della Giustizia, nel nuovo sistema, viene ridotto alla quasi irrilevanza: spezzettato in due organi non comunicanti, gli si sottrae la competenza disciplinare e, soprattutto, attraverso il sorteggio dei componenti togati se ne affida il funzionamento, per l'appunto, al caso.

nel medesimo testo della Relazione espressamente si legge che: «la necessità dell'intervento normativo è di dare compiuta attuazione ad uno dei punti programmatici del Governo, che ha ad oggetto la riforma dell'assetto ordinamentale della magistratura»;

a detta della grandissima maggioranza degli audit alla Camera, e di quelli intervenuti di recente anche al Senato, i dichiarati propositi del Governo rivelano scarsa conoscenza delle norme vigenti dell'ordinamento giudiziario in tema di passaggio dalle funzioni requirenti a quelle giudicanti (e viceversa), ora previste nella legge n. 71 del 17 giugno 2022. A tal proposito si è efficacemente precisato che "Se per "separazione delle carriere" dei giudici e dei pubblici ministeri si intende una netta divaricazione dei percorsi professionali e la diversità dei contesti organizzativi nei quali vengono svolti i rispettivi ruoli professionali, allora bisogna prendere atto che, a seguito degli interventi legislativi degli ultimi venti anni, la separazione si è già di fatto realizzata.". In particolare, la citata legge n. 71 del 2022 ha determinato un'accentuazione estrema del processo di interna divisione del corpo della magistratura, procedendo oltre i già rigidi steccati eretti dalla riforma Castelli del 2006 e realizzando il massimo di separazione possibile tra giudici e pubblici ministeri a Costituzione invariata;

l'art. 12 della legge 71/2022 ha infatti modificato l'art. 13 del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, stabilendo la regola generale che il passaggio dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti e viceversa può essere effettuato una volta nel corso della carriera, entro il termine di 9 anni dalla prima assegnazione delle funzioni. La regola generale dell'unico passaggio intende evitare che la scelta delle funzioni sia troppo fortemente condizionata dalla posizione del magistrato nella graduatoria del concorso di accesso e da considerazioni compiute nella fase iniziale della sua vita professionale, lasciando aperta una (sola) porta per una opzione fondata su di una più matura vocazione. A riprova dell'efficacia della normativa vigente anche il dato statistico: nel 2019, 2020, 2021, 2022 e 2023 sono stati rispettivamente 5, 10, 15, 8 e ancora 8 i magistrati giudicanti trasferitisi al ruolo di inquirenti, mentre rispettivamente 19, 15, 16, 17 e 26 sono stati i pubblici ministeri diventati giudici. Complessivamente, la percentuale media dei passaggi dall'una all'altra funzione è pari appena allo 0,31%;

inoltre, quanto all'osservazione secondo la quale se requirenti e giudicanti sono "colleghi" la terzietà del giudice sarebbe annullata o indebolita per una naturale tendenza a dar maggior credito al p.m. rispetto alle altre parti del processo, è la stessa prassi processuale a dimostrare che questo "appiattement" del giudice sulle richieste del p.m. non corrisponde a realtà, vista l'alta percentuale di non luogo a procedere e di assoluzioni che si registrano procedimenti e che non mancano casi di condanne in presenza di richieste di assoluzione del pubblico ministero;

per contro, numerose audizioni hanno evidenziato il rischio che le modifiche costituzionali proposte determinino di fatto la sottoposizione del pubblico ministero all'Esecutivo e la sostanziale vanificazione del principio di obbligatorietà dell'azione penale. Questo induce a pensare anche l'iter parlamentare della riforma: la Camera ha infatti respinto l'ordine del giorno che impegnava la maggioranza a non sottoporre mai il Pubblico Ministero al potere politico e a non modificare l'art. 109 della Costituzione ("l'autorità giudiziaria dispone direttamente della polizia giudiziaria");

in realtà, a ben vedere, il provvedimento comporta un pericoloso squilibrio tra i poteri dello Stato rispetto al delicato sistema di pesi e contrappesi ideato dalla Carta costituzionale nel rispetto degli architravi irrinunciabili rappresentati dal principio della separazione dei poteri e dell'unicità della giurisdizione;

difatti, l'indipendenza dei magistrati requirenti, e quindi dei pubblici ministeri nei processi, vista in stretta connessione con l'obbligatorietà dell'azione penale, è stata una scelta precisa operata dai Costituenti per evitare che si ripetessero violazioni dei principi di egualianza e di imparzialità ove la funzione di propulsione dell'azione penale del pubblico ministero fosse finita in balia delle decisioni della politica. Non si trattava di astratte e ipotetiche preoccupazioni, ma della reale, recente e dolorosa memoria degli abusi perpetrati dal fascismo, che ha asservito ai propri fini gli apparati giudiziari. Così si ebbe cura, nel redigere il testo della Costituzione italiana, di distinguere le due funzioni (requirente e giudicante) e di precisare, nello stesso tempo, che il pubblico ministero gode delle garanzie previste dall'ordinamento giudiziario. Era chiaro che in tal modo ci si allontanava dal modello del funzionario rappresentante del potere esecutivo presso la giurisdizione, tipico del passato, e si imboccava la strada del magistrato indipendente, non legato ad interessi di parte, ma organo di giustizia, cui incombe l'obbligo di far rispettare la legge e promuovere le sanzioni previste per chi la trasgredisce, senza alcuna distinzione, come atto dovuto e non soggetto pertanto ad alcuna valutazione di opportunità politica o di altro genere. Non è difficile infatti comprendere che discriminazioni tra i cittadini possono effettuarsi non solo promuovendo azioni penali persecutorie, ma anche omettendo di promuoverle per favorismi, soggezioni, faziosità politica o "amicale". Neanche si può subordinare l'azione giudiziaria a considerazioni di opportunità rispetto eventuali conseguenze politiche o sociali, la cui ponderazione non spetta alla magistratura, ma ad altri poteri dello Stato, oltre che all'opinione pubblica, cioè al popolo;

nel nostro sistema costituzionale e processuale vi è un dato che non può essere sottovalutato e che anzi occorrerebbe salvaguardare: il pubblico ministero e il giudice, con ruoli diversi, perseguono l'interesse pubblico all'applicazione della legge; e la funzione requirente si fonda su principi e regole di azione comuni a quelli ai quali è ispirata e vincolata l'azione del giudice, per una maggiore garanzia di tutela dei diritti dei cittadini. Diverso è invece il ruolo del difensore, che persegue un interesse privato: la difesa del proprio assistito. Siamo in presenza di quella "asimmetria strutturale", richiamata dalla Corte Costituzionale che deve essere tenuta presente quando ci si interroga sul significato della parità delle parti sancita dall'art. 111 Cost. Quindi occorre agire sul piano processuale e non su quello ordinamentale per garantire quella che la Corte Costituzionale definisce una necessaria asimmetria strutturale che caratterizza la magistratura e il ruolo autonomo e indipendente che essa è chiamata a svolgere. Pubblici ministeri e giudici, operano certamente con ruoli e funzioni diverse, ma, proprio per la caratteristica del loro ruolo, dovrebbero ritrovarsi in un'unica cultura della giurisdizione. Una asimmetria strutturale ben conosciuta e assecondata dal Legislatore se si pensa ai più recenti interventi legislativi, anche sul versante europeo, di segno opposto a quello posto a base del disegno di riforma costituzionale qui in esame;

nel disegno di legge costituzionale in esame i due Csm vengono ridotti alla quasi irrilevanza, in conseguenza della modifica di un carattere essenziale del Csm della Costituzione del 1948: la elettività dei componenti. Con il sorteggio della componente togata, anche nella versione cosiddetta "temperata" si cancella il principio il principio della rappresentatività e la espressione del pluralismo in un risultato evidente: un Csm meno autorevole. Ad essere in gioco è quindi l'indipendenza della magistratura: le decisioni di una magistratura indipendente devono essere ancorate alla legge, rispettose dei limiti della funzione giurisdizionale, ma devono poter essere in grado, quando ne ricorrono le condizioni, di contrastare l'operato del Governo. L'Esecutivo basa la propria forza sulla fiducia del Parlamento, ed è espressione della volontà popolare espressa con il voto, ma la magistratura, per Costituzione, è soggetta "soltanto" alla legge. La sottoposizione del Pm all'esecutivo, che oggi tutti dicono di respingere, trova con questa riforma una strada aperta, avvicinando il Pm pericolosamente all'influenza, e forse in futuro, alle direttive del governo. L'indipendenza della magistratura è a parere dei proponenti una garanzia per tutti i cittadini, sia per la maggioranza che per l'opposizione. In questo senso si ritiene sempre attuale il pensiero di Alexander Hamilton nel Federalista n. 78: "Il giudiziario è senza paragone il più debole dei tre rami del potere e non può insidiare con successo alcuno degli altri due; per questo ogni possibile precauzione deve essere adottata per difenderlo dagli attacchi degli altri rami del potere" (28 maggio 1788).

Considerato che:

com'è noto la Costituzione italiana, ispirandosi al principio di separazione dei poteri, che rappresenta uno dei principi giuridici fondamentali dello Stato di diritto e della democrazia liberale, distribuisce le funzioni stata-

li tra organi diversi e indipendenti: il Parlamento per il potere legislativo, il Governo per il potere esecutivo, e la Magistratura per il potere giudiziario. Questo sistema mira a evitare la concentrazione del potere in un'unica entità, garantendo un equilibrio tra i diversi organi dello Stato;

il disegno di legge costituzionale in esame, per i motivi sopra enunciati, mina il principio di separazione dei poteri in quanto indebolisce il potere giudiziario in favore del potere esecutivo, di fatto sbilanciando l'equilibrio voluto dal Costituente, posto alla base del sistema democratico, sostanziato nella forma repubblicana e nei fatti base del nostro vivere comune;

il principio di separazione dei poteri è di certo una colonna portante della forma di stato definita come immodificabile dall'articolo 139 della Costituzione. La sua alterazione ad opera del disegno di legge costituzionale in esame si pone quindi in evidente contrasto con l'articolo 139 della Costituzione;

sul punto si rammenta che l'art. 139 secondo la dottrina maggioritaria «sancisce la non modificabilità in perpetuo del nuovo ordine repubblicano» in quanto questo rappresenta «la naturale, conseguente strutturazione ed organizzazione del principio democratico»;

inoltre, ogni riforma organica della Carta Costituzionale, che è un testo in cui non esistono "compartimenti stagni", determina, necessariamente, ricadute anche sulle parti non formalmente coinvolte, e quindi anche sui Principi Fondamentali. La Corte costituzionale, in due diverse sentenze (1146/1988 e 366/1991), ha affermato che la Costituzione contiene alcuni principi supremi che non possono essere modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali;

più dettagliatamente la Corte costituzionale, nella sentenza n.1146 del 1988, ha definito la questione affermando 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 i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), 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», a partire dai diritti inalienabili della persona umana;

i principi supremi e i diritti fondamentali, determinano quindi, anche se inespressi, il nucleo intangibile del patto costituzionale, e cioè i contenuti indefettibili della comunità politica inerenti alla struttura dell'ordinamento. I principi fondamentali, secondo la Corte, sarebbero dunque dotati di una valenza superiore non solo per la fonte da cui derivano ma anche per il loro contenuto, in quanto parte del nucleo dei "valori supremi" sui quali si basa la Costituzione repubblicana. Pertanto, oltre che sulle norme derivanti da leggi costituzionali e di revisione costituzionale, essi prevalgono anche su quel-

le norme della Costituzione che non rappresentano tali principi di "valore", imponendo in tal modo la necessità di intersecare alla tradizionale gerarchia formale delle fonti anche una gerarchia sostanziale delle norme;

le «norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare» introdotte con il disegno di legge costituzionale in esame conducono ad uno stravolgimento del sistema e del potere giudiziario, originariamente elaborato dal Costituente subito dopo la Seconda guerra mondiale per scongiurare il pericolo di una magistratura piegata al potere politico a discapito della libertà dei cittadini. In sostanza rappresenta una riscrittura dei rapporti tra poteri dello Stato in violazione del principio della divisione dei poteri e di conseguenza dell'intero sistema costituzionale;

inoltre, non meno importante il fatto che la figura del pubblico ministero, per come delineato dalla riforma in titolo, rischia di allontanarsi dal ruolo di primo tutore delle garanzie individuali e dei diritti costituzionali contro ogni arbitrio. Il rischio è con ogni evidenza la lesione dell'articolo 3 della Costituzione nel combinato disposto con l'articolo 101 della Costituzione, laddove è previsto che i giudici siano soggetti soltanto alla legge. Questo significa che non dovrebbero essere influenzati da fattori esterni, ma dovrebbero applicare la legge in modo imparziale: l'autonomia e l'indipendenza della magistratura sono poste a garanzia delle libertà dei cittadini e a presidio contro eventuali ingerenze o compressioni del potere esecutivo o delle maggioranze di governo;

in conclusione, si ribadisce che attraverso il disegno di legge in esame si opererebbe una vera e propria opera di revisionismo costituzionale, in quanto tale del tutto illegittima. La Carta costituzionale consente infatti interventi puntuali di revisione ma non stravolgimenti riformatori, specie laddove le modifiche avrebbero ricadute anche sulle parti della Carta non formalmente coinvolte, e quindi anche sui Principi Fondamentali, come nel caso *de quo*;

il principio della divisione dei poteri prevede la ripartizione delle funzioni statali (legislativa, esecutiva e giudiziaria) tra organi distinti e indipendenti, al fine di prevenire abusi di potere e garantire la libertà e i diritti dei cittadini e comporta che questi siano reciprocamente indipendenti e si trovino in una condizione di equilibrio che sia tale da garantire in modo effettivo il ruolo che a ciascuno di essi è attribuito. La democrazia non si esaurisce in una mera struttura di governo, ma riguarda più in generale la correlazione tra società e Stato. Uno dei corollari della democrazia è, poi, rappresentato dalla necessità, per contrastare un'eccessiva concentrazione di potere, che l'assetto e l'equilibrio delineato venga preservato da improvvise riforme costituzionali. I Costituenti hanno saputo costruire un sistema fondato su pesi e contrappesi in grado di funzionare perfettamente, capace di resistere alla prova del tempo e a contesti profondamente diversi. È opinione dei proponenti che tale equilibrio debba restare immutato;

emerge quindi un profilo di incompatibilità del presente disegno di legge costituzionale con quelli che la dottrina e la giurisprudenza costituzionale hanno definito limiti espressi o impliciti alla revisione della Carta costi-

tuzionale. Autorevole dottrina ha affermato significativamente che: «Siffatti limiti sono dati da quelle norme-principio sulle quali si fonda e nelle quali si identifica l'intero sistema costituzionale, che in esse rinviene i valori politici che lo alimentano e lo stabilizzano nel tempo» (T. Martines, 1996);

Per tutte le suesposte ragioni,

delibera, ai sensi dell'articolo 93 del Regolamento, di non procedere all'esame del disegno di legge costituzionale A.S. n. 1353.

---

### QP3

BOCCIA, GIORGIS, BAZOLI, PARRINI, MELONI, MIRABELLI, ROSSOMANDO,  
VALENTE, VERINI

Il Senato,

in sede di esame del disegno di legge di revisione costituzionale re-  
cente Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della  
Corte disciplinare (A.S.1353),

premesso che:

il disegno di legge costituzionale in discussione si compone di otto  
articoli e reca modifiche al Titolo IV della Costituzione;

in particolare, esso interviene sugli articoli 87, 102, 105, 106, 107 e  
110 della Costituzione, prevedendo una separazione della funzione giudicante  
da quella requirente e istituendo due distinti organi di autogoverno della  
magistratura: il Consiglio superiore della magistratura giudicante e il Consi-  
glio superiore della magistratura requirente; esso prevede, inoltre, l'istituzio-  
ne di un'Alta Corte disciplinare;

il disegno di legge in discussione presenta numerosi profili di criti-  
cità, sia in relazione al metodo seguito per il suo esame parlamentare, sia nel  
merito e con riguardo al suo impatto sulla tenuta dell'autonomia e dell'indi-  
pendenza della magistratura e, dunque, del principio di separazione dei poteri;

nel metodo, l'*iter* del provvedimento in esame è stato caratterizzato  
- in entrambi i rami ma soprattutto in Senato - da innegabili e gravi forzature  
ed è stato accompagnato, sin dall'inizio, da dichiarazioni del Ministro della  
giustizia e di altri esponenti del Governo che ne hanno rivendicato e ribadito  
la sostanziale inemendabilità rispetto al testo proposto dallo stesso Governo;  
non solo, quindi, la proposta di revisione è stata presentata dal Governo ma,  
soprattutto, di essa è stata a più riprese affermata la impermeabilità a qualun-  
que apporto, sia da parte dell'opposizione che della stessa maggioranza, con  
evidente pregiudizio delle prerogative parlamentari;

a ciò si sono aggiunte, in sede parlamentare e in particolare in Se-  
nato, ulteriori forzature;

senza alcuna giustificazione e in maniera del tutto irrituale, la mag-  
gioranza, con un voto in Aula del calendario, ha disposto che il disegno di  
legge di riforma dovesse essere trattato in Assemblea nelle odierni giornate,

indipendentemente dallo stato di avanzamento dei lavori in Commissione, come se si stesse trattando della conversione in legge di un decreto-legge prossimo alla scadenza;

a seguito di tale ingiustificata e grave decisione, il Presidente della Commissione ha ritenuto di poter fare ricorso alla c.d. regola del "canguro", al fine di impedire la discussione su quanti più emendamenti possibile; un fatto senza precedenti nella prassi parlamentare, quantomeno con riferimento ai lavori in Commissione, che la Giunta per il regolamento, a stretta maggioranza, pur senza indicare precedenti davvero conferenti, ha legittimato;

per questo, il provvedimento giunge in Aula senza relazione; ciò conferma che la riforma in esame

- lungi dall'essere condivisa, come imporrebbro la lettera e lo spirito della Costituzione - è frutto di un atto di prepotenza politica, essendo stata adottata dal Consiglio dei ministri, senza che il Parlamento sia riuscito finora ad apportare alcuna modifica, neppure per rimediare alle più evidenti lacune o contraddizioni;

considerato che:

nel merito, non c'è anzitutto alcun bisogno di una revisione costituzionale, al fine di pervenire alla completa "separazione" tra la carriera giudicante e la carriera requirente; la Corte costituzionale, infatti, ha ampiamente chiarito (si legga in tal senso la sentenza n. 37 del 2000) che la Costituzione, «pur considerando la magistratura come un unico "ordine", soggetto ai poteri dell'unico Consiglio superiore (art. 104), 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, o che impedisca di limitare o di condizionare più o meno severamente il passaggio dello stesso magistrato, nel corso della sua carriera, dalle une alle altre funzioni»;

di ciò vi è ampia conferma nella legislazione ordinaria vigente; al riguardo non può infatti tacersi che, dopo le modifiche introdotte dalla legge 17 giugno 2022, n. 71, il passaggio di funzioni possa essere effettuato una sola volta nel corso della carriera, entro nove anni dalla prima assegnazione; trascorso tale periodo, è ancora consentito, per una sola volta, il passaggio dalle funzioni giudicanti alle funzioni requirenti, purché l'interessato non abbia mai svolto funzioni giudicanti penali, e il passaggio dalle funzioni requirenti alle funzioni giudicanti civili o del lavoro, in un ufficio giudiziario diviso in sezioni, purché il magistrato non si trovi, neanche in qualità di sostituto, a svolgere funzioni giudicanti penali o miste; il sostanziale divieto di passaggio dalle funzioni requirenti a quelle giudicanti, se non una sola volta nel corso della carriera, a condizioni assai stringenti e con l'obbligo di un cambiamento di sede - come prefigurato dalle disposizioni richiamate - appare dunque aver già ampiamente conseguito il fine della separazione di fatto delle carriere; non si comprende quindi la necessità di operare una tale differenziazione anche sul piano costituzionale;

tale necessità non sussiste, peraltro, nemmeno sul piano pratico: infatti, a riprova della mancanza di qualunque forma di condizionamento del

giudice rispetto alle prospettazioni accusatorie del pubblico ministero basti pensare al tasso di assoluzione e di proscioglimento che si registra e che viene indicato con precisione in occasione delle inaugurazioni dell'anno giudiziario - circa il 30 per cento - cui dovrebbe sommarsi il dato delle sentenze di proscioglimento in sede di udienza preliminare e predibattimentale; tasso di non accoglimento che esiste anche in relazione alle richieste di misure cautelari reali e personali; altrettanto rilevante risulta il numero di imputazioni coatte imposta dal Giudice per le indagini preliminari ai sensi dell'articolo 409 del codice di procedura penale a fronte delle richieste di archiviazione del procedimento formulate dal pubblico ministero;

peraltro si consideri che - ove si ritenesse che il solo fatto di appartenere al medesimo ordine giudiziario comporti rischi sul piano della tenuta dell'imparzialità sotto il profilo del condizionamento rispetto a prospettazioni formulate da altro appartenente al medesimo ordine - si giungerebbe al paradosso di dover separare anche gli ordini dei giudici di primo grado dai giudici di secondo grado, sol che si consideri che il giudice di secondo grado esamina la sentenza del collega di primo grado; anche in questo caso, peraltro, i dati dimostrano che in molti casi i giudici di secondo grado modificano e riformano le sentenze di primo grado, confermando così imparzialità e piena autonomia di giudizio;

poste queste premesse, saldamente ancorate a fatti e dati incontestabili, emerge dunque con estrema chiarezza il reale obiettivo del disegno di legge in discussione, vale a dire la volontà del Governo di procedere non già alla separazione delle carriere - già esistente nei fatti - quanto piuttosto alla separazione della magistratura in due ordini distinti, con il rischio di gravi implicazioni sul piano della tenuta del principio della separazione dei poteri;

considerato altresì che:

secondo la proposta riformulazione dell'articolo 104 della Costituzione, alle due magistrature si accederebbe mediante due concorsi distinti; i magistrati giudicanti e requirenti, pertanto, verrebbero indirizzati, sin dal momento della preparazione giuridica prodromica all'ingresso formale in magistratura, su binari separati e non comunicanti; ciò sarebbe funzionale, secondo il Governo, ad assicurare il rafforzamento della "terzieta" del giudice;

occorre tuttavia ricordare come anche il pubblico ministero sia un organo imparziale; la Costituzione, nell'affermare il principio di autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario, lo riconnette apertamente alla necessità di garantire l'imparzialità del magistrato, del suo operato e di conseguenza delle singole decisioni da lui assunte, quale che sia la funzione in concreto esercitata; e infatti, il pubblico ministero è tenuto a cercare anche le prove in favore delle persone sottoposte alle sue indagini, e a valutarle imparzialmente ai fini della decisione in merito all'esercizio dell'azione penale; ben più funzionale alle esigenze dichiarate dal Governo, come evidenziato da molti degli esperti audit, sarebbe dunque stato costituzionalizzare tale principio, attualmente previsto soltanto da fonte di rango legislativo (articolo 358 c.p.p.);

tutto al contrario, intendere la separazione delle carriere come separazione delle esperienze formative a partire dalla preparazione per le prove

di esame rischierebbe, con un'eterogenesi dei fini, di realizzare l'obiettivo opposto a quello che si dichiara di voler perseguire; e cioè, di creare un pubblico ministero culturalmente separato, chiuso in sé stesso, autoreferenziale, che non si gioverà più della circolazione delle esperienze formative che ne fanno in primo luogo un "magistrato", ossia un funzionario pubblico addetto esattamente come i giudici all'esercizio della giurisdizione; il pubblico ministero separato rischia di trasformarsi, in primo luogo sul piano culturale, in una figura che svolge un ruolo meramente accusatorio; inoltre, i pubblici ministeri saranno portati a concepire sé stessi come "corpo" separato: evidente, anche in questa prospettiva, il vero e proprio stravolgimento del modello costituzionale di unicità della magistratura, con il rischio gravissimo di spingere il pubblico ministero fuori dalla cultura della giurisdizione avvicinandolo alla polizia giudiziaria e con esiti dunque opposti rispetto agli obiettivi che il Governo dichiara di perseguire, in aperta contraddizione con il garantismo proclamato da una parte della maggioranza;

sullo sfondo vi è il rischio che, una volta realizzata la separazione, il Pubblico Ministero dopo aver acquisito cultura e funzioni inquisitorie debba essere assoggettato, in modo diretto o indiretto, a un qualche controllo o limite politico;

considerato infine che:

la scelta del sorteggio per la composizione dei due Consigli superiori ha l'evidente intento di indebolire e colpire la magistratura ordinaria, ritenuta in sostanza incapace di scegliere i propri rappresentanti e, dunque, delegittimandola;

il sorteggio, infatti, oltre ad essere deresponsabilizzante per gli stessi sorteggiati e a non offrire alcuna garanzia di un livello minimo di competenza e idoneità all'esercizio delle delicatissime e complesse funzioni cui i sorteggiati sono destinati, comporterebbe la negazione stessa del legittimo pluralismo culturale nella giurisdizione e la mortificazione del suo manifestarsi pubblicamente e in modo responsabile; il sorteggio sancirebbe - anche simbolicamente - una torsione burocratica del corpo giudiziario, umiliandone ruolo e ragioni e privandolo in definitiva della sua insopprimibile funzione costituzionale; infine, il sorteggio, lunghi dal combattere il correntismo, rischierebbe addirittura di accentuarne ed esaltarne i tratti più odiosi;

analoga mortificazione del pluralismo discende dalla previsione del sorteggio - seppur temperato - dei componenti laici; la prospettata riformulazione dell'articolo 104 della Costituzione prevede infatti che anche tali componenti - pari a un terzo di ciascun Consiglio superiore - vengano estratti a sorte "da un elenco di professori ordinari di università in materie giuridiche e di avvocati con almeno quindici anni di esercizio, che il Parlamento in seduta comune, entro sei mesi dall'insediamento, compila mediante elezione"; anche in questo caso, la previsione del sorteggio si pone in aperta contraddizione con l'esigenza di assicurare che anche la componente non togata rechi in sé la traccia del pluralismo culturale - e politico - che deve essere rispettato e valorizzato anche nella composizione degli organi di autogoverno;

in merito all'introduzione di un'Alta Corte colpisce innanzitutto la scelta di istituire un unico giudice disciplinare dotato di giurisdizione su entrambe le categorie di magistrati ordinari, pubblici ministeri e giudici, ma privo di qualunque giurisdizione sui magistrati amministrativi e contabili, oltre che militari; anche in questo caso, inoltre, solo alla componente togata si destina una scelta dei componenti affidata al sorteggio, prescindendo dalle attitudini del magistrato sorteggiato, non essendo prevista alcuna candidatura o manifestazione di disponibilità;

delibera, ai sensi dell'articolo 93 del Regolamento, di non procedere all'esame del disegno di legge n. 1353.

---