

UNA PRIMA LETTURA DEL DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE DI RIFORMA DEL TITOLO IV, PARTE II, DELLA COSTITUZIONE

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Le proposte di revisione costituzionale delle norme sulla magistratura di iniziativa parlamentare, con particolare riferimento alla XVI legislatura. - 3. La presentazione alle Camere del disegno di riforma costituzionale di iniziativa governativa. - 4. Analisi del progetto di riforma del Titolo IV, Parte II, della Costituzione.

1. Premessa.

L'assetto costituzionale del potere giudiziario e, in particolare, la presunta inadeguatezza del «sistema giustizia» italiano rispetto alle esigenze dell'organizzazione sociale, sono da anni al centro del dibattito pubblico e alla base della convinzione delle forze politiche della necessità di vaste riforme dell'organizzazione giudiziaria e dei processi.

Tra gli elementi di «criticità» del nostro modello di ordinamento giudiziario, sono stati evidenziati due profili in particolare, tra loro collegati: da un lato, la mancata attuazione della VII disposizione transitoria e finale della Costituzione, in base alla quale, nel periodo successivo all'entrata in vigore della Carta del 1948, avrebbe dovuto essere emanata una nuova legge sull'ordinamento giudiziario conforme alla Costituzione stessa¹; dall'altro lato, l'annoso problema dell'aspro contrasto tra politica e magistratura, che è divenuto sempre più evidente negli ultimi anni.

Quanto al primo aspetto, l'approvazione di una nuova disciplina organica avrebbe dovuto, tra l'altro, rimediare ai noti problemi dell'organizzazione giudiziaria, quali quelli legati all'esistenza di norme processuali incongrue, all'aumento progressivo della domanda di giustizia, alla irrazionale geografia giudiziaria, all'insufficienza dei mezzi e delle risorse, che rappresentano le principali ragioni della inefficienza e della eccessiva durata dei processi. Invece, gli interventi legislativi che hanno via via modificato o integrato le norme sull'ordinamento giudiziario del 1941 non hanno fornito una soluzione a tali problematiche, sia perché sono intervenuti in modo disorganico e frammentario, sia perché non hanno mai realmente affrontato quelle questioni.

Per quanto concerne il secondo profilo, la mancata riforma della giustizia nel senso ora indicato, il contenuto delle numerose iniziative legislative che si sono invece indirizzate verso un tentativo di ridefinizione dell'assetto costituzionale della magistratura e, da ultimo, le supposte «invasioni di potere» da parte dei magistrati (soprattutto nei confronti del potere politico), hanno alimentato il ricordato contrasto. Sebbene il conflitto tra giustizia e politica sia un problema riscontrabile anche in altri Paesi, non certo solo in

¹ La riforma del 2005, realizzata con la legge delega n. 150/2005 e con i relativi decreti delegati, e in seguito modificata dalla legge n. 269/2006 e dalla legge n. 111/2007, non può infatti essere considerata come una riforma organica dell'ordinamento giudiziario che dà attuazione alla citata disposizione transitoria e finale della Costituzione. Peraltro, si tratta di una disciplina che ha fatto sorgere molte perplessità sulla sua conformità alla Carta fondamentale, perplessità che avevano determinato l'allora Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi a rinviare il testo della legge delega alle Camere per «evidente contrasto» di alcune sue disposizioni con il dettato costituzionale, e che non sono venute del tutto meno a seguito della nuova approvazione da parte del Parlamento (F. GRIGNETTI, *Riforma della giustizia, si definiva alla Camera*, in *La Stampa*, 2 dicembre 2004, p. 3; G. CASADIO, *Giustizia, approvata la riforma; divise le funzioni di giudici e pm*, in *la Repubblica*, 2 dicembre 2004, p. 2; P. PASSARINI, *Giustizia, Ciampi rinvia alle Camere la riforma*, in *La Stampa*, 17 dicembre 2004, p. 3; M. BR., «*Incostituzionale la riforma della giustizia*», in *Corriere della Sera*, 17 dicembre 2004, p. 3; Comunicato del Quirinale del 16 dicembre 2004, «Il Presidente Ciampi ha chiesto alle Camere una nuova deliberazione in ordine alla legge sulla riforma dell'ordinamento giudiziario», in <http://www.quirinale.it/grnw/statico/ex-presidenti/Ciampi/dinamico/comunicato.asp?id=26093>).

Italia, nel nostro ordinamento esso è caratterizzato da tensioni particolarmente gravi, tanto da poter essere ragionevolmente considerato come una delle principali ragioni alla base dei molteplici tentativi di riforma dell'ordine giudiziario.

2. Le proposte di revisione costituzionale delle norme sulla magistratura di iniziativa parlamentare, con particolare riferimento alla XVI legislatura.

Il primo importante «sforzo» volto a rivedere le norme sulla giustizia risale agli anni '90: come è noto, infatti, la Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, istituita nel 1997 allo scopo di modificare l'intera Parte Seconda della Costituzione², aveva elaborato dei progetti di riforma che riscrivevano quasi tutte le norme costituzionali, comprese quelle sulla magistratura³. Dunque, non era in gioco l'introduzione di quella legge sull'ordinamento giudiziario richiesta dalla citata disposizione transitoria e finale, bensì la modifica delle stesse norme costituzionali.

Dopo il fallimento del tentativo di riforma della Carta fondamentale da parte della Bicamerale, per molto tempo non si è più cercato di modificare l'organizzazione giudiziaria tramite progetti di revisione costituzionale, ma solo attraverso leggi ordinarie⁴. La legge costituzionale n. 269 del 2005, di riforma della Parte Seconda della Costituzione (non confermata, peraltro, dal *referendum* svoltosi nel giugno 2006), non contemplava, infatti, alcuna modifica delle norme del Titolo IV, fatta eccezione per una precisazione - ai nostri fini irrilevante - circa l'elezione dei membri laici del Csm⁵.

È a partire dall'inizio della attuale legislatura che si è potuta registrare una rinnovata attenzione per i temi in oggetto, anche (ma non solo) attraverso la via della modifica costituzionale.

Dal 2008 in poi, infatti, le proposte di riforma dell'organizzazione e del funzionamento della macchina giudiziaria e dei processi sono state molteplici, e hanno utilizzato sia lo strumento delle fonti primarie, tramite la presentazione di vari progetti di legge⁶, sia la via della revisione costituzionale.

In questa sede, saranno prese in considerazione soltanto le proposte di modifica delle norme costituzionali sulla magistratura presentate nel corso della presente legislatura. A questo proposito, si

² Si tratta della c.d. Commissione Bicamerale D'Alema, istituita con legge costituzionale n. 1 del 1997, nell'ambito, quindi, della XIII legislatura.

³ Progetti relativi alla magistratura presentati alla Camera dei deputati: progetto n. 443, «Modifiche all'articolo 104 della Costituzione in materia di composizione del Consiglio superiore della magistratura», in <http://www.camera.it/parlam/bicam/rifcost/proposte/c0443f.htm>; progetto n. 1455, «Modifica all'articolo 102 della Costituzione», in <http://www.camera.it/parlam/bicam/rifcost/proposte/c1455f.htm>; progetto n. 2492, «Modifiche alle norme della Costituzione concernenti i tribunali militari in tempo di pace», in <http://www.camera.it/parlam/bicam/rifcost/proposte/c2492f.htm>; progetto n. 3032, «Modifiche agli articoli da 100 a 113 della Costituzione», in <http://www.camera.it/parlam/bicam/rifcost/proposte/c3032f.htm>; progetto n. 3056, «Modifiche al Titolo IV della parte seconda della Costituzione», in <http://www.camera.it/parlam/bicam/rifcost/proposte/c3056f.htm>; progetto n. 3064, «Modifica degli articoli 102, 104, 105, 106 e 111 della Costituzione», in <http://www.camera.it/parlam/bicam/rifcost/proposte/c3064f.htm>; progetto n. 3078, «Modifiche alla Costituzione concernenti la giurisdizione», in <http://www.camera.it/parlam/bicam/rifcost/proposte/c3078f.htm>. Progetti relativi alla magistratura presentati al Senato della Repubblica: progetto n. 1606, «Revisione degli articoli 104, 105 e 107 della Costituzione sulla composizione del Consiglio superiore della magistratura e sull'azione disciplinare nei confronti dei magistrati», in <http://www.camera.it/parlam/bicam/rifcost/proposte/senato/s1606p.htm>; progetto n. 1934, «Aggiunte e modifiche alla Costituzione in materia di ordinamento ed esercizio della funzione giurisdizionale e della funzione di pubblico ministero, di ordinamento e di garanzie dei giudici ordinari e amministrativi e del pubblico ministero, di poteri relativi del Presidente della Repubblica, di conseguenti competenze e composizione della Corte costituzionale e di ordinamento e competenze degli organi di amministrazione delle magistrature ordinaria e amministrativa», in <http://www.camera.it/parlam/bicam/rifcost/proposte/senato/s1934p.htm>; progetto n. 1979, «Modifiche degli articoli 100, 101, 102, 103, 104, 107, 111, 112 e 113 della Costituzione della Repubblica italiana», in <http://www.camera.it/parlam/bicam/rifcost/proposte/senato/s1979p.htm>; progetto n. 2010, «Modifica degli articoli 97, 99, 100, 103, 111, 113 della Costituzione in materia di pubblica amministrazione, organi ausiliari, giustizia amministrativa», in <http://www.camera.it/parlam/bicam/rifcost/proposte/senato/s2010p.htm>; progetto n. 2013, «Modifiche della parte II della Costituzione relativa alla giustizia», in <http://www.camera.it/parlam/bicam/rifcost/proposte/senato/s2013p.htm>; progetto n. 2027, «Modifiche degli articoli da 100 a 113 della Costituzione», in <http://www.camera.it/parlam/bicam/rifcost/proposte/senato/s2027p.htm>.

⁴ Ricordiamo, tra le altre, la legge n. 44 del 2002, che ha modificato la legge n. 195/1958 sulla costituzione e sul funzionamento del Csm, nonché la citata riforma dell'ordinamento giudiziario del 2005/2007 (legge 150/2005 e relativi decreti delegati, legge 269/2006 e legge 111/2007).

⁵ L'art. 36 della legge costituzionale prevedeva infatti che nell'art. 104, quarto comma, della Costituzione, le parole «e per un terzo dal Parlamento in seduta comune» fossero sostituite da «per un sesto dalla Camera dei deputati e per un sesto dal Senato federale della Repubblica».

⁶ Basti citare il disegno di legge sulle intercettazioni, quelli relativi ai c.d. «processo breve» e «processo lungo», le proposte di modifica della disciplina della responsabilità civile dei giudici, o la norma che prevede l'obbligo per il giudice di sospendere il processo, in attesa della decisione della Corte costituzionale, nel caso in cui sia stato sollevato un conflitto di attribuzioni.

possono individuare due gruppi di progetti: da un lato, quelli volti a modificare nel suo complesso e in modo organico l'assetto dell'ordine giudiziario, che incidono, quindi, su tutte o quasi tutte le disposizioni del Titolo IV, Parte II, della Costituzione; dall'altro lato, quelli finalizzati ad incidere su uno specifico aspetto dell'organizzazione o del funzionamento della giustizia, che modificano, pertanto, una sola norma o, comunque, un numero limitato di norme della Costituzione.

Con riferimento a questo secondo gruppo di proposte, ricordiamo rapidamente, in primo luogo, i molteplici progetti di modifica del solo articolo 112 della Costituzione, volti soprattutto a precisare e a delimitare le funzioni del pubblico ministero e i suoi rapporti con la polizia giudiziaria, nonché le modalità di esercizio dell'azione penale, in particolare attraverso l'individuazione delle priorità nell'esercizio della stessa da parte della politica (Ministro della Giustizia o Parlamento): tra questi, vi sono la proposta presentata il 29 aprile 2008 dai deputati del Pd Bernardini, Turco, Beltrandi, Farina Coscioni, Mecacci e Zamparutti⁷; quella presentata il 28 aprile 2008 dall'onorevole del Pdl Vitali⁸; la proposta di iniziativa dell'onorevole del Pdl Pecorella, del 6 ottobre 2008⁹; quella presentata dall'onorevole del Pdl Versace il 9 marzo 2010¹⁰; quella del 18 novembre 2009 di iniziativa dei senatori del Pd Perduca e Poretti¹¹.

La proposta presentata il 9 luglio 2008 dai senatori del Pdl Valentino e Mugnai riguarda invece il Consiglio superiore della magistratura, sotto un duplice aspetto: quello della sua composizione, con la previsione che il vicepresidente del Csm sia designato dal Parlamento in seduta comune all'atto di elezione dei membri laici, e quello della funzione disciplinare, che viene affidata ad un organo *ad hoc*, del tutto indipendente dal Consiglio superiore¹².

Il progetto di iniziativa dell'onorevole del Pd (oggi dell'UdCpTP) Mantini, incardinato alla Camera il 22 gennaio 2009, concerne soltanto la composizione del Consiglio superiore della magistratura, prevedendo che un terzo dei suoi membri sia nominato dal Presidente della Repubblica tra coloro che hanno esercitato la carica di Presidente di una delle Camere, di Presidente della Corte costituzionale, di Presidente o di Procuratore generale della Corte di cassazione, di Presidente del Consiglio di Stato o di Presidente della Corte dei conti¹³.

Incide, invece, esclusivamente sul profilo dell'azione disciplinare nei confronti dei magistrati la proposta di legge costituzionale presentata il 5 febbraio 2009 dall'onorevole Vitali, volta a sottrarre l'esercizio di detta azione al Ministro della Giustizia (nonché al Procuratore generale presso la Corte di cassazione), e ad istituire un organo estraneo al Consiglio superiore della magistratura (un «Procuratore generale eletto dal

⁷ Camera dei deputati, XVI legislatura, proposta di legge costituzionale n. 250, «Modifica dell'articolo 112 della Costituzione. Abolizione dell'obbligatorietà dell'azione penale», in <http://nuovo.camera.it/126?PDL=250&leg=16&tab=2>. Il progetto attribuisce al Ministro della Giustizia un potere di indirizzo in materia di politica penale (da esercitarsi annualmente tramite la definizione di linee guida sulle priorità dell'azione penale), e a ciascun Procuratore della Repubblica la responsabilità di far rispettare quell'indirizzo all'interno del proprio ufficio.

⁸ Camera dei deputati, XVI legislatura, proposta di legge costituzionale n. 539, «Disposizioni per l'individuazione delle priorità di esercizio dell'azione penale», in <http://nuovo.camera.it/126?PDL=539&leg=16&tab=2>.

⁹ Camera dei deputati, XVI legislatura, proposta di legge costituzionale n. 1745, «Modifica dell'articolo 112 della Costituzione, concernente le funzioni del pubblico ministero, l'organizzazione delle procure della Repubblica e l'esercizio dell'azione penale», in <http://nuovo.camera.it/126?PDL=1745&leg=16&tab=2>. Tale progetto, oltre a precisare i rapporti tra pubblico ministero e polizia giudiziaria con riferimento alle attività di indagine e a riservare alla legge la fissazione delle condizioni per l'esercizio dell'azione penale, prevede l'istituzione di una nuova figura, quella del Procuratore nazionale della Repubblica, nominato dal Presidente della Repubblica nell'ambito di tre nomi proposti dal Parlamento in seduta comune, e avente il compito di coordinare le procure territoriali della Repubblica, garantendo così un indirizzo unitario su tutto il territorio nazionale nella lotta alla criminalità.

¹⁰ Camera dei deputati, XVI legislatura, proposta di legge costituzionale n. 3278, «Modifica dell'articolo 112 della Costituzione in materia di abolizione dell'obbligatorietà dell'azione penale», in <http://nuovo.camera.it/126?PDL=3278&leg=16&tab=2>. Anche questo progetto, al dichiarato fine di combattere la «assoluta e incontrollata discrezionalità nel modo in cui ogni singolo pm decide quali reati perseguire» e la «disomogeneità nel modo in cui le diverse procure della Repubblica hanno agito, con la conseguenza di creare una disegualianza dei cittadini di fronte alla legge su base territoriale», prevede in capo al Ministro della giustizia un potere di indirizzo in materia di politica criminale, con l'attribuzione ad ogni procuratore della Repubblica della responsabilità di dare attuazione, nell'ambito della propria competenza territoriale, all'indirizzo fissato.

¹¹ Senato della Repubblica, XVI legislatura, disegno di legge costituzionale n. 1890, «Modifica dell'articolo 112 della Costituzione in materia di abolizione dell'obbligatorietà dell'azione penale», in http://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Ddliter/testi/34549_testi.htm.

¹² Senato della Repubblica, XVI legislatura, disegno di legge costituzionale n. 891, «Modifica degli articoli 104 e 105 della Costituzione in materia di composizione del Consiglio superiore della magistratura nonché di istituzione della Corte di giustizia disciplinare della magistratura», in http://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Ddliter/testi/31965_testi.htm.

¹³ Camera dei deputati, XVI legislatura, proposta di legge costituzionale n. 2088, «Modifiche agli articoli 87 e 104 della Costituzione, in materia di nomina di un terzo dei componenti del Consiglio superiore della magistratura da parte del Presidente della Repubblica», in <http://nuovo.camera.it/126?PDL=2088&leg=16&tab=2>. La proposta di attribuire al Capo dello Stato, che è il Presidente del Csm, il potere di nominare un terzo dei componenti tra coloro che hanno esercitato altissime cariche nelle istituzioni e nella magistratura, avrebbe la finalità «di accrescere l'autorevolezza e di ridurre gli effetti perversi del "correntismo" nella stessa magistratura».

Parlamento in seduta comune [...] tra coloro che hanno i requisiti per la nomina a giudice della Corte costituzionale») quale unico titolare dell'azione disciplinare, da esercitarsi obbligatoriamente (d'ufficio ovvero su richiesta del Ministro della Giustizia, del Procuratore generale della Corte di cassazione o del Csm)¹⁴.

Le disposizioni relative alla giustizia amministrativa rappresentano l'oggetto della proposta dei deputati Zeller e Brugger del 12 marzo 2009, volta, anzitutto, a chiarire quali siano gli organi della giurisdizione amministrativa (il Consiglio di Stato, il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, i tribunali amministrativi regionali, il Tribunale regionale di giustizia amministrativa per il Trentino-Alto Adige e la sua sezione autonoma di Bolzano), e, soprattutto, ad abolire la distinzione tra diritti soggettivi ed interessi legittimi quale criterio di riparto tra giurisdizione ordinaria e amministrativa nelle controversie con le pubbliche amministrazioni¹⁵.

Va, infine, ricordato il progetto di legge costituzionale presentato il 15 marzo 2011 da alcuni senatori di CN e del Pdl, volto ad abrogare il terzo comma dell'art. 103 della Costituzione, e quindi a sopprimere i tribunali militari, con destinazione delle relative competenze – nonché risorse e unità lavorative – ai tribunali ordinari¹⁶.

Maggiore rilevanza e interesse rivestono, evidentemente, i progetti del «primo gruppo», ossia quelli volti a riformare l'impianto costituzionale della magistratura nel suo complesso. Sempre con riguardo all'attuale legislatura, proprio nel giorno di apertura della stessa, il 29 aprile 2008, è stato presentato al Senato dall'allora senatore a vita Francesco Cossiga il primo disegno di legge costituzionale avente ad oggetto un riordino organico della giustizia¹⁷. Le novità maggiormente significative riguardano l'introduzione della separazione delle carriere giudicante e requirente, con conseguente istituzione di due distinti Consigli superiori¹⁸; la previsione, presso ciascuno di essi, di un Consiglio disciplinare composto da sette membri, a cui spettano i provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati; la fissazione per legge delle modalità di utilizzo della polizia giudiziaria da parte dell'Autorità giudiziaria e dei criteri per l'esercizio dell'azione penale (in quest'ultimo caso, previa proposta del Ministro della Giustizia)¹⁹.

¹⁴ Camera dei deputati, XVI legislatura, proposta di legge costituzionale n. 2161, «Modifiche agli articoli 107 e 110 della Costituzione, in materia di esercizio dell'azione disciplinare nei confronti dei magistrati», in <http://nuovo.camera.it/126?PDL=2161&leg=16&tab=2>.

¹⁵ Camera dei deputati, XVI legislatura, proposta di legge costituzionale n. 2288, «Modifiche agli articoli 103 e 113 della Costituzione, in materia di organi della giustizia amministrativa e di tutela giurisdizionale contro gli atti della pubblica amministrazione», in <http://nuovo.camera.it/126?PDL=2288&leg=16&tab=2>. Il nuovo art. 103 Cost. dovrebbe prevedere, secondo tale proposta, che «la giurisdizione amministrativa ha ad oggetto le controversie con la pubblica amministrazione nelle materie indicate dalla legge» e che «è riservata, in ogni caso, alla giurisdizione amministrativa la cognizione delle controversie riguardanti l'esercizio di poteri amministrativi».

¹⁶ Senato della Repubblica, XVI legislatura, disegno di legge costituzionale n. 2618, «Abrogazione del terzo comma dell'articolo 103 della Costituzione in materia di giurisdizione dei tribunali militari», in http://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Ddliter/testi/36574_testi.htm. Come spiegato nella relazione che accompagna la proposta di abrogazione, la *ratio* della stessa risiede in più fattori: in primo luogo, nel fatto che tenere in vita questo settore della magistratura rappresenta un notevole sperpero di risorse, laddove i tribunali ordinari sono sempre più spesso in sofferenza e necessitano di personale; in secondo luogo, nella progressiva erosione della giurisdizione militare in favore di quella ordinaria ad opera di numerose sentenze della Corte costituzionale; infine, nell'esigenza di una maggiore tutela dei diritti individuali, che sarebbero meglio garantiti dalla giurisdizione ordinaria, mentre la competenza dei tribunali militari crea una irrazionale disparità che pone delle perplessità anche in relazione all'art. 3 della Costituzione.

¹⁷ Senato della Repubblica, XVI legislatura, disegno di legge costituzionale n. 182, «Riforma del Titolo IV della Parte II della Costituzione», in http://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Ddliter/testi/29805_testi.htm.

¹⁸ Si prevede che il Consiglio superiore della magistratura giudicante sia presieduto dal Presidente della Repubblica. Membri di diritto sarebbero il primo presidente della Corte di cassazione e il Ministro della Giustizia. Gli altri componenti sarebbero eletti per un terzo dai giudici ordinari, per un terzo dal Parlamento in seduta comune, e per un terzo sarebbero nominati dal Presidente della Repubblica. Il Consiglio superiore della magistratura requirente avrebbe, tra i membri di diritto, il Ministro della Giustizia e il Procuratore generale della Corte di cassazione, mentre gli altri componenti sarebbero eletti per un terzo dai pubblici ministeri, per un terzo dal Parlamento in seduta comune, e per un terzo designati dal Presidente della Repubblica.

¹⁹ Il disegno di legge costituzionale n. 182 non è l'unico progetto in materia di giustizia presentato dall'allora senatore Cossiga, il quale, infatti, risulta essere il firmatario anche di altre quattro proposte: i disegni di legge costituzionale n. 189 («Istituzione di una Commissione parlamentare per le riforme in materia di giustizia»), e n. 205 («Aggiunte e modifiche alla Costituzione in materia di ordinamento ed esercizio della funzione giurisdizionale e della funzione di pubblico ministero, di ordinamento e di garanzie dei giudici ordinari e amministrativi e del pubblico ministero, di poteri relativi del Presidente della Repubblica, di conseguenti competenze e composizione della Corte costituzionale e di ordinamento e competenze degli organi di amministrazione delle magistrature ordinaria e amministrativa»), presentati anch'essi il 29 aprile 2008 e successivamente ritirati; il progetto n. 1030, presentato il 18 settembre 2008 (Senato della Repubblica, XVI legislatura, disegno di legge costituzionale n. 1030, «Modifiche alla Costituzione per la piena attuazione del giusto processo», in http://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Ddliter/testi/32320_testi.htm); il progetto n. 1002, presentato in data 1 settembre 2008 (Senato della Repubblica, XVI legislatura, disegno di legge costituzionale n. 1002, «Aggiunte e modifiche alla Costituzione in materia di ordinamento ed esercizio della funzione giurisdizionale e della funzione di pubblico ministero, di ordinamento e di garanzie dei giudici ordinari e amministrativi e del pubblico ministero, di poteri relativi del Presidente della Repubblica, di conseguenti competenze e composizione della Corte costituzionale e di ordinamento e competenze degli organi di amministrazione

Di poco successiva, la proposta presentata alla Camera dei deputati il 4 agosto 2008 dall'onorevole del Pdl Gaetano Pecorella²⁰, la quale, assumendo a principio ispiratore quello del giusto processo nell'ambito di un modello accusatorio di processo penale, interviene con una serie di previsioni che riguardano, soprattutto, la separazione delle carriere dei magistrati giudicanti e requirenti, la riorganizzazione del processo disciplinare nei confronti dei magistrati e l'obbligatorietà dell'azione penale.

In relazione alla separazione delle carriere, vengono individuate molteplici ragioni a sostegno della stessa: innanzitutto, l'«esigenza di garantire l'immagine di imparzialità del giudice, [...] che nei sistemi democratici costituisce un elemento fondamentale della legittimazione del suo ruolo»; in secondo luogo, la necessità di meglio proteggere i diritti civili e la libertà dei cittadini nell'ambito processuale, correggendo le distorsioni determinate dal fatto che «giudici e pubblici ministeri non solo sono reclutati con lo stesso concorso e possono spostarsi da una funzione all'altra, ma svolgono anche le loro funzioni negli stessi palazzi, hanno una quotidiana dimestichezza di rapporti di lavoro e anche sociali, appartengono alla stessa associazione sindacale e alle stesse correnti associative, eleggono congiuntamente, per il tramite di organizzate campagne elettorali, i loro rappresentanti al Csm»; infine, l'esigenza di «dare maggiore funzionalità ed efficacia al ruolo del pubblico ministero», attraverso una separazione dei processi di selezione e una specifica preparazione professionale distinta da quella dei giudici, ai quali sono richieste capacità e qualità molto diverse²¹.

L'art. 14 del progetto, di modifica dell'art. 107 Cost., stabilisce dunque - tra l'altro - che «la magistratura si distingue in giudicante e requirente». Di conseguenza, l'organo di «autogoverno» viene sdoppiato in un Consiglio superiore della magistratura giudicante, presieduto dal Capo dello Stato, e un Consiglio superiore della magistratura requirente, presieduto dal Ministro della Giustizia o da un suo delegato, aventi il compito di provvedere circa le assunzioni, le assegnazioni, i trasferimenti e le promozioni rispettivamente dei giudici e dei pubblici ministeri (artt. 8-11 del progetto)²². Le funzioni disciplinari sono invece sottratte ai due Consigli superiori, per essere affidate ad un organo di nuova istituzione, la Corte di giustizia disciplinare, competente nei confronti sia dei giudici che dei pubblici ministeri (art. 12 del progetto)²³.

Per quanto riguarda il ruolo e le funzioni del pubblico ministero, l'intento della proposta è quello di «bilanciare i due valori dell'indipendenza e della responsabilità» in modo diverso rispetto a quanto previsto attualmente dalla Carta fondamentale, ove «priorità assoluta è data al valore dell'indipendenza», mentre «nessun rilievo viene dato al valore democratico della responsabilità e della trasparenza per le scelte che i pubblici ministeri sono comunque chiamati a prendere»: da un lato, dunque, si riconosce che «l'esigenza di garantire che l'azione penale sia esercitata con rigore, uniformità e correttezza impone di evitare un collegamento troppo stretto con il potere politico, che potrebbe essere usato dalle maggioranze del momento allo scopo di influenzare la condotta del pubblico ministero per obiettivi di parte»; dall'altro lato, tuttavia, si afferma anche che «la consapevolezza che il pubblico ministero partecipa alla formulazione e all'attuazione

delle magistrature ordinaria e amministrativa», in http://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Ddliter/testi/32264_testi.htm). In particolare, quest'ultimo è volto a riscrivere pressoché tutte le norme del Titolo IV, con i seguenti obiettivi: rafforzare l'indipendenza dei giudici, soggetti alla legge e irresponsabili penalmente, civilmente e amministrativamente per gli atti compiuti nell'esercizio delle loro funzioni; estendere le garanzie previste per i magistrati ordinari anche ai magistrati amministrativi; configurare il Csm e gli organi analoghi previsti per le altre magistrature quali organi di autonoma alta amministrazione della magistratura, esclusiva emanazione elettiva della magistratura stessa; sopprimere i tribunali militari; unificare il pubblico ministero (ordinario, contabile e amministrativo), esercitato da magistrati costituenti un ordine proprio, non soggetto al potere esecutivo, ma responsabili davanti al Parlamento.

²⁰ Camera dei deputati, XVI legislatura, proposta di legge costituzionale n. 1598, «Modifiche alla Costituzione per la piena attuazione del giusto processo», in <http://nuovo.camera.it/126?PDL=1598&leg=16&tab=2>.

²¹ Camera dei deputati, XVI legislatura, proposta di legge costituzionale n. 1598, «Modifiche alla Costituzione per la piena attuazione del giusto processo», in <http://nuovo.camera.it/126?PDL=1598&leg=16&tab=2>.

²² In particolare, l'art. 8 del progetto (che riforma l'art. 104 Cost.) prevede che il Consiglio superiore della magistratura giudicante sia composto dal Primo presidente della Corte di cassazione e da altri componenti scelti per la metà tra i giudici ordinari e, per l'altra metà, dal Parlamento in seduta comune tra i professori ordinari in materie giuridiche e gli avvocati dopo quindici anni di esercizio; l'art. 10 del progetto (che inserisce in Costituzione un nuovo articolo, il 105-bis) dispone che il Consiglio superiore della magistratura requirente sia composto, oltre che dal Procuratore generale della Corte di cassazione, da altri componenti scelti per la metà tra i pubblici ministeri ordinari e, per l'altra metà, dal Parlamento in seduta comune tra i professori ordinari di università in materie giuridiche, gli avvocati dopo quindici anni di esercizio e gli esperti di criminologia e di tecniche di indagine.

²³ Si prevede che tale organo sia composto «da dodici membri scelti per la metà, e in pari numero, tra i presidenti e i procuratori generali di corte d'appello, con le modalità stabilite dalla legge, e, per l'altra metà, dal Parlamento in seduta comune tra i professori ordinari di università in materie giuridiche e gli avvocati dopo quindici anni di esercizio».

delle politiche criminali, impone l'adozione di meccanismi atti ad assicurare che il ruolo svolto in questo cruciale settore sia in qualche modo disciplinato e controllato nell'ambito del processo democratico»²⁴.

Alla luce di queste considerazioni, il progetto prevede che «il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale nei casi e secondo le forme previste dalla legge» (art. 19). L'evidente attenuazione del principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, la cui concreta realizzazione viene affidata alla legge, si giustifica in ragione del fatto che la «frammentazione delle iniziative dei pubblici ministeri e la totale assenza di responsabilità per l'esercizio personalizzato di un potere discrezionale di notevole ampiezza hanno ulteriormente moltiplicato le occasioni di diseguale trattamento dei cittadini davanti alla legge penale»²⁵: ciò, secondo i proponenti, rende necessaria la fissazione di priorità per l'esercizio dell'azione penale.

Il progetto contempla, infine, ulteriori modifiche al Titolo IV, tra cui la possibilità, per i magistrati requirenti, che nei casi stabiliti dalla legge gli incarichi direttivi siano assegnati con elezione diretta da parte dei cittadini (art. 13); l'affermazione del principio che la magistratura ordinaria debba essere «organizzata su base territoriale o nazionale in conformità con i caratteri dello Stato federale» (art. 15); infine, la costituzionalizzazione del diritto di ogni persona condannata per un reato ad un giudizio di appello (art. 17)²⁶.

Pressoché contemporaneamente rispetto alla citata proposta di legge costituzionale, è stato incardinato al Senato, in data 1 agosto 2008, un progetto di revisione di diversi articoli della Costituzione, contenente alcune previsioni analoghe a quelle ricordate, di iniziativa del senatore del Pdl Antonino Caruso²⁷. In particolare, si stabilisce, in primo luogo, la necessità di individuare dei criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale (art. 6); in secondo luogo, si trasferisce la competenza disciplinare dal Consiglio superiore della magistratura ad una Alta Corte di Giustizia (artt. 7-11). La novità rilevante è data proprio dall'individuazione di tale nuovo giudice speciale, a cui vengono attribuite competenze molto ampie, che vanno dai provvedimenti disciplinari nei confronti degli appartenenti ad *ogni* magistratura, alle autorizzazioni previste dall'art. 68 Cost. (norma sensibilmente modificata), alla tutela giurisdizionale contro i provvedimenti amministrativi assunti dal Csm e dagli organi di autogoverno delle altre magistrature, all'indicazione, d'intesa con il Parlamento, delle priorità di esercizio dell'azione penale²⁸.

Il 10 luglio 2009, il senatore del Pdl Giuseppe Valentino ha presentato una proposta di parziale modifica delle norme del Titolo IV, volta principalmente a prevedere un unico Consiglio superiore della magistratura per tutti i giudici ordinari e amministrativi²⁹.

Un ulteriore disegno di riforma delle disposizioni relative alla magistratura, in molte parti analogo alle prime proposte del 2008, è stato comunicato il 15 dicembre 2009 dal senatore del Pdl Marcello Pera³⁰:

²⁴ Camera dei deputati, XVI legislatura, proposta di legge costituzionale n. 1598, «Modifiche alla Costituzione per la piena attuazione del giusto processo», in <http://nuovo.camera.it/126?PDL=1598&leg=16&tab=2>.

²⁵ Camera dei deputati, XVI legislatura, proposta di legge costituzionale n. 1598, «Modifiche alla Costituzione per la piena attuazione del giusto processo», in <http://nuovo.camera.it/126?PDL=1598&leg=16&tab=2>. A sostegno di tali argomenti, si sottolinea come, nonostante la Costituzione stabilisca l'obbligatorietà dell'azione penale, quest'ultima risulti essere di fatto ampiamente discrezionale, anche in ragione della crescente complessità dei fenomeni criminali, e come tale discrezionalità venga esercitata in piena indipendenza da un corpo burocratico che non può essere chiamato a rispondere delle scelte che compie.

²⁶ Previsioni del tutto analoghe a quelle introdotte dalla proposta n. 1598 sono contenute nel già citato progetto di legge costituzionale n. 1030 del senatore Cossiga (Senato della Repubblica, XVI legislatura, disegno di legge costituzionale n. 1030, «Modifiche alla Costituzione per la piena attuazione del giusto processo», in http://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Ddliter/testi/32320_testi.htm), nonché nel progetto presentato il 27 ottobre 2008 dal senatore Boschetto (Senato della Repubblica, XVI legislatura, disegno di legge costituzionale n. 1158, «Modifiche alla Costituzione per la piena attuazione del giusto processo», in http://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Ddliter/testi/32622_testi.htm).

²⁷ Senato della Repubblica, XVI legislatura, disegno di legge costituzionale n. 990, «Modifica degli articoli 15, 68, 102, 104, 105, 107 e 112 e introduzione degli articoli 137-bis, 137-ter e 137-quater della Costituzione, istituzione dell'Alta Corte di giustizia», in http://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Ddliter/testi/32195_testi.htm.

²⁸ In base all'art. 7 del progetto, l'articolata disciplina delle attribuzioni, della composizione e del funzionamento dell'Alta Corte di Giustizia è contenuta in una apposita Sezione I-bis (composta dagli articoli 137-bis, 137-ter e 137-quater), inserita dopo la Sezione I del Titolo VI della Costituzione. In particolare, si prevede che l'Alta Corte sia composta da diciannove giudici: sono membri di diritto, se accettano, i Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati nella legislatura precedente a quella in corso, il Presidente della Corte Costituzionale e il Vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura cessati da ultimo dalle rispettive funzioni anteriormente all'insediamento del Parlamento nella legislatura in corso; quattro componenti sono eletti da delegati dei Consigli regionali; i restanti membri sono eletti dal Parlamento in seduta comune. Le decisioni di tale organo non possono essere impugnate.

²⁹ Senato della Repubblica, XVI legislatura, disegno di legge costituzionale n. 1669, «Modifiche al titolo IV della parte seconda della Costituzione, in materia di ordinamento giurisdizionale», in http://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Ddliter/testi/33963_testi.htm. Va sottolineato che il progetto in commento, tra l'altro, sottrae la competenza disciplinare al Csm, pur senza prevedere, quantomeno in Costituzione, l'istituzione di un organo *ad hoc* con tali compiti. Inoltre, dagli artt. 104 e 107 Cost. scompare qualsiasi riferimento alla figura del pubblico ministero.

³⁰ Senato della Repubblica, XVI legislatura, disegno di legge costituzionale n. 1935, «Nuove norme costituzionali sulla magistratura», in http://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Ddliter/testi/34685_testi.htm.

anche in tale testo, sulla scorta della volontà di attuare i principi del giusto processo, sono stabilite la separazione dei ruoli dei giudici e dei pubblici ministeri, la previsione di due distinti Consigli superiori della magistratura, aventi attribuzioni soltanto amministrative, l'istituzione di un'Alta Corte di giustizia dei magistrati, l'obbligatorietà dell'azione penale secondo criteri e priorità fissati per legge. Infine, sono previsti dei limiti per quanto riguarda i mezzi di impugnazione delle sentenze e la ricorribilità in Cassazione contro sentenze e provvedimenti³¹.

Infine, il 3 novembre 2010 il deputato del Pdl Manlio Contento ha presentato un progetto finalizzato a realizzare la separazione delle carriere tramite la disposizione secondo cui «la legge assicura la separazione delle carriere tra i magistrati che assolvono alla funzione giurisdizionale e i pubblici ministeri», nonché attraverso la previsione di un unico Consiglio superiore della magistratura, presieduto dal Presidente della Repubblica, composto tuttavia da due sezioni, una per i giudici e una per i pubblici ministeri, avente ciascuna il proprio vicepresidente³².

3. La presentazione alle Camere del disegno di riforma costituzionale di iniziativa governativa.

Il numero consistente di proposte di modifica delle norme costituzionali sulla magistratura presentate nell'arco della presente legislatura testimonia la rinnovata attenzione, in particolare della attuale maggioranza parlamentare, per l'assetto dell'ordinamento giudiziario. Nonostante la molteplicità dei progetti di revisione costituzionale, in questi giorni è stato presentato un ulteriore disegno di riforma del Titolo IV della Parte II della Costituzione da parte del Consiglio dei Ministri.

Il disegno di iniziativa governativa che qui si commenta, definito «storico» ed «epocale» dai suoi firmatari³³, già più volte annunciato in passato, non era tuttavia mai stato tradotto in un testo da presentare alle Camere. Basti pensare che il Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi aveva promesso la «grande riforma della giustizia» già nel 2001, ossia subito dopo essere tornato a presiedere il Governo³⁴, per poi riproporla, in più di una occasione, negli anni successivi³⁵.

In particolare, nella campagna elettorale del 2008, l'onorevole Berlusconi poneva il tema della riforma della giustizia tra i primi punti del suo programma³⁶, annunciandola, in un primo momento, per l'autunno del 2008, per poi «rinviarla», tuttavia, all'anno successivo. Più volte, tra l'estate del 2008 e la fine del 2009, lo stesso Presidente Berlusconi o esponenti del suo Governo dichiaravano che il progetto era pronto, o comunque in fase di elaborazione³⁷.

Nel gennaio del 2010, nella parte finale della relazione sull'amministrazione della giustizia del 2009 illustrata al Senato, il Ministro della Giustizia Alfano riferiva gli impegni del Governo per i mesi successivi, tra cui l'introduzione della separazione delle carriere tra giudici e pm, una modifica della struttura, della composizione e delle funzioni del Csm, nonché l'affidamento della giustizia disciplinare nei confronti dei magistrati ad un organo autonomo rispetto al Csm, e concludeva il suo discorso dicendosi certo che il 2010

³¹ Un progetto analogo è stato presentato alla Camera il 15 gennaio 2010 dall'onorevole del Pdl Santelli: Camera dei deputati, XVI legislatura, proposta di legge costituzionale n. 3122, «Modifiche al titolo IV della parte seconda della Costituzione concernenti la magistratura e l'esercizio della giurisdizione», in <http://nuovo.camera.it/126?PDL=3122&leg=16&tab=2>.

³² Camera dei deputati, XVI legislatura, proposta di legge costituzionale n. 3829, «Modifica degli articoli 104, 105, 106, 107 e 110 della Costituzione, concernenti l'ordinamento della magistratura», in <http://nuovo.camera.it/126?PDL=3829&leg=16&tab=2>.

³³ L. OSTELLINO, «Riforma della giustizia epocale», in *Il Sole 24 Ore*, 6 marzo 2011, p. 13; R. GIOVANNINI, «Giovedì pronta la riforma epocale della giustizia», in *La Stampa*, 6 marzo 2011, p. 6; F. RIZZI, *Giustizia, Berlusconi va avanti: faremo una riforma epocale*, in *Il Messaggero*, 6 marzo 2011, p. 6; L. FUCCARO, *Berlusconi: giustizia, avanti con la riforma*, in *Corriere della Sera*, 6 marzo 2011, p. 8; A. D'ARGENIO, *Giovedì la riforma della giustizia. Berlusconi: "Sarà epocale, presto la legge sulle intercettazioni"*, in *la Repubblica*, 6 marzo 2011, p. 2.

³⁴ U. M., «Giustizia, serve una grande riforma», in *La Stampa*, 25 ottobre 2001, p. 16; M. VENTURA, *Berlusconi: subito la riforma della giustizia*, in *il Giornale*, 5 dicembre 2001, p. 3; G. LUZI, *Giustizia, Berlusconi accelera. "Sei mesi per fare la riforma"*, in *la Repubblica*, 6 dicembre 2001, p. 3; F. CO., «Giustizia, riforma in sei mesi», in *Il Sole 24 Ore*, 6 dicembre 2001, p. 10.

³⁵ A. CANGINI, *Silvio ai suoi: "E ora via alla grande riforma"*, in *Il Giorno*, 1 febbraio 2003, p. 11; C. TITO, *Giustizia, per il Cavaliere non è finita. "Subito salva Previti e riforma del Csm"*, in *la Repubblica*, 2 dicembre 2004, p. 7.

³⁶ Programma del Popolo della Libertà, in <http://www.ilpopolodellaliberta.it/speciali/PROGRAMMA2008.pdf>.

³⁷ A. CALVI, *Berlusconi: avanti con la riforma della giustizia, con o senza Pd*, in *il Riformista*, 16 luglio 2008, p. 5; M. A. C., *Giustizia, riforma-Alfano al via: si ripartirà dalla Bicamerale*, in *Corriere della Sera*, 21 agosto 2008, p. 15; L. NIGRO, *Giustizia, Berlusconi attacca. "Faremo la riforma di Falcone"*, in *la Repubblica*, 22 agosto 2008, p. 12; M. GIORDANO, *Intervista ad Alfano. «Vi presento la riforma della giustizia»*, in *il Giornale*, 27 agosto 2008, p. 1; G. ROSELLI, «Riforma della giustizia entro febbraio», in *Liberò*, 11 gennaio 2009, p. 6; M. COFFARO, *Giustizia, il premier accelera; la riforma al prossimo Cdm*, in *Il Messaggero*, 3 febbraio 2009, p. 10; L. MILELLA, *Pronta la riforma della giustizia. "Separiamo subito carriere e Csm"*, in *la Repubblica*, 13 ottobre 2009, p. 3.

sarebbe passato «alla storia come l'anno della compiuta riforma ordinaria e costituzionale del sistema giudiziario italiano»³⁸.

La stampa dava quindi conto di una nuova «accelerazione» del Governo sui temi in oggetto, compreso quello della riforma del Csm e dell'abolizione del principio di obbligatorietà dell'azione penale, a partire dalla fine del mese di marzo 2010³⁹. In effetti, il 7 aprile 2010 il Presidente del Consiglio Berlusconi riceveva ad Arcore il Guardasigilli Alfano e l'onorevole Ghedini per esaminare le bozze di riforma costituzionale che avrebbero dovuto introdurre la separazione delle carriere, lo sdoppiamento del Csm e un controllo dell'Esecutivo sui pubblici ministeri⁴⁰. Nel giugno 2010, di nuovo il Presidente del Consiglio definiva «imminente» una «grande riforma della giustizia»⁴¹. Negli stessi giorni, quest'ultima veniva annunciata dal Ministro Alfano per il mese di settembre, con la precisazione che avrebbe comportato la separazione degli ordini tra magistratura requirente e giudicante, con percorsi professionali separati fin dall'inizio, la creazione di due Csm e di un meccanismo disciplinare volto a risolvere il problema di una giustizia troppo domestica⁴². Nell'autunno 2010, il Presidente Berlusconi dichiarava, ancora una volta, che la riforma era pronta⁴³, salvo poi decidere di rinviarla ad un momento successivo alla votazione della mozione di sfiducia al Governo, prevista per il 14 dicembre⁴⁴.

Tale susseguirsi di comunicazioni e, soprattutto, i contenuti e la natura del progetto di modifica del Titolo IV di volta in volta annunciato, avevano dato luogo a dure reazioni sia all'interno della magistratura, come dimostrano le molteplici prese di posizione del Csm e dell'Anm⁴⁵, sia nelle forze politiche di opposizione (dal Pd all'IdV, dall'Udc a Fli)⁴⁶.

³⁸ Relazione del Guardasigilli sull'amministrazione della Giustizia nell'anno 2009, mercoledì 20 gennaio 2010, in http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_6_9.wp?previousPage=mg_6_9&contentId=NOL124942. Si vedano anche V. NUTI, *Alfano: carriere e Csm, il 2010 anno delle riforme*, in *Il Sole 24 Ore*, 21 gennaio 2010, p. 10; F. GRIGNETTI, *E Alfano va in pressing: entro l'anno cambiamo il Csm*, in *La Stampa*, 21 gennaio 2010, p. 2; C. MANGANI, *Alfano: ora avanti con nuovo Csm e separazione fra giudici e pm*, in *Il Messaggero*, 21 gennaio 2010, p. 2.

³⁹ T. MONTESANO, *Separazione delle carriere e nuovo Csm. Il piano del centrodestra per il dopo-voto*, in *Liberio*, 19 marzo 2010, p. 14; D. MARTIRANO, *Giustizia, la priorità al ddl sulle intercettazioni. Poi le carriere separate*, in *Corriere della Sera*, 31 marzo 2010, p. 5; L. MILELLA, *Giustizia, la road map del premier*, in *la Repubblica*, 1 aprile 2010, p. 7; *Giustizia, riforma a tappe forzate*, in *la Discussione*, 6 aprile 2010, p. 1; B. RUGGIERO, *Alfano traccia la rotta per la nuova Giustizia. «Cambieremo la Carta»*, in *QN*, 7 aprile 2010, p. 6.

⁴⁰ D. MARTIRANO, *Via al piano giustizia. Carriere separate e il Csm si sdoppia*, in *Corriere della Sera*, 8 aprile 2010, p. 6; M. AJELLO, *«Pm sotto il controllo dell'esecutivo». Alfano: così cambieremo la giustizia*, in *Il Messaggero*, 8 aprile 2010, p. 2.

⁴¹ R. ZANINI, *«Giustizia, imminente una grande riforma»*, in *Avvenire*, 13 giugno 2010, p. 8; A. FAB., *Giustizia, la riforma fa dieci anni. Di annunci*, in *il manifesto*, 13 giugno 2010, p. 7; N. ANDRIOLO, *Il premier insiste: riforma della giustizia contro le toghe politicizzate*, in *l'Unità*, 13 giugno 2010, p. 15; U. BONASI, *Silvio: «Ora la riforma della Giustizia»*, in *QN*, 13 giugno 2010, p. 10.

⁴² M. A. CALABRÒ, *Intervista ad Alfano. «Al Senato abbiamo ascoltato i finiani. E ricordo che 5 giorni fa ci hanno detto sì»*, in *Corriere della Sera*, 13 giugno 2010, p. 9; A. C., *Alfano: «Riforma della giustizia a settembre». Pd: la Carta non si tocca*, in *l'Unità*, 14 giugno 2010, p. 11; P. FESTUCCIA, *Riforma della giustizia, la road map di Alfano*, in *La Stampa*, 14 giugno 2010, p. 6; *Separazione delle carriere e due Csm. Alfano: riforma pronta a settembre*, in *Giornale di Sicilia*, 14 giugno 2010, p. 10.

⁴³ D. MARTIRANO, *Giustizia, il premier stringe i tempi. «Riforma pronta tra una settimana»*, in *Corriere della Sera*, 21 ottobre 2010, p. 8; U. MAGRI, *Berlusconi: giustizia, la riforma è pronta*, in *La Stampa*, 21 ottobre 2010, p. 2; L. MILELLA, *Ecco la riforma della giustizia. «Più poteri al Guardasigilli»*, in *la Repubblica*, 22 ottobre 2010, p. 6; L. MILELLA, *Giustizia, martedì il varo della riforma, separazione delle carriere e del Csm*, in *la Repubblica*, 26 novembre 2010, p. 8.

⁴⁴ C. BERTINI, *Pdl, segnale a Fli. Slitta la riforma della giustizia*, in *La Stampa*, 30 novembre 2010, p. 10; M. IASEVOLI, *Giustizia, riforma solo dopo la fiducia*, in *Avvenire*, 30 novembre 2010, p. 10; *Giustizia, riforma rinviata a dopo la fiducia*, in *la Repubblica*, 30 novembre 2010, p. 15. Sulle votazioni del 14 dicembre 2010, si vedano G. BATTISTA, *L'uscita dei Gruppi parlamentari di Futuro e libertà per l'Italia dalla maggioranza e i riflessi sulla tenuta del Governo Berlusconi IV*, in <http://www.rivistaaic.it/sites/default/files/rivista/articoli/allegati/Battista.pdf>; M. FRAU, *La formazione dei nuovi gruppi parlamentari di Futuro e libertà per l'Italia e le ripercussioni nella maggioranza*, in <http://www.rivistaaic.it/sites/default/files/rivista/articoli/allegati/Frau.pdf>; N. MACCABIANI, *Il ruolo del Presidente della Repubblica a fronte delle difficoltà interne alle maggioranze parlamentari di centro-sinistra e di centro-destra durante la XV e la XVI legislatura*, in <http://www.rivistaaic.it/sites/default/files/rivista/articoli/allegati/Maccabiani.pdf>.

⁴⁵ M. COFFARO, *Giustizia, duello sulla grande riforma*, in *Il Messaggero*, 22 settembre 2008, p. 13; U. BONASI, *Riforma della giustizia, i magistrati in rivolta. Alfano: «Guerra preventiva»*, in *QN*, 18 ottobre 2009, p. 7; L. SALVIA, *Obbligatorietà dell'azione penale. Dubbi delle toghe sullo «stop»*, in *Corriere della Sera*, 7 aprile 2010, p. 6; F. GRIGNETTI, *Mancino ad Alfano: «Inutili due Csm»*, in *La Stampa*, 9 aprile 2010, p. 6; D. MARTIRANO, *Giustizia, da Mancino «stop» ai due Csm*, in *Corriere della Sera*, 9 aprile 2010, p. 8 (in particolare, l'allora vicepresidente del Csm Nicola Mancino spiegava la sua posizione affermando l'inutilità di due Csm, dal momento che «due organismi rappresentativi [...] accentuerebbero l'isolamento del pm»); C. FUSANI, *Il Lodo rallenta la sua corsa. Riforma giustizia, stop del Csm*, in *l'Unità*, 29 ottobre 2010, p. 10.

⁴⁶ P. FESTUCCIA, *Riforma della giustizia, la road map di Alfano*, in *La Stampa*, 14 giugno 2010, p. 6; AL. T., *Doppio Csm e carriere separate, l'opposizione dice no alla riforma*, in *Corriere della Sera*, 14 giugno 2010, p. 8; A. C., *Alfano: «Riforma della giustizia a settembre». Pd: la Carta non si tocca*, in *l'Unità*, 14 giugno 2010, p. 11; B. FIAMMERI, *I no di Fini alla riforma della giustizia*, in *Il Sole 24 Ore*, 22 ottobre 2010, p. 19; R. SALA, *Giustizia, l'affondo di Fini. «Rischio di crisi sulla riforma»*, in *la Repubblica*, 26 ottobre 2010, p. 2.

In particolare, il 26 novembre 2010, nell'ambito del Trentesimo Congresso della magistratura associata⁴⁷, il Presidente dell'Anm Luca Palamara, nella sua relazione introduttiva, pur ammettendo l'esigenza di una riflessione interna sulla professionalità dei giudici e dei pubblici ministeri e di un'autoriforma dell'organizzazione del sistema giudiziario e dell'etica professionale, criticava le riforme in cantiere, affermando che esse rischiavano di minare, attraverso «interventi episodici e contingenti», l'autonomia e l'indipendenza della giurisdizione⁴⁸.

Negli ultimi mesi, la volontà riformatrice del legislatore ha subito una nuova accelerazione: nel gennaio di quest'anno è stata approvata prima al Senato e poi alla Camera la risoluzione sulla relazione annuale sulla giustizia⁴⁹, nella quale il Ministro Guardasigilli Alfano ha ribadito la volontà del Governo di procedere a quella «riforma radicale del sistema giustizia» che era stata promessa l'anno precedente, motivando il ritardo con «l'evoluzione del quadro politico [...] e le tensioni dell'ultima parte del 2010 che hanno ritardato la presentazione in Parlamento di una serie di proposte di legge»⁵⁰. Nello stesso mese, in effetti, il Ministro è stato sollecitato dal Presidente Berlusconi a presentare il progetto in commento⁵¹.

La discussione sul più volte annunciato disegno di legge costituzionale è stata finalmente incardinata in Consiglio dei Ministri nel febbraio 2011⁵²; il 4 marzo successivo, nell'ambito del vertice del Partito popolare europeo tenutosi ad Helsinki, il Presidente del Consiglio Berlusconi ha dichiarato che il testo era pronto⁵³. Dopo essere stato illustrato al Presidente della Repubblica Napolitano⁵⁴, il progetto è stato infine approvato dall'Esecutivo il 10 marzo 2011⁵⁵, fatto quindi pervenire il 6 aprile al Capo dello Stato per l'autorizzazione a presentarlo in Parlamento, e presentato alla Camera dei deputati il 7 aprile.

A seguito della conferenza stampa del Presidente Berlusconi e del Ministro Alfano di presentazione delle linee del provvedimento approvato in Consiglio dei Ministri, definito dallo stesso Capo del Governo «storico, organico, chiaro e convincente»⁵⁶, sono state immediate e dure le reazioni della magistratura e dell'opposizione⁵⁷.

In una dichiarazione congiunta, il presidente dell'Associazione nazionale magistrati Luca Palamara e il segretario generale della stessa Giuseppe Cascini hanno affermato che si tratta di «una riforma punitiva il cui disegno complessivo mina l'autonomia e l'indipendenza della magistratura e altera sensibilmente il

⁴⁷ Comunicato stampa dell'Anm: XXX Congresso Anm, Roma 26-28 novembre 2010, in <http://www.associazionenazionalemagistrati.it/comunicati/2010/11/22/xxx-congresso-anm.-roma-26-28-novembre-2010.aspx>.

⁴⁸ D. MARTIRANO, *L'Anm: confronto sul tema della giustizia. Elogi di Napolitano*, in *Corriere della Sera*, 27 novembre 2010, p. 11; C. F. GROSSO, *Se la giustizia funziona aumenta la fiducia*, in *La Stampa*, 27 novembre 2010, p. 37; L. MILELLA, *Allarme Anm, indipendenza toglie a rischio*, in *la Repubblica*, 27 novembre 2010, p. 14; U. BONASI, *I magistrati bocciano la riforma. «Giustizia da Terzo mondo». Ma Napolitano chiede un'intesa*, in *QN*, 27 novembre 2010, p. 10. Sul profilo dell'indipendenza, è opportuno ricordare che, affinché si possa dare adeguata risposta alla domanda di giustizia, la cultura e la preparazione dei giudici sono necessarie, ma non sufficienti: occorre anche una adeguata organizzazione del sistema giudiziario e dei processi, in grado di prevenire e riparare errori, inerzie e abusi, che compete senz'altro al legislatore. Tuttavia, l'autonomia e l'indipendenza, sia dai condizionamenti del potere politico sia da quelli interni al potere giudiziario stesso, sono le parole chiave che esprimono l'essenza della giurisdizione, da cui nessuna proposta di riforma può prescindere.

⁴⁹ Cfr. D. MARTIRANO, *Giustizia, i responsabili superano la prima prova*, in *Corriere della Sera*, 20 gennaio 2011, p. 6.

⁵⁰ Relazione sulla giustizia per l'anno 2010 del Ministro della Giustizia Angelino Alfano. Senato della Repubblica, 18 gennaio 2011, in http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/giustizia_relazione/Relazione_giustizia.pdf.

⁵¹ F. BEI, *«Risponderemo colpo su colpo, subito la riforma della giustizia»*, in *la Repubblica*, 28 gennaio 2011, p. 15.

⁵² L. MILELLA, *Il governo accelera, oggi la riforma della giustizia*, in *la Repubblica*, 18 febbraio 2011, p. 9; D. MARTIRANO, *Giustizia, la riforma in Consiglio dei ministri*, in *Corriere della Sera*, 18 febbraio 2011, p. 2; *Il governo riavvia la riforma della giustizia*, in *la Discussione*, 19 febbraio 2011, p. 3; F. RIZZI, *Riforma della giustizia e processo breve, oggi vertice dei ministri da Berlusconi*, in *Il Messaggero*, 22 febbraio 2011, p. 7; L. MILELLA, *Alfano: «Un'Alta Corte giudicherà le toghe»*, in *la Repubblica*, 6 marzo 2011, p. 1.

⁵³ C. LOPAPA, *«Riforma giustizia, testo già pronto»*; *annuncio a Helsinki tra i contestatori*, in *la Repubblica*, 5 marzo 2011, p. 2.

⁵⁴ C. LOPAPA, *Bossi: «Ok la riforma della giustizia». Oggi Alfano la illustra al Quirinale*, in *la Repubblica*, 9 marzo 2011, p. 10; D. MARTIRANO, *Giustizia, Alfano al Quirinale. Ultimi ritocchi alla riforma*, in *Corriere della Sera*, 10 marzo 2011, p. 2; F. RIZZI, *Giustizia, Alfano porta la riforma al Colle. Oggi il testo al Consiglio dei ministri*, in *Il Messaggero*, 10 marzo 2011, p. 3.

⁵⁵ Comunicato della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 130/2011 del 10 marzo 2011, in <http://www.governo.it/Governo/ConsiglioMinistri/dettaglio.asp?d=62718>.

⁵⁶ A. D'ARGENIO, *Giustizia, il governo vara la riforma*, in *la Repubblica*, 11 marzo 2011, p. 2.

⁵⁷ A. CUZZOCREA, *L'Anm: «Una legge punitiva, non è escluso lo sciopero»*, in *la Repubblica*, 11 marzo 2011, p. 3; U. MAGRI, *Berlusconi: «Riforma attesa dal 1994»*, in *La Stampa*, 11 marzo 2011, p. 2; L. MILELLA, *Giustizia, la riforma infiamma il Csm. «Subito un parere». Ma il Pdl fa muro*, in *la Repubblica*, 27 marzo 2011, p. 20; C. BER., *Csm all'attacco sulla riforma della giustizia*, in *La Stampa*, 27 marzo 2011, p. 10; *Il Csm darà il parere sulla riforma della giustizia*, in *Il Sole 24 Ore*, 27 marzo 2011, p. 15; L. MILELLA, *Giustizia, scontro Alfano-Bersani*, in *la Repubblica*, 5 aprile 2011, p. 9.

corretto equilibrio tra i poteri dello Stato. E' una riforma contro i giudici che riduce le garanzie per i cittadini»⁵⁸.

Il vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura Michele Vietti ha dichiarato che il testo approvato dal Consiglio dei Ministri «non è la riforma della giustizia, come viene presentata, ma della magistratura», aggiungendo che, trattandosi di «un intervento molto radicale che cambia in profondità l'assetto della magistratura italiana» e che ha una «portata alternativa rispetto all'impostazione del '48», esso dovrebbe necessariamente essere quanto più possibile condiviso⁵⁹.

Il 19 marzo il Comitato direttivo centrale dell'Anm ha approvato all'unanimità un documento in cui si esprime «ferma contrarietà» nei confronti dei contenuti della riforma, accusata di provocare una «netta alterazione dell'equilibrio tra i poteri, attraverso un incisivo rafforzamento del controllo della politica sul sistema giudiziario, in netto contrasto con il disegno originario della Costituzione del 1948»; in tal modo, «le garanzie dei cittadini ed i diritti di libertà saranno privati della più efficace forma di tutela costituita dall'autonomia e dall'indipendenza della magistratura»⁶⁰. Il documento, in particolare, dopo aver elencato una serie di interventi necessari a migliorare il funzionamento del sistema giudiziario (ad esempio, abolizione dei tribunali inutili e dei formalismi procedurali, informatizzazione, incremento delle risorse umane e materiali, seria depenalizzazione), ha rimarcato come la riforma in commento non riguardi alcuno di tali aspetti, aggiungendo che essa «non ridurrà di un solo giorno la durata dei processi penali e civili»⁶¹.

Il 5 aprile 2011 il Presidente della Repubblica Napolitano ha ricevuto la Giunta esecutiva centrale dell'Anm, la quale ha ribadito le proprie preoccupazioni e perplessità⁶². Durante l'incontro, il Capo dello Stato, dopo aver auspicato «un più sereno clima istituzionale», ha rimarcato «che l'autonomia e l'indipendenza della magistratura costituiscono principi inderogabili in rapporto a quella divisione tra i poteri che è parte essenziale dello Stato di diritto», e che le regole fissate dall'art. 138 Cost. sono «ispirate al principio della ricerca di un'ampia condivisione», con la conseguenza che le proposte di modifica del Titolo IV della Costituzione dovrebbero «costituire terreno di impegno per tutte le forze politiche e culturali e in particolare per tutte le componenti del mondo della giustizia», «ferma restando la necessità che un tale confronto avvenga senza pregiudiziali e con la massima disponibilità all'ascolto e alla considerazione delle diverse impostazioni e proposte», le quali dovranno in ogni caso risultare rispettose «della distinzione tra i poteri e delle funzioni di garanzia»⁶³.

I rappresentanti dell'Anm hanno riaffermato le medesime preoccupazioni per i contenuti dell'annunciata proposta di riforma costituzionale e l'allarme per il clima insostenibile nel quale tali riforme si inseriscono anche nell'ambito degli incontri del 6 aprile 2011 con il Presidente del Senato Renato Schifani⁶⁴ e del 18 aprile 2011 con il Presidente della Camera Gianfranco Fini⁶⁵.

⁵⁸ Dichiarazione congiunta del presidente dell'Anm Luca Palamara e del segretario generale Giuseppe Cascini del 10 marzo 2011, in http://www.associazionenazionalemagistrati.it/notizie/2011/03/10/riforma_giustizia10mar11.aspx. Il segretario dell'Anm Cascini ha inoltre aggiunto: «Così si passa dall'autogoverno – un modello che ci invidiano quasi tutti i Paesi del mondo – a una giustizia e a un pm affidati al potere politico» (A. CUZZOCREA, *L'Anm: "Una legge punitiva, non è escluso lo sciopero"*, in *la Repubblica*, 11 marzo 2011, p. 3). Lo stesso segretario, nell'ambito di un convegno, avrebbe anche dichiarato che «questa maggioranza non ha la legittimazione storica, politica, culturale e anche morale per affrontare la riforma», provocando dure reazioni da parte del Pdl (L. MILELLA, *Giustizia, Cascini attacca e scatena il Pdl*, in *la Repubblica*, 19 marzo 2011, p. 21).

⁵⁹ L. MILELLA, *L'appello di Vietti sulla riforma. "Cambia tutto, deve essere condivisa"*, in *la Repubblica*, 13 marzo 2011, p. 19.

⁶⁰ Comitato direttivo centrale dell'Anm, «Riforma, Anm proclama lo stato di agitazione», 19 marzo 2011, in http://www.associazionenazionalemagistrati.it/2011/03/24/cdc_riforma_stato_agitazione19mar11.aspx. V. anche P. FES., *Riforma della Giustizia. L'Anm frena sullo sciopero*, in *La Stampa*, 20 marzo 2011, p. 21; *Giustizia, l'Anm si mobilita. Alfano: riforma urgente*, in *Il Messaggero*, 20 marzo 2011, p. 10.

⁶¹ Comitato direttivo centrale dell'Anm, «Riforma, Anm proclama lo stato di agitazione», 19 marzo 2011, in http://www.associazionenazionalemagistrati.it/2011/03/24/cdc_riforma_stato_agitazione19mar11.aspx.

⁶² Comunicato del Quirinale del 5 aprile 2011, «Il Presidente Napolitano ha ricevuto la Giunta Esecutiva Centrale dell'ANM», in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=11546>; Comunicato stampa dell'Anm del 5 aprile 2011, «L'Anm ricevuta dal Presidente della Repubblica», in http://www.associazionenazionalemagistrati.it/comunicati/2011/04/05/udienza_napolitano05apr11.aspx. V. anche M. BREDI, *I paletti del Quirinale: la riforma rispetti l'autonomia dei giudici*, in *Corriere della Sera*, 6 aprile 2011, p. 6.

⁶³ Comunicato del Quirinale del 5 aprile 2011, «Il Presidente Napolitano ha ricevuto la Giunta Esecutiva Centrale dell'ANM», in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=11546>.

⁶⁴ Comunicato stampa dell'Anm del 6 aprile 2011, «L'Anm incontra il Presidente Schifani», in http://www.associazionenazionalemagistrati.it/comunicati/2011/04/06/incontro_schifani06apr11.aspx.

⁶⁵ Comunicato stampa dell'Anm del 18 aprile 2011, «L'Anm incontra il Presidente della Camera», in http://www.associazionenazionalemagistrati.it/comunicati/2011/04/19/anm_ricevuta_presidente_camera18apr11.aspx.

Nel frattempo, l'*iter* del disegno di legge prosegue: secondo quanto riferito dalla stampa, il Ministro Alfano, che ha espresso la propria volontà di partecipare ai lavori parlamentari⁶⁶, vorrebbe che si arrivasse al primo voto dell'Assemblea sul testo della riforma entro l'estate di quest'anno, in modo da riuscire ad approvarla entro la fine della legislatura⁶⁷. Infatti, trattandosi di un progetto di revisione della Costituzione, che dovrà quindi seguire la procedura aggravata prevista dall'art. 138 Cost., è ragionevole ritenere che le modifiche, ove approvate, non entreranno in vigore prima di quel momento.

4. Analisi del progetto di riforma del Titolo IV, Parte II, della Costituzione.

Il disegno di revisione costituzionale che si compone di 18 articoli (ridotti a 16 nel testo presentato alla Camera), approvato all'unanimità, in data 10 marzo 2011, dal Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi e del Ministro della Giustizia Angelino Alfano⁶⁸, riscrive completamente il Titolo IV della Parte II della Costituzione, a partire dalla sua denominazione (non più «La Magistratura», bensì «La Giustizia»)⁶⁹. Il progetto di legge, presentato alla Camera dei deputati il 7 aprile 2011 dal Presidente del Consiglio e dal Ministro della Giustizia, è stato assegnato, il 13 aprile, alle Commissioni riunite Affari costituzionali e Giustizia in sede referente⁷⁰, le quali hanno avviato l'esame del testo in data 3 maggio 2011⁷¹.

Uno dei principi ispiratori dell'intera riforma è la volontà di affermare una netta distinzione dei ruoli tra giudici e pubblici ministeri. La dichiarata finalità delle modifiche proposte è dunque quella di introdurre la «separazione delle carriere dei magistrati giudicanti e requirenti» e di riconoscere al giudice «un ruolo di piena terzietà rispetto alle parti del processo»⁷².

L'intento di distinguere nettamente le due funzioni e di separare le carriere costituisce il fondamento e la *ratio* della maggior parte delle scelte del progetto, a cui consegue tutta una serie di corollari, dalla creazione di due concorsi separati per i giudici e per i pubblici ministeri (con la conseguenza che gli aspiranti magistrati dovranno decidere all'inizio della loro carriera quale strada intraprendere), all'istituzione di due distinti Consigli superiori, della magistratura giudicante e di quella requirente, con funzioni tassativamente indicate. Tra le altre novità della riforma, vi sono l'istituzione di una Corte di disciplina, il rafforzamento del ruolo del Ministro della Giustizia, la modifica dei rapporti tra magistrati e polizia giudiziaria, la riserva alla legge ordinaria della fissazione dei criteri per l'esercizio dell'azione penale, l'introduzione di una responsabilità civile diretta dei magistrati, e la limitazione della possibilità di appellare le sentenze di proscioglimento.

Da un'analisi più dettagliata del progetto di riforma, emerge, anzitutto, come questo incida su praticamente tutte le norme del Titolo IV, a partire dalla prima. Il comma secondo dell'art. 101 della Costituzione (che oggi recita che «i giudici sono soggetti soltanto alla legge») è infatti sostituito dalla

⁶⁶ Resoconto delle Commissioni riunite I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni) e II (Giustizia) di martedì 3 maggio 2011, in <http://nuovo.camera.it/453?bollet=dati/leg16/lavori/bollet/201105/0503/html/0102#6n2>.

⁶⁷ P. DI CARO, *Giustizia, la Lega elogia il Quirinale. Alfano: ora la riforma costituzionale*, in *Corriere della Sera*, 20 aprile 2011, p. 8; L. MILELLA, *Giustizia, il Pdl vuole la riforma entro luglio*, in *la Repubblica*, 20 aprile 2011, p. 10; L. MILELLA, *Parte la riforma della giustizia. Alfano punta ad approvarla a luglio*, in *la Repubblica*, 3 maggio 2011, p. 23; *Giustizia, riparte la riforma «epocale»*, in *AGL Gruppo Editoriale L'Espresso*, 4 maggio 2011, p. 6.

⁶⁸ Comunicato della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 130/2011 del 10 marzo 2011, in <http://www.governo.it/Governo/ConsiglioMinistri/dettaglio.asp?d=62718>. Sull'approvazione della riforma da parte del Consiglio dei Ministri, si vedano A. D'ARGENIO, *Giustizia, il governo vara la riforma*, in *la Repubblica*, 11 marzo 2011, p. 2; D. MARTIRANO, *Giustizia, due Csm e carriere separate*, in *Corriere della Sera*, 11 marzo 2011, p. 2; F. RIZZI, *Giustizia, via libera alla riforma. Berlusconi: «La aspettavo dal '94»*, in *Il Messaggero*, 11 marzo 2011, p. 3; U. MAGRI, *Berlusconi: «Riforma attesa dal 1994»*, in *La Stampa*, 11 marzo 2011, p. 2; L. MILELLA, *Priorità delle indagini decisa dai politici, il Csm si sdoppia, pm e giudici «rivali»*, in *la Repubblica*, 11 marzo 2011, p. 4.

⁶⁹ Oltre alla rubrica del Titolo IV, l'art. 1 del progetto di riforma sostituisce anche quelle delle due relative Sezioni: la Sezione I viene infatti denominata «Gli organi» anziché «Ordinamento giurisdizionale»; la Sezione II diventa «La giurisdizione» anziché «Norme sulla giurisdizione».

⁷⁰ Camera dei deputati, XVI legislatura, disegno di legge costituzionale n. 4275, «Riforma del Titolo IV della Parte II della Costituzione», in <http://nuovo.camera.it/126?PDL=4275&leg=16&tab=2>. I relatori alle Commissioni riunite sono, per la I Commissione (Affari costituzionali), l'on. Gaetano Pecorella, e, per la II Commissione (Giustizia), l'on. Manlio Contento.

⁷¹ Resoconto delle Commissioni riunite I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni) e II (Giustizia) di martedì 3 maggio 2011, in <http://nuovo.camera.it/453?bollet=dati/leg16/lavori/bollet/201105/0503/html/0102#6n2>.

⁷² Comunicato della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 130/2011 del 10 marzo 2011, in <http://www.governo.it/Governo/ConsiglioMinistri/dettaglio.asp?d=62718>.

disposizione secondo cui i «giudici costituiscono un ordine autonomo e indipendente da ogni potere e sono soggetti soltanto alla legge» (art. 2 del progetto). Dunque, il riconoscimento quale ordine autonomo e indipendente da ogni potere, che nel testo vigente della Carta riguarda tutti i magistrati (art. 104 Cost.), viene qui riferito soltanto ai giudici⁷³.

Il riferimento ai «magistrati» scompare anche dal primo comma dell'art. 102 della Costituzione, che nella versione del progetto dispone che «la giurisdizione è esercitata da giudici ordinari istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario» (art. 3 del progetto).

L'art. 104 della Carta è completamente riscritto (art. 4 del progetto): il primo comma, «i magistrati si distinguono in giudici e pubblici ministeri», introduce espressamente la distinzione dei ruoli tra le due categorie di magistrati, che è ribadita nel secondo comma, secondo cui «la legge assicura la separazione delle carriere dei giudici e dei pubblici ministeri». Da tale separazione deriva, evidentemente, il superamento dell'attuale sistema caratterizzato da un concorso unico per l'accesso alla magistratura, che dovrà pertanto essere sostituito dalla previsione di due concorsi distinti⁷⁴.

Per quanto riguarda la magistratura requirente, l'ultimo comma del novellato art. 104 prevede che «l'ufficio del pubblico ministero è organizzato secondo le norme dell'ordinamento giudiziario che ne assicurano l'autonomia e l'indipendenza». Dunque, mentre i giudici costituiscono un «ordine autonomo e indipendente da ogni potere», il pubblico ministero viene qualificato come un «ufficio» la cui organizzazione è demandata alla legge, che ne assicura autonomia e indipendenza, due prerogative che vengono pertanto riferite all'ufficio requirente nel suo complesso, e non ai singoli magistrati che lo compongono.

La possibilità di prevedere con legge la nomina, anche elettiva, di magistrati onorari viene ampliata, tramite la soppressione, al secondo comma dell'art. 106, delle parole «per tutte le funzioni attribuite a giudici singoli» (art. 8 del progetto), che limitavano la facoltà di nominare magistrati onorari soltanto ai casi di esercizio di funzioni giudicanti monocratiche. Con la riforma, invece, tale possibilità diviene generale: oltre a non essere più limitata alle funzioni attribuite a giudici singoli, viene estesa anche alla nomina dei pubblici ministeri onorari.

La rigida separazione delle carriere è accompagnata dallo «sdoppiamento» del Consiglio superiore della magistratura in due organi distinti, il «Consiglio superiore della magistratura giudicante» e il «Consiglio superiore della magistratura requirente» (art. 5 del progetto). La composizione di questi ultimi è stabilita in due articoli inseriti nella Costituzione dopo l'art. 104: l'art. 104-*bis* e l'art. 104-*ter*.

In base a tali norme, entrambi i Consigli sono presieduti dal Presidente della Repubblica ed eleggono un vicepresidente tra i componenti designati dal Parlamento, come nell'attuale testo. I membri elettivi dei due Consigli durano in carica quattro anni, non sono più rieleggibili (laddove l'attuale formulazione stabilisce che non siano rieleggibili «immediatamente») e non possono, finché sono in carica, essere iscritti negli albi professionali, né far parte del Parlamento o di un Consiglio regionale, provinciale o comunale.

Il primo presidente della Corte di cassazione fa parte di diritto del Consiglio superiore della magistratura giudicante. Gli altri componenti «sono eletti per metà da tutti i giudici ordinari tra gli

⁷³ Inoltre, a differenza del testo vigente dell'art. 104 Cost., nel novellato art. 101 l'autonomia e l'indipendenza sono riconosciute rispetto «ad ogni potere» e non rispetto «ad ogni altro potere». Si è osservato che, poiché l'attributo «altro» sottintende una qualificazione della magistratura quale potere a sé stante, la sua soppressione potrebbe essere intesa nel senso di far venire meno tale qualificazione (Servizio Studi della Camera dei deputati, Riforma del Titolo IV della Parte II della Costituzione (A.C. 4275), Schede di lettura e riferimenti normativi, in http://www.camera.it/Camera/view/doc_viewer_full?url=http%3A//www.camera.it/701%3Fleg%3D16%26file%3DGI0558&back_to=http%3A//www.camera.it/126%3FPDL%3D4275%26leg%3D16%26tab%3D6).

⁷⁴ Attualmente, il passaggio dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti, e viceversa, è disciplinato dal d.lgs. 160/2006, come modificato dalla legge 111/2007. Si prevede, in particolare, che il passaggio da una funzione all'altra, disposto a seguito di procedura concorsuale, possa avvenire per non più di quattro volte nell'arco dell'intera carriera del magistrato (e dopo che questi abbia svolto almeno cinque anni di servizio continuativo nella funzione esercitata), in seguito alla partecipazione ad un corso di qualificazione professionale e subordinatamente ad un giudizio di idoneità allo svolgimento delle diverse funzioni espresso dal Csm, previo parere del Consiglio giudiziario. Inoltre, il passaggio non è consentito all'interno dello stesso distretto o di altri distretti della stessa Regione in cui il magistrato ha esercitato la sua funzione fino a quel momento. Pare dunque che la separazione delle due funzioni sia già piuttosto rigida, ed è pertanto condivisibile l'opinione secondo cui sarebbe stato sufficiente proseguire sulla via già intrapresa dalla riforma del 2006, anziché arrivare ad una separazione delle carriere attraverso una modifica della Costituzione. Questa, infatti, oltre a far venir meno il disegno dei Costituenti di una unitarietà dell'ordine giudiziario, potrebbe comportare un «isolamento» del pubblico ministero, con conseguente rischio di assoggettamento agli orientamenti politici dell'Esecutivo. In effetti, peraltro, esiste un progetto volto ad introdurre la separazione delle carriere con lo strumento della legge ordinaria: si tratta della proposta di legge n. 4069 del deputato del Pdl Garagnani, del 10 febbraio 2011, in <http://nuovo.camera.it/126?PDL=4069&leg=16&tab=2>, la quale contiene un Capo III («Disposizioni in materia di separazione delle carriere dei magistrati ordinari») che delega il Governo ad adottare, entro un anno, uno o più decreti legislativi in materia di separazione delle carriere dei magistrati ordinari.

appartenenti alla medesima categoria, previo sorteggio degli eleggibili, e per metà dal Parlamento in seduta comune tra professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati dopo quindici anni di esercizio» (nuovo art. 104-*bis*). Per quanto concerne il Consiglio superiore della magistratura requirente, ne fa parte di diritto il procuratore generale della Corte di cassazione, mentre gli altri componenti, anche in questo caso, «sono eletti per metà da tutti i pubblici ministeri tra gli appartenenti alla medesima categoria, previo sorteggio degli eleggibili, e per metà dal Parlamento in seduta comune tra professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati dopo quindici anni di esercizio» (nuovo art. 104-*ter*).

Cambiano, dunque, le proporzioni tra il numero dei membri «togati» e il numero dei membri «laici»: in base alla riforma, tale rapporto è di parità, in luogo dell'attuale previsione di due terzi di membri togati e un terzo di membri laici. Inoltre, cambiano anche le modalità di elezione dei membri togati, mentre quelle per i membri laici restano invariate: i magistrati, infatti, potranno eleggere soltanto i membri del Csm appartenenti alla loro medesima categoria (laddove, attualmente, votano anche per i candidati appartenenti alle altre categorie) e, soprattutto, si prevede che i componenti togati del Csm siano eletti previo sorteggio degli eleggibili. Quest'ultima disposizione, in particolare, è rivolta, nell'intenzione dei firmatari, a ridurre drasticamente il potere dei gruppi organizzati all'interno della magistratura - le c.d. «correnti» -, a garanzia dell'autonomia interna dei magistrati⁷⁵.

Con riferimento alle attribuzioni dei due Consigli superiori, si prevede che ad essi spettino, «secondo le norme dell'ordinamento giudiziario, le assunzioni, le assegnazioni, i trasferimenti e le promozioni nei riguardi, rispettivamente, dei giudici ordinari e dei pubblici ministeri» (art. 105 Cost. come modificato dall'art. 6 del progetto di riforma). Ai due Consigli sono dunque affidate tutte le funzioni amministrative relative allo *status* e alla carriera dei magistrati, mentre dalle loro attribuzioni scompare quella - di natura giurisdizionale - relativa ai «provvedimenti disciplinari».

All'art. 105 della Costituzione è poi aggiunto un ulteriore comma, in base al quale «i Consigli superiori non possono adottare atti di indirizzo politico, né esercitare funzioni diverse da quelle previste nella Costituzione». La novità è evidentemente volta a precludere completamente al Consiglio superiore l'adozione di atti che non abbiano natura amministrativa e che non riguardino le materie espressamente indicate. In particolare, il riferimento è a quella categoria di atti, spesso aventi contenuto generale ed astratto (regolamenti, determinazioni, circolari, ecc.), adottati con frequenza sempre maggiore dal Csm e rientranti in quella che è stata definita la sua funzione «paranormativa». Inoltre, la disposizione impedisce altresì l'adozione dei pareri, con i quali attualmente il Consiglio, anche in assenza di una richiesta, esprime valutazioni, talvolta critiche, in merito a progetti di legge in tema di giustizia, e delle c.d. «pratiche a tutela», atti con cui il Csm interviene a difesa di singoli magistrati sottoposti a critiche, ritenute ingiuste, per l'esercizio della loro attività giurisdizionale⁷⁶.

Dopo l'art. 105 della Costituzione viene inserito l'art. 105-*bis* (art. 7 del progetto), che introduce un nuovo giudice nel nostro ordinamento, la «Corte di disciplina della magistratura giudicante e requirente», ossia una sorta di «Alta Corte» con il compito di adottare i provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati. Questi ultimi sono dunque sottratti alla competenza del Csm e affidati ad un organo *ad hoc*, al fine dichiarato di evitare commistioni tra le attività amministrative concernenti le carriere dei magistrati e l'accertamento della loro responsabilità disciplinare⁷⁷. Pertanto, accanto alla scelta di affidare a due organi diversi i provvedimenti relativi alla carriera dei giudici e dei pubblici ministeri, il legislatore ha invece optato per l'attribuzione delle funzioni disciplinari ad un unico organo.

La Corte di disciplina si compone di due sezioni, una per i giudici e una per i pubblici ministeri; i membri di ciascuna sezione sono eletti per metà dal Parlamento in seduta comune tra professori ordinari di

⁷⁵ Si veda il punto 7 della Relazione che accompagna il disegno di legge costituzionale n. 4275, in http://nuovo.camera.it/Camera/view/doc_viewer_full?url=http%3A/www.camera.it/dati/leg16/lavori/stampati/pdf/16PDL0047600.pdf&ack_to=http%3A/nuovo.camera.it/126%3FPDL%3D4275%26leg%3D16%26tab%3D2.

⁷⁶ Molto critico nei confronti di queste previsioni, tra gli altri, L. PEPINO, *Toghe senza tutela. Un rischio per tutti*, in *il manifesto*, 30 luglio 2009, p. 1. Con riferimento a questa «terza» funzione del Csm, che trova il suo fondamento principalmente in alcune previsioni della legge 195/1958, è opportuno ricordare che sono attualmente incardinati al Senato due progetti volti a limitare fortemente la possibilità per il Consiglio superiore di adottare pareri o pratiche a tutela: il disegno di legge n. 1832, «Modifica all'articolo 10 della legge 24 marzo 1958, n. 195, in materia di pareri del Consiglio superiore della magistratura», in <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00433699.pdf>, e il disegno di legge n. 1833, «Modifica all'articolo 10 della legge 24 marzo 1958, n. 195, in materia di interventi del Consiglio superiore della magistratura a tutela del prestigio e dell'indipendenza della Magistratura», in <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00433698.pdf>.

⁷⁷ Punto 7 della Relazione che accompagna il disegno di legge costituzionale n. 4275, in http://nuovo.camera.it/Camera/view/doc_viewer_full?url=http%3A/www.camera.it/dati/leg16/lavori/stampati/pdf/16PDL0047600.pdf&ack_to=http%3A/nuovo.camera.it/126%3FPDL%3D4275%26leg%3D16%26tab%3D2.

università in materie giuridiche e avvocati dopo quindici anni di esercizio, e per metà, rispettivamente, da tutti i giudici e da tutti i pubblici ministeri tra gli appartenenti alle rispettive categorie, previo sorteggio degli eleggibili; durano in carica quattro anni e non sono rieleggibili; non possono, finché sono in carica, essere iscritti agli albi professionali, né ricoprire uffici pubblici. Il presidente della Corte di disciplina è eletto dalla Corte stessa tra i componenti designati dal Parlamento, e sempre tra i membri laici ciascuna sezione elegge un vicepresidente. Il nuovo art. 105-*bis* dispone inoltre che «la legge assicura l'autonomia e l'indipendenza della Corte di disciplina e l'attuazione del principio del giusto processo nello svolgimento della sua attività», e che «contro i provvedimenti adottati dalla Corte di disciplina è ammesso ricorso per Cassazione per motivi di legittimità».

Le modifiche apportate dal progetto di revisione costituzionale al ruolo e alle attribuzioni del Consiglio superiore della magistratura comportano uno «svuotamento» delle funzioni di quest'ultimo. Attualmente, come è noto, il Csm svolge principalmente tre funzioni: la funzione amministrativa con riferimento alla carriera dei magistrati («amministrazione della giurisdizione»), la funzione giurisdizionale per quanto riguarda l'ambito della responsabilità disciplinare dei magistrati, e la funzione c.d. «normativa» o «paranormativa». Con la riforma, mentre quest'ultimo profilo scompare completamente, le prime due attribuzioni sono ripartite fra tre diversi organi: il Consiglio superiore della magistratura giudicante, a cui spettano i provvedimenti sulla carriera dei giudici; il Consiglio superiore della magistratura requirente, competente per tutto quanto riguarda la carriera dei pubblici ministeri; la Corte di disciplina della magistratura giudicante e requirente, cui spetta la funzione disciplinare relativamente a tutti i magistrati.

Altra novità rilevante è inserita nel primo comma dell'art. 107 Cost.: oltre alla modifica di ordine letterale che tiene conto dei due distinti Consigli superiori, è aggiunto un periodo in base al quale, «in caso di eccezionali esigenze, individuate dalla legge, attinenti all'organizzazione e al funzionamento dei servizi relativi alla giustizia, i Consigli superiori possono destinare i magistrati ad altre sedi» (art. 9 del progetto). La nuova disposizione introduce una rilevante attenuazione del fondamentale principio di inamovibilità dei magistrati, giustificata dall'esigenza di fronteggiare eventuali situazioni di eccezionale difficoltà organizzativa, quale è il caso, per esempio, dell'annoso problema delle c.d. «sedi disagiate», ossia di quelle sedi caratterizzate da permanenti e rilevanti vacanze di organico.

Quanto alla polizia giudiziaria, l'art. 10 del progetto di riforma sostituisce il testo dell'art. 109 della Costituzione con la previsione secondo cui «il giudice e il pubblico ministero dispongono della polizia giudiziaria secondo le modalità stabilite dalla legge». Dunque, viene meno il riferimento al potere della magistratura di disporre «direttamente» della polizia giudiziaria, mentre è affidata alla legge ordinaria la disciplina delle forme di utilizzo di quest'ultima da parte della magistratura⁷⁸. Ne deriva, in sostanza, un significativo temperamento della dipendenza funzionale dal pm della polizia giudiziaria, con conseguente «valorizzazione» della dipendenza gerarchica di quest'ultima dal potere esecutivo⁷⁹, il quale potrà dunque esercitare una maggiore influenza sulle attività di indagine da essa condotte⁸⁰.

Alla legge è attribuita anche la determinazione dei criteri per l'esercizio dell'azione penale: l'art. 112 Cost., come modificato dalla riforma (art. 13 del progetto), conferma il principio della obbligatorietà dell'azione penale, ma aggiunge che questa dovrà essere esercitata «secondo i criteri stabiliti dalla legge».

L'attenuazione dell'obbligatorietà dell'azione penale, insieme alla modifica dei rapporti tra procure e polizia giudiziaria, costituisce uno dei punti più controversi e più criticati della riforma in commento⁸¹ (così come di tutte le altre proposte in tal senso), in quanto rappresenta l'indice principale - ma non l'unico - di un aumento del controllo politico, del Parlamento e/o del Governo, sulla magistratura⁸². Tale controllo si esplica

⁷⁸ In relazione ai rapporti tra Autorità giudiziaria e polizia giudiziaria, è in discussione al Senato il disegno di legge n. 1440, in <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00407747.pdf>, che prevede alcune novelle al codice di procedura penale volte a rendere meno pregnante la dipendenza delle sezioni di polizia giudiziaria dalle procure.

⁷⁹ In particolare, la Polizia di Stato dipende dal Ministero dell'Interno, i Carabinieri dal Ministero della Difesa, la Guardia di Finanza dal Ministero dell'Economia.

⁸⁰ Cfr. L. FERRARELLA, *Se i poliziotti indagano senza dirlo ai pm*, in *Corriere della Sera*, 11 marzo 2011, p. 56.

⁸¹ Secondo il Comitato direttivo centrale dell'Anm, «Riforma, Anm proclama lo stato di agitazione», 19 marzo 2011, in http://www.associazionenazionalemagistrati.it/2011/03/24/cdc_riforma_stato_agitazione19mar11.aspx, «con la riforma sarà la politica a indirizzare le indagini della polizia giudiziaria, che verrà sottratta alla direzione della magistratura; sarà la politica a scegliere i reati da perseguire».

⁸² D. STASIO, *Il freno ai pm: ufficio dell'accusa*, in *Il Sole 24 Ore*, 11 marzo 2011, p. 8; F. GRIGNETTI, *Indagini solo su alcuni reati. Lista decisa dal Parlamento*, in *La Stampa*, 11 marzo 2011, p. 7; L. FERRARELLA, *Se i poliziotti indagano senza dirlo ai pm*, in *Corriere della Sera*, 11 marzo 2011, p. 56; G. C. CASELLI, *Riformano i magistrati, non la giustizia*, in *Il Fatto Quotidiano*, 16 marzo 2011, p. 30; E. FORTUNA, *Riforma della giustizia, contro i pm*, in *ItaliaOggi*, 26 settembre 2008, p. 37; C. F. GROSSO, *Il vero obiettivo è il controllo dei*

sia nei confronti dell'organo di «autogoverno» della magistratura stessa, sia nei confronti degli uffici del pubblico ministero. Per quanto concerne il primo profilo, esso si manifesta, da un lato, attraverso la modifica della proporzione tra i membri togati e i membri laici che compongono il Consiglio superiore; dall'altro lato, tramite la riduzione dei poteri del Consiglio stesso, laddove, invece, quelli del Ministro della Giustizia risultano ampliati. Con riferimento all'azione degli uffici del pubblico ministero, invece, il controllo della politica si esercita proprio tramite la definizione delle priorità nell'esercizio dell'azione penale, nonché la modifica dei rapporti con la polizia giudiziaria⁸³.

La *ratio* dell'attuale art. 112 Cost., più volte valorizzato dalla stessa Corte costituzionale, è quella di garantire la massima imparzialità nell'esercizio dell'azione penale, evitando scelte discrezionali, a tutela dell'eguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge e a presidio della legalità. Tuttavia, da più parti si denuncia il fatto che l'elevatissimo numero di *notitiae criminis* che giungono quotidianamente alle procure della Repubblica rende oggettivamente impossibile il perseguimento di ogni reato, con la conseguenza che il singolo pubblico ministero godrebbe in realtà di una certa discrezionalità nel decidere quali reati perseguire in via prioritaria, circostanza che può determinare una non uniformità nella applicazione della legge sul territorio nazionale⁸⁴. Dunque, secondo il legislatore della riforma, la modifica in commento è imposta dalla necessità di garantire un indirizzo unitario delle procure della Repubblica nella lotta alla criminalità, dato che, appunto, non tutti i reati possono essere perseguiti, e comunque non tutti con le stesse tempistiche e con lo stesso impiego di mezzi⁸⁵.

Come anticipato, sono ampliate le competenze del Ministro della Giustizia, tramite la costituzionalizzazione della sua funzione ispettiva e dell'obbligo di presentare una relazione annuale al Parlamento: in base al nuovo art. 110 Cost., ferme le competenze dei due Consigli superiori, «spettano al Ministro della giustizia la funzione ispettiva, l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia»; inoltre, il Ministro «riferisce annualmente alle Camere sullo stato della giustizia, sull'esercizio dell'azione penale e sull'uso dei mezzi di indagine» (art. 11 del progetto).

All'art. 111 Cost. è aggiunto un comma ulteriore sull'appellabilità delle sentenze, che dispone che «contro le sentenze di condanna è sempre ammesso l'appello, salvo che la legge disponga diversamente in relazione alla natura del reato, delle pene e della decisione», e che «le sentenze di proscioglimento sono appellabili soltanto nei casi previsti dalla legge» (art. 12 del progetto). Viene dunque costituzionalizzato, limitatamente alla materia penale, il principio del doppio grado di giurisdizione, con una precisazione: per le sentenze di condanna, l'appellabilità costituisce la regola e l'inappellabilità l'eccezione; per le sentenze di proscioglimento, la regola è invece l'inappellabilità, salva diversa previsione di legge⁸⁶. In questo modo, si introduce una differenziazione tra accusa e difesa con riferimento alla possibilità di chiedere l'appello di una sentenza, possibilità che risulta essere più ampia per la difesa e limitata per l'accusa.

Alla fine del Titolo IV, dopo la Sezione II, è aggiunta una ulteriore Sezione (Sezione II-*bis*), rubricata «Responsabilità dei magistrati» e contenente un unico articolo (art. 113-*bis*), che sancisce la responsabilità

pm, in *La Stampa*, 15 giugno 2010, p. 41, il quale sottolinea anche come l'abolizione dell'obbligatorietà dell'azione penale «scardini definitivamente i capisaldi della divisione dei poteri e del sistema dei controlli».

⁸³ Secondo il Comitato direttivo centrale dell'Anm, «Riforma, Anm proclama lo stato di agitazione», 19 marzo 2011, in http://www.associazionenazionalemagistrati.it/2011/03/24/cdc_riforma_stato_agitazione19mar11.aspx, «con la separazione delle carriere si creerà un organo di accusa che avrà il solo scopo di vincere il processo con la condanna dell'imputato e non quello di applicare in modo imparziale la legge; un pm separato accentuerà il carattere repressivo della funzione e il suo ruolo si avvicinerà a quello della polizia. A pagare, anche in questo caso, saranno i cittadini più deboli. Se le scelte del pubblico ministero saranno condizionate dalle indicazioni della politica, sarà difficile, se non impossibile, che possano ancora avviarsi indagini sui reati commessi dai potenti»; inoltre «aumenterà il numero dei componenti nominati dalla politica all'interno degli organi di governo della magistratura e risulterà dunque svuotato il principio di autonomia dagli altri poteri dello Stato: se la carriera del giudice e la sua vita professionale dipenderanno da scelte della politica sarà più difficile ottenere decisioni giuste, ancora una volta a detrimento dei cittadini, in particolare dei più deboli».

⁸⁴ Si vedano, tra l'altro, le relazioni che accompagnano la proposta di legge costituzionale dell'onorevole Pecorella n. 1598, in <http://nuovo.camera.it/126?PDL=1598&leg=16&tab=2>; il progetto n. 250, firmato da deputati del Pd, in <http://nuovo.camera.it/126?PDL=250&leg=16&tab=2>; il disegno di legge costituzionale di iniziativa governativa n. 4275 (punto 10), in <http://nuovo.camera.it/126?PDL=4275&leg=16&tab=2>.

⁸⁵ Sul punto, pur non negando l'effettiva sussistenza di un problema legato ad un esercizio di fatto discrezionale dell'azione penale da parte dei pm, dovuto al numero troppo elevato di notizie di reato, si è osservato come, per risolvere tale problema, basterebbe in realtà limitare le sanzioni penali ai reati più gravi e depenalizzare quelli minori, evitando così, tra l'altro, il rischio di un annullamento degli spazi di intervento della magistratura nei confronti delle violazioni di legge commesse dai politici (cfr. L. FERRARELLA, *Se i poliziotti indagano senza dirlo ai pm*, in *Corriere della Sera*, 11 marzo 2011, p. 56; L. SALVIA, *Obbligatorietà dell'azione penale. Dubbi delle toghe sullo «stop»*, in *Corriere della Sera*, 7 aprile 2010, p. 6).

⁸⁶ È così inserita in Costituzione la previsione della legge n. 46/2006 (c.d. legge Pecorella) sulla inappellabilità delle sentenze di proscioglimento che era stata dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Corte costituzionale con la sentenza 26 del 2007.

diretta dei magistrati, «al pari degli altri funzionari e dipendenti dello Stato», per gli «atti compiuti in violazione di diritti» (art. 14 del progetto). Si prevede quindi che la «legge disciplina espressamente la responsabilità civile dei magistrati per i casi di ingiusta detenzione e di altra indebita limitazione della libertà personale», e che «la responsabilità civile dei magistrati si estende allo Stato». Con tale norma vengono meno quelle cautele e quei limiti alla responsabilità diretta dei magistrati attualmente previsti a garanzia dell'indipendenza degli stessi, i quali, nella loro attività, devono essere liberi da condizionamenti e timori⁸⁷.

Anche la scelta di costituzionalizzare la responsabilità civile dei magistrati ha suscitato non poche perplessità⁸⁸: i giudici, infatti, che per definizione sono chiamati a risolvere controversie o ad applicare sanzioni, inevitabilmente «scontentano» sempre una delle parti. La previsione in commento, dunque, comporterà il rischio, se approvata, che essi siano chiamati a rispondere in giudizio delle loro decisioni, poiché ogni persona che perderà una causa, sussistendo determinate circostanze, potrà a sua volta fare causa al proprio giudice, con la conseguenza che quest'ultimo potrebbe essere portato ad assumere una decisione diversa da quella dettata da scienza e coscienza.

Infine, il disegno di legge costituzionale stabilisce che i principi in esso contenuti «non si applicano ai procedimenti penali in corso alla data della sua entrata in vigore» (art. 15 del progetto).

L'eventuale attuazione della riforma in oggetto renderà necessaria l'adozione di ulteriori provvedimenti da parte del legislatore, anche in ragione dell'ampio ricorso che è stato fatto alle riserve di legge. Il Ministro della Giustizia, in effetti, nel corso della conferenza stampa di presentazione del progetto ha annunciato che ben undici leggi ordinarie accompagneranno la riforma della Costituzione, e che queste saranno presentate «quanto prima in Parlamento»⁸⁹: la legge sulla separazione delle carriere; le modifiche dell'ordinamento giudiziario riguardo all'organizzazione dell'ufficio del pubblico ministero; la legge istitutiva dei due Consigli Superiori; la legge istitutiva della Corte di disciplina; la legge che individui le eccezionali esigenze organizzative per le quali i Consigli possono destinare i magistrati ad altra sede; la legge sui rapporti tra l'ufficio del pm e la polizia giudiziaria; la legge sui criteri di esercizio dell'azione penale; la legge per regolamentare i casi di inappellabilità delle sentenze di primo grado in caso di assoluzione; la legge per la riorganizzazione dei consigli giudiziari; la legge sulla nomina elettiva dei magistrati onorari; infine, la legge sulla responsabilità civile dei magistrati⁹⁰.

Al di là dei contenuti delle singole previsioni del progetto, che potranno ancora essere modificati fino all'eventuale approvazione definitiva dell'articolato, due aspetti meritano di essere sottolineati. Da un lato, sulla scorta delle finalità dichiarate – più o meno condivisibili – del disegno di riforma in commento, pare potersi sostenere che molti di quegli obiettivi ben potrebbero essere perseguiti con interventi di natura organizzativa e amministrativa, senza modificare la Costituzione⁹¹.

Dall'altro lato, il disegno di riforma non solo riscrive il dettato costituzionale, ma, utilizzando in modo massiccio lo strumento delle riserve di legge, affida la disciplina di aspetti fondamentali dell'assetto della magistratura, comprese le garanzie di autonomia e indipendenza, oggi previste direttamente dalla Costituzione, a successive leggi ordinarie, che saranno approvate da maggioranze politiche contingenti, «eludendo», in tal modo, la procedura aggravata imposta dall'art. 138 della Costituzione.

⁸⁷ Del resto, l'ordinamento predispone appositi rimedi e gravami nei confronti dei provvedimenti giurisdizionali che si ritengono errati, senza tuttavia che l'eventuale riforma della sentenza possa comportare una responsabilità del giudice che l'ha emessa.

⁸⁸ V. ONIDA, *Quella spada sul capo dei giudici*, in *Il Sole 24 Ore*, 18 marzo 2011, p. 16; P. FESTUCCIA, *Cause contro i magistrati. Salta la protezione statale*, in *La Stampa*, 11 marzo 2011, p. 6.

⁸⁹ U. MAGRI, *Berlusconi: "Riforma attesa dal 1994"*, in *La Stampa*, 11 marzo 2011, p. 2.

⁹⁰ Ministero della Giustizia, *Leggi di attuazione della riforma costituzionale*, 10 marzo 2011, in <http://www.governo.it/backoffice/allegati/62702-6634.pdf>.

⁹¹ Lo dimostra, peraltro, il numero considerevole di progetti volti ad introdurre le novità sopra illustrate con legge ordinaria. È dunque condivisibile l'opinione per cui «molti, se non la maggior parte, dei problemi e dei difetti che si riscontrano nel funzionamento della giustizia richiedono, per essere affrontati, soprattutto misure e interventi di tipo organizzativo e amministrativo, non disgiunti da eventuali correzioni legislative per lo più marginali e da appropriata disponibilità di risorse», senza alcuno «spazio né motivo per modifiche della Costituzione» (V. ONIDA, *Una Giustizia male organizzata*, in *Il Sole 24 Ore*, 3 gennaio 2009, p. 8). Contrario alla revisione della Costituzione, tra gli altri, anche l'ex membro laico del Csm M. Volpi (G. CONTIN, *«Riforma della giustizia? Si faccia ma senza toccare la Costituzione»*, in *Liberazione*, 29 gennaio 2009, p. 8).