



**Audizione dell'Unione delle Camere Penali Italiane dinanzi alla "I Commissione Affari Costituzionali della Presidenza del Consiglio e Interni" della Camera dei Deputati. Seduta di giovedì 12 settembre 2024.**

**Disegno di Legge n. 1917 di iniziativa governativa cui sono unificati i DDL A.C. 23-434-806-824: "Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare"**

1. L'Unione delle Camere Penali Italiane si è fatta promotrice, raccogliendo oltre 75 mila firme, di una proposta di legge costituzionale iniziativa Popolare che è stata presentata alla Camera dei deputati nella XVII legislatura, il 31 ottobre 2017, mantenuta all'ordine del giorno ai sensi dell'articolo 107, comma 4, del Regolamento nella successiva legislatura e nuovamente riproposta nella presente legislatura nei DDL nn. 23 - 434 - 824.

All'articolato dei menzionati DDL ed al contenuto delle relazioni introduttive degli stessi si fa quindi rimando per illustrare le posizioni dell'UCPI in merito alla riforma dell'assetto Costituzionale della magistratura.

2. Quanto al DDL 1917 di iniziativa Governativa, lo stesso accoglie apprezzabilmente l'impianto di fondo della proposta dell'Unione, ponendosi l'obiettivo di separare le carriere dei magistrati requirenti e giudicanti, attraverso la costituzione di due distinti Consigli Superiori.

Per raggiungere tale obiettivo, che dipende dall'effettiva e completa autonomia delle due figure sul piano ordinamentale, risulta però con tutta evidenza assolutamente indispensabile la previsione di concorsi separati per l'accesso alla magistratura giudicante e a quella requirente.

Il concorso unico appare incongruo sul piano logico, prima ancora che giuridico, rispetto alla finalità di distinguere, con chiarezza e fin da subito, la differente funzione e collocazione delle due figure professionali.

Risulterebbe, altresì, inopportuno, rispetto alla necessità di far apparire, agli occhi del cittadino, l'assenza di vincoli e di vicinanze di qualsivoglia natura tra chi sarà destinato a giudicare e dunque a svolgere una funzione di garanzia e chi, invece, ad accusare ed esercitare la pretesa punitiva dello Stato nei confronti dello stesso cittadino.

La distinzione iniziale è anche la necessaria premessa perché tutti gli attori del processo accusatorio, la cui natura è appunto triadica nel prevedere due parti su un piano di parità ed un giudice terzo, possano coltivare quella che spesso viene definita come una "comune cultura della giurisdizione", senza che questa venga erroneamente intesa come cultura propria del giudice che, per una sorta di osmosi, si trasferisce al pubblico ministero proprio in virtù dell'appartenenza di entrambi allo stesso ordine.

Ciascuno nella propria piena autonomia e nell'esercizio chiaro e indiscusso dei distinti ruoli, Giudice, magistrato d'accusa e avvocato, nel dare vita al processo accusatorio dovrebbero condividere la medesima cultura della legalità, o della giurisdizione, o in qualunque modo la si voglia definire, purché sia chiaro che essa consiste nella consapevolezza che il processo penale trova la propria legittimazione unicamente nel rispetto dei principi costituzionali e delle garanzie che gli stessi delineano.

Il comma uno dell'art 106 andrebbe, dunque, sostituito con il seguente: "**Le nomine dei magistrati giudicanti e requirenti hanno luogo per concorsi separati**", come previsto nella proposta elaborata dall'UCPI cui si è fatto riferimento in apertura del presente scritto.

Tale approdo appare, altresì, coerente con la proposta di modifica dell'art. 106 formulata nel DDL AC 1917 secondo la quale, su designazione del Consiglio superiore della magistratura giudicante, possono essere chiamati per meriti insigni all'ufficio di consiglieri di cassazione, oltre che gli avvocati e i professori, anche i magistrati d'accusa.

3. Fermo il sistema di "reclutamento laterale" previsto dall'art. 106 Cost. per la sola Corte di Cassazione, realizzata la completa autonomia e indipendenza sul piano ordinamentale tra magistratura giudicante e requirente partendo, appunto, da concorsi separati, la circolazione delle professioni dovrebbe essere perseguita attraverso concorsi a ciò dedicati, che prevedano anche posti riservati ad avvocati con un certo numero di anni di esperienza professionale, al fine accrescere complessivamente

**Unione Camere Penali Italiane**

Via del Banco di S. Spirito, 42 00186 Roma

Tel +39 06 32500588 - segreteria@camerepenali.it - www.camerepenali.it

C.F. 05386821002 - P.I. 08989681005



la qualità della giurisdizione e dunque l'affidabilità e l'autorevolezza della decisione giudiziaria, che è un valore fondamentale per ogni democrazia consolidata.

Al contempo un significativo reclutamento di avvocati, ed eventualmente di altre figure professionali idonee, sulla base del modello già da anni vigente in Francia, da attuarsi sempre per concorso, consentirebbe di contenere la deriva corporativa ed autoreferenziale che ormai connota fortemente il corpo della magistratura.

Il tema, peraltro, si interseca con quello del potere di interpretazione del giudice e della creazione del diritto giurisprudenziale, anche attraverso la cosiddetta "giurisprudenza creativa", che rischia di porre in crisi la stessa legittimazione e il fondamento dell'autonomia della giurisdizione quale precipitato del primo e del secondo comma dell'art. 101 Cost. secondo cui rispettivamente: "La giustizia è amministrata nel nome del popolo" e "I Giudici sono soggetti soltanto alla legge".

Posto che nessuno può più porre seriamente in dubbio che il giudice, nell'interpretare la disposizione crei la norma, attribuendo al testo uno tra i molteplici significati che dallo stesso possono essere tratti e che tale funzione vada accentuandosi di fronte alla progressiva complessità delle sfide della modernità, appare necessario avvicinare il potere giudiziario al concetto di sovranità popolare, che è appunto richiamato dal primo comma dell'art. 101 Cost.

Occorre, dunque, domandarsi cosa significhi amministrare la giustizia "nel nome del popolo".

A tale domanda può risponderci che significa anche prevedere che tra i criteri di accesso alla magistratura si tenga conto delle esperienze professionali pregresse nell'avvocatura, ma non solo, così da consentire l'ingresso di culture e sensibilità differenti, strutturando l'ordinamento giudiziario più sulla base di un modello professionale, che secondo un modello burocratico.

Un ordinamento giudiziario aperto, non costituito esclusivamente da un corpo burocratico che corre il rischio di dover dare complesse risposte alla collettività, pur essendone separato perché formato da persone che non hanno mai vissuto altra esperienza professionale se non quella di accusare, o di giudicare.

Tale obiettivo può essere perseguito attraverso la legge ordinaria, modificando l'art. 106 Cost. esclusivamente nel senso già sopra indicato, con l'espressa previsione di concorsi separati, oppure (e questa soluzione sarebbe auspicabile), costituzionalizzando il principio, con la seguente modifica dell'art. 106 Cost.: **"Le nomine dei magistrati giudicanti e requirenti hanno luogo per concorsi separati, con la previsione di un numero di posti riservati ad avvocati e ad altre professionalità, secondo quanto previsto dalla legge"**.

4. Quanto alla modifica prevista dal DDL governativo in merito al sorteggio della componente togata del CSM, prevista dal novellato comma quarto dell'art. 104 Cost., come è noto, non è contenuta nella riforma scritta da UCPI e a riguardo potrebbe ragionarsi in merito all'opportunità di un sorteggio diretto e non temperato.

Deve però ricordarsi quali sono le premesse storiche che conducono a tale soluzione, che dalla magistratura associata sembra essere colta fuori dal suo contesto reale, come una umiliazione dell'ordine giudiziario.

La logica delle "responsabilità" personali di pochi ha consentito, infatti, di evitare qualsiasi seria autoanalisi collettiva ed ogni onesta messa in discussione di ciò che le correnti sono diventate. Da laboratori culturali ed ideali a cartelli e coalizioni elettorali che, se ancora riescono a riflettere le tensioni politiche che attraversano il Paese, restano all'interno del CSM paralizzate dai vincoli spartitori volti al controllo delle promozioni.

Il fenomeno del correntismo certo non è iniziato con Palamara e non vi sono evidenze che sia finito con lui.

L'On. Lamberto Dini ha ricordato in un'intervista resa al Corriere della Sera di aver posto (senza fortuna), quando svolgeva le funzioni di Presidente del Consiglio, all'allora Presidente della Repubblica



Oscar Luigi Scalfaro il tema della necessità di riformare il CSM proprio per arginare il fenomeno della degenerazione correntizia (correvano gli anni 1995/1996).

Sono passati oltre vent'anni prima che affiorasse lo scandalo Palamara e nel frattempo abbiamo assistito, dapprima all'intervento di Carlo Azeglio Ciampi che, da Presidente della Repubblica ha severamente richiamato il CSM ai suoi doveri di fronte alle numerose nomine di dirigenti degli uffici giudiziari bloccate in attesa del concretizzarsi degli accordi spartitori delle correnti e successivamente a ben sette interventi altrettanto puntuali ed espliciti sul punto da parte del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano (con scarsi effetti).

Le recenti modifiche del sistema elettorale hanno dimostrato, com'era facilmente prevedibile, tutta la loro inefficacia rispetto allo scopo dichiarato di ridurre il controllo del sistema correntizio sui togati eletti al CSM.

La soluzione adottata dal DDL governativo appare, dunque, necessitata per ricondurre il CSM alla sua funzione.

La magistratura associata critica tale scelta sostenendo che l'obiettivo reale del DDL sarebbe quello di trasformare la natura dell'organo definito di "autogoverno" da organo di garanzia di rilievo "politico costituzionale", "a necessaria composizione rappresentativa delle diverse anime che compongono la magistratura e in grado di attuare delicati bilanciamenti in materia di amministrazione della giustizia, a organo burocratico composto da "sorteggiati", secondo la logica dell'uno vale uno" (così si è espresso in uno scritto il Segretario di ANM).

Come ha chiarito da tempo la Corte Costituzionale (Sent. Cost., n. 142/1973), la qualificazione di "autogoverno" riferita al Consiglio Superiore della Magistratura, sarebbe "da accogliersi piuttosto in senso figurato che in una rigorosa accezione giuridica", proprio in quanto la "composizione mista dell'organo", solo in parte formato da magistrati ma "per altra parte, invece, da membri eletti dal Parlamento (fra i quali deve essere scelto il Vicepresidente), oltre che da membri di diritto, tra cui il Capo dello Stato, che lo presiede, si oppone chiaramente ad una simile raffigurazione".

Sarebbe, dunque, auspicabile abbandonare l'utilizzo di una terminologia impropria e (volutamente) fuorviante, poiché il CSM non è organo di autogoverno, definizione che sottende l'immedesimazione tra lo stesso e la magistratura, del quale il primo sarebbe (implicitamente) espressione, bensì l'organo di "governo autonomo", proprio nel senso chiarito dalla Corte Costituzionale, ovvero organo la cui funzione è quella di garantire l'autonomia e l'indipendenza dei magistrati.

Ed è poi la stessa Corte costituzionale, sempre nella medesima sentenza, a ricordare come l'obiettivo che la nostra Carta intende perseguire in proposito è proprio quello di "evitare che l'ordine giudiziario abbia a porsi come un corpo separato" all'interno dello Stato. Un assetto che spesso la magistratura associata tende ad assumere come proprio statuto privilegiato, confondendo autonomia e indipendenza con una totale assenza di vincoli di responsabilità.

L'identificazione fra CSM e ordine giudiziario risulta pertanto un errore ed altrettanto fuorviante è la confusione fra potere e ordine giudiziario in quanto come è noto, la magistratura nel suo complesso non esercita alcun "potere", non è un organo come lo sono invece indubbiamente il Parlamento, il Governo o la Stessa Corte costituzionale, proprio in quanto il potere giudiziario è esercitato solo "diffusamente" da ogni singolo magistrato, ponendosi invece la magistratura come un semplice *ordo personarum*, come un ordine, appunto, come lo qualifica la stessa Costituzione.

Mai la Corte Costituzionale ha qualificato il CSM come organo "politico-costituzionale". Chi lo afferma confonde, più o meno consapevolmente, i propri *desiderata* con le argomentazioni della Consulta.

Nella previsione del Costituente e nelle interpretazioni del Giudice delle Leggi, il CSM è organo di rilievo costituzionale, con le funzioni già descritte, tra le quali non deve rientrare certamente la vocazione politica.

E' questa una creazione distorsiva tutta da attribuire alle stesse correnti della magistratura.



Se così fosse, evidentemente, i suoi componenti sarebbero tutti eletti dal popolo, o dal Parlamento, ed il Consiglio non sarebbe certo costituito per due terzi dai magistrati privi di una qualche legittimazione democratica.

In democrazia la politica si fa in rappresentanza del popolo, non in forza di un concorso pubblico.

A ciò si aggiunga che i componenti del CSM non sono rieleggibili, divieto che mira proprio a garantire l'indipendenza dell'eletto dal suo elettorato, ovvero esattamente il contrario di ciò che teorizzano le correnti della magistratura.

Il sorteggio ristabilirebbe, dunque, la funzione di garanzia svincolata da improprie finalità politiche del CSM, peraltro negli anni piegate a derive corporative e interessi di parte governati, appunto, dal correntismo.

**5.** Altro aspetto che andrebbe attentamente valutato, complementare e relevantissimo, attiene alla qualità e l'autorevolezza dei componenti laici da nominare nel CSM.

Sarebbe, infatti, ingiusto negare che esista una questione anche relativa alla capacità dei componenti laici di svolgere le proprie funzioni all'interno del CSM in accordo al disegno costituzionale (anche recenti vicende di cronaca insegnano). Spesso le nomine appaiono frutto di mere spartizioni fra gruppi politici, il che naturalmente è del tutto legittimo: ma queste scelte avvengono spesso senza soverchia attenzione alla qualità e alla autorevolezza dei prescelti.

Occorre allora ricordare, come riferimento, quale sia il quadro costituzionale vigente.

La presenza, minoritaria ma significativa, di componenti laici eletti da un organo costituzionale politico come il Parlamento in seduta comune, serve a ribadire il collegamento del CSM con gli altri poteri dello Stato e con l'intero ordinamento. Più particolarmente, anche in considerazione della qualificazione giuridica richiesta ai "laici", il disegno costituzionale è, da un lato, quello di temperare l'autonomia della magistratura ordinaria con il legame che essa comunque deve conservare con altre componenti del mondo delle professioni giuridico-legali, dall'altro quello di evitare che il massimo organo di amministrazione della magistratura risulti autoreferenziale, corporativamente ripiegato su se stesso e privo di legami con l'ordinamento costituzionale.

La disciplina costituzionale sulla presidenza del CSM e quella relativa alla presenza nell'organo di membri non tratti dall'ordine giudiziario rispondono entrambe all'esigenza, avvertita dai costituenti, di evitare che l'ordine giudiziario abbia a porsi come un corpo separato (Corte cost., sentenza 142 del 1973 già ricordata). E la particolare composizione del CSM costituisce appunto uno degli accorgimenti idonei ad attuarne e a mantenerne una costante saldatura con l'apparato unitario dello Stato, pur senza intaccarne le proclamate e garantite autonomia e indipendenza.

I cd. membri "laici" dovrebbero inoltre portare all'interno del Consiglio una sensibilità per l'amministrazione della giustizia, intesa non solo come organizzazione burocratica ma come servizio ai cittadini.

La peculiare qualificazione giuridica richiesta come requisito per la loro elezione dovrebbe inoltre impedire l'eccessiva "politicizzazione" delle nomine, assicurando che le candidature siano di profilo elevato, e consentendo così la selezione di componenti idonei a svolgere un ruolo equilibratore rispetto alle possibili tendenze "corporative" della componente togata.

Allo stato attuale della normativa, tuttavia, nulla, nemmeno la recente riforma Cartabia, può impedire che la designazione dei membri "laici", anziché indirizzarsi su personalità di prestigio nel campo accademico o professionale, segua rigide logiche di schieramento o di collateralismo alla politica: ciò che rischia di provocare, nel concreto funzionamento del plenum, fenomeni non meno dannosi della spesso lamentata divisione in correnti dei componenti provenienti dalla magistratura.

La scelta del sorteggio per la componente togata, come già ricordato, appare coerente con la finalità di ricondurre il CSM alla sua funzione di organo di garanzia, di natura tecnica, piuttosto che di organo "politico istituzionale", secondo la visione imposta dalla magistratura associata.



Proprio in questa prospettiva risulta ancora più opportuno agire adeguatamente sul percorso di selezione della componente laica per ridurre quanto più possibile la “politicizzazione”.

Ora, la proposta contenuta nel DDL governativo estende il sorteggio anche ai laici, ma lo fa precedere da una elezione da parte del Parlamento in seduta comune, che dovrebbe così comporre un elenco di sorteggiabili, composto da professori ordinari in materie giuridiche e avvocati con quindici anni di anzianità (il DDL stabilisce che i componenti *sono*, appunto, *estratti a sorte, per un terzo, da un elenco di professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati dopo quindici anni di esercizio, che il Parlamento in seduta comune, entro sei mesi dall'insediamento, compila mediante elezione e, per due terzi, rispettivamente, tra i magistrati giudicanti e i magistrati requirenti, nel numero e secondo le procedure previsti dalla legge*).

Per la scelta dei laici, dunque, si fondono, per così dire, due procedure dal significato ben diverso: da una parte, la elezione, che dovrebbe consentire la scelta di componenti autorevoli e adeguati; dall'altra, il sorteggio, che dovrebbe scongiurare la mera distribuzione “partitica”, oltre che sdrammatizzare il momento elettivo, stemperando le tensioni fra i gruppi politici.

Con riferimento alla fase elettiva, potrebbe essere utile inserire in Costituzione alcuni riferimenti che aiutino a sostenere le caratteristiche “qualitative” dei componenti laici da ricomprendere nell'elenco da cui sorteggiare i membri del CSM di nomina parlamentare.

Non sembra opportuno irrigidire in Costituzione riferimenti che potrebbero trovare la propria collocazione in altre fonti (legge ordinaria o regolamento parlamentare). Ma si dovrebbe tener comunque conto di alcuni aspetti essenziali.

In primo luogo, l'elenco di professori ordinari e di avvocati compilato mediante elezione dovrebbe essere un elenco breve, contenuto nel numero. Fermo restando che non è direttamente chiarito nel DDL governativo come avverrebbe l'elezione (presumibilmente, si applicherebbe la legge ordinaria n. 195 del 1958, con le maggioranze allo stato previste; ma la legge ordinaria in attuazione della riforma costituzionale potrebbe modificare anche questo aspetto); un conto è eleggere un elenco di 25-30 componenti, ben altro significato avrebbe invece l'elezione di cento “pretendenti”. Allo stesso tempo, nella fase successiva, quella del sorteggio, un conto è sorteggiare tra pochi e autorevoli candidati, ben altro farlo tra una pletera di aspiranti.

Peraltro, solo l'elezione di un elenco ristretto garantisce (o comunque rende possibile) che si proceda alla votazione di ciascun singolo nominativo, e non di una lista di nominativi predisposta, d'intesa fra i gruppi parlamentari, che i parlamentari sarebbero chiamati ad approvare o respingere in blocco.

In secondo luogo, per innalzare la qualità dei laici e, comunque, per mettere a conoscenza dei gruppi parlamentari l'esistenza di professionalità capaci di svolgere adeguatamente il mandato, l'elezione potrebbe essere preceduta da una fase istruttoria da svolgersi innanzi ad una commissione parlamentare bicamerale.

Non è apparsa idonea, infatti, la procedura prevista con atto parlamentare in occasione dell'ultima elezione dei membri del CSM: ciascun soggetto poteva avanzare la propria candidatura e sul sito dedicato non erano neppure pubblicati i *curricula* che mostrassero specifiche competenze.

Le candidature dovrebbero invece essere avanzate dalle Università o dagli ordini professionali e i soggetti interessati dovrebbero essere auditi. Nessun vincolo ricadrebbe sul Parlamento in seduta comune, in nome della libertà di valutazione politica che non può non spettargli: tuttavia, l'organo costituzionale potrebbe giovare, se intende farlo, di un bacino di potenziali eleggibili di elevata competenza.

È dunque proprio sulla compilazione dell'elenco, quindi sulla fase della elezione, che potrebbero essere apportate alcune modifiche all'attuale tenore dell'art. 3 del DDL governativo (che reca modifiche all'art. 104 Cost.).

Si potrebbe aggiungere direttamente in Costituzione un inciso che imponga di eleggere un numero di componenti pari al triplo dei membri da sorteggiare.



L'art. 104, quarto comma Cost. sarebbe così formulato:

*“Gli altri componenti sono estratti a sorte, per un terzo, da un elenco di professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati dopo quindici anni di esercizio, che il Parlamento in seduta comune, entro sei mesi dall'insediamento, formato eleggendo un numero di componenti pari al triplo dei membri da sorteggiare e, per due terzi, rispettivamente, tra i magistrati giudicanti e i magistrati requiranti, nel numero e secondo le procedure previsti dalla legge”.*

Al termine del quarto comma ne potrebbe poi essere aggiunto uno ulteriore:

*“L'elezione da parte del Parlamento in seduta comune è preceduta dall'audizione di soggetti indicati dagli organismi rappresentativi delle Università e dell'ordine professionale da parte di una commissione bicamerale”.*

Se la Costituzione contenesse una indicazione del genere, la legge ordinaria o i regolamenti parlamentari potrebbero successivamente svilupparla in modo più preciso. Si sottolinea che, se invece questo non accadesse, difficilmente legge ordinaria e regolamenti parlamentari potrebbero vincolare le scelte del Parlamento in seduta comune, che è organo elettorale sovrano.

**6.** Anche i rilievi critici mossi dalla magistratura associata all'Alta Corte di Giustizia, anch'essa non presente nella proposta dell'UCPI, che “riunificherebbe” le carriere separate e impedirebbe al CSM, sottraendogli la funzione disciplinare, di assicurare una piena tutela ai singoli cittadini, appaiono privi di fondamento.

In primo luogo, il CSM assomma su di sé un tale concentrato di poteri che non ha eguali in altri paesi e dunque, la collocazione del potere disciplinare presso un altro organo costituisce un passo verso la direzione di un maggiore equilibrio del sistema.

L'Alta Corte esercita poi una funzione giurisdizionale, connotata dalla passività, nel senso che il Giudicante (anche disciplinare) è privo di iniziativa e si limita a rispondere ad una domanda di giustizia che gli viene rivolta da chi ha il potere di esercitare l'azione disciplinare.

Non impartisce ordini, disposizioni, raccomandazioni; non assume provvedimenti generali e astratti, né delinea buone prassi che possano riguardare l'ordine giudiziario, o una parte di esso.

Semplicemente sentenza in ordine allo specifico addebito contestato all'incolpato.

Nulla che possa portare, come affrettatamente sostenuto, ad una riunificazione delle carriere di Giudici e magistrati d'accusa.

Basti pensare che, nel tempo, varie sono state le proposte che hanno ipotizzato un'Alta Corte competente per il disciplinare di magistrati ed avvocati e di recente la stessa ANM ha sostenuto che questo nuovo organo dovrebbe, semmai, occuparsi anche del disciplinare di altre magistrature (contabile, amministrativa e tributaria).

Tutte ipotesi più o meno condivisibili ma che, certamente, non comporterebbero alcuna unificazione ordinamentale tra gruppi così eterogenei.

Stessa considerazione deve essere riservata alla critica secondo cui la previsione che i magistrati che compongono l'Alta Corte debbano svolgere, o avere svolto funzioni di legittimità, già mossa dai vertici di ANM, sarebbe una riedizione della “gerarchizzazione” della magistratura.

Un organo giurisdizionale svolge funzioni che ontologicamente non possono essere ricondotte al concetto di gerarchia, posto che, come si è già osservato, non impartisce ordini a nessuno.

*Ratio* della previsione appare evidente e condivisibile: l'Alta Corte deciderà in diversa composizione anche le impugnazioni avverso i propri provvedimenti, competenza che ora spetta alle Sezioni Unite civili della Suprema Corte di Cassazione.

Nessuna “gerarchia”, dunque, semplicemente la necessità che i togati diano garanzia di avere adeguate competenze anche di legittimità.

La proposta di riforma prevista nel DDL governativo, appare, dunque, condivisibile.

**7.** Ferma l'opportunità di attribuire ad un organo diverso dal CSM i poteri disciplinari, resta comunque il tema che l'organo di governo autonomo della magistratura si sia visto attribuire, ma anche in parte sia



autoattribuito nel tempo, sulla base della teoria dei “poteri impliciti del CSM”, una quantità di competenze che non vede eguali in altri analoghi organi di governo della magistratura esistenti in paesi europei.

Sul tema si è espressa in modo puntuale in sede di audizione davanti a Codesta Commissione la Prof. Daniela Cavallini e al suo intervento si fa integrale rimando per ragioni di sintesi.

La proposta UCPI, per ricondurre la natura e le funzioni del CSM alle previsioni del costituente, aveva ipotizzato di modificare l’art. 105 Cost. aggiungendo un secondo comma del seguente tenore: “Altre competenze possono essere attribuite solo con legge costituzionale”.

Ferma l’opportunità di tale modifica, ove non si ritenesse di accogliere la proposta elaborata dall’UCPI, apparirebbe quantomeno necessario prevedere una riserva di legge ordinaria.

“Altre competenze possono essere attribuite solo dalla legge”.

**8.** Il testo dell’art. 105 Cost., nella formulazione prevista dal DDL governativo, prevede al comma sesto che: “L’ufficio di giudice dell’Alta Corte è incompatibile con quelli di membro del Parlamento, del Parlamento europeo, di un Consiglio regionale e del Governo, con l’esercizio della professione di avvocato e con ogni altra carica o ufficio indicati dalla legge”.

Il comma settimo dell’art. 104, sempre nella formulazione prevista nel DDL governativo, nel disciplinare le incompatibilità dei componenti laici del CSM, analogamente all’attuale dettato costituzionale, prevede invece che: “I componenti non possono, finché sono in carica, essere iscritti negli albi professionali né fare parte del Parlamento o di un Consiglio regionale”.

La diversa disciplina delle incompatibilità non appare razionale e non se ne comprendono le ragioni.

Sembrerebbe opportuno prevedere anche per il CSM le medesime incompatibilità enumerate in modo più completo per l’Alta Corte disciplinare, con il rimando espresso alle altre incompatibilità previste con legge ordinaria come previsione di chiusura.

**9.** Del tutto inopportuna è la modifica delle competenze del CSM proposta nel DDL governativo attraverso la modifica del primo comma dell’art. 105 Cost.

Il testo attuale prevede: “Spettano al Consiglio superiore della magistratura, secondo le norme dell’ordinamento giudiziario, le assunzioni, le assegnazioni ed i trasferimenti, le **promozioni** e i provvedimenti disciplinari”.

La nuova formulazione prevederebbe: “Spettano a ciascun Consiglio superiore della magistratura, secondo le norme sull’ordinamento giudiziario, le assunzioni, le assegnazioni, i trasferimenti, le **valutazioni di professionalità e i conferimenti di funzioni nei riguardi dei magistrati**”.

La modifica mira a stabilizzare lo *status quo* che, in violazione delle previsioni del costituente, ha escluso ogni forma di “promozione” e dunque di valutazione secondo il merito ai fini dell’avanzamento di carriera, creando un sistema nel quale tutti i magistrati, una volta superato il concorso, giungono sulla base di un sostanziale automatismo al massimo livello di carriera e retributivo, a prescindere da ogni valutazione di merito e in modo del tutto svincolato dalle funzioni effettivamente svolte.

Le valutazioni di professionalità previste dalla legge, sono finalizzate esclusivamente a rilevare eventuali fenomeni patologici, ovvero magistrati che sono inadeguati allo svolgimento delle funzioni e che, dunque, devono essere allontanati dall’ordine giudiziario.

Si tratta, appunto, fisiologicamente di casi molto rari, nei quali i magistrati sono sottoposti a procedimento penale o a gravi procedimenti disciplinari e peraltro, anche in questa prospettiva, hanno dimostrato di operare in modo scarsamente efficace.

Al contempo il sistema ordinamentale è strutturato in modo tale da favorire il carrierismo, consentendo l’assunzione di incarichi direttivi e semi direttivi anche ai magistrati che hanno svolto pochi anni di attività professionale.

Come è noto, in questo contesto si sono fortemente sviluppati i fenomeni di degenerazione correntizia cui si è già fatto cenno, venuti all’onore delle cronache col lo scandalo “Palamara”.



Tali fenomeni sono stati propiziati proprio da un sistema nel quale si è preteso coniugare importanti dinamiche di carriera con la totale assenza di ogni valutazione circa le effettive qualità professionali del magistrato: si è teorizzata una carriera senza “promozioni” e dunque senza “merito”.

Le nomine ai più importanti incarichi direttivi sono state connotate dal sistematico ricorso, da parte dei magistrati esclusi, alla giustizia amministrativa (non di rado con esiti positivi), a dimostrazione di come gli stessi magistrati non abbiano alcuna fiducia nell’operato del CSM, nell’ambito delle sue scelte discrezionali e non riconoscano, loro per primi, alcuna autorevolezza all’organo che dovrebbe garantire il loro governo autonomo.

Proprio questo aspetto ha determinato una perdita di credibilità di autorevolezza del CSM e di tutta la magistratura agli occhi dei cittadini.

La soluzione a tale problema non è di emendare la parola “promozioni” dalla costituzione, come già di fatto avvenuto sin dalla fine degli ’60, su spinta della magistratura associata, che già allora determinava integralmente le sorti delle elezioni dei componenti laici, bensì nel rispetto dell’originaria previsione del costituente, attuare un sistema di effettiva verifica dell’operato dei magistrati, e di avanzamento degli stessi secondo il merito, attraverso, appunto, le “promozioni”.

**10.** Come è noto la Legge n. 134 del 2021 di riforma del processo penale ha introdotto i “criteri di priorità per la trattazione delle notizie di reato e per l’esercizio dell’azione penale” (art. 1 comma 9).

La previsione è stata attuata col D.Lgs. 150 del 2022 e attraverso l’art. 13 delle Legge n. 71 del 2022.

Senza entrare nel merito dell’attuale assetto delineato dai provvedimenti normativi sopra richiamati, si osserva che, la scelta di regolare con legge ordinaria i criteri generali di priorità dell’azione penale deriva dalla presa d’atto dell’inattuabilità del principio di obbligatorietà dell’azione penale e dalla necessità di sottrarre alla discrezionalità priva di controllo delle Procure della Repubblica scelte di politica criminale, che necessitano di trasparenza e di legittimazione democratica e in questo senso, non può che essere accolta positivamente. L’individuazione della legge ordinaria, come strumento di attuazione di tale obiettivo, pone però un problema di tenuta rispetto al modello dell’obbligatorietà dell’esercizio dell’azione penale dettato art. 112 della Costituzione che, oltre a tutelare l’uguaglianza del cittadino davanti alla legge, tutela l’autonomia esterna del Pubblico Ministero, sottraendolo ad ogni condizionamento da parte del potere esecutivo e del legislativo (cfr Corte Cost n. 84/1979 e n. 88/1991). L’UCPI con la propria proposta di riforma costituzionale già più volte ricordata, aveva proposto la seguente modifica dell’art. 112 della Costituzione: dopo le parole “**Il pubblico ministero ha l’obbligo di esercitare l’azione penale**” sono aggiunte le seguenti: “**nei casi e nei modi previsti dalla legge**”. La finalità è stata proprio quella di attribuire al Parlamento il compito, mantenendo il principio dell’obbligatorietà dell’azione penale, di dettare i criteri generali di tale esercizio, individuando “casi” e “modi”.

Sembra, dunque, di poter sollevare qualche profilo di preoccupazione rispetto alla compatibilità costituzionale di una legge ordinaria che, nel dettare criteri generali di priorità in un sistema in grado di rispondere solo ad una parte delle notizie di reato, di fatto, detta implicitamente criteri di esclusione per i reati non prioritari e sostituisce al principio dell’obbligatorietà quello dell’opportunità.

**11.** Ferme le osservazioni e le proposte sopra sinteticamente formulate, si esprime in generale apprezzamento per il disegno di legge governativo che recepisce l’impostazione della proposta dell’UCPI di realizzare la separazione delle carriere attraverso la creazione di due distinti CSM, garantendo al contempo la piena autonomia e indipendenza anche esterna sia del Giudice che del magistrato d’accusa, valori non negoziabili sui quali deve continuare a poggiare ogni impostazione riformatrice della magistratura.

La Giunta