

Ma, tutto ciò precisato, non mi sembra sia necessario, e nemmeno opportuno, che una tale Corte venga regolata a livello costituzionale. Sul piano costituzionale, basta sottrarre alle competenze del CSM, come oggi previste dall'articolo 105, i provvedimenti disciplinari: il che è stato già fatto con l'articolo 6 del progetto. Poi, potrà essere il legislatore ordinario a istituire codesta Corte, disciplinandola quanto alla sua organizzazione, alle garanzie dei suoi componenti nonché al procedimento davanti ad essa. Se invece si volesse comunque conservare alla nuova disposizione il livello costituzionale, allora riterei che essa dovrebbe trovare sede dopo il secondo comma dell'articolo 107 della Costituzione quale attualmente strutturato.

Un altro punto su cui non concordo con i colleghi che mi hanno preceduto, è quello relativo alla separazione delle carriere: dizione, peraltro, a mio avviso sbagliata, perché in realtà si tratta piuttosto di separazione dei « ruoli ». Sistema che, del resto, è rimasto a lungo vigente in Italia: dall'ordinamento giudiziario del 1865 sino a quello del 1941, infatti, i pubblici ministeri rimasero collocati in un ruolo separato da quello dei giudici. E sino al r.d.l. n. 511 del 1946, sulle garanzie della Magistratura, furono anche alle dipendenze del Ministro Guardasigilli: quando entrai io in Magistratura, nel 1950, ancora si avvertivano i riflessi psicologici di tale provvedimento legislativo.

Ma su questo ed altri punti del progetto ho cercato sommessamente di sottoporre a codeste Commissioni alcuni suggerimenti, nell'esame articolo per articolo del progetto medesimo, secondo uno schema che, se me lo consentono gli onorevoli Presidenti, vorrei ora passare ad illustrare.

Comincio dall'articolo 1, che contiene due commi. Nulla da dire sul comma 1, coerente con la modifica del CSM, ove si insistesse sullo sdoppiamento di questo. Quanto al comma 2, che cambia la rubrica sia del Titolo IV sia delle due sezioni che lo compongono, concordo pienamente con la sostituzione del termine « Magistratura » in « Giustizia », anche se in tal modo viene rotta la simmetria con le rubriche dei

titoli precedenti (Parlamento, Governo e via dicendo). Il termine « Giustizia » mi piace moltissimo. E non solo perché, come è noto, venne usato dall'ammirabilissima Costituzione di Weimar, ma anche perché esprime in modo bello e solenne il fine della funzione dei magistrati; mentre la parola « Magistratura » si riferisce unicamente all'insieme di essi. Mi permetto invece di dissentire sulla modificazione della rubrica delle due singole sezioni e con quanto ha affermato — mi par di aver letto — il relatore on. Pecorella, secondo cui il mutamento ne sarebbe consequenziale. Io non ravviso tale consequenzialità, perché non scorgo il nesso necessario; e ritengo, inoltre, tecnicamente più precise e concludenti le attuali rubriche. Quindi, nel comma 2 lascerei la lettera *a)* e leverei le lettere *b)* e *c)*.

Passo ora all'esame dei due successivi articoli, che mi sembrano strettamente collegati fra loro.

L'articolo 2 sostituisce il secondo comma dell'articolo 101 della Costituzione, disponendo che « I giudici costituiscono un ordine autonomo e indipendente da ogni potere e sono soggetti soltanto alla legge ». Quali le novità? Si trasferisce nell'articolo 101 il primo comma dell'articolo 104, facendo riferimento non più alla « magistratura » bensì alla sola categoria dei « giudici ». E poi, si sopprime l'aggettivo « altro », evidentemente al fine di impedire che si possa riconoscere la qualità di « potere » all'ordine stesso dei giudici: ciò che, secondo me, non va bene. Io, senza con ciò voler tradire le finalità della riforma — e semmai al fine, anche, di eliminare i diffusi sospetti che questa venga fatta in odio ai magistrati — manterrei inalterata la formula « ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere ». Lasciando così alla dottrina di continuare a discettare sul problema, già oggetto di discussione nell'Assemblea costituente, se tale ordine sia o non sia un potere e, prima ancora, se i padri costituenti abbiano realmente aderito alla teoria classica della divisione dei poteri, o se invece — come personalmente ritengo con i più — nella Costituzione, piuttosto che tre

poteri, siano ravvisabili una pluralità di poteri. È poi superfluo precisare che qui si tratta della sola indipendenza istituzionale, perché l'indipendenza funzionale è sancita già con la formula « I giudici sono soggetti soltanto alla legge », usata nel secondo comma dell'attuale articolo 101.

In definitiva, allora, io sommessamente proporrei di stralciare sì dal primo comma dell'attuale articolo 101 la porzione di testo che il disegno di legge lega al secondo comma dell'attuale articolo 101; ma di collocarla nel primo comma dell'articolo 102, combinandola con la formula attualmente figurante in questa. La quale, perciò, finirebbe col suonare così: « La funzione giurisdizionale precedente dizione inutilmente sostituita dal progetto con "giurisdizione" è esercitata da giudici ordinari istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario, i quali costituiscono un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere ».

Se si accettasse questo suggerimento — su cui comunque pregherei le Commissioni riunite di riflettere — l'attuale articolo 104, amputato del suo primo comma, potrebbe acquisire l'intero contenuto degli articoli 104-bis e 104-ter — inseriti dall'articolo 5 del disegno di legge — fusi tra loro in un testo equivalente a quello attualmente previsto, ma tenendo conto delle novità strutturali del CSM. Al qual proposito io sono dello stesso parere del professor Mirabelli. Infatti, mi sembra inutile e anzi nocivo, per gli esiti che potrebbe avere, il proposto sdoppiamento dell'organismo. Anche a me sembra che l'istituzione di un doppio Consiglio Superiore non sia necessariamente consequenziale alla separazione delle carriere dei giudici e dei pubblici ministeri, introdotta dall'articolo 4 del disegno di legge, su cui tornerò fra poco. Secondo me, infatti, mantenendone l'attuale unicità sotto la presidenza del Presidente della Repubblica, basterebbe scinderlo in due sezioni, con un vice presidente per ciascuna, scelto tra i membri eletti dal Parlamento. Si eviterebbe, così, non solo la creazione di nuovi « carrozzoni » — mi si passi l'espressione, che vuol semplicemente richiamare l'idea del conseguente

immane spreco di risorse —, ma anche la necessità di interventi esterni per dirimere i conflitti che inevitabilmente sorgerebbero, più o meno spesso, fra i due corpi. Conflitti che, se fra semplici sezioni, potrebbero essere risolti in seduta comune, nell'assemblea generale dei componenti di entrambe, convocabile solo dal Presidente della Repubblica, sempre e solo da lui presieduta.

Quanto alla struttura delle due sezioni del Consiglio, ritengo che, riservando al legislatore ordinario la disciplina del numero e dei criteri di elezione dei loro componenti, sia da stabilire a livello costituzionale soltanto il preciso equilibrio interno fra magistrati e laici. Sul punto — una volta accantonata la proposta, per me ottimale, della triplice fonte di provenienza: dal Parlamento, dal Presidente della Repubblica e dalla Magistratura — sono nettamente favorevole alla soluzione accolta dal disegno di legge, della parità. Una parità, alterata soltanto dalla presenza del membro di diritto in entrambe le sezioni, cioè del primo presidente e del procuratore generale della Corte di Cassazione, rispettivamente nella prima e nella seconda sezione. Tale presenza è necessaria ma anche sufficiente, a mio sommo avviso, per assicurare i singoli magistrati che la loro indipendenza sarà sempre e comunque ragionevolmente garantita. Laddove la schiacciante maggioranza prevista dall'attuale articolo 104 è stata sinora fonte di non pochi inconvenienti all'interno stesso della Magistratura, oltre che nei rapporti col Parlamento e col Governo. Mi sento di poterlo affermare, essendo entrato in Magistratura circa un decennio prima dell'entrata in funzione del CSM, e avendo dunque una visione diacronica della realtà, all'interno di essa, abbastanza più estesa di tanti altri.

Riformulando come sopra suggerito l'articolo 104 della Costituzione, verrebbe meno la diversa sistemazione operata dall'articolo 4 del disegno di legge, che, nel primo comma, ne muta radicalmente il contenuto distinguendo le due categorie dei magistrati, introducendo poi nel secondo comma la separazione delle carriere e nel

terzo affidando alle norme dell'ordinamento giudiziario l'organizzazione dell'ufficio del pubblico ministero. A mio avviso, la disposizione del primo comma andrebbe eliminata siccome del tutto superflua, mentre quelle degli altri due commi più correttamente andrebbero trasferite anch'esse nell'articolo 102, a completamento del disposto di cui ho già parlato.

Sull'operata separazione delle carriere (*rectius*, dei ruoli) ho già prima espresso un giudizio nettamente positivo, in contrasto con l'opinione della stragrande maggioranza dei miei *ex* colleghi. Mi preme aggiungere ora, che anch'io nel passato, e precisamente sino all'introduzione del nuovo codice di procedura penale, la pensavo come loro. E addirittura negli anni settanta del secolo scorso, mentre ero presidente dell'Unione magistrati italiani, organizzai un grande convegno sul P.M. (cui parteciparono millecinquecento persone) per contrastare la rinascita tendenza a ripristinare la separazione dei ruoli. Tendenza, che si avvaleva dell'autorità dell'allora presidente della Repubblica Giovanni Leone, il quale l'aveva caldeggiata nella stessa Assemblea costituente, in contraddittorio con Piero Calamandrei e a stregua della tesi da lui sempre sostenuta quale penalprocessualista, del pubblico ministero organo del potere esecutivo. Il mio pensiero è mutato a séguito della parificazione fra accusa e difesa, operata dal nuovo codice di procedura penale e costituzionalizzata con la successiva modificazione dell'articolo 111. Parificazione che ha reso ineludibile il problema ora risolto dal disegno di legge n. 4275.

Dopo questa digressione, riprendo l'esame di tale disegno.

Il successivo articolo 5 introduce gli articoli 104-*bis* e 104-*ter*, sui quali mi sono già soffermato, suggerendone l'eliminazione per assorbimento nell'articolo 104 con diverso contenuto. Per cui passo all'articolo 6, che sostituisce l'attuale articolo 105, relativo alle competenze del Consiglio Superiore, ristrutturato in due commi. Il primo, che ne ripete esattamente il disposto, solo eliminando il riferimento ai provvedimenti disciplinari, at-

tribuiti — come già visto — ad apposita Corte; il secondo, che introduce il divieto di « adottare atti di indirizzo politico » e di « esercitare funzioni diverse da quelle previste nella Costituzione ».

Da approvare mi sembra, in base a quanto ho già detto, l'eliminazione dei provvedimenti disciplinari dalle competenze del CSM. Inaccettabile trovo, viceversa, la formulazione del secondo comma, tesa a impedire la politicizzazione dell'organo attraverso una norma negativa, da una parte inutile e dall'altra poco rassicurante per la tutela effettiva dell'indipendenza dei singoli magistrati. Io suggerirei di eliminarlo così come risulta formulato e, invece, di prolungare il testo del primo comma, aggiungendo dopo la parola « le promozioni » questa espressione: « e ogni altro atto necessario per la salvaguardia dell'indipendenza dei magistrati, esclusi in ogni caso gli atti di indirizzo politico ». Aggiunta anch'essa inutile, forse, ma che potrebbe dissolvere le perplessità che l'esaminato comma suscita: eliminandola, infatti, si lascerebbe all'organo la possibilità di intervenire anche in polemica col Parlamento e il Governo, ma solo quando davvero necessario per difendere detta indipendenza. Per quanto poi concerne in particolare i pareri, mi sembra che dovrebbe essere la legge ordinaria a regolarne il regime, salvo a riconoscerne il valore costituzionale nel caso, e solo nel caso, che il Consiglio superiore ne sia richiesto dal Parlamento o dal Guardasigilli (mentre, in caso diverso, essi debbono avere lo stesso valore giuridico che hanno i pareri espressi da ogni altro organo dello Stato o dai semplici cittadini, peraltro tenendo conto dell'autorevolezza della fonte). Non è certo superfluo ricordare che diversa è per esempio la posizione, in proposito, del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, che — ai sensi dell'articolo 99, secondo comma, della Costituzione — « ha l'iniziativa legislativa e può contribuire alla legislazione economica sociale », sia pure « secondo i principi ed entro i limiti stabiliti dalla legge ».

Mi piacerebbe che tutti ci tranquillizzassimo su questa benedetta riforma, mi rivolgo al collega Sabato. Perché c'è troppo nervosismo in giro. Capisco che trattasi di nervosismo giustificatissimo, ma solo perché si è ormai creato un inammissibile muro contro muro. In verità, le riforme non andrebbero varate, e pure le critiche ad esse non andrebbero rivolte, sotto pressione di impulsi emotivi, ma ragionandovi su freddamente e pensando anche alle generazioni future. Il che implica che occorre — in ciò concordo ancora col presidente Mirabelli — limitare al minimo il livello costituzionale della disciplina, accordando dunque largo margine al legislatore ordinario. Non dimentichiamo che in Italia abbiamo una Costituzione rigida. La quale, non deve impedire oltre misura gli interventi del legislatore ordinario, cui va lasciato il compito di aggiornare la realtà normativa secondo le esigenze delle nuove generazioni.

Procedendo nell'esame del progetto, rilevo che il suo articolo 7 introduce l'articolo 105-*bis* della Costituzione, devolvendo la pronuncia sui provvedimenti disciplinari a una « Corte di disciplina della magistratura giudicante e requirente ». Ho già detto che l'eliminazione dell'attuale regime di giurisdizione domestica in materia, mi trova del tutto concorde. Ne risulterebbe infatti rafforzato lo stesso prestigio dei magistrati di fronte all'opinione pubblica, la quale sinora è stata diffidente sui provvedimenti disciplinari pronunciati dal Consiglio Superiore. Qui mi limito ad aggiungere che, onde eliminare anche codesto inelegante articolo *bis*, la disposizione — se non si accetta il mio suggerimento di limitarla a prevedere soltanto l'istituto, demandandone tutta la disciplina alla legge ordinaria — si potrebbe trasferire nell'articolo 107, dopo il secondo comma, che mi sembra il luogo di elezione.

Passando all'articolo 8, per il quale nel secondo comma dell'articolo 106 della Costituzione le parole: « per tutte le funzioni attribuite ai giudici singoli » sono soppresse, mi dichiaro pienamente concorde anche su questo. Non vedo infatti perché la Repubblica debba avvalersi di magistrati onorari soltanto monocratici, che

semmai sono i più pericolosi. Ho avuto esperienze personali di collegi misti, e ho visto che nella collegialità i magistrati onorari si trovano meglio di quando giudicano monocraticamente, perché nella discussione fra loro valorizzano il proprio buonsenso.

Passiamo all'articolo 9, che modifica il primo comma dell'articolo 107 della Costituzione. Con la lettera *a*) si pluralizza la parola « Consiglio superiore ». Il che sembra ovvio, se si insiste sullo sdoppiamento dell'organismo. E dunque se questo rimane unico, giusta come ho già suggerito, la norma dell'articolo 107 rimane come prima; se invece esso viene sdoppiato, tutti i riferimenti non possono che essere al plurale.

Opportuna, anzi necessaria, ai fine del regolare andamento dell'apparato giudiziario, mi sembra poi l'eccezione prevista dalla successiva lettera *b*) al principio di inamovibilità. Principio derogabile, per entrambe le categorie di magistrati, unicamente dall'organo di garanzia, e solo in casi di particolare necessità.

Veniamo all'articolo 10, per il quale « il giudice e il pubblico ministero dispongono della polizia giudiziaria secondo le modalità stabilite dalla legge ». Mi sembra chiara l'intenzione dei redattori del testo di snaturare gli attuali rapporti tra la polizia giudiziaria e la Magistratura, in particolare i pubblici ministeri, cui si vorrebbe togliere il potere di disporre direttamente. Ma secondo me tutto ciò non va bene, anche perché dà la sensazione di una odiosa quanto ingiustificata diffidenza verso la Magistratura. Credo dunque che l'avverbio « direttamente » sia da ripristinare, salvo l'opportuno riferimento alla legge, che deve regolare l'uso del relativo potere da parte dei magistrati. In ogni caso, peraltro, la parola « modalità » non mi sembra congrua: preferirei « norme »: dunque, « secondo le norme stabilite dalla legge ». Espressione, questa, che consente al legislatore ordinario di modulare al meglio quel potere, così da impedire eventuali abusi da parte dei magistrati stessi e, insieme, possibili interferenze del potere esecutivo nello svolgimento delle indagini

di competenza della polizia giudiziaria. Mi pare che giaccia già nel Parlamento un progetto di legge in materia.

L'articolo 11, sostituendo l'articolo 110 della Costituzione, costituzionalizza, nel primo comma, la funzione ispettiva del Ministro della Giustizia. Secondo me, va benissimo. Si tratta di una funzione che già da lungo tempo viene esercitata, col favorevole riconoscimento di tutti; ed è giusto che nessuno, un domani, neppure il legislatore ordinario, possa impedire che si continui a esercitarla. Nel secondo comma, poi, si attribuisce allo stesso Ministro della Giustizia il potere-dovere di riferire annualmente al Parlamento « sullo stato della Giustizia, sull'esercizio dell'azione penale e sull'uso dei mezzi di indagine ». Ebbene, circa il rapporto annuale alle Camere « sullo stato della giustizia », mi sento di esprimere un avviso totalmente favorevole; né sono d'accordo sulla proposta avanzata al riguardo dal presidente Mirabelli. Ritengo infatti un bene che le Camere ricevano periodiche informazioni, non solo attraverso le relazioni annuali dei presidenti della Suprema Corte e delle Corti d'appello, ma anche direttamente dal Guardasigilli, il quale ha una cabina diversa d'osservazione. Dissento, però, sull'estensione del riferimento specifico all'« esercizio dell'azione penale » e all'« uso dei mezzi dell'indagine ». Riferimento espresso, che ritengo inutile perché già implicito nell'espressione « stato della giustizia »; ma anche inopportuno, perché la specificazione fa sorgere il sospetto che si voglia interferire, attraverso codesta relazione, sull'uso in concreto, da parte dei pubblici ministeri, dei mezzi di indagine e del conseguente modo in cui questi esercitano nei singoli casi l'azione penale.

Passiamo ora all'articolo 12, che aggiunge all'articolo 111 della Costituzione un comma, in cui si prevede 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 »; mentre « le sentenze di proscioglimento sono appellabili soltanto nei casi previsti dalla legge ». Trattasi di questione ormai an-

nosa, e sentita da tutti, me compreso. Anch'io — mi è doveroso dire — ritengo giusto che, se un cittadino venga assolto in primo grado, contro la sentenza si abbia soltanto il rimedio del ricorso di legittimità in cassazione. Ho il ricordo del tempo in cui le sentenze delle corti di assise, dunque le più gravi, venivano pronunciate in unico grado di merito, senza che i cittadini avvertissero in ciò nulla di allarmante. Si potrebbe dire anzi che adesso si leggono al riguardo più critiche di allora, per i pasticci che talvolta si ha la sensazione di avvertire. Quindi, da questo punto di vista, non avrei nulla da opporre alla proposta riforma. Solo che, prima di compiere una scelta costituzionale di tale portata, mediterei più a lungo: riflettendo, in particolare, sulle argomentazioni addotte dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 26 del 2007, che ha dichiarato l'illegittimità degli articoli 1 e 10, comma 2, della legge n. 46 del 2006; e, comunque, aspettando la ormai indilazionabile riforma del codice di procedura penale, che dovrà rivedere tutto il sistema delle impugnazioni. Se in quella sede non si vorrà addirittura abolire l'appello, per adesso non costituzionalmente obbligato, allora sì che si potrebbe pensare a un regime differenziato tra sentenze di condanna e sentenze di proscioglimento. E qualora poi la Corte delle leggi, alla prima occasione, non mutasse l'avviso espresso con la citata decisione — che per la verità non mi ha trovato del tutto concorde — passerei alla scelta costituzionale operata con l'articolo 12 in esame.

Il successivo articolo 13 del progetto sostituisce l'articolo 112 della Costituzione, disponendo che « L'ufficio del pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale secondo i criteri stabiliti dalla legge ».

Dunque opportunamente si è conservato tale obbligo, superando le critiche provenienti da qualche parte; e solo si è cercato di porvi dei paletti. Ma cosa significa precisamente « secondo i criteri stabiliti dalla legge »? La risposta non mi sembra facile, a meno che non si intenda far riferimento a semplici criteri di prio-

rità. Ma allora ci sarebbe da domandarsi ancora, come si farebbe a stabilirli astrattamente per legge, o attraverso la rigida previsione di determinate fattispecie penali, senza evitare che nella realtà concreta ne risultino poi ingiustizie o inconvenienti gravi. Secondo me, non si può non lasciare il dovuto spazio al titolare dell'azione penale; prevedendo a livello costituzionale, soltanto che la legge stabilisca i modi dell'esercizio di questa. Così il legislatore ordinario potrebbe avere anche la possibilità di individuare, *cum grano salis*, alcune priorità fra le tante prospettabili in astratto. Non va dimenticato che, in date circostanze, per alcuni reati minori l'esercizio immediato dell'azione potrebbe dimostrarsi nel concreto più necessario che per reati più gravi. E allora mi permetto di proporre la sostituzione della parola « criteri » con quella più comprensiva ed elastica di « modi » o « modalità ».

Quanto all'articolo 14, ho già detto che secondo me va soppresso, lasciando così libero il legislatore ordinario di disciplinare in modo più aderente al principio già enunciato nell'articolo 28 della Costituzione la responsabilità dei magistrati; a proposito della quale, debbo ora precisare che ho sempre avuto la sensazione che la legge n. 117 del 1988 abbia eluso la volontà popolare, espressasi col precedente referendum.

Nulla quaestio sull'articolo 15, che si limita a dettare una norma transitoria, volta a tranquillizzare almeno alcuni dei tanti critici della riforma. Forse sarebbe opportuno, peraltro, aggiungere un secondo comma, riguardante il regime dei provvedimenti disciplinari in attesa che entri in funzione l'istituenda Corte di disciplina.

L'ultimo articolo, cioè il 16, che abolisce la *vacatio legis* come normalmente avviene per il cosiddetto decreto catenaccio, lo sopprimerei o lo modificherei, semmai allungando la *vacatio*: nella specie non trattandosi di attuazione bensì di modificazione della Costituzione vigente. Fra l'altro, si cancellerebbe così un altro sintomo di quella apparente fretteolosità (e sciatteria) dei riformatori, cui accennavo all'inizio del mio discorso.

PRESIDENTE. Presidente Ruperto, la ringraziamo per la sua analisi letterale, che sarà sicuramente utile. Do la parola al dottor Sabato per una breve replica.

RAFFAELE SABATO, *Componente dell'ufficio direttivo del Consiglio consultivo dei giudici europei (CCJE) del Consiglio d'Europa*. Grazie, presidente. L'onorevole Contento ha colto uno dei passaggi che ho saltato nel testo scritto, quello relativo al fatto che il Consiglio consultivo dei giudici europei — lo specificherà meglio anche il mio collega dell'omologo Consiglio consultivo dei procuratori europei, che sarà audito in altra data dalle Commissioni — è composto di giudici in servizio, quindi non distaccati presso altri enti o sedi, designati dai rispettivi organi di autogoverno.

Peraltro, vorrei sottolineare al relatore, che immagino poi farà uso soprattutto del testo scritto che ho messo a disposizione, che, prevenendo questa tipologia di osservazione, che mi trova ovviamente consapevole, ho cercato nel testo e anche nell'esposizione orale di distinguere i due livelli di standard cui ho fatto riferimento, quelli delle raccomandazioni, che sono, come ho riferito, minimali e che promanano, invece, dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, il quale è organo espressione dei Governi, e gli altri, quelli della *Magna Carta* e dei pareri, che esprimono i pareri delle magistrature.

PRESIDENTE. Ringrazio gli intervenuti anche a nome del presidente Bruno e delle Commissioni e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 13,45.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

*Licenziato per la stampa
il 21 settembre 2011.*