

## **Note**

*per l'audizione innanzi alla I Commissione – Affari costituzionali – della Camera dei Deputati, in data 23 luglio 2023, riguardo al disegno di legge Costituzionale recante norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare, di*

**Alfredo P. Viola**

*(Procuratore generale aggiunto presso la Corte di cassazione)*

Il breve tempo concesso per l'audizione impone analogo sinteticità anche nella redazione delle presenti note.

Conviene dunque concentrare l'attenzione sui soli profili in relazione ai quali l'esperienza dell'audito (derivante dall'aver svolto, nel corso della carriera, funzioni sia giudicanti sia requirenti, dall'essere stato dapprima componente del Consiglio superiore della magistratura e, in tempi recenti, Segretario generale dell'organo, inoltre, dall'essersi occupato della materia disciplinare, naturalmente in tempi diversi, quale giudice, pubblico ministero e difensore) può apportare un contributo di natura tecnica.

Esula, infatti, dal perimetro dell'intervento la manifestazione di condivisioni o critiche sulle scelte di natura politica, le quali non pertengono a chi viene chiamato ad offrire il proprio contributo all'attività conoscitiva di una Commissione parlamentare.

**1.** Il disegno di legge costituzionale mira a realizzare la separazione delle carriere. Si tratta di una opzione sorretta dai principi del giusto processo sanciti dal novellato art. 111 Cost. e dal modello processuale penale vigente, come risulta dalla relativa relazione illustrativa.

E' altresì innegabile che esistono, anche in paesi di antica tradizione democratica e nella stessa Unione europea, modelli che si caratterizzano sia per una netta separazione della magistratura requirente da quella giudicante, sia per una rigida gerarchizzazione della prima.

Di certo si tratta, però, di modelli estranei alla nostra tradizione giuridica e socio-culturale e non sempre adottare modelli ordinamentali o processuali che

pur appaiono efficienti in un determinato Stato ne garantisce il funzionamento in Paesi diversi da quelli nei quali hanno avuto origine e si sono perfezionati.

Al contrario è ormai recepito nel nostro sistema ordinamentale il principio della netta separazione delle funzioni.

Le preclusioni agli indiscriminati passaggi dall'una all'altra funzione, introdotte con leggi ordinarie, a partire dalla riforma ordinamentale del 2006-2007 (riforma cosiddetta Castelli-Mastella), hanno dato i loro frutti.

Il Consiglio superiore della magistratura pubblica ogni anno (tra posti di primo, di secondo grado e di legittimità) centinaia di posti, almeno 400. Tutti i magistrati, inoltre, dopo un breve periodo di permanenza in un ufficio, possono chiedere il trasferimento ad un altro.

Ebbene, delle centinaia di conseguenti trasferimenti (unico strumento per transitare in diversa funzione) pochissimi comportano il passaggio dalla funzione requirente a quella giudicante e viceversa: nel 2022, ad esempio, vi sono stati 17 trasferimenti implicanti il mutamento di funzioni da requirente a giudicante e 8 da giudicante a requirente; nell'anno in corso vi sono stati solo 2 transiti dalla carriera di pubblico ministero a quella di giudice e 11 in senso inverso.

Ed è facile pronosticare che si tratta di un *trend* in diminuzione, dovendosi dare atto sul punto al Consiglio superiore della magistratura di aver recepito lo spirito della legge, individuando criteri attitudinali differenziati e valorizzando nel conferimento degli incarichi direttivi la specializzazione, con conseguente disincentivo, in termini di carriera, al transito dall'una all'altra funzione.

E' ben chiaro il fatto che la separazione delle funzioni è cosa diversa dalla separazione delle carriere ma non sfugge neppure la circostanza che, nelle intenzioni dei proponenti la riforma costituzionale, l'ordine giudiziario rimane unico e autonomo ed indipendente da ogni altro potere, sia pure composto da magistrati di due distinte carriere (giudicante e requirente), come plasticamente risulta dal novellando testo dell'art. 104, comma 1 Cost..

Trattasi di scelta rispettosa della tradizione giuridica-culturale del nostro Paese e che appare idonea a preservare il pubblico ministero dal controllo di altri poteri, peraltro derivanti da mutevoli maggioranze politiche.

In presenza di siffatto quadro ineludibile appare un interrogativo: i vantaggi auspicati dai fautori della riforma sono superiori agli svantaggi? La risposta è ardua, occorrendo solo, da parte mia, sottolineare che il riferimento non è tanto al rischio che il pubblico ministero perda la sua natura di parte imparziale, con virata verso una figura di organo di accusa "interessato" all'esito del processo e, dunque, portato a replicare le logiche che presiedono alle indagini di polizia, quanto al fatto che occorrerà riscrivere, con legge ordinaria, le regole per l'accesso alle due distinte carriere, quelle che presiedono alla formazione (oggi attribuita all'unitaria Scuola superiore della magistratura), quelle che disciplinano le incompatibilità parentali, nonché quelle relative alla composizione e alle funzioni degli organi di governo autonomo decentrato (non occupandosi correttamente la riforma costituzionale dei Consigli giudiziari e direttivo).

**2.** Venendo agli organi di governo autonomo, qualche riflessione sul Consiglio superiore della magistratura, profondamente "rivoluzionato" dal disegno di legge riformatore, sia quanto a composizione che quanto a funzioni.

Il Consiglio si occupa della carriera dei magistrati, con riguardo anche al conferimento di incarichi direttivi e alle valutazioni di professionalità.

La prima attribuzione è quella il cui concreto esercizio ha destato anche nell'opinione pubblica le maggiori perplessità, la seconda è quella che, per così dire, legittima l'intervento riformatore, apparendo a molti incongruo che la progressione in carriera dei giudici dipenda da un organo composto anche da pubblici ministeri e viceversa.

In effetti con riguardo a tali profili, è ben possibile che ciascuno dei prefigurati due distinti organi di governo autonomo dell'ordine giudiziario si occupi, rispettivamente, della carriera dei giudici (valutando i medesimi ed attribuendo a taluni di loro i posti di Presidente di Tribunale e così via) e di quella dei magistrati requirenti (con analoghe competenze).

Senonché il Consiglio superiore ha altre attribuzioni, forse meno note ai cittadini giacché meno foriere di polemiche - al contrario esse vengono svolte proficuamente e in raccordo con le strutture del Ministero della giustizia, con permanenti confronti in sede di tavoli tecnici - ma senz'altro di rilevante importanza.

Mi riferisco alle competenze in materia di organizzazione degli uffici giudiziari. Ebbene, una compiuta organizzazione, quanto ai risultati in termini di efficacia della risposta alla domanda di giustizia dei cittadini, risultati spesso essenziali per l'intero Paese (si pensi a quelli fissati dal PNRR od anche alla capacità di attrarre investimenti dall'estero), richiede una sinergia tra le modalità di lavoro degli uffici requirenti e quelli giudicanti, frutto di regole paranormative che concernono gli uni e gli altri. Per esemplificare, la durata ragionevole dei processi e, in concreto, la contrazione dei tempi occorrenti per pervenire ad una decisione definitiva, privilegiando nel settore penale la trattazione prioritaria di alcuni processi, dipende dall'operare delle Procure e da quello degli uffici giudicanti (che, se non coordinati, potrebbero reciprocamente ostacolarsi, come accadrebbe se una Procura sommergesse un Tribunale con migliaia di azioni penali esercitate contestualmente, ad esempio). In che modo potranno assolvere a tali compiti due distinti C.S.M.? E, in disparte le forme di coordinamento tra i due organi, ciascuno di loro, composto, quanto alla componente togata, da soli giudici o da soli magistrati del pubblico ministero, saprà individuare la soluzione più valida per il sistema giudiziario nel complesso?

Analogo discorso può farsi in tema di pareri su progetti di legge riguardanti l'ordinamento giudiziario complessivamente inteso od anche leggi comportanti profondi mutamenti nel diritto sostanziale o processuale, civile o penale, con rilevanti ricadute organizzative: quale organo sarà chiamato ad esprimerli?

Un breve cenno sulla composizione.

Si è previsto che i componenti togati siano estratti a sorte, rispettivamente, tra i magistrati giudicanti e quelli requirenti, nel numero e secondo le procedure previsti dalla legge.

Fermo restando l'assoluta correttezza tecnica della scelta nella parte in cui si demanda alla legge ordinaria la procedura di dettaglio – che non è contemplata neppure dalla Costituzione vigente – vorrei sottolineare un aspetto che appare determinante.

La contemplata innovazione, come si afferma nella relazione al disegno di legge, risponde all'esigenza di superare le logiche legate alla competizione elettorale, sistema che non ha dato buona prova di sé.

Tuttavia la norma ipotizzata, nel tentativo di superare la rappresentanza *lato sensu* politica (ossia derivante da una legittimazione di natura elettorale), sembra prescindere da ogni forma di rappresentanza, anche tecnica.

Il sorteggio tra tutti i magistrati giudicanti, senza alcuna distinzione di funzioni, potrebbe comportare, ad esempio, l'attribuzione di una sovra rappresentanza o addirittura una rappresentanza esclusiva ai giudici di merito rispetto a quelli di legittimità o, ancora, in termini di elevata probabilità, l'assenza di magistrati svolgenti funzioni nei Tribunali di sorveglianza o per i minorenni, portatori di competenze tanto specialistiche quanto importanti. Ancora, con riguardo ai *requirenti*, vi potrebbe, per la forza dei numeri, essere una enorme preponderanza degli *inquirenti* "puri", intesi come magistrati in servizio presso le Procure della Repubblica, titolari del potere di esercizio dell'azione penale. Nell'uno e nell'altro organo, poi, potrebbero verificarsi casi di designazione, esclusiva o quasi, di componenti provenienti tutti dalla medesima area geografica, mentre, come noto, enormi differenze sussistono tra i modelli organizzativi di uffici siti in zone ad alta densità mafiosa, da un lato, e quelli degli uffici siti in zone caratterizzate da un tessuto economico ampio ed articolato. In questo modo, gli organi di governo autonomo, potrebbero essere privati di saperi, conoscenze ed esperienze di sicuro rilievo.

Arduo sarà, dunque, il compito del legislatore ordinario, cui è peraltro concesso dalla norma transitoria il termine di un anno (laddove dall'approvazione della Costituzione a quella della legge istitutiva del C.S.M. trascorse un decennio circa).

Tornando per un attimo alle funzioni, la mia esperienza mi indurrebbe a dire che un organo composto da componenti togati tutti omogenei quanto a provenienza professionale, potrebbe essere addirittura più indulgente, ad esempio in tema di valutazioni di professionalità, nei confronti del collega sottoposto a giudizio e in ipotesi incorso in sensibili ritardi, di quanto non lo sia un organo, quale quello attuale, composto da soggetti di diversa estrazione professionale, oltre che di diversa sensibilità culturale. Si accentuerebbero così, per l'eterogenesi dei fini, taluni aspetti corporativi pure oggi esistenti e sottoposti a serrata critica.

3. Infine, l'Alta Corte disciplinare.

Non formulo riflessioni sulla composizione della medesima, pur dovendosi sottolineare che la proporzione tra componenti "laici", da un lato, e "togati", dall'altro, non è quella attualmente prevista dalla Costituzione e neppure dal progetto di riforma relativamente ai due organi di governo autonomo (in detrimento dei componenti magistrati, i quali, peraltro, se la riforma verrà approvata, non saranno neppure più uniti in un'unica carriera), né sul fatto che la funzione disciplinare, a differenza delle altre, continua a riguardare i magistrati della carriera sia giudicante sia requirente (previsione che sarebbe ben comprensibile se la giurisdizione fosse stata estesa a tutti i magistrati, laddove si è invece istituito un giudice speciale competente solo per gli illeciti disciplinari dei magistrati ordinari), infine sulla circostanza che i giudici togati saranno soltanto coloro che svolgono o hanno svolto funzioni di legittimità); sottolineo, invece, un aspetto di natura squisitamente tecnica.

Il novellato art. 105 prevede che *"Contro le sentenze emesse dall'Alta Corte in prima istanza è ammessa impugnazione, anche per motivi di merito, soltanto dinanzi alla stessa Alta Corte"*. Nulla è espressamente previsto circa l'eventuale ricorribilità per cassazione della decisione di seconda istanza.

Ove il legislatore ordinario, od anche la giurisprudenza, muovendo dall'interpretazione di altri precetti, anche costituzionali, pervenisse alla conclusione della ricorribilità per cassazione della sentenza emessa in seconda istanza dall'Alta Corte, il numero di componenti previsto potrebbe dar luogo a concreti problemi di funzionalità, in relazione alle ipotesi di annullamento con rinvio.

In disparte tale aspetto va, infine, rilevato che l'intero sistema processuale disciplinare andrà riscritto e la previsione costituzionale di un doppio grado di giudizio di merito (in luogo dell'unico oggi previsto), se per un verso può offrire ulteriori garanzie al magistrato incolpato, per altro verso dilaterrebbe i tempi del giudizio disciplinare, protraendo le situazioni - che spesso destano preoccupazione nell'opinione pubblica - di magistrati riconosciuti, seppur con una pronuncia non definitiva, responsabili di illeciti disciplinari ma che, nel frattempo, continuano ad esercitare le loro delicate funzioni.

Forse, rispetto ad un giudizio di natura esclusivamente disciplinare, le garanzie per l'incolpato devono essere rigidamente contemperate con l'esigenza di contenuta durata temporale del procedimento.

Alfred L. Wile

