

21/PP/2024 - Parere sul disegno di legge costituzionale recante: ‘Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare’

La Commissione, con il voto favorevole del consigliere Giuffré, propone al *Plenum* di adottare la seguente delibera:

PROPOSTA B (relatore cons. GIUFFRÉ)

«Il Consiglio,

visto il testo del disegno di legge costituzionale recante “*Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare*”, attualmente all’esame della Camera dei Deputati;

letto l’art. 10, secondo comma, della legge 24 marzo 1958, n. 195;

osserva:

1. Premessa.

Il disegno di legge costituzionale n. 1917, presentato alla Camera dei Deputati il 13 giugno 2024, recante “*Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare*” (d’ora in poi, “il disegno di legge”), è composto da 8 disposizioni, che modificano gli artt. 87, 102, 104, 105, 106, 107 e 110 della Costituzione.

Alcune di queste modifiche hanno una finalità di mero coordinamento, dovendo il testo costituzionale risultare complessivamente coerente rispetto alle innovazioni sostanziali e più rilevanti, che, come vedremo, concernono essenzialmente gli artt. 104, 105 e, in parte, 106 della Costituzione. In essi è, infatti, racchiuso il cuore della riforma, che si concentra, in estrema sintesi, su tre aspetti:

- 1) la separazione delle carriere, con la corrispondente creazione di un doppio C.S.M., l’uno per la magistratura giudicante, l’altro per la magistratura requirente;
- 2) la riforma del sistema elettorale dei due Consigli superiori della magistratura;
- 3) l’istituzione dell’Alta corte disciplinare.

Il disegno di legge risulta sorretto da una chiarissima indicazione dei presupposti e degli scopi dell’intervento normativo: la *Relazione illustrativa* si apre, infatti, con l’affermazione per cui il “*presente intervento di riforma costituzionale trae origine dal riconoscimento dei principi del giusto processo nel novellato articolo 111 della Costituzione, dall’evoluzione del sistema processuale*

penale italiano verso il modello accusatorio e da obiettivi di miglioramento della qualità della giurisdizione”.

La proposta si muove, dunque, nel solco di una naturale evoluzione dell'ordinamento costituzionale e dell'assetto dei rapporti tra magistratura giudicante ed inquirente in seguito alla maturazione e alla piena acquisizione, anche da parte della dottrina costituzionalistica e processualistica italiana, dei principi che contraddistinguono i modelli istituzionali di stampo liberal-democratico propri dell'Occidente.

Al riguardo, vale sottolineare come il d.d.l. di revisione sembra destinato a chiudere una parabola che parte dall'approvazione della Costituzione del 1948 - con la previsione, nel Titolo IV, di un assetto recante alcuni “nodi irrisolti” e talune indubbe ambiguità nella configurazione del Pubblico Ministero – e che si conclude con la definitiva risoluzione delle richiamate contraddizioni, attraverso la riformulazione degli artt. 87, 102, 104, 105, 106, 107 e 110 della Costituzione e con la conseguente ridefinizione dell'assetto ordinamentale e processuale della magistratura requirente e di quella giudicante.

Come è noto, in apertura del titolo IV della Carta del 1948 l'art. 101 Cost. - dopo la previsione secondo cui “*la giustizia è amministrata nel nome del Popolo*” - afferma al secondo comma che “*i giudici sono soggetti soltanto alla legge*”.

Tale previsione costituisce la prima delle segnalate ambiguità, atteso che la formula letterale non contempla i magistrati requirenti. Sebbene tale omissione, con ogni evidenza, non possa condurre ad affermare che l'attività del Pubblico Ministero non sia soggetta alla legge; tuttavia, vale a marcare almeno una certa differenza di percezione tra il ruolo del magistrato giudicante e di quello requirente, la cui soggezione alla legge si può ricavare altrove e, in particolare, dal *principio di obbligatorietà dell'azione penale* affermato dall'art. 112 Cost. (così, Corte cost., sent. n. 88 del 1991).

D'altra parte, l'art. 104, I co., Cost. dispone che “*la magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere*”, così ricomprendendo in un *unico ordine* tanto la magistratura giudicante quanto quella requirente.

L'iniziale ambiguità sembra apparentemente superata nella previsione di un *unico ordine giudiziario*, ma anche nella successiva indicazione dell'art. 107, III co., Cost., secondo cui “*i magistrati [tutti] si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni*”.

Tuttavia, le contraddizioni della lettera costituzionale riemergono subito dopo, allorché nel IV comma del medesimo art. 107 Cost. (ma anche nell'art. 108, II co., Cost.) si rimanda al legislatore ordinario la fissazione delle garanzie del pubblico ministero.

In questi termini, è la stessa Carta costituzionale a “decostituzionalizzare”, rinviando alle norme sull'ordinamento giudiziario, le garanzie dei magistrati inquirenti (cfr. Corte cost., sent. n. 52 del

1976). Appare subito evidente, allora, come la disposizione appena ripresa valga a legittimare la concezione *unitaria, impersonale e indivisibile* della Pubblica accusa, compendiata nella posizione ordinamentale e processuale dell'Ufficio del Pubblico ministero al cui vertice è posto il Procuratore della Repubblica, titolare dell'azione penale. In altri termini, i magistrati facenti parte dell'ufficio del P.M. “hanno, ognuno, e tutti nella loro unità impersonata dal capo dell'ufficio, uguale competenza a trattare l'affare penale a ciascuno affidato dal capo dell'ufficio”, di guisa che “nell'azione individuale si ha sempre l'azione impersonale dell'ufficio” (V. Manzini, *Istituzioni di diritto penale*, Padova 1954, 125; ma, più recentemente, N. Zanon – F. Biondi, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Bologna 2024, 286). Su questi presupposti, dunque, sono fondati i poteri gerarchici del Procuratore titolare sui sostituti, nonché la previsione secondo cui il Procuratore della Repubblica è il titolare esclusivo dell'azione penale, che la esercita nei modi e nei termini fissati dalla legge (art. 1, comma 1, d.lgs. n. 106/2006).

Anche su questo piano, quindi, emergono evidenti profili differenziali tra le figure dei magistrati giudicanti e requirenti. In particolare, rispetto alla magistratura inquirente risulta di portata affievolita la previsione dell'art. 107, III co., Cost., al punto che – sia detto incidentalmente - la normativa secondaria sull'organizzazione interna degli uffici di Procura non potrà che essere parametrata e interpretata alla luce dei riferiti principi di rango costituzionale e legislativo.

Vale, infine, considerare che una ulteriore differenziazione emerge anche dall'art. 25 Cost., allorché si afferma il *principio della precostituzione per legge* (presupposto del c.d. *sistema tabellare*), riferendolo al solo giudice e non anche al pubblico ministero (cfr. sul punto ancora N. Zanon – F. Biondi, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Bologna 2024).

Ad ogni modo - nel vigore del rito inquisitorio di ascendenza pre-repubblicana e in una atmosfera culturale che, almeno sino alla metà degli anni Settanta, ha visto la dottrina giuridica italiana dominante ancora fortemente condizionata dai presupposti di una teoria dello Stato di impronta marcatamente statualista – si è imposta una giurisprudenza costituzionale che ha confermato la concezione del pubblico ministero non come “parte pubblica”, quanto, piuttosto, quale “organo di giustizia”. Un organo “imparziale”, dunque, separato dal giudice soltanto sotto il profilo *funzionale* e la cui azione dovrebbe essere rivolta all'attuazione del diritto obiettivo e alla garanzia degli interessi generali dell'ordinamento (cfr., Corte cost., sentt. n. 190 del 1970; n. 63 del 1972; n. 96 del 1975).

Tale indirizzo della giurisprudenza ha, invero, trovato conferma anche in tempi più recenti, nonostante l'introduzione, con il d.P.R. 22 settembre 1988, n. 447 (c.d. Codice Vassalli), del *rito accusatorio* in luogo del vecchio *rito inquisitorio* (R.D. 19 ottobre 1930, n. 1399) e, addirittura, la revisione dell'art. 111 Cost., in forza della legge cost. n. 1/1999, che ha determinato la costituzionalizzazione dei principi cardine del richiamato modello processuale accusatorio. In

particolare, la Corte ha confermato che il ruolo del “*pubblico ministero non è quello di mero accusatore, ma pur sempre organo di giustizia obbligato a ricercare tutti gli elementi di prova rilevanti per una giusta decisione, ivi compresi gli elementi favorevoli all'imputato*” (cfr. Corte cost., sent. n. 88/1991).

Non di meno, proprio la novella apportata all'art. 111 Cost. assume il significato di una precisa scelta costituzionale, sì da poter considerare sciolte le ambiguità che per tanto tempo hanno segnato la posizione del pubblico ministero sul piano costituzionale, ordinamentale e processuale, riallineando il modello italiano a quello delle principali esperienze degli ordinamenti europei e occidentali di matrice liberal-democratica [per un efficace quadro comparatistico e di teoria generale, M.R. Damaška, *I volti della giustizia e del potere* (1986), trad.it. Bologna 1991, 97 ss.]

Proprio nel senso riferito, la volontà di suggellare il definitivo superamento dei residui ordinamentali di matrice autoritaria, che erano sopravvissuti all'entrata in vigore della Carta repubblicana nel Titolo IV, sembra ispirare le disposizioni del d.d.l. A.C. n. 1917 in commento.

Ciò vale per la *separazione delle carriere* (di cui lo “sdoppiamento” del C.S.M. è un corollario); per l'opzione rivolta ad un sistema elettorale imperniato sul sorteggio dei componenti dei due Consigli (che, del resto, appare in continuità con la previsione della legge n. 71 del 2022, essendo finalizzata al superamento delle logiche della competizione elettorale e alla affermazione della dimensione comune del governo autonomo della magistratura); e ancora per quanto riguarda l'istituzione di un'Alta Corte disciplinare, che si pone in linea con la scelta compiuta dal legislatore ordinario nel 1958 e con quelle successive, e più recenti (legge n. 71/2022, c.d. “legge Cartabia”), in tema, tra l'altro, di completa giurisdizionalizzazione del procedimento disciplinare e di incompatibilità tra le funzioni di componente effettivo della Sezione disciplinare e di componente di alcune Commissioni consiliari.

L'analisi delle modifiche prefigurate dal disegno di legge in commento sarà, dunque, condotta nella consapevolezza che il potere di revisione costituzionale rappresenta l'espressione massima (ancorché non “illimitata”) della discrezionalità del legislatore, le cui proposte devono essere esaminate nell'ottica di una verifica limitata alla coerenza rispetto ai limiti dei principi fondamentali dell'ordinamento repubblicano e dei diritti inalienabili della persona.

Nel corso dell'analisi non si potrà prescindere da un riferimento alle esperienze di altri ordinamenti giuridici, nella consapevolezza che l'analisi della prospettiva comparata vale a confermare come la riforma costituzionale in discussione non appaia certo idonea ad intaccare i richiamati principi fondamentali, né tantomeno i diritti inalienabili della persona umana, che soli possono costituire parametro per un eventuale sindacato di legittimità delle stesse leggi costituzionali o di revisione costituzionale (cfr. Corte cost. sent. n. 1146/1988).

Al riguardo, non appare conducente per affermare la scarsa rilevanza del quadro comparatistico europeo e occidentale una presunta peculiarità del sistema istituzionale e del contesto sociologico (*rectius*: criminologico) italiano e ciò per un duplice ordine di ragioni. In primo luogo, infatti, il riferimento ad una presunta disomogeneità del quadro istituzionale e sociologico dell'Italia rispetto alle altre nazioni europee e occidentali sembra una petizione di principio indimostrata: gli altri Stati europei non sono certo immuni da fenomeni criminali e - come la recente cronaca ha rivelato - non mancano nemmeno nelle istituzioni della UE contesti politici e amministrativi permeabili da condotte illecite e da malaffare.

Inoltre, anche ove si volesse considerare come realmente sussistente la presunta specialità del contesto italiano, ciò comporterebbe la necessità di mettere in discussione lo stesso processo di integrazione che, vale rammentarlo, trova fondamento primario in una certa omogeneità storica, politica, economica e sociologica, nelle *tradizioni costituzionali comuni* degli Stati membri, su un preciso catalogo eurounitario di principi fondamentali, nonché di diritti, di libertà, di istanze egalarie e di doveri di solidarietà sul piano politico, economico e sociale.

2. Il disegno di legge costituzionale Atto Camera n. 1917 nel panorama delle proposte di revisione costituzionale in tema di magistratura.

Come anticipato, il disegno di legge costituzionale n. 1917 si concentra su tre aspetti: la separazione delle carriere (e il conseguente sdoppiamento del C.S.M.), la riforma del sistema elettorale dei due Consigli superiori e la creazione di un separato organo di giustizia disciplinare.

Nessuna di tali proposte rappresenta una novità assoluta nel panorama delle riforme costituzionali elaborate e discusse (sebbene mai giunte ad approvazione parlamentare) negli ultimi anni.

In primo luogo, la proposta di separazione delle carriere è contenuta:

- nel disegno di legge costituzionale n. 23, presentato alla Camera dei deputati il 13 ottobre 2022 (XIX legislatura);
- nel disegno di legge costituzionale n. 434, presentato alla Camera dei deputati il 24 ottobre 2022 (XIX legislatura);
- nel disegno di legge costituzionale n. 806, presentato alla Camera dei deputati il 24 gennaio 2023 (XIX legislatura);
- nel disegno di legge costituzionale n. 824, presentato alla Camera dei deputati il 26 gennaio 2023 (XIX legislatura);
- nel disegno di legge costituzionale n. 504, presentato al Senato della Repubblica il 14 febbraio 2023 (XIX legislatura).

Analoga proposta si rinveniva non solo nel disegno di legge di iniziativa popolare presentato il 31 ottobre 2017 (AC 4723, XVII legislatura), poi mantenuto all'ordine del giorno della successiva XVIII legislatura ai sensi dell'art. 107, co. 4, Regolamento Camera (AC 14), ma anche nel precedente DDL costituzionale n. 4275 presentato alla Camera il 7 aprile 2011, recante “*Riforma del Titolo IV della parte II della Costituzione*”.

Quanto alla previsione di due separati Consigli superiori, essa, oltre a far parte del risalente DDL n. 4275 del 2011, è contenuta anche nei citati disegni di legge costituzionale nn. AC 23, n. AC 434, AC 806, AC 824 (XIX legislatura) e nel richiamato disegno di legge di iniziativa popolare del 2017 (AC 4723, XVII legislatura e AC 14, XVIII legislatura).

Per quanto concerne l'introduzione del sistema del sorteggio, essa era già prefigurata nel DDL n. 4275 del 2011, ancorché fosse allora declinata in forme, in certo modo, edulcorate, essendo previsto che il sorteggio degli eleggibili fosse seguita da una elezione (formula del c.d. *sorteggio temperato*).

Proprio tale progetto di riforma conteneva, altresì, la proposta di introduzione di una “*Corte di disciplina della magistratura giudicante e requirente*”, composta da due sezioni (una per i giudici, l'altra per i pubblici ministeri) elette per metà dal Parlamento in seduta comune e per metà, rispettivamente, da giudici e pubblici ministeri (anche in questo caso previo sorteggio).

Una previsione solo in parte analoga era, peraltro, già contenuta nel più risalente progetto licenziato dalla *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali* istituita con la legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1 (c.d. Commissione “D'Alema”), laddove si prefigurava l'istituzione di una “*Corte di giustizia della magistratura*” la quale, oltre a rappresentare l’“*organo di tutela giurisdizionale in unico grado contro i provvedimenti amministrativi assunti dai Consigli superiori della magistratura ordinaria e amministrativa*”, sarebbe stata competente in relazione ai “*provvedimenti disciplinari nei riguardi dei giudici ordinari e amministrativi e dei magistrati del pubblico ministero*”.

Tale Corte avrebbe dovuto essere formata “*da nove membri, eletti tra i propri componenti dai Consigli superiori della magistratura ordinaria e amministrativa*”, con la precisazione che i suoi componenti non avrebbero potuto partecipare alle attività dei rispettivi Consigli di provenienza, durando comunque in carica sino alla scadenza di essi.

Se, dunque, le proposte di modifica contenute nel DDL 1917, sulle quali si concentrerà l'attenzione del presente parere, riprendono, in parte, soluzioni elaborate tanto nei progetti di riforma più risalenti, quanto in quelli attualmente pendenti in Parlamento (i quali riproducono sostanzialmente alla lettera i precedenti AC 4723, XVII legislatura e AC 14, XVIII legislatura), giova segnalare come il progetto in commento presenti caratteri indubbiamente più limitati.

Limitando il confronto alle proposte coeve (XIX legislatura), a mancare sono, in sintesi:

- quanto alla separazione delle carriere, la previsione di concorsi separati per gli aspiranti alle funzioni di giudice e di pubblico ministero (DDL costituzionale AC23; DDL costituzionale AC434; DDL costituzionale AC806; DDL costituzionale AC824; e DDL costituzionale S504);

- quanto alla composizione degli organi di governo autonomo, la previsione della parificazione del numero dei componenti laici e togati (DDL costituzionale n. AC 23; DDL costituzionale n. AC 434; DDL costituzionale n. AC 806; DDL costituzionale AC 824);

- quanto alle competenze del Consiglio Superiore della Magistratura, l'introduzione di un principio di tassatività di esse (DDL costituzionale n. AC 23; DDL costituzionale n. AC 434; DDL costituzionale AC 824);

- quanto alla durata dell'organo, l'eliminazione della possibilità di *prorogatio* (DDL costituzionale n. AC 806);

- quanto alle modalità di accesso alla magistratura, la previsione della possibilità di nominare avvocati e professori ordinari di università in materie giuridiche a tutti i livelli della magistratura giudicante (DDL costituzionale n. AC 23; DDL costituzionale n. AC 434; DDL costituzionale AC 824);

- l'abrogazione del principio sancito dall'107, comma 3, Cost., secondo cui i magistrati di distinguono tra loro solo per diversità di funzioni (DDL costituzionale n. AC 23; DDL costituzionale n. AC 434; DDL costituzionale AC 824).

- quanto ai principi relativi all'esercizio dell'azione penale, il superamento dell'obbligatorietà di essa (DDL costituzionale n. AC 23; DDL costituzionale n. AC 434; DDL costituzionale AC 824);

- la soppressione del termine "altro" dalla disposizione costituzionale (art. 104, co. 1) che sancisce il principio dell'autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario da ogni (appunto, "altro") potere dello Stato (DDL costituzionale n. AC 23; DDL costituzionale n. AC 434).

Nelle pagine che seguono verranno, quindi, partitamente esaminate le novità prefigurate dal solo disegno di legge costituzionale n. 1917, muovendo dalle previsioni relative alla c.d. separazione delle carriere, al (connesso) sdoppiamento del Consiglio Superiore della Magistratura e alla riforma del sistema elettorale; successivamente, si tratteranno le questioni legate all'istituzione dell'Alta Corte disciplinare.

3. La separazione delle carriere. Premessa.

L'esame del disegno di legge in tema di separazione delle carriere muoverà da una ricognizione delle disposizioni costituzionali oggetto di revisione (par. 1.1.), da un sommario richiamo delle modifiche che ha nel tempo subito la disciplina del c.d. "passaggio di funzioni" (par. 1.2.) e da una sintetica analisi del dato quantitativo ricavabile dall'esperienza concreta (par. 1.3.).

Verranno, quindi, prese in considerazione le ragioni della riforma (par. 2) e le sue conseguenze (par. 3).

3.1. Le disposizioni costituzionali oggetto di revisione.

L'art. 2 del disegno di legge, rubricato "Modifica all'art. 102 della Costituzione", prevede che all'articolo 102, primo comma, Cost. siano aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, *le quali disciplinano altresì le distinte carriere dei magistrati giudicanti e requirenti*».

Per effetto di tale disposizione, l'art. 102 della Costituzione sarebbe così riformulato (in grassetto le parti interpolate): "*La funzione giurisdizionale è esercitata da magistrati ordinari istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario, **le quali disciplinano altresì le distinte carriere dei magistrati giudicanti e requirenti***".

L'art. 3 del disegno di legge, rubricato "Modifica all'art. 104 della Costituzione", prevede l'integrale sostituzione dell'art. 104, Cost., il cui nuovo primo comma risulterebbe così formulato (in grassetto le parti interpolate): "*La magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere **ed è composta dai magistrati della carriera giudicante e della carriera requirente***".

L'art. 5 del disegno di legge, rubricato "Modifiche all'art. 106 della Costituzione", prevede che all'articolo 106, terzo comma, Cost. sono apportate le seguenti modificazioni:

"a) dopo le parole: «della magistratura» è inserita la seguente: «giudicante»;

b) dopo le parole: «materie giuridiche» sono inserite le seguenti: «, magistrati appartenenti alla magistratura requirente con almeno quindici anni di esercizio delle funzioni»".

Per effetto di tale disposizione, l'art. 106, Cost. risulterebbe così riformulato (in grassetto le parti interpolate):

"Le nomine dei magistrati hanno luogo per concorso.

La legge sull'ordinamento giudiziario può ammettere la nomina, anche elettiva, di magistrati onorari per tutte le funzioni attribuite a giudici singoli.

*Su designazione del Consiglio superiore della magistratura **giudicante** possono essere chiamati all'ufficio di consiglieri di cassazione, per meriti insigni, professori ordinari di università in materie giuridiche, **magistrati appartenenti alla magistratura requirente con almeno quindici***

anni di esercizio delle funzioni e avvocati che abbiano quindici anni d'esercizio e siano iscritti negli albi speciali per le giurisdizioni superiori”.

Al netto delle disposizioni più specificamente dedicate allo “sdoppiamento” del C.S.M. e all’istituzione dell’Alta Corte disciplinare, che pure – come si vedrà – contengono frammenti normativi che evocano la distinzione tra carriera giudicante e carriera requirente, è nelle tre disposizioni testé richiamate che trova concretizzazione l’intento dei proponenti di separare le carriere dei magistrati.

3.2. La mutevole disciplina del passaggio di funzioni: cenni storici.

Prima di proseguire nell’esame del disegno di legge giova ricordare che, come chiarito dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 37 del 2000, la Costituzione, *“pur considerando la magistratura come un unico «ordine», soggetto ai poteri dell’unico Consiglio superiore (art. 104), non contiene alcun principio che imponga o al contrario precluda la configurazione di una carriera unica o di carriere separate fra i magistrati addetti rispettivamente alle funzioni giudicanti e a quelle requirenti, o che impedisca di limitare o di condizionare più o meno severamente il passaggio dello stesso magistrato, nel corso della sua carriera, dalle une alle altre funzioni”.*

Muovendo da questo presupposto la Consulta giunse ad escludere che il quesito referendario allora sottoposto alla sua attenzione – e volto, in sintesi, ad abrogare la disciplina in materia di c.d. passaggio di funzioni – investisse *“disposizioni il cui contenuto normativo essenziale [fosse] costituzionalmente vincolato, così da violare sostanzialmente il divieto di sottoporre a referendum abrogativo norme della Costituzione o di altre leggi costituzionali”*¹.

Il medesimo presupposto consente, all’evidenza, di ritenere costituzionalmente possibile prevedere l’introduzione per via normativa – anziché referendaria ordinaria – dell’irreversibilità della scelta tra esercizio delle funzioni giudicanti o requirenti effettuata dal magistrato all’inizio della carriera: in questo senso, la decisione di ricorrere al procedimento di revisione costituzionale, in astratto non necessaria, avrebbe l’effetto di stabilizzare un sistema normativo sin qui caratterizzato da una certa instabilità, essendo nel tempo reiteratamente mutati – e in modo non unidirezionale – presupposti e regole per il passaggio dall’una all’altra funzione e, soprattutto, a depurare il testo costituzionale le iniziali ambiguità riguardanti l’assetto ordinamentale e processuale del pubblico ministero, assecondando un percorso già in buona parte realizzato con la novella all’art. 111 Cost. nel 1999.

¹ Alle medesime conclusioni la Corte è giunta, più recentemente, nella sentenza n. 58 del 2022, in cui ha nuovamente affrontato la questione dell’ammissibilità di un *referendum* in materia di passaggio di funzioni: anche in questo caso la Corte ha escluso che il quesito investisse disposizioni di contenuto normativo costituzionalmente vincolato, ben potendo esse *“essere private di efficacia senza che ne risultino lesi specifici disposti della Costituzione o di altre leggi costituzionali”*.

In estrema sintesi, prima di giungere all'assetto attuale – imperniato sulla possibilità di effettuare, nell'ambito dell'intera vita professionale del magistrato, un solo cambio di funzione entro il termine di sei anni dal maturare per la prima volta della legittimazione al tramutamento previsto dall'art. 194 R.D. 30 gennaio 1941, n. 12 – il passaggio di funzione ha conosciuto le seguenti discipline:

- l'art. 190 del R.D. n. 12 del 1941 prevedeva, nella sua versione originaria (rimasta invariata sino al 1989), che il passaggio dei magistrati *“dalle funzioni requirenti alle giudicanti o da queste a quelle durante la permanenza nel medesimo grado può essere disposto dal Ministro di grazia e giustizia, a domanda dell'interessato o per esigenze di servizio”*, e precisava che durante *“la permanenza nel medesimo grado, il passaggio dalle funzioni requirenti alle giudicanti è consentito soltanto per ragioni di salute debitamente accertate o, in via eccezionale, per gravi e giustificati motivi”*, mentre *“il passaggio dalle funzioni giudicanti alle requirenti è ammesso soltanto a favore di chi ha speciali attitudini alle funzioni del pubblico ministero”*;

- il D.P.R. 22 settembre 1988, n. 449, recante *“Approvazione delle norme per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario al nuovo processo penale ed a quello a carico degli imputati minorenni”*, modificò l'art. 190 R.D. n. 12 del 1941: la *“nuova”* disposizione – rimasta in vigore sino al 2006 – prevedeva che il *“passaggio dei magistrati dalle funzioni giudicanti alle requirenti e da queste a quello può essere disposto, a domanda dell'interessato, solo quando il Consiglio superiore della magistratura, previo parere del consiglio giudiziario, abbia accertato la sussistenza di attitudini alla nuova funzione”*;

- il decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, da un lato, abrogò il richiamato art. 190 ord. giud. e, d'altro lato, introdusse una disciplina completamente nuova – la cui efficacia fu, di fatto, paralizzata dalla legge n. 269 del 2006, che preluse alle successive modifiche previste dalla legge 30 luglio 2007, n. 111 – imperniata sul principio per cui entro il terzo anno di esercizio delle funzioni, giudicanti o requirenti, assunte dopo l'espletamento del periodo di tirocinio, i magistrati avrebbero potuto presentare domanda per partecipare a concorsi per titoli, banditi dal Consiglio superiore della magistratura, per l'assegnazione di posti vacanti nelle funzioni, rispettivamente, requirenti o giudicanti: dopo il terzo anno, il passaggio di funzioni sarebbe stato precluso;

- l'art. 2, comma 4, della legge 30 luglio 2007, n. 111 modificò radicalmente il neonato art. 13 del D.Lgs. 160 del 2006: da un lato, fu previsto il divieto di svolgere, in prima sede e fino al conseguimento della prima valutazione di professionalità, funzioni requirenti, funzioni giudicanti monocratiche penali e funzioni GIP/GUP; d'altro lato, si prevede che il passaggio da funzioni giudicanti a funzioni requirenti, e viceversa, sarebbe stato consentito per un massimo di

quattro volte nell'ambito della carriera (con le limitazioni temporali e territoriali indicate nella medesima disposizione);

- l'art. 1, comma 1, della legge 31 ottobre 2011, n. 187 modificò nuovamente l'art 13, D.Lgs. 160 del 2006, eliminando il divieto di conferimento di funzioni requirenti all'esito del tirocinio, fermo restando il divieto di svolgere funzioni GIP/GUP e funzioni giudicanti penali monocratiche nei procedimenti con udienza preliminare (divieti che cadranno con il decreto-legge 31 agosto 2016, n. 168, convertito con modificazioni dalla l. 25 ottobre 2016, n. 197);

- la legge n. 71 del 2022, come noto, ha nuovamente modificato il citato art. 13, prevedendo che il magistrato possa effettuare un solo cambio di funzioni nell'arco della carriera *“entro il termine di sei anni dal maturare per la prima volta della legittimazione al tramutamento previsto dall'articolo 194 dell'ordinamento giudiziario [...]”* e che oltre tale termine temporale *“è consentito, per una sola volta, il passaggio dalle funzioni giudicanti alle funzioni requirenti, quando l'interessato non abbia mai svolto funzioni giudicanti penali, nonché il passaggio dalle funzioni requirenti alle funzioni giudicanti civili o del lavoro in un ufficio giudiziario diviso in sezioni, ove vi siano posti vacanti in una sezione che tratti esclusivamente affari civili o del lavoro”*².

3.3. Il passaggio di funzioni nella realtà: alcuni dati numerici.

A fronte di un quadro normativo connotato da una certa instabilità, l'esperienza concreta restituisce un dato quantitativo meritevole di attenzione.

La tabella di cui all'allegato **n. 1** illustra i passaggi di funzione verificatisi successivamente all'entrata in vigore della riforma dell'ordinamento giudiziario del 2006-2007, da quando, cioè, sono stati introdotti limiti numerici al passaggio di funzioni (oggetto, negli anni successivi, delle modifiche sopra richiamate).

Dalla tabella si evince, tra l'altro, che:

- negli ultimi 18 anni si sono registrati, in media, 45 passaggi di funzione all'anno, pari ad una percentuale media dello 0,53% rispetto all'organico mediamente in servizio;

² La disposizione in parola prevede altresì che nel caso di passaggio dalle funzioni requirenti alle funzioni giudicanti civili o del lavoro, *“il magistrato non può in alcun modo essere destinato, neppure in qualità di sostituto, a funzioni giudicanti di natura penale o miste, anche in occasione di successivi trasferimenti”* e che in ogni caso, *“il passaggio può essere disposto solo previa partecipazione ad un corso di qualificazione professionale e subordinatamente a un giudizio di idoneità allo svolgimento delle diverse funzioni, espresso dal Consiglio superiore della magistratura previo parere del consiglio giudiziario”*.

- negli ultimi 5 anni si sono avuti, in media, meno di 28 passaggi dall'una all'altra funzione (nei 13 anni precedenti vi erano stati, in media, quasi 53 passaggi dall'una all'altra funzione);
- la percentuale di magistrati che, rispetto al totale dell'organico in servizio, annualmente hanno cambiato le funzioni varia dallo 0,97% del 2008 allo 0,27% del 2019;
- negli ultimi 5 anni, la percentuale media dei passaggi dall'una all'altra funzione è pari allo 0,31%;
- i passaggi di funzioni avvengono più spesso dalle funzioni requirenti alle funzioni giudicanti, fatta eccezione per gli anni 2008, 2013 e 2015;
- nel periodo preso in esame, i passaggi di funzione hanno subito un decremento, in termini assoluti, pari al 71,42% con riferimento ai passaggi dalla funzione giudicante alla funzione requirente (corrispondente, in rapporto al numero di magistrati giudicanti in servizio negli anni di riferimento, a un decremento del 72,26%) e al 43,47% con riferimento ai passaggi dalla funzione requirente alla funzione giudicante (corrispondente, in rapporto al numero di magistrati requirenti in servizio negli anni di riferimento, a un decremento del 42,34%);
- nel 3,87% dei casi il passaggio di funzioni è avvenuto contestualmente al passaggio da funzioni direttive o semidirettive a funzioni non dirigenziali (32 casi) [cfr. tabella di cui all'allegato **n. 2**];
- nel 6,53% dei casi il passaggio di funzioni è avvenuto contestualmente al conferimento di incarichi direttivi o semidirettivi (54 casi, di cui 8 nel 2007, 14 nel 2008 e 7 nel 2009) [cfr. tabella di cui all'allegato **n. 3**].

Ebbene, il quadro statistico appena riportato vale a dimostrare in concreto come la distinzione delle funzioni sia ormai percepita dalla stessa magistratura come un fatto acquisito in termini di attitudini personali e professionali e come, dunque, appaia ormai maturo il tempo per sciogliere definitivamente ogni profilo di ambiguità, riallineando con la revisione del Titolo IV della Carta del 1948 i piani costituzionale, ordinamentale e processuale.

3.4. Le ragioni della riforma.

Dalla *Relazione illustrativa* del disegno di legge di iniziativa governativa si evince che la scelta di separare le carriere dei magistrati è ispirata al perseguimento di un duplice obiettivo: da un lato, garantire la terzietà e l'imparzialità del giudice e la parità delle armi nel processo, in conformità con il novellato art. 111 della Costituzione e con l'evoluzione del sistema processuale penale verso il modello accusatorio; d'altro lato, migliorare la qualità della giurisdizione.

Per quanto concerne la prima delle due ragioni poste a sostegno della riforma, deve segnalarsi come essa sia, da tempo, oggetto di un intenso dibattito non solo politico, ma anche dottrinale.

Non è questa la sede per – né è compito del Consiglio – dare analiticamente e compiutamente conto delle articolate riflessioni emerse nelle varie sedi in cui detto dibattito si è sviluppato, *ivi* comprese le numerose audizioni svoltesi dinanzi alla Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati.

Si deve, nondimeno, rilevare come sia riscontrabile, sul punto, una netta polarizzazione delle posizioni.

Da un lato vi è chi, muovendo dal presupposto per cui il profilo ordinamentale risulterebbe strettamente connesso a quello processuale, sostiene che la separazione delle carriere appartenga alla fisiologia del sistema accusatorio e che quest'ultimo risulti tuttora incompiuto proprio in ragione della persistente unicità delle carriere: in breve, in un processo di parti la separazione dovrebbe essere il logico corollario del principio della parità tra queste, anche in una logica di tutela dell'apparenza di terzietà e imparzialità del giudice.

D'altro lato, vi è chi esclude che terzietà e imparzialità del giudice e parità delle parti dipendano da aspetti di natura ordinamentale, non solo perché esse devono per Costituzione essere assicurate all'interno del processo, ma anche perché accusa e difesa agiscono secondo regole e finalità irriducibilmente diverse: in breve, da una disposizione costituzionale in tema di processo non sarebbe possibile ricavare principi vincolanti in tema di organizzazione giudiziaria.

Tuttavia, le ragioni che inducono a ritenere necessaria la separazione delle carriere sono in realtà più profonde e, superando le pur rilevanti ragioni di necessaria coerenza tra disciplina ordinamentale e modello processuale, risalgono ai presupposti assiologici dello Stato costituzionale liberal-democratico.

Come è stato già dimostrato da attenta dottrina, si può riconoscere una stretta correlazione tra la forma di stato, la struttura dell'organizzazione giudiziaria e i modelli processuali (cfr., M. Damaška, *I volti della giustizia e del potere*, trad.it. Bologna 1983).

In questi termini, pur scontando l'ineliminabile variabilità di ogni esperienza concreta rispetto alle astratte classificazioni, si può sostenere con buona approssimazione come ad una *forma di stato gerarchico-autoritaria* corrispondano una *organizzazione giudiziaria di stampo accentrato e gerarchico* e un *modello processuale di tipo inquisitorio*; per converso, ad una *forma di stato liberal-democratica* corrispondano una *organizzazione del potere giudiziario a carattere diffuso* e un *modello processuale accusatorio*.

Tale schema si traduce anche in una differente natura e articolazione dell'ufficio del Pubblico Ministero che risale ad una fondamentale distinzione sul piano epistemologico tra chi è impegnato,

per vocazione istituzionale, ad affermare una *verità processuale* per conto dello Stato (il PM del rito inquisitorio di ascendenza autoritaria) e chi è, invece, chiamato a sostenere una *ipotesi accusatoria*, la cui verifica deve essere rinviata al *giusto processo* e, dunque, al contraddittorio paritario in dibattimento (il PM del rito accusatorio di impronta liberale).

Su questo piano, dunque, si ritrovano le ragioni più profonde di una revisione costituzionale che, superando le residue incrostazioni di una risalente vocazione autoritaria di matrice liberale ottocentesca e poi fascista, vale a restituire piena coerenza costituzionale all'assetto di una organizzazione giudiziaria vincolata ai principi dello stato di diritto e segnatamente a quello del giusto processo, in vista della massima garanzia dei diritti e delle libertà del cittadino e, più in generale, della persona (art. 2 Cost.)

3.5. La separazione delle carriere nella d.d.l. di revisione costituzionale A.C. n. 1917.

Nell'ambito della organizzazione giudiziaria il carattere unitario, nell'ambito della medesima *carriera*, della magistratura inquirente e di quella giudicante pone la questione della idoneità di tale assetto della giurisdizione a garantire - sul piano teorico e astratto e, dunque, a livello dogmatico, prima ancora che in quello concreto, già presidiato dalla distinzione delle funzioni - un modello coerente con i principi costituzionali del *giusto processo*.

In proposito, anche con riguardo all'assetto organizzativo dell'ordine giudiziario (giudicante e requirente) vale quanto già affermato nell'ordinamento italiano con riferimento ai principi costituzionali in materia di Pubblica amministrazione.

In particolare, nel settore della P.A. la previsione del principio di *imparzialità* (oltreché del *buon andamento*), quale elemento finalistico della riserva di legge rinforzata prevista dall'art. 97, II comma, Cost., ha condotto la migliore dottrina a concludere che il predetto canone debba essere necessariamente riferito non soltanto all'*attività* amministrativa - cioè alle concrete modalità di esercizio della corrispondente funzione in vista della garanzia dell'eguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge (art. 3, I co., Cost.) - ma anche e necessariamente all'*organizzazione* della stessa P.A. Una *organizzazione imparziale*, infatti, costituisce la prima imprescindibile garanzia di una *azione amministrativa imparziale* (in argomento, tra gli altri, diffusamente L. Arcidiacono, *Profili di riforma dell'amministrazione statale*, Milano 1980).

Sotto questo profilo, mette conto sottolineare come la struttura dell'organizzazione non sia affatto *neutra* rispetto ai principi che devono improntare l'esercizio della funzione assegnata e ciò a prescindere dalla perfetta osservanza dei canoni costituzionali, legislativi e deontologici da parte di chi è chiamato a svolgere una determinata funzione. Le regole, del resto, esistono non per assecondare

le virtù, ma per contenere le tentazioni che, eventualmente, si tramutino in deviazioni dai limiti posti a ciascuno a tutela dei diritti e delle libertà degli altri.

Proprio in conseguenza di tale inscindibile nesso, dunque, la piena attuazione dell'art. 97 e dell'art. 98 Cost. è stata tradotta, dagli inizi degli anni Settanta, in una serie di interventi di riforma che hanno gradualmente condotto all'affermazione del principio di separazione tra *attività di indirizzo politico* e *attività di concreta gestione*, culminata con l'approvazione del D.lgs. n. 29/1993 (sulla base della legge delega n. 59/1993, c.d. "Bassanini").

La riforma, proprio al fine di garantire l'esercizio imparziale dell'attività amministrativa, in coerenza con il più generale principio di eguaglianza dei cittadini davanti alla legge (art. 3, I comma, Cost.), ha disposto l'assegnazione ai vertici politici delle Pubbliche amministrazioni la determinazione degli obiettivi da perseguire, nell'ambito dei binari fissati dal legislatore; ai dirigenti e ai funzionari amministrativi – secondo l'art. 98 Cost., posti "al servizio esclusivo della Nazione" - è stata, invece, affidata la concreta gestione amministrativa in vista del perseguimento degli obiettivi fissati dagli organi di indirizzo politico in conformità ai principi di *imparzialità* e *buon andamento* (art. 97, II comma, Cost.)

Ebbene, la necessaria correlazione tra struttura dell'organizzazione e obiettivi da perseguire vale anche per la organizzazione del Potere giudiziario (che, del resto, sia pure in senso lato, è una amministrazione dello Stato, composta da pubblici impiegati), di tal ché non è possibile garantire pienamente i principi del *giusto processo* (art. 111 Cost.) senza una coerente struttura ordinamentale della *pubblica accusa*, della *difesa* e della *magistratura giudicante*.

Invero, come innanzi accennato, la concezione autoritaria dei rapporti tra lo Stato e il cittadino si traduceva coerentemente nei caratteri tipici del *rito inquisitorio*, nell'ambito del quale *pubblica accusa* e *magistratura giudicante* si manifestavano come portatori una *verità processuale* preconstituita; *verità* che la *difesa* era chiamata a "falsificare" nel corso del giudizio. In questo quadro era possibile riscontrare una perfetta armonia tra organizzazione del potere giudiziario e finalità processuali. Il potere giudiziario era portatore di una "*comune cultura della giurisdizione*", espressione tanto spesso ancora oggi invocata, sebbene non sia più appropriata rispetto al mutato quadro costituzionale, ordinamentale e processuale dell'ordinamento giudiziario.

Invero, al mutato quadro assiologico e giuridico, in seguito alla novella costituzionale dell'art. 111 Cost., è più congeniale la formula della "*comune cultura del processo*", evocativa di una dinamica ordinamentale e processuale di tipo triangolare: un triangolo isoscele al cui vertice sta il giudice, il quale fronteggia da una posizione di *neutralità* l'accusa pubblica e la difesa.

L'accennata dinamica, del resto, risulta pienamente conforme ad un sistema giudiziario e ad un modello processuale incardinati nei valori della liberal-democrazia, in cui la magistratura requirente

- anch'essa autonoma e indipendente secondo il disegno di riforma in discussione - è portatrice di *ipotesi accusatorie*, che andranno convalidate in dibattimento con parità di armi e nel confronto paritario con la difesa.

Si tratta di un modello che pone al centro del sistema giudiziario la garanzia dei diritti e la tutela delle libertà dei cittadini, nel solco di quel fondamentale indirizzo costituzionale che vuole lo Stato e i suoi organi strumenti di tutela del cittadino e non, viceversa, il cittadino quale mezzo per il perseguimento dei fini dello Stato.

Riecheggiano, al riguardo, le parole di Giuseppe Dossetti, il quale nell'o.d.g. presentato il 9 settembre 1946 nella Sottocommissione dell'Assemblea Costituente che si occupava dei diritti e dei doveri dei cittadini, avvertiva che “*il nuovo Statuto dell'Italia democratica*” avrebbe dovuto riconoscere “*la precedenza sostanziale della persona umana (intesa nella completezza dei suoi valori e dei suoi bisogni non solo materiali, ma anche spirituali) rispetto allo Stato e la destinazione di questo a servizio di quella*”. In tale prospettiva assume carattere preminente la dimensione della giustizia come *servizio* per il cittadino, piuttosto che quella di *potere pubblico* in rapporto con gli altri poteri dello Stato.

Ebbene, un modello costituzionale, ordinamentale e processuale improntato ai principi del *giusto processo* costituisce una degli architravi di una forma di Stato costruita intorno al valore primario della persona umana.

Non si tratta, dunque, di verificare in concreto se il magistrato giudicante, chiamato a decidere in una posizione di terzietà in ordine alla plausibilità o meno di una *ipotesi accusatoria*, possa essere influenzato o meno dal comune percorso professionale con il magistrato inquirente. Si tratta di affermare, innanzi tutto, un modello di pubblico ministero coerente rispetto ai principi del vigente quadro costituzionale italiano, europeo e, più in generale, occidentale, fondato sull'obiettivo primario di garanzie dei diritti e delle libertà e su un processo c.d. *adversary*.

Il riferimento, come è noto, è quello di un modello processuale che postula la valorizzazione della figura della pubblica accusa in vista del confronto dibattimentale in contraddittorio con la difesa e, dunque, una certa ineludibile personalizzazione a discapito della tradizione impersonalità dell'ufficio.

Anche le recenti riforme e, in particolare, la nuova Circolare Procure appena approvata dal Consiglio Superiore, con il tentativo di attenuare il carattere impersonale della attività inquirente valorizzando il ruolo del sostituto procuratore affidatario, costituiscono una chiara manifestazione di tale tendenza che va, dunque, correttamente inquadrata in un coerente quadro di riferimento costituzionale.

Le istanze appena ricordate si traducono nel disegno di legge cost. n. 1917, presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dal Ministro della Giustizia e dedicato alle “*Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare*”.

Il d.d.l. propone, infatti, l’istituzione di percorsi di carriera separati, con autonomia e indipendenza garantite a ciascuno attraverso un proprio distinto organo di autogoverno.

Sotto questo profilo appaiono scongiurate le preoccupazioni in merito alla garanzia dei presidi costituzionali posti tutela dell’esercizio delle funzioni assegnate, rispettivamente, alla magistratura inquirente e a quella requirente.

Lo stesso testo della Relazione illustrativa conferma che “*la separazione delle carriere non intende in alcun modo attrarre la magistratura requirente nella sfera di controllo o anche solo di influenza di altri poteri dello Stato, perché anche la magistratura requirente rimane parte dell’ordine autonomo e indipendente com’è oggi, al pari della magistratura giudicante*”.

La proposta di revisione costituzionale mira, altresì, a migliorare la qualità della giurisdizione, consentendo a ciascuna categoria di magistrato di sviluppare una professionalità mirate rispetto alle proprie funzioni.

Da un lato, il pubblico ministero – distinto dal giudice – potrebbe specializzarsi nella attività investigativa (che oggi richiede sempre maggiori competenze, anche di carattere interdisciplinare) in vista dell’esercizio dell’azione penale e alla successiva attività requirente tipica del dibattimento. Dall’altro, il giudice - svincolato dalle affinità professionali che influiscono, se non sul carattere imparziale della sua attività, quantomeno sulla *percezione della sua neutralità* - sarebbe in grado di svolgere il proprio ruolo decisionale con sicura autorevolezza, competenza e serenità.

La creazione di due percorsi distinti - così come previsto dal d.d.l. n. 1917 - risponde, dunque, alla necessità di consolidare l’integrità della giurisdizione e di garantire un assetto in cui la magistratura, nelle due distinte articolazioni, possa esercitare le proprie funzioni in totale autonomia e in perfetta coerenza con i canoni di modello di organizzazione giudiziaria di tipo liberal-democratico.

Il modello appena descritto è largamente adottato nel panorama europeo e si è dimostrato efficace nel garantire la piena indipendenza della funzione giudicante rispetto a quella dell’accusa, non solo nei sistemi di *Common law*, ma anche in quelli di *Civil law*, come, ad esempio, in Francia e in Germania. La separazione delle carriere non comporta, dunque, alcun rischio per un assetto del Potere giudiziario coerente con i principi fondamentali dello Stato costituzionale democratico e pluralista.

Sul piano internazionale, anche il Consiglio d’Europa, nella Raccomandazione REC (2000)19 adottata dal Comitato dei Ministri il 6 ottobre 2000 (par. 17), ha evidenziato come una chiara

distinzione e regolamentazione dei compiti del pubblico ministero aiuti a mantenere e proteggere la piena indipendenza e neutralità dei giudici nel processo.

Come noto, i punti cruciali su cui si basa il disegno di legge costituzionale riguardano la separazione delle carriere, la riforma del sistema elettorale dei due CSM e l'istituzione di un organo di giustizia esterno al CSM.

Con riferimento al primo aspetto, la riforma modifica l'art. 102 della Costituzione prevedendo che le norme sull'ordinamento giudiziario disciplinano le carriere "distinte" dei magistrati ordinari, giudicanti e requirenti, i quali a loro volta – come sancito dal riformato art. 104 Cost. – compongono la magistratura, "ordine" autonomo e indipendente da ogni "altro" potere.

A tal riguardo, si osservi come il testo del disegno di legge costituzionale abbia mantenuto il termine "altro" proprio per rafforzare i principi dell'autonomia e dell'indipendenza dei pubblici ministeri. È noto, al riguardo, come la magistratura associata abbia manifestato la preoccupazione che la separazione delle carriere possa compromettere i richiamati presidi costituzionali, attraendo, in una prospettiva più o meno vicina, l'ufficio del Pubblico ministero al Potere esecutivo.

Tuttavia, il primo comma del nuovo articolo 104 della Costituzione garantisce che la magistratura, sia giudicante sia requirente, resti autonoma e indipendente esercitando le proprie funzioni senza pressioni, condizionamenti o interferenze, libera di agire secondo il proprio giudizio e secondo la legge, impedendo che il Potere esecutivo, le altre istituzioni o, a maggior ragione, poteri privati, possano intervenire direttamente o indirettamente nelle attività della inquirente e requirente.

Si deve sottolineare in proposito che l'autonomia e l'indipendenza del pubblico ministero rimangono inalterati, non solo perché il pubblico ministero continuerà a far parte dell'*ordine giudiziario*, ma ancor più in quanto sarà creato un organo di governo autonomo specificamente preposto alla garanzia dei principi di autonomia e indipendenza ribaditi nel d.d.l. di revisione costituzionale.

Sotto tale aspetto, il timore che tale organo possa contribuire alla formazione di un corpo autonomo e autoreferenziale appare privo di fondamento. Invero, l'idea che un corpo di magistrati requirenti autonomi rappresenti "*il potere dello Stato più forte che si sia mai avuto in alcun ordinamento costituzionale dell'epoca contemporanea*" (A. Pizzorusso, *La Costituzione ferita*, Laterza, Roma-Bari, 1999, p. 149) non sembra considerare le garanzie costituzionali e legislative che già oggi regolano il profilo ordinamentale e processuale del pubblico ministero. Anche i magistrati requirenti sono, infatti, tenuti al rispetto della Costituzione, delle leggi e dei limiti rappresentati dalle prerogative degli altri Poteri dello Stato. Inoltre, l'organo di autogoverno della

magistratura requirente continuerà ad essere presieduto dal Presidente della Repubblica, così assicurando, attraverso lo sperimentato meccanismo della c.d. “eteropresidenza”, quelle garanzie di autonomia e di indipendenza verso l’interno e verso l’esterno, ma anche di equilibrio rispetto alla magistratura giudicante e agli altri Poteri dello Stato.

Del resto, anche il CSM requirente sarà composto per un terzo da membri c.d. “laici” e ciò contribuirà a fornire una visione integrata dei molteplici interessi costituzionali coinvolti nell’attività di governo autonomo della magistratura requirente.

Permangono, inoltre, immutate le altre disposizioni costituzionali del Titolo IV che contribuiscono a definire lo “statuto” del pubblico ministero e, segnatamente, gli articoli 109 e 112 Cost. Come sottolineato nella Relazione di accompagnamento al testo del d.d.l. in discussione e tale scelta si pone in continuità e sintonia “*con la storia costituzionale italiana e con l’interpretazione della Corte costituzionale*”.

In particolare, le previsioni della riforma si presentano coerenti rispetto a quanto già affermato dal Giudice delle leggi nella richiamata sentenza n. 37 del 2000, in cui viene chiarito come già la formula originaria della Carta del 1948 non escluda che l’unico ordine giudiziario possa essere articolato, secondo una scelta discrezionale del legislatore, anche in carriere separate per i magistrati requirente e per quelli giudicanti. Così, secondo il Giudice delle leggi, la Costituzione “*non contiene alcun principio che imponga o al contrario precluda la configurazione di una carriera unica o di carriere separate fra i magistrati addetti rispettivamente alle funzioni giudicanti e a quelle requirenti, o che impedisca di limitare o di condizionare più o meno severamente il passaggio dello stesso magistrato, nel corso della sua carriera, dalle une alle altre funzioni*” (Corte cost., sent. n. 37 del 7 febbraio 2000, punto 5 del Considerato in *diritto*).

La ricostruzione della Corte costituzionale non può, tuttavia, far ritenere inutile l’eventuale revisione costituzionale delle norme del Titolo IV, atteso che la riforma, come innanzi anticipato, vale a chiudere un percorso che ha condotto al definitivo superamento delle ambiguità presenti nella Costituzione del 1948 con riguardo alla figura del pubblico ministero.

Ove, la legge di revisione costituzionale dovesse essere approvata, le novellate disposizioni del Titolo IV varrebbero ad impedire la introduzione per via legislativa di previsioni distoniche rispetto al ruolo della magistratura inquirente. Ci si riferisce, in particolare e a titolo esemplificativo, alla regola quella per cui spetta al pubblico ministero la convalida di perquisizioni e dei sequestri probatori effettuati dalla polizia giudiziaria (art. 352 e 355 c.p.p.) Non solo, anche la previsione secondo cui per cui il pubblico ministero “*compie ogni attività necessaria ai fini indicati nell'articolo 326 e svolge altresì accertamenti su fatti e circostanze a favore della persona sottoposta alle indagini*” (art. 358 c.p.p.), sembra un elemento di incoerenza del sistema, atteso che sarebbe, comunque, espressione

della dovuta perizia del pubblico ministero considerare, comunque, in vista della decisione di esercitare o meno l'azione penale, ogni fatto e circostanza che renda non efficacemente verificabile e perciò sostenibile la sua "ipotesi accusatoria" nel corso del dibattimento in contraddittorio con la difesa e dinanzi ad un giudice terzo (sembra muoversi in questo senso oggi il novellato art. 408 c.p.p.)

In altri termini, in un'ottica di coerenza sistematica vanno certamente respinte le recenti modifiche apportate al codice di procedura penale dal decreto legislativo n. 150 del 2022, laddove sembrano indicare di una "*tendenza a proiettare il pubblico ministero verso la dimensione giudiziaria*", come, ad esempio, quelle che "sollecitano" la pubblica accusa a promuovere la definizione del procedimento in fase predibattimentale con l'applicazione di sanzioni alternative.

Tali conclusioni scaturiscono dall'equilibrio che il Testo costituzionale ha raggiunto con la modifica dell'articolo 111 della Costituzione intervenuta nel 1999. Il principio del giusto processo - con l'obiettivo di assicurare alla giustizia equità, imparzialità e tutela dei diritti - ha richiesto una chiara distinzione delle funzioni giudicanti e requirenti, delineandone in modo preciso le garanzie di indipendenza e autonomia, stabilendo regole che permettono alla magistratura di operare senza influenze esterne e con una separazione "funzionale" tra chi giudica e chi accusa.

Ed è proprio in tal senso che si muove l'intento del disegno di legge di iniziativa governativa che delinea una separazione "strutturale" (e non solo funzionale) attraverso la previsione di due percorsi di carriera separati, che coinvolgono non solo le funzioni svolte, ma anche la gestione dell'organizzazione e il percorso di crescita professionale. Solo in tal modo si potrà rafforzare l'effettiva parità tra accusa e difesa e la reale tutela della imparzialità e terzietà del giudice rispetto alle parti in causa.

Il principio di parità difficilmente può ritenersi pienamente rispettato dinanzi ad una "asimmetria strutturale" (così, Corte cost., sent. n. 34 del 2020, punto 3.1 del Diritto), seppur ragionevole, tra poteri e funzioni dell'accusa e della difesa.

4. Lo sdoppiamento del Consiglio Superiore della Magistratura e il sistema elettorale dei componenti togati e laici.

L'intervento riformatore prevede un rafforzamento delle garanzie di indipendenza, imparzialità e terzietà, anche attraverso l'istituzione di due distinti Consigli Superiori della Magistratura, uno per la magistratura giudicante e uno per quella requirente. La doppia istituzione consiliare rappresenterebbe un ulteriore presidio dei principi del giusto processo, poiché permetterebbe di tutelare le specificità di ciascuna "carriera" o, se si preferisce, "percorso professionale", assicurando al contempo che entrambe(i) rimangano saldamente protette da qualsiasi sovrapposizione o ingerenza esterna.

In proposito, nell'esercizio della funzione consultiva attribuita dalla legge al Consiglio Superiore, si segnala che analogo auspicabile risultato potrebbe essere conseguito attraverso la ripartizione dell'attuale organo di governo autonomo in due sezioni distinte, una per la magistratura giudicante, l'altra per la requirente.

In questo caso, il Capo dello Stato manterrebbe l'*eteropresidenza* dell'unico organo distinto in sezioni; il Consiglio, in Adunanza plenaria, eleggerebbe un unico Vicepresidente dell'organo per entrambe le sezioni; tanto il Primo Presidente della Corte di Cassazione, quanto i membri *laici* sarebbero componenti di entrambe le sezioni. Il Presidente, il Vice-Presidente e Comitato di Presidenza e la componente laica eserciterebbero la funzione di equilibrio e raccordo tra le due componenti dell'unico ordine giudiziario.

Tale differente soluzione varrebbe a risolvere alcuni profili problematici che potrebbero emergere dalla ipotesi dei due Consigli distinti. Innanzi, tutto il Capo dello Stato sarebbe chiamato a presiedere un unico organo di rilevanza costituzionale, meglio potendo esercitare la vocazione unificatrice ed equilibratrice connaturata alla altissima figura istituzionale di cui si tratta. In secondo luogo, il Consiglio in Adunanza plenaria potrebbe esercitare congiuntamente alcune funzioni che, inevitabilmente, determinano l'incrocio tra le due componenti dell'ordine giudiziario (si pensi, ad esempio, all'attività consultiva o, ancor di più, alla necessità di una equilibrata distribuzione dei posti giudicanti e requirenti, sì da garantire una ragionevole proporzione in relazione alle funzioni da esercitare). Si rimette, dunque, l'alternativa appena descritta alla valutazione del legislatore della revisione costituzionale.

Tra le novità che il d.d.l. intende introdurre vi è anche quella che, attraverso l'integrale sostituzione del vigente art. 104 Cost., ridefinisce le modalità di nomina dei componenti dei due istituendi organi di governo autonomo.

L'elemento di novità attiene, in particolare, alle modalità di selezione dei componenti *togati* e di quelli *laici*, ferma restando la proporzione di due terzi e di un terzo tra la prima e la seconda categoria. La "eteropresidenza" sarà sempre affidata al Capo dello Stato e la vicepresidenza ancora ad un componente *laico*. Il Primo presidente e il Procuratore generale della Corte di Cassazione saranno membri di diritto, rispettivamente, del Consiglio della magistratura giudicante e di quello della magistratura requirente.

Per ciò che concerne i membri appartenenti alla componente *laica* è previsto un sistema di selezione a sorteggio c.d. "temperato".

Il Parlamento, entro sei mesi dal suo insediamento, procederà alla predisposizione in seduta comune un elenco di professori ordinari in materie giuridiche e di avvocati con almeno quindici anni

di esercizio della professione. Tale lista rappresenterà la base dalla quale partire per procedere, in un momento successivo, all'estrazione a sorte dei membri che dovranno costituire la componente laica del CSM. A tal proposito, come evidenziato nella Relazione illustrativa, “*si è previsto che la compilazione dell'elenco non sia coeva all'effettiva necessità di selezione dei componenti laici, per evitare che essa possa essere eccessivamente influenzata dalla contingenza costituita dalla concreta formazione dei Consigli superiori*”.

Al riguardo si può osservare che la reale portata del sorteggio dei membri *laici* sarà condizionata dalle modalità di attuazione della previsione di rango costituzionale attraverso la normativa di attuazione di livello primario. Differente, infatti, sarà la portata della scelta a secondo del numero, più o meno ampio, dei soggetti votabili dal Parlamento per la compilazione della lista dei sorteggiabili (ad esempio, il doppio, il triplo, il quadruplo, etc. del numero totale dei componenti *laici* da sorteggiare). A parità di legittimazione tecnica, tanto minore sarà il numero dei sorteggiabili, tanto maggiore sarà la legittimazione politica dei medesimi e viceversa. Ciò posto, la previsione del sorteggio anche per i componenti *laici* produrrebbe, comunque, un affievolimento della carica di politicità derivante dalla elezione parlamentare. In proposito, va rilevato che nel corso del dibattito in Assemblea costituente fu rilevato che i *laici* avrebbero dovuto essere eletti dal Parlamento non come espressione di una parte politica, quanto piuttosto per le loro elevate competenze tecnico-giuridiche e in particolare per la loro qualificazione sui temi della giustizia. Ciò – come rilevò l'on. Meuccio Ruini nella seduta del 25 novembre 1947 - al fine di evitare che il Consiglio divenisse uno strumento nella mani dei soli magistrati e che al suo interno si potessero “coagulare interessi, intrighi, protezioni, preferenze tali da costituire un pericolo per l'indipendenza dei singoli giudici” (l'intervento è ripreso da F. Biondi, *Il Consiglio Superiore della Magistratura: organo di autonomia o luogo di potere?*, Bologna 2024, 74 s.)

Tuttavia, sin dalla prima elezione accanto al requisito della elevata preparazione tecnico-culturale, il Parlamento in seduta comune ha operato le sue scelte anche in considerazione del profilo culturale dei nominandi (e, ciò del resto, come avvenuto anche per le elezioni dei giudici costituzionali riservate alle Camere, oltreché dei membri *laici* dei Consigli di presidenza delle magistrature amministrative). In ogni caso, l'attenzione al profilo culturale, associato alla elevata competenza tecnica dei componenti *laici* sembra collegata, in qualche misura, anche al ruolo latamente rappresentativo che ha assunto il Consiglio su esplicita sollecitazione delle componenti associative della magistratura in esso presenti, di guisa che la *politicità* della rappresentanza *laica* ha costituito un contrappeso rispetto al c.d. “*pluralismo culturale*” della rappresentanza *togata*.

In questa guisa - anticipando un profilo che sarà ripreso di seguito - l'eventuale previsione di un *sorteggio temperato*, anziché di un *sorteggio puro* per i componenti *togati* renderebbe opportuna l'elezione diretta da parte del Parlamento in seduta comune dei membri *laici*.

Con riferimento, infatti, alla componente *togata* il d.d.l. 1917 prevede per ciascuno dei due Consigli un sistema di selezione basato sul *sorteggio puro*, rispettivamente, fra tutti i magistrati giudicanti e fra tutti i magistrati requirenti.

Si tratta di una novità che nell'intenzione dei proponenti rappresenta una netta rottura con il passato - ed in particolare con le regole fino ad oggi vigenti in materia di designazione dei consiglieri appartenenti alla componente *togata* - i quali, ai sensi dell'attuale formulazione dell'art. 104 Cost., sono "*eletti per due terzi da tutti i magistrati ordinari tra gli appartenenti alle varie categorie*".

Secondo quanto evidenziato nella Relazione illustrativa l'innovazione "*muove dalla considerazione virtuosa che l'autogoverno, proprio per il suo rilievo costituzionale, deve costituire patrimonio fondamentale di ogni magistrato e appartenere ai suoi caratteri costitutivi; indiscutibilmente, peraltro, trova fondamento anche nell'esigenza di assicurare il superamento di logiche legate alla competizione elettorale, che non hanno offerto buona prova di sé, indebolendo la stessa affidabilità dell'autogoverno all'interno e all'esterno della magistratura*".

L'introduzione del sistema del sorteggio sembra sottendere l'idea per cui lo *status* di magistrato in servizio renda superfluo, sul piano della qualificazione e della idoneità a ricoprire l'incarico, il ricorso ad una ulteriore selezione su base elettiva. La previsione, inoltre, sarebbe coerente con la previsione di cui all'art. 107 Cost. secondo cui "*i magistrati si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni*". Verrebbero, così, superate le dinamiche correntizie che nel corso degli anni hanno reso *ipertrofico* l'invocato ruolo rappresentativo dell'organo di governo autonomo, giungendo in certe fasi a pregiudicare il corretto funzionamento del Consiglio, "*indebolendo la stessa affidabilità dell'autogoverno all'interno e all'esterno della magistratura*".

Torna, quindi, in evidenza il confronto, innanzi anticipato, con il diverso meccanismo di selezione previsto per la designazione dei consiglieri *laici* rispetto a quello riservato alla componente *togata*: "*temperato*" per i primi, "*puro*" per i secondi. Differenze che sottendono la consapevolezza da parte del legislatore della diversità dei percorsi professionali e di specializzazione che contraddistinguono la carriera del magistrato, da quella dei professori universitari e da quella, ancora diversa, degli avvocati.

Si tratta, nel primo caso, inevitabilmente e indubitabilmente, di tecnici in possesso di particolari competenze in materia di ordinamento giudiziario e, dunque, di quelle competenze specifiche necessarie a rivestire il ruolo di componente dell'organo di autogoverno della magistratura. Nel secondo caso, pur trattandosi di soggetti esperti in materie giuridiche, non è detto che si tratti di

giuristi in possesso competenze specifiche in materia di magistratura e del relativo ordinamento. Si spiga così, dunque, la previsione di una selezione “a monte” della componente *laica* del Consiglio e, quindi, il sistema del “sorteggio temperato”.

Sul meccanismo del sorteggio si segnala in questa sede che, volendo salvaguardare un limitato carattere rappresentativo del Consiglio, pur nella consapevolezza di impedire per il futuro ogni forma di degenerazione “correntizia”, potrebbe essere opportunamente valutata la previsione del c.d. *sorteggio temperato* per la selezione della componente *togata*, sia nell’uno che nell’altro organo di autogoverno nella magistratura (giudicante e requirente). In questo senso si potrebbe prevedere un preventivo sorteggio tra tutti i magistrati (magari a partire da quelli in possesso della terza valutazione di professionalità) in modo da comporre una lista pari ad almeno il triplo dei componenti da nominare e una successiva elezione tra i sorteggiati da parte di tutti i magistrati (in questo caso a prescindere dal possesso della terza valutazione). Ancora, altro meccanismo di sorteggio temperato potrebbe prevedere la votazione di candidati per la composizione di una lista, anche in questo caso recante un elenco almeno triplo dei componenti degli organi di governo autonomo da sorteggiare. Il primo dei due meccanismi di sorteggio temperato, verosimilmente, garantirebbe una minore capacità di condizionamento elettorale delle componenti associative rispetto al secondo.

Come già anticipato, nel caso in cui si dovesse optare il *sorteggio temperato* per i componenti *togati* sarebbe, tuttavia, opportuno prevedere l’elezione diretta dei membri *laici* da parte del Parlamento in seduta comune. Ciò varrebbe a riequilibrare il carattere rappresentativo della componente *togata* con un analogo carattere di quella *laica*, pur nel rispetto delle elevate competenze tecnico-giuridiche necessarie per entrambe le categorie di componenti di ciascun Consiglio Superiore (della magistratura requirente e di quella giudicante).

Per completezza d’analisi sembra, infine, opportuno evidenziare come nella nuova formulazione dell’art. 104 Cost. manchi il riferimento esplicito alla scelta dei due terzi dei magistrati “tra gli appartenenti alle varie categorie”. Elemento che ha sollevato critiche, atteso che dalla eliminazione del sintagma in commento potrebbe conseguire l’effetto di una eventuale possibile esclusione di una delle categorie di magistrati dall’organo di governo autonomo.

In verità, tale eliminazione, se letta alla luce proprio dell’introduzione del sistema del sorteggio, in luogo di quello della elezione, sarebbe perfettamente coerente con la nuova formulazione della norma e con la *ratio* ad essa sottesa.

Merita a tal proposito di essere citato quell’orientamento della dottrina secondo cui il quarto comma dell’art. 104 Cost., facendo riferimento a “gli appartenenti alle varie categorie”, non richiederebbe nulla più che l’eleggibilità di tutti i magistrati in seno al Consiglio superiore, quali che siano le categorie di appartenenza. La disposizione costituzionale in esame dovrebbe essere letta, in

altri termini, come se imponesse l'elezione "nell'ambito delle varie categorie", indipendentemente da qualunque riserva di posti. Si tratta, quindi, di una specificazione ("tra gli appartenenti alle varie categorie") che risulterebbe del tutto superflua e ridondante in presenza di un sistema di selezione dei consiglieri fondato non più sulla nomina, bensì sul "sorteggio puro". Sorteggio al quale parteciperebbero per l'appunto "tutti" gli appartenenti al corpo della magistratura; con la sola esplicita distinzione tra sorteggio nell'ambito degli appartenenti alla magistratura giudicante e sorteggio nell'ambito degli appartenenti alla magistratura requirente.

Si tratta di elementi sintomatici dei tratti che caratterizzano la riforma in esame e gli obiettivi che con essa il legislatore intende perseguire e, segnatamente, la valorizzazione dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura, ma al riparo dalle degenerazioni del c.d. "correntismo" che ne hanno, in certe fasi, pregiudicato l'autorevolezza.

5. L'Alta Corte disciplinare.

Il d.d.l. n. 1917 introduce una innovazione significativa con la previsione dell'Alta Corte, un nuovo organo di rilievo costituzionale, a cui sarebbe conferito l'esercizio del potere disciplinare nei confronti dei magistrati ordinari, oggi di competenza della *Sezione disciplinare* del Consiglio Superiore della Magistratura.

In particolare, l'art. 4 del disegno di legge modifica l'art. 105 Cost., nel cui secondo comma è previsto che "La giurisdizione disciplinare nei riguardi dei magistrati ordinari, giudicanti e requirenti, è attribuita all'Alta Corte disciplinare".

Nel terzo comma si precisa che detta Corte "è composta da quindici giudici, tre dei quali nominati dal Presidente della Repubblica tra professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati con almeno venti anni di esercizio e tre estratti a sorte da un elenco di soggetti in possesso dei medesimi requisiti, che il Parlamento in seduta comune, entro sei mesi dall'insediamento, compila mediante elezione, nonché da sei magistrati giudicanti e tre requirenti, estratti a sorte tra gli appartenenti alle rispettive categorie con almeno venti anni di esercizio delle funzioni giudiziarie e che svolgano o abbiano svolto funzioni di legittimità".

La disposizione del secondo comma cristallizza, a livello di normazione di rango costituzionale, la natura giurisdizionale del procedimento disciplinare a carico dei magistrati ordinari, già saldamente riconosciuta nella giurisprudenza di legittimità e nella giurisprudenza costituzionale e, ancora, dalla dottrina. Tale richiamata natura giurisdizionale trova il suo fondamento nel rilievo che il procedimento disciplinare per i magistrati non assolve solo al compito di accertare e sanzionare gli illeciti deontologici derivanti da condotte funzionali o extrafunzionali, ma va oltre, essendo

indirettamente finalizzato alla tutela, con il prestigio dell'ordine giudiziario nel suo complesso, dell'interesse pubblico e dell'ordinamento generale.

Il sistema prefigurato riveste un'importanza cruciale per il corretto funzionamento della giustizia, in quanto, da un lato, mira a garantire il massimo livello di competenza e integrità professionale per coloro a cui sono affidate le funzioni giurisdizionali o, più in generale, giudiziarie e, dall'altro, richiede un'organizzazione tale da preservare l'autonomia e l'indipendenza dei magistrati, scongiurando il rischio di indebite influenze, sia interne che esterne.

In epoca antecedente all'entrata in vigore della Costituzione, il Regio Decreto Legislativo n. 511 del 1946 aveva attribuito la competenza ad una *Corte disciplinare* indipendente, sostituita successivamente – in seguito all'entrata in vigore della Costituzione del 1948 - dal *Consiglio Superiore della Magistratura*, a cui furono affidati i procedimenti disciplinari nei confronti dei magistrati.

La normativa di attuazione delle norme costituzionali sul Consiglio Superiore ha previsto che la competenza sui procedimenti disciplinare fosse devoluta ad una sezione autonoma, secondo un assetto i cui tratti hanno superato il vaglio della Corte costituzionale. La Consulta, infatti, ha più volte ribadito la legittimità di un organo disciplinare *autonomo* all'interno del CSM (sentenze 2 febbraio 1971, n. 12; nonché 22 luglio 2003, n. 262).

Nel sistema attuale, dunque, le sanzioni disciplinari a carico dei magistrati sono irrogate dalla Sezione disciplinare, composta da sei componenti del Consiglio (quattro *togati* e due *laici*), oltre ai membri supplenti, e normalmente presieduta dal Vicepresidente. Detta Sezione costituisce un'articolazione interna dell'organo di autogoverno avente, nella materia, funzione giurisdizionale. Al fine di limitare il coinvolgimento dei componenti della Sezione disciplinare nell'amministrazione della posizione professionale dei magistrati, l'art. 3 della legge n. 195 del 1958, come modificato dalla legge 17 giugno 2022, n. 71, prevede che i componenti effettivi della predetta Sezione possono essere assegnati a una sola Commissione e non possono comporre le Commissioni cui compete la proposta in materia di conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi, in materia di valutazioni di professionalità e in materia di incompatibilità nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e di applicazione dell'art. 2, secondo comma, del R.D. Lgs. 31 maggio 1946, n. 511.

Le decisioni della Sezione disciplinare sono sottratte al sindacato del giudice amministrativo e possono essere impugnate per cassazione dinanzi alle Sezioni Unite Civili della Suprema Corte da parte dell'incolpato e dei titolari dell'azione disciplinare, vale a dire il Ministro della Giustizia ed il Procuratore generale presso la Corte di Cassazione.

Tali previsioni evidenziano il rilievo del procedimento disciplinare e della sua natura giurisdizionale. Proprio per tale ragione, il procedimento di cui si tratta richiede un alto grado di

specializzazione dei componenti il Collegio disciplinare e, in parallelo, una sempre più marcata garanzia di terzietà.

In tale contesto, appare evidente come l'istituzione di uno specifico organo di rilevanza costituzionale, quale sarebbe l'Alta Corte disciplinare, costituisca la naturale evoluzione di un processo già in atto, come del resto sottolineato nella Relazione di accompagnamento al disegno di legge costituzionale. D'altra parte, la soluzione prospettata consentirebbe ai due Consigli (giudicante e requirente) di concentrare le proprie risorse e le proprie competenze sulle funzioni principali del governo autonomo della rispettiva categoria.

Al riguardo, non si può omettere di rilevare che l'istituzione di un giudice disciplinare esterno agli istituendi Consigli superiori delle magistrature giudicante e requirente dovrebbe essere accompagnata da analoga previsione che portasse attribuzione all'Alta Corte, attraverso specifiche integrazioni nella composizione, della giurisdizione sugli illeciti della magistratura amministrativa, contabile, tributaria e militare e ciò con l'obiettivo di garantire la formazione di un *corpus* di diritto vivente disciplinare comune per tutte le magistrature della Repubblica.

Il modello di cui si tratta, peraltro, riflette quello già adottato in diversi Paesi europei, laddove la gestione della disciplina dei magistrati è affidata a organi esterni alle istituzioni di autogoverno.

Così, a titolo esemplificativo, in Belgio il *Tribunal disciplinaire* e la *Corte d'appello disciplinare* hanno competenza disciplinare sui magistrati, mentre il *Conseil Supérieur de la Justice* non svolge le funzioni di autogoverno. In Germania, i procedimenti disciplinari sono affidati al *Dienstgericht*, un Tribunale federale esterno. In Inghilterra e in Galles, inoltre, la potestà disciplinare è esercitata dal *Lord Chancellor* e dal *Lord Chief Justice*, supportati dall'*Office for Judicial Complaints*, indipendente rispetto al *Judges Council of England and Wales*.

In questo contesto, l'Italia si allineerebbe a ad una tendenza europea che prevede la trattazione degli affari disciplinari a carico dei magistrati ad istituzioni indipendenti all'organo di autogoverno, come previsto nei Paesi Bassi, in Austria e in Polonia, laddove gli organi disciplinari sono indipendenti dai consigli della magistratura per soddisfare istanze di terzietà e scongiurare il rischio di influenze politiche o conflitti di interesse.

Si osserva, inoltre, che la scelta del termine "Alta Corte disciplinare" non sembra casuale. Al contrario, la denominazione prescelta assume un significato di particolare rilevanza, riflettendo la centralità che il legislatore della revisione costituzionale intende attribuire alla sfera deontologica del magistrato, quale fattore essenziale della sua legittimazione tecnica.

In questa prospettiva, particolare attenzione merita la composizione dell'Alta Corte, dal momento che il profilo strutturale rappresenta un elemento centrale in vista del bilanciamento tra

l'esigenza di disporre di un efficace strumento di accertamento e sanzione degli illeciti disciplinari e la garanzia di indipendenza di ciascun magistrato giudicante e requirente.

Secondo l'art. 105 Cost. nel testo previsto dal d.d.l. di revisione, la Corte sarebbe composta di quindici membri, di cui sei *laici* e nove *togati*. Tra i membri *laici*, si prevede che tre siano nominati dal Presidente della Repubblica, mentre tre sarebbero sorteggiati da una lista votata dal Parlamento in seduta comune tra professionisti di indiscussa esperienza e capacità tecnica e, segnatamente, tra professori ordinari di materie giuridiche e avvocati con almeno vent'anni di esercizio della professione. Per i membri *togati*, invece, è previsto il sorteggio tra magistrati con vent'anni di servizio, che abbiano ricoperto o ricoprano funzioni di legittimità.

Il meccanismo appena riportato ha suscitato talune perplessità in ordine alla possibilità che il sorteggio *puro* dei membri *togati* possa dar luogo alla selezione di magistrati che non abbiano un concreto interesse a svolgere la funzione disciplinare oppure che non posseggano una specializzazione tecnico-professionale rispetto a tale tipologia di giurisdizione. Tuttavia, sotto tale ultimo profilo, la selezione tramite sorteggio non esclude la possibilità di rinuncia da parte del magistrato sorteggiato e, d'altra parte - come anche sottolineato nella Relazione illustrativa - la funzione disciplinare deve essere concepita come "patrimonio comune di ogni magistrato". Ciò vuol dire che ogni componente della magistratura inquirente e giudicante dovrebbe condividere la responsabilità della salvaguardia dell'integrità deontologica come "bene comune" dell'intero ordine giudiziario e fonte della sua stessa legittimazione, insieme alla competenza tecnico-giuridica accertata al momento del concorso e confermata con il superamento della valutazioni di professionalità.

In alternativa al sorteggio *puro*, potrebbe essere considerata l'adozione di un sistema di sorteggio temperato anche per i componenti *togati*, secondo un meccanismo analogo a quello previsto per i membri *laici*.

L'ultimo comma dell'articolo 105 Cost., secondo la novella del progetto di revisione costituzionale, prevede che sia la legge a disciplinare la composizione dei collegi dell'Alta Corte. Sarà, dunque, in quella sede che si dovrà garantire, nella concreta composizione di ogni singolo collegio giudicante, la prevalenza della componente *togata* (a cui fa riferimento la stessa relazione al disegno di legge), nonché la presenza di almeno un magistrato *requirente* e di almeno un magistrato *giudicante*. Sempre attraverso lo stesso strumento legislativo di attuazione, inoltre, si dovranno dettare le regole di sostituzione dei componenti dei collegi.

È, pertanto, auspicabile la esplicitazione di un principio relativo alla individuazione dei membri dei collegi - di primo e di secondo grado - con l'indicazione delle proporzioni di *laici* e *togati* (questi ultimi necessariamente prevalenti, a salvaguardia del principio fondamentale dell'indipendenza della

magistratura da ogni altro potere) e, tra i togati, di giudicanti e requirenti, al quale la legge dovrà successivamente uniformarsi.

Il comma 4 dell'articolo 105 Cost., come modificato dal “disegno di legge”, disciplina l'elezione del presidente dell'Alta Corte, disponendo che “L'Alta Corte elegge il presidente tra i giudici nominati dal Presidente della Repubblica o quelli estratti a sorte dall'elenco compilato dal Parlamento in seduta comune”.

Non viene chiarito, a differenza di quanto operato dall'articolo 135 della Costituzione per la Corte costituzionale, il periodo di durata in carica del Presidente.

Rimane dubbio, pertanto, se tale durata debba intendersi necessariamente coincidente con il quadriennio o possa essere stabilita in termini differenti ad opera della legge sul funzionamento della Corte.

Si rileva che il “disegno di legge” non contiene una riserva di legge relativa alle modalità di elezione del Presidente, come viceversa previsto dall'articolo 135 Cost. per la Corte costituzionale.

Dal fatto che l'articolo 137 preveda, per la Corte costituzionale, che le norme sul funzionamento e la costituzione di quest'ultima siano dettate con legge ordinaria, appare potersi desumere che l'elezione del Presidente – specificamente menzionata dall'articolo 135 con attribuzione di una ulteriore riserva di legge – non sia di per sé ricompresa, per l'Alta Corte disciplinare, tra le norme sul funzionamento, riservate alla legge ordinaria, e possa pertanto essere determinata con regolamento dell'organo medesimo.

Analogamente appare potersi ritenere, sulla base della medesima argomentazione, per la durata in carica del Presidente.

L'art. 4 del disegno di legge modifica l'art. 105 Cost., nel cui quinto comma è previsto che “I giudici dell'Alta Corte durano in carica quattro anni. L'incarico non può essere rinnovato”.

La norma non sembra prefigurare una cessazione dalla carica necessariamente unica per tutti i componenti, poiché l'Alta Corte, come visto, è organo non amministrativo, bensì giurisdizionale, “esterno” al C.S.M.

Il modello normativo di paragone, pertanto, non può essere ravvisato nella attuale Sezione disciplinare - che è organo interno al C.S.M. -, ma, eventualmente, nella Corte Costituzionale, i cui membri durano in carica, ciascuno, per il periodo indicato dalla Costituzione.

Pertanto, ove un componente venga a cessare anzitempo dalla carica (per dimissioni, decesso, etc.), la durata dell'incarico del giudice subentrato sembra essere comunque di quattro anni, con conseguente protrazione dell'esercizio della funzione nell'ambito di una nuova compagine.

La norma non demanda esplicitamente alla legge di stabilire le modalità di sostituzione dei componenti cessati anzitempo.

Ma, al riguardo, è lecito prevedere che la sostituzione avverrà con le stesse modalità di cui al comma terzo del nuovo art. 105 Cost.

In particolare, quanto ai componenti di designazione parlamentare, deve ritenersi che all'elenco di cui al terzo comma della norma possa attingersi più di una volta, non essendo ipotizzabile che esso possa essere efficace per una sola operazione di estrazione a sorte; il che, del resto, trova conferma nella non coincidenza della durata delle Camere (quinquennale) e quella di giudici della Corte (quadriennale), sicché, nella pratica, all'elenco in questione dovrà farsi ricorso almeno due volte per ogni legislatura.

Nel disegno di legge non vi è cenno ad ipotesi di *prorogatio*.

In questo caso, diversamente da quanto previsto per i giudici costituzionali dall'art. 135, comma 4, Cost., non vi è la esplicitazione che, alla scadenza del termine, il giudice "cessa dalla carica e dall'esercizio delle funzioni".

La lettera della legge sembrerebbe, pertanto, consentire, in linea teorica, ipotesi di prorogatio, sebbene, nella pratica, la possibilità di sostituzione immediata del componente uscente minimizzi il rilievo della questione.

Va infine detto che la locuzione "L'incarico non può essere rinnovato" (diversa da quella utilizzata per i giudici costituzionali; v. l'art. 135, terzo comma, Cost., ove è disposto che "I giudici della Corte costituzionale (...) non possono essere nuovamente nominati") si presta ad una duplice lettura.

Secondo la prima, è vietato solo l'incarico immediatamente successivo a quello cessato; in base alla seconda, il rinnovo sarebbe radicalmente impedito anche per il futuro.

In presenza di una possibile duplicità di letture, sarebbe opportuno che la norma fosse integrata con una precisazione al riguardo.

Il nuovo sesto comma dell'art. 105 Cost. prevede 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 e ufficio indicati dalla legge".

La norma è plasmata sulla falsariga dell'art. 135, comma sesto, Cost., concernente i componenti della Corte costituzionale, con l'aggiunta di due ipotesi di incompatibilità (l'una, relativa al ruolo di parlamentare europeo, sconosciuto all'epoca di entrata in vigore della Costituzione, l'altra, concernente la carica di esponente del Governo, che potrebbe non essere di derivazione parlamentare).

Proprio l'utilizzo di tale modello normativo avrebbe potuto suggerire di porre l'ulteriore incompatibilità tra l'ufficio di giudice dell'Alta Corte e quello di giudice della Corte costituzionale;

pertanto, ove il testo della norma non venisse opportunamente modificato, la predetta incompatibilità dovrà a questo punto essere fissata dalla legge ordinaria.

Tale opzione, tuttavia, urterebbe avverso il principio (pur non scritto) secondo cui la sede migliore per la previsione di incompatibilità di componenti di organi costituzionali e di rilevanza costituzionale è la Costituzione, attesa la naturale capacità di resistenza della fonte.

Per la stessa ragione andrebbe preferibilmente disciplinata con norma costituzionale la incompatibilità dell'ufficio di componente dell'Alta Corte con quello di membro del CSM.

Il comma 7 dell'articolo 105 del “disegno di legge” dispone 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, che giudica senza la partecipazione dei componenti che hanno concorso a pronunciare la decisione impugnata”.

La norma prevede, dunque, un unico mezzo di impugnazione avverso le decisioni dell'Alta Corte disciplinare, introducendo un solo grado di impugnazione, tanto per motivi di merito quanto per motivi di legittimità, così eliminando il ricorso per Cassazione, attualmente esperibile avverso le decisioni della Sezione disciplinare del Consiglio Superiore, ai sensi dell'art. 24 del D.Lgs. n. 109 del 2006.

La norma, infatti, con la locuzione “soltanto” chiarisce che l'unico rimedio nei confronti delle decisioni dell'Alta Corte è quello dell'impugnazione dinanzi all'Alta Corte medesima, in secondo grado, disponendo che la predetta impugnazione opera “anche per motivi di merito” – e quindi altresì per motivi di legittimità – e precisando che, naturalmente, alla decisione di seconda istanza non potranno partecipare i giudici che abbiano emesso quella impugnata.

L'eliminazione del ricorso per cassazione appare problematica, considerato il disposto dell'articolo 111, comma 7, della Costituzione, atteso che la decisione dell'Alta Corte - trattandosi di organo che esercita la giurisdizione - non potrà che assumere la forma e la sostanza di una sentenza, o, in ogni caso, di un provvedimento decisorio e definitivo.

Appare, tuttavia, altrettanto problematica la configurazione di tale precetto quale limite alla revisione costituzionale. Per giungere a tale conclusione, infatti, si dovrebbe ritenere l'esperibilità del ricorso in Cassazione per violazione di legge quale principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale ovvero quale principio posto a tutela di un diritto inalienabile della persona (cfr. Corte cost. sent. 1146/1988).

D'altra parte, non si può ritenere che attraverso la revisione costituzionale sia pregiudicato il diritto alla tutela giurisdizionale dei diritti, ai sensi dell'articolo 2 e dell'articolo 24 della Costituzione, questo sì riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale quale principio fondamentale (cfr., tra le altre, Corte Cost. n. 238/2014). Sotto questo profilo la tutela giurisdizionale sembrerebbe garantita

dalla possibilità di adire un organo giurisdizionale con doppio grado di giudizio e attribuzione a quest'ultimo della giurisdizione di legittimità.

Procedendo nell'analisi dell'assetto derivante dalla riforma, appare necessario esaminare l'impatto della previsione di un doppio grado di giudizio di merito, introdotto dal "disegno di legge", con particolare riguardo al confronto con il sistema attualmente esistente, che prevede un unico grado dinanzi alla Sezione disciplinare del Consiglio Superiore, oltre che l'impugnazione dinanzi alle Sezioni Unite civili della Corte di cassazione.

L'ultimo comma dell'articolo 105 Cost. rinvia alla legge ordinaria la determinazione delle forme del procedimento disciplinare e delle norme necessarie per il funzionamento dell'Alta Corte, sicché si porrà, a valle, la questione se il secondo grado si atteggerà come *revisio prioris instantiae* o come *novum iudicium* (ipotesi, quest'ultima, che mal si attaglia ad un giudizio destinato a definirsi con una pronuncia non ulteriormente impugnabile).

Peraltro, è possibile sottolineare che la concentrazione del primo e secondo grado di giudizio nell'ambito del medesimo ufficio giudicante rende opportuno connotare l'articolazione dell'ufficio a cui viene demandato il secondo grado di giudizio da un'autorevolezza maggiore rispetto a quella dell'articolazione del medesimo ufficio che si è pronunciata sulla stessa vicenda in primo grado; a tal fine si potrebbe prevedere che il collegio di secondo grado sia composto da un numero di giudici maggiore rispetto al collegio di primo grado.

L'art. 4 del "disegno di legge" modifica l'art. 105 Cost., nel cui ultimo comma è previsto che "La legge determina gli illeciti disciplinari e le relative sanzioni".

Il sistema attuale, come è noto, già affida ad una fonte di rango primario (il D.Lgs. n. 109 del 2006) la predeterminazione delle infrazioni disciplinari, delle sanzioni, nonché del nesso di correlazione tra le prime e le seconde.

Il che si rivela coerente con lo "statuto speciale" del lavoro del magistrato, che deve garantire, in ogni momento del rapporto, la salvaguardia dei valori di "autonomia" e "indipendenza" della funzione, suscettibili di esser compromessi ove non fosse direttamente il legislatore a stabilire, mediante la configurazione di un meccanismo disciplinare dotato di una "apprezzabile" resistenza, le principali linee di condotta del magistrato medesimo.

L'intervento del legislatore in materia si rivela diretta conseguenza della disposizione di cui all'art. 108 Cost., ove è previsto che "Le norme sull'ordinamento giudiziario (...) sono stabilite con legge".

Tra le norme in questione, costituenti il predetto "statuto speciale", dovrebbero, infatti, rientrare anche quelle in materia disciplinare, ai sensi dell'art. 102 Cost., ove è previsto che "La funzione

giurisdizionale è esercitata dai magistrati ordinari istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario".

La previsione del "disegno di legge", tuttavia, lascia intendere che non vi è sovrapposizione normativa, in quanto l'ambito di applicabilità dell'ordinamento giudiziario in senso stretto (quale impianto normativo completo ed autosufficiente) non si estende più a detta materia.

Del che dovrebbe trarsi conferma nella modifica che il disegno di legge apporta al citato art. 102 Cost., con l'aggiunta della seguente frase: "(...) le quali disciplinano altresì le distinte carriere dei magistrati giudicanti e requirenti". Il che sta a significare che, nell'ambito in questione, la funzione disciplinare viene "separata" sul piano normativo, essendo potenzialmente destinata a non refluire, in futuro, nella materia organica dell'ordinamento giudiziario, calibrato non più sulla "materia", bensì sulla specificità delle competenze spettanti all'organo di autogoverno.

Si potrebbe sostenere che la riserva di legge, in tale ambito, possa rivelarsi pleonastica, in quanto mirante a "fotografare" una situazione già in atto, con una carattere di "immodificabilità" per il futuro. Ma varrebbe l'obiezione, da un lato, che il corso degli eventi può mettere a rischio la tenuta di situazioni anche protrattesi per lungo tempo e, dall'altro, che la riserva di legge costituzionalmente stabilita impedisce in radice la ipotetica (anche se allo stato non registrata nella pratica) sovrapposizione, pur solo in chiave chiarificatrice, di norme di rango secondario alle attuali disposizioni di legge. Se questa è la filosofia di fondo, la norma assolverebbe ad una funzione, in qualche modo, di "prevenzione", assicurando la continuità di un sistema che risponde ad esigenze immediatamente percepibili e riconosciute meritevoli di salvaguardia.

Il citato ultimo comma del nuovo art. 105 Cost. prevede, inoltre, che "La legge (...) stabilisce le forme del procedimento disciplinare".

Valgono i medesimi rilievi formulati al precedente paragrafo quanto alla sottrazione della materia a quella dell'ordinamento giudiziario.

Ciò posto, la disposizione è coerente con quella illustrata al citato paragrafo, poiché, in materia disciplinare, il presidio di "garanzia" non è solo costituito dall'intervento della legge sul piano "sostanziale", ma anche su quello "procedurale", nell'ambito del quale si esplica il diritto di difesa dell'incolpato.

Non è un caso, del resto, che entrambi i piani siano disciplinati, in via generale, nello stesso contesto, così come avviene attualmente anche nel nostro ambito, contemplando il richiamato D.Lgs. n. 109 del 2006 anche le varie fasi del procedimento disciplinare.

L'espressione "forme del procedimento disciplinare" potrebbe evocare l'idea che il procedimento possa essere strutturato su varie tipologie alternative, a seconda degli esiti di alcune fasi o di apposita richiesta dell'interessato, al pari di quanto avviene in ambito penalistico.

Ma potrebbe più ragionevolmente ritenersi che l'uso al plurale del termine (i.e.: "forme") sia inteso a ricomprendere la fase che prelude a quella dell'incolpazione nonché a quella successiva che si esaurisce in un vero e proprio "processo disciplinare".

È da ritenersi che alla legge sia affidato anche il compito di contemplare l'inflizione di eventuali misure cautelari, quali, ad esempio, la sospensione dal servizio, così come già accade nell'attuale regime del D.Lgs. n. 109 del 2006.

Tema delicato, in proposito, è quello concernente l'iniziativa del procedimento disciplinare davanti all'Alta Corte, rispetto alla quale il disegno di revisione costituzionale non offre alcuna indicazione al legislatore ordinario, così autorizzandolo tanto a modificare quanto a mantenere l'assetto attuale, che assegna l'iniziativa obbligatoria dell'azione al Procuratore generale presso la Corte di cassazione, ferma restando la "facoltà" di esercitare tale azione attribuita al Ministro della Giustizia dall'articolo 107 Cost., non inciso, sul punto, dal disegno di legge in commento.

Infine, il comma in esame prevede che "La legge (...) indica la composizione dei collegi, stabilisce (...) le norme necessarie per il funzionamento dell'Alta Corte e assicura che i magistrati giudicanti o requirenti siano rappresentati nel collegio".

La norma pone alcuni problemi ermeneutici.

La stessa, infatti, contiene una riserva di legge ordinaria "aperta", nel senso che non fornisce alcun criterio di orientamento, neppure di massima, al legislatore per l'esercizio del suo potere normativo.

Se, infatti, da un lato, non sono ravvisabili controindicazioni nell'esercizio della discrezionalità in relazione al funzionamento "amministrativo" dell'Alta Corte, che dovrà essere inevitabilmente strutturata in uffici dotati di personale adeguato (e così via), dall'altro, più delicato si presenta lo scenario con riguardo alla composizione dei collegi.

L'impostazione del "disegno di legge" è incentrata, sul punto, sul fattore proporzionale che condiziona la presenza dei vari componenti all'interno della Corte.

Il comma 3 del nuovo art. 105 Cost. prevede, infatti, che dei quindici componenti tre debbano essere di nomina presidenziale, tre di provenienza parlamentare e nove appartenenti alla magistratura.

In tal quadro, logica vorrebbe che, nella formazione di ciascun collegio, il 60% dei posti venisse assegnato ai componenti togati, il 20% ai membri di estrazione parlamentare ed un ulteriore 20% ai soggetti di nomina presidenziale.

Il disegno di legge in commento, tuttavia, non disciplina la composizione dei collegi. L'unico vincolo esplicito che esso pone è che nei collegi debba essere presente o un magistrato giudicante o uno requirente. Ma tale disposizione non vincola la legge ordinaria nemmeno a prevedere la compresenza di un magistrato requirente e di un magistrato giudicante; compresenza che sembra

tuttavia necessaria, trattandosi di un giudice disciplinare comune ad entrambe le magistrature, giudicante e requirente.

Il problema, poi, è acuito dal fatto che la norma in commento neppure indica il numero dei collegi (che ragionevolmente dovrebbero essere più di uno in primo grado). Pertanto, il legislatore ordinario potrebbe, ad esempio, prevedere che ogni collegio - ove, in ipotesi, ne siano previsti tre per il primo grado e due per l'appello - sia composto da tre unità, con conseguente impossibilità in radice di rispettare la suddetta proporzione.

L'obiezione secondo cui il rispetto della proporzione vale solo ai fini della composizione "totale" della Corte non può ovviamente persuadere, poiché la peculiare sensibilità e formazione espresse da ciascuna categoria devono potersi riflettere sull'operato di ciascun collegio.

Sembrerebbe allora opportuno, al fine di evitare che il legislatore, a seconda della maggioranza contingente, possa configurare la struttura dei collegi sulla base di determinate preferenze "culturali", che la norma prevedesse, almeno, il rispetto tendenziale della proporzione nella composizione dei singoli collegi.

Il che, poi, a livello di normazione di dettaglio, potrebbe agevolmente e coerentemente realizzarsi mediante la individuazione di tre collegi composti, ciascuno, da un componente di nomina presidenziale, da un componente di estrazione parlamentare e da tre magistrati, di cui uno appartenente all'ufficio requirente; tali tre collegi opererebbero tutti in primo grado, mentre il giudizio di secondo sarebbe demandato ad un collegio composto da tutti i giudici dell'Alta Corte, tranne quelli che hanno composto il collegio che ha pronunciato la decisione impugnata.

Ove difettasse l'osservanza della suddetta proporzione, la norma di legge ordinaria potrebbe essere sospettata di illegittimità costituzionale per indiretta violazione dell'art. 105, terzo comma, Cost., che, assicurando la presenza dei componenti all'interno della Corte in determinate proporzioni, sembra implicitamente imporre il rispetto di queste ultime anche per la composizione dei collegi.

Altrettanto complesso è il discorso sui meccanismi processuali dei giudizi davanti all'Alta Corte.

Se, infatti, la disciplina del procedimento disciplinare - che, come detto, può culminare in un processo che si chiude con sentenza - può immaginarsi modellata sulla falsariga dell'esistente, è invece da concepire "ex novo" la normativa processuale che regola il secondo grado.

Ma, ovviamente, anche la attuale normativa concernente la fase delle indagini e del procedimento disciplinare (coincidente con un processo di primo grado) andrà rivista, se non nel modello di fondo, certamente per "sostituire" i riferimenti al C.S.M. con quelli all'Alta Corte, oltre che per l'eventuale introduzione di disposizioni intese ad apportare miglioramenti alla disciplina esistente.

Certamente, la cancellazione del C.S.M. dalla nuova normativa non potrà essere “automatica”, occorrendo verificare se, anche nel nuovo scenario, gli organi di autogoverno possano avere un ruolo in connessione con il procedimento disciplinare.

È plausibile ritenere, pertanto, che le comunicazioni di cui all’art. 14, commi 2 e 3, del D.Lgs. n. 109 del 2006 dovranno esser mantenute, in quanto finalizzate a rendere edotti gli organi di autogoverno della pendenza di determinati procedimenti, i quali potrebbero acquisire rilievo in occasione di valutazioni aventi ad oggetto il magistrato.

Tutto ciò premesso, il Consiglio

delibera

di approvare il presente parere e di trasmetterlo al Ministro della Giustizia».