

# Indipendenza della Magistratura e Riforme Costituzionali

## Dieci nuove domande all'Accademia

*Dialogando con Cesare Pinelli*

*Professore Ordinario f.r. di Diritto Costituzionale  
Università La Sapienza di Roma*

Il disegno di legge costituzionale sulla separazione delle “distinte carriere” dei magistrati presentato nel maggio 2024, e approvato in prima lettura alla Camera dei Deputati, contenente “*Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare*” prevede due organi di governo autonomo e l’istituzione della Corte disciplinare. In pratica, la sostanziale destrutturazione di larga parte del vigente modello costituzionale sull’ordinamento e del sistema di governo autonomo della magistratura.

A tale “destrutturazione”, in particolare, non corrisponde però una chiara previsione costituzionale della struttura dei due organi di autogoverno ( e quindi degli eventuali conflitti, dei loro rapporti con il Ministero, nonché sulla azione disciplinare, sui rapporti tra Procura Generale della Corte Suprema di Cassazione e la Corte disciplinare).

La struttura, la disciplina e i rapporti tra questi importanti organi costituzionali dovrebbero pertanto essere poi oggetto di legislazione ordinaria.

Inevitabili i dubbi e molti i quesiti:

*1) In primo luogo, corre l’obbligo di domandarsi, e quindi di domandarLe se una così vasta “apertura” alla legislazione ordinaria in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare non possa in qualche modo incidere, limitandoli, sui principi di indipendenza e autonomia della magistratura ordinaria.*

**R.** Non mi sembra che il rapporto disciplina costituzionale/disciplina legislativa sia cambiato in modo significativo rispetto alle previsioni costituzionali in vigore.

*2) Una volta separate le “distinte carriere” dei magistrati, e istituiti i due organi di governo autonomo della magistratura, giudicante e inquirente, entrambi presieduti dal Presidente della Repubblica, vi è la possibilità di eventuali conflitti tra i due organi. In qual modo potrebbero essere regolati e decisi gli eventuali conflitti fra i due organi, entrambi presieduti dalla medesima persona del Presidente della Repubblica?*

**R.** Ritengo anch’io plausibile il rischio che un possibile conflitto fra i due organi si ripercuota sulla posizione del Capo dello Stato, chiamato a presiedere ambedue e per ciò stesso chiamato a svolgere un ruolo ben diverso da quello attuale. Anche nell’ipotesi in cui egli riesca a prevenire un conflitto del genere utilizzando poteri di

solito definiti di *moral suasion*, ciò comporterebbe comunque un impegno e quindi una esposizione decisamente anomala rispetto all'attuale condizione del Presidente del Consiglio Superiore in quanto organo unico della magistratura ordinaria.

- 3) *Con il distacco del pubblico ministero dal perimetro della cultura della giurisdizione si prospetta la costituzione di un secondo e autonomo potere giudiziario, indipendente da ogni altro potere dello Stato e dallo stesso potere pertinente alla giurisdizione in senso stretto. aumenterebbero i poteri di questo organo di giustizia. La logica di separatezza e autoreferenzialità dell'ufficio del pubblico ministero aumenterebbe i poteri di questo organo di giustizia. Questo aumento di poteri, in totale contrasto peraltro con quello che invece sembrerebbe essere lo spirito stesso della riforma, potrebbe tradursi "logicamente" nell'anticamera di un controllo politico dell'Ufficio del pubblico ministero? Potrebbe rivelarsi altresì compressiva dell'indipendenza interna dei singoli magistrati di quell'ufficio?*

**R.** Sul punto, che è il più importante dell'intera disciplina, il disegno di legge costituzionale sembra affetto da una grave disattenzione alle conseguenze di una separazione così concepita. La posizione del pubblico ministero, una volta totalmente sganciato dal giudice sul piano strutturale (perché la separazione delle funzioni è già prevista in misura pressoché integrale, e risponde non a caso alla *ratio* profonda della Costituzione), rischia di oscillare pericolosamente fra l'autoreferenzialità e la sottoposizione al controllo degli organi di indirizzo politico. Nell'immediato vedo più probabile la prima ipotesi, soprattutto perché disporrebbe di un potere assai meno controllato di oggi. Per esempio, con la riforma rimane in vigore una disposizione come quella dell'art. 109 ("L'autorità giudiziaria risponde direttamente della polizia giudiziaria"), concepita dal Costituente con evidente intento garantistico, ma sul presupposto di una magistratura quale corpo unico. Ora la dipendenza della polizia giudiziaria dal pubblico ministero acquisterebbe tutt'altro significato. D'altra parte, come escludere che proprio un organo così potente generi col tempo una reazione tale da sollecitare la maggioranza parlamentare e soprattutto il governo a incamminarsi nella seconda direzione? Quanto alla possibile compressione dell'indipendenza interna dei singoli magistrati requirenti, molto dipenderà dal nuovo Consiglio Superiore.

- 4) *Nella situazione ipotizzata di due differenti organi di governo autonomo delle magistrature giudicante e requirente, quale organo (dello stesso rango) potrà effettuare il coordinamento fra i due consigli, e fra gli stessi e il Ministro della giustizia?*

**R.** La domanda si collega in parte alla domanda 2). Un potere di coordinamento non può spettare infatti al Presidente della Repubblica per le ragioni già esposte. Ma è evidente che non potrebbe spettare ad altri organi senza determinare gravi corti circuiti, a maggior ragione ove si tratti di coordinare il Ministro della giustizia coi due consigli.

- 5) *Ai sensi dell'art. 135, commi 1 e 2, Costituzione, un terzo dei giudici della Corte Costituzionale sono eletti dalle supreme magistrature ordinaria e amministrativa. Separate le carriere, i magistrati della Procura Generale della Corte di Cassazione – a norma costituzionale invariata – saranno ancora legittimati a presentare le proprie candidature. Attualmente, il giudice della Corte Costituzionale, in quota magistratura ordinaria, viene eletto da tutti i magistrati della Corte di Cassazione e della Procura Generale in seduta comune. Con la separazione potrà rimanere in vigore tale disposizione? E in caso contrario?*

**R.** La “separazione delle carriere” comporta inevitabilmente una distinzione anche a questo riguardo, nel senso che gli elettorati tanto attivi quanto passivi debbono tenersi distinti. In prima approssimazione, tuttavia, non riterrei scontato che se ne debba desumere la necessità di rivedere l'art. 135 Cost.

- 6) *Come è noto, l'Ufficio della Procura Generale presso la Corte di cassazione non svolge alcun ruolo di inchiesta o di accusa nel processo, bensì quello di autorevole collaboratore e consulente nell'esercizio della funzione nomofilattica a opera dei Giudici di legittimità, sia civili che penali. Con la separazione, quale ruolo e funzione per la Procura Generale?*

**R.** Qui siamo veramente nel punto di intersezione fra il profilo funzionale e quello strutturale. A voler portare fino in fondo la logica del secondo, l'Ufficio della Procura Generale dovrebbe perdere la sua ragion d'essere. Ma sarebbe un vantaggio per l'ordinamento? L'interrogativo è volutamente retorico.

- 7) *La Procura Generale della Corte di Cassazione è attualmente titolare, insieme col Ministro della giustizia, del potere d'inchiesta disciplinare nei confronti di tutti i magistrati ordinari, sia inquirenti che giudicanti. Con la separazione potrà mantenere il potere di inchiesta anche sulla magistratura giudicante?*

**R.** La logica della separazione delle carriere porterebbe ad escluderlo. Tutto dipenderebbe a quel punto dalla conformazione dell'organo chiamato ad esercitare tale potere nel nuovo assetto.

- 8) *Non sembra remota la possibilità che con legge ordinaria il potere di inchiesta disciplinare nei confronti dei magistrati giudicanti (e anche dei requirenti?), che viene oggi esercitato dal Procuratore generale presso la Corte di cassazione e dal Ministro della giustizia nei confronti di tutti i magistrati, venga attribuito ad altra Autorità. Ciò potrebbe comportare una forte compressione del principio di indipendenza, e dello stesso governo autonomo del CSM?*

**R.** Vale la risposta alla domanda sub 7).

- 9) *All'Alta Corte disciplinare, composta anche da magistrati del pubblico ministero e da giudici, viene attribuita la giurisdizione disciplinare, sia in primo che in secondo grado, per tutti i magistrati della giurisdizione ordinaria, benché separati e facenti capo a distinti e autonomi organi. Restano estranei all'Alta Corte i procedimenti disciplinari nei*

*confronti dei magistrati appartenenti ai plessi delle giurisdizioni speciali (militare, amministrativa, contabile). Potrebbero ravvisarsi profili di incostituzionalità?*

**R.** Non credo che una soluzione simile consenta di per sé di ravvisare profili di incostituzionalità. Una simile ipotesi, infatti, proverebbe troppo: dovrebbe cioè valere anche per l'attuale assetto normativo. Il che non esclude affatto, peraltro, che l'attribuzione all'Alta Corte dei procedimenti disciplinari nei confronti dei magistrati appartenenti alle giurisdizioni speciali non sia una soluzione altamente auspicabile.

*10) Il procedimento disciplinare continuerà a conservare il suo tradizionale carattere "giurisdizionale" o sarà degradato a mera procedura di tipo amministrativo? In caso mantenga il carattere giurisdizionale dovrebbe "sopravvivere" anche il giudizio di legittimità riservato alle Sezioni unite civili della Corte di cassazione avverso le decisioni di appello (anche per motivi di merito) dell'Alta Corte disciplinare nei confronti di tutti i magistrati, sia inquirenti che giudicanti. Come si costituirebbe il collegio dell'Alta Corte disciplinare in caso di cassazione con rinvio di una sua decisione?*

**R.** In caso di cassazione con rinvio di una sua decisione, il collegio dell'Alta Corte dovrebbe costituirsi alla stregua dello stesso criterio di composizione del collegio al momento della cognizione in primo grado: quindi, senza separazione fra magistrati della giurisdizione ordinaria.