CAMERA DEI DEPUTATI N. 1844

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa del deputato BRUNETTA

Modifiche all'articolo 87 e al titolo IV della parte II della Costituzione, concernenti l'ordinamento della magistratura e la funzione giurisdizionale

Presentata il 25 novembre 2013

Onorevoli Colleghi ! — Il rapporto tra l'ufficio dei magistrati giudicanti e quello dei pubblici ministeri rappresenta uno dei temi più dibattuti in Italia nel corso degli ultimi anni. La separazione delle carriere dei magistrati, prevista dalla presente proposta di legge costituzionale, non può non investire, sul piano costituzionale, la delicata questione della organizzazione del Consiglio superiore della magistratura (CSM), supremo organo di autogoverno e di disciplina dell'ordine giudiziario. Si tratta di un problema cruciale del confronto politico, da troppo tempo alle prese con profonde lacerazioni e tensioni sociali derivanti dello stato della giustizia.

Con l'articolo 2 della proposta di legge costituzionale, che modifica l'articolo 101 della Costituzione, si stabiliscono l'autonomia della magistratura giudicante e la sua soggezione alla sola legge.

L'articolo 3, che modifica l'articolo 102 della Costituzione, pone la prima distinzione tra giudici e magistrati del pubblico ministero, stabilendo che la funzione giurisdizionale è esercitata da giudici ordinari. La discontinuità consiste nella nuova configurazione della magistratura inquirente, che garantisce ai cittadini un uso efficace e responsabile dei mezzi di indagine e dell'azione penale, resa manifesta nell'articolo 4, sulla separazione delle carriere dei magistrati, dalla definizione del pubblico ministero come « ufficio », la quale fissa, anche sul piano lessicale, il connubio tra esercizio della funzione inquirente e responsabilità.

L'articolo 5 della proposta di legge costituzionale (nuovi articoli 104-*bis* e 104-*ter* della Costituzione) ripartisce le funzioni attualmente svolte dal Consiglio superiore della magistratura fra tre distinti organi di nuova istituzione: il Consiglio superiore della magistratura giudicante, il Consiglio superiore della magistratura requirente e la Corte di disciplina della magistratura giudicante e requirente.

La presidenza di entrambi i Consigli superiori è attribuita al Presidente della Repubblica, la cui posizione di raccordo *super partes* tra i poteri dello Stato continua ad essere la più idonea a garantire il necessario collegamento della magistratura con le istanze esterne, evitandone la chiusura in se stessa.

Il primo presidente della Corte di cassazione è membro di diritto del Consiglio superiore della magistratura giudicante, mentre il procuratore generale presso la Corte di cassazione è membro di diritto del Consiglio superiore della magistratura requirente.

I componenti del Consiglio superiore della magistratura giudicante e del Consiglio superiore della magistratura requirente sono nominati per metà dal Parlamento in seduta comune e per metà, rispettivamente, dagli appartenenti all'ordine dei giudici e dai magistrati del pubblico ministero; la presenza, quali membri di diritto, del primo presidente della Corte di cassazione e del procuratore generale presso la medesima garantisce in ciascun organo la prevalenza numerica della componente « togata ».

La vice-presidenza dei due organismi è attribuita, come nel vigente testo costituzionale, a un membro « laico » eletto da ciascun Consiglio. Inoltre, è previsto che i componenti togati di ciascun Consiglio siano eletti, rispettivamente, dai giudici e dai magistrati del pubblico ministero previo sorteggio degli eleggibili. Questo meccanismo è il più idoneo a contrastare il fenomeno della cosiddetta « correntocrazia » e a rafforzare, quindi, l'autonomia interna della magistratura. Ciascun giudice o magistrato del pubblico ministero, anche se non sia espressione delle correnti organizzate, potrà infatti esser nominato nei Consigli superiori, nel pieno rispetto del principio dell'elettività.

Si prevede, poi, che i membri elettivi non siano più rieleggibili, laddove l'attuale formulazione stabilisce soltanto che essi non siano rieleggibili immediatamente.

Come oggi, sarà la legge a stabilire il numero dei componenti di ciascun Consiglio superiore, che sarà necessariamente diverso tra i due collegi, tenuto conto della sproporzione numerica tra l'organico dei giudici e quello dei magistrati del pubblico ministero.

Per assicurare che le funzioni amministrative svolte dai Consigli superiori mantengano tale natura, la presente proposta di legge costituzionale prevede che ad essi spettino esclusivamente le funzioni amministrative riguardanti le materie già indicate nel vigente articolo 105 della Costituzione. Si sancisce, inoltre, il divieto di adottare atti di indirizzo politico e di esercitare funzioni diverse da quelle indicate nella Costituzione. Queste previsioni colmano una lacuna obiettiva del nostro testo costituzionale che, non indicando i limiti delle attività del CSM, ha consentito l'esercizio di ampie funzioni « paranormative » e di indirizzo generale che, talvolta, hanno determinato contrasti con gli altri poteri dello Stato.

Ai due Consigli superiori sono attribuiti – naturalmente in modo separato – i compiti attinenti alla carriera dei giudici e dei magistrati del pubblico ministero: assunzioni, assegnazioni, trasferimenti e promozioni. Ad essi è, invece, sottratta la funzione disciplinare, affidata a una Corte di disciplina della magistratura giudicante e requirente, di nuova istituzione. Questa scelta risponde all'esigenza di escludere interferenze tra le funzioni amministrative e quelle disciplinari, evitando che chi è chiamato a valutare, a vario titolo, le carriere dei magistrati (professionalità, conferimento di incarichi dirigenziali, incompatibilità non derivanti da illeciti disciplinari) possa giudicarne anche i profili disciplinari.

L'articolo 6 (sostitutivo dell'articolo 105 della Costituzione) indica in maniera tassativa le attribuzioni dei due Consigli superiori: assunzioni, assegnazioni, trasferimenti e promozioni dei giudici e dei magistrati del pubblico ministero. I Consigli superiori non possono adottare atti di indirizzo politico, né esercitare funzioni diverse da quelle previste dalla Costituzione.

L'articolo 7 (nuovo articolo 105-*bis* della Costituzione) attribuisce la funzione disciplinare a una Corte di disciplina della

magistratura giudicante e requirente, di nuova istituzione, che si articola in due sezioni: una per i giudici, l'altra per i magistrati del pubblico ministero. I membri dell'istituenda Corte di disciplina sono nominati per metà dal Parlamento in seduta comune e per l'altra metà, rispettivamente, dai giudici e dai magistrati del pubblico ministero. L'obiettivo è quello di costituire una giustizia non domestica, ma bilanciata con un'adeguata presenza di soggetti qualificati (professori ordinari di università e avvocati) di nomina parlamentare. Contro i provvedimenti adottati dalla Corte di disciplina è ammesso ricorso per cassazione per violazione di legge.

L'articolo 8 (sostitutivo dell'articolo 106 della Costituzione) amplia le possibilità di reclutamento elettivo della magistratura onoraria, previste nel vigente articolo 106 della Costituzione, consentendolo per tutti gli uffici e non soltanto per quello del giudice singolo. Si consegue, così, una valorizzazione costituzionale anche per le funzioni requirenti svolte dai magistrati onorari. Inoltre si prevede la possibilità che accedano all'ufficio di consigliere di cassazione, per meriti insigni, professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati che abbiano almeno quindici anni di esercizio e siano iscritti negli albi speciali per le giurisdizioni superiori.

L'articolo 9 (articolo 107 della Costituzione) prevede che, ferma restando l'inamovibilità di tutti i magistrati, in caso di eccezionali esigenze attinenti all'organizzazione e al funzionamento dei servizi relativi alla giustizia, individuate dalla legge, i Consigli superiori possano destinare ad altre sedi sia i giudici sia i magistrati del pubblico ministero. È prevista una riserva assoluta di legge per la specificazione delle eccezionali esigenze organizzative e di funzionamento che costituiscono il presupposto per l'esercizio di questo potere.

L'articolo 10 della proposta di legge (sostitutivo dell'articolo 109 della Costituzione) interviene sul rapporto tra l'autorità giudiziaria e la polizia giudiziaria. La polizia giudiziaria – vale a dire gli organi che esercitano attività di polizia non preventiva, ma volta a reintegrare il diritto già violato e, di regola, preordinata all'esercizio della giurisdizione penale – è infatti dipendente funzionalmente dall'autorità giudiziaria, ma gerarchicamente dal potere esecutivo.

L'articolo 11, che sostituisce l'articolo 110 della Costituzione, attribuisce nuovi compiti al Ministro della giustizia, che, in particolare, è indicato come titolare della funzione ispettiva e responsabile dell'organizzazione e del funzionamento dei servizi relativi alla giustizia ed è tenuto a riferire annualmente alle Camere sullo stato della giustizia, sull'esercizio dell'azione penale e sull'uso dei mezzi d'indagine.

L'articolo 12 apporta una modifica all'articolo 111 della Costituzione, tramite la quale si limitano gli automatismi che consentono l'accesso al giudizio di appello. Si prevede che l'accesso possa essere limitato per talune fattispecie di reato o tipi di pena ovvero di decisione. Si prevede anche che le sentenze di proscioglimento sono appellabili soltanto nei casi previsti dalla legge.

L'articolo 13 riscrive l'articolo 112 della Costituzione, che attualmente stabilisce l'obbligatorietà dell'azione penale. Si prevede invece che il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale solo nei casi indicati dalla legge.

Con il nuovo articolo 113-*bis* della Costituzione (introdotto dall'articolo 14 della presente proposta di legge costituzionale) si disciplina una questione particolarmente sentita: si tratta del tema della responsabilità dei magistrati per i danni cagionati nell'esercizio delle rispettive funzioni. Attesa l'estrema delicatezza e gravità della questione affrontata, si è ritenuto di istituire sull'argomento un'autentica riserva di legge, demandando a norme di tale rango la definizione, nel caso concreto, delle modalità di attuazione dell'affermato principio costituzionale.

L'articolo 15 della proposta di legge costituzionale contiene una norma transitoria nella quale si prevede che le modifiche introdotte in materia processuale non si applicano ai procedimenti penali in corso alla data della sua entrata in vigore.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

—

ART. 1.

(Modifica all'articolo 87 della Costituzione e alle rubriche del titolo IV della parte II della Costituzione).

1. Al decimo comma dell'articolo 87 della Costituzione sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « giudicante e il Consiglio superiore della magistratura requirente ».

2. Al titolo IV della parte II della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) la rubrica del titolo IV è sostituita dalla seguente: « La giustizia »;

b) la rubrica della sezione I è sostituita dalla seguente: « Gli organi »;

c) la rubrica della sezione II è sostituita dalla seguente: « La giurisdizione ».

ART. 2.

(Modifica all'articolo 101 della Costituzione).

1. Il secondo comma dell'articolo 101 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« I giudici costituiscono un ordine autonomo e indipendente da ogni potere e sono soggetti soltanto alla legge ».

ART. 3.

(Modifica all'articolo 102 della Costituzione).

1. Il primo comma dell'articolo 102 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« La funzione giurisdizionale è esercitata da giudici ordinari istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario ».

ART. 4.

(Modifica dell'articolo 104 della Costituzione).

1. L'articolo 104 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 104. – I magistrati si distinguono in giudici e magistrati del pubblico ministero.

La legge disciplina le carriere dei giudici e dei magistrati del pubblico ministero assicurandone la separazione.

L'ufficio del pubblico ministero è organizzato secondo le norme dell'ordinamento giudiziario, che ne garantiscono l'autonomia e l'indipendenza ».

ART. 5.

*(Introduzione degli articoli 104-*bis *e 104-*ter *della Costituzione).*

1. Dopo l'articolo 104 della Costituzione sono inseriti i seguenti:

« ART. 104-*bis*. – Il Consiglio superiore della magistratura giudicante è presieduto dal Presidente della Repubblica.

Ne fa parte di diritto il primo presidente della Corte di cassazione.

Gli altri componenti sono eletti per metà da tutti i giudici ordinari tra gli appartenenti alla medesima categoria, previo sorteggio degli eleggibili, e per metà dal Parlamento in seduta comune tra professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati dopo quindici anni di esercizio.

Il Consiglio elegge un vicepresidente tra i componenti eletti dal Parlamento.

I membri elettivi del Consiglio durano in carica quattro anni e non sono rieleggibili. Non possono, finché sono in carica, essere iscritti negli albi professionali, né far parte del Parlamento o di un Consiglio regionale, provinciale o comunale.

ART. 104-*ter*. – Il Consiglio superiore della magistratura requirente è presieduto dal Presidente della Repubblica.

Ne fa parte di diritto il procuratore generale presso la Corte di cassazione.

Gli altri componenti sono eletti per metà da tutti i magistrati del pubblico ministero tra gli appartenenti alla medesima categoria, previo sorteggio degli eleggibili, e per metà dal Parlamento in seduta comune tra professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati dopo quindici anni di esercizio.

Il Consiglio elegge un vicepresidente tra i componenti designati dal Parlamento.

I membri elettivi del Consiglio durano in carica quattro anni e non sono rieleggibili. Non possono, finché sono in carica, essere iscritti negli albi professionali, né far parte del Parlamento o di un Consiglio regionale, provinciale o comunale ».

ART. 6.

(Modifica dell'articolo 105 della Costituzione).

1. L'articolo 105 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 105. – Spettano al Consiglio superiore della magistratura giudicante e al Consiglio superiore della magistratura requirente, secondo le norme dell'ordinamento giudiziario, le assunzioni, le assegnazioni, i trasferimenti e le promozioni nei riguardi, rispettivamente, dei giudici e dei magistrati del pubblico ministero.

Il Consiglio superiore della magistratura giudicante e il Consiglio superiore della magistratura requirente non possono adottare atti di indirizzo politico né esercitare funzioni diverse da quelle previste dalla Costituzione ».

ART. 7.

*(Introduzione dell'articolo 105-*bis *della Costituzione).*

1. Dopo l'articolo 105 della Costituzione è inserito il seguente:

« ART. 105-*bis*. – I procedimenti relativi ai provvedimenti disciplinari nei riguardi dei giudici e dei magistrati del pubblico

ministero spettano alla Corte di disciplina della magistratura giudicante e requirente.

La Corte di disciplina è costituita da una sezione per i giudici e da una sezione per i magistrati del pubblico ministero.

I componenti di ciascuna sezione sono eletti per metà dal Parlamento in seduta comune e per metà, rispettivamente, da tutti i giudici e da tutti i magistrati del pubblico ministero.

I componenti eletti dal Parlamento sono scelti tra professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati dopo quindici anni di esercizio.

I componenti eletti dai giudici e dai magistrati del pubblico ministero sono scelti, previo sorteggio degli eleggibili, tra gli appartenenti alle rispettive categorie.

La Corte di disciplina elegge un presidente tra i componenti designati dal Parlamento. Ciascuna sezione elegge un vicepresidente tra i componenti designati dal Parlamento.

I componenti della Corte di disciplina durano in carica quattro anni e non sono rieleggibili. Non possono, finché sono in carica, essere iscritti negli albi professionali, né ricoprire uffici pubblici.

La legge assicura l'autonomia e l'indipendenza della Corte di disciplina e l'osservanza del principio del giusto processo nello svolgimento della sua attività.

Contro i provvedimenti adottati dalla Corte di disciplina è ammesso ricorso per cassazione per violazione di legge ».

ART. 8.

(Modifica dell'articolo 106 della Costituzione).

1. L'articolo 106 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 106. – Le nomine dei giudici e dei magistrati del pubblico ministero hanno luogo per concorso.

La legge sull'ordinamento giudiziario può ammettere la nomina, anche elettiva, di magistrati onorari.

Su designazione conforme del Consiglio superiore della magistratura giudicante e

del Consiglio superiore della magistratura requirente possono essere chiamati all'ufficio di consiglieri di Cassazione, per meriti insigni, professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati che abbiano quindici anni di esercizio e siano iscritti negli albi speciali per le giurisdizioni superiori ».

ART. 9.

(Modifiche all'articolo 107 della Costituzione).

1. Al primo comma dell'articolo 107 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) le parole: « del Consiglio superiore della magistratura » sono sostituite dalle seguenti: « del Consiglio superiore della magistratura giudicante o del Consiglio superiore della magistratura requirente, secondo le rispettive competenze »;

b) è aggiunto, in fine, il seguente periodo: « In caso di eccezionali esigenze, individuate dalla legge, attinenti all'organizzazione e al funzionamento dei servizi relativi alla giustizia, i Consigli superiori possono disporre la destinazione dei magistrati ad altre sedi ».

ART. 10.

(Modifica dell'articolo 109 della Costituzione).

1. L'articolo 109 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 109. – Il giudice e il pubblico ministero dispongono della polizia giudiziaria secondo le modalità stabilite dalla legge ».

ART. 11.

(Modifica dell'articolo 110 della Costituzione).

1. L'articolo 110 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 110. – Ferme restando le competenze del Consiglio superiore della ma-

gistratura giudicante e del Consiglio superiore della magistratura requirente, spettano al Ministro della giustizia la funzione ispettiva, l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia.

Il Ministro della giustizia riferisce annualmente alle Camere sullo stato della giustizia, sull'esercizio dell'azione penale e sull'uso dei mezzi d'indagine ».

ART. 12.

(Modifica all'articolo 111 della Costituzione).

1. Dopo il sesto comma dell'articolo 111 della Costituzione è inserito il seguente:

« Contro le sentenze di condanna è sempre ammesso l'appello, salvo che la legge disponga diversamente in relazione alla natura del reato, delle pene e della decisione. Le sentenze di proscioglimento sono appellabili soltanto nei casi previsti dalla legge ».

ART. 13.

(Modifica dell'articolo 112 della Costituzione).

1. L'articolo 112 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 112. – L'ufficio del pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale secondo i criteri stabiliti dalla legge ».

ART. 14.

(Introduzione dell'articolo 113 della Costituzione).

1. Nel titolo IV della parte II della Costituzione, dopo la sezione II è inserita la seguente:

« SEZIONE II-*bis*

Responsabilità dei magistrati.

ART. 113-*bis*. – I magistrati sono direttamente responsabili degli atti compiuti

in violazione di diritti nelle forme previste per gli altri funzionari e dipendenti dello Stato.

La legge disciplina espressamente la responsabilità civile dei magistrati per i casi di ingiusta detenzione e di altra indebita limitazione della libertà personale.

La responsabilità civile dei magistrati si estende allo Stato ».

ART. 15.

(Norma transitoria).

1. Le disposizioni del settimo comma dell'articolo 111 della Costituzione, introdotto dall'articolo 12 della presente legge costituzionale, non si applicano ai procedimenti penali in corso alla data della sua entrata in vigore.

ART. 16.

(Entrata in vigore).

1. La presente legge costituzionale entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*, successiva alla sua promulgazione.

PAGINA BIANCA

€ 1,00

17PDL0014070