

## Audizione del 6 marzo 2025 dinanzi alla Commissione Affari costituzionali del Senato sui progetti relativi alla separazione delle carriere e alla istituzione di un'Alta Corte disciplinare per la sola magistratura ordinaria (ddl nn. 504/S e 1353/S)†

di Luciano Violante

**1.** I due progetti in discussione *non* si ispirano a un miglioramento delle condizioni dell'amministrazione della giustizia, ma a un riequilibrio dei poteri tra politica e giurisdizione.

L'istanza per un riequilibrio non costituisce un abuso. Mi è accaduto nel 1993, in piena Tangentopoli, di scrivere un articolo (*L'Unità*, 3 agosto 1993) nel quale criticavo l'eccesso di giustizialismo e prevedevo che, prima o dopo, sarebbe arrivato un potere regolatore nei rapporti tra politica e giurisdizione. Perciò non sono personalmente contrario al principio ispiratore di un intervento diretto a un giusto equilibrio tra politica e giurisdizione, ispirato, come insegna la Corte costituzionale, a una leale collaborazione tra poteri dello Stato.

Ma, per eccesso di zelo – zelo ideologico, intendo –, ho l'impressione, che mi permetto di comunicare in quest'Aula, che sia raggiunto un risultato contrario a quello voluto. Una eterogenesi dei fini.

I progetti non migliorano l'amministrazione della giustizia; non incidono sulle lentezze dei processi, né sui servizi per l'amministrazione della giustizia, che sono assai carenti. Intendo riferirmi ai gravi vuoti degli organici del personale amministrativo (11.605 unità) e della magistratura (1832 magistrati), alle difficoltà connesse all'informatizzazione delle procedure; basti pensare a quanto oggi sta accadendo negli uffici giudiziari alle prese con il disastroso avvio di *app* che ha portato molti presidenti di tribunale e molti procu-

ratori della Repubblica a sospenderne l'applicazione, autorizzando la predisposizione e il deposito analogico degli atti ai sensi dell'art. 175-*bis* cpp. Aggiungo la mancanza di minimi mezzi per funzionare, come ad esempio, in qualche tribunale, la mancanza di carta necessaria per le fotocopie.

**2.** I progetti rappresentano un *unicum* nel panorama degli ordinamenti di *civil law*. Questo significa o che abbiamo una migliore capacità strategica, o che le proposte richiedono un profondo ripensamento.

Propendo rispettosamente per la seconda alternativa.

**3.** I progetti hanno un carattere di legislazione "speciale", perché in un contesto in cui operano almeno tre giurisdizioni, ordinaria, amministrativa e contabile, con ordinamenti equiparabili, intervengono solo nei confronti di una di queste giurisdizioni, quella che ha pagato il prezzo più elevato nella difesa della democrazia (28 magistrati uccisi, quasi tutti pm). In ogni caso, poiché le correnti esistono anche nelle altre giurisdizioni, con non minor peso negli affari interni di quanto ne abbiano le correnti dell'Anm per la magistratura ordinaria, forse acquisire un quadro dei procedimenti disciplinari e delle questioni che si pongono anche nelle altre giurisdizioni potrebbe agevolare la completezza del vostro lavoro.

\* Pubblicato su *Questione giustizia online* il 17 marzo 2025 ([www.questionegiustizia.it/articolo/audizione-del-prof-luciano-violante-6-marzo-2025-dinanzi-alla-commissione-aacc-del-senato-sui-progetti-relativi-alla-separazione-delle-carriere-e-alla-istituzione-di-un-alta-corte-disciplinare-per-la-sola-magistratura-ordinaria-ddl-504-s-e-1353-s](http://www.questionegiustizia.it/articolo/audizione-del-prof-luciano-violante-6-marzo-2025-dinanzi-alla-commissione-aacc-del-senato-sui-progetti-relativi-alla-separazione-delle-carriere-e-alla-istituzione-di-un-alta-corte-disciplinare-per-la-sola-magistratura-ordinaria-ddl-504-s-e-1353-s)).

4. Mi permetto di segnalare, ad esempio, che il magistrato amministrativo che intenda ricorrere contro un provvedimento che lo riguarda emesso dal Consiglio di Presidenza del Consiglio di Stato deve rivolgersi a un giudice amministrativo che “dipende” – lo dico tra virgolette – dallo stesso Consiglio di Presidenza che ha emesso il provvedimento impugnato.

5. Anche per ovviare a questa particolarità avevo, qualche tempo fa, proposto la costituzione di un’Alta Corte come giudice d’appello nei confronti di tutti i provvedimenti, disciplinari e amministrativi, emessi dagli organi di governo interno di tutte le giurisdizioni. Il ddl Rossomando si ispira a questo criterio. D’altra parte, non sfugge a nessuno che, nella maggior parte dei casi, gli incarichi direttivi nella magistratura ordinaria vengono attribuiti dal Consiglio di Stato e non dal Csm; tutti conosciamo il prestigio e l’alta competenza professionale dei magistrati del Consiglio di Stato, ma credo che non fosse questo l’intento dei Costituenti.

6. La separazione delle carriere è una questione antica, che risale a circa quarant’anni fa, posta per la prima volta dalle Camere penali. Allora aveva forse qualche fondamento, vista la stretta integrazione a quel tempo tra pm e giudici. Ma oggi, dopo la tendenza dei pm a continuare a fare i pm e dei giudici a continuare a fare i giudici, e dopo la riforma Cartabia, occorrerebbe un supplemento di riflessione.

Infatti si costituisce un corpo investigativo speciale, composto da circa 1500 magistrati, autogovernato, privo di vincoli gerarchici, che conferma e aggrava il sovrapotere della magistratura inquirente sulla società e sulla politica. Non si va al riequilibrio, ma, per ragioni che sfuggono, si crea uno squilibrio ancora maggiore. Il Ministro della giustizia Nordio, intervenendo al Senato nella mattina del 22 gennaio 2025, così si espresse a proposito dei pm:

*«Quanto, poi, al timore che il pm diventi un superpoliziotto, la risposta è assai semplice: nel sistema attuale esso è già un superpoliziotto, con l’aggravante che, però, godendo delle stesse garanzie del giudice, egli esercita un potere immenso, senza alcuna reale responsabilità. Oggi infatti il pm non solo dirige le indagini, ma addirittura le crea, attraverso la cosiddetta clonazione del fascicolo, svincolata da qualsiasi parametro e da qualsiasi controllo, che può sottoporre una persona a indagini occulte, eterne e che, alla fine, creano disastri, anche finanziari, nell’ambito dell’amministrazione della giustizia, che sono irreparabili. Pensiamo a quante inchieste sono state inventate (nel vero senso della parola), si sono concluse con sentenze la cui formula è “il fatto non*

*sussiste” e sono costate milioni e milioni di euro in intercettazioni, in tempi, in ore di lavoro perdute e in altro».*

Lascio al Ministro Nordio la responsabilità dei giudizi espressi, ma se essi fossero fondati, la riforma da lui proposta consoliderebbe e potenzierebbe la figura di pm denunciata, aumentandone i rischi per i diritti dei cittadini. Inoltre il Ministro sembra deplorare il fatto che il pm goda delle stesse garanzie del giudice; ma l’art. 3 ddl n. 504 interviene sull’art. 104 della Costituzione; al primo comma è scritto: «L’ordine giudiziario è costituito dalla magistratura giudicante e dalla magistratura requirente ed è autonomo e indipendente da ogni potere». Non so se il Ministro concorda con questa parificazione di giudici e pm.

Peraltro, mi permetto di richiamare l’attenzione della Commissione sulla soppressione, nel ddl n. 504, del riferimento originale «da ogni altro potere», privando quindi la giurisdizione della qualifica di potere dello Stato. Lascio alla Commissione la valutazione degli effetti di questa impostazione, specie in materia di conflitti di attribuzione.

7. La separazione tra pm e giudici c’è in Francia, in Germania e in Portogallo, per citare Paesi analoghi al nostro, ma in forme del tutto diverse da quelle qui prospettate. In Francia e Germania è prevista (anzi auspicata, al fine della completezza della formazione professionale) la possibilità del passaggio dall’una all’altra professione, che invece noi negheremmo. In quegli ordinamenti l’azione penale è discrezionale e vige la dipendenza gerarchica dal Ministro della giustizia.

Spesso è stata citata, a conferma delle proposte in esame, l’esperienza portoghese. Ma i pm in Portogallo, 1600 per un Paese di circa 11 milioni di abitanti, hanno un rigido vincolo gerarchico e sono sottoposti a un procuratore generale, che può anche non essere un magistrato, nominato dal Presidente della Repubblica su proposta del Governo.

In Portogallo l’azione penale è obbligatoria quando la “notizia di reato” è fondata e, in generale, quando gli elementi raccolti durante la fase investigativa sono sufficienti a sostenere l’accusa in giudizio.

È una misura che, dopo i necessari approfondimenti, potrebbe essere introdotta anche da noi.

8. Sul piano più specifico mi permetto di segnalare alcuni interrogativi.

a) Nel ddl n. 504 i due Csm sono composti per metà dai componenti laici, non più per un terzo; sarà quindi maggiore il peso della politica sulla magistratura?

b) Non sono previsti i costi della riforma: ignoro il parere della Commissione bilancio, ma oggi il Csm

ha un bilancio di circa 41 milioni annui, pur disponendo di una sede propria; mettere in piedi l'altro Csm e l'Alta Corte significa disporre di un cifra pari al doppio dell'attuale bilancio del Csm, senza contare il costo delle due nuove sedi, degli impianti tecnologici, delle diverse attrezzature, delle auto etc.

c) Nel ddl n. 504 l'obbligo dell'azione penale dovrebbe essere esercitato «nei casi e nei modi previsti dalla legge». Che significa «nei casi»? Potrebbero darsi casi nei quali non si esercita l'azione penale? Forse occorrerebbe una precisazione.

d) Nel ddl n. 1353 non è previsto un *quorum* per l'elezione dei componenti laici delle tre istituzioni; le maggioranze parlamentari potranno eleggere da sole tutti i componenti laici?

e) Mentre ai magistrati della giustizia amministrativa e di quella contabile è consentito di scegliere liberamente i componenti dei rispettivi consigli di presidenza, questa possibilità è esclusa per i magistrati ordinari, per i quali vige la regola del sorteggio. È una disparità di trattamento compatibile con il principio di eguaglianza che costituisce principio fondamentale dell'ordinamento?

f) Il Procuratore generale presso la Cassazione esercita l'azione disciplinare anche nei confronti dei giudici?

g) Sopravvive il ricorso alla Corte di cassazione ex art. 111, settimo comma, nei procedimenti disciplinari che, come sappiamo, hanno carattere giurisdizionale (Corte cost., nn. 289/1992, 220/1994, 119/1995)? Il sesto comma del nuovo art. 105 (ddl n. 1353) parla di impugnazione delle decisioni dell'Alta Corte «per motivi di merito soltanto dinanzi alla stessa Alta Corte». La formula escluderebbe altri ricorsi. Mi chiedo se questa norma sia compatibile con il principio generale del «diritto al ricorso per cassazione» configurato in diverse sentenze della Corte cost. (nn. 29/1972, 26/1999, 207/2007).

h) Trovo meritevole di riflessione il principio previsto nel nuovo terzo comma dell'art. 106 Cost. (ddl n. 504/S), che riguarda l'immissione di laici in tutti i livelli della magistratura giudicante, che sembra contrastare con il principio per il quale si accede alla magistratura «solo per concorso». Tutt'altro significato ha l'attuale accesso di laici alla Corte di cassazione, giudice di legittimità, dove si accede per «meriti insigni» e non in base alle ordinarie qualifiche professionali. Per gli avvocati, inoltre, non è previsto alcun requisito di anzianità professionale, a meno che non si intenda come requisito implicito l'essere stati candidati e non essere risultati eletti.

i) Per la critica al criterio del sorteggio, rinvio in particolare alle considerazioni qui svolte, tra gli altri, dal Prof. Silvestri e dalla Dott.ssa Maccora.

l) Mi permetto di sottolineare, infine, che ad ogni nuova ipotesi di reato corrisponde inevitabilmente un aumento dei poteri di «intrusione» del pm nella vita civile, economica, istituzionale e politica del Paese. In questa legislatura i dati oscillano tra i 30 e i 49 nuovi reati. Il Servizio Studi potrebbe darci i dati precisi. Il solo ddl n. 1236/S, recante «*Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario*» prevede 16 nuove figure di reato più un certo numero di circostanze aggravanti, che potenziano anch'esse i poteri di «intrusione» del pm.

Mi chiedo se non ci sia una contraddizione tra la denuncia del ruolo «eccessivo» rivestito oggi dai pm e il contemporaneo aumento dei loro poteri di intervento. In ogni caso, mi chiedo se la costituzione dei pm come casta a sé, priva di vincoli gerarchici, totalmente autogestita, in un sistema penale con molte centinaia di figure di reato, cui mensilmente se ne aggiungono altre, non potenzi i rischi per la libertà dei cittadini, la vita delle istituzioni e l'autonomia della politica.