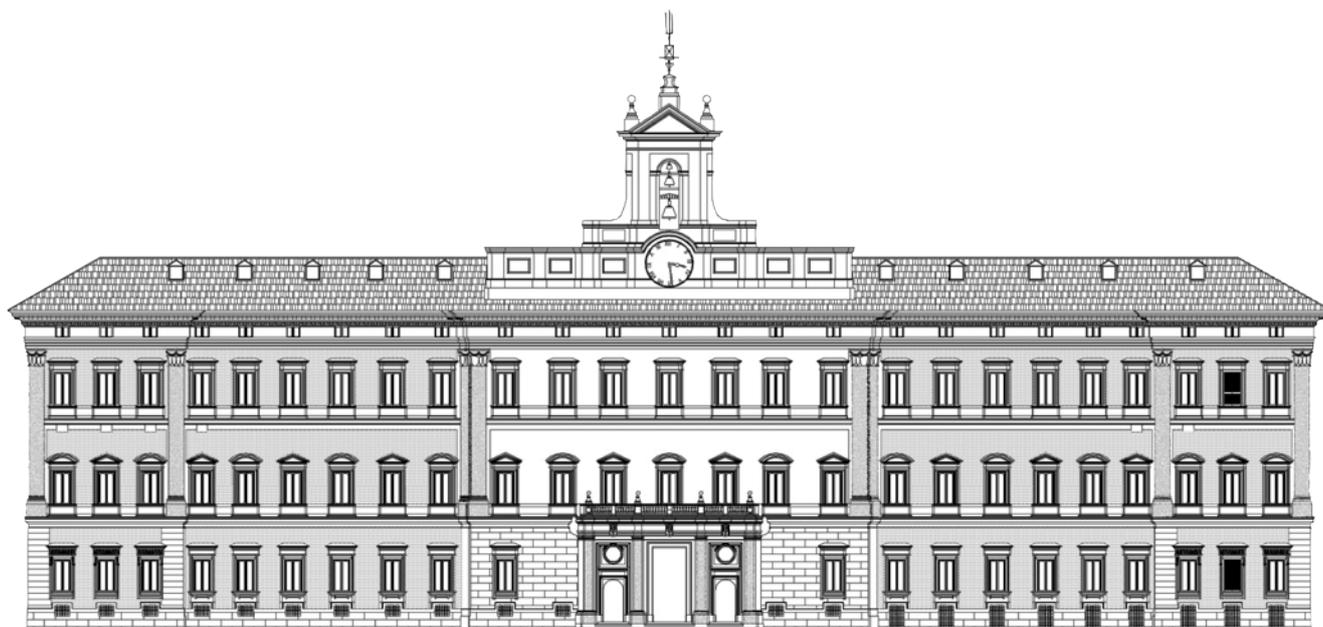




Camera dei deputati

XIX LEGISLATURA

Documentazione per l'esame di  
Progetti di legge



Norme per l'attuazione della separazione delle  
carriere giudicante e requirente della magistratura

AA.C. 23-434-806-824

*Legge Costituzionale*

n. 33

1° febbraio 2023



# Camera dei deputati

XIX LEGISLATURA

Documentazione per l'esame di  
Progetti di legge

Norme per l'attuazione della  
separazione delle carriere giudicante e  
requirente della magistratura

AA.C. 23-434-806-824

*Legge Costituzionale*

n. 33

1° febbraio 2023

---

Servizio responsabile:

*SERVIZIO STUDI – Dipartimento Giustizia*

☎ 066760-9148 – ✉ [st\\_giustizia@camera.it](mailto:st_giustizia@camera.it)

*SERVIZIO STUDI – Dipartimento Istituzioni*

☎ 066760-9475 – ✉ [st\\_istituzioni@camera.it](mailto:st_istituzioni@camera.it)

---

**La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.**

*File: gi0010.docx*

# INDICE

## SCHEDE DI LETTURA

<b>Introduzione</b>	<b>3</b>
▪ Modifiche all'articolo 87 della Costituzione (Art. 1 degli AA.C. 23, 434 e 824 - Art. 1 dell'A.C. 806)	5
▪ Modifiche alla rubrica del Titolo IV, Sezioni I e II, della Parte II della Costituzione (Art. 2 degli AA.C. 23, 434 e 824)	7
▪ Modifiche all'articolo 104 della Costituzione (Art. 3 degli AA.C. 23, 434 e 824 - Art. 2 dell'A.C. 806)	8
▪ Modifiche all'articolo 105 della Costituzione (Art. 4 degli AA.C. 23, 434 e 824 - Art. 3 dell'A.C. 806)	15
▪ Introduzione dell'articolo 105-bis della Costituzione (Art. 5 degli AA.C. 23, 434 e 824 - Art. 4 dell'A.C. 806)	17
▪ Introduzione dell'articolo 105-ter della Costituzione (Art. 6 degli AA.C. 23, 434 e 824 - Art. 4 dell'A.C. 806)	21
▪ Modifiche all'articolo 106 della Costituzione (Art. 7 degli AA.C. 23, 434 e 824 - Art. 5 dell'A.C. 806)	22
▪ Modifiche all'articolo 107 della Costituzione (Art. 8 degli AA.C. 23, 434 e 824 - Art. 6 dell'A.C. 806)	24
▪ Modifiche all'articolo 110 della Costituzione (Art. 9 degli AA.C. 23, 434 e 824 - Art. 7 dell'A.C. 806)	26
▪ Modifiche all'articolo 112 della Costituzione (Art. 10 degli AA.C. 23, 434 e 824)	28
▪ Il dibattito in Assemblea Costituente sul Titolo IV della Costituzione	30
▪ Il dibattito parlamentare nelle scorse legislature	35



## **Schede di lettura**



## INTRODUZIONE

Le proposte di legge costituzionale **A.A.C. 23, 434 e 824**, il cui testo è identico, e **A.C. 806**, sono volte a **separare le carriere di giudici e di pubblici ministeri** mediante un intervento sul Titolo IV della Costituzione

Gli **A.C. 23, 434 e 824** riproducono integralmente il testo dell'A.C. 14 della XVIII legislatura, di iniziativa popolare. L'A.C. 14 fu esaminato dalla Commissione affari costituzionali a partire dal 20 febbraio 2019. Nella seduta del 23 luglio 2020 la Commissione concluse l'esame, senza aver proceduto né alla votazione degli emendamenti né al conferimento del mandato al relatore. L'Assemblea, nella seduta del 30 luglio 2020, deliberò il rinvio del provvedimento in Commissione. La Commissione esaminò nuovamente il provvedimento nelle sedute del 15 e del 22 settembre 2021. L'esame non ebbe, quindi, ulteriore seguito.

In estrema sintesi, **tutti i progetti** di riforma prevedono:

- **due distinti organi di autogoverno** della magistratura: uno per la magistratura requirente ed uno per la magistratura giudicante;
- la **modifica della composizione dei membri elettivi** dei due istituendi CSM rispetto a quello unitario esistente, passando dall'attuale prevalenza numerica della componente togata, corrispondente ai due terzi, alla sua **parificazione rispetto a quella laica**, di nomina politica;
- la separazione formale dell'ordine giudiziario nelle **due categorie della magistratura** giudicante e della magistratura requirente con previsione di distinti concorsi per l'accesso in esse.

Con riguardo alla **composizione** dei due organi di autogoverno le proposte differiscono in parte, in quanto:

- le proposte C. 23, C. 434 e C. 824 prevedono che i membri "togati" siano scelti tra i giudici ordinari con le modalità stabilite dalla legge (e non più eletti dai magistrati ordinari) mentre la C. 806 prevede che gli stessi siano nominati da tutti i giudici ordinari tra gli appartenenti alle varie categorie;
- la proposta C. 806 prevede che i componenti "laici" siano nominati per metà dal Presidente della Repubblica e per metà dal Parlamento in seduta comune tra professori ordinari di università in materie giuridiche ed avvocati dopo quindici anni di esercizio, mentre le altre confermano la nomina della componente laica da parte del Parlamento in seduta comune.

Ulteriori differenze concernono la **presidenza degli organi di autogoverno**. La proposta C. 806 attribuisce infatti al primo presidente della Corte di Cassazione la presidenza del Consiglio superiore della magistratura giudicante e al Procuratore generale della Corte di cassazione la presidenza del Consiglio superiore della

magistratura requirente, mentre le altre confermano l'attribuzione della presidenza dei due organi alla Presidenza della Repubblica.

Le proposte C. 23, C.434 e C.824 prevedono altresì:

- la rimessione alla legge ordinaria dei criteri di scelta dei magistrati costituenti la componente togata dei due organi di autogoverno;
- la possibilità di nominare, a tutti i livelli della magistratura giudicante, avvocati e professori ordinari universitari di materie giuridiche al di fuori della selezione con pubblico concorso;
- la modifica dell'art. 112 della Costituzione, regolante l'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale, con la previsione di esercizio della stessa nei casi e secondo i modi previsti dalla legge.

**Modifiche all'articolo 87 della Costituzione**  
**(Art. 1 degli AA.C. 23, 434 e 824 - Art. 1 dell'A.C. 806)**

Le proposte di legge (Art. 1 degli AA.C. 23, 434 e 824 - Art. 1 dell'A.C. 806) intervengono sull'articolo 87, decimo comma, della Costituzione che include tra i **poteri del Presidente della Repubblica**, la presidenza del Consiglio superiore della magistratura.

Le proposte C. 23, C. 434 e C. 824 specificano che il Presidente della Repubblica **presiede il Consiglio superiore della magistratura giudicante e il Consiglio superiore della magistratura requirente**.

La modifica va collegata alla scelta della separazione della funzione giudicante da quella requirente e si connette alla divisione effettuata dalle proposte di legge dell'attuale Consiglio superiore della magistratura in due organi:

- il Consiglio superiore della magistratura giudicante;
- il Consiglio superiore della magistratura requirente.

Le proposte suddette confermano dunque la Presidenza dei due organi competenti sulle assunzioni e sulla carriera dei giudici e dei pubblici ministeri al Presidente della Repubblica.

La proposta C. 806 - ugualmente imperniata sulla separazione della funzione giudicante da quella requirente e sulla divisione dell'attuale CSM in due distinti organi - invece abroga il decimo comma dell'articolo 87, sottraendo al Presidente della Repubblica la presidenza del CSM. Tale abrogazione è conseguente all'attribuzione della presidenza del Consiglio superiore della magistratura giudicante al primo presidente della Corte di Cassazione (v. art. 2 della proposta) e della presidenza del Consiglio superiore della magistratura requirente al Procuratore generale della Corte di cassazione (v. art. 4 della proposta).

Costituzione	AA.C. 23-434-824	A.C. 806
<b>Costituzione</b>		
<b>PARTE II - Ordinamento della Repubblica</b>		
<b>Titolo II - Il Presidente della Repubblica</b>		
<b>Articolo 87</b>		
	<i>[Art. 1]</i>	<i>[Art. 1]</i>
Il Presidente della Repubblica è il Capo dello Stato e rappresenta l'unità nazionale.	<i>Identico.</i>	
Può inviare messaggi alle Camere.	<i>Identico.</i>	

Indice le elezioni delle nuove Camere e ne fissa la prima riunione.	<i>Identico.</i>	
Autorizza la presentazione alle Camere dei disegni di legge di iniziativa del Governo.	<i>Identico.</i>	
Promulga le leggi ed emana i decreti aventi valore di legge e i regolamenti.	<i>Identico.</i>	
Indice il <i>referendum</i> popolare nei casi previsti dalla Costituzione.	<i>Identico.</i>	
Nomina, nei casi indicati dalla legge, i funzionari dello Stato.	<i>Identico.</i>	
Accredita e riceve i rappresentanti diplomatici, ratifica i trattati internazionali, previa, quando occorra, l'autorizzazione delle Camere.	<i>Identico.</i>	
Ha il comando delle Forze armate, presiede il Consiglio supremo di difesa costituito secondo la legge, dichiara lo stato di guerra deliberato dalle Camere.	<i>Identico.</i>	
Presiede il Consiglio superiore della magistratura.	Presiede il Consiglio superiore della magistratura giudicante e il Consiglio superiore della magistratura requirente.	<b>Soppresso.</b>
Può concedere grazia e commutare le pene.	<i>Identico.</i>	
Conferisce le onorificenze della Repubblica.	<i>Identico.</i>	

**Modifiche alla rubrica del Titolo IV, Sezioni I e II, della Parte II della  
Costituzione  
(Art. 2 degli AA.C. 23, 434 e 824)**

Le proposte C. 23, C. 434 e C. 824 (art. 2) modificano la **rubrica del titolo IV** della parte II della Costituzione, che nel testo vigente fa riferimento a “La magistratura”. Tale termine viene sostituito con “**L’Ordine giudiziario**”.

Sono altresì modificate le **rubriche delle due sezioni** che compongono la parte IV:

- la sezione I assume la denominazione “Ordinamento dei magistrati”, in luogo di “Ordinamento giurisdizionale”;
- la sezione II si intitola “Norme per la giurisdizione”, anziché “Norme sulla giurisdizione”.

Costituzione	AA.C. 23-434-824	A.C. 806
<b>Costituzione</b>		
<b>PARTE II - Ordinamento della Repubblica</b>		
Titolo IV La magistratura Sezione I Ordinamento giurisdizionale Sezione II Norme sulla giurisdizione	Titolo IV <b>L’Ordine giudiziario</b> Sezione I Ordinamento <b>dei magistrati</b> Sezione II Norme <b>per la</b> giurisdizione	<i>Identico.</i>

## **Modifiche all'articolo 104 della Costituzione (Art. 3 degli AA.C. 23, 434 e 824 - Art. 2 dell'A.C. 806)**

Tutte proposte modificano l'articolo 104, primo comma, Cost., secondo cui la magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere.

Le proposte C. 23, C. 834 e C. 824 specificano che l'**ordine giudiziario** è costituito da magistratura **giudicante** e magistratura **requirente**, ed è **autonomo ed indipendente da ogni potere**.

A differenza del testo vigente dell'articolo 104, primo comma, nella proposta in esame l'autonomia e l'indipendenza sono riconosciute, rispetto «**ad ogni potere**» e **non** rispetto «**ad ogni altro potere**».

L'attributo «altro» sottintende nel testo vigente una qualificazione della magistratura quale potere a sé stante. La soppressione dell'attributo potrebbe essere intesa nel senso di far venire meno tale qualificazione, la quale peraltro ha valore sul piano astratto dei principi senza implicare immediate conseguenze sul piano precettivo.

Per altro verso, la soppressione dell'attributo «altro» potrebbe leggersi nel senso di sottolineare l'indipendenza del giudice non solo dagli altri poteri (cd. indipendenza esterna), ma anche rispetto a tutti gli altri giudici (cd. indipendenza interna). In senso contrario, tuttavia, resta il fatto che, sul piano letterale, l'autonomia e l'indipendenza sono riferite all'ordine dei giudici e non al singolo giudice.

La proposta C. 806 specifica che la magistratura è costituita dalla magistratura giudicante e dalla magistratura requirente e rappresenta un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere.

Una prima conseguenza della distinzione è la **separazione delle carriere** dei giudici e dei pubblici ministeri.

Da tale separazione discende la necessità di superare l'attuale sistema che prevede un concorso unico per l'accesso alla magistratura, con possibilità di svolgere sia funzioni giudicanti che requirenti e di passare da una funzione all'altra, sia pure nei limiti previsti dalle norme sull'ordinamento giudiziario (*v. infra.*)

### ***Il passaggio dalle funzioni requirenti a quelle giudicanti nella disciplina vigente***

Attualmente, il **passaggio dalle funzioni requirenti a quelle giudicanti** – e viceversa – è disciplinato dal decreto legislativo n. 160 del 2006, come modificato **da ultimo, dalla legge 17 giugno 2022, n. 71** (*Deleghe al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario e per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario militare, nonché disposizioni in materia ordinamentale, organizzativa e disciplinare, di eleggibilità e ricollocamento in ruolo dei magistrati e di costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura*).

Le disposizioni contenute nell'art. 13 del D.Lgs. n. 160 del 2006, così come recentemente novellato, disciplinano nei dettagli il passaggio di funzione. Tale articolo prevede infatti, come

regola generale, che il **passaggio da funzioni giudicanti a funzioni requirenti**, e viceversa, importi un **cambiamento di sede**. Infatti, il mutamento di funzioni, ai sensi del comma 3 del citato art. 13, non è consentito all'interno dello stesso distretto, né all'interno di altri distretti della stessa Regione, né infine con riferimento al capoluogo del distretto di corte d'appello determinato ai sensi dell'art. 11 del codice di procedura penale, avuto riguardo al distretto nel quale il magistrato presta servizio al momento della richiesta.

In particolare il comma 3 prevede che il magistrato possa chiedere il cambio delle funzioni:

- **una volta** nel corso della carriera;

- **entro 9 anni dalla prima assegnazione delle funzioni** (la disposizione entro il termine di 6 anni dal maturare per la prima volta della legittimazione al tramutamento previsto dall'articolo 194 dell'ordinamento giudiziario).

L'art. 194 dell'ordinamento giudiziario (Tramutamenti successivi) prevede che il magistrato destinato, per trasferimento o per conferimento di funzioni, ad una sede, non possa essere trasferito ad altre sedi o assegnato ad altre funzioni prima di 4 anni dal giorno in cui ha assunto effettivo possesso dell'ufficio, salvo che ricorrano gravi motivi di salute ovvero gravi ragioni di servizio o di famiglia. Per i magistrati che esercitano le funzioni presso la sede di prima assegnazione il termine di cui al primo comma è di 3 anni".

Trascorso tale periodo, il passaggio di funzioni è ancora consentito, per una sola volta se si tratta:

- del passaggio dalle funzioni giudicanti alle funzioni requirenti purché l'interessato non abbia mai svolto funzioni giudicanti penali;

- del passaggio dalle funzioni requirenti alle funzioni giudicanti civili o del lavoro, in un ufficio giudiziario diviso in sezioni, purché il magistrato non si trovi, neanche in qualità di sostituto, a svolgere funzioni giudicanti penali o miste.

Il passaggio è consentito solo previa partecipazione ad un corso di qualificazione professionale e subordinatamente ad un giudizio di idoneità allo svolgimento delle diverse funzioni, espresso dal Consiglio superiore della magistratura previo parere del consiglio giudiziario.

Per tutti i magistrati, il comma 4 prevede che non si debba cambiare regione, ma trasferirsi in un diverso circondario e in una diversa provincia rispetto a quella di provenienza, se il giudice che chiede il passaggio alle funzioni requirenti abbia svolto, negli ultimi cinque anni, funzioni esclusivamente civili o del lavoro; o se il pubblico ministero chieda di passare 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. Sono previste, altresì, ulteriori limitazioni in caso di successivi trasferimenti con mutamento di funzioni.

In tutti i casi considerati, il medesimo comma 4 prevede, ancora, una incompatibilità che opera solo nell'ambito dello stesso distretto per coloro che, oltre a cambiare funzione, passino da un organo giudiziario di primo ad uno di secondo grado.

Infine, il comma 5 dispone che, per il passaggio da funzioni giudicanti a funzioni requirenti, e viceversa, l'anzianità di servizio è valutata unitamente alle attitudini specifiche desunte dalle valutazioni di professionalità periodiche.

Disposizioni specifiche sono dettate per il conferimento delle **funzioni di legittimità** (6 dell'art. 13 del d.lgs. n. 160 del 2006).

Le limitazioni al passaggio tra le funzioni previste dal comma 3, infatti, non si applicano:

- al conferimento delle funzioni requirenti di legittimità (sostituto procuratore generale presso la Corte di cassazione) previste dall'art. 10, comma 6, del d.lgs. n. 160 del 2006;

- al conferimento delle funzioni direttive requirenti di legittimità (avvocato generale presso la Corte di cassazione) di cui all'art. 10, comma 14 del d.lgs. n. 160 del 2006;

- al conferimento delle funzioni direttive superiori giudicanti di legittimità (presidente aggiunto della Corte di cassazione e presidente del Tribunale superiore delle acque pubbliche) e delle funzioni direttive superiori requirenti di legittimità (procuratore generale aggiunto presso la Corte di cassazione), di cui all'art. 10, comma 15, del d.lgs. n. 160 del 2006;

- al conferimento delle funzioni direttive apicali giudicanti di legittimità (primo presidente della Corte di cassazione) e delle funzioni direttive apicali requirenti di legittimità (procuratore generale presso la Corte di cassazione), di cui all'art. 10, comma 16, del d.lgs. n. 160 del 2006.

Al magistrato che svolge funzioni requirenti possono essere conferite le funzioni giudicanti di legittimità (consigliere di cassazione) e le funzioni direttive giudicanti di legittimità (presidente di sezione della cassazione) solo se non si tratta di funzioni giudicanti penali. In questo caso non si applicano le limitazioni previste dal comma 3 per la sede di destinazione.

Si ricorda che sul tema del passaggio tra le funzioni è si è svolto un **referendum abrogativo** giudicato ammissibile dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 58 del 2022 indetto con D.P.R. 6 aprile 2022. Il quorum per la validità del referendum non è stato raggiunto.

Tutte le proposte, in linea con il principio della distinzione tra giudici e pubblici ministeri che ispira la riforma, prevedono, modificando l'attuale art. 104 Cost., un **Consiglio superiore della magistratura giudicante**, distinto dal Consiglio superiore della magistratura **requirente**, introdotto dal nuovo art. 105-bis Cost. (articolo 3, commi da 2 a 6 degli AC.C.23, 434 e art. 2 dell'AC 806)

Per le proposte C. 23, C. 434 e C. 824 il Consiglio **superiore della magistratura giudicante** è presieduto dal Presidente della Repubblica e vi fa parte di diritto il primo presidente della Corte di cassazione. Come già nel sistema vigente, le nuove norme costituzionali non provvedono alla determinazione del numero dei componenti dei Consigli superiori, che è dunque rimesso alla legge ordinaria.

Per la proposta C. 806 invece il Consiglio **superiore della magistratura giudicante** è presieduto dal primo presidente della Corte di cassazione (v. *sopra*). La proposta determina inoltre – fissandolo a livello sostituzionale - il numero dei componenti del Consiglio (21 membri).

Con riguardo alla **composizione del Consiglio superiore della magistratura giudicante**, tutte le proposte prevedono che il **rapporto tra il numero** dei membri **“togati”** ed il numero membri **“laici” è di parità**, in luogo dell'attuale 2/3 di membri togati ed 1/3 di membri laici.

Le proposte C. 23, C. 434 e C. 824 prevedono che i membri “togati” siano scelti **tra i giudici** ordinari con le modalità stabilite dalla legge: rispetto alla disciplina vigente dunque la componente “togata” non viene più eletta dai magistrati ordinari, ma i **criteri di scelta** dei magistrati che la compongono **vengono rimessi alla legge ordinaria**; è confermata invece l'elezione dei membri “laici” da parte del Parlamento in seduta comune tra professori ordinari di università in materie giuridiche ed avvocati dopo 15 anni di esercizio.

La proposta C. 806 invece prevede che:

- i componenti “laici” siano nominati per metà (un quarto rispetto al totale dei membri non di diritto) dal Presidente della Repubblica e per metà (un quarto rispetto al totale dei membri non di diritto) dal Parlamento in seduta comune tra professori ordinari di università in materie giuridiche ed avvocati dopo quindici anni di esercizio;
- i componenti “togati” siano nominati da tutti i giudici ordinari tra gli appartenenti alle varie categorie. *Si valuti l’opportunità di specificare se i componenti togati siano eletti dagli appartenenti alle diverse categorie di magistrati.*

Tutte le proposte confermano:

- la durata in carica di 4 anni per i membri non di diritto;
- la **non immediata rieleggibilità**
- l’elezione di un vice presidente da parte del Consiglio fra i membri “laici”;
- l’**incompatibilità** con l’iscrizione ad albi professionali e con le cariche di parlamentare e consigliere regionale, che è tuttavia estesa anche alle cariche di consigliere provinciale e comunale.

La sola proposta C. 806 prevede espressamente il divieto di *prorogatio* dell’organo, specificando che alla scadenza del termine i membri elettivi e di nomina presidenziale cessano dalla carica e dall’esercizio delle funzioni.

Per quanto riguarda l’**attuale composizione del Consiglio superiore della magistratura** occorre far riferimento – oltre che alla Costituzione – all’articolo 1 della legge n. 195 del 1958 (*Norme sulla Costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della Magistratura*), **come modificato, da ultimo, dalla legge 17 giugno 2022, n. 71** (*Deleghe al Governo per la riforma dell’ordinamento giudiziario e per l’adeguamento dell’ordinamento giudiziario militare, nonché disposizioni in materia ordinamentale, organizzativa e disciplinare, di eleggibilità e ricollocamento in ruolo dei magistrati e di costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura*).

Il CSM risulta così composto di **33 membri**:

- **3 membri di diritto**: Presidente della Repubblica (Presidente del CSM); primo presidente della Corte di cassazione; procuratore generale della Repubblica presso la Corte di cassazione;
- **20 membri togati**, eletti dai magistrati ordinari. L’elezione, ai sensi dell’art. 23 della Legge 195/1958, come modificato, da ultimo, dall’art. 31 delle Legge 71/2022,, si effettua attraverso la costituzione di: a) un **collegio unico nazionale** per 2 componenti che esercitano **funzioni di legittimità** in Cassazione e relativa Procura Generale, maggioritario, in cui vengono eletti i due candidati più votati, a qualunque genere appartengano; b) **2 collegi territoriali** binominali maggioritari per **5 magistrati che esercitano funzioni di pubblico ministero** presso uffici di merito e presso la Direzione Nazionale Antimafia, in ciascuno dei quali vengono eletti i 2 candidati più votati nonché il “miglior terzo” per percentuale di voti presi sul totale degli aventi diritto al voto; c) **4 collegi territoriali** binominali maggioritari per l’elezione di **8 magistrati con funzioni di merito** o destinati all’ufficio del massimario della Cassazione, in

- ciascuno dei quali vengono eletti i due candidati più votati; d) **un collegio unico nazionale**, virtuale, in cui vengono eletti 5 magistrati con funzioni di merito o destinati all'ufficio del massimario della Cassazione, con ripartizione proporzionale dei seggi;
- **10 membri laici**, eletti dal Parlamento in seduta comune tra i professori ordinari di università in materie giuridiche e tra gli avvocati dopo quindici anni di esercizio professionale (con la maggioranza dei 3/5 dell'assemblea per i primi due scrutini e dei 3/5 dei votanti nei successivi, ex art. 22, l. 195/1958).

Costituzione	AA.C. 23-434-824	A.C. 806
<b>Costituzione</b>		
<b>PARTE II - Ordinamento della Repubblica</b>		
Titolo IV La magistratura Sezione I Ordinamento giurisdizionale	Titolo IV <b>L'Ordine giudiziario</b> Sezione I Ordinamento dei magistrati	<i>Identico.</i>
<b>Articolo 104</b>		
	<i>[Art. 3]</i>	<i>[Art. 2]</i>
La magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere.	<b>L'ordine giudiziario è costituito dalla magistratura giudicante e dalla magistratura requirente</b> ed è autonomo e indipendente da ogni potere.	La magistratura è <b>costituita dalla magistratura giudicante e dalla magistratura requirente e rappresenta</b> un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere.
Il Consiglio superiore della magistratura è presieduto dal Presidente della Repubblica.	Il Consiglio superiore della magistratura <b>giudicante</b> è presieduto dal Presidente della Repubblica. <b>Ne fa parte di diritto il Primo presidente della Corte di cassazione.</b>	Il Consiglio superiore della magistratura <b>giudicante</b> è <b>composto di ventuno membri</b> ed è presieduto dal <b>Primo presidente della Corte di cassazione.</b>
Ne fanno parte di diritto il primo Presidente e il Procuratore generale della Corte di cassazione.	<b>Soppresso [v. secondo periodo del secondo comma]</b>	<b>Soppresso.</b>
Gli altri componenti sono eletti per due terzi da tutti i magistrati ordinari tra gli appartenenti alle varie categorie, e per un terzo dal Parlamento in seduta comune tra professori ordinari di università in materie giuridiche ed avvocati dopo quindici anni di esercizio.	Gli altri componenti sono <b>scelti per la metà tra i giudici ordinari con le modalità stabilite dalla legge e, per l'altra metà,</b> dal Parlamento in seduta comune tra i professori ordinari di università in materie giuridiche e gli avvocati dopo quindici anni di esercizio. Durano	Gli altri componenti sono <b>nominati per un quarto dal Presidente della Repubblica e per un quarto</b> dal Parlamento in seduta comune tra professori ordinari di università in materie giuridiche ed avvocati dopo quindici anni di esercizio, <b>e per metà da tutti i giudici</b>

	in carica quattro anni e non sono immediatamente rieleggibili.	<b>ordinari</b> tra gli appartenenti alle varie categorie.
Il Consiglio elegge un vice presidente fra i componenti designati dal Parlamento.	<i>Identico.</i>	Il Consiglio elegge un vice presidente fra i componenti designati dal Parlamento <b>e dal Presidente della Repubblica.</b>
I membri elettivi del Consiglio durano in carica quattro anni e non sono immediatamente rieleggibili.	<b>Soppresso [v. secondo periodo del terzo comma]</b>	I membri elettivi <b>e di nomina presidenziale</b> del Consiglio durano in carica quattro anni e non sono immediatamente rieleggibili.
Non possono, finché sono in carica, essere iscritti, negli albi professionali, né far parte del Parlamento o di un Consiglio regionale.	Non possono, finché sono in carica, essere iscritti, negli albi professionali, né far parte del Parlamento o di un Consiglio regionale o provinciale o comunale ovvero di un ente di diritto pubblico.	<b>Alla scadenza del termine i membri elettivi e di nomina presidenziale cessano dalla carica e dall'esercizio delle funzioni.</b> Non possono, finché sono in carica, essere iscritti agli albi professionali, né far parte del Parlamento o di un Consiglio regionale <b>o provinciale o comunale ovvero di un ente di diritto pubblico.</b>

***Le modifiche al sistema elettorale e all'organizzazione del CSM introdotte dalla legge n. 71 del 2022***

Nella XVIII legislatura il Parlamento ha approvato la [legge n. 71 del 2022](#), il cui Capo IV, composto dagli articoli da 21 a 37, contiene disposizioni immediatamente precettive sulla **costituzione e sul funzionamento del CSM**. Si tratta di un intervento organico che incide sulla composizione ed organizzazione, sulle attribuzioni e sul funzionamento del CSM, sul sistema elettorale per la nomina dei componenti togati nonché sulla sul loro ricollocamento al termine del mandato.

In particolare, con riguardo al **nuovo sistema per eleggere i 20** componenti togati del CSM, si individua una **nuova articolazione dei collegi elettorali**, così delineata:

- un **collegio unico nazionale** per 2 componenti che esercitano **funzioni di legittimità** in Cassazione e relativa Procura Generale, maggioritario, in cui vengono eletti i due candidati più votati;

- **2 collegi territoriali** binominali maggioritari per 5 magistrati che esercitano funzioni requirenti, in ciascuno dei quali vengono eletti i 2 candidati più votati nonché il "miglior terzo" per percentuale di voti presi sul totale degli aventi diritto al voto;

- **4 collegi territoriali** binominali maggioritari per l'elezione di 8 magistrati con funzioni di merito, o destinati all'ufficio del massimario della Cassazione, in ciascuno dei quali vengono eletti i due candidati più votati;

- un **collegio unico nazionale, virtuale**, in cui vengono eletti 5 magistrati con funzioni di merito, o destinati all'ufficio del massimario della Cassazione, **con ripartizione proporzionale dei seggi**.

La **composizione dei collegi territoriali** - formati in modo tale da essere composti, tendenzialmente, dal medesimo numero di elettori – è effettuata con decreto del Ministro della giustizia, sentito il CSM, rispettando il criterio della continuità territoriale tra i distretti di corte d'appello inclusi nei singoli collegi.

Specifiche disposizioni concernono la convocazione delle elezioni, la costituzione degli uffici elettorali e la verifica delle candidature. In particolare, **per la presentazione delle candidature non è richiesta alcuna sottoscrizione** ed essa può avvenire anche con modalità telematiche. Inoltre, le candidature devono essere espresse in un numero non inferiore a 6 per ciascun collegio, nonché rispecchiare la rappresentanza paritaria tra generi. Viene quindi introdotto un meccanismo di **integrazione delle candidature** quando le stesse sono in numero inferiore a sei oppure non è rispettato il rapporto tra i generi, che consiste **nell'estrazione a sorte delle candidature mancanti** tra tutti i magistrati che sono eleggibili e che non abbiano previamente manifestato la loro indisponibilità alla candidatura.

Nei collegi territoriali per i magistrati giudicanti di merito è inoltre previsto che **le candidature possano essere individuali ovvero collegate con quelle di altri**: per l'ipotesi di candidature collegate si specifica che ciascun candidato non può appartenere a più di un gruppo e che il collegamento opera soltanto ove intercorra tra tutti i candidati del medesimo gruppo (reciprocità) e se è garantita - all'interno del gruppo - la rappresentanza di genere. La scelta concernente la **dichiarazione di collegamento** non rileva ai fini dell'assegnazione degli 8 seggi dei collegi territoriali maggioritari, ma rileva ai fini dell'accesso al riparto proporzionale, su base nazionale, dei **5 seggi assegnati nel collegio unico nazionale**.

Ulteriori disposizioni concernono la disciplina del ricollocamento in ruolo dei componenti togati del CSM alla cessazione dell'incarico, nonché lo svolgimento delle prime elezioni del CSM che si terranno dopo l'entrata in vigore della riforma.

**Modifiche all'articolo 105 della Costituzione**  
**(Art. 4 degli AA.C. 23, 434 e 824 - Art. 3 dell'A.C. 806)**

Tutte le proposte intervengono sull'articolo 105 Cost., attribuendo al **Consiglio superiore della magistratura giudicante**, con riferimento ai giudici, tutte le funzioni attualmente attribuite al Consiglio superiore della magistratura.

Si tratta di **funzioni relative alla carriera dei magistrati** e, in particolare, **assunzioni, assegnazioni, trasferimenti e promozioni, nonché i provvedimenti disciplinari**.

Le proposte C. 23, C. 434 e C. 824 specificano altresì che ulteriori competenze del Consiglio superiore della magistratura giudicante possono essere attribuite **solo con legge costituzionale**.

Costituzione	AA.C. 23-434-824	A.C. 806
<b>Costituzione</b>		
<b>PARTE II - Ordinamento della Repubblica</b>		
Titolo IV La magistratura Sezione I Ordinamento giurisdizionale	Titolo IV <b>L'Ordine giudiziario</b> Sezione I Ordinamento <b>dei magistrati</b>	<i>Identico.</i>
<b>Articolo 105</b>		
	<i>[Art. 4]</i>	<i>[Art. 3]</i>
Spettano al Consiglio superiore della magistratura, secondo le norme dell'ordinamento giudiziario, le assunzioni, le assegnazioni ed i trasferimenti, le promozioni e i provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati.	Spettano al Consiglio superiore della magistratura <b>giudicante</b> , secondo le norme dell'ordinamento giudiziario, le assunzioni, le assegnazioni, i trasferimenti, le promozioni e i provvedimenti disciplinari nei riguardi dei <b>giudici</b> . <b>Altre competenze possono essere attribuite solo con legge costituzionale.</b>	Spettano al Consiglio superiore della magistratura <b>giudicante</b> , secondo le norme dell'ordinamento giudiziario, le assunzioni, le assegnazioni ed i trasferimenti, le promozioni e i provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati <b>giudicanti</b> .

Nell'attuale assetto normativo, l'art. 10 della L. 195/1958, che enumera le attribuzioni del CSM, stabilisce una norma di chiusura in base alla quale il Consiglio superiore delibera su ogni altra materia ad esso attribuita dalla legge (terzo comma).

Tra le funzioni attribuite dalla L. 195/1958, si ricordano:

- le proposte al Ministro della giustizia sulle modificazioni delle circoscrizioni giudiziarie e su tutte le materie riguardanti l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia (art. 10, secondo comma);

- i pareri al Ministro sui disegni di legge concernenti l'ordinamento giudiziario, l'amministrazione della giustizia e su ogni altro oggetto comunque attinente alle predette materie (art. 10, secondo comma);
- la formazione delle tabelle degli uffici giudiziari (art. 10-*bis*);
- funzioni relative alle elezioni dei componenti "togati" (artt. 18 e 21 ss.);
- la verifica dei titoli di ammissione dei componenti "togati" e la decisione sui relativi reclami (art. 20, primo comma, n. 1);
- la verifica sui requisiti di eleggibilità dei componenti designati dal Parlamento e la comunicazione ai Presidenti delle Camere dell'eventuale mancanza degli stessi (art. 20, primo comma, n. 2);
- la facoltà di disciplinare con regolamento interno il proprio funzionamento (art. 20, primo comma, n. 7)

## Introduzione dell'articolo 105-bis della Costituzione (Art. 5 degli AA.C. 23, 434 e 824 - Art. 4 dell'A.C. 806)

Tutte le proposte (art. 5 degli AA.C. 23, 434 e 824 - Art. 4 dell'A.C. 806) introducono il **nuovo articolo 105-bis** della Costituzione che detta la disciplina del **Consiglio superiore della magistratura requirente**.

In analogia con quanto previsto per il Consiglio superiore della magistratura giudicante, le proposte C. 23 e C. 434 e C. 824 attribuiscono la presidenza al Presidente della Repubblica mentre la C. 806 la attribuisce al Procuratore generale presso la Corte di cassazione.

Anche con riguardo alla **composizione del Consiglio superiore della magistratura requirente**, le proposte prevedono che il **rapporto tra il numero dei membri "togati" ed il numero membri "laici" è di parità**, in luogo dell'attuale 2/3 di membri togati ed 1/3 di membri laici.

Le proposte C. 23 e C. 434 e C. 824 prevedono che i membri "togati" siano scelti **tra i pubblici ministeri ordinari** con le modalità stabilite dalla legge e confermano l'elezione dei membri "laici" da parte del Parlamento in seduta comune tra professori ordinari di università in materie giuridiche ed avvocati dopo 15 anni di esercizio.

La proposta C. 806 invece prevede che:

- i **componenti "laici"** siano nominati per **metà** (dunque un quarto del totale dei membri non di diritto) dal Presidente della Repubblica e per metà (un quarto del totale dei membri non di diritto) dal Parlamento in seduta comune tra professori ordinari di università in materie giuridiche ed avvocati dopo quindici anni di esercizio;
- i componenti "togati" siano nominati da tutti i pubblici ministeri ordinari tra gli appartenenti alle varie categorie. *Si valuti l'opportunità di specificare se i componenti togati siano eletti dagli appartenenti alle diverse categorie di pubblici ministeri.*

Anche per il Consiglio superiore della magistratura requirente le proposte confermano:

- la durata in carica di 4 anni dei membri non di diritto;
- la **non immediata rieleggibilità**;
- l'elezione di un vice presidente da parte del Consiglio fra i membri "laici";
- l'**incompatibilità** con l'iscrizione ad albi professionali e con le cariche di parlamentare e consigliere regionale, che è tuttavia estesa anche alle cariche di consigliere provinciale e comunale.

La sola proposta C. 806 prevede espressamente il divieto di *prorogatio* dell'organo, specificando che alla scadenza del termine i membri elettivi e di nomina presidenziale cessano dalla carica e dall'esercizio delle funzioni.

Costituzione		AA.C. 23-434-824	A.C. 806
<b>Costituzione</b>			
<b>PARTE II - Ordinamento della Repubblica</b>			
Titolo IV La magistratura Sezione I Ordinamento giurisdizionale	Titolo IV <b>L'Ordine giudiziario</b> Sezione I Ordinamento dei magistrati	<i>Identico.</i>	
<b>Articolo 105-bis</b>			
	<i>[Art. 5]</i>	<i>[Art. 4]</i>	
	<p>Il Consiglio superiore della magistratura requirente è presieduto dal Presidente della Repubblica. Ne fa parte di diritto il Procuratore generale della Corte di cassazione. Gli altri componenti sono scelti per metà tra i pubblici ministeri ordinari con le modalità stabilite dalla legge e, per l'altra metà, dal Parlamento in seduta comune tra i professori ordinari di università in materie giuridiche e gli avvocati dopo quindici anni di esercizio. Durano in carica quattro anni e non sono immediatamente rieleggibili. Non possono, finché sono in carica, essere iscritti agli albi professionali, né far parte del Parlamento o di un Consiglio regionale o provinciale o comunale ovvero di un ente di diritto pubblico. Il Consiglio elegge un vice presidente fra i componenti designati dal Parlamento.</p>	<p>Il Consiglio superiore della magistratura requirente è composto di ventuno membri ed è presieduto dal Procuratore generale della Corte di cassazione. Gli altri componenti sono nominati per un quarto dal Presidente della Repubblica e per un quarto dal Parlamento in seduta comune tra professori ordinari di università in materie giuridiche ed avvocati dopo quindici anni di esercizio, e per metà da tutti i pubblici ministeri tra gli appartenenti alle varie categorie.</p> <p>Il Consiglio elegge un vicepresidente fra i componenti designati dal Parlamento e dal Presidente della Repubblica.</p> <p>I membri elettivi e di nomina presidenziale durano in carica quattro anni e non sono immediatamente rieleggibili.</p> <p>Alla scadenza del termine i membri elettivi e di nomina presidenziale cessano dalla carica e dall'esercizio delle funzioni.</p>	

		<p><b>Non possono, finché sono in carica, essere iscritti agli albi professionali, né far parte del Parlamento o di un Consiglio regionale o provinciale o comunale ovvero di un ente di diritto pubblico.</b></p>
--	--	--

Si ricorda che la costituzione e le funzioni del **pubblico ministero** sono disciplinate, in primo luogo, dal titolo terzo del Regio Decreto 12/1941 (*Ordinamento giudiziario*).

Le funzioni del PM sono esercitate dal procuratore generale presso la corte di cassazione, dai procuratori generali presso le corti d'appello e dai procuratori della Repubblica presso i tribunali (art. 70, comma 1, OG).

In via generale, il PM "veglierà alla osservanza delle leggi, alla pronta e regolare amministrazione della giustizia, alla tutela dei diritti dello Stato, delle persone giuridiche e degli incapaci" (art. 73, primo comma, OG).

In materia penale, il PM inizia ed esercita l'azione penale e un suo rappresentante interviene a tutte le udienze penali delle corti e dei tribunali ordinari (art. 74, primo e secondo comma OG; art. 50 c.p.p.); dirige le indagini e dispone direttamente della polizia giudiziaria (art. 327 c.p.p.); compie personalmente ogni attività di indagine, salva la facoltà di delega alla polizia giudiziaria (art. 370 c.p.p.); richiede al giudice l'applicazione delle misure cautelari previste dal Libro IV c.p.p.; cura l'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali (art. 655 c.p.p.).

In materia civile, il PM esercita l'azione civile ed interviene nei processi civili nei casi stabiliti dalla legge (art. 75, primo comma, OG; artt. 69-70 c.p.c.). In particolare, il PM interviene nelle cause matrimoniali, in quelle riguardanti lo stato e la capacità delle persone e in ogni altra causa in cui ravvisi un pubblico interesse.

Quanto all'organizzazione degli uffici del PM, essa è disciplinata dal D.Lgs. 106/2006. In particolare, il procuratore della Repubblica è titolare esclusivo dell'azione penale e la esercita personalmente o mediante assegnazione a uno o più magistrati dell'ufficio e ne assicura il corretto, puntuale e uniforme esercizio; determina i criteri ai quali i magistrati dell'ufficio devono attenersi nell'impiego della polizia giudiziaria, nell'utilizzo delle risorse finanziarie e tecnologiche e nell'impostazione delle indagini; tiene in via esclusiva ed impersonale i rapporti con gli organi di informazione. Inoltre, i procuratori generali presso le corti d'appello acquisiscono dati e notizie per verificare il corretto ed uniforme esercizio dell'azione penale, nonché il rispetto delle disposizioni sull'iscrizione delle notizie di reato e delle norme sul giusto processo e il puntuale esercizio dei poteri di direzione, organizzazione e controllo dei procuratori della Repubblica.

Si ricorda peraltro che, nella sentenza n. 37 del 2000, la Corte costituzionale ha rilevato che 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». Nell'attuale testo della Costituzione una posizione di indipendenza dei pubblici ministeri - parzialmente diversa da quella dei giudici - è desumibile dall'art. 107, quarto comma, secondo il quale «il pubblico ministero gode delle garanzie

stabilite nei suoi riguardi dalle norme sull'ordinamento giudiziario»; per i giudici vale invece il principio della soggezione unicamente alla legge sancito dall'art. 101, secondo comma.

**Introduzione dell'articolo 105-ter della Costituzione  
(Art. 6 degli AA.C. 23, 434 e 824 - Art. 4 dell'A.C. 806)**

Analogamente a quanto previsto in relazione alle funzioni del Consiglio della magistratura giudicante, le proposte (art. 6 degli AA.C. 23, 434 e 824 - Art. 4 dell'A.C. 806) introducono il nuovo art. **105-ter** Cost., attribuendo le medesime funzioni al Consiglio superiore della magistratura requirente.

Anche in tal caso le proposte AA.C. 23, 434 e 824 specificano che ulteriori competenze possono essere attribuite solo con legge costituzionale.

Costituzione	AA.C. 23-434-824	A.C. 806
<b>Costituzione</b>		
<b>PARTE II - Ordinamento della Repubblica</b>		
Titolo IV La magistratura Sezione I Ordinamento giurisdizionale	Titolo IV <b>L'Ordine giudiziario</b> Sezione I Ordinamento <b>dei</b> <b>magistrati</b>	<i>Identico.</i>
<b>Articolo 105-ter</b>		
	<i>[Art. 6]</i>	<i>[Art. 4]</i>
	Spettano al Consiglio superiore della magistratura requirente, secondo le norme dell'ordinamento giudiziario, le assunzioni, le assegnazioni, i trasferimenti, le promozioni e i provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati requirenti. Altre competenze possono essere attribuite solo con legge costituzionale.	Spettano al Consiglio superiore della magistratura requirente, secondo le norme dell'ordinamento giudiziario, le assunzioni, le assegnazioni ed i trasferimenti, le promozioni e i provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati requirenti.

## Modifiche all'articolo 106 della Costituzione (Art. 7 degli AA.C. 23, 434 e 824 - Art. 5 dell'A.C. 806)

Tutte le proposte (Art. 7 degli AA.C. 23, 434 e 824 - Art. 5 dell'A.C. 806) intervengono sul primo comma dell'articolo 106 Cost., specificando che le nomine dei magistrati giudicanti e requirenti hanno luogo per **concorsi separati**.

Le proposte AA.C. 23, 434 e 824 sostituiscono altresì il terzo comma dell'articolo 106 Cost. che attualmente prevede la facoltà del Consiglio superiore della magistratura di chiamare 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.

Il nuovo comma terzo dell'art. 106 Cost. sottrae tale facoltà al CSM e demanda alla legge la possibilità di prevedere la nomina di avvocati e di professori ordinari di materie giuridiche non più solo per la Cassazione ma a tutti i livelli della **magistratura giudicante**. *Si valuti l'opportunità di specificare nella disposizione costituzionale a chi spetti la nomina di avvocati e di professori ordinari di materie giuridiche.*

La nomina di professori universitari e avvocati a consiglieri di cassazione in attuazione dell'art. 106, terzo comma, Cost. è disciplinata dalla L. 303/1998.

I professori ordinari di università in materie giuridiche e gli avvocati con almeno quindici anni di esercizio sono chiamati all'ufficio di consigliere di cassazione in numero non superiore a un decimo dei posti previsti nell'organico complessivo della Corte. Entro tale limite è riservato alle nomine ex art. 106, terzo comma, Cost. un quarto dei posti messi a concorso dal CSM (art. 1, primo comma).

La nomina è conferita con DPR, su designazione del CSM (art. 1, secondo comma), e i magistrati in tal modo nominati possono essere destinati esclusivamente alle funzioni giudicanti nell'ambito della Corte di cassazione (art. 4).

Costituzione	AA.C. 23-434-824	A.C. 806
<b>Costituzione</b>		
<b>PARTE II - Ordinamento della Repubblica</b>		
Titolo IV La magistratura Sezione I Ordinamento giurisdizionale	Titolo IV <b>L'Ordine giudiziario</b> Sezione I Ordinamento <b>dei magistrati</b>	<i>Identico.</i>
<b>Articolo 106</b>		
	<i>[Art. 7]</i>	<i>[Art. 5]</i>
Le nomine dei magistrati hanno luogo per concorso.	Le nomine dei magistrati <b>giudicanti e requirenti</b> hanno luogo per <b>concorsi separati</b> .	Le nomine dei magistrati <b>giudicanti e requirenti</b> hanno luogo per <b>concorsi separati</b> .

La legge sull'ordinamento giudiziario può ammettere la nomina, anche elettiva, di magistrati onorari per tutte le funzioni attribuite a giudici singoli.	<i>Identico.</i>	<i>Identico.</i>
Su designazione del Consiglio superiore della magistratura 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.	<b>La legge può prevedere la nomina di avvocati e di professori ordinari universitari di materie giuridiche a tutti i livelli della magistratura giudicante.</b>	<i>Identico.</i>

## **Modifiche all'articolo 107 della Costituzione (Art. 8 degli AA.C. 23, 434 e 824 - Art. 6 dell'A.C. 806)**

Tutte le proposte modificano l'articolo 107, primo comma, Cost., che sancisce il principio di **inamovibilità dei magistrati**, giudicanti e inquirenti.

L'inamovibilità consiste nella necessità che i provvedimenti di dispensa o sospensione dal servizio, ovvero di destinazione ad altre sedi o funzioni, siano assunti dal CSM a conclusione di **procedimenti garantiti** (per i motivi e con le garanzie di difesa stabilite dall'ordinamento giudiziario) **ovvero consensuali** (con il consenso del magistrato interessato).

Il principio è attuato dal legislatore con l'articolo 2 del R.D.Lgs. 31 maggio 1946, n. 511 (*Guarentigie della magistratura*) in base al quale i magistrati non possono essere trasferiti ad altra **sede** o destinati ad altre **funzioni**, se non col loro consenso.

Essi tuttavia possono, anche senza il loro consenso, essere trasferiti ad altra sede o destinati ad altre funzioni, previo parere del CSM, quando si trovino in una situazione di incompatibilità o quando, per qualsiasi causa indipendente da loro colpa, non possono, nella sede occupata, svolgere le proprie funzioni con piena indipendenza e imparzialità. Il parere del Consiglio superiore è vincolante quando si tratta di magistrati giudicanti.

Le modifiche appaiono volte a **coordinare** il primo comma dell'articolo 107 con la separazione del CSM nei due organi previsti dalle proposte in esame (articolo 104 Cost. come riformulato e nuovo art. 105-bis Cost.).

Il primo comma, secondo periodo, dell'art. 107 prevede che i magistrati non possono essere dispensati o sospesi dal servizio né destinati ad altre sedi o funzioni se non in seguito a decisione del Consiglio superiore della magistratura, adottata o per i motivi e con le garanzie di difesa stabilite dall'ordinamento giudiziario o con il loro consenso.

Il riferimento al CSM viene sostituito dall'articolo in esame con il riferimento ai Consigli superiori della magistratura giudicante e requirente.

Le proposte C. 23, C. 434 e C. 824 provvedono altresì all'abrogazione del terzo comma dell'articolo 107 Cost. secondo il quale i magistrati si distinguono tra di loro soltanto per diversità di funzioni. La modifica appare consequenziale rispetto alla separazione formale dell'ordine giudiziario nelle due categorie della magistratura giudicante e della magistratura requirente.

Costituzione		AA.C. 23-434-824	A.C. 806
<b>Costituzione</b>			
<b>PARTE II - Ordinamento della Repubblica</b>			
Titolo IV La magistratura Sezione I Ordinamento giurisdizionale	Titolo IV <b>L'Ordine giudiziario</b> Sezione I Ordinamento <b>dei magistrati</b>	<i>Identico.</i>	
<b>Articolo 107</b>			
	<i>[Art. 8]</i>	<i>[Art. 6]</i>	
I magistrati sono inamovibili. Non possono essere dispensati o sospesi dal servizio né destinati ad altre sedi o funzioni se non in seguito a decisione del Consiglio superiore della magistratura, adottata o per i motivi e con le garanzie di difesa stabilite dall'ordinamento giudiziario o con il loro consenso.	I magistrati <b>giudicanti e requirenti</b> sono inamovibili. Non possono essere dispensati o sospesi dal servizio né destinati ad altre sedi o funzioni se non in seguito a decisione <b>rispettivamente</b> del Consiglio superiore della magistratura <b>giudicante o del Consiglio della magistratura requirente</b> , adottata o per i motivi e con le garanzie di difesa stabilite dall'ordinamento giudiziario o con il loro consenso.	I magistrati <b>giudicanti e requirenti</b> sono inamovibili. Non possono essere dispensati o sospesi dal servizio né destinati ad altre sedi o funzioni se non in seguito a decisione <b>rispettivamente</b> del Consiglio superiore della magistratura <b>giudicante o del Consiglio della magistratura requirente</b> , adottata o per i motivi e con le garanzie di difesa stabilite dall'ordinamento giudiziario o con il loro consenso.	
Il Ministro della giustizia ha facoltà di promuovere l'azione disciplinare.	<i>Identico.</i>	<i>Identico.</i>	
I magistrati si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni.	<b>Soppresso.</b>	<i>Identico.</i>	
Il Pubblico ministero gode delle garanzie stabilite nei suoi riguardi dalle norme sull'ordinamento giudiziari	<i>Identico.</i>	<i>Identico.</i>	

## Modifiche all'articolo 110 della Costituzione (Art. 9 degli AA.C. 23, 434 e 824 - Art. 7 dell'A.C. 806)

Tutte le proposte (Art. 9 degli AA.C. 23, 434 e 824 - Art. 7 dell'A.C. 806) modificano l'articolo 110 della Costituzione, relativo alle competenze del Ministro della giustizia. L'unica modifica appare **di mero coordinamento** in quanto sostituisce il riferimento all'attuale CSM con quello ai due Consigli superiori della magistratura giudicante e requirente istituiti dal disegno di legge in esame.

Costituzione	AA.C. 23-434-824	A.C. 806
<b>Costituzione</b>		
<b>PARTE II - Ordinamento della Repubblica</b>		
Titolo IV La magistratura Sezione I Ordinamento giurisdizionale	Titolo IV <b>L'Ordine giudiziario</b> Sezione I Ordinamento <b>dei magistrati</b>	<i>Identico.</i>
<b>Articolo 110</b>		
	<i>[Art. 9]</i>	<i>[Art. 7]</i>
Ferme le competenze del Consiglio superiore della magistratura, spettano al Ministro della giustizia l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia.	Ferme le competenze del Consiglio superiore della magistratura <b>giudicante e del Consiglio superiore della magistratura requirente</b> , spettano al Ministro della giustizia l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia.	Ferme le competenze del Consiglio superiore della magistratura <b>giudicante e del Consiglio superiore della magistratura requirente</b> , spettano al Ministro della giustizia l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia.

Le funzioni di vigilanza e sorveglianza del Ministro della giustizia sono attualmente disciplinate a livello di legislazione ordinaria.

La legge n. 1311/1962 ha istituito l'ispettorato generale presso il Ministero di grazia e giustizia, posto alla diretta dipendenza del Ministro.

Il capo dell'ispettorato generale dispone, in conformità delle direttive impartite dal Ministro, di norma ogni triennio, le ispezioni in tutti gli uffici giudiziari allo scopo di accertare se i servizi procedono secondo le leggi, i regolamenti e le istruzioni vigenti. Il Ministro può in ogni tempo, quando lo ritenga opportuno, disporre ispezioni negli uffici giudiziari. Il Ministro può altresì disporre ispezioni parziali negli uffici giudiziari, al fine di accertare la produttività degli stessi nonché l'entità e la tempestività del lavoro di singoli magistrati (ccdd. verifiche ispettive, previste dall'art. 7).

Il Ministro può avvalersi dell'ispettorato generale per l'esecuzione di inchieste sul personale appartenente all'ordine giudiziario e su qualsiasi altra categoria di personale dipendente dal Ministero (ccdd. inchieste amministrative, previste dall'art. 12).

L'art. 56 del D.P.R. n. 916/1958, recante attuazione della L. n. 195/1958 sul CSM, prevede che per l'esercizio dell'azione disciplinare, per l'organizzazione del funzionamento dei servizi relativi alla giustizia, nonché per l'esercizio di ogni altra attribuzione riservatagli dalla legge, il Ministro esercita la sorveglianza su tutti gli uffici giudiziari e può richiedere ai capi di corte informazioni sul conto di singoli magistrati.

L'art. 15 del D.Lgs. n. 25/2006 dispone infine che i consigli giudiziari, istituiti presso ogni corte di appello e composti da magistrati, esercitano la vigilanza sull'andamento degli uffici giudiziari del distretto e, qualora rilevino l'esistenza di disfunzioni nell'andamento di un ufficio, le segnalano al Ministro della giustizia.

## Modifiche all'articolo 112 della Costituzione (Art. 10 degli AA.C. 23, 434 e 824)

Le proposte C. 23, 434 e 824 modificano l'art. 112 della Costituzione, che sancisce il principio **dell'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale**.

Costituzione	AA.C. 23-434-824	A.C. 806
<b>Costituzione</b>		
<b>PARTE II - Ordinamento della Repubblica</b>		
Titolo IV La magistratura Sezione II Norme sulla giurisdizione	Titolo IV <b>L'Ordine giudiziario</b> Sezione II Norme <b>per la</b> giurisdizione	<i>Identico.</i>
<b>Articolo 112</b>		
	<i>[Art. 10]</i>	
Il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale.	Il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale <b>nei casi e nei modi previsti dalla legge.</b>	<i>Identico.</i>

La modifica introdotta consiste nella **attribuzione alla legge** della determinazione dei casi e dei modi **per l'esercizio obbligatorio** dell'azione penale.

### ***I criteri di priorità per la trattazione delle notizie di reato e per l'esercizio dell'azione penale nella riforma del processo penale***

Si ricorda che, tra gli interventi più significativi della **riforma del processo penale**, di cui alla **legge n. 134 del 2022** vi è l'introduzione dei "criteri di priorità per la trattazione delle notizie di reato e per l'esercizio dell'azione penale" (art. 1, comma 9). Attraverso la previsione di tali criteri non si esclude la trattazione di alcuni reati, ma si regolano solo i tempi di esercizio dell'azione penale. L'articolo 1, comma 9, lettera i) della legge delega, nell'indicare i principi e i criteri direttivi a cui il legislatore delegato deve attenersi, dispone che «gli uffici del pubblico ministero per garantire l'efficace uniforme esercizio dell'azione penale, nell'ambito dei criteri generali indicati dal Parlamento con legge, individuino criteri di priorità trasparenti e determinati, da indicare nei progetti organizzativi delle procure della Repubblica al fine di selezionare le notizie di reato da trattare con precedenza rispetto alle altre tenendo conto anche del numero degli affari da trattare e l'utilizzo efficiente delle risorse disponibili [e che] la procedura di approvazione dei progetti organizzativi delle procure della Repubblica [venga allineata] a quella delle tabelle degli uffici giudicanti.» Il procedimento per l'individuazione di siffatti criteri prevede il combinarsi di fonti e criteri diversi; sono stati sostanzialmente e parzialmente riprodotti dei modelli già attuati da alcune procure che, in considerazione delle risorse disponibili e dei fini da perseguire, hanno da qualche tempo introdotto, attraverso apposite circolari, dei criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale. Il procedimento che si

delinea dalla lettura della legge delega prende le mosse da una **legge approvata dal Parlamento che individua i criteri generali**, prosegue con la predisposizione, da parte dei singoli uffici inquirenti, degli specifici criteri di priorità da individuarsi entro tale cornice legislativa, tenendo conto delle condizioni organizzative dei singoli uffici e delle risorse umane e materiali disponibili, e si conclude con il controllo e l'approvazione dei documenti organizzativi da parte del Consiglio Superiore della Magistratura.

La delega è stata quindi attuata mediante due distinti provvedimenti. Il legislatore è intervenuto, innanzitutto, in sede di riforma dell'ordinamento giudiziario, riscrivendo, attraverso **l'art. 13 della l. n. 71 del 2022**, i commi 6 e 7 dell'art. 1 del d.lgs. 20 febbraio 2006, n. 106, in materia di riorganizzazione dell'ufficio del pubblico ministero. La novella individua nello strumento del progetto organizzativo la sede in cui il procuratore della Repubblica definisce i criteri di priorità. Per un verso, il procuratore della Repubblica deve fissare i «criteri di priorità finalizzati a selezionare le notizie di reato da trattare con precedenza rispetto alle altre». La loro definizione deve essere operata «nell'ambito dei criteri generali indicati dal Parlamento con legge, tenendo conto del numero degli affari da trattare, della specifica realtà criminale e territoriale e dell'utilizzo efficiente delle risorse tecnologiche, umane e finanziarie disponibili». Per altro verso, sulla scorta di tali criteri, è tenuto a determinare «le misure organizzative finalizzate a garantire l'efficace e uniforme esercizio dell'azione penale, tenendo conto dei criteri di priorità». La procedura di approvazione del progetto, da rinnovarsi ogni quadriennio, prevede che vadano sentiti il dirigente dell'ufficio giudicante corrispondente e il presidente del consiglio dell'ordine degli avvocati e che il consiglio giudiziario dia il proprio parere. Il legislatore è poi intervenuto inserendo, nelle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale – dove già risultano allocati i criteri di priorità nella trattazione dei processi (art. 132-bis disp. att.)<sup>164</sup> –, l'art. 3-bis recante la rubrica «Priorità nella trattazione delle notizie di reato e nell'esercizio dell'azione penale» e con cui si stabilisce che «Nella trattazione delle notizie di reato e nell'esercizio dell'azione penale il pubblico ministero si conforma ai criteri di priorità contenuti nel progetto organizzativo dell'ufficio». È stato inoltre inserito, sempre nelle disposizioni attuative, l'art. 127-bis – rubricato «Avocazione e criteri di priorità» – il quale prevede che «nel disporre l'avocazione delle notizie di reato nei casi previsti dagli articoli 412 e 421-bis, comma 2, del codice, il procuratore generale presso la corte d'appello tiene conto dei criteri di priorità contenuti nel progetto organizzativo dell'ufficio della procura della Repubblica che ha iscritto la notizia di reato». Ciascun pubblico ministero, quindi, dovrà attenersi alle regole previste nel progetto organizzativo dell'Ufficio, al fine di individuare quali siano le notizie di reato iscritte a cui dare la precedenza.

Secondo quanto sottolineato nella [Relazione n. 2/2023](#), a cura dell'Ufficio del Massimario della Corte di Cassazione sulla riforma del processo penale «L'individuazione di siffatti criteri potrebbe porre il dubbio pregiudiziale della loro compatibilità con il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale di cui all'art. 112 Cost., posto che non vengono disciplinati solo i criteri in ordine alla gestione delle indagini, ma vengono individuati anche i criteri di priorità nell'esercizio dell'azione. Siffatta astratta previsione può, però, giustificarsi ove si considerino, sul piano pratico, la scarsità delle risorse, il numero ingente di indagini astrattamente esperibili, la differente gravità, il diverso impatto sociale dei singoli reati e la necessità di assicurare uguaglianza, imparzialità, efficienza e velocità nell'amministrazione della giustizia, in ossequio ai principi di buon andamento e imparzialità dell'azione giudiziaria desumibili dall'art. 97, comma 1, Cost.»

## Il dibattito in Assemblea Costituente sul Titolo IV della Costituzione

La Commissione per la Costituzione propose di intitolare il Titolo IV del progetto di Costituzione "La magistratura". Nel corso del dibattito che seguì in Assemblea costituente, vi fu chi come Persico e Romano criticò tale dicitura («*Magistratura non vuol dire altro che una congregazione di uomini, i quali si distinguono per alcune funzioni e, direi, anche per una loro veste esteriore: la toga e il tocco*»<sup>1</sup>) proponendo di sostituirla con "potere giudiziario". Chiamato ad esprimere il parere della Commissione sugli emendamenti proposti, Ruini affermò: «*Il termine proposto nel testo, e cioè "magistratura", corrisponde, con euritmia e con concretezza, agli altri che designano i vari titoli: Parlamento, Governo, ecc.; e mi sembra dia risalto e debba soddisfare i magistrati. [...] Dichiaro subito, relativamente alla proposta "Il potere giudiziario", che il Comitato sente profondamente ciò che significa la distinzione dei poteri come spirito di tutta la Costituzione. Ma un incasellamento preciso di norme in tal senso non è possibile; avremmo dovuto dire anche: "Il potere legislativo" e "Il potere esecutivo". Non è, per questa ragione, possibile accettare la proposta dizione. [...] Se si vuol mutare "Magistratura" preferiamo si adotti un altro termine "La giustizia", che è largo e solenne, e che è usato in altre Costituzioni, come la weimariana. E' un po' astratto, ma dà il senso alto della funzione, di cui si tratta nel titolo*». L'Assemblea – nonostante alla fine la Commissione avesse optato per l'espressione "La giustizia", anche per respingere le alternative "potere giudiziario" e "ordine giudiziario" – votò a favore dell'originaria intitolazione "La magistratura"<sup>2</sup>.

### **L'organo di autogoverno della magistratura e la sua composizione**

Il tema della creazione dell'organo di autogoverno e del conseguente ruolo nei confronti degli altri poteri dello Stato attribuito al Presidente della Repubblica in qualità di presidente del CSM è ampiamente presente nel dibattito in Assemblea costituente<sup>3</sup>. A coloro che sostenevano l'opportunità di attribuire la presidenza del Consiglio superiore della magistratura al Capo dello Stato, riproducendo un istituto già presente nella costituzione francese dell'epoca – (il Presidente della Repubblica «*darà maggior lustro a questo supremo organo del potere giudiziario e, riassumendo in sé la sovranità dello Stato, imprimerà al Consiglio superiore l'aspetto, non di un organo proprio ed esclusivo della magistratura, ma di un organo che presieda al potere giudiziario in nome di tutto il popolo italiano*»<sup>4</sup>), si opposero coloro che ritenevano questa funzione del Presidente della Repubblica incompatibile con la sua irresponsabilità<sup>5</sup> ovvero svilente del ruolo del Capo dello Stato («*tra le attribuzioni del CSM ci sono anche le assegnazioni ed i trasferimenti di sede. Credete di elevare il prestigio del*

---

<sup>1</sup> Cfr. intervento di Persico nella seduta dell'8 novembre 1947. Nella seduta pomeridiana dell'11 novembre 1947 Romano aggiunse che «La Magistratura è un complesso di organi e, quindi, la denominazione indica un concetto puramente astratto».

<sup>2</sup> Cfr. seduta pomeridiana del 20 novembre 1947.

<sup>3</sup> Per lo sviluppo di questi argomenti si vedano tra gli altri gli interventi di Leone (adunanza plenaria del 30 gennaio 1947), Bozzi (seduta pomeridiana del 6 novembre 1947) e Persico (seduta dell'8 novembre 1947).

<sup>4</sup> Cfr. Fausto Gullo nella seduta pomeridiana del 12 novembre 1947.

<sup>5</sup> Si veda l'intervento di Tito Oro Nobili nella seduta antimeridiana del 25 novembre 1947, nella quale egli illustrò il suo emendamento volto ad attribuire la presidenza del CSM al Primo presidente della Corte di cassazione.

*Presidente della Repubblica per questi atti, che vorrei definire di ordinaria amministrazione o quasi?»<sup>6</sup>).*

Una sintesi molto efficace delle valutazioni finali dell'Assemblea costituente è contenuta nelle parole del Presidente della Commissione per la Costituzione, Ruini, il quale dopo aver fatto notare che il tema dell'irresponsabilità avrebbe dovuto essere valutato anche quando l'Assemblea aveva attribuito al Capo dello Stato la presidenza del Consiglio supremo di difesa afferma: *«abbiamo considerato il Capo dello Stato come fuori d'ogni potere [...]; ma appunto perché egli è al vertice di tutto, interviene nel dare espressione agli atti più eminenti dei vari poteri: promulga le leggi, emana i provvedimenti del Governo di maggior rilievo; non poteva essere estraneo a quello che è comunemente designato per terzo potere. Ci è sembrato che dargli la presidenza del Consiglio superiore della magistratura risponda alle linee generali della Costituzione, mentre dà dignità e risalto al Consiglio Superiore della Magistratura. Quanto al timore che in questa funzione il Presidente della Repubblica esca dalla sua imparzialità e possa compromettersi personalmente, non dobbiamo dimenticare [...] che la funzione del Presidente della Repubblica è una funzione di arbitro, di moderatore, di equilibratore; o il Presidente della Repubblica ha il temperamento adatto, ed allora anche come presidente del Consiglio superiore della Magistratura, senza entrare in questioni particolari, saprà svolgere anche qui la sua alta funzione; o non ha quel temperamento, e gli urti avverranno anche negli altri compiti che gli spettano per la Costituzione».*

Anche il tema della prevalenza numerica dei togati sui c.d. laici fu ampiamente dibattuto in Assemblea costituente.

Il testo proposto all'Assemblea dalla Commissione per la Costituzione non assicurava la prevalenza nel Consiglio superiore della magistratura dei componenti magistrati: l'art. 97 del progetto prevedeva infatti che il CSM fosse composto per metà di membri togati e per l'altra metà di membri designati dal Parlamento; le vicepresidenze dovevano essere due ed anch'esse attribuite ad un togato (il Primo presidente della Corte di Cassazione) e ad un laico (individuato dal Parlamento); il presidente della Repubblica era posto al vertice dell'organo.

Nel corso del dibattito in Assemblea alcuni sostennero l'originaria formulazione dell'art. 97 e dunque la sostanziale parità tra togati e laici<sup>7</sup>; vi fu però anche chi sostenne come di un autentico autogoverno della magistratura si potesse parlare solo assicurando che il CSM fosse composto di soli magistrati<sup>8</sup>; a questi si contrapposero quanti, nella volontà di non chiudere la magistratura in se stessa, proposero una rappresentanza del potere legislativo che però non fosse numericamente tale da vanificare il concetto di autogoverno e indipendenza della magistratura<sup>9</sup>, peraltro con questo aderendo ad una specifica richiesta che era stata fatta all'Assemblea dall'Associazione nazionale magistrati. Prevalse, in particolare, la proposta di

<sup>6</sup> Cfr. Intervento di Macrelli nella seduta antimeridiana dell'11 novembre 1947.

<sup>7</sup> Si vedano gli interventi di Angelo Carboni (seduta pomeridiana del 7 novembre 1947), di Cappi (seduta dell'8 novembre 1947), di Salerno (seduta pomeridiana dell'11 novembre 1947), di Fausto Gullo (seduta pomeridiana del 12 novembre 1947).

<sup>8</sup> Questa era l'originaria intenzione di Calamandrei (si veda l'art. 17 del suo progetto originario). La tesi fu sostenuta negli interventi di Bozzi e Mastino (seduta pomeridiana del 6 novembre 1947), di Crispo (seduta antimeridiana del 7 novembre 1947), di Abozzi e Cortese (seduta antimeridiana del 12 novembre 1947), di Caccuri (seduta pomeridiana del 12 novembre 1947). Si vedano anche gli emendamenti presentati da Mastino, Romano e altri nella seduta antimeridiana del 25 novembre 1947.

<sup>9</sup> Si veda l'intervento di Vinciguerra (seduta pomeridiana del 7 novembre 1947). Vi fu anche chi, come Dominedò (seduta antimeridiana del 7 novembre 1947) affermò che *«a rigore basterebbe la presenza di un solo rappresentante del legislativo per allontanare il pericolo dell'hortus conclusus, superando il luogo comune di una casta separata e irresponsabile».*

Scalfaro di porre sotto la presidenza del Capo dello Stato due terzi di magistrati eletti dalla magistratura e un terzo di non magistrati eletti dal Parlamento<sup>10</sup>.

Vi fu anche chi sostenne come fosse sufficiente – come affermato dalla relazione di accompagnamento del disegno di riforma costituzionale in esame - che la prevalenza numerica dei togati fosse assicurata dalla presenza di membri di diritto provenienti dalla magistratura.

### ***Il reclutamento dei magistrati***

In Assemblea costituente, sin dai lavori della Commissione per la Costituzione, emergono la netta preferenza per il sistema di reclutamento concorsuale della magistratura e soprattutto le forti perplessità per il sistema elettivo, al più consentendo che la legge sull'ordinamento giudiziario potesse prevedere l'elezione dei giudici onorari, quelli destinati ad amministrare la giustizia così detta minore (all'epoca i conciliatori)<sup>11</sup>. L'art. 98 del Progetto di Costituzione, approvato dall'Adunanza plenaria della Commissione<sup>12</sup>, stabilisce la regola del concorso per i magistrati ordinari e attribuisce al Consiglio superiore la competenza sia a nominare magistrati onorari per le funzioni dei giudici singoli, senza prevedere la possibilità del reclutamento elettivo, sia a designare avvocati e professori ordinari di materie giuridiche all'ufficio di consigliere di Cassazione, senza menzionare il requisito dei «meriti insigni».

Il successivo dibattito in Assemblea sull'accesso in magistratura ordinaria tocca due temi: il reclutamento elettivo e le funzioni onorarie (oltre a quello dell'ammissione delle donne). Sul primo punto è ribadita la ferma contrarietà all'elezione quale metodo di reclutamento di tutti i magistrati, confermata dalla reiezione dell'emendamento secondo cui i magistrati sarebbero nominati «in base al risultato delle elezioni nei casi e secondo i modi stabiliti dalla legge»<sup>13</sup>. D'altra parte, sebbene riaffiorino dubbi, l'Assemblea finisce con l'approvare la norma che conserva la categoria dei magistrati onorari, limitandone la competenza alle cause di minor importanza (tale è il significato attribuito, nel corso del dibattito, al riferimento alle funzioni dei giudici singoli) e aggiungendo la previsione dell'eventuale reclutamento elettivo. L'idea non è certamente di dare vita ad una forma di partecipazione popolare alla giustizia, bensì di individuare il meccanismo (non concorsuale) più idoneo ad assicurare l'indipendenza (dall'Esecutivo) anche dei magistrati così detti inferiori<sup>14</sup>.

In sintesi, dall'esame dei lavori preparatori emerge la sicura indicazione a favore di un ordinamento giudiziario incentrato sul modello burocratico di magistrato, nominato per concorso in ragione della sua competenza tecnica, in coerenza con le idee di Calamandrei, il cui progetto è matrice della norma alla fine approvata; l'eventualità dell'elezione unicamente per chi esercita in via onoraria la funzione giurisdizionale è giustificata dalla convinzione che

---

<sup>10</sup> Si veda l'illustrazione della proposta nella seduta pomeridiana del 12 novembre 1947. Analoga soluzione era prevista dall'emendamento Caccuri (v. seduta antimeridiana del 25 novembre 1947).

<sup>11</sup> I profili della riforma giudiziaria sono dibattuti nelle sedute del 28, 29 e 31 maggio 1946. Sia Calamandrei che Leone - relatori di due (dei tre) progetti di riforma del potere giudiziario presentati all'Assemblea Costituente - sono in via di principio contrari all'elezione anche per i magistrati onorari: l'elezione è coerente ad un ordinamento giuridico ispirato dal diritto libero, dove il magistrato è un operatore della politica - afferma perentoriamente Calamandrei - mentre il principio di legalità che informa il nostro ordinamento esige che il magistrato sia un tecnico reclutato attraverso un concorso idoneo a verificare la preparazione giuridica dei candidati (si veda la seduta del 5 dicembre 1946).

<sup>12</sup> Cfr. seduta del 31 gennaio 1947.

<sup>13</sup> Si veda l'emendamento presentato da Gullo e Mugolino nella seduta del 26 novembre 1947.

<sup>14</sup> Si veda l'intervento di Leone nella seduta del 26 novembre 1947.

siffatto meccanismo di reclutamento possa assicurare anche ai magistrati «minori» un'adeguata indipendenza<sup>15</sup>.

### **Le garanzie di indipendenza della magistratura**

Nel dibattito si pose in modo deciso, anche per segnare nettamente la discontinuità con il regime fascista, la questione della garanzia e dell'indipendenza della magistratura dall'esecutivo; si pose però anche il problema di contemperare le guarentigie dell'indipendenza del potere giudiziario, che erano volte a «parificarlo» quanto a posizione a quello legislativo e all'esecutivo, con la necessità di non renderlo un corpo separato dagli altri poteri<sup>16</sup>. Da qui la necessità di menzionare direttamente nella Costituzione il Ministro della giustizia e le sue attribuzioni, rendendolo l'unico fra gli organi governativi, a parte il Presidente del Consiglio e il Consiglio dei ministri, ad assumere rilievo costituzionale.

Il progetto approvato dalla Commissione per la Costituzione menzionava il ministro soltanto in coda all'art. 97, attribuendogli la promozione dell'azione disciplinare (disposizione poi approvata con il secondo comma dell'art. 107).

Nel corso del dibattito, anche per placare i timori di coloro che ipotizzavano che l'autogoverno della magistratura spogliasse di tutte le sue funzioni il Ministro della giustizia<sup>17</sup>, si avanzò l'idea di un autonomo articolo dedicato alle competenze del guardasigilli (art. 97-bis, ora art. 110), da leggere in parallelo alle competenze riconosciute al CSM (art. 97, ora all'art. 105)<sup>18</sup>.

Inoltre, anche il dibattito relativo alla questione delle funzioni come unico elemento di distinzione dei magistrati fu assai ampio e vivace: esso fu influenzato dall'esigenza, largamente avvertita in quella sede, di impedire che nell'organizzazione interna dell'ordine giudiziario si perpetuassero sistemi che, attraverso la qualificazione per gradi, riproponessero

<sup>15</sup> Per questa ricostruzione si veda Rigano, *Art. 106*, in *Commentario alla Costituzione*, UTET, 2006.

<sup>16</sup> In questo senso vi fu chi in Assemblea costituente (si veda soprattutto la seduta pomeridiana del 25 novembre 1947) propose – sul modello francese – che il guardasigilli fosse membro di diritto del CSM (Perlingieri) se non addirittura vicepresidente dell'organo (Preti).

<sup>17</sup> Intervenne Leone, nella seduta pomeridiana del 14 novembre 1947, per tranquillizzare i colleghi sul permanere di importantissime funzioni in capo al Ministro («Cosa accadrà di questo Ministro della giustizia? [...] Voglio sinteticamente elencare i tre gruppi di attività che il Ministro della giustizia ha conservato. Il Ministro conserva anzitutto tutta l'attività concernente gli uffici giudiziari; in secondo luogo ha il potere di ispezione; poi ha il potere di promuovere l'azione disciplinare [...] ed infine provvede all'esecuzione penale»). Nella seduta del 15 novembre 1947 fu Conti a esorcizzare le paure di coloro che immaginavano un ministro senza più funzioni («Il povero ministro dovrà andare al palazzo di Via Arenula per guardare le mura e tornare a casa tutto sconcolato perché non sarà più il Ministro arbitro della giustizia. Niente affatto signori. Con l'organizzazione della Magistratura che è in progetto, il Ministro avrà sempre molte cose da fare: ed egli sarà l'altissimo, vigilante preside all'amministrazione della Giustizia») elencando quelle rilevanti che gli restavano. Ed infine altrettanto fece Ruini in sede di parere sugli emendamenti nella seduta antimeridiana del 25 novembre 1947.

<sup>18</sup> Andarono in questa direzione gli emendamenti Mortati e Colitto (seduta antimeridiana del 25 novembre 1947) e soprattutto l'emendamento Targetti e altri dalla cui approvazione scaturisce l'art. 110 Cost. Come affermò il presentatore (seduta antimeridiana del 25 novembre 1947) «Noi siamo favorevolissimi ad assicurare alla Magistratura il massimo di indipendenza; non siamo neppure contrari a dare ad essa, attraverso il Consiglio superiore, larghi poteri; ma, al tempo stesso, riteniamo che si debba essere tutti d'accordo nel ristabilire il principio o, per dir meglio, nel mettere in evidenza che non abbiamo rinunciato al principio che il Ministro della giustizia debba rispondere dell'amministrazione della giustizia».

schemi gerarchici ritenuti lesivi dell'autonomia e dell'indipendenza<sup>19</sup>. La norma è stata inoltre costantemente interpretata come il fondamento della concezione della magistratura come "potere diffuso": il legislatore costituente affermando che l'unico criterio distintivo dei magistrati va ricercato nelle funzioni effettivamente esercitate, ha inteso escludere ogni struttura gerarchica all'interno dell'ordine giudiziario, riaffermando così il principio in base al quale il giudice è soggetto soltanto alla legge.

### ***L'esercizio dell'azione penale***

L'articolo 112 Cost. è il risultato del dibattito svoltosi in seno all'Assemblea Costituente (seduta antimeridiana del 27 novembre 1947) sull'art. 101, primo comma., del Progetto di Costituzione: «L'azione penale è pubblica. Il Pubblico Ministero ha l'obbligo di esercitarla e non la può mai sospendere o ritardare»<sup>20</sup>.

Il nucleo centrale del citato articolo registrò un consenso unanime in Assemblea<sup>21</sup>; l'attenzione dei Costituenti si concentrò, quindi, sulla necessità di sopprimere il carattere pubblico dell'azione penale ed il divieto di sospensioni o ritardi nell'esercizio della stessa. In particolare, Leone osservò come l'obbligatorietà dell'azione penale soddisfacesse «l'ansia politica» del Costituente, mentre il carattere pubblico avrebbe altresì conferito inopportunamente al Pubblico Ministero anche il monopolio dell'azione penale, a detrimento di azioni penali sussidiarie da parte dei privati; quanto all'inciso «e non la può mai sospendere o ritardare», Bettiol e Paolo Rossi si limitarono a considerare come fosse preferibile lasciare al legislatore ordinario di valutare l'opportunità di riconoscere alcune ipotesi, evidentemente marginali, di sospensione dell'azione penale.

---

<sup>19</sup> Per un'ampia ricostruzione si veda Bonifacio-Giacobbe, *Art. 107, in Commentario della Costituzione*, Zanichelli, 1986.

<sup>20</sup> Per questa sintetica ricostruzione si veda D'Elia, *Art. 112, in Commentario alla Costituzione*, UTET, 2006.

<sup>21</sup> Alcuni interventi, come quello di Bettiol e di Giovanni Leone, facevano espressamente leva sul carattere fondamentale del principio di obbligatorietà dell'azione penale in uno Stato democratico e di diritto, e ricordavano come fosse, al contrario, proprio degli ordinamenti antidemocratici l'adesione all'opposto principio della discrezionalità. In particolare, tra gli obiettivi tenuti di mira con la formulazione della disposizione in commento apparve evidente quello di porre un definitivo divieto alla possibilità per il Pubblico Ministero di archiviare gli atti di un processo senza un previo controllo giurisdizionale.

## Il dibattito parlamentare nelle scorse legislature

Il tema della separazione delle carriere dei magistrati è stato più volte oggetto di dibattito parlamentare.

Si ricordano al riguardo i lavori della **Commissione parlamentare per le riforme costituzionali** (cd. *Commissione D'Alema*) istituita nella **XIII legislatura** con legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1. In particolare la riforma del titolo IV della parte II della Costituzione rubricato "La Magistratura" è stato oggetto dell'attività del *Comitato sul sistema delle garanzie*, costituito all'interno della Commissione e presieduto dall'on. Boato<sup>22</sup>. In particolare, la Commissione bicamerale giunse ad approvare un articolato ([AC 3931-A/AS 2583-A](#)), basato in sintesi sui seguenti principi:

- si accedeva alla magistratura (ordinaria) con un unico concorso e previo tirocinio;
- si era assegnati alle funzioni giudicanti ovvero a quelle requirenti da parte del Consiglio superiore della magistratura a sezioni riunite;
- successivamente a tale assegnazione era consentito il tramutamento delle funzioni solo a seguito di concorso riservato (ai magistrati in servizio) e comunque le funzioni giudicanti penali e quelle del pubblico ministero non possono essere mai svolte nel medesimo distretto;
- il Consiglio superiore della magistratura veniva diviso in due sezioni, per i giudici e i magistrati del pubblico ministero;
- la competenza di ciascuna sezione e delle sezioni riunite era direttamente regolata in Costituzione;
- il rapporto tra componenti togati e laici era fissato in 3 a 2;
- per quanto concerne l'obbligatorietà dell'azione penale, si precisava che il pubblico ministero avvia le indagini quando ha notizia di un reato.

Nella **XVI legislatura** le Commissioni riunite Affari costituzionali e Giustizia della Camera sono state impegnate nell'esame del **disegno di legge costituzionale di iniziativa governativa** (*governo Berlusconi II*) **AC 4275**, che proponeva una complessiva **riforma del titolo IV della parte II della Costituzione, relativo alla magistratura**. Il Disegno di legge non è arrivato all'esame dell'Assemblea della Camera. Uno dei principi ispiratori della riforma era l'affermazione di una netta distinzione, nell'ambito della categoria dei magistrati, tra giudici e pubblici ministeri. Corollario di tale distinzione era la **separazione delle carriere** e una disciplina differenziata della posizione di autonomia e indipendenza del pubblico ministero. Il riconoscimento quale ordine autonomo e indipendente da ogni potere veniva riferito unicamente ai giudici; allo stesso modo, l'esercizio della giurisdizione è limitato ai giudici. Per l'ufficio del pubblico ministero, era previsto che esso fosse organizzato secondo le norme dell'ordinamento giudiziario che ne assicurassero l'autonomia e l'indipendenza.

La possibilità per la legge di prevedere la nomina, anche elettiva, di magistrati onorari veniva estesa ai pubblici ministeri e non più limitata alle funzioni attribuite a giudici singoli. Era

---

<sup>22</sup> Come è noto l'Assemblea della Camera dei deputati, per l'anticipata e definitiva interruzione dei lavori, non ha esaminato l'articolato sul Sistema delle garanzie approvato dalla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, come risultante dagli emendamenti approvati nella sessione autunnale conclusasi il 4 novembre 1997.

inoltre oggetto di modifica il principio dell'esercizio obbligatorio dell'azione penale, con l'attribuzione alla legge della determinazione dei criteri per tale esercizio.

Le attribuzioni del **Consiglio superiore della magistratura** (CSM) erano ripartite tra 3 diversi organi: il Consiglio superiore della magistratura giudicante al quale erano attribuite le funzioni del CSM relative allo status dei giudici; il Consiglio superiore della magistratura requirente, al quale erano attribuite le funzioni del CSM relative allo status dei pubblici ministeri; la Corte di disciplina della magistratura giudicante e requirente, cui spettava la funzione disciplinare relativamente a tutti i magistrati. Nei due Consigli superiori il rapporto tra il numero dei membri "togati" (eletti dai giudici) ed il numero membri "laici" (eletti dal Parlamento) era di parità, in luogo dell'attuale rapporto di 2/3 di membri togati e 1/3 di membri laici. Inoltre, i membri togati erano eletti previo sorteggio degli eleggibili. I Consigli non potevano adottare atti di indirizzo politico, né esercitare funzioni diverse da quelle previste dalla Costituzione. Era poi introdotta una deroga al principio di inamovibilità dei magistrati, con la previsione che i Consigli superiori possano destinare i magistrati ad altre sedi, in caso di eccezionali esigenze, individuate dalla legge, attinenti all'organizzazione e al funzionamento dei servizi relativi alla giustizia.

Per un approfondimento delle tematiche in oggetto, si rinvia alla documentazione prodotta in occasione dell'esame [AC 4275 \(XVI legislatura\)](#).

Si ricorda che in occasione dell'esame del richiamato A.C. 4275, di riforma del titolo IV della parte II della Costituzione, le Commissioni riunite I e II della Camera hanno svolto un'[indagine conoscitiva](#), nel corso della quale le Commissioni hanno proceduto alle audizioni di esponenti delle istituzioni interessate alla riforma, di rappresentanti di associazioni che operano nell'ambito della giustizia, quali quelle dei magistrati e degli avvocati, nonché di esperti della materia quali, ad esempio, i professori universitari.

Da ultimo, nella **XVIII legislatura** è stato presentato il testo dell'A.C. 14, di iniziativa popolare, recante norme per l'attuazione della separazione delle carriere giudicante e requirente della magistratura.

In particolare, la proposta incideva sull'ordinamento giudiziario e sulla carriera dei magistrati (prevedendo due distinti concorsi per l'accesso alle due carriere separate); modificava struttura, composizione e funzioni dei due distinti organi di governo della magistratura (uno per quella requirente, l'altro per quella giudicante); incideva sulle modalità di esercizio dell'azione penale di cui all'articolo 112 della Costituzione.

Come ricordato in premessa, l'[A.C. 14](#) è stato esaminato dalla Commissione affari costituzionali a partire dal 20 febbraio 2019. Nella seduta del 23 luglio 2020 la Commissione ne ha concluso l'esame, senza aver proceduto né alla votazione degli emendamenti né al conferimento del mandato al relatore.

L'Assemblea, nella seduta del 30 luglio 2020, ha deliberato il rinvio del provvedimento in Commissione. La Commissione ha esaminato nuovamente il provvedimento nelle sedute del 15 e del 22 settembre 2021. L'esame non ha avuto, quindi, ulteriore seguito a livello parlamentare.

Nell'ambito dell'esame, in sede referente, del richiamato A.C. 14, la Commissione Affari costituzionali della Camera ha proceduto a svolgere un [ciclo di audizioni](#) che ha coinvolto rappresentanti del comitato promotore della proposta di legge di iniziativa popolare, di diversi organismi forensi e professori universitari.

