

# RIFORMA COSTITUZIONALE DELLA GIUSTIZIA



In questi mesi il mondo della politica è impegnato sul tema della giustizia. Giornali e media riportano i dibattiti e le discussioni su questo tema.

Cerchiamo di capirci qualcosa anche noi. Proveremo a riassumere, innanzitutto, ed in sintesi, la proposta di riforma; poi, attraverso delle sintesi sui giudizi espressi in merito alla proposta proveremo a chiarire ulteriormente i contenuti.

Il 10 marzo 2011 il Consiglio dei Ministri ha approvato all'unanimità il **disegno di legge costituzionale di riforma della giustizia** proposta dal ministro Angelino Alfano e che attualmente è in discussione in Parlamento.

La riforma prevede le seguenti modifiche:

## Separazione delle carriere

È il fondamento della riforma. Si stabilisce la creazione di due concorsi separati per l'accesso alle professioni di giudice e Pubblico Ministero (PM): all'inizio della loro carriera i magistrati dovranno decidere quale delle due strade percorrere. Il PM, che rappresenta la pubblica accusa, viene equiparato all'avvocato della difesa. Il giudice, invece, sarà membro di un "ordine autonomo e indipendente da ogni potere", soggetto "soltanto alla legge". Da questa norma discende la separazione del CSM (Consiglio Superiore della Magistratura), l'organo di autogoverno della Magistratura.

## Il CSM dei giudici

Il CSM dei giudici sarà presieduto dal Presidente della Repubblica, che ne è membro di diritto, come lo è il primo presidente della Corte di Cassazione. Gli altri componenti per metà sono eletti da tutti i giudici ordinari tra i giudici eleggibili (membri togati), e per metà eletti dal Parlamento riunito in seduta comune tra i professori ordinari di università di materie giuridiche e gli avvocati con almeno 15 anni di esercizio (membri laici). Essi non possono essere rieletti e il loro mandato dura quattro anni.

Il vicepresidente del CSM sarà scelto tra i membri laici.

## Il CSM dei Pubblici Ministri

Il CSM dei PM sarà presieduto dal Presidente della Repubblica, che ne è membro di diritto come lo è il procuratore generale della Cassazione. Gli altri componenti sono eletti per metà da tutti i PM tra gli eleggibili (membri togati), e per metà dal Parlamento in seduta comune tra professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati con almeno 15 anni di esercizio (membri laici). Il Consiglio elegge un vicepresidente tra i componenti laici, i suoi membri restano in carica quattro anni e non sono rieleggibili. Finché sono in carica, non possono essere iscritti agli ordini professionali, né far parte del Parlamento o di un Consiglio regionale, provinciale o comunale.

## Compiti dei CSM

Il compito di entrambi i CSM è regolare le assunzioni, le assegnazioni, i trasferimenti e le promozioni dei giudici ordinari e dei PM, così come previsto dall'articolo 105 della Costituzione al quale la riforma aggiunge che i CSM "non possono adottare atti di indirizzo politico, né esercitare funzioni diverse da quelle previste nella Costituzione".

## L'Alta Corte di Giustizia

Oggi i magistrati sono giudicati dalla sezione disciplinare del CSM. La riforma invece stabilisce che questi siano giudicati da un organo a parte, l'Alta Corte di Giustizia, anch'esso diviso in due: una sezione per i giudici e una per i PM, ognuno con metà membri togati e metà membri laici, non rieleggibili e con un mandato di quattro anni. Sia il presidente che il vicepresidente saranno eletti tra i membri laici.



Anno 1

9 maggio 2011



DA un mondo FRASCALE DI grigio: attualità in c h i e s t e in questo numero presenta:

## "La Riforma della Giustizia"

La proposta del Ministro e l'impatto sull'opinione pubblica



a cura della classe QUINTA P  
coordinamento redazionale: Giuseppe Tramontana

Responsabile progetto: Angela Emanuela Testa  
e.testa@iisbianchi.it

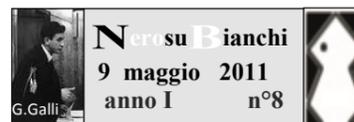
Dirigente scolastico: prof. Mario Marcante

Responsabile stampa: DSGA Signor Claudio Pirola

Stampa: Nina Auletta - Web: Giuseppe Tramontana

Sede Redazioni: c/o Biblioteca IIS "Mosè Bianchi" via della Minerva 1, 20900 Monza  
tel./fax. 039 235941 - 320260

www.iisbianchi.it - www.facebook.com/nerosubianchi



"Giorno della Memoria delle vittime delle stragi.

Tra loro i dieci magistrati uccisi dai terroristi per difendere la legalità democratica:

Girolamo Tartaglione,

Girolamo Minervini,

Emilio Alessandrini,

Vittorio Occorsio,

Nicola Giacumbi,

Riccardo Palma,

Francesco Coco,

Fedele Calvosa,

Mario Amato,

Guido Galli.



Per gli Studenti,

il Dirigente Scolastico, i Docenti, gli ATA,

i Genitori, gli Ex

dell'I.I.S. "Mosè Bianchi"

via della Minerva, 1

20900 Monza



"Molti han giustizia in cuore, e tardi scocca per non venir senza consiglio a l'arco; ma il popol tuo l'ha in sommo de la bocca."

Dante Alighieri  
Purgatorio, VI, 130-132"

## Uso della polizia giudiziaria

L'articolo 109 della Costituzione stabilisce che: "l'autorità giudiziaria dispone direttamente della polizia giudiziaria". La riforma stabilisce invece che: "il giudice e il Pubblico Ministero dispongono della polizia giudiziaria secondo le modalità stabilite dalla legge", rimandando quindi a una legge ordinaria ulteriori chiarificazioni e limitazioni.

## L'obbligatorietà dell'azione penale

L'articolo 112 della Costituzione stabilisce che: "il Pubblico Ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale". La riforma inserisce il passaggio - "secondo i criteri stabiliti dalla legge" - e rimanda quindi a una legge ordinaria la definizione di questi criteri di priorità.

## Inappellabilità delle assoluzioni

La riforma stabilisce che si può sempre ricorrere in appello in caso di condanna, "salvo che la legge disponga diversamente in relazione alla natura del reato, delle pene e della decisione". Le sentenze di proscioglimento, invece, "sono appellabili soltanto nei casi previsti dalla legge". Anche qui si rimanda a una legge ordinaria che chiarirà in che casi il PM potrà ricorrere in appello contro un'assoluzione.

## La riforma non è retroattiva

L'irretroattività della riforma è stabilita dal seguente articolo: "I principi contenuti nella presente legge costituzionale non si applicano ai procedimenti penali in corso alla data della sua entrata in vigore".

## La responsabilità civile dei magistrati

Con la riforma "i magistrati sono direttamente responsabili degli atti compiuti in violazione dei diritti, al pari degli altri funzionari e dipendenti dello Stato", ciò significa che i cittadini possono fare causa direttamente ai magistrati invece che allo Stato, come succede nell'attuale ordinamento. Questo punto è stato scorporato dalla riforma sulla giustizia e presentato in Parlamento come legge ordinaria, dove è attualmente in discussione.



Il Parlamento sta lavorando, al di fuori di questo progetto di riforma Costituzionale, anche per l'approvazione del **disegno di legge sul processo breve** che prevede la prescrizione anticipata dei processi per reati con pene inferiori a 10 anni. Questo si può equiparare ad una amnistia, in quanto migliaia di processi non vedrebbero la fine con un danno per la parti lese che non riceverebbero giustizia. Nonostante ciò, questi cambiamenti portano all'avvicinamento ad uno dei principi della giurisdizione, che è il diritto ad una giustizia tempestiva e la garanzia della ragionevole durata del processo.

In contrapposizione all'abbreviamento del processo, la Commissione Giustizia del Senato ha approvato all'inizio di aprile un emendamento del Pdl che permette alla difesa di presentare un numero illimitato di testimoni, con la conseguenza di allungare il processo fino a far scorrere i tempi di prescrizione.

Ci sono molte opinioni contrastanti riguardo la riforma costituzionale della giustizia, soprattutto sulla separazione delle carriere che molti ritengono utile in quanto aumenta l'indipendenza e l'imparzialità del giudice rispetto al PM; mentre altri ritengono che la non separazione possa aiutare i giudici a valutare le prove in modo diverso, avendo eventualmente fatto esperienza come PM e viceversa.



MEDILOGICO: servizio — resoconto — inchiesta — reportage — intervista — elzeviro — corsivo — nota

## OPINIONI DALLA POLITICA

Per quanto riguarda il pensiero del Governo, lo si può riassumere con quanto detto dal ministro della giustizia, Angelino Alfano, che ne spiega i contenuti essenziali della riforma e presenta i pilastri principali:

• **il primo**, si riferisce all'art. 104 della Costituzione contenente che la Magistratura è un ordine autonomo e indipendente e definisce la composizione del CSM.

Nel testo presentato dal Ministro l'articolo viene modificato con:

- I magistrati si distinguono in giudici e Pubblici Ministri  
- La legge deve garantire la separazione delle carriere dei giudici e dei pubblici ministeri e rimandare alle leggi ordinarie l'organizzazione dell'ufficio inteso come "ruolo" dei pubblici ministeri secondo criteri che assicurino l'autonomia e l'indipendenza. Il ministro mette in evidenza che al pubblico cittadino perviene un'immagine non formale del rapporto tra il giudice e il pubblico ministero, i quali, durante un processo si danno del "tu", in quanto colleghi. In questo modo pare che l'"accusa" possa prevalere sulla "difesa", venendo meno alla parità dei diritti delle parti.

- La separazione delle carriere tra gli appartenenti alla magistratura inquirente: i PM, e a quella giudicante, i giudici, deve assicurare una equidistanza e sacralità del ruolo del giudice.

• **il secondo** pilastro riguarda l'introduzione della responsabilità dei magistrati per gli errori commessi durante la loro attività. Secondo il nuovo art. 113bis della Costituzione: "I magistrati sono direttamente responsabili degli atti compiuti in violazione di diritti al pari degli altri funzionari e dipendenti dello Stato.

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

La responsabilità civile dei magistrati si estende allo Stato." Questa responsabilità dovrebbe corrispondere a quella di tutte le altre attività professionali (es. medici).

Il ministro rappresenta l'opinione della maggioranza: questa riforma, unita alle leggi sul processo e sulla prescrizione breve, può contribuire ad un deciso miglioramento del sistema giudiziario italiano, anche come conseguenza alla condanna da parte della Corte di Giustizia Europea per l'irragionevole durata dei processi.

**Le opinioni dell'opposizione** si possono principalmente concentrare in due gruppi:

- il Terzo polo, Futuro e Libertà e UDC, sostiene che è inevitabile dover fare una riforma della giustizia, anche modificando la Costituzione, ma non si deve in nessun modo ridurre o eliminare l'autonomia della magistratura con norme come quelle che riducono l'obbligatorietà dell'azione penale da parte dei pubblici ministeri; la riforma infatti prevede che sia la legge (ovvero il Parlamento) e non il giudice, a decidere quali saranno i reati da perseguire;

- il Partito democratico e l'Italia dei valori definiscono invece la struttura di questa proposta di riforma come una serie di "leggine" fatte a scopo di evitare i processi al Presidente del Consiglio per i reati di cui è accusato.

I due partiti di centro-sinistra affermano che la vera riforma deve essere fatta da un governo che: non tagli le risorse alle forze dell'ordine, migliori l'informatizzazione dei tribunali e che accorpi quelli minori, che assuma personale nei tribunali e distretti giudiziari in cui non vi è e depenalizzi i reati di minor gravità che non sono come quelli che ha eliminato il Presidente del Consiglio in passato, es. il falso in bilancio.

## OPINIONI DALLA MAGISTRATURA

Molte sono le critiche presentate dai magistrati che sono pronti a far sentire la loro voce: "Ci si prepara allo sciopero". Il quotidiano La Repubblica ha reso note le prime indiscrezioni sulla riforma costituzionale della giustizia. Ci sarebbe una norma transitoria che farebbe entrare subito in vigore parti che, a parer dei giudici, sarebbero 'devastanti'. Ossia: il ridimensionamento del CSM, l'autonomia della polizia giudiziaria, il nuovo potere della difesa nei processi. E proprio tali indiscrezioni rendono ancora più risoluti i magistrati che hanno deciso di organizzarsi. Il procuratore della Repubblica, Spataro, ha chiesto all'Associazione nazionale magistrati una risposta in tempi rapidi che non consista nell'ennesimo comunicato stampa. C'è chi parla di "devastazione della giustizia" e chi dice che "è tempo di reagire". Riconoscendo la minaccia della riforma, c'è anche chi tuttavia sostiene che il pericolo non sarebbe im-

mediato. In ogni caso tra i magistrati è forte la voglia di mettersi subito in movimento per impedire la tanto temuta riforma e fare in modo che la Costituzione non venga toccata. Ecco qua alcune testimonianze dirette esposte riguardo alle modifiche del Consiglio Superiore della Magistratura:

• **Augusto Cerri**, ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi La Sapienza di Roma: "Creare un secondo CSM accanto a quello della magistratura giudicante, ovvero crearne uno per la magistratura inquirente mi sembra uno spostare il problema senza risolverlo. Non mi sembra un rimedio calzante per l'obiettivo."

• **Giandomenico Caiazza**, presidente della Camere Penali di Roma: "Il tema del doppio CSM è un corollario del tema della separazione delle carriere. Si è detto nel momento in cui si costituiscono due separati organi non si potranno non avere due organi autogoverno separati. Si ha questo timore che un ordine dei PM diventi un centro di potere più forte. Io credo che il doppio CSM sia ineludibile perché abbiamo capito quanto sia preminente il peso di chi esercita l'azione penale all'interno di un consiglio superiore unitario".

• **Guido Salvini**, giudice istruttore, capo dei Gip a Cremona: "La magistratura non può rifiutare una riflessione razionale anche su se stessa usando in eterno il Presidente del Consiglio come alibi. Un atteggiamento non da Chiesa ma laico comporterebbe non respingere tout court cambiamenti solo perché provengono da un governo considerato nemico ma riflettere se le proposte riguardano o no problemi reali, se le soluzioni sono irrimediabilmente sbagliate o in parte sensate o migliorabili con la discussione. E allora, forse, molto è da rifiutare. Ma abbastanza c'è da discutere. Non va bene che la responsabilità civile dei giudici passi dalla colpa grave alla colpa generica. Non va bene impedire al pm di impugnare le sentenze di assoluzione come può fare invece l'imputato dopo una condanna. Deve rimanere il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale. Un'indagine o la fissazione di un processo non possono dipendere dalla sorte o dal fatto che questo o quel magistrato fa un'indagine, o fissa un processo prima o dopo a suo piacimento, o se è interessato o meno al caso. Una regolamentazione rigida per legge sarebbe troppo, ma si possono introdurre principi organizzativi seri simili a quelli del Procuratore di Torino Maddalena che, senza aspettare riforme epocali, ha fissato con una circolare ordine e tempistica delle indagini da fare. Non è poi un delitto di lesa maestà dividere il Csm in due. Trasferimenti, promozioni, incarichi extragiudiziari sono importanti non solo per il concorrente ma soprattutto per gli utenti finali cioè i cittadini. È difficile spiegarsi perché il valore professionale di un giudice debba essere valutato da pm, come del resto anche il contrario. C'è il rischio, talvolta molto concreto, che i giudici accontentino in aula i pm sapendo che in seguito, tramite loro e le correnti in cui predominano, potranno avere un beneficio in questo o quel concorso"

ri. Lo svantaggio è che l'inquirente e il giudicante possono scambiarsi le funzioni nel tempo e che quindi ci sia meno autonomia. Con la separazione delle carriere l'accusa sarebbe legata al ministero di giustizia e quindi al mondo della politica e quindi ci può essere un rischio di selezione delle azioni penali. I modelli sono differenti."

## SUL CSM

**PRO: Mario Patrono**, ordinario di Diritto pubblico comparato ed europeo, Università di Roma "La Sapienza": "Il CSM verrà spezzato in due tronconi, cambia la proporzione tra popolari e togati. Questo mi trova perfettamente d'accordo. Diventa strategico chi si manda al CSM. Per i popolari bisognerebbe mandare persone di forte indipendenza personale dai partiti perché se mandiamo rappresentanti della politica, questo può costituire un problema. Servono persone non condizionabili dai partiti. Oggi tutti i magistrati sono legati a delle correnti."

**CONTRO: Stefano Ceccanti**, professore ordinario di Diritto Pubblico Comparato, Università di Roma "La Sapienza": "Si alzano i numeri delle persone scelte dalla politica. Bisogna aumentare il tasso di separazione e non di dipendenza dalla politica".

## ALTA CORTE DI GIUSTIZIA

**CONTRO: Antonio Di Pietro**, riguardo alla costituzione del nuovo organo, l'Alta Corte di Giustizia, è dell'opinione che «Il ministro Alfano mente sapendo di mentire quando parla di riforma: si vuole occupare solo di deformare la giustizia e l'articolo 3 della Costituzione, e mettere in condizione i magistrati di non fare il proprio dovere nei confronti di tutti».

Ciò significa che con l'alta corte di giustizia si crea un altro ostacolo che allontana maggiormente i cittadini dalla giustizia.

## RAPPORTI TRA PM E POLIZIA

**CONTRO: Giandomenico Caiazza**, presidente della Camere Penali di Roma: "Questo è un tema delicato. Ora l'azione penale è esercitata dal PM che affida le indagini alla polizia giudiziaria che quindi la coordina. Da tempo c'è chi propone che si torni a una iniziativa di polizia, cioè che la polizia sia lasciata libera di svolgere la sua attività investigativa autonomamente e che poi porti il risultato delle sue indagini al magistrato. Io ho qualche dubbio che questa strada possa essere opportunamente percorribile, non credo che questo sia un paese nel quale si possa essere più tranquilli di fronte ad una attività di investigazione che non abbia il controllo del magistrato".

## OBBLIGATORIETÀ DELL'AZIONE PENALE

**CONTRO: Luca Palamara** "Non c'è bisogno di toccare questo principio. Depenalizziamo e riduciamo l'area dell'intervento penale. Ci sono, infatti, delle 'inosservanze' che non necessariamente devono richiedere i tre gradi di giudizio". Il politico è contro al cambiamento voluto dalla riforma per quanto riguarda l'obbligatorietà dell'azione penale, sottolineando che per certe sentenze non avrebbe senso, e non sarebbe necessario richiedere 3 gradi di giudizio.

## INAPPELLABILITÀ DELLE ASSOLUZIONI

**PRO: Silvio Berlusconi** Presidente del Consiglio: "Nella riforma della giustizia a cui stiamo lavorando vorrei assicurare che riproponiamo la inappellabilità delle sentenze di primo grado. Noi riteniamo che dobbiamo ancora insistere affinché un cittadino accusato di aver commesso un reato e giudicato innocente da un tribunale della Repubblica non debba più essere richiamato in appello con un processo di Cassazione. I PM fanno sempre ricorso in appello anche per far vedere che il loro teorema accusatorio è valido e non sia dovuto a un'antipatia personale o per un pregiudizio politico. Per il cittadino invece è la tragedia, sia per lui che per i suoi cari".

## RESPONSABILITÀ CIVILE DEI MAGISTRATI

**PRO: Mario Patrono**, ordinario di Diritto pubblico comparato ed europeo, Università di Roma "La Sapienza": "La responsabilità civile dei magistrati è regolata da una legge in vigore che fece seguito a un referendum con cui la gente si pronunciò a favore della responsabilità civile dei magistrati. Una legge che fu molto deludente nel senso che circoscrive la responsabilità a ipotesi estreme e che ha dato dei risultati pressoché nulli. La corte di giustizia europea ci obbliga a fare un passo di questo tipo. Non è vero che ne menomerebbe l'autonomia. L'indipendenza rimane integra. I due grandi problemi sono la lentezza del processo civile e del processo penale. Questa lentezza la fa diventare una giustizia di classe che favorisce chi si può permettere le spese di un processo lungo. Questa riforma è necessaria e addirittura tardiva, se ne parla dal '79."

## ALTRE OPINIONI



## SEPARAZIONE DELLE CARRIERE

**PRO: Tommaso Edoardo Frosini**, ordinario di Diritto Pubblico Comparato, Università di Sassari: "Della separazione delle carriere se ne discusse già nell'assemblea costituente e se ne fece portavoce proprio Calamandrei. Se ne riparlò in bicamerale poi con il referendum promosso dai Radicali. Una riforma in questo senso farebbe uscire l'Italia da un'anomalia rispetto agli altri ordinamenti europei cioè l'anomalia che prevede che il magistrato inquirente e quello giudicante possano intercambiare il ruolo e convivere all'interno del CSM. Sono due ruoli diversi ed è bene che vengano distinti."

**CONTRO: Alfonso Celotto**, ordinario di Diritto Costituzionale, Università degli Studi Roma Tre: "Il vantaggio dell'attuale modello è che anche la parte inquirente dei pubblici ministeri è del tutto indipendente dagli altri pote-