

COMMISSIONI RIUNITE
AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA
DEL CONSIGLIO E INTERNI (I) — GIUSTIZIA (II)

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

8.

SEDUTA ANTIMERIDIANA DI VENERDÌ 10 GIUGNO 2011

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA I COMMISSIONE **DONATO BRUNO**

INDI

DEL PRESIDENTE DELLA II COMMISSIONE **GIULIA BONGIORNO**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Bernardini Rita (PD)	8
Bruno Donato, <i>Presidente</i>	3	Calderisi Giuseppe (PdL)	9
INDAGINE CONOSCITIVA NELL'AMBITO DEL DISEGNO DI LEGGE C. 4275 COST. GOVERNO, RECANTE « RIFORMA DEL TITOLO IV DELLA PARTE II DELLA COSTITUZIONE » E DELLE ABBINATE PROPOSTE DI LEGGE C. 199 COST. CIRIELLI, C. 250 COST. BERNARDINI, C. 1039 COST. VILLECCO CALIPARI, C. 1407 COST. NUCARA, C. 1745 COST. PECORELLA, C. 2053 COST. CALDERISI, C. 2088 COST. MANTINI, C. 2161 COST. VITALI, C. 3122 COST. SANTELLI, C. 3278 COST. VERSACE E C. 3829 COST. CONTENTO		Cascini Giuseppe, <i>Segretario generale dell'Associazione nazionale magistrati (ANM)</i>	5, 16
Audizione di rappresentanti dell'Associazione nazionale magistrati:		Contento Manlio (PdL)	11
Bruno Donato, <i>Presidente</i>	3, 8, 10, 12, 21	Palamara Luca, <i>Presidente dell'Associazione nazionale magistrati (ANM)</i>	3, 12
		Palomba Federico (IdV)	10
		Paolini Luca Rodolfo (LNP)	12
		Zaccaria Roberto (PD)	8, 9
		Audizione del professore Stefano Rodotà, professore emerito di diritto civile presso l'Università degli studi La Sapienza di Roma, del professore Piero Alberto Capotosti, presidente emerito della Corte Costituzionale, nonché di rappresentanti dell'Associazione italiana giovani avvocati:	
		Bruno Donato, <i>Presidente</i>	21, 32, 36, 41

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Popolo della Libertà: PdL; Partito Democratico: PD; Lega Nord Padania: LNP; Unione di Centro per il Terzo Polo: UdCpTP; Futuro e Libertà per il Terzo Polo: FLpTP; Italia dei Valori: IdV; Iniziativa Responsabile (Noi Sud-Libertà ed Autonomia, Popolari d'Italia Domani-PID, Movimento di Responsabilità Nazionale-MRN, Azione Popolare, Alleanza di Centro-AdC, La Discussione): IR; Misto: Misto; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MpA-Sud; Misto-Liberal Democratici-MAIE: Misto-LD-MAIE; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.ling.

	PAG.		PAG.
Bona Antonella, <i>Componente di giunta dell'Associazione italiana giovani avvocati (AIGA)</i>	30	Palomba Federico (IdV)	35
Calderisi Giuseppe (Pdl)	33	Rodotà Stefano, <i>Professore emerito di diritto civile presso l'Università degli studi La Sapienza di Roma</i>	21, 36, 37
Capotosti Piero Alberto, <i>Presidente emerito della Corte Costituzionale</i>	26, 39	Turco Maurizio (PD)	32
Contento Manlio (Pdl)	36, 37	Volanti Antonio, <i>Segretario nazionale dell'Associazione italiana giovani avvocati (AIGA)</i>	30
Ferranti Donatella (PD)	34		

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
DELLA I COMMISSIONE
DONATO BRUNO

La seduta comincia alle 10,10.

(Le Commissioni approvano il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso, la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

**Audizione di rappresentanti
dell'Associazione nazionale magistrati.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul disegno di legge C. 4275 cost. Governo, recante « Riforma del Titolo IV della Parte II della Costituzione » e delle abbinata proposte di legge C. 199 cost. Cirielli, C. 250 cost. Bernardini, C. 1039 cost. Villecco Calipari, C. 1407 cost. Nucara, C. 1745 cost. Pecorella, C. 2053 cost. Calderisi, C. 2088 cost. Mantini, C. 2161 cost. Vitali, C. 3122 cost. Santelli, C. 3278 cost. Versace e C. 3829 cost. Contento, l'audizione di rappresentanti dell'Associazione nazionale magistrati.

Sono presenti il presidente Luca Palamara, il segretario generale Giuseppe Cascini e l'addetto stampa Rosa Polito.

Ringrazio gli intervenuti anche a nome del presidente della Commissione Giustizia, Giulia Bongiorno che, per un piccolo disguido, arriverà con un leggero ritardo e se ne scusa.

Do la parola ai rappresentanti dell'Associazione nazionale magistrati.

LUCA PALAMARA, *Presidente dell'Associazione nazionale magistrati (ANM)*. Buongiorno. Grazie a lei, presidente, per l'invito e per averci dato la possibilità di poter esprimere dal punto di vista tecnico, quale è la caratteristica dell'Associazione nazionale magistrati, alcune considerazioni sull'impianto di questa riforma.

Voglio precisare subito in questa sede che noi vogliamo fornire un contributo di riflessione e di proposta sulla riforma, confermando una linea di apertura al confronto con gli operatori del settore che ha sempre caratterizzato l'attività del Parlamento. Non nutriamo alcuna contrarietà apodittica o pregiudiziale, ma meditata e motivata da un'attenta lettura delle norme.

Ho parlato di contrarietà perché ciò di cui discutiamo con il presente disegno di legge non è l'auspicata riforma della giustizia — vale a dire quella finalizzata a risolvere i gravissimi problemi di funzionalità e di efficienza del sistema giudiziario — sulle cui conseguenze sul piano economico ci ha richiamato, anche recentemente, il Governatore della Banca d'Italia nelle sue considerazioni finali, e a garantire ai cittadini e agli investitori stranieri un sistema giudiziario in grado di dare risposte di giustizia in tempi ragionevoli.

In realtà, parliamo di una riforma della magistratura finalizzata a riscrivere i rapporti e gli equilibri tra il potere politico e la magistratura, in una direzione che —

noi riteniamo — riduce l'autonomia e l'indipendenza della magistratura stessa.

Tutti sappiamo che le insufficienze e le disfunzioni del sistema giudiziario italiano non dipendono dal suo assetto costituzionale, il quale, anzi, ha sostanzialmente assolto alla sua funzione di definizione dei principi fondamentali di garanzia dell'indipendenza e della giurisdizione. I problemi dipendono, piuttosto, da una disordinata crescita di una legislazione che spesso è stata occasionale, non rispondente a un disegno unitario e sufficientemente costante nel tempo e che ha considerato la giustizia come una risorsa inesauribile, anziché limitata e costosa.

Entrando brevemente nel merito — poi lascerò la parola al segretario generale, dottor Cascini, per meglio delineare e definire determinati aspetti, sui quali ovviamente siamo a disposizione — uno degli elementi che più ci preoccupa in questo disegno di legge, dal punto di vista tecnico, è rappresentato dal mero rinvio alla legge ordinaria della regolazione di aspetti fondamentali attinenti l'assetto della magistratura, senza nemmeno l'indicazione in Costituzione dei principi e dei criteri direttivi cui la legge dovrebbe uniformarsi. Possiamo definire ciò come una vera e propria decostituzionalizzazione dell'assetto della magistratura.

In materia di indipendenza del pubblico ministero, di inamovibilità dei magistrati, di obbligatorietà dell'azione penale, di rapporti tra magistratura e Polizia giudiziaria oggi la Costituzione detta una disciplina chiara e vincolante per il legislatore ordinario.

Con la riforma basata sul disegno di legge di cui ci occupiamo, tali materie non verrebbero diversamente disciplinate dalla nuova Costituzione, ma semplicemente trasferite alla piena disponibilità del legislatore ordinario, senza nemmeno l'indicazione di principi e di criteri direttivi. In questo modo, questioni fondamentali attinenti direttamente all'indipendenza della magistratura verrebbero sottratte alla regolazione forte della Costituzione e affidate alla legge ordinaria e, dunque, alle contingenti maggioranze parlamentari.

Ci sono poi ulteriori considerazioni che ci portano nel merito delle questioni e che riguardano lo sdoppiamento dei due Consigli superiori della magistratura: il tema delle separazione delle carriere e quello della responsabilità del magistrato, sui quali, più in generale, vorrei svolgere una considerazione. Vorrei, infatti, evidenziare come con lo sdoppiamento del Consiglio superiore della magistratura e, quindi, con un diverso assetto del ruolo e della funzione del pubblico ministero, tema sul quale si soffermerà più a lungo il segretario generale Cascini, il rischio è che aumenti la politica all'interno del CSM.

Le obiezioni critiche che spesso vengono formulate anche all'interno della magistratura sul ruolo e sulla composizione del CSM rischierebbero con questo disegno di legge di essere ulteriormente amplificate nel momento in cui più politica entrerebbe nel CSM stesso. Io penso che questo sia un dato sul quale occorra attentamente riflettere.

Analogamente, occorre riflettere attentamente anche sul tema della responsabilità. Oggi in questa sede noi ci limiteremo a consegnare alla presidenza un documento, ma ci riserviamo a breve di rassegnare a queste autorevoli Commissioni anche un più approfondito *dossier* sul tema della responsabilità. Esso intende essere una comparazione della disciplina della responsabilità del magistrato nei diversi sistemi europei e, più in generale, internazionali, evidenziando soprattutto che oggi, con questo disegno di legge, mentre abbiamo assistito, da una parte, a una deconstituzionalizzazione di alcuni principi, dall'altra vediamo costituzionalizzato un altro principio, quello della responsabilità civile.

Da un lato, dunque, togliamo dalla Costituzione; dall'altro, invece, vi mettiamo, costituzionalizzandolo, un tema estremamente delicato per lo svolgimento dell'attività giurisdizionale, tale per cui l'attività e lo svolgimento della funzione giudiziaria e giurisdizionale può essere evidenziato.

Oggi, in realtà, esistono ben cinque forme di responsabilità che caratterizzano

l'attività del magistrato: responsabilità civile, penale, amministrativa, disciplinare e quella professionale, legata allo sviluppo e alla funzione della carriera. Sono tutti temi in relazione ai quali esiste già una chiara disciplina nel nostro ordinamento, grazie alla quale è stato possibile continuare a svolgere la funzione giurisdizionale.

Io rimango a disposizione per ulteriori domande e chiarimenti e lascerei la parola per ulteriori trattazioni al segretario generale Cascini.

GIUSEPPE CASCINI, *Segretario generale dell'Associazione nazionale magistrati (ANM)*. Saluto il presidente e gli onorevoli deputati. Intervengo molto brevemente, perché penso che forse sia utile che siano i deputati componenti delle Commissioni a indicarci, con le loro domande, i temi sui quali vogliono sentire il parere dell'Associazione.

Vorrei soffermarmi su due aspetti del progetto di riforma. Il primo riguarda il ruolo, la funzione e la collocazione ordinamentale del pubblico ministero, tema di cui credo che il disegno di legge si occupi in maniera piuttosto penetrante.

Infatti, come già detto dal presidente Palamara, esso toglie dalla Costituzione la garanzia di indipendenza e di autonomia del pubblico ministero, trasferendola alle norme di ordinamento giudiziario. In particolare, la dizione attuale, secondo la quale i magistrati sono soggetti soltanto alla legge, verrebbe sostituita da una norma che attribuisce la soggezione esclusiva alla legge solo ai giudici, rinviando alle norme di ordinamento giudiziario la regolazione dell'indipendenza dell'ufficio del pubblico ministero. Di conseguenza, il pubblico ministero sarebbe un magistrato che non è soggetto soltanto alla legge e, quindi, una forma di soggezione ad altro che non sia la legge potrebbe essere regolata dalla legge ordinaria.

Inoltre, viene istituito un organo di governo dei pubblici ministeri separato da quello che governa la carriera dei giudici, nel quale ci sarebbe una rappresentanza di magistrati del pubblico ministero, eletti

dai pubblici ministeri, e una presenza paritaria di componenti eletti dal Parlamento. Dirò più avanti qualcosa sul metodo di elezione proposto dalla riforma costituzionale, soffermandomi adesso su due specifici interventi.

In primo luogo, vi è un'attenuazione, sul piano costituzionale, del principio di obbligatorietà dell'azione penale, che detta un obbligo di legalità dell'azione del pubblico ministero, cioè gli sottrae valutazioni di opportunità nella scelta dei reati da perseguire. In secondo luogo, vi è un intervento che mira a sottrarre la direzione della polizia giudiziaria, o meglio a rinviare, anche in questo caso, alla legge la regolazione dei rapporti fra pubblico ministero e polizia giudiziaria.

Entrambi gli interventi si inseriscono in un disegno unitario che vuole modificare sostanzialmente l'assetto del pubblico ministero italiano e che va in una direzione opposta a quella nella quale si muove la tendenza ordinamentale di tutti gli altri Paesi europei.

Infatti, sappiamo che storicamente, nei Paesi occidentali, il pubblico ministero risponde a due modelli. Vi è un modello in cui il pubblico ministero è parte della politica criminale e quindi risponde a logiche politiche, di opportunità e di discrezionalità; in alcuni Paesi, poi, è un organo elettivo, pertanto le sue scelte sono sottoposte a un controllo di legittimazione politica. Invece, in altri ordinamenti e secondo altre tendenze più proprie della tradizione europea, la politica criminale ispira le leggi, orienta le risorse e indirizza le forze di polizia; tuttavia, quando si arriva a discutere dell'individuazione di reati, della ricerca di fonti di prova o della formulazione dell'accusa, prevale una garanzia di legalità e del rispetto del principio di uguaglianza. Si ritiene, cioè, che, in questo caso, non possano valere logiche di opportunità sulla scelta di perseguire o meno una persona.

Pertanto, nonostante le diverse configurazioni degli organi di accusa nei Paesi europei, vi è una tendenza verso il rafforzamento del ruolo di garanzia di legalità del pubblico ministero. Per rafforzare

le ipotesi di una diversa strutturazione del ruolo del pubblico ministero, spesso si afferma che in tutti i Paesi le due carriere sono separate e che in molti Paesi il pubblico ministero dipende dall'esecutivo.

A questo proposito, vanno ricordati due elementi. Innanzitutto, va precisato che in molti Paesi europei, soprattutto in quelli di più recente ingresso in Europa, le carriere sono unificate. Inoltre, Paesi più vicini a noi, come la Francia e la Spagna, dove sono separate le carriere dei pubblici ministeri e dei giudici (in Francia, per esempio, il pubblico ministero è anche fortemente legato al potere esecutivo), hanno, in realtà, un sistema processuale nel quale il motore dell'indagine è il giudice istruttore; hanno, cioè, un rito — come quello che noi avevamo fino al 1989 — di tipo inquisitorio. Il pubblico ministero, quindi, non è l'attore principale della fase investigativa, che invece sostanzialmente è nelle mani di un giudice istruttore.

È importante ricordare che quando, di recente, il Governo francese ha ipotizzato l'introduzione del sistema accusatorio basato sul modello italiano, attribuendo un ruolo centrale alla fase investigativa del pubblico ministero, tutta la cultura giuridica di quel Paese in maniera unanime ha espresso forte contrarietà sostenendo che prima di discutere di questa eventualità bisogna discutere della collocazione ordinamentale del pubblico ministero. L'introduzione di un modello come quello italiano presuppone, infatti, preliminarmente l'attribuzione al pubblico ministero delle stesse garanzie di autonomia e indipendenza che oggi hanno i giudici.

Ora, noi riteniamo che nella situazione italiana, in particolare, (in Italia si registra una diffusione radicata della criminalità definita genericamente « del potere », una criminalità organizzata che si inserisce nei gangli del potere economico, del potere politico) l'esigenza di legalità, di eguaglianza nella fase dell'investigazione, quindi il rafforzamento e la tutela di un ruolo forte di autonomia e indipendenza del pubblico ministero siano una garanzia imprescindibile.

Detto più esplicitamente, riteniamo che sia estremamente pericoloso lo spostamento delle scelte in materia di individuazione e repressione dei reati nell'ambito della politica. Basta leggere le cronache dei giornali che tutti i giorni ci consegnano situazioni di malaffare, di collusione, soprattutto nelle amministrazioni locali, per farci capire quanto sarebbe pericoloso un legame tra pubblico ministero e politica.

Passo a prendere in esame il problema della separazione delle carriere. Noi sosteniamo che, soprattutto per la particolare situazione italiana, la separazione delle carriere sarebbe un errore perché immaginiamo cosa sarebbe un corpo di funzionari dello Stato, composto da 1.200-1.300 persone, che per tutta la vita svolge solo una determinata attività, con una formazione separata da quella dei giudici, con un Consiglio superiore che amministra e governa i pubblici ministeri e che ha una rappresentanza forte di pubblici ministeri — la metà, comunque, sono eletti da pubblici ministeri — che si allontana come formazione culturale, percorsi professionali e vita associativa, dai giudici e in qualche modo si avvicina, per forza di cose e per inerzia istituzionale, alla polizia giudiziaria, che accentuerebbe tutti gli aspetti oggi considerati negativi del ruolo del pubblico ministero, come la sovraesposizione mediatica, la logica di risultato, ossia di vincere il processo.

In tutti i sistemi in cui il pubblico ministero ha bisogno di una legittimazione di tipo « politico », la logica del risultato del processo conta infatti molto di più della logica di giustizia e di legalità. Il pubblico ministero elettivo spesso sceglie gli imputati da perseguire e persegue la vittoria nel processo perché da quella vittoria dipende in qualche modo anche il suo futuro professionale.

Noi, quindi, riteniamo che questo modello ordinamentale, piuttosto che rafforzare la terzietà del giudice, e quindi di allontanarlo dal pubblico ministero rendendolo più forte, accentuerebbe una serie di difetti che il nostro sistema presenta già. Vorremmo, allora, ricordare che le riforme ordinamentali fatte di recente con

legge ordinaria hanno creato una sostanziale separazione delle funzioni perché i divieti di passaggio nello stesso territorio da una funzione all'altra hanno oggi di fatto creato un sistema di difficile comunicabilità tra le due carriere.

Dal 2007 a oggi il numero di magistrati che sono passati dalla funzione requirente alla funzione giudicante, percentualmente è inferiore al 5 per cento perché ormai, dovendo cambiare regione o provincia per poter cambiare funzioni, i magistrati tendono a permanere all'interno di una stessa funzione.

Allora si può anche ragionare su un sistema che irrobustisca questa distinzione, se si vuole — è una questione opinabile se sia un bene — che un magistrato faccia per tutta la vita il pubblico ministero e per tutta la vita il giudice. Personalmente penso di no: penso che avere la cultura del giudizio, la cultura della prova aiuti a svolgere meglio le funzioni di pubblico ministero.

Se però questa è la linea di tendenza, si può anche pensare a rafforzare questa distinzione, ma non a separare il momento del governo della magistratura, il momento della formazione professionale, perché ciò renderebbe davvero pericolosamente lontano dalla giurisdizione il pubblico ministero.

Infine una breve notazione sul meccanismo elettorale. Si prevede un meccanismo elettorale attraverso il quale i magistrati sarebbero eletti previo sorteggio tra eleggibili. Anche qui c'è probabilmente una scarsa definizione della normativa di rango costituzionale. La norma costituzionale dovrebbe dire, infatti, qualcosa in più per esempio sulla percentuale di sorteggiati: è cosa molto diversa se su 9.000 magistrati eleggibili se ne deve sorteggiare il 10 per cento oppure il 50, quindi forse sarebbe opportuna una indicazione costituzionale.

Vorrei però soffermarmi sulla logica di questa proposta, che è evidentemente un tentativo di mediazione rispetto all'ipotesi della diretta elezione mediante sorteggio, perché si è proposto anche questo, ed è quella di contrastare il potere delle cor-

renti. Credo che questa sia la filosofia che ispira tale ipotesi, che è presa dall'esperienza delle elezioni dei rappresentanti all'interno delle università.

Bisogna però chiarirsi su questo. Un organo di rilevanza costituzionale che ha una rappresentanza eletta necessariamente presuppone l'aggregazione di soggetti che partecipano alla competizione elettorale, e questa aggregazione può essere su idee o su interessi. Il lavoro che la magistratura associata sta cercando di fare è quello di rafforzare l'aggregazione su idee piuttosto che su interessi, e quindi non « uccidere » o eliminare le correnti, cosa che non è possibile in natura, ma cercare di riportarle al loro ruolo di elaborazione culturale e non di rappresentanza di interessi privati.

Un meccanismo del genere aiuterebbe questo percorso o meno? Mi pare evidente che gruppi organizzati dopo il sorteggio andrebbero a offrire il loro appoggio ai sorteggiati: chiunque conosce il funzionamento dei meccanismi elettorali capisce che, non potendo scegliere i miei candidati, sceglierei tra quelli sorteggiati quelli disposti a venire da me.

Questo però rafforzerebbe il ruolo di rappresentanza di interessi, perché il candidato sarebbe scelto sulla base non della sua adesione alle idee di un'aggregazione, ma di un accordo siglato con il gruppo associativo che decide di sostenerlo in una logica di interesse: io ti sostengo, ti do i voti e ti faccio eleggere e, in cambio, tu dovrai fare qualcosa per me. Rafforziamo, quindi, gli aspetti negativi e deteriori del correntismo.

In questo modo si rafforzerebbero gli aspetti negativi che sempre porta con sé la gestione del potere. Non ci nascondiamo che ogni organismo che ha il potere di decidere promozioni, nomine, sanzioni può essere inquinato da elementi di interesse privato piuttosto che di interesse generale. La politica, sia quella dell'Associazione nazionale magistrati sia quella più importante del Parlamento, ha il compito di porsi il problema di come risolvere questi problemi piuttosto che accentuarli.

Noi riteniamo che un meccanismo del genere rischi di accentuare i difetti del sistema. Mi fermo qui, rimanendo a disposizione per rispondere a eventuali domande.

PRESIDENTE. Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

ROBERTO ZACCARIA. Vorrei porre alcune domande, inserendole nella seguente cornice: anche a mio modo di vedere — e ne ho avuto conferma da diverse audizioni — sono pochi i principi di questa riforma che riguardano un migliore funzionamento della giustizia, ma attengono prevalentemente al rapporto politica magistratura.

Mi pare che questo sia quello che ha detto il presidente Palamara all'inizio della sua relazione, ed effettivamente sarei quasi indotto a capovolgere la domanda e a chiedere se uno dei principi contenuti in questo disegno di legge riguardi l'argomento del migliore funzionamento della giustizia per i cittadini.

Visto che per ora non ne ho trovati di significativi e alla luce dei meccanismi di decostituzionalizzazione che voi avete ribadito in molte altre occasioni, che hanno sottolineato questo aspetto di sostanziale riduzione delle garanzie, vorrei chiedere qualcosa sul profilo della responsabilità disciplinare, tema che mi pare non sia stato toccato. Vorrei sapere qual è la vostra valutazione sullo sganciamento di questo istituto dal Consiglio superiore della magistratura. Non dico su cosa sia d'accordo perché non sono tenuto a dirlo in questo momento, ma comunque l'impianto mi sembra quello citato all'inizio.

Con riferimento al pubblico ministero, al di là di dove porti ad approdare questo distacco dell'ufficio del pubblico ministero, vorrei chiedere a Cascini, che mi pare abbia trattato questo argomento, se con questo tipo di cambiamento si possa configurare dal punto di vista dell'intervento normativo successivo la possibilità di un'organizzazione gerarchica non solo su base degli uffici locali, ma anche di ca-

rattere nazionale. Mi pare infatti che questo tipo di struttura potrebbe preludere ad una verticalizzazione piramidale dell'intero settore, al di là dell'approdo poi alla struttura politica governativa.

Un'altra domanda riguarda il discorso della obbligatorietà dell'azione penale. In molti interventi si sottolinea il fatto che già esistono alcuni passaggi che testimoniano una predisposizione di criteri per l'esercizio dell'azione penale, però tendenzialmente questi criteri vengono dal basso più che dall'alto della legge, perché tengono conto delle diversità di situazioni locali.

L'unica richiesta che mi pare piuttosto insistita è quella di rendere i citati criteri più trasparenti, in modo tale che essi risultino più chiari alle comunità nelle quali l'azione penale viene esercitata. È un elemento sul quale mi interesserebbe avere una valutazione da parte vostra.

C'era un'altra domanda, che però mi sfugge in questo momento. Se il presidente me lo consente, interverrò nuovamente più avanti.

RITA BERNARDINI. Il dottor Cascini si è riferito alla particolare situazione italiana per spendere parole contrarie a questo progetto di riforma costituzionale della giustizia e ai diversi punti contenuti nel disegno di legge.

Credo che la situazione italiana sia certamente « particolare » e mi spiego: l'Italia è il Paese con il maggior numero di processi arretrati e quello che in Europa si colloca al secondo posto quanto a sovraffollamento carcerario — sapete che in proposito è in corso un'iniziativa non violenta dei Radicali, in particolare di Marco Pannella — ma, al contempo, non è vero che negli altri Paesi, dove la giustizia rende un miglior servizio ai cittadini, si spenda di più che in Italia. Non mi risulta.

Inoltre, l'Italia è il Paese in cui sono concentrate questioni come la non responsabilità civile dei magistrati, l'obbligatorietà dell'azione penale, il Consiglio superiore della magistratura diviso in correnti, la non separazione delle carriere. Vi è, dunque, un concentrato di questioni che

danno un ruolo particolare alla magistratura e soprattutto al pubblico ministero che mi sembra esista solo da noi.

Il dottor Cascini osserva che in Italia vige una situazione particolare. È vero, ma come la si è affrontata? Per esempio, in relazione al problema della criminalità organizzata, come la si è affrontata, con tutto ciò di cui disponevate in questi anni? La situazione è addirittura peggiorata, perché la mafia, la camorra e la 'ndrangheta dalle regioni del Sud si sono insediate fortemente nel Nord. Evidentemente il sistema attuale non ha funzionato.

Che cosa proponete voi perché funzioni? Noi della componente radicale all'interno del gruppo del Partito Democratico abbiamo manifestato la convinzione che queste riforme si possano attuare senza incidere sulla Costituzione, bensì con legge ordinaria. Lo dimostrano tutti i referendum che sono stati ammessi dalla Corte costituzionale. Si può agire evidentemente per via ordinaria, ma che cosa propone l'Associazione nazionale magistrati in alternativa allo sfascio della giustizia?

ROBERTO ZACCARIA. Mi scuso ancora con il presidente e con i colleghi. Mi interessava l'accento del dottor Cascini sul discorso della separazione delle funzioni che si può rafforzare. Poiché sono molto interessato a questo argomento, e sono contrario, almeno personalmente, a una separazione rigida che non permetta la transitabilità, vorrei sapere se si può ragionare su questo punto e se si potrebbe rafforzare questo istituto. Può dirmi qualcosa in più in merito o è prematuro?

GIUSEPPE CALDERISI. La prima domanda che vorrei porre al dottor Cascini è se ritiene che questo Parlamento — il Parlamento della Repubblica, scaturito dal voto di tutti i cittadini italiani — sia legittimato oppure no a discutere, esaminare, votare, con il metodo democratico e con le regole previste dalla Costituzione e dal Regolamento, ed eventualmente approvare una riforma del Titolo IV della parte II della Costituzione.

Passo alla seconda domanda e mi scuso, presidente, se per formularla impiegherò pochi minuti perché la formulerò dopo aver illustrato alcuni esempi necessari.

Un primo esempio, che voglio richiamare, sia pur molto brevemente, è il seguente. Il procuratore capo di una piccola pretura del sud, di Palmi, di sua iniziativa decise di svolgere indagini sul rapporto tra criminalità organizzata e massoneria. Due anni dopo decise di estendere l'indagine anche a un partito politico e ai suoi dirigenti. Le indagini si svolsero su tutto il territorio nazionale con appendici persino all'estero.

Il materiale raccolto assunse proporzioni enormi. Dietro pressione del Consiglio superiore della magistratura il Ministero della giustizia fu costretto ad affittare un grande capannone che contenesse tutto quel materiale e ad assumere tecnici informatici che ne rendessero agevoli e veloci le consultazioni. Il procuratore in questione fu celebrato per l'indipendenza con cui perseguì i poteri forti e il CSM anche e soprattutto per questo motivo lo chiamò poi a dirigere una delle più grandi e ambite procure della Repubblica, quella di Napoli.

Le risultanze delle indagini da lui promosse pervennero finalmente, dopo ben nove anni dal loro inizio, al vaglio del giudice di primo grado, il quale, su parere conforme del pubblico ministero, non solo archiviò l'inchiesta e affermò che da quella monumentale documentazione non risultava alcun reato, ma aggiunse anche che non era stato neppure possibile individuare le ragioni che potessero giustificare le indagini compiute.

Nonostante gli ingentissimi quanto ingiustificati costi in termini di risorse umane e finanziarie sostenuti nel corso di nove anni, nonostante risultasse da un giudicato che le iniziative investigative compiute erano prive di giustificazione, nonostante che 60 persone fossero state per molti anni soggette a indagini ed esposte alla gogna giudiziaria, nessuna conseguenza negativa ne derivò al procuratore in questione, né sul piano della

valutazione della sua professionalità, né per l'ingente e accertato spreco di denaro pubblico, né — aggiungo io — avrebbe potuto essere altrimenti, in regime di obbligatorietà dell'azione penale e di autonomia iniziativa del pubblico ministero nel promuovere e condurre le indagini *sua sponte* e senza limitazione di spesa.

Potrei continuare e ricordare il caso del pubblico ministero che omise di rivelare al giudice del riesame che un indagato in carcerazione preventiva era stato scagionato da una testimonianza, facendo sì che il soggetto in questione rimanesse in carcere per otto mesi. Anche in questo caso non ci fu alcuna conseguenza, anzi, sul piano della valutazione sulla professionalità di quel pubblico ministero, le opinioni furono tutte altamente positive.

Ancora, potrei citare il caso accaduto a Roma di quel procuratore della Repubblica che ordinò una ripresa televisiva.

Potrei ricordare molti altri episodi, per non parlare del caso Tortora e via dicendo. Di fronte al fatto che è possibile ricordare decine e decine di casi di questo tipo, si può pensare che il Parlamento della Repubblica non debba prendere in esame una riforma di tutto il Titolo IV che abbia a oggetto una revisione della questione della divisione delle carriere fra giudici e pubblico ministero, dell'obbligatorietà dell'azione penale, della responsabilità del pubblico ministero, della responsabilità disciplinare?

Nessuno intende sottoporre il pubblico ministero al potere politico; non è assolutamente questo l'obiettivo, né la conseguenza, anche indiretta, di una riforma che si intende attuare. Credo, anzi, che lo stato della giustizia richieda una riforma profonda che tocchi necessariamente questi aspetti che, come è risultato anche dalle altre audizioni che abbiamo condotto, sono nodi che non possono essere trascurati.

Alla luce di tutto questo, pensate davvero che si possa andare avanti con situazioni in cui i magistrati non subiscono nessuna valutazione negativa sulla loro

professionalità e sono addirittura promossi? I magistrati del caso Tortora sono stati eletti al CSM: è mai possibile?

FEDERICO PALOMBA. Farò alcune domande in fondo al mio intervento, ma ho bisogno di fare una premessa. Rivolgo, intanto, un ringraziamento all'Associazione nazionale magistrati, che ha dimostrato serenità nell'esporre le ragioni di contrarietà a questa riforma. Sono ragioni che il mio gruppo politico ha evidenziato con maggiore veemenza, quella che si confà di più a un agone politico, mentre loro ci hanno offerto degli elementi tecnici importanti.

La premessa da cui parto per porre le domande è che ci sono delle ambiguità e delle contraddizioni in questa proposta di riforma costituzionale. Si parte dall'affermazione per cui la giustizia non è efficiente e tutto si fa fuorché prevedere all'interno della riforma stessa — che dovrebbe essere una grande sanatoria — strumenti efficaci per far funzionare la giustizia. Si dice che la riforma vuole contrastare o bilanciare una politicizzazione della magistratura: l'uso politico della giustizia, il rimedio adottato, è a giudizio del Gruppo dell'Italia dei Valori assolutamente peggiore del male perché si accentua la presenza della politica all'interno della gestione complessiva della giustizia nei punti più delicati, ossia quelli dell'esercizio dell'azione penale in cui maggiore o quasi esclusivo è lo scontro tra politica e magistratura. Vorrei rispondere anche al collega Calderisi che dice...

PRESIDENTE. Onorevole Palomba, procederemo con la discussione del provvedimento in altra seduta. Adesso non approfittiamo della bontà dei nostri ospiti.

FEDERICO PALOMBA. Non rispondo, allora, al collega Calderisi, ma dico che una riforma fatta dal Parlamento, da una maggioranza politica che assume di essere vittima di una persecuzione politica va vista con grande attenzione perché può prospettare elementi di sbilanciamento a favore di un potere piuttosto che di un

altro, come la cancellazione della magistratura dal novero dei poteri per assimilarla al novero dei semplici ordini professionali.

L'altra incongruità è la progressiva attrazione della sfera politica del pubblico ministero, con la duplice conseguenza del rischio di limitare l'azione penale in casi in cui essa sarebbe sgradevole e, magari, favorirla nei casi in cui essa sarebbe gradevole perché potrebbe riguardare avversari politici.

Un altro punto delicato è quello della responsabilità diretta. Vorrei rivolgere una domanda anche su questo aspetto agli esponenti dell'Associazione nazionale magistrati. La responsabilità diretta prevista nella Costituzione non confligge con la normativa europea, che non chiede la responsabilità diretta, ma pretende ed esige solo la responsabilità dello Stato, con ciò alludendo alla responsabilità del magistrato, che è indiretta, ossia verso lo Stato eventualmente condannato?

Vorrei anche segnalare due termini già da voi richiamati. Il primo è il termine « altro », che scompare dall'attuale articolo 104 della Costituzione, che recita « la magistratura è un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere dello Stato »; in questo modo, peraltro, essa è qualificata all'interno dei poteri e non degli ordini. L'altro è l'aggettivo « soltanto », che si riferisce solo ai giudici e non ai pubblici ministeri, facendo alludere alla possibilità che i pubblici ministeri siano soggetti anche al potere esecutivo.

Un'ulteriore annotazione è che molti commentatori costituzionalisti ritengono che vi siano dei principi supremi nella Costituzione che non possono essere vulnerati neanche in presenza di altre riforme costituzionali. La Corte costituzionale potrebbe, quindi, censurare le riforme che andassero contro tali principi supremi, tra i quali vi sono il principio di uguaglianza, di indipendenza e di legalità. Allora, vorrei chiedere agli esponenti dell'ANM se ritengono che la riforma proposta possa vulnerare alcuni di questi prin-

cipi supremi, e, nel caso, come vedrebbero i rapporti tra la riforma e la negazione di questi principi supremi.

L'ultima domanda riguarda la questione della responsabilità. A questo proposito, vorrei sapere, a loro giudizio, come funziona la responsabilità disciplinare del CSM e se potrebbe funzionare meglio così da evitare che vi siano lamentele circa la scarsa autotutela della magistratura nei confronti di eventuali comportamenti.

MANLIO CONTENUTO. La prima domanda è in relazione alla responsabilità dei magistrati. Vorrei sapere, infatti, se i rappresentanti dell'Associazione nazionale magistrati ritengano che il sistema vigente, alla luce dei risultati che ha dato dal 1998 ad oggi — ricordo che su 406 cause civili proposte per la responsabilità solo 4 sono andate a buon fine, ossia meno dell'1 per cento — possa rappresentare un'effettiva risposta alla richiesta da parte di larghi strati della società civile circa una maggiore responsabilizzazione, effettuata attraverso il principio, che può essere naturalmente corretto.

In secondo luogo, vorrei sapere se i contenuti tecnici dei rilievi in merito alla proposta saranno affidati a un documento. Infatti, di rilievi tecnici ne ho sentiti pochi, e, quindi, immagino che saranno contenuti in un documento. Mi riferisco, ad esempio, all'istituzione di una Corte disciplinare, a proposito della quale mi piacerebbe conoscere l'opinione dell'ANM, in particolare sul fatto di affidare il giudizio di responsabilità nei confronti dei magistrati a un organo sostanzialmente neutro o neutrale.

In terzo luogo vorrei un chiarimento dal presidente Palamara. Signor presidente, lei ha fatto un riferimento alle tipologie di criminalità amministrativa, quindi collegate all'attuale potere politico in Italia. Da qui, ha poi tratto una conclusione circa il rischio che l'affidamento di criteri dell'esercizio dell'azione penale alla politica, e quindi al Parlamento, potrebbe essere quantomeno inopportuno. Ecco, ho capito male o è esattamente la tesi che ha sostenuto?

Un'altra domanda si riferisce ad alcuni aspetti che lei ha citato. La prego di correggermi, se le mie interpretazioni non sono corrette. Lei ha detto che, separando le carriere, ci sarebbe un rischio maggiore su alcuni profili e ne ha citati due in particolare. Il primo è relativo al desiderio del pubblico ministero, specie se elettivo (che non è il caso nostro perché in questa riforma non si fa riferimento al pubblico ministero elettivo), di perseguire la vittoria a ogni costo.

Ebbene, su questo primo punto, posso portare degli esempi abbastanza evidenti; non faccio nomi — credo che a lei siano noti — ma vi sono pubblici ministeri che, nell'attuale sistema, hanno cercato di perseguire la vittoria fino in Cassazione nei confronti anche di esponenti politici e che, anche per questo, sono rimasti sotto l'egida giudiziaria per un periodo di anni non indifferente. Le chiedo, allora, sulla base di quali argomenti lei ritiene che questo cambiamento possa portare a una maggiore esposizione di questo tipo.

Lo stesso vale in relazione al secondo punto, ovvero quello della sovraesposizione mediatica. Lei ritiene che la sovraesposizione mediatica oggi non vi sia in confronto alle conseguenze di cui ha parlato?

Inoltre, quando parla della vittoria, si riferisce soltanto alla vittoria nella causa o anche ad altre vittorie, visto che l'esposizione mediatica ha portato delle conseguenze anche per quanto riguarda la lotta politica?

L'ultima domanda si riferisce alle questioni di principio. In un primo caso, lei ha detto che i principi inseriti in questa riforma, demandando al legislatore ordinario (quindi decostituzionalizzando, ormai questa è la parola magica nei confronti di questa riforma), contengono la possibilità di mettere in rischio l'autonomia e l'indipendenza della magistratura. Non le sarà, però, sfuggito che per quanto riguarda la magistratura giudicante questa proposta non cambia assolutamente nulla rispetto ai principi vigenti. Per quanto concerne, invece, l'ufficio del pubblico ministero, e in particolare i pubblici mini-

steri, in ordine all'inamovibilità, questa proposta ha una sola eccezione, quella della scopertura — come lei avrà avuto occasione di leggere — di eventuali posti che non vengono coperti. Sotto questo aspetto, lei non può non sapere che il Parlamento è stato impegnato almeno in tre occasioni per cercare di porre rimedio a questo problema, peraltro senza riuscire, nemmeno attraverso il Consiglio superiore della magistratura.

Per quanto riguarda l'assetto ordinario, il resto riguarda dei rinvii che vengono effettuati anche attualmente sulla base dei principi dell'ordinamento. Infatti, correttamente, lei ha riconosciuto che già oggi vi è una separazione delle funzioni che potrebbe addirittura essere rafforzata, e questo non può che essere fatto sulla base di una legge decostituzionalizzata perché riguarda esattamente ciò che fa l'ordinamento giudiziario. Difatti, l'intera materia penale è decostituzionalizzata perché il legislatore nazionale sceglie le fattispecie sulla base di pochi principi. Mi potrebbe spiegare, allora, quali sono gli elementi concreti all'interno di questa proposta — che non possono riferirsi, però, alla legge ordinaria, visto che nessuno di noi la conosce, bensì ai principi — che sarebbero forieri di andare nella direzione che lei ha enunciato, insieme al segretario Cascini?

LUCA RODOLFO PAOLINI. Vorrei porre una domanda secca ai rappresentanti dell'Associazione nazionale magistrati. Vorrei sapere se oggi ritengono vi sia, in particolare dopo la modifica dell'articolo 68 della Costituzione, un reale equilibrio tra poteri, tale da non meritare alcuna revisione dei rapporti, che questa riforma sottende, tra politica e magistratura?

PRESIDENTE. Do la parola agli auditi per la replica.

LUCA PALAMARA, *Presidente dell'Associazione nazionale magistrati (ANM)*. Ci divideremo le numerose domande che ci sono state poste. Dove non arrivo io, interverrà poi il dottor Cascini. Mi attengo

sempre a un discorso di carattere generale; tuttavia, su alcuni quesiti cercherò di dare risposte più specifiche.

Mi sembra doveroso, prima di rispondere alle vostre domande, tranquillizzare l'onorevole Calderisi, ribadendo quello che abbiamo detto in premessa, ovvero che abbiamo esposto osservazioni di carattere tecnico, senza nessun atteggiamento pregiudiziale o apodittico nei confronti di questa riforma. Voglio chiarire questo punto in maniera molto netta e precisa. Vogliamo, però, argomentare in merito a interventi e valutazioni che radicano l'assetto della magistratura.

Prima di passare alle altre domande, mi sembra altrettanto giusto e doveroso chiarire un altro aspetto toccato dall'onorevole Calderisi, che ci chiedeva se ritenessimo di non voler cambiare nulla, alla luce delle decine — cito testualmente le sue parole — di casi di « errori giudiziari ». Ecco, penso che forse la domanda, più che a noi, andrebbe posta ai Ministri Alfano e Maroni. Infatti, proprio ieri il Ministro Alfano, nell'annunciare la modifica del testo antimafia, citava l'importanza del ruolo e della funzione che la magistratura, unitamente alle forze di polizia, ha avuto nel combattere e reprimere la criminalità organizzata; questo per evidenziare che sono quei magistrati, e non altri, che hanno portato a compiere quelle determinate operazioni. Pertanto, se dovessi rispondere alla sua domanda, direi di no perché questa è la prova evidente e la testimonianza di come il sistema ha dimostrato di funzionare.

I numeri, dunque, dicono che il sistema ha funzionato, e lo dice il Ministro della giustizia, autorevole rappresentante di questo Governo. Se quindi le dovessi rispondere alla domanda, direi: « no, perché il ministro dice che tutto va bene da quel punto di vista, anzi ».

A proposito di numeri, senza divagare, non le potrò mai dire che nella storia della magistratura tutto ha funzionato perfettamente e non ci sono stati errori o situazioni che non hanno funzionato o decisioni del CSM che sono state ineccepibili, perché direi qualcosa in cui non credo.

Devo dirle però che, se discutiamo — poi volevo entrare nel merito delle risposte — di un approccio laico alla riforma e quindi dei rimedi dal punto di vista tecnico, se prendiamo la strada dei singoli errori, purtroppo la magistratura ha risposto in maniera molto più forte, perché, se contiamo i singoli errori, dovrei citare purtroppo in maniera drammatica quanto la magistratura abbia contribuito alla storia di questo Paese, anche con un tributo di sangue.

Questa mi sembra quindi una risposta che, se soppesata con gli errori giudiziari, rischia evidentemente di portarci al di fuori della realtà. Per rispondere meglio alle domande che sono state fatte vorrei partire quindi da quelle poste dall'onorevole Zaccaria, ricollegandomi a quella dell'onorevole Bernardini, che giustamente chiedeva quali siano le proposte della ANM.

Penso che dobbiamo nettamente distinguere due piani, e anche l'ultima domanda dell'onorevole Paolini da questo punto di vista mi conforta. C'è un piano che attiene sicuramente al tema del miglioramento del servizio giustizia, cioè ai numeri che citava l'onorevole Bernardini, che riguardano un altro discorso rispetto a quello contenuto in questo disegno di legge.

Ritengo infatti che, se non mettiamo una linea di demarcazione su questo, non ci intendiamo: sono due aspetti diversi e per risolvere quello dei numeri, indicato dall'onorevole Bernardini, non possiamo pensare che se il pubblico ministero fosse separato si ridurrebbe magicamente il numero dei procedimenti pendenti, perché diciamo una cosa diversa.

Ritengo che questo sia evidente nell'esperienza quotidiana e che chi ha dimestichezza con il nostro lavoro debba prenderne atto: sono due discorsi diversi. Né la separazione delle carriere, né il Consiglio superiore sdoppiato, né la responsabilità del magistrato, né l'obbligatorietà dell'azione penale faranno diminuire i problemi che abbiamo indicato: sono due aspetti diversi e quindi, onorevole Zaccaria, nemmeno uno dei principi contenuti in questo disegno di legge è funzionale a

quella che noi riteniamo oggi la priorità, indicata anche dall'onorevole Bernardini nella sua domanda.

Per noi la priorità in questo momento è come rimettere in moto la macchina della giustizia che non funziona. Di fronte a questo noi abbiamo delle proposte specifiche, funzionali a rimettere in moto la macchina (e non ad avere la bacchetta magica per farla funzionare), che possiamo riassumere in tre punti: il problema di razionalizzare i tribunali in Italia e dislocarli diversamente (l'attuale organizzazione risale alla legge Rattazzi, cioè al secolo XIX); la necessità di informatizzare i processi; la necessità, infine, di mettere mano alle risorse (e quindi, citando anche i discorsi fatti ieri dal Ministro Alfano, concepire la giustizia non come un costo, ma come una risorsa).

Voglio citare anche in questa sede i numeri dati ieri: i numeri di tutti i beni che sono stati sequestrati e confiscati, che portano a evidenziare come la giustizia sia una risorsa. Questo evidentemente non vuol dire non toccare o non affrontare altri temi: ci mancherebbe altro!

Sui temi che sono stati posti indubbiamente è giusto confrontarsi. Uno di questi temi, sui quali non ci siamo dilungati nelle relazioni, è quello relativo all'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale. È stato chiesto dall'onorevole Zaccaria, ma anche in altri interventi è stato fatto riferimento a circolari, a proposte, a interventi di capi degli uffici che fanno riferimento all'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale.

Ritengo che anche su questo punto occorra molta chiarezza. Oggi l'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale rappresenta il fatto che la legge è uguale per tutti. Questo è stato un baluardo dello stato di diritto e un baluardo che ha caratterizzato l'azione e l'attività della magistratura. Inutile nascondere che, alla luce dell'enorme numero di procedimenti pendenti, gli accorgimenti che sono stati presi nel tempo — mi riferisco alla circolare Maddalena e ai pronunciamenti del CSM — hanno evidenziato e sposato la

necessità di attenzionare i cosiddetti « moduli organizzativi », che però non intaccano il principio nella sua essenza.

È proprio questo il tema su quale confrontarci: noi riteniamo che, anziché mettere mano al principio contenuto nella Costituzione, si debba intraprendere un'altra strada: quella di procedere a una razionale depenalizzazione dei reati. Oggi troppi fatti costituiscono reato e allora da parte del legislatore — questa è la nostra proposta, il nostro suggerimento — anziché intaccare quel principio sarebbe auspicabile procedere a una razionale depenalizzazione dei fatti meno gravi.

Potremmo citare ad esempio la guida senza patente, ma anche tanti altri reati come l'inosservanza del provvedimento del questore, e tanti altri fatti che impegnano tre gradi di giudizio. Infatti, nel caso della guida senza patente, (la si potrebbe risolvere con il pagamento di una somma di denaro), o dell'inosservanza del provvedimento del questore e dell'extracomunitario che non va nel commissariato, spesso il processo finisce per essere nei confronti di nessuno, per cui sarebbe meglio trovare dei rimedi e delle soluzioni che possano correggere tale inefficienza.

Questo riferimento all'obbligatorietà evidentemente non esime dall'affrontare anche altre questioni. Tra tutte parto dal tema della responsabilità per poi arrivare al tema della sezione disciplinare esterna. Per quanto riguarda il tema della responsabilità, faremo pervenire a queste autorevoli Commissioni un dossier sul tema e sull'istituto della responsabilità.

L'onorevole Contento citava 406 casi, dei quali 4 sarebbero andati a buon fine, e mi chiedeva di precisare il discorso relativo alla responsabilità amministrativa. Ho indicato cinque forme di responsabilità con riferimento alle indicazioni fornite dall'onorevole Calderisi, per dire che non è vero come è stato detto a più riprese che oggi in Italia nel nostro sistema il magistrato non sia soggetto a forme di responsabilità, perché questo non risponde al vero.

Tra le cinque forme di responsabilità stanno maggiormente attirando l'atten-

zione il tema della responsabilità civile e il tema della responsabilità disciplinare. In mezzo però vorrei mettere, a proposito di quanto fa la magistratura, il tema della cosiddetta « responsabilità professionale », argomento strettamente collegato ai casi a cui faceva riferimento l'onorevole Calderisi, perché la recente riforma dell'ordinamento giudiziario, a proposito anche della separazione delle funzioni cui faceva riferimento il segretario generale Cascini, oggi indica un percorso ferreo. Ogni quattro anni il magistrato è valutato sia per la progressione economica sia per la progressione in carriera, e questo costituisce sicuramente una forma di controllo sull'attività del giudice per quanto riguarda sia l'attività del singolo magistrato, sia gli incarichi direttivi. Oggi hanno una durata di quattro anni, prorogabile di altri quattro solo all'esito di una valutazione.

Rimane da affrontare il tema della responsabilità civile e disciplinare, su cui abbiamo a più riprese evidenziato, in generale, il raffronto della situazione nei sistemi internazionali in Europa. In America e nei sistemi anglosassoni in generale vige addirittura il principio della immunità dell'attività del giudice; in Germania vige il principio della cosiddetta responsabilità da reato (il giudice è responsabile civilmente solo se il fatto costituisce reato); nella maggior parte dei sistemi europei vige il sistema presente in Italia, recentemente confermato anche da deliberazioni del Comitato dei ministri insieme al Consiglio d'Europa, ossia quello di garantire il corretto esercizio della funzione giurisdizionale.

Il sistema ideato, infatti, non nasce come forma di protezione nei confronti del giudice, ma dalla considerazione del fatto che — penso soprattutto ai processi civili, ma faremo riferimento anche al processo penale — il giudice a uno dà ragione, all'altro torto. Se esponiamo il giudice alla possibilità di un'azione diretta nei suoi confronti o ancorata a formule conseguenti, il risultato è quello di paralizzare la macchina della giustizia e qui non parliamo di un giudice solo, ma del sistema giurisdizionale, quindi di un pro-

blema che interessa non i magistrati, ma prima di tutto lo Stato, le istituzioni.

Credo che lo stesso discorso valga per la responsabilità penale. Nel momento in cui in una grande inchiesta si deve, evidentemente, procedere alla valutazione della possibilità di effettuare o meno il sequestro di determinati titoli azionari, è ovvio che con la possibilità di essere particolarmente esposti tutta questa attività mira a essere tutelata. Questo è il discorso sul quale ci siamo soffermati: quello attuale, che prevede la possibilità dello Stato di rivalersi nei confronti del magistrato — di questo parliamo — è un sistema che maggiormente garantisce la libertà dell'esercizio della giurisdizione. Si tratta della possibilità che il giudice pervenga alla sua decisione liberamente e, quindi, non coattivamente in quanto esposto dal punto di vista della possibilità di essere soggetto a un'azione civile.

Infine, il profilo della responsabilità disciplinare, l'ultimo che vorrei esaminare, evidentemente è strettamente collegato al tema della sezione disciplinare esterna, della quale si fa menzione nel disegno di legge. A questo proposito, prima di parlare dei contenuti e dei numeri sulla responsabilità disciplinare, non posso non citare in questa sede anche un tema al quale siamo particolarmente attenti: quello che noi chiamiamo « autoriforma della magistratura ». Esso passa in maniera molto chiara e netta anche attraverso il corretto funzionamento del sistema disciplinare, ossia rompendo l'idea di una corporazione, ma attraverso un sistema disciplinare che non possa contemplare ed evidenziare situazioni che non funzionano.

Questa deve essere una premessa molto chiara al discorso per dire che non possiamo sposare una logica di funzionamento del sistema disciplinare domestico nel senso deteriore del termine e volto alla protezione dell'associato o del magistrato. Alla fine, infatti, ciò, oltre a fare funzionare male la magistratura, si risolverebbe in un *boomerang* per la stessa. Aggiungo, però, che oggi non l'ANM, ma uno dei principali rivelatori europei, il CEPEJ (la Commissione europea per l'efficienza della

giustizia) afferma che i dati numerici della giustizia disciplinare in Italia collocano il funzionamento del sistema disciplinare italiano in maniera molto alta sia nel raffronto con il funzionamento del sistema disciplinare degli altri Paesi europei, sia nel raffronto tra il funzionamento del sistema disciplinare italiano e quello di altri ordini o corporazioni (penso a medici, avvocati, prefetti).

Se si effettua una comparazione di come funziona il sistema disciplinare italiano, nel quale circa il 10 per cento dei magistrati è stato sottoposto a procedimento disciplinare e il 3 per cento ha subito sentenze di condanna — quando tali sentenze non ci sono state, tra il 3 e il 10 per cento, è perché i magistrati si sono allontanati dall'ordine giudiziario — vedrete che tale comparazione ci testimonia della bontà e del funzionamento dell'attuale sistema disciplinare italiano.

La sezione disciplinare esterna al CSM finisce inevitabilmente per riproporre le medesime preoccupazioni che nelle nostre relazioni abbiamo sollevato con riferimento al tema dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura.

Non possiamo concepire l'attuale sistema come un sistema domestico che mira a proteggere l'associato, ma, se creiamo una struttura esterna — nella configurazione del presente disegno di legge, peraltro, il vertice di questa sezione disciplinare non è nemmeno nominato dai magistrati, ma sarebbe di nomina esterna — sussiste il concreto rischio che una funzione tanto delicata, che richiede anche la possibilità di valutare il ruolo e il comportamento del magistrato nella valutazione del giudizio stesso, possa essere posta in mani esterne e provocare un'alterazione del corretto rapporto tra giudiziario ed esecutivo. Questo è il motivo principale della preoccupazione.

Concludo rispondendo alla domanda posta dall'onorevole Paolini con riferimento all'articolo 68 della Costituzione. Proprio perché non vi è alcun pregiudizio apodittico, è ovvio che questo è un tema sul quale deve pronunciarsi la politica, con

i cittadini. Noi non possiamo che prendere atto della situazione che si è verificata dal 1993 nel nostro Paese.

Lascio la parola al segretario generale Cascini per le altre domande.

GIUSEPPE CASCINI, *Segretario generale dell'Associazione nazionale magistrati (ANM)*. Prima di rispondere, vorrei salutare il presidente della Commissione giustizia.

Ritengo molto importante che in tutti gli interventi ci sia una condivisa consapevolezza delle difficoltà nelle quali versa il sistema giudiziario, consapevolezza che corrisponde alle preoccupazioni da noi avanzate da tempo sul grande numero di processi arretrati e sul sovraffollamento delle carceri.

È oggetto di preoccupazione, di riflessione attenta e di autocritica da parte della magistratura associata anche il tema della sovraesposizione mediatica di singoli magistrati e di alcuni eccessi nell'investigazione e nel rapporto con i *media* nella fase investigativa, ai quali ha fatto accenno l'onorevole Calderisi.

Io credo che, se queste premesse sono condivise, la riflessione si dovrebbe svolgere molto laicamente, evitando accenti polemici non necessari (*Commenti*). Presidente, non risponderò ad alcuna provocazione perché ho troppo rispetto per il luogo in cui siamo. In altra sede sono pronto a svolgere polemiche politiche.

Chiunque mi conosce — evidentemente alcuni non mi conoscono — sa che ho avuto sempre rispetto nei confronti dell'istituzione parlamentare. Rappresentando la magistratura, ho chiesto rispetto anche nei confronti dell'istituzione giudiziaria, rispetto che non sempre si è osservato in questo Paese.

La domanda che, secondo me, è necessario porsi è quali di queste proposte abbiano incidenza rispetto ai gravissimi problemi che abbiamo esaminato. Rispondo, quindi, alla domanda dell'onorevole Zaccaria nel senso che nessuna di queste norme è idonea a rendere maggiormente efficiente il sistema giudiziario.

Nessuno può pensare che, separando le carriere o attribuendo alla legge la regolazione dello statuto di autonomia del pubblico ministero, la giustizia funzioni meglio. Credo che ciò non possa essere sostenuto nemmeno da chi è particolarmente a favore di questa disciplina.

Non metterei in collegamento, come mi sembrava fare l'onorevole Bernardini, i mali della giustizia con gli aspetti trattati in questo disegno di legge.

Ho difficoltà a capire, e possiamo discuterne serenamente, il ruolo delle correnti all'interno del Consiglio superiore della magistratura, ma non credo che il sovraffollamento carcerario abbia a che vedere con la divisione in correnti del CSM. Se guardiamo i dati sulla popolazione detenuta, vediamo che il 40 per cento dei soggetti è detenuto per violazione dell'articolo 73 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, recante il testo unico delle leggi in materia di stupefacenti e la risposta sui motivi per cui esiste un sovraffollamento carcerario in Italia è immediatamente visibile dal dato sulla popolazione carceraria.

Non credo che la separazione delle carriere o lo sdoppiamento dei Consigli superiori aiuterebbero. L'unico effetto pratico sarebbe quello forse di aumentare alcune spese, perché due Consigli superiori costano di più di uno.

Gli aspetti negativi che hanno cause complicate e articolate nel ruolo del pubblico ministero ossia, l'eccesso di esposizione mediatica, l'eccessiva rappresentazione della fase investigativa rispetto a quella del processo, il rischio di enfaticizzazione del ruolo del pubblico ministero, sono elementi di forte preoccupazione anche da parte nostra. Bisogna capire anche in questo caso quale sia la risposta giusta a questo problema e, quindi, analizzarne le cause.

Una delle cause principali è l'impoverimento della fase processuale. L'eccessiva durata dei processi e la farraginosità delle procedure comportano un eccesso di attenzione rispetto alla fase delle indagini e una disattenzione mediatica della fase del processo, che è troppo lunga, troppo far-

raginosa, troppo lontana nel tempo e, quindi, poco interessante dal punto di vista mediatico. Forse bisognerebbe ragionare su questo punto.

Allo stesso tempo, noi magistrati cerchiamo di ragionare su come rafforzare una cultura delle garanzie, della professionalità, della continenza nell'esercizio della funzione da parte dei magistrati del pubblico ministero. Spesso abbiamo rivolto anche inviti pubblici ai magistrati del pubblico ministero a prestare attenzione al loro ruolo, al rapporto con la stampa, alla comunicazione esterna.

Mi domando e domando alle Commissioni se un pubblico ministero organizzato — rispondo così alla sollecitazione dell'onorevole Zaccaria — per esempio, come ufficio unico a livello nazionale con un vertice gerarchico, dal momento che sarebbe possibile un modello del genere con la formulazione del nuovo articolo 104 della Costituzione, e quindi con l'organizzazione di una struttura nazionale di direzione della magistratura del pubblico ministero che coordini, organizzi e diriga l'ufficio nazionale del pubblico ministero, riduca i rischi di questi effetti negativi oppure li aumenti.

Il capo di questo vertice della magistratura requirente, sia esso nazionale o regionale, dovrà essere eletto in qualche modo dagli organismi dell'autogoverno o del governo della magistratura — un modello in cui la rappresentanza dei magistrati è inferiore a quella della rappresentanza della politica non è più un modello di autogoverno, ma di governo della magistratura — e mi domando allora se non ci sarebbe la tentazione di accentuare gli aspetti di sovraesposizione, di cercare i processi che fanno rumore, che danno esposizione mediatica per ottenere quella nomina, quel risultato. Da parte di un procuratore suscettibile, per esempio, come lo è attualmente a una conferma nel ruolo, non si potrebbe accentuare la ricerca di qualche caso clamoroso sul quale legittimarsi e ottenere la conferma?

La sobrietà del ruolo del magistrato impone anche di non trascinarlo nell'agone della sovraesposizione, e non credo

che la direzione dall'alto possa in qualche modo impedire questi fenomeni. Secondo noi lo impedisce molto di più uno sforzo di formazione culturale, di formazione professionale, e anche interventi — questi sì — sui quali stiamo lavorando moltissimo sulla valutazione di professionalità.

Vorrei rivendicare questo, perché è una novità che è stata introdotta su richiesta della magistratura associata. Ricorderete che la bozza originaria del disegno di legge non prevedeva le valutazioni di professionalità: prevedeva degli esami teorici periodici, fatti da Commissioni composte da professori universitari. Noi abbiamo chiesto valutazioni di professionalità quadriennali sul lavoro dei magistrati e stiamo cercando di costruire una cultura della valutazione della professionalità e della professionalità del magistrato che tenga conto anche degli aspetti negativi di cui si è discusso oggi.

Di recente abbiamo modificato — cito un esempio per far capire la cultura che muove l'associazione — il nostro codice etico rafforzando le regole deontologiche nel rapporto con la comunicazione esterna da parte dei magistrati, sottolineando e rimarcando l'esigenza di sobrietà e misura nella comunicazione esterna, di evitare sovraesposizioni del magistrato. Un codice deontologico serve a creare una cultura condivisa, che poi in qualche modo deve entrare anche nella fase delle valutazioni di professionalità.

Auspichiamo che questo meccanismo di controllo si rafforzi, perché è giusto punire chi sbaglia, ma in un sistema che voglia funzionare è molto meglio evitare che chi potrebbe sbagliare smetta di fare quel lavoro prima di commettere un errore. Un sistema di valutazione di professionalità che ci consenta di espungere dall'ordine giudiziario i magistrati che abbiano dimostrato di non avere un livello professionale adeguato evita di provocare errori, ai quali poi si dovrebbe rimediare con le forme risarcitorie.

Sorvolo su altri aspetti perché gran parte delle cose sono già state dette dal presidente Palamara e passo all'obbligatorietà dell'azione penale e ai criteri di

esercizio. Consideriamo sbagliato pensare a una legge che fissi i criteri per l'esercizio della obbligatorietà dell'azione penale, perché la legge è quella che stabilisce cosa sia reato e cosa non lo sia, e sarebbe una contraddizione in termini una legge che dicesse di non punire per i prossimi due anni una determinata condotta pur rimanendo essa un reato: tanto vale eliminare il reato e poi al limite decidere se ripristinarlo o meno!

Cosa diversa è discutere in che modo dotare gli uffici giudiziari delle risorse adeguate a far fronte a tutta la domanda di giustizia. Ovviamente tutti dovremmo essere convinti che l'*optimum* sarebbe stabilire che la giustizia ha una risorsa limitata, che non si può delegare tutto al settore giudiziario, definire le cose che vanno delegate al settore giudiziario e poi dotare quel settore delle risorse adeguate a dare una risposta di giustizia a tutte le domande che arrivano.

Questo sarebbe l'ideale, ma in attesa che arrivi — e immagino che difficilmente arriverà in un Paese in cui è reato anche raccogliere funghi nel bosco in misura superiore al consentito e per tale ragione si va in Cassazione (ci sono cinque consiglieri di Cassazione che si riuniscono per decidere se una persona debba pagare 200 euro di ammenda perché è andata nel bosco a prendere i funghi) — e finché la situazione è quella illustrata, difficilmente si risolveranno i milioni di cause arretrate e si può anche pensare di fare quello che alcuni uffici giudiziari hanno fatto: in ordine di gravità dei reati si stabilisce quali reati verranno trattati in via prioritaria, non quali singoli casi non vengano trattati.

Il principio di obbligatorietà dell'azione penale presidia questo: evitare che il singolo caso non venga trattato perché quella persona ha rapporti con chi dirige l'ufficio giudiziario, ma stabilire criteri, per esempio, di gravità del reato — quando è stato fatto era in base alla gravità del reato — per i quali si privilegia un settore di investigazione piuttosto che un altro. Questo significa organizzare l'ufficio dotando

la sezione ambiente di un numero di magistrati superiore rispetto a un'altra sezione.

Questo va fatto necessariamente a livello territoriale: non può essere fatto con la legge, perché le realtà territoriali sono molto diversificate. In alcuni territori le violazioni urbanistiche sono un problema sociale relevantissimo, mentre in altri non sono una cosa così grave. I problemi della sicurezza del lavoro o alcuni reati che noi chiamiamo « satelliti » o « spia » rispetto ai reati di criminalità organizzata possono essere non particolarmente rilevanti in alcune zone del territorio nazionale e molto rilevanti in altre.

Creare un circuito di confronto utilizzando i Consigli giudiziari, le rappresentanze territoriali, e poi arrivare a un'indicazione di massima degli uffici o a livello regionale che poi venga ratificata dal CSM sarebbe un modo razionale e trasparente di governare l'obbligatorietà dell'azione penale.

Fare ogni anno una finanziaria dei reati — la legge che detta i criteri di esercizio dell'obbligatorietà dell'azione penale rischia, infatti, di essere una finanziaria, legge che giustamente il Parlamento ha abolito per l'eccesso di appesantimento di dibattito che determinava — rischia di trasferire in questa sede una serie di pulsioni territoriali che potrebbe avere conseguenze molto negative. Pensiamo alla finanziaria dei reati in fase elettorale, vale a dire nel periodo immediatamente precedente la competizione elettorale.

Disciplinare e Corte di giustizia. Come evidenziato dal presidente Palamara, in Italia il sistema disciplinare ha livelli di sanzione superiori a quelli degli altri Paesi europei, ma tuttavia una riflessione su come ha funzionato la riforma del 2007 in materia disciplinare probabilmente andrebbe fatta.

La prima riflessione che emerge dall'analisi che abbiamo fatto del funzionamento del disciplinare è che la tassatività degli illeciti disciplinari non ha dato buona prova di sé, nel senso che spesso accade che comportamenti deontologicamente molto discutibili, essendo la natura umana

e la capacità di comportamenti estremamente vasta, possano sfuggire alla tassativa elencazione delle fattispecie disciplinari.

C'è poi il rischio di una burocratizzazione dell'azione disciplinare, nel senso che c'è una fortissima accentuazione degli aspetti relativi ai ritardi nel deposito delle sentenze, non sempre accompagnati da una valutazione complessiva sulle modalità di lavoro dell'ufficio e del singolo magistrato, perché — detto brutalmente — è più facile la contestazione del ritardo rispetto a un'analisi seria su profili deontologici molto più gravi di condotte del magistrato.

Manca, per esempio, una discussione sui titolari dell'azione disciplinare. La cosa che mi fa sorridere è che si critica moltissimo il CSM dicendo che è troppo lassista nelle decisioni e non si guarda attentamente il dato relativo alle sentenze e alle decisioni del CSM, ma non si è mai fatta un'analisi critica sulle modalità con le quali viene esercitata l'azione disciplinare, che per il 50 per cento è nella disponibilità del Ministro della giustizia, e, se uno va a guardare il modo in cui è stata esercitata l'azione disciplinare, scopre moltissime carenze proprio nel settore relativo alle cadute di professionalità.

Non ricordo interventi da parte del Ministro della giustizia, in cui sia riuscito a individuare casi di gravi cadute di professionalità costruendo azioni disciplinari sul punto, mentre sarebbe interessante cominciare a ragionare su questo da parte di chi ha il dovere di farlo.

Sulla separazione della Corte disciplinare è vero che c'è sicuramente un problema di commistione tra attività amministrativa del Consiglio e attività disciplinare, però si pongono due problemi nella creazione di una Corte separata. Il primo problema è quello dell'elezione diretta, cioè il rischio che eleggere direttamente il giudice disciplinare piuttosto che farlo esprimere indirettamente dall'organo di autogoverno accentui necessariamente gli aspetti di difesa corporativa.

È difficile immaginare che in una competizione elettorale nella quale si deve decidere chi va a comporre la Corte di-

disciplinare i candidati affermino che saranno molto severi nel giudizio disciplinare rispetto ai loro elettori. È molto più facile che, nel momento in cui si elegge non un organismo che amministra la magistratura e poi, al suo interno, anche una sezione che si dedica al disciplinare, ma una Corte disciplinare, quella Corte sia più protettiva nei confronti degli elettori. Forse è un sistema che non necessariamente può funzionare.

Potrebbe funzionare, invece, un sistema di elezione indiretta, di secondo grado, con il Consiglio che elegge al suo interno una sezione disciplinare che da quel momento diventa separata rispetto al Consiglio stesso. Si evita la commistione, ma non si crea l'elezione diretta.

Sulla possibilità di rafforzare la distinzione delle funzioni i magistrati non sono molto favorevoli al sistema che impedisce i passaggi da una funzione all'altra e difficilmente avrete il nostro consenso.

Se, però, l'obiettivo è quello di sostenere che chi fa il pubblico ministero non deve mai fare il giudice o non lo deve mai fare nella sua regione — forse si può anche dividere in tre l'Italia e si può decidere in che modo rendere più difficile di quanto non sia oggi il passaggio da una funzione all'altra — si tratta di un'opzione tecnica coerente con l'idea che non si vuole che chi fa il pubblico ministero faccia il giudice o lo faccia solo eccezionalmente.

Non è necessario separare le carriere e i Consigli per ottenere ciò. Separare le carriere e i Consigli rischia di incidere sulla formazione culturale e professionale del pubblico ministero, vale a dire di accentuarne gli aspetti negativi che citavo prima. Lasciargli una formazione comune, una scuola comune, un Consiglio superiore comune lo tiene dentro una cultura della giurisdizione.

Il legislatore, se vuole, può rafforzare quei meccanismi, creando gli sbarramenti che ritiene al passaggio da una funzione all'altra. Io vi posso riferire, come testimonianza, che fino adesso quelle disposizioni hanno di fatto creato un argine che difficilmente viene superato.

La domanda dell'onorevole Paolini è una domanda politica e non tecnico-giuridica (*Commenti del deputato Bernardini*). Onorevole Bernardini, non c'è nulla di più politico della Costituzione. Nel momento in cui ci si chiede di discutere dei contenuti di una riforma costituzionale è molto difficile non discutere di valori e di principi che sono, credo, la parte più nobile della politica, alla quale francamente noi non intendiamo sottrarci, mentre cerchiamo di sottrarci alla faziosità della politica o allo scontro politico, che invece non ci appartiene.

Io credo, onorevole Paolini, che uno degli errori della politica sia stato quello di dare troppo peso al giudiziario nella valutazione dei comportamenti dei propri componenti.

Quando, dall'inizio della stagione delle inchieste nei confronti della politica, si è scelta la strada di aspettare la sentenza e vedere la valutazione dei giudici, presupponendo che c'era la presunzione di innocenza e che non si intendeva prendere posizione sui fatti emersi a carico di un dato politico, non si è valutato a sufficienza che ciò comportava un'impropria delega al potere giudiziario di decisioni che, invece, sono proprie della politica.

La politica avrebbe dovuto affrontare il tema della corruzione nella politica e nell'amministrazione e dei meccanismi di finanziamento dei partiti a prescindere dai giudici, non chiedendo loro di risolvere un problema che non potevano in alcun modo risolvere. Avrebbe dovuto farsene carico, mentre invece ha scelto una strada diversa ed esattamente quella contraria, perché ha deciso di aspettare le sentenze per decidere.

Ancora oggi noi spesso leggiamo di fatti sui quali la politica potrebbe assumere tranquillamente le sue determinazioni, perché dispone di strumenti che la giurisdizione non ha, quali giudizi etici, morali, politici, e anche criteri di accertamento del fatto e di valutazione delle prove molto diversi da quelli giustamente assai garantisti che ha il sistema penale, quindi po-

trebbe assumere decisioni che attenuerebbero moltissimo l'impatto politico di alcune vicende giudiziarie.

Se la politica, invece, scarica sulla magistratura questo tema, diventa difficile determinare una responsabilità della magistratura. La politica può compiere le sue scelte e una di quelle possibili è quella dell'articolo 68 della Costituzione. È esistito fino al 1993 e bisognerebbe ricordarsi perché sia stato abolito e quale uso fosse stato fatto dello strumento, perché gli eventi non accadono mai casualmente.

Secondo me, se posso permettermi, visto che ci è stata mossa una sollecitazione su questo tema, se si vogliono davvero stemperare le frizioni fra magistratura e politica, da magistrato chiedo che il peso del ruolo della magistratura sia ridotto attraverso una maggiore assunzione della responsabilità della politica nelle proprie materie, non lasciando alla magistratura e agli eventi del giudiziario il giudizio su aspetti che sono propri della politica.

PRESIDENTE. Ringraziamo i nostri ospiti. Siamo in attesa di ricevere i documenti cui sia il presidente Palamara, sia il segretario Cascini hanno fatto riferimento.

Dichiaro conclusa l'audizione.

Audizione del professore Stefano Rodotà, professore emerito di diritto civile presso l'Università degli studi La Sapienza di Roma, del professore Piero Alberto Capotosti, presidente emerito della Corte costituzionale, nonché di rappresentanti dell'associazione italiana giovani avvocati.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul disegno di legge C. 4275 cost. Governo, recante « Riforma del Titolo IV della Parte II della Costituzione » e delle abbinate proposte di legge C. 199 cost. Cirielli, C. 250 cost. Bernardini, C. 1039 cost. Villecco Calipari, C. 1407 cost. Nucara, C. 1745 cost. Pecorella, C. 2053 cost. Calderisi, C. 2088 cost. Mantini, C. 2161 cost. Vitali, C. 3122 cost. Santelli, C. 3278 cost. Versace e

C. 3829 cost. Contento, l'audizione del professor Stefano Rodotà, professore emerito di diritto civile presso l'Università degli studi La Sapienza di Roma, del professor Piero Alberto Capotosti, presidente emerito della Corte costituzionale e di rappresentanti dell'Associazione italiana giovani avvocati (AIGA).

Do la parola ai nostri ospiti per lo svolgimento della relazione.

STEFANO RODOTÀ, *Professore emerito di diritto civile presso l'Università degli studi La Sapienza di Roma*. Ringrazio, innanzitutto, i presidenti delle due Commissioni. Tra l'altro, quest'audizione mi ha dato l'opportunità di ritornare nel luogo, non fisico, perché i locali sono cambiati, ma istituzionale, dove ho passato quindici anni della mia vita. Questo è, quindi, un piccolo elemento di esercizio di memoria che non mi è sgradito.

Cercherò di essere il più rapido e schematico possibile. Mi scuso se ripeterò dei temi già affrontati da altri auditi, anche se ho cercato di documentarmi sia al fine di evitare ripetizioni, ma anche per semplificare, rimandando, su alcuni punti, ad altri interventi, e quindi procedere più rapidamente.

Devo dire che questo progetto di riforma mi colpisce molto — non voglio dire che mi inquieta — per le dinamiche istituzionali che indubbiamente innesca, per i problemi che elude e talvolta occulta e per un certo spostamento di attenzione rispetto a questioni che, a mio avviso, hanno una qualche pregiudizialità.

In primo luogo — e credo che non si possa essere in disaccordo su questo punto — lo statuto costituzionale della magistratura cambia radicalmente; in secondo luogo, mutano gli equilibri istituzionali e, in terzo luogo, c'è un'incidenza, sia pure indiretta, ma significativa, su alcuni modelli di garanzia della prima parte della Costituzione.

Per esempio, la nuova formulazione dell'articolo 101 della Costituzione è assolutamente eloquente. Non lo dico in maniera polemica, ma semplicemente per una constatazione di fatto, peraltro non

lontana da molti punti contenuti nella relazione. Anche la nuova formulazione dell'articolo 104 della Costituzione è molto indicativa in questo senso.

La parola «decostituzionalizzazione» non è adoperata, a mio giudizio, a sproposito. Infatti, quando alcune fattispecie passano dalla garanzia costituzionale alla riserva ordinaria — neppure rafforzata — di legge, credo che la conclusione sia obbligata. Ad ogni modo, mi interessa mettere in evidenza che si è molto parlato della decostituzionalizzazione, credo, però, che vadano sottolineate allo stesso modo le costituzionalizzazioni di questa riforma, su cui tornerò più avanti. La mia valutazione è che vi sia un incrocio perverso tra queste due dinamiche.

Ho visto che in molti passaggi delle audizioni è stata esplicitamente sollevata la questione se questo incida o meno sui principi supremi dell'ordinamento. Sappiamo, peraltro, che questo non è un esercizio arbitrario perché — vado a memoria — la sentenza n. 1146 del 1988 della Corte costituzionale ha messo in evidenza l'immodificabilità radicale dei principi supremi. Non è che attualmente questo sia impossibile; certo, si può incidere anche sui principi supremi, ma questo implica un mutamento di regime. Pertanto, non pongo questi aspetti in maniera frontale, dicendo che il principio di eguaglianza e il diritto alla giustizia sono vulnerati da questa riforma, bensì come tema di riflessione. Questa è una bussola da tener presente nella valutazione complessiva.

Credo che vi sia una commistione di piani nel dibattito pubblico, e non solo, perché ve ne sono tracce evidentissime anche nella relazione ministeriale, tra la questione dell'efficienza della giustizia e questo tipo di riforma. Infatti, molte delle soluzioni proposte sono giustificate, in modo esplicito o velato, con il fatto che la giustizia funziona male. Ora, credo che, invece, i piani vadano distinti.

D'altra parte, quello dell'efficienza è un tema capitale che io tiro fuori dalla polemica attuale per una ragione molto semplice. Si tratta, infatti, di una questione che appartiene alla storia repubblicana in

maniera non esemplare. Non è una questione di oggi; basti pensare che il tema della revisione delle circoscrizioni giudiziarie, con un documento elaborato, fu posto per la prima volta nel 1964.

Ho passato anni in Parlamento e molte volte abbiamo fatto tentativi di affrontare, in sede di discussione del bilancio della giustizia, il tema sotto il profilo dell'efficienza, prendendoci anche qualche critica da parte di chi riteneva che questo fosse un modo sbagliato — tecnicistico e burocratico — di farlo. È una vecchia storia, quindi, con molte responsabilità.

Anche io mi prendo quel tanto di responsabilità che viene dall'essere stato quindici anni in questa sede senza essere riuscito a fare nulla. Ho sempre parlato — scusate le autocitazioni — di «catastrofe sociale» per la giustizia e ho usato questa espressione perché di fronte alle catastrofi naturali ci sono le mobilitazioni e si trovano le risorse. Noi sappiamo che la catastrofe sociale che ha portato a quelle cifre nell'arretrato e a quelle — per essere benevoli e usare un eufemismo — disfunzioni che oggi rendono la giustizia italiana oggetto di continue condanne in sede internazionale non cade dal cielo e non è interamente responsabilità della magistratura. Certo, vi sono anche le responsabilità della magistratura, o meglio, di singoli magistrati. Tuttavia, ci dobbiamo chiedere se il contesto creato in questi anni non sia ciò che ha determinato tutto questo.

Dico, in modo molto diretto, che questo grandissimo problema inquina anche la riflessione generale sulla riforma della giustizia. La mia opinione è che solo dopo aver depurato il sistema giudiziario da tutto ciò che lo inquina — per le molteplici ragioni che a breve richiamerò — saremo in condizione di affrontare correttamente la questione più generale della riforma della giustizia. Oggi, invece, ci troviamo di fronte a questa riforma della giustizia che appare più il risultato del lungo duello degli ultimi anni tra politica e magistratura che non un passaggio necessario, determinato dall'opportunità o dalla necessità di risolvere i problemi del servizio giustizia.

Le ragioni sono molte. Non sto enfatizzando questo aspetto. Chi ha letto il *Corriere della Sera* di ieri sulle questioni della giustizia a Milano — che non è certo il luogo dove la giustizia funziona peggio — dovrebbe fare una riflessione. Le ragioni — ripeto — sono molte e vi sono molte responsabilità del Parlamento, che, in situazioni difficili (penso ai tempi del terrorismo o alla crescita della criminalità organizzata) ha effettuato una forte delega nei confronti della magistratura, ampliandone la discrezionalità in alcuni settori. In tal modo, ha mutato, però, la cultura del giudiziario. Chi, in quel tempo, diceva di prestare attenzione perché questo avrebbe avuto degli effetti negativi sulla cultura della giurisdizione è stato negletto.

Quanto a ciò che ha detto il segretario generale dell'ANM Cascini nel corso dell'audizione precedente sul punto della scomparsa della responsabilità politica, questa non è una polemica di oggi, è una vecchia discussione che risale per lo meno agli anni Settanta, quando progressivamente la responsabilità politica è scomparsa dietro il principio per cui bisognava rimanere fermi finché non ci fosse la cosa giudicata. In questo modo — lo dico perché l'ho scritto e detto anche nelle aule parlamentari — la politica faceva conto sui ritardi della magistratura. Non li affrontiamo oggi, ne parleremo tra dieci anni quando la questione non ci sarà più.

Quando ero in Parlamento si modificò l'articolo 68 della Costituzione. Avevo personalmente dei dubbi, ci trovavamo a discutere di autorizzazioni a procedere per guida senza patente e l'autorizzazione a procedere non veniva data. Certo, nella fase di Mani pulite tutto questo ha fatto precipitare la situazione in sede parlamentare per cui io credo che quello dell'efficienza oggi sia un tema capitale, dal quale non possiamo separarci. È prioritario, oltretutto, a mio avviso, non solo per una richiesta che viene dalla società, dall'economia in modo molto netto, ma anche per arrivare in modo consapevole ad affrontare le distorsioni che non sono ordina-

mentali, ma lo sono diventate per la condizione complessiva in cui la magistratura opera.

Farò qualche riferimento alla relazione al testo del disegno di legge del Governo, all'interno della quale sono cose che mi hanno molto sorpreso, come il riferimento al passaggio al sistema bipolare. Non voglio fare polemiche, ma semmai quel discorso implica una crescita di conflittualità; il passaggio da una situazione consensuale a una condizione conflittuale richiede a maggior ragione situazioni di autonomia e indipendenza e distanza massima dalla politica del giudiziario. Badate che era quello che avevano non in mente, ma realizzarono i Costituenti.

Qui sono presenti molto alla rinfusa, devo dirlo con sincerità, ma capita, dei riferimenti, e qualche manipolazione, ai lavori dell'Assemblea costituente. Certo, lì c'erano posizioni diverse a partire dal giacobinismo estremo di Palmiro Togliatti, che definì la Corte costituzionale una bizzarria. Quella, tuttavia, era mancanza di cultura su quello che era veramente un vento che dagli Stati Uniti avrebbe spazzato molte incrostazioni nell'Europa. Oggi tutti hanno Corti costituzionali, però il nocciolo di quella discussione e le ragioni per le quali si giunse a quell'ordinamento della magistratura fu storicamente l'esigenza di un organismo di garanzia rispetto al mutamento delle maggioranze parlamentari.

Lo hanno raccontato molti protagonisti di quella vicenda, lo ha fatto con molta eloquenza e anche con qualche ironia, come gli capita, Giulio Andreotti dicendo che in quel momento non si sapeva chi avrebbe vinto alle elezioni del 1948 e, quindi, tutti furono concordi nell'elevare la soglia di garanzia.

Si badi che questa che sembra soltanto una ragione storica rimane proprio in questo momento d'attualità: proiettare la garanzia al di là delle maggioranze che si possono e si debbono alternare al governo del Paese. Proprio questo, però, rende necessaria maggiore attenzione quando si decostituzionalizza e si passa dalla garanzia in Costituzione alla garanzia affidata

dalla legge, perché esattamente quella preoccupazione che aveva guidato i Costituenti di non affidare in questa materia troppo al mutare delle maggioranze, che è fisiologico, necessario, anzi auspicato per le famose ragioni dell'alternanza o alternativa — scegliete le parole che volete — va guardata con assoluta prudenza. Ecco le ragioni dell'autonomia e dell'indipendenza così come la Costituzione ce le ha consegnate.

In questo senso questa è un'indicazione storicamente riconducibile a quella preoccupazione, ma a oggi sono cambiate molte cose. Non ci sono stati sfondamenti della magistratura su terreni impropri. Se guardiamo le dinamiche che ci sono state nel nostro Paese, ma ovunque nel mondo, la crescita della rilevanza della magistratura sta nelle cose ed è determinato dal fatto che questa materia include una serie di materie nelle quali il gioco legislatore/giudice è diventato più complesso, come nei tanti casi in cui il Parlamento, il legislatore indica i principi ma non può entrare nel dettaglio perché tutto questo è in contraddizione con dinamiche economiche e tecnologiche storiche che richiedono un potere di adattamento molto più forte da parte del giudice di quanto non avvenisse in passato. In questo senso lo statuto di indipendenza e di autonomia deve essere legato anche a questo fattore perché tutto questo incide fortemente sui diritti fondamentali delle persone.

Nell'esaminare i punti del disegno di legge, parto dalle costituzionalizzazioni, non dalle decostituzionalizzazioni. Si costituzionalizza il potere di controllo del ministro, la responsabilità civile del magistrato, la legge elettorale. Tutte e tre queste forme di costituzionalizzazione vanno nella direzione di accrescere il controllo sulla magistratura o, comunque, di limitarne, propriamente o impropriamente — lo dirò tra un momento — lo statuto di autonomia. Questo è incontestabile. Non ci si limita a decostituzionalizzare, ma si procede a un'altra costituzionalizzazione. Si decostituzionalizza in modo molto marcato in casi che qui è inutile che io discuta nel dettaglio. Per quanto riguarda la di-

sponibilità diretta della Polizia giudiziaria — ricordo che questo ha costituito oggetto di una lunghissima vicenda perché, malgrado fosse scritto nella Costituzione, questa disponibilità diretta non c'era — è stata il risultato, come tante cose nel nostro Paese, del disgelo costituzionale, dobbiamo ricordarlo.

Nella relazione che accompagna il disegno di legge si dice a un certo punto, proprio a proposito dell'azione penale, che « si conferisce così alla norma costituzionale una razionalità storico-sociale e una dimensione teleologica che rendono compatibile il principio di obbligatorietà con gli obiettivi di politica criminale ». Questi giri di frase, questa « neolingua », sono tesi a sostenere che l'obbligatorietà dell'azione penale tutto sommato viene meno, perché viene affidata allo strumento della legge ordinaria. Sono questioni che richiedono un po' di prudenza.

Qual è il problema? È stato già messo in evidenza. Deve essere affrontato il problema del carico determinato dall'obbligatorietà dell'azione penale e da tutte le distorsioni che essa comporta, ma è stato già ricordato anche in questa sede — ce n'è traccia in molti interventi che già si sono svolti — che le strade sono altre.

La via regia è quella del cosiddetto diritto penale minimo. Si è parlato di riserva di codice e anche, più modestamente, di una ripulitura in base a criteri che noi troviamo in molte proposte di riforma del codice penale e che sono venute da Commissioni che avevano presidenti molto diversi, se così vogliamo dire, per orientamenti culturali, senza menzionare opinioni o collocazioni politiche, ma che sono stati del tutto disattesi.

Noi abbiamo vissuto e continuiamo a vivere in un clima di panpenalizzazione, tanto che, per usare una battuta scherzosa, ma fino a un certo punto, conserviamo una logica di inflazione penalistica temperata dall'arbitrio del legislatore, il quale stabilirà poi, di volta in volta, questi criteri, mentre io sono convinto che il suggerimento di Cascini, che riflette le buone pratiche di alcuni uffici, da Bolzano a Torino, sia la strada da seguire.

L'argomento per cui gli uffici possono poi decidere in ordine all'individuazione delle priorità per ciò che riguarda le cause, i giudizi relativi a determinate categorie di reati è vero: esistono determinati reati che in alcune zone hanno caratteristiche tali per cui non si creano allarme sociale, né problemi di contagio, né di politica preventiva, mentre lo stesso reato in altre aree assume particolare rilevanza.

Si è lavorato pochissimo sulle buone pratiche, che avrebbero avuto, per quanto riguarda un'organizzazione migliore della giustizia, effetti probabilmente importanti e che potrebbero avere effetti assai significativi.

Naturalmente ciò implica che questa sia una materia non costituzionalizzata, ma affidata alla buona politica del ministro della giustizia e alla capacità di mettere a punto procedure adeguate.

La separazione delle carriere crea un limbo pericoloso per il modo in cui oggi viene lasciata la figura del pubblico ministero, affidata a una legge di cui evidentemente saranno padrone le maggioranze dei tempi. Diciamo la verità: la scomparsa del riferimento comune, la caduta della garanzia costituzionale apre questa strada. Dobbiamo essere consapevoli di tutto questo.

Si fa spesso riferimento all'esperienza di altri Paesi, ma essa ci mostra che, quando si apre questo tipo di voto, fatalmente si verifica un'attrazione verso l'assoluta autoreferenzialità, pericolosissima perché l'esperienza dell'autoreferenzialità in tutti i Paesi incentiva tutto ciò di cui noi abbiamo giustamente parlato, per esempio, l'esposizione mediatica, il protagonismo o la dipendenza diretta o indiretta dall'esecutivo.

Sono problemi che dobbiamo avere presenti per quanto riguarda questo punto. Le considerazioni di Onida e Angiolini in audizione mi trovano assolutamente d'accordo. È un punto che va preso molto seriamente in considerazione perché in questo senso le esperienze degli altri Paesi impongono molta cautela.

Sono stati giustamente ricordati dall'onorevole Calderisi, nel suo intervento

nel corso della precedente audizione, alcuni fatti certamente non encomiabili, ma se noi andiamo empiricamente a guardare ciò che è accaduto in altri Paesi, troviamo fatti di questo genere indipendentemente dalla struttura dell'ufficio del pubblico ministero.

In Francia c'è stata una vicenda terribile, perché un giovane magistrato è stato accusato di ogni sorta di cose. Addirittura ci fu una Commissione parlamentare che tenne udienze trasmesse televisivamente, mettendo alla gogna questo magistrato e creando una situazione che era ritenuta intollerabile in quel momento, perché nello stesso tempo il Parlamento diventava giudice del giudice e si criticava il ministro della giustizia per non aver esercitato fino in fondo i suoi poteri. Occorre, quindi, prudenza su queste questioni, anche nell'uso dell'argomento comparativo.

C'è un riferimento in relazione a una raccomandazione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, la n. 2019, sul pubblico ministero. A parte il fatto che, quando si fanno i riferimenti, non si estrapola una frase per far affermare a un documento un concetto diverso da quello che in fondo esprime non mettendola in relazione con tutte le altre, svolgo un'osservazione in merito all'uso selettivo delle fonti che viene fatto da questa relazione per giustificare alcuni risultati.

Per esempio, per quanto riguarda il Consiglio superiore della magistratura, che viene sostanzialmente ricondotto a una competenza di tipo organizzativo e amministrativo, una raccomandazione sempre del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, la n. 12 del 2010, sostiene che ciò non è compatibile con la struttura di un sistema giudiziario all'interno del quale debbono esserci forme di garanzia e di indipendenza assicurate anche da un altro tipo di Consiglio superiore.

Lo chiedo molto semplicemente: il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa va bene o non va bene? Se va bene, lo dobbiamo tenere presente tutte le volte in cui ci sono raccomandazioni riguardanti questa materia.

Svolgo due battute finali. È indubbia la crescita del peso della politica. Su questo non c'è alcun dubbio, con la composizione dei Consigli e altro. Sono considerazioni svolte più volte nel corso delle precedenti audizioni cui posso fare rinvio, perché le condivido.

Sulla questione della composizione attraverso il sorteggio è stato ricordato stamattina, e l'ha ricordato anche Sorrentino nel corso della sua audizione, che l'unico precedente è quello dei concorsi universitari. In merito porto la mia personale testimonianza: questa esperienza è pessima, da non prendere a modello. Le cordate sono rimaste e i sorteggiati sono stati immediatamente oggetto dell'attenzione non particolarmente garbata delle correnti, che hanno selezionato tra i sorteggiati quelli a cui dare l'appoggio per l'impegno preventivo che assumevano con essi.

Il meccanismo è rimasto sostanzialmente intatto con un tasso di corruttibilità — uso la parola deliberatamente, perché è una responsabilità della mia corporazione — accresciuto.

In una situazione in cui il governo della magistratura, da una parte, vede una crescita della componente politica, dall'altra c'è una perdita di rappresentatività che mi sembra particolarmente importante.

Aggiungo una battuta finale soltanto sulla responsabilità del giudice. Qui innanzitutto devo dire come altri hanno rilevato che il riferimento fatto in relazione a due sentenze della Corte di giustizia, Köbler e Traghetti del Mediterraneo, è assolutamente improprio. Tra l'altro, voglio ricordare che nel 2008, in risposta a una interpellanza, il Ministro della giustizia disse (cito testualmente): «la normativa posta dalla legge n.117 del 1988 sulla responsabilità dei magistrati, come rilevato anche dalla dottrina, non è in contrasto con la decisione della Corte di giustizia richiamata nell'interrogazione», vale a dire la decisione Traghetti del Mediterraneo.

Si può cambiare idea, per carità, ma sempre il Ministero della giustizia, lo stesso Ministro oggi afferma che la deci-

sione Traghetti del Mediterraneo dice un'altra cosa, quindi occorre prudenza. In più, la Carta di Strasburgo indica che non si possono adoperare formule vaghe e indeterminate, e lì dentro ce n'è una che più vaga e indeterminata non potrebbe essere come «indebita limitazione». Anche qui, se noi vogliamo avere un sistema adeguato a quello che ci viene dall'appartenenza a una comunità più larga, lo dobbiamo fare.

Ho sentito dire da un Ministro della Repubblica: «ma i magistrati si assicurino!». Anche qui è una risposta sbrigativa, che rimanda a un'esperienza che è quella della crescita della responsabilità civile dei medici che ha avuto effetti negativi. Ci viene dagli Stati Uniti, si è insediata anche in Italia e quali sono stati gli effetti? Primo: oggi alcuni medici, soprattutto i chirurghi evitano di fare operazioni rischiose di avanguardia perché non sono coperti da un'assicurazione sufficiente, e quindi c'è una fuga dalla salute. Quel meccanismo si è risolto in un peggioramento della tutela del diritto alla salute.

È chiaro che qui ci sarebbero effetti dello stesso tipo, non c'è dubbio. La medicina difensiva è difensiva non del paziente, ma del medico. Attraverso l'assicurazione si innescano meccanismi difensivi che riguardano la tutela del magistrato, con conseguenti effetti di allungamento dei processi, perché per esempio per essere al riparo dal rischio dell'azione soprattutto civile di risarcimento si chiederà un milione di perizie, aumenteranno i costi, aumenteranno i tempi, perché il magistrato a questo punto delegherà la decisione a un circuito esterno.

Ho svolto queste considerazioni con molta chiarezza perché ritengo che sia necessaria una certa riflessione su un tema di questo genere.

PIERO ALBERTO CAPOTOSTI, *Presidente emerito della Corte costituzionale*. Ringrazio lei, presidente Bruno, e la presidente Bongiorno per l'onore che mi avete fatto invitandomi a esporre alcune brevi

considerazioni sul disegno di legge in esame.

Due rilievi preliminari. Il primo: ho qualche perplessità sul tentativo che mi appare percepibile di ridurre il peso della magistratura nel nostro sistema attraverso operazioni di carattere semantico, vale a dire l'uso di formule lessicali che denotano questo intento (a me sembra, ma naturalmente posso sbagliare). Per esempio, che senso ha eliminare dal Titolo IV il titolo « La magistratura » e sostituirlo con « La giustizia »? È appunto a livello semantico.

Prendiamo in esame l'articolo 101 della Costituzione, cui prima accennava il professor Rodotà. È ben nota a tutti la problematica dell'interpretazione dell'articolo 101 condotta in base a criteri letterali. Per me è un'interpretazione assolutamente da respingere, interpretazione basata da un lato sull'uso del termine « ordine » da parte di coloro che vogliono ridurre il peso della magistratura, dall'altro lato invece da parte di coloro che si oppongono sull'uso dell'aggettivo « altri » poteri.

In effetti, nel disegno di legge in esame resta il termine « ordine » ma scompare il termine « altri » poteri. Diciamocelo con molta franchezza perché voi tutti conoscete la materia molto bene: il termine « ordine » non può essere interpretato in senso letterale come se la magistratura non fosse un potere, come se non esistesse il potere giudiziario. Il termine « ordine » come sapete bene deriva dal fatto che nello Statuto Albertino era stato scritto « ordine giudiziario » e dal fatto che il termine « ordine » è un po' il riflesso di un'antica concezione, che identificava il potere giudiziario come un potere statico, vale a dire di controllo neutrale, potere statico contrapposto ai due poteri dinamici del legislativo e dell'esecutivo, cioè in grado di modificare l'ordinamento giuridico.

Si tratta di una vecchia concezione: un potere statico, il potere giudiziario, e due poteri dinamici: il potere legislativo e quello esecutivo. Tutto questo ha compor-

tato che si identificasse una sorta di fratello minore nel potere giudiziario definendolo appunto come ordine.

In Assemblea costituente sul mantenimento della parola « ordine » si è realizzata una strana *coincidentia oppositorum*, perché da un lato i conservatori volevano che questo termine di derivazione statutaria fosse mantenuto, dall'altro le sinistre concordavano su questo termine perché in quel momento era forte il risentimento contro la magistratura accusata dalle sinistre di una certa acquiescenza nei confronti della monarchia e del fascismo. L'uso del termine « ordine » aveva messo quindi d'accordo entrambi gli schieramenti presenti alla Costituente.

Non credo però che mettendo « ordine » noi eliminiamo il potere giudiziario dall'assetto costituzionale italiano, perché il potere giudiziario oramai in base alla tripartizione dei poteri è stato accolto dappertutto, direi al potere giudiziario ci sono secoli, c'è Montesquieu. Non è che, se adoperiamo « ordine », parifichiamo i magistrati all'Ordine dei ragionieri, con tutto il rispetto per i ragionieri. Un ordine rappresentato da un organo presieduto dal Capo dello Stato, in cui i membri del Parlamento eleggono secondo il disegno di legge la metà dei componenti non può non avere un rilievo tale da essere considerato un potere giudiziario.

Questa nominalistica mi sembra quindi una battaglia un po' *retro*, anche perché, se così fosse e vale a dire si credesse di modificare attraverso questi meccanismi l'impianto della nostra Costituzione, eliminando, per così dire, il potere giudiziario, verrebbe fuori quello al quale prima faceva riferimento il professor Rodotà: la problematica dei principi supremi, che ci ha ricordato la Corte in un paio di sentenze, esiste come limite inderogabile al potere di revisione costituzionale.

È vero però, e bisogna essere pratici, che di fronte a una legge costituzionale sarebbe un po' difficile una censura da parte della Corte. Me ne rendo conto. Andremmo, però, sicuramente a incappare nella problematica dei principi supremi, qualora si ritenesse che attraverso queste

operazioni di carattere semantico e altre più sostanziose si eliminasse il potere giudiziario come tale, in senso tecnico, dall'impianto costituzionale.

Il secondo rilievo è un eccesso di politicizzazione del settore giudiziario. In un momento in cui la tensione tra magistratura e politica è particolarmente aspra, in questo disegno di legge, a mio avviso, c'è un eccesso di politicizzazione. Lo desumo dall'uso frequente e, a mio parere, eccessivo della riserva di legge, la quale non è predeterminata in alcun modo.

Affermava prima Rodotà che non è una riserva di legge rinforzata in senso tecnico, ma una riserva di legge che non ha parametri in Costituzione. È un po' come la riserva di legge che era nello Statuto Albertino in materia di libertà di stampa, per la quale gli abusi sarebbero stati puniti dalla legge. Abbiamo visto la libertà di stampa in Italia come è andata a finire nel periodo di vigenza statutaria.

Avviene, dunque, un uso eccessivo della riserva di legge nel disegno di legge. Tanto per citare esempi eclatanti, si parla di una riserva di legge che arriva a prevedere l'eleggibilità di giudici per qualsiasi funzione, non più per incarichi singoli, perché volutamente questa norma è stata tolta. Noi potremmo avere giudici elettivi per incarichi estremamente importanti e ciò non mi sembra da poco, perché coinvolge problemi che è inutile che vi sottolinei, perché li intuiste molto meglio e molto prima di me, essendo anche in termini di responsabilità politica. Un'iniziativa del genere viene attuata con legge per arrivare.

Nel nuovo articolo 112 della Costituzione, poi, il discorso dell'obbligatorietà in realtà scompare, perché si dispone che l'ufficio del pubblico ministero esercita l'azione penale secondo i criteri dettati dalla legge. Questi criteri potrebbero essere i più ampi e potrebbero persino vanificare e comprimere del tutto l'esercizio dell'azione penale. Quando si rimette tutto alla legge e non si dà alcuna indicazione, significa che la legge può fare tutto.

Perché io sostengo che è pericolosa questa riserva di legge illimitata? A proposito dell'articolo 112 è vero, e lo sappiamo tutti, che le diverse procure si trovano di fronte a situazioni in cui c'è un margine alto di discrezionalità determinato dal carico di lavoro, però la situazione non si risolve dando alla legge la possibilità di ridurre solo determinati reati o restringendo del tutto il campo dell'azione penale.

La formulazione usata nel testo non lascia alcun limite. L'azione penale è obbligatoria secondo i criteri e, quindi, è tutto rimesso ai criteri stabiliti dalla legge, il che mi pare un elemento di eccessiva politicizzazione.

Il profilo che sto trattando viene accresciuto dal fatto che il Parlamento ha un potere di nomina assai rilevante nel CSM, nella Corte di disciplina. Io mi inchino di fronte al Parlamento, che è il rappresentante della sovranità popolare, però ricordo alcune parole di Giuliano Amato sul fatto che le tentazioni spartitorie sono forti e che sarebbe meglio in alcuni casi limitarle.

Rimettere al Parlamento l'elezione della metà dei componenti del CSM e la metà dei componenti della Corte di disciplina, più tutto ciò che citavo prima a proposito della riserva di legge non limitata, significa che la politica entra pesantemente nel mondo giudiziario, ma con i cambi di maggioranza che possono avvenire si tratta di un criterio estremamente pericoloso, perché si potrebbe avere il rischio di passare da una maggioranza all'altra modificando l'assetto della magistratura, proprio perché in un dato senso, come asseriva prima Rodotà, si è decostituzionalizzato questo aspetto della materia.

In merito alla composizione per metà e metà del CSM, rappresenta un problema. È vero che la formula attuale di due terzi e un terzo era stata scritta in un contesto particolare in cui — lo ricordo tra parentesi, una parentesi brevissima — il potere della magistratura trovava il suo contrappeso nel potere della politica attraverso le autorizzazioni a procedere. Non ce lo

possiamo dimenticare: il sistema era in equilibrio perché, da un lato, c'era il meccanismo dell'autorizzazione a procedere, che dava alla politica un suo ambito di autonomia, e, dall'altro, il CSM era fortemente in mano ai due terzi e, quindi, alla componente della magistratura, mentre i laici erano e sono ancora in posizione ridotta.

Se oggi è vero che, essendo stata eliminata l'autorizzazione a procedere, si è prodotto uno squilibrio, forse non è il migliore rimedio quello di aumentare *tout court* la presenza dei laici. Forse si potrebbe — stavo pensando a mutuare un modello di autorità indipendente, quello dell'AGCOM — realizzare un sistema piuttosto in equilibrio lasciando tutto come nella proposta, prevedendo però che il vicepresidente debba essere nominato direttamente dal Capo dello Stato.

Questo sarebbe l'ago della bilancia. D'altra parte, oggi il sistema è squilibrato perché c'è un Presidente della Repubblica, che è Presidente del CSM, il quale si può trovare un vicepresidente che gli è ostile e il caso non è del tutto impossibile e non ipotizzabile. Ci sono alcuni esempi, ma è inutile parlarne.

Forse sarebbe meglio che il presidente che non può presiedere il CSM avesse una persona, da scegliere naturalmente nell'ambito di quelle categorie, magistrati, avvocati o docenti universitari, nominata direttamente. In questo modo il vicepresidente sarebbe l'ago della bilancia tra gli schieramenti, adesso paritari, dei magistrati e dei laici. Questo potrebbe essere un minimo suggerimento.

Restando ancora al CSM e alla possibilità di razionalizzazione, sono d'accordo, non mi scandalizzo della separazione dei poteri. Personalmente non la ritengo la panacea di tutti i mali della giustizia, però si può realizzare.

Può essere anche logico, quindi, che ci siano due CSM, però forse varrebbe la pena che ci fosse un unico CSM con due sezioni. Si risparmierebbero tempo, costi e servizi generali. Pensate anche al Presidente della Repubblica che deve svolgere

in due sedi diverse gli stessi interventi. Propongo, quindi, un Consiglio unico con due sezioni.

Veniamo alla Corte di disciplina. Non riesco a capire — ma è colpa mia — se la Corte di disciplina riguardi tutti i magistrati, vale a dire i magistrati di tutte le giurisdizioni nel progetto, cioè quelle amministrativa e contabile. Se così fosse, *nulla quaestio*, altrimenti riterrei che dovrebbe essere allargata a tutti gli illeciti disciplinari dei magistrati di tutte le giurisdizioni per ovvi motivi di parità di trattamento tra magistrati sul piano disciplinare e per levare quell'aura di corporativismo che c'è in ogni forma più o meno larvata di giustizia domestica.

È quindi opportuno allargare a tutti, ma — mi si perdoni se insisto troppo — forse è utile anche qui che ci sia una presenza di membri nominati dal Parlamento o non sarebbe più opportuno che venissero nominati da parte del Capo dello Stato nella veste di Presidente del CSM alcuni personaggi di assoluto prestigio per le cariche già rivestite magari agli organi di vertice della magistratura? È una domanda che mi permetto di sottoporre alle Commissioni.

Ultimo argomento: la responsabilità civile. Ho le stesse perplessità che sono state già prospettate dal professor Rodotà e immagino anche da altri auditi: ritenere che il magistrato nell'esercizio delle sue funzioni sia un pubblico impiegato assoggettato quindi alla responsabilità di cui all'articolo 28 mi pare francamente eccessivo, perché il magistrato ha uno Statuto che gli impone una serie di limiti, di obblighi, di oneri.

Per esempio, a questo riguardo non avrei alcuna perplessità che l'articolo 98 della Costituzione, che prevede limitazioni nei confronti dei magistrati per l'attività politica da loro svolta, fosse attuato in maniera stringente per esempio prevedendo che i magistrati che si presentano alle elezioni politiche e che vengono eletti non possano più tornare in magistratura. Questo sarebbe un meccanismo che a mio avviso l'articolo 98 consente, fatto secondo i criteri che il Parlamento ben conosce,

potrebbero rientrare benissimo nell'ambito dell'articolo 98 forme molto più stringenti di partecipazione dei magistrati all'attività politica.

Sapete benissimo che adesso con il nuovo ordinamento giudiziario e con l'obbligatorietà dell'azione disciplinare per quanto riguarda le esternazioni c'è tutto un vincolo che incide sull'articolo 21 della Costituzione. Quando qualcuno mi obietta: «ma perché, il magistrato non è un cittadino? Non può utilizzare l'articolo 21?», rispondo che a mio avviso il magistrato è certo un cittadino, ma ha uno *status* particolare che gli impone alcuni sacrifici. A questi vanno contrapposti alcuni vantaggi proprio perché prevedere questo meccanismo della responsabilità civile non è un problema di assicurazione, ma è un problema che potrebbe rendere «timido» il giudice nell'affrontare questioni di interesse economico relevantissimo.

Tutto ciò non solo mina l'indipendenza del giudice, ma va ad incidere sulle parti del processo, le quali forse non otterrebbero più una giustizia vera, ma otterrebbero un giudice che cerca di fare il meno possibile, un po' come prima diceva Rodotà a proposito dei chirurghi. In America è stato accertato che la mortalità è aumentata nelle grosse patologie, perché i chirurghi si rifiutano di operare interventi ad alto rischio al cuore o al cervello o in altre situazioni. Qui potrebbe accadere che alcuni giudici, sebbene non possano rifiutarsi, si rifiutino sostanzialmente di fare giustizia nel caso concreto.

Mi permetto di dire che su questo punto rifletterei molto perché i rischi di questa norma, che potrebbe sembrare di applicazione del principio d'uguaglianza tra pubblici funzionari, sono molto rilevanti. Tra l'altro, anche qui torniamo a quello che dicevo all'inizio: il tentativo o l'intento di far sì che la magistratura non sia un potere e i magistrati siano dei pubblici funzionari come tutti gli altri.

Secondo me così non è: lo dico molto timidamente, esprimo una mia opinione, ma probabilmente anche una legge costituzionale che si inserisce nel nostro si-

stema, salvo la questione dei principi supremi, deve rispettare queste coordinate di fondo. Grazie.

ANTONIO VOLANTI, *Segretario nazionale dell'Associazione italiana giovani avvocati (AIGA)*. Ringrazio le Commissioni di averci invitato.

Sui temi che sono oggi oggetto di audizione abbiamo in parte tenuto un congresso a Bari nell'ottobre scorso, i cui atti consegniamo alle Commissioni perché in essi si trovano molti degli argomenti che sono oggetto del disegno di legge costituzionale in esame. Per quanto riguarda nello specifico il tema odierno, ci riserviamo nei prossimi giorni di far pervenire una nota integrativa con ulteriori considerazioni specifiche.

Se il presidente lo consente, lascerei la parola all'avvocato Antonella Bona della giunta nazionale dell'AIGA, che è a capo di un gruppo di studio proprio su questo tema e che illustrerà brevemente le nostre considerazioni.

ANTONELLA BONA, *Componente di giunta dell'Associazione italiana giovani avvocati (AIGA)*. Come AIGA abbiamo già affrontato molte delle tematiche contemplate da questo disegno di legge a Costituzione invariata. Troverete in questo documento molti degli spunti sull'obbligatorietà dell'azione penale, sulla necessità dei criteri di priorità, sull'ipotesi di depenalizzazione, sull'aggravamento della responsabilità dei magistrati.

L'Associazione ha esaminato questo disegno di legge, ha formulato le prime osservazioni e si riserva poi di produrre un documento più approfondito. Sicuramente il disegno di legge presenta per noi giovani avvocati degli aspetti favorevoli nella misura in cui viene data attuazione al principio del giusto processo ai sensi dell'articolo 111 della Costituzione.

L'Avvocatura — credo sia unanime sul punto — chiede che sia data attuazione, che il principio sia quello della terzietà del giudice e che la separazione delle carriere sia quindi inevitabile. Sul punto si apprezza chiaramente l'impostazione dell'uf-

ficio del pubblico ministero piuttosto che del pubblico ministero come singolo, perché questo dà una maggiore garanzia di rappresentatività e di responsabilizzazione dell'ufficio, ma riteniamo che comunque si debba trattare di pubblici ministeri che siano indipendenti da ogni forma di altro potere.

Conseguentemente, siamo favorevoli a una divisione del Consiglio Superiore in giudicante e requirente, e apprezziamo anche l'istituzione della Corte di disciplina, perché anche noi come avvocati nella nostra proposta, proprio per evitare i problemi di giustizia domestica, ci siamo posti questo problema e in questo senso riteniamo che la rottura dei vincoli tra il giudicante e il giudicato possa essere utile.

Non possiamo però sottacere alcuni punti critici come per esempio — è già stato detto — la composizione all'interno, che creerebbe problemi di maggioranze risicate della magistratura e sicuramente il problema del sorteggio che, in effetti, è un *vulnus* della rappresentatività dei magistrati.

Un altro punto molto importante, soprattutto per noi giovani avvocati che viviamo nelle aule di giustizia e quindi abbiamo il contatto con la realtà, riguarda l'obbligatorietà dell'azione penale. Crediamo che questo sia un grandissimo valore costituzionale e che, come tale, debba essere mantenuto. Tuttavia, questo modello spesso rimane sulla carta. Nelle aule di giustizia il trattamento non è uguale per tutti sia per il carico del lavoro sia per la panpenalizzazione — a proposito della quale chiediamo di intraprendere un percorso di depenalizzazione — sia per le risorse insufficienti. Di fatto, questo principio talvolta non è rispettato. È necessario, quindi, un intervento in tal senso.

Noi abbiamo evidenziato nel nostro documento al Congresso come esistano già delle leggi (per esempio quella del giudice unico) che prevedono dei criteri di priorità. In quel caso non si è dettato allo scandalo. In molte procure sono diramate delle circolari su questo punto. Com'è stato già detto, il problema è, però, che una riserva di legge che non prevede

nessun rafforzamento lascia aperte diverse questioni. Occorre specificare, quindi, quali debbano essere i criteri di priorità, che si possono riferire alla parte investigativa, cioè alle fattispecie di reato oppure ai parametri oggettivi che si devono indicare, com'è previsto per il giudice unico, ma anche alle modalità di esercizio dell'azione penale, quindi all'archiviazione condizionata e ad altre fattispecie. È, quindi, evidente che è necessario un rafforzamento o comunque una maggiore specificità su questo aspetto. Sui criteri di priorità manifestiamo, pertanto, una certa apertura.

Per contro, una norma che ci lascia molte perplessità è relativa all'abolizione del termine « direttamente ». Infatti, questo problema è stato affrontato, a prescindere dalla Costituzione, con un disegno di legge, in cui si prevedeva la differenziazione dei rapporti tra PM e PG. In quel caso, l'esigenza era perseguire l'efficienza della giustizia, dando celerità alla fase delle indagini e conferendo maggiori poteri alla polizia giudiziaria. Il rischio potrebbe essere, però, quello di destrutturare il rito accusatorio, spostando la priorità delle indagini dal PM alla polizia giudiziaria. Ovviamente abbiamo fiducia nelle forze dell'ordine; tuttavia, ci sentiamo più garantiti, come avvocati, dalla presenza di un pubblico ministero. Questo rinvio così aperto — « secondo modalità stabilite dalla legge » — ci lascia, pertanto, molto perplessi, anche perché la polizia giudiziaria dipende comunque dall'esecutivo.

Non affronto la problematica relativa alla ricerca della verità o all'acquisizione della notizia di reato. Ad ogni modo, riteniamo importante che non vi siano tempi lunghi tra la ricerca della notizia di reato da parte della PG e il momento in cui il pubblico ministero la acquisisce. Su questo punto, infatti, vi potrebbero essere dei profili di criticità.

Un'ultima battuta concerne un tema che ci interessa molto, quello della responsabilità dei magistrati. Come AIGA abbiamo detto più volte — e lo ribadiamo in questo documento — che crediamo che la questione debba essere affrontata, anche a

Costituzione invariata. Infatti, la legge n. 117 del 1988 ha dato diversi problemi nella pratica dei tribunali. Il primo è quello della farraginosità della fase della deliberazione sull'ammissibilità che diventa una corsa a ostacoli. Il secondo concerne l'interpretazione restrittiva delle fattispecie di dolo e di colpa grave. Infine, un'altra difficoltà riguarda la qualificazione del danno. Infatti, se una sentenza di primo grado che abbia cagionato un danno venga poi emendata in Corte d'appello, si ritiene che il danno non vi sia stato. Ovviamente, questo crea dei problemi, per cui riteniamo necessario rafforzare la responsabilità dei magistrati.

Tuttavia, anche alla luce della esperienza dell'Unione europea, ci rendiamo conto che la responsabilità diretta, così com'è stata definita all'interno della riforma, presenta dei profili di criticità. Peraltro, nell'Unione europea non abbiamo esperienze simili, se non forse in Spagna, dove si può agire solidalmente nei confronti dello Stato e del singolo magistrato. Pertanto, visto che quella diretta presenta delle problematiche, occorrerebbe rafforzare la responsabilità indiretta dei magistrati ed estenderla alle fattispecie già indicate, magari facendo riferimento alla manifesta violazione di legge e non lasciando una disciplina riferita a qualsiasi violazione di legge.

Infine, accogliamo favorevolmente anche le altre due fattispecie, ovvero quelle della ingiusta detenzione e dell'indebita limitazione della libertà personale. Su questo punto, accogliamo anche il parere del professor Spangher reso in audizione. Del resto, nella prassi nei tribunali e della giustizia effettiva si pone proprio il problema delle libertà e delle misure reali. Crediamo, quindi, che questa disciplina debba essere modificata.

PRESIDENTE. Do la parola ai deputati che intendano porre quesiti o formulare osservazioni.

MAURIZIO TURCO. Naturalmente, in sede di discussione generale discuteremo del disegno di legge; ad ogni modo, mi

sento già di affermare che condivido molte delle affermazioni fatte in questa sede rispetto al ricorso alla riserva di legge e allo strumento utilizzato, ovvero la costituzionalizzazione di alcune questioni.

Vorrei però introdurre un altro elemento che deriva, professor Rodotà, da una lettura parziale della storia. Lei giustamente diceva che è stato in Parlamento per quindici anni e non si è riusciti a fare niente. Tuttavia, trenta anni fa noi qualcosa eravamo riusciti a fare. Non vorrei, infatti, che dimenticassimo che è vero che c'è un conflitto tra politica e magistratura, ma esiste anche un conflitto tra cittadini e poteri. Dico questo perché nel 1987 l'80 per cento dei cittadini aveva detto di sì alla responsabilità civile, no all'obbligatorietà dell'azione penale, sì alla separazione delle carriere, no agli incarichi extragiudiziari. Poi, il Parlamento e diverse Corti costrinsero il Ministro della giustizia Giuliano Vassalli a fare quella legge sulla responsabilità civile dei magistrati.

Oggi ci risiamo. Credo, però, che, per alcuni aspetti, lo strumento scelto sia sbagliato. Infatti, su queste questioni non possiamo continuare a rimandare e a far finta che il problema non esiste. Dobbiamo riconoscere che esiste e che è stato già affrontato e risolto col voto popolare. Occorre, quindi, ripristinare quella violazione. In un certo senso, dobbiamo tornare indietro e riprendere quella che è stata una violazione storica su questo tema. Noi la risposta ce l'abbiamo già perché è stata già data dall'organo supremo, che è il popolo, a cui è stata già sottoposta.

Il professor Rodotà richiamava quella sentenza in cui diceva che ci sono delle questioni intoccabili. Ecco, questa è una di quelle a cui ancora non si è riparato.

Cosa è successo dopo il tradimento del voto popolare dei referendum sulla giustizia? Prendiamo l'esempio del concorso esterno in associazione mafiosa, sul quale il Parlamento non ha legiferato più; attraverso delle procedure interne alla magistratura si è arrivati alla definizione del concorso esterno in associazione mafiosa con due risultati. Il primo è che, come nel

caso dell'onorevole Cosentino, il magistrato ha avuto bisogno di diciannove pagine per spiegare cos'è il concorso esterno in associazione mafiosa. Il secondo è che solo una volta è stato consentito di svolgere un'analisi di ciò che è accaduto attraverso il concorso esterno in associazione mafiosa. È stato consentito al professor Fiandaca, dell'università di Palermo, attraverso i dati della Direzione nazionale antimafia. Su 8.000 persone indagate per concorso esterno in associazione mafiosa solo 500 sono state processate e 200 condannate. Questi dati non possono non entrare nelle considerazioni non del conflitto tra magistratura e politica, ma dell'inefficienza e incapacità della giustizia di essere tale in questo Paese.

Passo all'ultima citazione, che porta alla domanda che voglio porre al professor Rodotà. La rivolgo proprio a lei perché so che è sensibile e sa di che cosa stiamo parlando. Il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa da vent'anni, dalla fine degli anni Ottanta, subito dopo quei referendum traditi, continua a sostenere e a scrivere che lo Stato di diritto in Italia è in pericolo.

Se per vent'anni lo Stato di diritto in un Paese è in pericolo probabilmente dopo tale periodo non esiste più. Noi non possiamo affrontare queste questioni sotto il profilo della riserva di legge e dello strumento. Probabilmente lo strumento è sbagliato, ma mi è parso di capire che voi siete favorevoli all'obbligatorietà dell'azione penale, contrari alla responsabilità civile, contrari alla separazione delle carriere e verosimilmente — non ne abbiamo parlato — favorevoli agli incarichi extragiudiziari. C'è un punto di fondo che non va nel ragionamento, al di là dello strumento.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
DELLA II COMMISSIONE
GIULIA BONGIORNO

GIUSEPPE CALDERISI. Non porterò altri esempi, che erano comunque volti a mettere in evidenza come, a mio avviso,

siamo di fronte a questioni strutturali, ricordate poco fa anche dal collega che mi ha preceduto.

Si può discutere su come scrivere e su come riformulare alcune questioni, ma dobbiamo anche capire bene se alcune questioni vanno modificate o no.

Per me la parte più importante del ragionamento è proprio il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, un principio che esiste soltanto sulla carta, perché evidentemente inapplicabile.

Se esso era stato concepito per garantire l'uguaglianza del cittadino, noi siamo di fronte — questa è la prima domanda che vorrei porre al professor Rodotà — proprio al suo contrario, cioè all'uso discrezionale dell'azione penale insieme a questa concezione, a questo atomismo diffuso, dell'assetto organizzativo e dei poteri del pubblico ministero che si è affermato e che porta proprio spesso a un uso avventato dell'azione penale. Non è proprio questo che va a realizzare una violazione del principio di uguaglianza del cittadino di fronte alla legge? Se in una città l'esercizio dell'azione penale è condotto con determinati criteri e in un'altra città con altri, evidentemente non siamo più di fronte al principio di uguaglianza.

Questa situazione non va a pregiudicare i diritti del cittadino nell'ambito processuale? Gli esempi, che ho fatto precedentemente e che non ripeto, non vanno a mettere in evidenza che siamo di fronte a situazioni di questo tipo? Si può riformare il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale e introdurre meccanismi di responsabilità accanto a quelli di indipendenza del pubblico ministero, pur senza sottoporre il pubblico ministero al potere politico? Esiste un modo di scrivere il testo costituzionale in modo da percorrere questa strada? Io credo di sì, poi ne possiamo discutere.

Si è parlato molto dell'eccesso di rinvio alla legge nel testo. Su alcune formulazioni possiamo discutere e migliorarlo, però vorrei anche sottolineare — è una domanda che rivolgo, in particolare, al professor Capotosti — che oggi l'articolo 108, primo comma, della Costituzione dispone

che « Le norme sull'ordinamento giudiziario e su ogni magistratura sono stabilite con legge » e l'ultimo comma dell'articolo 107 della Costituzione dispone che « Il pubblico ministero gode delle garanzie stabilite nei suoi riguardi dalle norme sull'ordinamento giudiziario ». Non è indicato alcun criterio, ma non mi sembra che ciò abbia causato problemi. Anche il testo vigente della Costituzione fa spesso rinvio alla legge. Dov'è lo scandalo ?

Si possono migliorare e scrivere meglio le norme, però stiamo creando un caso sul fatto che c'è un rinvio alla legge. Mi sembra, per alcuni versi, inevitabile e lo fa anche l'attuale testo della Costituzione.

Passo all'ultima domanda. Sull'indipendenza la nostra Costituzione già oggi non parla di indipendenza della magistratura o del singolo magistrato ? Oggi l'organizzazione in correnti della magistratura non è o potrebbe essere proprio una delle cause della mancanza di indipendenza del singolo magistrato ?

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
DELLA I COMMISSIONE
DONATO BRUNO

DONATELLA FERRANTI. Volevo ringraziare gli intervenuti, anche perché hanno fornito alle Commissioni approfondimenti di alto spessore proprio con riferimento a quello che stiamo cercando di sostenere dall'inizio dell'esame di questo disegno di legge, in particolare qual è il risultato finale di questo convergere di riserve di legge in bianco, di decostituzionalizzazione e di rischio di messa a repentaglio di principi supremi. Non porrò domande su questioni già trattate. Riserviamo alla discussione generale le nostre argomentazioni.

Vorrei, invece, approfondire il problema che riguarda la responsabilità civile soprattutto con il professor Rodotà, ma anche con il presidente Capotosti. Credo che noi non dobbiamo sottrarci a questa problematica, che ho sentito essere fatta propria anche dall'Avvocatura e

che deriva, a mio avviso, dal fatto che la legge che ha applicato — che chi sostiene che abbia tradito e chi che abbia tentato di tradurre — la normativa ordinaria sulla responsabilità civile dei magistrati ha avuto un funzionamento che non ha prodotto risultati.

Non voglio parlare di risultati sperati, perché francamente, se devo essere sincera, vorrei capire quali sono i risultati che si auspicano. Svolgerò poi una mia chiosa su questo punto. In ogni caso non ha funzionato o, per meglio dire, non ha funzionato adeguatamente.

Noi in Commissione giustizia, senza ricorrere a mutamenti costituzionali, a mio avviso non necessari — è questo il punto — avevamo avviato un dibattito per rivedere, migliorare o verificare i mutamenti della legge ordinaria, perché così si dovrebbe procedere. Volevo sapere il vostro parere in merito.

Ripetere in maniera ridondante, specificandola per i magistrati con quell'articolo 113-bis, una formula già contenuta nell'articolo 28 della Costituzione e che fu interpretata dalla Corte costituzionale — ho un appunto che riguarda la sentenza della Corte costituzionale del 1968, n. 2, che già risolveva il problema per cui l'articolo 28 si applica anche ai magistrati. Ovviamente essa riservava al legislatore ordinario, in relazione alla funzione tipica dell'esercizio della giurisdizione, di adeguare la normativa — mi sembra inutile.

Tanto è vero che — porterò un esempio che può sembrare banale — già l'articolo 61 della legge n. 312 del 1980 per gli insegnanti statali, vale a dire per una categoria di funzionari statali, ha previsto una responsabilità indiretta. Conosciamo benissimo lo slogan del medico, oltre gli effetti della medicina difensiva, di cui si è parlato, che certamente non aiutano il cittadino malato, anzi rappresentano un problema. Anche in quel caso esistono proposte di legge al Senato anche delle precedenti legislature che cercano proprio di risolvere quel problema per i medici, ma più che per i medici per

il cittadino, perché il problema è quell'utente finale, non tanto chi si crea dei meccanismi di tutela.

In ogni caso, a parte lo slogan del medico, io parlo di un'altra funzione tipica, peculiare, che implica valutazione, ossia quella dell'insegnante, per cui c'è uno scudo che vede in prima battuta chiamare lo Stato, salvo poi l'azione di regresso nei confronti del funzionario. Vorrei avere il vostro parere su come ha o non ha funzionato il filtro. Sappiamo, infatti, che per i magistrati è stato messo anche un filtro di inammissibilità e poi l'azione di regresso non è sempre obbligatoria. Ci sono una serie di catene all'applicazione.

Inoltre c'è stata una interpretazione errata, strumentale della sentenza sui Traghetti del Mediterraneo, però da lì emerge il tema del principio per cui, anche l'errore, non quello di interpretazione, ma grossolano, manifesto, può essere fonte di responsabilità civile. Vorrei che fosse questo un modo di approfondire un tema che ci sta a cuore: non vogliamo, come ha detto il presidente Capotosti — è un'osservazione che mi permetto di fare mia — un giudice timido perché dal giudice timido ci guadagnano solo i potenti e non i cittadini normali.

FEDERICO PALOMBA. Vorrei ringraziare i professori Rodotà e Capotosti perché hanno dato alle Commissioni una visione estremamente nitida. Hanno riservato, infatti, all'analisi una visione di sistema, che è quella che a me sembra molto importante perché, al di là di singole disposizioni irritanti nei confronti di una impalcatura costituzionale alla quale eravamo abituati e che era frutto di un approfondito studio dei nostri costituenti, sono tutte queste disposizioni considerate complessivamente che formano un sistema che i professori stessi hanno ritenuto probabilmente in contrasto con gli ordinamenti delle democrazie occidentali.

Ho posto in altre occasioni la stessa questione ad altri professori e ho trovato oggi una risposta: la derubricazione, la dequalificazione della magistratura da

potere a ordine crea un contrasto con un principio coesistente alla nostra Costituzione, così come a tutte le costituzioni moderne, vale a dire la tripartizione, l'equilibrio tra i poteri.

Si sostiene che esiste uno squilibrio della magistratura nei confronti del potere politico, ma la soluzione trovata è un rimedio peggiore perché è la sede politica ad attribuire a se stessa il compito di snaturare la Costituzione depotenziando un potere col quale secondo essa è in conflitto.

Da questo discendono alcune domande che vorrei porre. Ritengono i professori che esista una violazione di singole disposizioni e, nel loro insieme, dei principi supremi della nostra Costituzione, e cioè dei principi di uguaglianza, legalità e indipendenza? Se sì, ritengono i professori che esistano rimedi giurisdizionali attraverso la Corte costituzionale che, come è stato per altri casi, anche per questi possa sindacare quelle disposizioni che risultano in conflitto con questi principi supremi? Chiedo proprio se loro ritengono che esista un rimedio nei confronti di questo *vulnus* al principio della tripartizione dei poteri.

Vorrei anche chiedere al professor Capotosti se può specificare meglio l'affermazione per la quale potrebbero diventare elettivi magistrati per funzioni anche estremamente importanti. Siccome lo giudicherei un rischio molto forte, vorrei chiedere al presidente Capotosti da dove si può desumere un rischio di questo genere.

Infine, vorrei chiedere a entrambi, che si sono occupati in maniera rilevante della questione della responsabilità dei magistrati, se ritengono che vi sia una diversità tra i magistrati e gli altri funzionari dello Stato tale da imporre, non legittimare, una differenza di disciplina nel problema della responsabilità alla luce anche dell'inapplicabilità — mi pare che lo abbia detto il professor Rodotà — delle sentenze della citazione non pertinente, quelle Köbler e Traghetti del Mediterraneo, che invece dicono che deve

esserci soltanto la responsabilità dello Stato, senza escludere una responsabilità indiretta.

MANLIO CONTENTO. Vorrei cominciare dal professor Rodotà e, dal momento che ha fatto l'accostamento tra efficienza della giustizia e riforma costituzionale, chiedergli da dove ha ricavato nella relazione al disegno di legge che il Governo abbia fatto una corrispondenza tra l'efficienza della giustizia e, naturalmente, la riforma costituzionale.

La relazione muove, in realtà, almeno dal mio punto di vista, dalla lettura che ne ho fatto, soprattutto dall'esigenza di diversificare le due carriere attribuendo le funzioni di terzietà ai giudicanti e, quindi, in esito alla separazione, affidando ai pubblici ministeri un ruolo diverso dai giudicanti.

La seconda domanda è riferita alla raccomandazione che ha citato da parte del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, se ben ho compreso, in relazione alle funzioni svolte dal Consiglio superiore della magistratura. Lo faccio con riferimento all'attuale formulazione dell'articolo 105 della nostra Costituzione, che attribuisce funzioni costituzionalmente determinate, che sono esattamente le stesse oggi riportate nella riforma: vorrei chiedere se anche il nostro articolo attuale della Carta costituzionale è in contrasto con la raccomandazione di cui abbiamo parlato oppure lei ravvisa il contrasto sul divieto inserito in aggiunta e che, a suo giudizio, non dovrebbe esserci perché questo consentirebbe al Consiglio superiore della magistratura di fare quello che accade anche oggi, come ad esempio, in esito all'allargamento interpretativo della normativa, di esprimere pareri senza che nessuno li abbia richiesti.

La terza questione riguarda la responsabilità dei magistrati. Voglio capire se la contrarietà è una contrarietà a rispetto alla formulazione, e quindi di carattere tecnico, o se è una contrarietà di principio a inserirla nella Carta costituzionale. Il richiamo alla sentenza della

Corte costituzionale — pongo la domanda anche al professor Capotosti — è, infatti, riferito soprattutto all'aspetto, naturalmente, relativo alla diversità che vi deve essere nel conciliare una responsabilità dei pubblici dipendenti con riferimento specifico alla magistratura.

Sul fatto che in Costituzione, magari con un altro articolo scritto diversamente, possa essere inserito il principio della responsabilità dei magistrati credo che si potrebbe tranquillamente convenire anche da parte dei nostri interlocutori.

L'ultima questione riguarda l'ufficio del pubblico ministero. Premesso che credo che il Parlamento abbia ancora la possibilità di riformare la Costituzione e che ci sia il desiderio di separare le carriere, quale sarebbe, secondo loro, la formulazione che dovremmo utilizzare per garantire al pubblico ministero l'autonomia e l'indipendenza dal Governo che viene da tutti alimentata come uno spauracchio, senza che ci sia ancora la legge ordinaria di recepimento?

La legge garantisce all'ufficio indipendenza e autonomia, ma una legge che non garantisse questi principi, a proposito della riserva di legge di cui stiamo parlando, non sarebbe in contrasto con i principi affermati da quell'articolo costituzionale e, quindi, sarebbe soggetta al vaglio della Corte costituzionale, organo di garanzia, e naturalmente dichiarata costituzionalmente illegittima perché confligge con tali principi?

Vorrei una risposta su questo punto, nel caso in cui la mia interpretazione fosse sbagliata.

PRESIDENTE. Do la parola ai nostri ospiti per la replica.

STEFANO RODOTÀ, *Professore emerito di diritto civile presso l'Università degli studi La Sapienza di Roma*. Mi scuso, riguardo al mio precedente intervento, di alcune inevitabili semplificazioni. Forse proprio grazie alle domande postemi riuscirò a svolgere alcune precisazioni.

Confesso di avere colto in alcuni interventi il fatto che sono considerato un

conservatore, uno che non vuole toccare nulla.

MANLIO CONTENTO. Io lo ricordo come un profondo innovatore, quando intervenne in audizione sul testamento biologico.

STEFANO RODOTÀ, *Professore emerito di diritto civile presso l'Università degli studi La Sapienza di Roma*. Voglio parlare con voi molto chiaramente perché vi sono grato e mi sento molto a mio agio in Parlamento, se non altro per averlo tanto frequentato. Ne ho un eccellente ricordo.

Io non sono uno di coloro che pensano di aver perduto gli anni. Ho imparato moltissimo e sono debitore al Parlamento anche di alcuni testi che ho scritto sul terreno scientifico. Non ci sarei riuscito e credo che — non lo affermo per captare benevolenza — le riflessioni che mi imponete, e a cui non so se riuscirò a dare risposte oggi, mi aiuteranno sicuramente.

Su alcune domande su cui è necessaria una maggiore riflessione, mi riservo di trasmettere una breve nota scritta integrativa.

Svolgo una battuta da professore. Una volta ero a Yale, per un seminario insieme a un mio collega. Uno studente pose una domanda e il mio collega, seduto vicino a me, rispose: «Lo saprò domani». È un fatto di onestà intellettuale straordinario, che io cito sempre. Forse anch'io avrò la risposta domani; ci aggiungo anche un dubbio, onorevole Contento.

È vero, ci sono vent'anni di richiami. Quelle sentenze, che tutti noi leggiamo anche con scoramento e di cui poi parliamo con i nostri «agenti», come vengono chiamati coloro che difendono le ragioni dello Stato a Strasburgo, sono quasi tutte relative all'inefficienza. Non c'è dubbio che uno Stato di diritto — lo posso asserire sinceramente — sia vulnerato in molti casi in gran parte dall'incapacità, o meglio dallo scarto tra la norma e l'attuazione.

La famosa Costituzione sovietica era meravigliosa nei principi, ma nessuno di

noi penserebbe di esprimere un giudizio politico e istituzionale su quel Paese in base a tale Costituzione. C'è uno scarto molto forte che mi preoccupa molto e che onestamente mi induce, magari da un'ottica molto parziale, a sostenere che quello è il punto primo. Al di là di ciò noi possiamo anche, lo dico da conservatore, lasciare la Costituzione intoccata.

Ho già affermato prima e ripeto che non sto svolgendo una polemica contingente, perché c'è una storia che io ho cominciato a datare dal 1964.

Se ho un secondo per svolgere una battuta, vorrei fare cenno a una storia che ho già raccontato, senza citare alcun nome. Quando gli americani arrivarono a Napoli, la prima azione che compì colui che si occupava di amministrazione — non ricordo in questo momento se fosse il colonnello Charles Poletti — fu di visitare il carcere di Poggioreale. Credo che l'onorevole Rita Bernardini, qui presente, conosca benissimo, per la sua benemerita azione, tale carcere.

Non so se lui sapesse ciò che aveva detto Voltaire, vale a dire «se volete mostrarmi la civiltà del vostro Paese, non fatemi vedere i vostri palazzi, ma le vostre carceri», ma vi andò e uscì affermando che era una vergogna e che la prima operazione che il nuovo Governo italiano avrebbe dovuto compiere era affrontare il problema delle carceri. Un personaggio che fu poi uno dei grandi politici dell'epoca successiva sostenne che era un'americanata, mentre lui invece aveva colto questo scarto, che noi non possiamo continuare a tollerare. Su questo punto, dunque, c'è molto da lavorare da parte di tutti.

Aggiungo una piccola battuta ancora sugli incarichi extragiudiziari. Io li ritengo inaccettabili — non c'entra nulla, ma le Commissioni hanno svolto un'audizione importante, quella del Presidente del Consiglio di Stato — anche per la magistratura amministrativa.

Io ho fatto parte di due Commissioni bicamerali e nella seconda, presieduta prima da De Mita e poi dalla Jotti, scelsi di far parte della sottocommissione ga-

ranzie. Introducemmo il principio dell'incompatibilità anche per i magistrati amministrativi e ci fu una sollevazione sotterranea, che fu subita, ragion per cui questo pezzo fu perfino cancellato dalla relazione. È un problema.

Ha ragione l'onorevole Calderisi: ci sono questioni strutturali, ma ritengo che il carattere strutturale risieda molto più su questa eredità dalla quale non riusciamo ad allontanarci che non dalla struttura costituzionale. Occorre affrontare la questione in quella sede, come sostenevo prima: depuriamo prima e poi andiamo in quella direzione.

Sull'obbligatorietà ci sono certamente eccessi discrezionali e uso avventato. Ne abbiamo parlato infinite volte. Io ho cercato sempre, ed è la ragione per cui adesso fornisco una risposta, di vederlo più come un problema che riguardava il modo in cui il magistrato si comporta che non una questione riguardante l'ufficio. Probabilmente è un errore, bisognerà rifletterci, però in questo momento io vedo che è implicato comunque un problema di uguaglianza.

In questo momento penso che la strada indicata dalle buone pratiche sia quella più valida. Io sperimenterei piuttosto questa via, che naturalmente ha un complemento, ed è quello, per usare l'espressione più semplice, della depenalizzazione. Dobbiamo renderci conto di quanto l'obbligatorietà dell'azione penale non sia legata a questo tipo di ambiente.

C'è inoltre il problema di vedere la creazione di figure di reato — è stato ricordato — e quindi di rendere più rigoroso su questo terreno l'approccio alla penalizzazione, e cioè la questione del diritto penale minimo e addirittura della riserva di codice. La previsione che o si mette nel codice oppure una nuova figura di reato non può essere introdotta, mi sembra andare troppo oltre, comunque credo che sia necessario realizzare insieme una riflessione.

Ritengo che abbiamo bisogno anche di avanzare su questo terreno in modo meno drastico. Quando io faccio quella riserva non dico che non ci sia un problema per

l'azione penale: lo dico sinceramente e ho indicato quale mi sembrerebbe in questo momento il modo più prudente — forse timido — che obiettivamente penserei di adottare.

Vorrei riprendere una questione che il presidente Capotosti ha messo in evidenza. C'è un problema non soltanto teorico per la magistratura, potere o non potere, perché qualcuno nel corso delle audizioni (adesso non ricordo chi), giustamente ha detto — io non mi spingerei fino a questo punto, però lo pongo — che, se eliminiamo la possibilità di avere un aggancio formale per ritenere la magistratura un potere, si creano ulteriori problemi. A me questa sembrerebbe una conclusione eccessiva, però lo ricordo perché apre diversi problemi.

Sono prudente per quanto riguarda gli eccessi di costituzionalizzazione. Davvero si vuole costituzionalizzare il sorteggio? Nello stesso tempo, non sono mai stato pregiudizialmente ostile all'idea che le leggi elettorali possano essere riviste, però non abbiamo costituzionalizzato la legge elettorale per ragioni che storicamente conosciamo, nessuno oggi lo propone: mi sembrerebbe un passaggio un po' ardito.

In parte ho detto qualcosa sull'efficienza, quindi non so se ho risposto, ma comunque ho dato una indicazione. Nella relazione al disegno di legge qualche passaggio c'è: in un paragrafo si afferma che « il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale subisce in concreto, ossia nella pratica degli uffici giudiziari, situazioni tali da potersi affermare senza esagerazioni che, di fatto, la discrezionalità è ormai la regola », ma io dico che, se quello è il problema, occorre un'azione molto intensa, non la costituzionalizzazione. Forse lo hanno messo in termini troppo sbrigativi. Se la mia precisazione serve a chiarire meglio, onorevole Contento, la ringrazio.

La questione della responsabilità. Credo che quella formulazione costituzionale vada troppo oltre. Non possiedo però tutti gli strumenti, però credo che fare un buon *check up* della legge del 1988, che è nata in un certo clima, sia

opportuno e che dovrebbero essere in primo luogo i magistrati a chiederlo. Lo dico sinceramente: per come ha funzionato, non ha funzionato, fondando molto sull'evidenza empirica. Il fatto che un regime di specialità sia necessario — e non a caso il magistrato ha uno statuto di indipendenza che non hanno gli altri funzionari pubblici — è un'opinione molto semplice.

Quando l'onorevole Palomba chiede se siano toccati o no i principi supremi e se potrà fare qualcosa la Corte, io farei una prima distinzione. È ovvio che — lo dico a chi ha fatto giurisprudenza come il presidente Capotosti — molte sentenze della Corte sono fondate proprio sulla violazione del principio di eguaglianza, ma altra cosa è la violazione dell'eguaglianza in quanto principio supremo, quindi dobbiamo tenere molto d'occhio questo aspetto.

Veniva chiesto se ci sarà una caduta radicale della tripartizione. Dai cenni che l'onorevole Contento faceva quando io parlavo della questione « potere non potere » dovremmo ritenere che non ci sono questi intenti, però questo bisognerà vederlo alla prova dei fatti. Ho detto all'inizio che non dico che questa questione sia immediata, ma che questo è uno dei parametri di cui tener conto nell'elaborazione di questa legge, perché in questo momento alcuni « scostamenti » — uso questa espressione prudente — mi preoccupano.

PIERO ALBERTO CAPOTOSTI, *Presidente emerito della Corte costituzionale*. Certamente le domande sono molto complesse ma è naturale perché le Commissioni conoscono sicuramente la materia molto meglio di me. Anch'io quindi mi riservo, presidente, di inviare una breve nota scritta per tener conto delle domande che mi sono state rivolte in maniera da potere nei limiti del possibile chiarire il mio pensiero.

Vado per punti. Riserva di legge: certamente la riserva di legge non è stata inventata in questo disegno di legge. Non l'ho mai detto e non l'ho mai pensato: ho

detto che forse c'era un uso troppo frequente della riserva di legge in questo testo. Diciamocelo francamente: la riserva di legge è stato un *escamotage* dell'Assemblea costituente per chiudere i lavori in un anno e mezzo, come ad esempio nel caso della disposizione sullo sciopero risolta in maniera brillante con un rinvio alla legge.

Quello che dico è che qui qualche volta mancano i criteri che delimitano la riserva stessa. Quando mi si dice che l'articolo 108 attuale della Costituzione prevede le garanzie di indipendenza, è evidente quindi che il criterio già esiste. Se nel nuovo progetto fosse previsto che « è garantita l'indipendenza secondo modalità previste dalla legge », *nulla quaestio* perché vuol dire che una legge che non garantisca l'indipendenza sarebbe censurabile di fronte alla Corte costituzionale.

È questo quello di cui rilevo la mancanza: come per l'obbligatorietà dell'azione penale non c'è assolutamente nulla, come non c'è nulla per quanto riguarda i giudici onorari che possono essere eletti anche per incarichi « attribuiti ai singoli » come è scritto nel testo vigente, ma questo inciso è stato tolto e non a caso. Chiedo a voi perché sia stato tolto, ma si autorizzano interpretazioni maliziose: non credo che questa espressione sia stata tolta per affermare che si possono ipotizzare magistrati elettivi anche per incarichi importanti, altrimenti non sarebbe stata eliminata quella frase, « per incarichi attribuiti ai singoli ».

Mi permetto di chiedere, perché non l'ho capito bene, se dietro a questa soppressione ci sia altro. Il legislatore intende sempre pronunciarsi in qualche modo e, quindi, già di per se stesso induce a sospetti.

L'obbligatorietà dell'azione penale è ormai una costante nel nostro ordinamento giuridico. Come si fa a toglierla? Anche lo stesso ministro della giustizia Alfano ha ribadito in diverse occasioni che questo principio non può essere toccato. Ci rendiamo tutti conto delle difficoltà esistenti.

È inutile, lo sappiamo bene. Il professor Rodotà ha indicato alcuni rimedi, forse ce ne possono essere altri, che però riguardano il carico di lavoro che grava sulle procure, carico di lavoro determinato forse da un eccesso di penalizzazione, un fatto che provoca anche un irrigidimento del sistema in quanto tale.

Il processo di depenalizzazione dovrebbe essere portato, a mio sommo avviso, molto più avanti, mentre invece si introducono talvolta nuove figure di reato che creano problemi anche sul carico di lavoro dei magistrati requirenti delle procure.

Un altro argomento da affrontare è il contrasto con i principi supremi. È una domanda terribile, una domanda «da un milione di dollari». Mi riservo di approfondire l'argomento.

Al limite il *punctum dolens* è proprio questa attenuazione, quasi una scomparsa, del potere giudiziario. Non è una questione retorica, ma l'equilibrio del sistema. Oggi ormai tutte le Costituzioni, pur in un quadro di policentrismo, danno per acquisito il principio della tripartizione dei poteri. Non possiamo scherzare con l'affermare che il potere giudiziario non esiste più; i magistrati sono pubblici funzionari come tutti gli altri. Ci porremmo controcorrente, contro tutto l'andamento degli ordinamenti contemporanei. Questo è il rischio grosso che vedo.

Mi si osserva che ciò andrebbe contro i principi supremi. Forse sì, ma chi lo sindacava? Con tutta onestà, credo che sarebbe molto difficile che la Corte costituzionale di fronte a una legge costituzionale possa eccepire qualcosa. Nutro un forte dubbio che difficilmente si troverebbe un giudice di queste eventuali violazioni ipotetiche. È un timore che sto esprimendo. Attraverso un uso delle parole un po' meno forte, forse lavorando sul piano semantico, questa mia impressione, non so quanto fondata, potrebbe venire meno.

Se così fosse, io credo che la Corte avrebbe molte difficoltà a sindacare an-

che sotto il profilo dell'eguaglianza una legge costituzionale. Certamente sotto il profilo dell'eguaglianza sono state censurate moltissime leggi dalla Corte, ma leggi ordinarie. In questo caso ci troviamo di fronte a una legge costituzionale, e non a uno Statuto delle regioni speciali, rispetto al quale la Corte, sia pur molto cautamente, è intervenuta. Si tratta proprio di una legge costituzionale di riforma della struttura.

Sinceramente avrei molte perplessità sul fatto che la Corte possa pervenire a un giudizio di merito su questi aspetti. Ciò rientra nell'equilibrio generale del sistema, nella responsabilità politica del Parlamento. Una legge di revisione di questo tipo probabilmente potrebbe essere sottoposta a referendum approvativo e, quindi, andrebbe di fronte al popolo. Le garanzie sono di altro tipo. Su questo punto non vedrei garanzie giurisdizionali, ma è una mia opinione del tutto limitata.

Per quanto riguarda l'ultimo argomento della responsabilità civile — ce ne sono molti altri, presidente, e mi scuso se non li ho trattati tutti — la previsione in Costituzione si può lasciare, però con un'indicazione di una legge e dando un contenuto alla legge.

Capisco che lei ci ricorda, onorevole Turco, che c'è stato un referendum, però io ritengo, e credo che buona parte della dottrina sia su questa linea, che un referendum abrogativo non impedisca che il Parlamento possa tornare su quelle materie. Lo potrà impedire, secondo la dottrina, per il periodo di una legislatura, cioè impedire a un dato Parlamento di ritornare, però non è un blocco definitivo. La dottrina lo afferma comunemente, non c'è un blocco definitivo.

Mi perdoni, però, perché mi prende alla sprovvista: non credo che ci sia stato un referendum abrogativo sull'obbligatorietà dell'azione penale, perché è prevista in Costituzione ed esso sarebbe stato dichiarato inammissibile da parte della Corte. Sicuramente sulla responsabilità civile c'è stato, ma nel 1987.

La materia può essere affrontata. Spetta alla responsabilità politica del Parlamento tenere conto del giudizio popolare, ma è una responsabilità tutta del legislatore.

Per quanto riguarda la garanzia di indipendenza del pubblico ministero in relazione alla quale il relatore, l'onorevole Contento, sosteneva che è già scritta nel progetto, probabilmente mi è sfuggito. Se, invece, risulta e si dispone che dell'ufficio del PM sia garantita l'indipendenza, va benissimo. Non eccepisco nulla. Non era un problema che avevo sollevato.

PRESIDENTE. Nel ringraziare gli intervenuti per il loro contributo, dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 13,50.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE*

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

*Licenziato per la stampa
il 15 settembre 2011.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

€ 4,00



16STC0014570