

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
DELLA II COMMISSIONE  
GIULIA BONGIORNO

**La seduta comincia alle 9,35.**

*(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 del professor Gustavo Pansini, ordinario di procedura penale presso l'Università degli studi Tor Vergata di Roma.**

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 sulle abbinare 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 Gustavo Pansini, ordinario di procedura penale presso l'Università degli studi Tor Vergata di Roma.

Saluto il nostro ospite anche a nome del presidente Bruno e dei commissari. Prego i colleghi, nel rivolgere le domande, di riservare gli interventi alle successive sedute, che stiamo già programmando, nelle quali potremo fare ampi interventi. Avendo oggi, invece, uno spazio di tempo da dedicare ai nostri ospiti, sarebbe più utile porre domande.

Do la parola al professor Pansini per la sua relazione.

GUSTAVO PANSINI, *Professore ordinario di procedura penale presso l'Università degli studi « Tor Vergata » di Roma.* Avendo ricevuto una convocazione generica, mi limiterò a qualche osservazione introduttiva, poi potremo fermare l'attenzione su qualche aspetto specifico in relazione alle domande che saranno poste. Dei vari progetti di legge che ho esaminato, comincio da quello indicato come la separazione delle carriere. È ovvia la mia posizione a favore del progetto di legge perché, all'epoca in cui presiedevo l'Unione delle Camere penali – l'onorevole Pecorella lo ricorderà per esserne stato vicepresidente – introducemmo il discorso in ordine alla separazione delle carriere. Era il momento nel quale entrò in vigore il nuovo codice e, nell'ottica di una battaglia a tutto campo per renderlo operativo e funzionale, individuammo nel problema della netta distinzione tra le funzioni della magistratura giudicante e della magistratura requirente il requisito essenziale perché si potesse giungere a un processo di parti e, quindi, raggiungere la pienezza del contraddittorio.

Credo che nel corso di questi ventidue anni ci siano stati una serie di episodi che hanno dato l'indicazione della fondatezza della nostra prospettiva. Mi basterebbe indicare – non tanto per il fatto in sé

quanto per la naturalezza con la quale si è ritenuto di diffondere un episodio del genere — come un giudice delle indagini preliminari, criticato in un provvedimento del tribunale del riesame per una convalida di fermo e successiva emissione di provvedimento cautelare, ebbe a rilasciare un'intervista affermando che siccome il fascicolo gli era giunto il venerdì pomeriggio ed entro il lunedì mattina avrebbe dovuto depositare il provvedimento, si era « naturalmente » affidato alla ricostruzione del pubblico ministero.

Credo che se questo si accompagna alle iniziative del giudice delle indagini preliminari che sollecitava il pubblico ministero a modificare la sua richiesta per poter emettere il provvedimento cautelare, all'ordinanza (che io ho letto) nella quale si critica la posizione della difesa per una consulenza tecnica esibita a fronte di una perizia del pubblico ministero, vi è un quadro di una evidenza sconcertante di un avvicinamento del pubblico ministero e del giudice che rende il giudice non terzo così come vuole la Costituzione.

Né credo che ci possa essere una riserva derivante dalla insistita necessità di una comune cultura della giurisdizione da parte del pubblico ministero e del giudice. Ho sempre sostenuto, ogniqualvolta ho avuto il dovere di occuparmi di questi problemi, che la comune cultura della giurisdizione è diventata solo la cultura dell'affidamento. Il giudice, di fronte a due tesi prospettate da chi ha la stessa cultura da una parte e da chi dovrebbe avere una cultura diversa dall'altra, si affida naturalmente alla tesi di colui che avrebbe la sua stessa cultura.

Sulla separazione delle carriere credo che si individui necessariamente la conseguenza di questa prospettiva, costituita dalla necessità della costituzione di due Consigli superiori della magistratura.

Mi permetto di segnalare che forse assai più che nei due Consigli superiori il problema sta nella presenza, all'interno dei Consigli giudiziari, di pubblici ministeri e giudici. Mi pare chiaro che, riguardo ad un pubblico ministero che il giorno dopo deve valutare le qualità del

giudice che il giorno prima doveva esaminare la sua tesi, possano essere espresse alcune riserve in ordine alla sua terzietà e obiettività

Restano preoccupazioni, per quanto mi concerne, nell'individuazione del Presidente della Repubblica come presidente di entrambi i Consigli superiori. Io credo che, se si vuole caratterizzare la figura del pubblico ministero come diversa da quella del magistrato giudicante, sia assolutamente necessario che il Consiglio superiore della magistratura non veda la presenza del Presidente della Repubblica al vertice come garante di una giurisdizione che la legge, viceversa, nega al pubblico ministero.

Per quanto riguarda il problema dell'obbligatorietà dell'azione penale, è una seconda battaglia nella quale è ovvia la mia opinione favorevole. Da sempre mi sono battuto contro questa finzione. L'obbligatorietà dell'azione penale nel nostro Paese non esiste, perché, nel momento in cui qualsiasi pubblico ministero può decidere a suo piacimento quale procedimento debba andare avanti e quale debba essere ritardato, trincerarsi dietro l'orpello dell'obbligatorietà dell'azione penale mi sembra assolutamente insensato.

Inoltre, nel momento in cui a Torino Zagrebelsky prima e Maddalena poi hanno dato l'indicazione della scelta che deve operare l'ufficio quando si trova nell'obiettiva e assoluta impossibilità di adempiere a tutto il proprio carico di lavoro, mi pare che la necessità di un'individuazione di criteri di scelta sia assolutamente inderogabile.

Mi sembra che tali criteri di scelta non possano che essere rimessi al potere legislativo, il quale ha la possibilità di stabilire la perdita di rilevanza penale di una norma attraverso un'*abrogatio criminis*. Perché il potere legislativo, che ha la possibilità di stabilire che fino a un dato momento un determinato reato non è punibile attraverso il provvedimento di clemenza, non dovrebbe avere esso stesso il carico di scegliere quali siano per un dato anno i reati ai quali si deve dare la precedenza e quelli cui non la si deve

dare? Certamente ciò non può essere rimesso al potere esecutivo, mentre mi pare che il potere legislativo sia l'organo più idoneo a operare tale scelta.

Forse alcune riserve possono essere mosse sulla non previsione di una maggioranza qualificata per operare questa scelta, perché proprio questo avvicinamento al potere di concedere amnistia, che è un potere oggi individuato nella Costituzione attraverso la richiesta di una maggioranza qualificata, mi dà indicazione che probabilmente una scelta di una norma che prevede per questa individuazione di criteri una maggioranza qualificata possa essere più opportuna di quella della maggioranza semplice.

Per quanto riguarda la reintroduzione del divieto di appello del pubblico ministero credo che anche qui la mia opinione favorevole sia assolutamente scontata; certamente nessuno avrà avuto la disavventura di dover leggere i miei scritti, ma sin dall'entrata in vigore della legge che vietava l'appello del pubblico ministero mi sono schierato sempre a favore di questa norma, criticando anche la presa di posizione — a mio avviso assolutamente infondata — della Corte costituzionale.

Questa oltretutto contraddiceva una giurisprudenza costante della medesima Corte costituzionale che aveva individuato nel concreto la differenza dei ruoli tra pubblico ministero e imputato, che non giustificava un richiamo all'uguaglianza di fronte alla legge delle due parti del processo penale.

Mi pare che il divieto di appello da parte del pubblico ministero contro le sentenze di assoluzione si debba agganciare non tanto a quella osservazione, che pure ha una sua fondatezza, del principio dell'al di là di ogni ragionevole dubbio e un dubbio ragionevole resta nel processo nel momento in cui un giudice ha pronunciato una sentenza di assoluzione quanto soprattutto alla necessità di individuare la illegittimità di una sentenza di condanna che venga pronunciata senza che sia possibile poi successivamente un controllo nel merito, ma soltanto il controllo di legittimità.

L'assurdo della possibilità di appello da parte del pubblico ministero sta a mio avviso soprattutto nel fatto che dopo la sentenza di condanna da parte di un giudice di appello, che sostituisce in un processo scritto una sentenza di assoluzione emessa in un processo caratterizzato dalla oralità e quindi dalla pienezza del contraddittorio, la sentenza di condanna possa essere sottoposta soltanto a un controllo di legittimità, non a un controllo di merito.

L'ultima osservazione che credo mi resti da fare riguarda il problema della polizia giudiziaria, sul quale formulo qualche riserva, soprattutto se non si chiarisce bene quale sia il rapporto tra *notitia criminis* e esercizio dell'azione penale.

Ricordo che in un convegno tenuto a Bologna in occasione del primo anniversario della morte di Franco Bricola, con il collega e amico Franco Coppi avemmo ad avanzare una indicazione secondo cui a nostro avviso il sistema per evitare questa divagazione — mi si perdoni l'espressione — del pubblico ministero nell'esercizio dell'azione penale stava nel restituire una funzione vincolante alla *notitia criminis*.

Credo che questa sia la strada più esatta. Naturalmente la *notitia criminis* non può essere però a questo punto legata soltanto a un'iniziativa della polizia giudiziaria alle dipendenze del potere esecutivo, perché a quel punto si ripristinerebbe un esercizio del potere di scelta da parte del potere esecutivo sull'esercizio dell'azione penale che avevamo indicato come illegittimo nella impossibilità di attribuire al potere esecutivo la scelta dei criteri individuativi della non obbligatorietà dell'azione penale.

PRESIDENTE. La ringrazio, professore, sia per la chiarezza sia la scelta di affrontare tutti i temi in maniera approfondita ma sintetica.

Do la parola ai deputati che intendono intervenire, con la preghiera di formulare domande e non interventi.

GAETANO PECORELLA. Come lui stesso ha ricordato, con il professor Pan-

sini ovviamente non possiamo che essere d'accordo. Talvolta si parla dell'esigenza di separare le funzioni ma non le carriere. Vorrei chiedere se ritiene che attualmente, nel nostro ordinamento giudiziario e nel nostro sistema processuale, esistano, dopo la scomparsa del pretore, ancora figure in cui si assommano la funzione del pubblico ministero e la funzione del giudice, oppure se questo problema è, allo stato, completamente superato e, dunque, parlare oggi di separazione delle funzioni non ha alcun senso. Non so se la mia domanda è chiara.

Inoltre, una seconda domanda riguarda un punto su cui non si è soffermato il professor Pansini. Ritiene che la composizione paritaria del Consiglio superiore della magistratura, cinquanta per cento di eletti dal Parlamento e cinquanta per cento di eletti dalla magistrature, sia condivisibile o possono esservi soluzioni anche alternative, tipo quella proposta da Violante (un terzo dal Parlamento, un terzo dalle magistrature, un terzo dal Presidente della Repubblica)?

Mi ha colpito la questione dell'amnistia, come se la norma distinguesse tra i reati che vanno perseguiti e i reati che non vanno perseguiti, quindi una forma di amnistia permanente. Ora — su questo vorrei conoscere l'opinione del professor Pansini — quando la norma recita «secondo i criteri stabiliti dalla legge» stabilisce una priorità di reati o stabilisce dei criteri in base ai quali il pubblico ministero deve dare priorità nelle indagini? Ad esempio, un conto è dire che vengono prima i reati di omicidio e poi i reati di truffa, altro è dire che vengono prima i reati che si stanno per prescrivere e poi quelli la cui prescrizione è lontana, oppure prima i reati che hanno colpito di più l'opinione pubblica, l'ordine pubblico e via dicendo. Insomma, il concetto di criteri è diverso da quello della priorità.

Infine, l'ultima domanda è relativa alla polizia giudiziaria. La norma costituzionale vigente ha consentito che avessimo il codice del 1930 con la polizia giudiziaria che aveva un'autonomia di iniziativa e la polizia giudiziaria così come è stata configurata dal codice del 1988 che, viceversa,

agisce solo su impulso del pubblico ministero. Togliere l'avverbio «direttamente» impone che la polizia giudiziaria sia sottoposta solo al potere esecutivo o apre la strada alla possibilità che la polizia giudiziaria agisca autonomamente? Un conto è la struttura della polizia giudiziaria, per cui deve dipendere dall'esecutivo, altro è dire che, non dipendendo direttamente, recupera una sua autonomia nell'acquisizione della notizia di reato e anche nelle prime indagini. Come prevede il codice, se ricordo bene, dopo la comunicazione della notizia di reato la polizia giudiziaria può agire solo su delega del pubblico ministero, il che comporta che la polizia giudiziaria, oggi, il più delle volte stia con le mani in mano aspettando di avere indicazioni dal pubblico ministero.

DONATELLA FERRANTI. Ringrazio il professore dell'intervento. Personalmente nutro qualche perplessità su alcune affermazioni che lei, professore, ha fatto in maniera molto *tranchant*. Ad esempio, lei ha svolto un passaggio con riferimento alla necessità di separare le carriere e, quindi, di superare il discorso della cultura comune della giurisdizione, che era l'argomento sulla cui base si sostanzia il discorso per cui il pubblico ministero nel nostro ordinamento non è l'avvocato dell'accusa, ma è un magistrato che ricerca, anche nelle fasi delle indagini, elementi a favore dell'indagato. Questa cultura della giurisdizione avrebbe come corollario il discorso volto a evitare che ci sia un pubblico ministero alla ricerca di risultati più tipici delle forze di polizia.

In realtà, lei risolve il discorso della separazione delle carriere affermando che i colleghi sono portati, di fronte a due tesi, essendo comune la giurisdizione, a scegliere quella più vicina alla propria cultura.

Le rivolgo un'osservazione con riferimento ai giudici d'appello, che addirittura vorrebbero riformare una sentenza emessa dal collega più diretto, che appartiene alla categoria del giudice. Non le sembra un argomento un po' semplificatore, più proprio di una comunicazione mediatica che

non di un approfondimento sul ruolo delle parti? Non le sembra che il ruolo del giudice terzo possa essere raggiunto in maniera più adeguata, ferma restando una distinzione delle funzioni netta, sulla quale ci stiamo già avviando dopo l'ordinamento giudiziario approvato nel 2006, attraverso riforme processuali che garantiscano la terzietà del giudice?

Io non credo nella questione della colleganza e della «supinità» del giudice perché è collega, anche perché i colleghi sono in primo luogo quelli dell'appello e della Cassazione, rispetto ai giudici di primo grado.

Inoltre, non ho capito francamente l'aggravio con la presenza nel Consiglio giudiziario dei pubblici ministeri e dei giudici, il che dovrebbe avere ripercussioni sul fatto che ci sono valutazioni di professionalità. Tali valutazioni sono state rivisitate dalla riforma dell'ordinamento giudiziario e hanno ora un percorso ben individuato, con un parere del capo dell'ufficio, quello del Consiglio giudiziario, dove ci sono rappresentanze — sicuramente il Consiglio giudiziario potrà essere migliorato e forse avere funzioni delegate dal Consiglio superiore — e infine quello del Consiglio superiore della magistratura. Non ho capito come lei vedrebbe questo Consiglio giudiziario senza i rappresentanti né dell'una né dell'altra categoria.

Passo a un altro aspetto che mi lascia perplessa, quello riguardante l'obbligatorietà dell'azione penale. Non condivido l'argomento che lei ha utilizzato, ma capisco e apprezzo il fatto che lei abbia voluto dare un segnale in merito ai criteri che si devono stabilire annualmente per l'obbligatorietà dell'azione penale. Questa priorità, come ha affermato il relatore Pecorella, non si capisce bene se sia con riferimento alle categorie fattispecie o, invece, ai criteri di investigazione. Non lo si comprende dal testo, perché è vago.

Lei ha voluto lanciare un segnale proponendo almeno di introdurre una maggioranza qualificata, altrimenti la maggioranza politica del momento sarebbe quella che domina l'esercizio dell'azione penale. Ha anche sostenuto che annualmente una

maggioranza qualificata, così come accade per l'amnistia, non impedisce a un Parlamento di indicare di non perseguire determinati reati.

In realtà, francamente questa considerazione mi lascia molto perplessa. Glielo chiedo, professore, con riferimento all'impatto sociale. L'amnistia è un provvedimento ben diverso, che non si fa tutti gli anni: è un provvedimento pesante.

PRESIDENTE. Mi scusi, onorevole Ferranti, oggi in particolare dobbiamo fare domande, perché abbiamo un nutrito programma di audizioni.

DONATELLA FERRANTI. Ho finito, presidente. La domanda è questa: non le sembra che non ci sia assoluta analogia tra la funzione dell'amnistia e la funzione invece che si vorrebbe introdurre attraverso una maggioranza sia pur qualificata che va a incidere sull'obbligatorietà dell'azione penale? Altrimenti sarebbe più chiaro volerla abbandonare più che dire che l'obbligatorietà continua ad esserci però poi la stabilisce anno per anno la legge.

Penso anche al principio del *favor rei*, a tutto quello che comporta l'accertamento e la funzionalità del sistema. Grazie, professore.

PRESIDENTE. Do la parola al professor Pansini per la replica.

GUSTAVO PANSINI, *Professore ordinario di procedura penale presso l'Università degli studi Tor Vergata di Roma*. Rispondo a entrambi coloro che mi hanno interpellato in relazione ai vari argomenti. Partiamo dalla separazione delle carriere. L'onorevole Pecorella si domandava se fosse in atto una separazione delle funzioni. Io credo che dopo il superamento di quella figura assolutamente incompatibile non soltanto con un processo accusatorio, ma con un processo appena decente, che era il pretore, la separazione delle funzioni sostanzialmente c'è: non ci sono casi nei quali il pubblico ministero esercita funzioni di giudice o non c'è — e qui forse

c'è qualche riserva — giudice che eserciti funzioni del pubblico ministero, perché nel momento in cui si sono dilatati i poteri di iniziativa probatoria da parte del giudice probabilmente il giudice si è attribuito poteri che rientrano nella individuazione del diritto alla prova, che è il diritto delle parti e non certo attribuzione del giudice.

Il riferimento al Consiglio giudiziario era un riferimento aggiuntivo, non penetrante. Il problema che secondo me si pone è se vi sia una terzietà del giudice nel momento in cui per esempio, come oggi accade, il giudice debba esaminare una richiesta del pubblico ministero che il giorno dopo deve valutare la carriera del giudice nell'ambito del Consiglio giudiziario. È un problema che si pone e che mi lascia un po' perplesso.

Non mi lascia perplesso il discorso sulle indagini a favore dell'indagato, perché si tratta probabilmente di una norma che è stata scritta male nel Codice e ha determinato una serie di interpretazioni aberranti, che si legavano a quella cultura giuridica che identificava quell'abnorme parte imparziale che avrebbe dovuto essere il pubblico ministero.

Le indagini a favore dell'indagato vanno fatte nell'interesse della dimostrazione della propria tesi da parte del pubblico ministero e non certamente nell'interesse dell'indagato da parte del pubblico ministero, perché altrimenti si altera il sistema del processo di parte.

Garantire la terzietà del giudice attraverso le riforme processuali mi sembra quanto mai impreciso, perché noi dobbiamo distinguere la terzietà del giudice dalla imparzialità del giudice. La imparzialità del giudice viene garantita in relazione a quelle parti dalla norma processuale; la terzietà del giudice, in relazione a tutte le parti, a tutto il processo, a tutta la struttura processuale, deve essere garantita da una norma diversa dalla norma processuale, che è la norma che individua appunto la separazione delle carriere.

Quanto all'obbligatorietà dell'azione penale, sui criteri selettivi sono d'accordo con l'onorevole Pecorella. Probabilmente

occorre che nella legge sia indicato il contenuto di questa selezione. La norma attualmente è generica e dà anche la possibilità sia di un'individuazione di criteri selettivi in relazione al tipo di reato — e io credo, richiamando ancora una volta il pensiero di Bricola, che questa sia la strada certamente più esatta — sia in relazione a diverse esigenze.

Direi di tralasciare le esigenze mediatiche perché sul piano mediatico ci sono state già troppe influenze negative sul processo penale.

Credo che il criterio di scelta vada deciso nell'ambito della individuazione di determinate fattispecie. E vada deciso, probabilmente, anche riempiendo un po' di più il contenuto della scelta. Non dimentichiamo che vi è stata, proprio pochi giorni fa, un'interessantissima rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale della limitazione al giudice di pace del potere di non esercizio dell'azione penale in relazione alla tenuità del fatto.

Rimettendo la questione alla Corte costituzionale, un giudice ha sostenuto che, siccome a volte la competenza del giudice di pace riguarda anche reati più gravi di quelli per i quali è prevista la competenza del giudice ordinario, sarebbe assolutamente non giustificato che solo il giudice di pace abbia la possibilità di applicare il criterio selettivo della tenuità del fatto e non anche il giudice ordinario.

Non so se l'aspetto della tenuità del fatto riesca a rientrare in un criterio individuato, preciso di scelta selettiva, ma credo sia una strada che debba essere finalmente percorsa dal legislatore in ordine alla obbligatorietà dell'azione penale.

Lei mi faceva un'ulteriore rilievo circa la rimessione all'organo legislativo. Non ho detto che quello dell'amnistia e quello del criterio selettivo siano lo stesso potere. È vero che in questi ultimi tempi l'amnistia è occasionale. L'onorevole Ferranti lo diceva, si concede una volta ogni tanto. Ma per trent'anni si è avuta un anno sì e un anno no, o forse tutti gli anni; non dimentichiamoci questo passato. Forse è stato inopportuno che per gli ulteriori

venti anni si sia concessa una sola volta. Se si fosse fatta un po' più di frequente non saremmo alle prese con un carico eccessivo sul quale ci interroghiamo e che viceversa ha una sua causa precisa nella mancata concessione di provvedimenti di clemenza.

Credo però che non si possa negare al legislatore il potere di cancellare definitivamente la rilevanza penale di un fatto, fino a un certo limite temporale, o di cancellare, questa volta con maggioranza semplice, una sanzione penale per una determinata condotta. La *abrogatio criminis* appartiene al potere legislativo e non è assolutamente in contrasto con un potere che, limitatamente a un anno, individui le fattispecie alle quali si dà la precedenza e le fattispecie alle quali non si dà la precedenza. Mi pare che sia assolutamente in linea con questa scelta costituzionale già vigente nel nostro ordinamento.

Da ultimo, per rispondere all'onorevole Pecorella a proposito della polizia giudiziaria, siamo perfettamente d'accordo. Ma non dimentichiamo — è qualcosa che ancora una volta abbiamo vissuto insieme — che al momento dell'entrata in vigore del nuovo codice ci furono resistenze perché si subordinava la polizia giudiziaria alla magistratura. Era una delle battaglie che abbiamo insieme condotto per portare avanti il nuovo codice di procedura penale.

Poi si è attenuata la norma perché la polizia giudiziaria originariamente doveva trasmettere immediatamente la notizia e non poteva fare altro. Oggi, se il pubblico ministero non si assume la responsabilità della direzione delle indagini, la polizia giudiziaria ha ancora un certo potere. Credo che una polizia giudiziaria che sia specificamente in questo caso individuata dalla norma in modo tale che non sia alle dipendenze dell'esecutivo in ordine alla scelta e all'esercizio del potere di indagine possa essere una soluzione quanto mai equilibrata.

PRESIDENTE. La ringrazio anche a nome del presidente Bruno e di entrambe le Commissioni.

Dichiaro conclusa l'audizione.

### **Audizione del dottor Ernesto Lupo, Primo presidente della Corte di cassazione.**

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 sulle 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 dottor Ernesto Lupo, Primo presidente della Corte di cassazione.

Il Primo presidente è accompagnato dal presidente aggiunto della Corte di cassazione, Paolo Vittoria, che, nel caso il dottor Lupo lo ritenesse opportuno, ne potrà integrare la relazione.

Ringrazio i nostri ospiti e chiedo loro scusa per il limitato margine di tempo con il quale li abbiamo invitati.

Do la parola al dottor Ernesto Lupo.

ERNESTO LUPO, *Primo presidente della Corte di cassazione*. Questo invito, di cui ringrazio le Commissioni e i loro presidenti, è stato evidentemente indirizzato a me non a titolo personale, ma come primo presidente della Corte di cassazione, ragion per cui mi è parso doveroso che in questa sede, al di là di opinioni personali, io sottoponga all'attenzione del Parlamento ciò che sull'oggetto del disegno di legge costituzionale ha maturato l'ufficio del massimario della Corte, che di fatto opera anche con l'ufficio studi dell'istituzione.

Alla fine del mio intervento depositerò la relazione sul disegno di legge governativo, relazione redatta dall'ufficio del massimario, che faccio mia in ogni parte e che illustrerò oralmente per gli aspetti più rilevanti.

Come primo punto voglio sottolineare il dato che emerge con evidenza dalla lettura

del testo del disegno di legge, un punto su cui ho letto che nelle precedenti audizioni, almeno quelle tenute fino a mercoledì, è stato indicato da numerosi soggetti che avete audito.

La nostra è una Costituzione rigida, incentrata sul principio di legalità e sui diritti fondamentali dei cittadini, proclamati nella prima parte della Carta e affidati ad articolazioni istituzionali disciplinate nella seconda parte, con il raccordo delle garanzie costituite dalla riserva di legge e dalla riserva di giurisdizione.

Proprio affinché quest'ultima assolva al suo compito costituzionale in piena effettività, i padri costituenti avevano sottratto i connotati fondamentali del sistema giurisdizionale alla legge ordinaria ossia al potere della maggioranza, fissando direttamente in Costituzione principi e regole che hanno fatto del sistema giudiziario italiano quell'originale modello istituzionale che viene qualificato da più parti come modello orizzontale, in contrapposizione al modello verticale di origine napoleonica.

Il disegno di legge muta quel modello in più punti operando — ecco il termine usato da più parti — una decostituzionalizzazione delle garanzie oggi previste. L'impostazione di fondo del disegno di legge determina una mutazione strutturale del Titolo IV della parte seconda della Costituzione, con inevitabili riflessi sull'impianto generale di Costituzione che ne deriverà.

Con preoccupante frequenza si rinvia alla legge la configurazione dei contenuti della disciplina, senza delineare con sufficiente e impegnativa definizione i principi di riferimento, evitando così di vincolare nelle sue scelte di attuazione il legislatore ordinario, un legislatore — sia detto descrittivamente e senza intenti polemici — che non si è caratterizzato negli ultimi anni per sensibilità costituzionale, tanto che la Consulta è stata costretta a reiterate declaratorie di illegittimità su norme che, pur espunte dall'ordinamento, ne hanno temporaneamente opacizzato il nitore costituzionale.

Suscita perplessità che il rinvio non è quasi mai fatto in favore della legge di ordinamento giudiziario, bensì alla legge ordinaria senza altra qualificazione. Si oscura così il senso della necessità di interventi organici, sistematicamente coerenti in una materia di così spiccata sensibilità costituzionale. Ciò che più preoccupa è la carenza di vincolanti linee direttrici, entro cui deve muoversi il legislatore ordinario.

La riserva di legge, che nella sua assolutezza è certo un fattore di garanzia per la tutela della fisionomia costituzionale della magistratura e della funzione giudiziaria, perde significato se il legislatore costituzionale sceglie di rimettere alla regolazione per legge ordinaria i necessari compiti di attuazione di valori e principi, senza contenerne la discrezionalità regolativa con criteri anche generali, ma sufficientemente definiti.

La fedeltà al modello rigido, pur formalmente ribadita dalla relazione al disegno di legge, rischia così di occultare la decostituzionalizzazione di vari aspetti della materia disciplinata nel Titolo IV. La rinuncia di fatto alla struttura rigida in materia tanto sensibile per la garanzia dell'ordinamento democratico finisce per attribuire al legislatore ordinario, ossia alla contingente maggioranza parlamentare, un potere eccessivo, il cui esercizio, non assistito da una definita e stringente cornice costituzionale, potrebbe confliggere con la piena ed effettiva tutela dei diritti fondamentali.

Questa considerazione mi porta a sottolineare l'erroneità di una diffusa ma schematica e superficiale opinione, secondo cui, a differenza della prima parte, tutta la seconda parte della Costituzione sarebbe modificabile. Come è stato ben evidenziato dalla dottrina, le due parti della Costituzione non sono sfere autonome e separate: occorre pertanto massima cautela e rigore nell'introdurre cambiamenti della parte cosiddetta organizzativa, che possono produrre effetti rilevanti anche sul piano dei diritti e dei principi elencati nella prima parte.

Un secondo punto che toccherò riguarda l'obbligatorietà dell'azione penale. Non ripercorro tutti gli oggetti del progetto di revisione costituzionale e comincio da questa riformulazione della norma sull'obbligatorietà dell'azione penale, che, pur incidendo direttamente sui contenuti dell'attività del pubblico ministero, tocca da vicino il contenuto e il ruolo della magistratura giudicante, perché questa giudica sui fatti che le pervengono e cioè su ciò che il pubblico ministero decide che debba andare al giudice.

Riguardo al principio di obbligatorietà dell'azione penale, mi richiamo — anticipo subito che sono affermazioni un po' forti ma non sono mie — all'orientamento e alle affermazioni della Corte costituzionale e quindi mi rifaccio a quelle affermazioni.

Il principio di obbligatorietà dell'azione penale è la pietra angolare di un sistema penale informato ai valori di legalità e di uguaglianza, perché la Corte costituzionale ha affermato che il principio di legalità penale necessita, per la sua concretizzazione, della legalità nel procedere, e questa, in un sistema fondato sul principio di eguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge, non può essere salvaguardata che attraverso l'obbligatorietà dell'azione penale.

Queste ultime parole sono citate dalla sentenza n. 88 del 15 febbraio 1991, che mi sembra fondamentale su questo punto. Il principio di obbligatorietà, come afferma la Corte, è il punto di convergenza di un complesso di principi basilari del sistema costituzionale, talché il suo venir meno ne altererebbe l'assetto complessivo.

L'articolo 13 del disegno di legge conferma il principio di obbligatorietà dell'azione penale, ma riferisce l'obbligo non più al pubblico ministero, bensì all'ufficio del pubblico ministero. Si prevede che l'esercizio dell'azione penale debba avvenire secondo i criteri stabiliti dalla legge, inciso eccessivamente vago che non consente di comprendere a quali criteri il legislatore ordinario dovrà attenersi per regolare l'obbligatorietà confermata in Costituzione.

Proprio per le ragioni sottolineate dalla Corte costituzionale, in questa materia è essenziale un sicuro ancoraggio della discrezionalità del legislatore ordinario alla tutela effettiva degli interessi sottostanti alla previsione costituzionale. Nel delineare, ad esempio, criteri di priorità dell'azione penale, che è il temperamento a cui guarda la relazione al disegno di legge, il legislatore ordinario dovrebbe essere assistito da definiti criteri di orientamento d'ordine costituzionale, apparendo altrimenti alto il rischio di eccessi di normazione ordinaria che finiscano col tradire, più o meno consapevolmente, il precetto costituzionale.

È necessario inoltre rimarcare che obbligatorietà significa sottrazione al principio di apprezzamento e di responsabilità politica nella gestione dell'azione penale, in opposizione al principio di opportunità, il quale giustifica intromissioni del potere politico nelle scelte e nella responsabilità di azione.

Non si comprende allora il senso della previsione di modifica dell'articolo 110 della Costituzione là dove affida al Ministro della giustizia il compito di riferire annualmente alle Camere non solo sullo stato della giustizia, il che trova fondamento nella responsabilità per il funzionamento dei servizi, ma anche « sull'esercizio dell'azione penale e sull'uso dei mezzi di indagine ».

La previsione suscita non poche perplessità perché sfugge la coerenza di un disegno di legge che attribuisce un potere di relazione a un organo del tutto estraneo ai compiti di direzione e gestione dell'azione penale. Se si vuol dare un senso alle cose, questa previsione evoca l'implicazione necessaria della titolarità in capo al ministro di un qualche potere sull'oggetto delle relazioni. Se si riferisce su qualcosa, non può non aversi implicitamente un potere sull'oggetto su cui si riferisce.

L'oggetto principale dell'iniziativa governativa mi pare che sia la posizione dei magistrati del pubblico ministero, i cui poteri e il cui *status* vengono profondamente modificati. Su queste modificazioni

si soffermerà certamente il procuratore generale presso la Corte di cassazione, onde mi limito, per economia di tempo, a rinviare alla relazione scritta che ho depositato.

Voglio sottolineare tuttavia che, al di là della prevista separazione delle carriere, le modificazioni proposte incidono profondamente sulla configurazione di un ordine autonomo e indipendente da ogni potere, che non è riferito più alla magistratura nel suo complesso, come previsto invece dall'attuale articolo 104 della Costituzione, bensì ai soli giudici, con estromissione dei pubblici ministeri che acquisiscono un'anomala collocazione costituzionale.

I pubblici ministeri, cessando di appartenere all'ordine giudiziario e non costituendo un ordine ulteriore e distinto, finiscono per incarnare una figura ibrida, dall'incerta identità costituzionale, a metà strada tra il giudice e il pubblico funzionario. Tale incertezza si riflette anche sul terreno delle garanzie che la riforma vorrebbe assegnare al titolare dell'azione penale.

Il mero rinvio alla legge di ordinamento giudiziario, in questo nuovo quadro di distacco dei singoli pubblici ministeri dall'ordine giudiziario, con la netta accentuazione del carattere gerarchico dell'ufficio e l'obbligo di esercitare l'azione penale secondo i criteri stabiliti dalla legge, ossia dalla contingente maggioranza politica, espone istituzionalmente il pubblico ministero a rischi di eteronomia e rende instabile e precaria la sua indipendenza.

A ciò va aggiunto che autonomia e indipendenza sarebbero assicurate esclusivamente all'ufficio e non al singolo magistrato requirente. L'assenza di espresse forme di garanzia dell'indipendenza funzionale (nella sua duplice proiezione interna ed esterna) del singolo magistrato requirente, peraltro abitualmente previste anche negli ordinamenti continentali che prevedono la separazione tra magistratura giudicante e magistratura requirente, rischia di svuotare il contenuto della stessa previsione di un organo di governo autonomo della magistratura requirente, atteso che storicamente la ragione per cui i

costituenti istituirono il Consiglio superiore della magistratura corrisponde proprio all'esigenza di rendere effettiva l'indipendenza attribuita al singolo magistrato.

In sintesi, a me pare che il problema più che alla separazione di carriere, che, come vedete non ho toccato, attenga allo *status* del singolo magistrato appartenente all'ufficio del pubblico ministero. È uno *status* che va ovviamente definito: oggi esso è un magistrato con *status* uguale a quello del giudice, pur con alcune mitigazioni derivanti dalla riforma recente dell'ufficio del pubblico ministero, limitazioni interne che potrebbero anche essere accentuate. Ciò che manca è proprio la disciplina dello *status* del magistrato, che esiste anche negli Stati in cui il pubblico ministero è distaccato completamente dal giudice.

Questo è l'elemento che manca. Il magistrato rimane una figura ibrida, come ho accennato, non ben definita nelle sue garanzie e nella sua disciplina. Mi riferisco, ripeto, al magistrato che ha le funzioni di pubblico ministero.

Un punto che mi sembra importantissimo è la nomina del giudice per concorso, perché la modifica dell'articolo 106 la modifica della Costituzione è più sconvolgente di quel che può apparire.

L'articolo 8 del disegno di legge interviene sulle disposizioni costituzionali che dettano i principi per il reclutamento dei magistrati, in particolare sul secondo comma dell'articolo 106, che prevede una delle due deroghe alla regola generale della selezione per concorso. L'altra, come sappiamo, è costituita dalla nomina all'ufficio di consigliere di Cassazione per meriti insigni.

In particolare, il disegno di legge elimina l'inciso « per tutte le funzioni attribuite ai giudici singoli » che nell'attuale assetto limita la possibilità di fare ricorso alla magistratura onoraria, eventualmente reclutata elettivamente, per la trattazione di affari giudiziari di maggiore importanza.

Storicamente, infatti, la monocraticità dell'organo — questo è il significato del richiamo dell'attuale Costituzione alle fun-

zioni dei giudici singoli — ha qualificato la giurisdizione cosiddetta minore, un tempo affidata a giudici conciliatori e pretori. Era questo l'assetto del periodo in cui intervenne la Costituzione.

In proposito occorre ricordare che nel dibattito che si sviluppò in sede costituente emerse la netta prevalenza per il sistema di reclutamento per concorso. Già l'ammissione di una nomina elettiva per la magistratura onoraria fece registrare la diversa posizione di quanti (soprattutto Calamandrei, ma anche Leone), ritenevano che l'elezione fosse coerente con un ordinamento giuridico ispirato dal diritto libero, dove il magistrato è operatore della politica, e non con un ordinamento informato al principio di legalità, che postula la necessità di un magistrato tecnico reclutato attraverso un concorso capace di verificare l'adeguatezza del suo profilo professionale.

La netta preferenza per una magistratura legittimata non dalla selezione elettorale, ma da quella concorsuale, sulla base di un'elevata qualità tecnico-professionale, emerge nel testo costituzionale nella previsione di esordio dell'articolo 106, primo comma, che prescrive in linea generale tale forma di reclutamento.

Se la deroga di cui al comma successivo perdesse l'espresso limite del riferimento alle funzioni dei giudici singoli, si avrebbe un'incoerenza di fondo dell'assetto costituzionale, perché si smarrirebbe il senso tra i due contrapposti canali di accesso del rapporto « regola-eccezione », rapporto oggi ben delineato (regola al primo comma, eccezione al secondo comma), con l'effetto di consegnare al legislatore ordinario il potere non meglio delimitato di invertire il rapporto magistratura professionale-magistratura onoraria, marginalizzando la prima in favore della seconda eventualmente scelta con il sistema elettorale, in sostanziale violazione della persistente previsione dell'accesso in magistratura per concorso.

La previsione dell'ampliamento della magistratura onoraria, quindi non professionale e non reclutata per concorso, collegata alla possibilità dell'impiego della

stessa anche oltre l'attuale limite costituito dall'attribuzione delle funzioni proprie dei giudici singoli, rende potenzialmente marginale la selezione dei magistrati per concorso, che costituisce nell'attuale sistema la garanzia migliore di reclutamento senza discriminazioni e con accertamento dell'adeguata qualificazione tecnico-professionale.

La norma del secondo comma dell'articolo 106 viene ad assumere, nel tenore derivante da quella soppressione di un inciso che sembra un intervento limitato, in realtà un ambito che il legislatore ordinario può riempire nel modo che ritiene più libero con una sostanziale esautorazione della regola del primo comma dell'assunzione per concorso, che potrebbe diventare un'eccezione e non la regola.

Altro punto: la responsabilità civile dei magistrati, di cui all'articolo 113-*bis* che il disegno di legge aggiunge al testo vigente della Costituzione.

Anche qui non posso che richiamare la Corte costituzionale. È vero che si propone la modifica della Costituzione, onde la Corte costituzionale potrebbe ritenersi superata, se nonché la Corte costituzionale richiama dei principi e delle garanzie che sembrano imporsi anche alle modifiche della Costituzione, almeno nel passaggio che prima ho richiamato sull'obbligatorietà dell'azione penale e anche adesso sulla responsabilità civile, su cui richiamo alcune pronunce della Corte.

La Corte costituzionale già con la sentenza n. 2 del 1968 rilevò che, ferma restando la necessità di previsione di responsabilità, la singolarità della funzione, la natura dei provvedimenti e la stessa posizione *super partes* possono ben indurre a istituire condizioni e limiti alla responsabilità dei magistrati. Tale affermazione fu ribadita da altre due sentenze che sono citate ampiamente nella relazione che lascio agli atti, ma che qui mi limito a indicare: la n. 26 del 1987 e la n. 468 del 1990.

La piena parificazione senza alcuna distinzione tra magistrati e funzionari dello Stato mi sembra che si ponga contro

l'indipendenza e l'autonomia della funzione giudiziaria per la semplice ragione che i funzionari non godono di tali prerogative.

Il collegamento tra queste prerogative e la responsabilità dei giudici è posto esplicitamente dalla Raccomandazione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa « sui giudici: indipendenza, efficacia e responsabilità », adottata il 17 novembre 2010 (per la sua recente emanazione la relazione non la cita, ma si trova pubblicata sull'ultimo fascicolo del Foro italiano) al cui punto 67 si legge che « soltanto lo Stato, ove abbia dovuto concedere una riparazione, può richiedere l'accertamento di una responsabilità civile del giudice attraverso un'azione innanzi a un Tribunale ».

L'intendimento di questo passo della Raccomandazione è chiaro: la previsione della responsabilità civile del magistrato, pur legittima, non può essere piegata a strumento di indebita pressione, di ritorsione per decisioni non gradite, fermo restando che anche condotte che non raggiungono la gravità oggettiva e soggettiva meritevole di una responsabilità civile diretta, ma che causano danni ingiusti, devono trovare nella responsabilità dello Stato, salva l'azione di rivalsa, la risposta di tutela alle legittime pretese risarcitorie.

In questo contesto la previsione espressa dalla responsabilità civile diretta dei magistrati presenta il concreto rischio di deprimere il ricorso nella legge di attuazione a forme di valutazione di ammissibilità dell'azione e alla principale esposizione dello Stato, fatta salva per alcune ipotesi l'azione di rivalsa, in potenziale contrasto con i valori di autonomia e indipendenza dei magistrati posti in risalto dalla giurisprudenza costituzionale.

L'ultimo punto riguarda la posizione del primo presidente della Corte di cassazione nell'ambito del Consiglio superiore della magistratura. Sul tema dell'innovazione del Consiglio superiore della magistratura non entro perché poi ci sarà l'audizione del presidente Vietti, quindi sarà lui a farlo. Ho visto una proposta di relazione che egli sta discutendo in questo

momento al *plenum* del Consiglio superiore e direi che in quella proposta senz'altro mi identifico.

La scelta di procedere a modificare l'attuale rapporto numerico tra membri laici e membri togati non è specificamente motivata dalla relazione governativa di accompagnamento del disegno di legge, limitandosi sul punto — questo è ciò che mi interessa — la stessa relazione a chiarire che la presenza quale membro di diritto del primo presidente dalla Corte di cassazione (o del procuratore generale nel Consiglio superiore dei pubblici ministeri) presso i due Consigli superiori continuerebbe a garantire la prevalenza numerica della componente togata.

A me sembra che la ripartizione a metà dei membri eletti caricherebbe di significati e importanza impropri e obliqui la nomina del primo presidente e del procuratore generale della Corte di cassazione e i loro incarichi, così come improprie e difficilmente esercitabili diventerebbero le loro responsabilità in seno al Consiglio, tenendo anche conto del fatto che essi non fanno parte delle Commissioni proponenti in cui il Consiglio si articola, non sono collocati fuori ruolo e devono dividere il loro impegno nel Consiglio, comprendente anche la partecipazione al Comitato di presidenza, con i gravosi compiti istituzionali presso la Corte di cassazione.

Questa figura del primo presidente, che è un po' l'ago della bilancia nell'ambito del Consiglio superiore dei giudici, e analogamente del procuratore generale, da un lato snatura la funzione del primo presidente perché lo fa diventare un organo politico e non, qual è oggi, una figura prevalentemente tecnica, che svolge un lavoro tecnico, ma soprattutto è di impossibile attuazione. Pensare che qualcuno possa seguire i lavori del Consiglio, che si articola attraverso le Commissioni, che dunque vanno seguite, e contemporaneamente essere l'ago della bilancia secondo me è materialmente impossibile. Ve lo dice uno che lavora un gran numero di ore al giorno. Quindi, questa funzione che la relazione attribuisce al primo presidente della Cassazione da un lato è impossibile,

dall'altro, secondo me, è estremamente pericolosa per il ruolo e la posizione che io occupo in questo momento.

Mi avvio brevemente alla conclusione. Qualche mese fa, alla fine di gennaio, ho avuto l'onore e l'onere di presentare una relazione sull'amministrazione della giustizia che, a giudicare dai commenti e dalle attestazioni pervenutemi, sembra aver incontrato l'apprezzamento e il consenso della gran parte degli esponenti del mondo istituzionale e politico. In quella relazione avevo evidenziato il quadro drammatico dell'inefficienza del nostro sistema di giustizia, per come risulta sia dal basso, dal punto di vista del cittadino che aspetta risposte mai tempestive, sia dall'alto, dall'Osservatorio della Corte europea dei diritti dell'uomo e del Consiglio d'Europa.

Le reiterate condanne a carico del nostro Paese pronunciate dalla Corte di Strasburgo hanno indotto il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa a rivolgere nuovamente la sua attenzione al caso Italia per ribadire che tempi eccessivi nell'amministrazione della giustizia costituiscono « un grave pericolo per il rispetto dello stato di diritto, conducendo alla negazione dei diritti consacrati dalla Convenzione », e per sottolineare l'importanza di « impostare un'efficace strategia a medio e lungo termine per trovare una soluzione a questo problema strutturale che esige un forte impegno politico ».

La severa risoluzione approvata, la n. 224 del 2 dicembre 2010, rivolge alle autorità italiane di più alto livello un nuovo appello « affinché mantengano fermo il loro impegno politico a risolvere il problema della durata eccessiva dei processi e adottino tutte le misure tecniche e di bilancio necessarie in tal senso ».

Quello della realizzazione della ragionevole durata dei processi — secondo le concordi previsioni dell'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dell'articolo 111 della Costituzione italiana e dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea — è infatti un tema assolutamente prioritario e centrale: per il rispetto di un diritto

umano fondamentale di ogni persona, il diritto alla giustizia, che costituisce una sorta di precondizione per la tutela di ogni altro diritto, una sorta di diritto ai propri diritti; per l'immagine dell'Italia nel panorama europeo e internazionale; per gli effetti sull'economia e sulla competitività internazionale del sistema Italia, come ha recentemente ricordato anche il Governatore della Banca d'Italia.

Ciò non soltanto consiglia, ma impone a tutti di bandire le contrapposizioni e le polemiche ricorrenti sulla giustizia, intesa come dimensione del potere istituzionale, e di concentrarsi piuttosto sulla dimensione della giustizia come servizio verso i cittadini e verso tutte le persone che vivono nel nostro Paese, che hanno diritto a ottenere in tempi ragionevoli risposta alla loro domanda di giustizia.

In questa relazione, riprendendo una saggia constatazione dell'onorevole presidente della Commissione giustizia della Camera dei deputati — onorevole Bongiorno, di cui ho letto queste parole in un'intervista — avevo sottolineato che le perduranti polemiche e le contrapposizioni su questioni di « riequilibrio di potere » producono soltanto il risultato di sottrarre attenzione, tempo ed energia alla soluzione della crisi di efficienza, questione concreta e pressante che riguarda tutta la comunità nazionale.

Non ho cambiato idea. Il mio suggerimento e il mio auspicio in questa situazione di drammatica inefficienza e nel clima di contrapposizione che ostacola lo spirito di condivisione che deve essere posto a base di importanti riforme costituzionali sono quelli di concentrarsi su quanto è necessario per ridare efficienza e funzionalità al sistema di giustizia nell'interesse dei diritti dei cittadini e di tutte le persone che aspettano risposta alle loro domande di giustizia.

Per dare concretezza a questo mio auspicio toccherei, senza svilupparli, due punti soltanto, sul piano delle proposte di modifiche della Costituzione.

Il primo tema è l'abolizione dei tribunali militari per il tempo di pace, che è contenuta nella proposta Santelli n. 3122

di modifica dell'articolo 103, terzo comma, della Costituzione, all'esame delle Commissioni riunite. C'è un articolo che propone l'abolizione di una magistratura — io sono di diritto il presidente del Consiglio della magistratura militare — e di risorse che non hanno un impiego pieno.

I magistrati militari potrebbero benissimo rientrare nella magistratura ordinaria, creando eventualmente sezioni specializzate. Oggi già la Cassazione giudica su reati militari. Si può prevedere una sezione specializzata con l'integrazione dei militari, che oggi è già prevista, mantenendo le garanzie del sistema, ma riasorbendo nella magistratura ordinaria le risorse che oggi sono sottoutilizzate.

Passo al secondo e ultimo punto. Il discorso ha toccato — ho letto l'audizione del professor Illuminati da esterno, da studioso — l'ampia previsione del ricorso per Cassazione.

Oggi si ha un ingolfamento enorme della Corte di cassazione. Nell'ultimo anno, il 2010, sono stati presentati oltre 80 mila ricorsi, più di 51 mila penali e più di 30 mila civili, e la tendenza in questi mesi è in ulteriore aumento, il che significa rendere impossibile, nonostante gli sforzi che compiamo tutti in Cassazione, soddisfare le richieste.

Siamo in difficoltà enorme, perché abbiamo una mole di lavoro che cresce sempre e che demoralizza anche i colleghi, che, invitati già dalla Presidenza Carbone a cercare di compiere uno sforzo per migliorare la situazione, non la vedono migliorare. C'è veramente un clima di scoraggiamento che non è positivo.

Si potrebbe compiere un intervento per rendere più funzionale l'istituto del ricorso in Cassazione ed evitare l'ingolfamento, che è fonte di diversi problemi, in cui però non mi addentro.

Ho terminato e sono a disposizione per le domande.

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

**GIANCLAUDIO BRESSA.** Ringrazio molto il presidente Lupo per l'assoluta

lucidità e precisione della relazione, che per molta parte mi sento di condividere. Mi permetterei, quindi, di porre una domanda che esula dai punti che ha toccato.

Alla fine, proprio nella sua ultima affermazione, quando asseriva che forse è meglio occuparsi meno del problema degli equilibri tra i poteri e più dell'efficienza della funzionalità della giustizia, lei avanzava due proposte: l'abolizione dei tribunali militari e la risoluzione del problema dell'ingolfamento della Cassazione per eccesso di ricorsi.

Le pongo una questione che non figura nella riforma costituzionale, ma che fin dall'origine della nostra Costituzione è stata oggetto di confronto e di dibattito e che questa proposta di riforma del Governo non affronta minimamente: lei non ritiene che possa essere il tempo di tornare a pensare all'unità della giurisdizione? Non crede che anche questa dimensione dell'unità della giurisdizione potrebbe avere efficacia relativamente al problema della responsabilità disciplinare, che attualmente è piuttosto scomposta nelle varie magistrature presenti oggi nel nostro ordinamento?

Ritiene che questo possa essere un tema da riforma costituzionale e che questo sia il tempo e il momento per affrontarlo oppure no?

**ROBERTO ZACCARIA.** Mi pare che uno dei punti toccati dal presidente Lupo riguardi la figura ibrida del pubblico ministero, che, data questa configurazione, teme rischi di eteronomia. Questo discorso si è ricollegato alla citazione della sentenza n. 88 del 1991 della Corte costituzionale, in cui si parla della necessaria combinazione tra il principio di legalità e la legalità nel procedere, che usa espressioni, con riferimento all'obbligatorietà dell'azione penale, che fanno apparire questo principio in una sorta di categoria superiore: una sorta di principio più forte degli altri proprio perché — come lei ha detto — configura e sintetizza una serie di altri principi costituzionali, fatto che lo rende più difficilmente modificabile.