

scomparsa. Si potrebbe agire diversamente, naturalmente bloccando la prescrizione, cioè con tutte le prerogative per evitare che si possa sfuggire alla responsabilità penale e al potere punitivo dello Stato.

Cito, ancora, l'introduzione di forme di archiviazione condizionata, ad esempio sottoposta al controllo del giudice, legate a una prognosi nel comportamento successivo dell'indagato, all'imposizione di obblighi come per esempio il risarcimento della vittima o il risarcimento del danno in materia ambientale, il pagamento di una sanzione pecuniaria. Insomma, su un terreno diverso si può porre la prospettiva di evitare criteri predeterminati di priorità nella trattazione della notizia di reato, al fine di regolamentare le scelte che il pubblico ministero è costretto a operare di fronte alla materiale impossibilità di dare corso contestualmente a tutte le notizie di reato.

Esistono già dei criteri nel nostro ordinamento. Naturalmente tutti gli avvocati sanno che i processi con detenuti hanno una priorità. Del resto, ormai si fanno quasi solo quelli. Inoltre, tra le priorità vi sono i processi per i reati che vanno a prescrizione. Comunque, vi sono già dei criteri di priorità che vengono adottati.

Il problema, allora, è di dare trasparenza a tutto ciò, facendo in modo che non ci siano diseguaglianze nell'utilizzo dei criteri di priorità. Quali organismi coinvolgere? Io partirei intanto dai territori, perché le esigenze di un territorio non può che conoscerle chi vive quel territorio e chi vi attua la politica giudiziaria. Non c'è dubbio, quindi, che i primi dovrebbero essere gli organismi locali e io, da un punto di vista giudiziario, potrei intravedere (oltre naturalmente agli uffici giudiziari e quindi alle procure della Repubblica) i Consigli giudiziari, magari allargati agli avvocati o agli amministratori locali, ai sindaci, perché insieme si possano tirar fuori le emergenze del territorio e cercare di colpire consensualmente la criminalità del territorio.

Si può anche arrivare fino al Parlamento, per carità. Forse mi sono lasciato sfuggire una frase che è andata oltre il mio pensiero: non intendevo esprimere dubbi sull'influenza del Parlamento, intendevo dire che il mutare della maggioranza parlamentare potrebbe determinare incertezze oppure cambiamenti repentini. Non volevo, quindi, assolutamente parlare di influenze di criminalità organizzata nell'ambito del Parlamento.

Penso che l'obbligatorietà dell'azione penale non abbia bisogno di una norma che la deconstituzionalizzi. La tendenza non può che essere quella di mantenere l'obbligatorietà dell'azione penale. Qual è la alternativa? La discrezionalità, i criteri di opportunità. Ma è molto più facile regolare le eccezioni all'obbligatorietà dell'azione penale. Questa è la mia opinione. Capisco che ci possano essere dei dissensi, ma mi fa piacere che ci siano.

Per me è più facile trovare eccezioni alla tendenza e al principio dell'obbligatorietà, piuttosto che introdurre un principio di assoluta discrezionalità o di opportunità. Non mi pare che ci siano le condizioni per poterlo gestire.

Continuo a ritenere che non ci sia bisogno di modificare la Costituzione che sostanzialmente si svuota di contenuto prevedendo una delega in bianco alla legge ordinaria. Il riferimento alla legge deconstituzionalizza il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale. Io, quindi, manterrei il principio costituzionale con la possibilità di eccezioni e con i rimedi che ho elencato.

L'onorevole Bressa aveva posto una domanda a proposito della priorità delle indagini, se non ricordo male.

GIANCLAUDIO BRESSA. Lei diceva che la Procura nazionale antimafia è il modo più moderno per concepire la funzione. Come si può estendere questo oltre le funzioni che attualmente svolge l'Antimafia? È un modello riproducibile per la Procura generale della Cassazione?

PIETRO GRASSO, Procuratore generale antimafia. Non è completamente riprodu-

cibile. Pensavo che si potesse allargare lo spazio di competenza della Procura nazionale non solo ai reati di mafia. Già ci sono parecchie eccezioni nella competenza della Procura nazionale e delle DDA. Ma riportare al Procuratore generale compiti di merito, così come sono definiti rispetto a quelli di legittimità, mi pare che non sia possibile.

Attraverso la Procura nazionale, tenendo contatti e rapporti e seguendo le indagini, non si può che intravedere tutti i problemi e le prassi distorte, come ad esempio il problema dei tempi di iscrizione a registro delle notizie di reato, tutta una serie di aspetti che bisogna portare a uniformità.

Fra l'altro, ormai l'ordinamento giudiziario all'articolo 6 parla di uniformità nell'esercizio dell'azione penale. Questa uniformità si può estendere e ampliare il più possibile per cercare di prevenire le deviazioni che portano ai contrasti tra procure.

Per tutti i reati di competenza della Procura nazionale si sono abbattuti i conflitti positivi e negativi tra i pubblici ministeri. Attraverso le riunioni si riescono a trovare le soluzioni per meglio andare avanti nelle indagini. Noi interveniamo, quindi, nella fase delle investigazioni, non nella fase di regolamento di competenza. Se si arriva a quel punto, eventualmente diamo un parere. Ma noi interveniamo prima, e questo non può che facilitare l'attività investigativa e quindi l'esercizio dell'azione penale.

Attraverso il collegamento col Procuratore generale della Cassazione, come una sorta di braccio conoscitivo — ho parlato di finestra aperta sul mondo delle investigazioni e dell'esercizio dell'azione penale — tutte queste nostre conoscenze possono avere come punto di riferimento il Procuratore generale, che poi può indicare le linee guida.

Io però non alludevo alle linee guida e alle priorità per l'esercizio dell'azione penale perché siamo nel campo dell'azione penale, che è un'altra cosa. Lì non si può

entrare, rimane salvo il principio dell'azione penale, che va esercitata, appunto, dal singolo ufficio, non è lì il punto.

Penso che non sia possibile tornare indietro rispetto a quello che abbiamo detto. Io continuo a sostenere, sempre avendo presente Falcone, che i principali punti da mantenere sono l'autonomia e l'indipendenza del pubblico ministero proprio come valori per la collettività. Inoltre, bisogna, all'interno degli uffici di procura, cercare di temperare o eliminare deviazioni che, purtroppo, sono presenti e che non nascondiamo.

PRESIDENTE. Ringrazio anche a nome del presidente Bruno e delle Commissioni il procuratore.

Dichiaro conclusa l'audizione.

Audizione dell'avvocato Michele Vietti, vice presidente del Consiglio superiore della magistratura.

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 vice presidente del Consiglio superiore della magistratura, avvocato Michele Vietti.

Ringrazio anche a nome del presidente Bruno, dei commissari della I e della II Commissione il vice presidente del Consiglio superiore della magistratura, avvocato Michele Vietti, che ovviamente ben conosce l'aula della Commissione giustizia, della quale è stato protagonista per ben quattro legislature, compresa quella in corso.

Il vice presidente Vietti è accompagnato dal vicesegretario generale del CSM, dottor Marco Patarnello, che salutiamo ed ha

consegnato alla presidenza un'amplissima relazione, con allegati schemi multimediali, che sarà posta in distribuzione.

Do la parola al vice presidente Vietti.

MICHELE VIETTI, *Vice presidente del Consiglio superiore della magistratura*. Sono io che ringrazio le Commissioni riunite per questa opportunità. Ringrazio, lei, presidente Bongiorno, il presidente Bruno, gli onorevoli deputati. Stavo per dire « onorevoli colleghi », ma non mi farò trascinare dalla nostalgia.

Ho consegnato ai signori presidenti una relazione molto più ampia di quella che sarà la mia esposizione in questa sede. È una relazione che rappresenta il pensiero del vice presidente del Consiglio superiore della magistratura che, come è noto, si trova in una condizione costituzionalmente molto particolare, poiché da un lato presiede questo organo di rilevanza costituzionale per delega del Capo dello Stato e d'altro canto presiede un organo collegiale.

Questa audizione cade in un momento in cui il Consiglio superiore, pur avendo in corso una pratica sul tema della riforma costituzionale, cioè sul medesimo tema della nostra audizione, non ha ancora reso il proprio parere. Il Consiglio proseguirà i suoi lavori e, nel momento in cui il suo parere verrà reso, credo che questo potrà aggiungersi al contributo che oggi io spero di fornire con la mia relazione e con la mia esposizione.

In ogni caso, desidero dare atto alle Commissioni riunite che proprio questa mattina, nel *plenum* straordinario che è stato convocato *ad hoc*, il Consiglio superiore ha condiviso, con un voto a larghissima maggioranza, l'impianto argomentativo della relazione che ho distribuito che, quindi, pur rimanendo la relazione del vice presidente, esprime in larghissima misura il pensiero del Consiglio su questi argomenti.

Una prima osservazione di carattere preliminare riguarda le priorità degli interventi sulla giustizia. Ovviamente — ci mancherebbe altro — nessuno mette in

discussione la piena legittimità del Governo e del Parlamento di intervenire a livello della Carta costituzionale. La nostra preoccupazione è che questo tipo di intervento non sembra destinato a produrre, almeno nel breve e medio termine, effetti sui tempi dei processi, che a nostro parere rappresentano la principale criticità dell'attuale « sistema giustizia ».

Non c'è dubbio che interventi sull'assetto organizzativo anche della magistratura possono avere e hanno ricadute anche sul funzionamento del sistema giudiziario e dei processi, tuttavia ci pare sommessamente che, quanto meno, i due tipi di interventi, quello di rango costituzionale e quello ordinario sulle misure acceleratorie dei processi, andrebbero condotti di pari passo.

Il disegno di legge di riforma costituzionale in discussione affronta temi che, per la verità, formano oggetto del dibattito politico del nostro Paese da epoca molto risalente. Per fermarsi a una data, basti pensare al 1997, quando la Commissione bicamerale formulò una serie di proposte, anche significative, proprio sui temi della composizione e della funzione del Consiglio superiore, sull'istituzione della Corte di giustizia per i procedimenti disciplinari, sulle modifiche in tema di obbligatorietà dell'azione penale e della disponibilità della polizia giudiziaria da parte del pubblico ministero.

Come è noto, ed è superfluo che lo ricordi alle Commissioni, quelle proposte non ebbero nessuno sbocco attuativo. Certamente qualche timore — anche questo probabilmente ci collega al clima del 1997 — sussiste anche oggi che su questi medesimi argomenti (grosso modo si tratta degli stessi) non si riesca oggi a individuare soluzioni condivise quali, a nostro parere, dovrebbero essere le misure incidenti sull'intervento di carattere costituzionale in materia di giustizia.

Tuttavia, questo richiamo ad alcuni fallimenti di interventi riformatori del passato, non vuole — vorrei essere molto chiaro — giustificare assolutamente un atteggiamento di immobilismo rispetto alle

criticità del sistema, che ci sono e sarebbe ipocrita negare: la difficoltà dell'organico esistente a far fronte alla domanda di giustizia; alcune tentazioni correntizie della magistratura, riconosciute dagli stessi magistrati; qualche episodio di « spettacolarizzazione » dei processi e di protagonismo improprio di alcuni magistrati; un esercizio dell'azione penale che, pur restando teoricamente obbligatorio, spesso di fatto diventa discrezionale; il ruolo anomalo di taluni pubblici ministeri che, in alcuni casi, ricercano la notizia di reato e per farlo si avvalgono dell'uno o dell'altro ufficiale di polizia giudiziaria a loro fiduciarmente legato.

Credo che non sia mancanza di rispetto nei confronti della magistratura richiamare queste anomalie. Anzi, credo che sia necessario, per poter affrontare con spirito sereno un ragionamento riformatore, farsi carico di questi problemi che esistono, seppure in percentuali molto ridotte, e cogliere l'occasione del disegno di legge in esame per confrontarsi e dibattere sulle norme, senza chiusure aprioristiche.

Noi vogliamo accettare i terreni di interlocuzione che le proposte in discussione pongono, valutandole nel merito, senza chiusure pregiudiziali. Quella che io porto è anzitutto, dal punto di vista del metodo, una disponibilità del Consiglio superiore al confronto. Se e quando verrà anche il parere formale del Consiglio, secondo le nostre procedure regolamentari, credo che questo sarà un'ulteriore occasione per dimostrarlo.

Ciò detto, ovviamente non posso tacere, proprio nel merito della riforma su cui accetto il confronto, di rilevare che la proposta governativa presta il fianco a numerosi rilievi sia per quanto riguarda le singole disposizioni, sia per quanto riguarda il disegno complessivo che le sottende.

Non c'è un rifiuto di confrontarci sui singoli temi oggetto di revisione, nessuno dei quali di per sé rappresenta un tabù che non può essere discusso. Ma le perplessità si appuntano in particolare sulle soluzioni tecnico-giuridiche che nel dise-

gno di legge vengono adottate e in quella che a noi pare una scarsa coerenza dei singoli interventi settoriali rispetto all'architettura complessiva della nostra Carta costituzionale.

Comincerò da una notazione che, scorrendo le altre audizioni già effettuate dalle Commissioni, ho visto aver già formato oggetto di parecchie segnalazioni. Riguarda la tecnica normativa di cosiddetta « deconstituzionalizzazione » dei principi riformatori, che attraverso sistematici rinvii alla legge ordinaria affievolisce il presidio di precetti fondamentali che oggi, a Costituzione vigente, sono modificabili soltanto attraverso procedure garantite.

Questo rischia di avere inevitabili conseguenze sull'attuale impianto di separazione dei poteri e, di conseguenza, anche rispetto all'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, che è il bene primario che la separazione dei poteri vuole tutelare sul versante della giurisdizione.

Lette nel loro insieme, la rivisitazione dell'obbligatorietà dell'azione penale, la separazione delle carriere, l'autonomia della polizia giudiziaria, una magistratura elettiva fortemente più connotata rispetto a quella attuale, un indebolimento della inamovibilità dei magistrati, l'aumento dei componenti di nomina parlamentare dei duplicati Consigli superiori, la riduzione delle loro funzioni ad attività meramente amministrative, l'esclusione di una espressa garanzia costituzionale della figura dell'indipendenza del pubblico ministero, tutte queste norme, riformate, producono, o perlomeno pongono le premesse di un ordine giudiziario certamente non più unitario perché viene spezzato nella sua unitarietà e, a nostro parere, con un forte rischio di essere non solo non più unitario, ma anche meno autonomo e meno indipendente rispetto agli altri poteri.

Ciò detto, in via generale vorrei entrare nel merito dei singoli articoli riformati, anzitutto il tema della « deconstituzionalizzazione ». La nostra democrazia costituzionale, come è ben noto alle Commissioni, si basa su principi fondamentali e

sugli strumenti apprestati a garanzia di questi principi stessi. Quella della Carta, come l'hanno voluta i nostri padri costituenti, è una struttura ad apparato normativo rigido, che intende preservare l'intangibilità di questi principi ipotizzando la modificabilità delle norme soltanto attraverso un percorso riformatore qualificato.

Un elemento singolare di questo intervento di riforma che desta perplessità è proprio quello della riclassificazione di alcuni principi fondamentali, che non vengono esplicitamente contraddetti, ma assumono una diversa qualificazione e natura nella misura in cui divengono determinabili e modificabili attraverso la legislazione ordinaria. Questa tecnica di «decostituzionalizzazione» è particolarmente significativa laddove ridisegna, attraverso una riclassificazione delle fonti, la valenza di alcuni principi costituzionali fondamentali, con il rischio, come ho detto, di affievolire la separazione dei poteri.

Vorrei sottolineare che non sto facendo una questione di pura tecnica normativa, ma una questione che attiene al ruolo e al peso che, attraverso quest'operazione, viene attribuito ai principi stessi, tutti posti sostanzialmente, seppure in varia misura, a garanzia del principio cardine della nostra Costituzione, quello dell'uguaglianza dei cittadini e della parità di trattamento nell'esercizio della giurisdizione.

Ora, non possiamo non rilevare come una riforma costituzionale che affidi, sostanzialmente, al legislatore ordinario la possibilità di intervenire modulando, limitando alcuni aspetti dell'esercizio della giurisdizione in base alle determinazioni variabili della maggioranza di turno, finisce inevitabilmente per incidere anche sulla garanzia integrale che deve essere assicurata dagli stessi principi fondamentali.

Peraltro, lo stesso Ministro della giustizia ha fatto riferimento a ben undici decreti attuativi, un numero che da solo la dice lunga, forse più di tutte le conside-

razioni teoriche, riguardo a che cosa consista questa procedura di «decostituzionalizzazione».

La seconda osservazione riguarda la separazione delle carriere tra giudici e pubblici ministeri che, in forza del rimodulato articolo 104 della Costituzione, come viene rimodulato, deve essere assicurata da legge ordinaria. Questo determina il venir meno di quella idea della giurisdizione come valore comune e unitario, comprensivo paritariamente sia dei magistrati giudicanti sia dei magistrati requirenti, quella concezione unitaria della giurisdizione che i nostri padri costituenti vollero proprio per poter garantire a tutti i magistrati giudicanti e requirenti l'esercizio di un potere autonomo e indipendente, separato da qualunque ingerenza del potere esecutivo e del potere legislativo e attribuito nel suo concreto governo al Consiglio superiore della magistratura.

Ora, il disegno di legge distingue i magistrati, differenziandoli tra giudici e pubblici ministeri. Questo ha una ricaduta anche sull'articolo 102 della Costituzione riformulato; in conseguenza di tale riformulazione la giurisdizione non è più esercitata dai magistrati ordinari nel loro complesso, come oggi recita la Costituzione, ma solo dai giudici ordinari. Questo apre ovviamente dubbi molto seri su quale sarebbe la natura dell'attività che finirebbero per svolgere i pubblici ministeri. Il mancato ancoraggio alla giurisdizione della figura del pubblico ministero porta inevitabilmente alla configurazione di qualche cosa di diverso — è un *quid novi*, possiamo discutere quanto e come diverso, ma certamente diverso — che rischia, a nostro parere, di orientare verso l'idea di un inquirente chiamato all'esplicazione di un'attività meramente o principalmente amministrativa, suggestione interpretativa peraltro avallata anche dal nuovo articolo 104 della Costituzione che parla di ufficio del pubblico ministero e non più di pubblico ministero.

Altra fonte di perplessità è la garanzia di autonomia e di indipendenza diversa che la riforma intende attribuire ai giudici

e ai pubblici ministeri. Il nuovo articolo 101 della Costituzione prevede che solo i giudici, dunque non più la magistratura intesa come organismo unitario di cui facevano parte entrambi, costituiscono un ordine autonomo e indipendente, mentre l'attuale articolo 104 pacificamente si riferisce anche ai pubblici ministeri.

L'autonomia e l'indipendenza dei pubblici ministeri e l'organizzazione dei loro uffici vengono rimesse non più alla garanzia di rango costituzionale ma alle determinazioni che saranno assunte a livello di ordinamento giudiziario, cioè a livello di norme primarie, cioè a livello di norme che, non essendo previste maggioranze qualificate, possono essere approvate a maggioranza semplice da una legge ordinaria dello Stato, con la maggioranza politica di turno.

Questo aspetto non è secondario perché, ovviamente, se la funzione inquirente e requirente non ha una garanzia — e noi diciamo non ha una garanzia di rango costituzionale — rispetto alla propria indipendenza, il rischio è che venga pregiudicata non tanto e non solo l'indipendenza del pubblico ministero, ma l'indipendenza di tutto il « sistema giustizia », perché questo rischia di portare con sé il venir meno del principio di uguaglianza di fronte alla legge di tutti i cittadini.

Nel disegno di legge costituzionale viene espunto l'inciso previsto dall'attuale articolo 104 per cui la magistratura è ordine autonomo e indipendente da ogni « altro » potere, prevedendosi soltanto che i giudici, e quindi anche in questo caso non più i pubblici ministeri, costituiscano un ordine autonomo e indipendente « da ogni potere », laddove la soppressione del riferimento a « altro », cioè a ulteriore, porta con sé la non configurazione dell'ordine giudiziario come potere, in se stesso autonomo, dello Stato.

Questo rischia di comportare anche la compromissione di alcune prerogative a questa correlate, tra cui quella, per esempio, di sollevare conflitti di attribuzione con gli altri poteri dello Stato nei casi previsti.

Ci pare che non possa non essere sottolineato come assolutamente ingiustificato il mancato coinvolgimento delle altre magistrature nella riforma del disegno di legge costituzionale. « Costituzionalizzare » il principio della separazione delle carriere e poi non applicarlo a chi, come la magistratura contabile, distingue anch'essa tra magistrati giudicanti e magistrati requirenti rischia di apparire come una irrazionale asimmetria.

So che viene invocata abitualmente come giustificazione pratica — prescindo dal richiamo a ragioni ideologiche sulla separazione delle carriere — quella secondo cui la separazione servirebbe a ovviare all'eccesso di tramutamento tra le rispettive funzioni. Ora, ho fornito nell'allegato 1 alla relazione più ampia dati molto più analitici, ma mi permetto di darne soltanto una sintesi.

I trasferimenti da funzioni requirenti a funzioni giudicanti, cioè da PM a giudice, tra il 2008 e il 2009 sono stati il 2,1 per cento dei complessivi trasferimenti effettuati. Se si calcola che il complesso dei trasferimenti si aggira intorno ai quattrocento, vuol dire che stiamo parlando, per quel biennio, di otto cambi di funzione. Nel periodo 2009-2010, sono stati il 5,6 per cento, il picco più alto, venti in termini assoluti; tra il 2010 e il 2011, il 4 per cento, ossia sedici.

Il passaggio da magistrati giudicanti a requirenti ha percentuali ancora più basse: per il 2007-2008, il 2,7 per cento, cioè otto casi rispetto ai trasferimenti complessivi; per il 2008-2009, 5,5 per cento; per il 2009-2010, il 3,8 per cento; per il 2010-2011, il 2,7 per cento.

Ovviamente tutto questo nel rispetto del nuovo ordinamento giudiziario che prevede che, nel caso di cambio di funzioni, si debba cambiare regione, e quindi ovviamente senza pregiudizio del ruolo di imparzialità. In ogni caso, questi così limitati trasferimenti sono avvenuti in presenza del requisito della incompatibilità.

Per quanto riguarda il doppio Consiglio superiore, la scelta di due organismi separati è la conseguenza della opzione di

separare radicalmente la carriera requiribile da quella giudicante. Tuttavia, non possiamo non notare come questa innovazione modifichi profondamente il ruolo e le funzioni del Consiglio superiore quale è stato voluto nel nostro sistema costituzionale, con un obiettivo indebolimento del rilievo del Consiglio, o dei Consigli, nonostante la sopravvissuta presidenza del Consiglio superiore da parte del Presidente della Repubblica.

Per i componenti laici, non cambia la modalità di elezione. Del tutto nuovo è il sistema di elezione dei togati. Ora, la modalità del sorteggio suscita fortissime perplessità anche perché affievolisce il nesso di rappresentatività tra eletti ed elettori. Come è noto, e questo vale per qualunque sistema elettorale in qualunque campo, il tradizionale scopo rappresentativo del meccanismo elettorale è minato, attraverso il sorteggio, dalla preclusione della possibilità che la categoria, o singoli componenti di essa, possano scegliere individui ritenuti rappresentativi, costringendoli, viceversa, a optare tra persone selezionate in maniera del tutto casuale.

Peraltro, mi permetto anche qui di notare che il sorteggio non elimina il problema dell'influenza delle diverse rappresentanze associative della magistratura sulla designazione dei componenti togati perché, una volta identificata attraverso il sorteggio la platea degli eleggibili, questi si sottopongono a una elezione in cui, se e quando c'è il rischio correntizio, lì si manifesterebbe egualmente, e quindi il problema resta sostanzialmente irrisolto. Mi permetto con una domanda non retorica di chiedermi se davvero sia stato fatto ogni sforzo per identificare un sistema elettorale che, fatto salvo il principio rappresentativo, provi a eliminare gli aspetti deteriori del « correntismo ».

Peraltro non posso non notare come sia del tutto singolare che il legislatore decida di inserire in Costituzione il criterio tecnico con cui devono essere scelti i componenti togati del Consiglio. Come è ben noto alle Commissioni, in questi anni più volte è stato cambiato il sistema elettorale

del Consiglio superiore ed è sempre stato fatto con legge ordinaria. Ci rendiamo tutti ben conto che irrigidire questo principio addirittura a livello costituzionale porterebbe con sé, di fatto, una straordinaria difficoltà di modificarlo.

Per quanto riguarda la composizione, si immagina di portare i membri togati alla metà rispetto ai due terzi attuali. Questa rappresentanza paritaria introduce un serio rischio che le decisioni che incidono sulla vita professionale di ogni singolo magistrato siano effettivamente condizionate da logiche e interessi esterni alla giurisdizione. Aggiungo che, in mancanza, come la norma riformata propone, di ogni indicazione in Costituzione di una maggioranza qualificata, la maggioranza richiesta per l'elezione dei componenti laici resta rimessa alla legge ordinaria che, come è noto, in base alla legge del 1958, oggi prevede una maggioranza qualificata. Questo, tuttavia, a rigore non metterebbe al riparo dalla possibilità che, soprattutto in un sistema politico rappresentativo a forte connotazione maggioritaria, la maggioranza parlamentare possa condizionare in modo decisivo la scelta dei componenti laici.

Si aggiunga che questo effetto di condizionamento prevalente della componente politica è aggravato dalla circostanza che si continua a immaginare il ruolo del vice presidente e i connessi rilevanti poteri legislativi e regolamentari in capo a un componente laico. Ricordo in proposito che, nel caso di parità in alcune votazioni nel *plenum* del Consiglio superiore, il voto del vice presidente vale doppio.

Si aggiunga ancora un'ulteriore ragione di perplessità: a parte il vice presidente, ma in ciascun Consiglio superiore è prevista la partecipazione di un altro togato, il primo presidente della Cassazione in quello dei giudici, il procuratore generale in quello dei pubblici ministeri. Questo è in grado di far pendere gli equilibri dei voti verso la categoria rappresentata, cioè si carica questa figura, sostanzialmente, di un ruolo di ago della bilancia, ma in questo modo si attribuisce a queste figure

un peso e un rilievo certamente eccessivo, estraneo al sistema, che inevitabilmente connoterebbe di obiettivi impropri la selezione di questi candidati alle figure apicali.

Aggiungo che i Consigli superiori delle altre magistrature prevedono tutti una netta preponderanza dei componenti interni. Nella Corte dei conti il rapporto è sette a quattro; nella giustizia amministrativa è dieci a quattro; nella magistratura militare addirittura è sei a uno. Questa diversità è difficilmente giustificabile dal punto di vista razionale.

Sul tema della composizione, vorrei dire che l'attuale proporzione, prevista per il Consiglio superiore unico, di due terzi e un terzo non è di per sé un tabù; anche il Consiglio è disponibile a ragionare. Qual è il limite? Ovviamente il limite è che vengano preservate l'autonomia e l'indipendenza, il che certamente non può avvenire se la componente laica diventa addirittura preponderante (non è previsto neppure in questo parere), ma sostanzialmente preponderante attraverso quei ruoli che ho richiamato del vice presidente, del membro di diritto e dei capi di corte.

Adirittura la citata Commissione bicamerale, le cui conclusioni peraltro furono molto criticate, immaginava nell'unico Consiglio superiore due sezioni e in quelle un rapporto tra tre quinti di togati e due quinti di laici. Si aggiunga che la risoluzione dell'ENCJ (la rete europea dei Consigli di giustizia) di Budapest del maggio del 2008 ha raccomandato agli Stati membri e quindi, fino a prova contraria, anche all'Italia, che venga assicurata nei Consigli di giustizia una maggioranza di togati. Dunque, la preoccupazione — non è qui mio compito avventurarmi nel formulare soluzioni numeriche — è che la composizione deve rispondere all'esigenza fondamentale di garantire l'autonomia e l'indipendenza della magistratura, cioè il ruolo istituzionale del governo della magistratura, il che non è attraverso la formula che qui viene adottata.

Per quanto riguarda le competenze, il nuovo articolo 105 della Costituzione pone

non poche perplessità. Si introduce, con una elencazione sostanzialmente tassativa, un'indicazione di funzioni amministrative che riguardano la vita dei magistrati; lì viene esclusa sia la funzione disciplinare sia esplicitamente la facoltà di adottare atti politici o di assumere funzioni diverse. Per la verità, debbo dire che a me non risulta che il Consiglio abbia adottato atti politici; il Consiglio ha spesso espresso il proprio parere rispetto alle ricadute che provvedimenti legislativi avevano o hanno sul funzionamento del sistema giudiziario. Certo queste riduzioni di competenze finiscono per accentuare o addirittura ridurre il ruolo del Consiglio a una mera amministrazione burocratica, sottraendogli il ruolo fondamentale che il costituente ha voluto, quello di governo autonomo della magistratura in funzione di tutela e presidio delle istanze che debbono assistere l'esercizio della giurisdizione.

La previsione del nuovo articolo 105 della Costituzione riformato, per cui il Consiglio non potrà più esercitare funzioni diverse da quelle elencate in Costituzione, interrompe una interpretazione, tra l'altro sempre sopravvissuta al vaglio della Corte costituzionale, per cui il Consiglio poteva esercitare tutta una serie di funzioni ulteriori rispetto a quelle che il testo del vecchio articolo 105 elencava.

Penso alla formazione professionale, che rappresenta una delle attività più qualificanti e più rilevanti del Consiglio superiore e che, secondo questa dizione tassativa, addirittura non potrebbe più essere esercitata; e penso alla stessa organizzazione degli uffici giudiziari che paradossalmente, non essendo citata nell'articolo 105, si potrebbe arrivare a sostenere non rientri più tra le attribuzioni del Consiglio.

Mi avvio verso la conclusione. La Corte di disciplina, estranea al Consiglio, porta con sé una prima conseguenza ovvia, che è quella di escludere la funzione disciplinare dalle attività tipiche del Governo autonomo. Si crea questo organismo *ad hoc*, un organismo che, come hanno rilevato molti costituzionalisti anche auditi

dalle Commissioni, è di difficile collocazione all'interno dell'architettura costituzionale, fondata sulla separazione dei poteri e dunque fondata su uno schema che incardina il Consiglio superiore nel ruolo di rappresentanza e di garanzia della giurisdizione, a cui è connaturato anche l'esercizio disciplinare.

Anche la composizione di questa corte, con una presenza paritaria di laici e togati, e le funzioni di vertice che vengono attribuite ai membri eletti dal Parlamento, rischiano di rendere questo organo permeabile all'influenza politica. Credo che sia interesse di tutti preservare autonomia e indipendenza dell'organismo di disciplina, comunque lo si voglia costruire, da forme di condizionamento, sia con riferimento alle sanzioni di singole condotte, sia sotto il profilo, che inevitabilmente viene dall'esercizio delle sanzioni, di indirizzo dei comportamenti collettivi della magistratura, che certamente risentono della giurisprudenza disciplinare.

L'estraneità dell'organo di disciplina rispetto a quello di governo autonomo della magistratura rischia anche di sottrarre questa Corte di disciplina alla copertura costituzionale rafforzata che la nostra Costituzione assicura al governo autonomo della magistratura, cioè il Consiglio superiore, in quanto rappresentativo dei principi fondamentali dell'ordinamento — lo dico ancora una volta — collegati al principio della separazione dei poteri.

Dopodiché, sul tema io esprimo una posizione molto laica. Una legge ordinaria che, modificando la norma del 1958, prevedesse l'elezione di una separata sezione disciplinare rispetto al Consiglio superiore, con una chiara incompatibilità tra i componenti della sezione disciplinare e gli altri componenti del Consiglio superiore, credo che potrebbe rispondere esattamente all'esigenza prospettata senza incorrere nei rischi di scarsa corrispondenza rispetto alla funzione di autonomia e all'indipendenza della magistratura, che la soluzione prospettata nel disegno di legge comporterebbe.

Tra l'altro, la sezione disciplinare autonoma rispetto al Consiglio consentirebbe anche di riconoscere a questo un potere di iniziativa disciplinare autonomo, che oggi, come è noto, il Consiglio non ha, per cui sentiamo spesso invocare interventi disciplinari da parte del Consiglio quando, per la verità, i poteri disciplinari spettano al ministro e al procuratore generale e il Consiglio è semplicemente giudice rispetto all'esercizio di un'azione disciplinare che compete ad altri e su cui non ha nessun potere.

Faccio un'altra osservazione che non mi sembra da trascurare: noi continuiamo a non comprendere quale sarebbe la ragione di coerenza costituzionale per cui un intervento così pregnante sulla disciplina della funzione disciplinare separata debba essere adottata nei confronti della sola magistratura ordinaria. Non si vede perché debba essere tralasciata un'analoga attenzione, se si ritiene che questo sia un elemento discriminante, nei confronti di altre magistrature, che pure esercitano in campi certamente non meno significativi la funzione giurisdizionale rispetto a quella esercitata dalla magistratura ordinaria.

Oltretutto — rimando a un allegato nella relazione sui provvedimenti sanzionatori della sezione disciplinare che, a mio parere, anche smentiscono molto il luogo comune della giustizia domestica — faccio anche qui una dichiarazione molto laica. Come ho detto a proposito dei numeri del Consiglio superiore, dico a proposito dei numeri della sezione disciplinare: il rapporto numerico non è un tabù corporativo. Peraltro, c'è una sentenza della Corte costituzionale che, a suo tempo, è intervenuta proprio sulla composizione della sezione disciplinare, attualmente nella formula in vigore, che già consentirebbe un rapporto diverso rispetto a quello attuale tra laici e togati.

Anche qui ricordo *pro memoria*, non certamente perché voglia farlo mio, che la Bicamerale prevedeva un organo di giustizia disciplinare comune alla magistratura ordinaria e alla magistratura ammi-

nistrativa e sei membri eletti dal Consiglio superiore della magistratura ordinaria, di cui quattro togati e due laici, e tre eletti dal Consiglio superiore della giustizia amministrativa, di cui due togati e un laico.

Credo che anche qui, senza avventurarmi nell'estrazione dei numeri, la preoccupazione che rappresento è quella che la composizione debba assolutamente garantire l'autorevolezza e l'indipendenza dei componenti che devono, tanto più in materia disciplinare, poter dare assoluta affidabilità di terzietà rispetto alla politica.

Ci pare che questa modalità di composizione, fatta anche qui metà e metà, questa affidabilità non la dia. Aggiungo che nel disegno di riforma della Bicamerale il giudice disciplinare era anche giudice della giurisdizione rispetto ai provvedimenti amministrativi del Consiglio superiore. Questo, ovviamente, non c'è nel disegno di legge in esame.

Brevemente, a proposito dell'esercizio dell'azione penale e della modifica del rapporto tra pubblico ministero, polizia giudiziaria e priorità. Si tratta di due temi su cui quella censura preliminare di « de-costituzionalizzazione » che ho fatto si applica pienamente. Per quanto riguarda il rapporto tra pubblico ministero e polizia giudiziaria, non sfugge a nessuno che questo ha un'incidenza diretta sulla qualità e sull'efficienza dell'esercizio dell'azione investigativa. Indebolire il rapporto di subordinazione tra polizia giudiziaria e pubblico ministero rischia di sottrarre alla magistratura i mezzi necessari per compiere le indagini. Se la magistratura non dispone pienamente dei mezzi necessari per condurre le indagini, evidentemente in questo modo si finisce per condizionare l'esercizio dell'azione penale.

Per tacere del rischio, che tutti gli operatori del settore ben possono immaginare, che comporterebbero le eventuali interferenze e sovrapposizioni dei diversi organi di polizia giudiziaria: basti pensare a realtà territoriali complesse dove si intrecciano vicende processuali autonome ma riconducibili magari agli stessi gruppi criminali. Peraltro, parliamo di organismi

di polizia a cui va la nostra piena e incondizionata fiducia, ma di cui non possiamo tacere la dipendenza gerarchica dal Governo.

Per estrema chiarezza, dico che il ragionamento che ho fatto sul rapporto tra polizia giudiziaria e pubblico ministero evidentemente non nega l'esistenza di disfunzioni nell'attuale assetto — ho citato all'inizio esplicitamente alcune ipotesi di anomalie proprio a proposito dell'utilizzo degli ufficiali di polizia giudiziaria — ma io credo che su questo fronte si possa tranquillamente intervenire con una modifica con legge ordinaria, con una modifica del Codice di procedura penale che disciplini meglio il rapporto (che però resta indissolubile) tra polizia giudiziaria e magistrato inquirente, per esempio ridisegnando le modalità di acquisizione della notizia di reato che sono uno degli obiettivi elementari di criticità nel sistema vigente.

Per quanto riguarda le priorità, l'esercizio dell'azione penale è riferito oggi dalla Costituzione al pubblico ministero; nel nuovo testo viene riferito all'ufficio del pubblico ministero. Questo vuol dire che viene riconosciuto all'articolazione giudiziaria nel suo complesso, che in particolare dopo la recente riforma dell'ordinamento è rappresentata dalla figura del dirigente dell'ufficio di procura e non dal singolo magistrato.

Non si possono sottacere i rischi di questa limitazione. Dico, però, con molta serenità che non c'è un pregiudizio rispetto all'introduzione di criteri di priorità, anzi, proprio sul tema dei criteri di priorità il Consiglio superiore ha avviato da tempo una riflessione. Non ci sfugge — sarebbe ipocrita dire il contrario — che il carico di lavoro che grava sulle procure e soprattutto una legislazione penalistica debordante, insomma una situazione di « panpenalismo » impedisce di fatto la trattazione di tutti i procedimenti pervenuti, costringendo a effettuare delle scelte di approfondimento o di priorità.

Noi diciamo che questa scelta non può tradursi in una teorizzazione della lesione

del principio di uguaglianza di fronte alla legge, con l'elaborazione di una politica criminale che venga rimessa alle maggioranze parlamentari di turno.

Mi limito a un accenno soltanto alla modifica dell'articolo 110 della Costituzione sui poteri del Ministro della giustizia. Da un lato, la riforma riconosce al ministro esclusivamente competenze a proposito dell'apparato servente all'esercizio dell'attività giurisdizionale, quindi in qualche modo ricalcando l'attuale modello costituzionale. Non si comprende, però, perché il ministro, nella relazione annuale alle Camere, debba riferire sull'esercizio dell'azione penale e sull'uso dei mezzi di indagine, cioè debba riferire su materie rispetto alle quali non ha nessun potere di intervento, dal momento che l'esercizio delle funzioni giudiziarie rimane nell'esclusiva titolarità dei magistrati.

Non mi attardo sulla inappellabilità delle sentenze assolutorie di primo grado, anche per solidarietà affettuosa nei confronti dell'onorevole Pecorella che a suo tempo fu promotore di una proposta di legge in materia. Mi limito a rilevare che ci sembra non vengano indicati in maniera chiara e inequivoca, come invece faceva la legge Pecorella, i limiti dell'appellabilità delle sentenze. Questa mancanza rischia di svuotare di significato l'inserimento in Costituzione di questa previsione. Aggiungo che le limitazioni che vengono introdotte non sembrano compatibili con le condizioni di parità tra le parti processuali sancite dallo stesso articolo 111 della Costituzione ed esplicitate dalla sentenza della Corte costituzionale.

In ogni caso, faccio presente che si « costituzionalizzerebbe » il principio del giudizio di merito di secondo grado. Oggi è « costituzionalizzato » soltanto il ricorso in Cassazione, ma con questa formula verrebbe « costituzionalizzato » anche il giudizio di merito di secondo grado, seppure con una serie di eccezioni che dovrebbero essere fissate dall'ennesimo decreto attuativo. Questo rischia di appesantire

la giurisdizione con inevitabili conseguenze sulla ragionevole durata del processo.

Rimando al testo scritto per quanto riguarda l'eleggibilità dei magistrati onorari, convinto che la formula adottata dall'articolo 106 originario, che limitava le funzioni dei magistrati onorari a quelle monocratiche, fosse una saggia previsione, che esprimeva proprio la volontà di limitare le funzioni dei magistrati onorari alla cosiddetta giustizia minore, e volutamente li escludeva dai collegi giudicanti, scelta che ci pare debba essere condivisa tutt'oggi.

La inamovibilità è il penultimo punto; poi dirò soltanto qualcosa sulla responsabilità civile. Il principio di inamovibilità, come credo sia evidente a tutti, è il completamento naturale della riserva di competenza dettata dall'articolo 105 della Costituzione a proposito delle competenze del Consiglio, in cui si dice che il Consiglio è competente, e solo la legge può intervenire sul punto, in tutti i provvedimenti che concernono lo *status* dei magistrati.

Questo è il cosiddetto presidio della indipendenza esterna, ma è anche il presidio dell'indipendenza interna, cioè il presidio dell'indipendenza del singolo magistrato nei confronti del suo stesso organo di autogoverno. Questo, a legislazione vigente, è esteso a tutti i magistrati giudicanti, requirenti, togati e onorari. Per trasferire un magistrato ad altra sede ci vuole il consenso dell'interessato o il rispetto del giusto procedimento, oltre ai motivi tassativi.

Il disegno di legge interviene solo sui motivi tassativi e rimette la specificazione di questi motivi alla normativa primaria, senza richiamare — e questa è una lesione pericolosa, a nostro parere — la necessità del procedimento garantito, una delle condizioni di tutela dell'autonomia attraverso il principio della inamovibilità.

È inutile dire, ma credo che sarebbero parole al vento, che i problemi di copertura delle vacanze non si risolvono con i trasferimenti coatti, ma si risolvono in un modo solo: rivedendo le circoscrizioni giu-

diziarie. Se non si mette mano alla vetusta geografia giudiziaria del Paese e a una redistribuzione razionale delle risorse, non si riuscirà mai a dare una risposta alla domanda di giustizia.

Ultimo, ma non ultimo, la responsabilità civile. Non abbiamo preclusioni a che la responsabilità civile trovi anche una collocazione specifica nella Costituzione, se — ma francamente sul punto qualche perplessità in realtà l'abbiamo — la previsione generale dell'articolo 28, che riguarda tutti i dipendenti pubblici e, pacificamente, per interpretazione costante, anche i magistrati, non fosse ritenuta sufficiente.

È inutile che ricordi alle Commissioni la rilevanza che il tema della responsabilità ha per i magistrati. È un tema di straordinaria delicatezza ed è un nervo straordinariamente sensibile perché le modalità attraverso cui si sanzionano i magistrati per i presunti danni cagionati in esercizio delle funzioni incidono direttamente sulla modalità di esercizio della giurisdizione, dunque sulla tutela dei diritti dei cittadini.

Il primo comma del 113-*bis* modificato riproduce, sostanzialmente, l'articolo 28 della Costituzione, norma già considerata pleonastica e che, quindi, non si comprende perché debba essere a sua volta ripetuta in un altro articolo di identico tenore. Francamente, non si capisce, anche qui, perché il legislatore non possa, ove lo ritenga, intervenire con norma ordinaria. Quello che ci preme e che mi permetto di rappresentare alle Commissioni con grande preoccupazione è che la condotta sanzionabile del magistrato non possa mai riguardare il ragionamento interpretativo seguito dal giudice in sede di applicazione della norma né la valutazione del materiale probatorio. Questi sono due limiti, a nostro parere, assolutamente insuperabili.

Non commento la responsabilità diretta per i casi di ingiusta detenzione e di indebita limitazione della libertà personale. Il diritto positivo già prevede l'istituto della riparazione per ingiusta deten-

zione e il riferimento generico a ogni altra indebita limitazione della libertà rischia di esporre il magistrato a possibili azioni risarcitorie in relazione a qualunque provvedimento giurisdizionale restrittivo, o comunque incidente sulle libertà della prima parte della Costituzione, ivi compresa la libertà di corrispondenza per il caso di intercettazioni ambientali o telefoniche e di libera circolazione.

Qualcuno invoca la giurisprudenza e la legislazione europea per dire che, invece, questo intervento in materia di responsabilità civile dei magistrati è indispensabile. È noto il richiamo alle sentenze Köbler e Traghetti del Mediterraneo. Io vorrei sommessamente ricordare, ma certamente è cosa ben nota alle Commissioni, che la Corte di Lussemburgo ha chiarito in modo inequivoco che il principio del risarcimento del danno per violazione, in quel caso del diritto comunitario, ma per analogia anche del diritto interno, non investe la responsabilità personale del magistrato, ma soltanto quella dello Stato. Non si può, cioè, addurre la normativa comunitaria e la giurisprudenza della Corte europea a sostegno della necessità di modificare il regime della responsabilità del giudice nazionale in quanto la Corte di Lussemburgo ha precisato che questa è una questione integralmente interna, irrilevante per il diritto dell'Unione purché sia fatto salvo che un responsabile c'è e quel responsabile è lo Stato.

Mi permetto di ricordare che una rapida analisi delle legislazioni dei Paesi europei su questa materia indica che l'Italia è assolutamente in linea: in Germania la responsabilità civile e personale c'è solo per ipotesi di reato che produca danno, in tutti gli altri casi risponde lo Stato; in Belgio la responsabilità è ipotizzata solo per il caso di dolo intenzionale o frode; nel Regno Unito vi è l'immunità dei giudici secondo *common law* e *equity*, quindi ovviamente il giudice non risponde mai per danni; in Francia l'azione civile è possibile solo contro lo Stato, che eventualmente ha azione di rivalsa grossomodo nelle stesse condizioni della legge italiana;

nei Paesi Bassi la responsabilità fa carico solo allo Stato; in Svizzera solo allo Stato; in Portogallo c'è solo responsabilità personale in caso di condanna penale, in Spagna e in Lussemburgo, accanto allo Stato, c'è anche la responsabilità civile partecipante del giudice quando si verificano requisiti che non si sono per la verità mai verificati.

Chiedo scusa se ho abusato della loro pazienza, ma voglio sperare che loro mi perdoneranno, nella consapevolezza che chi rappresenta un organo di rilevanza costituzionale che è profondamente toccato dall'ipotesi di riforma possa avere l'interesse di esprimere con una certa ampiezza anche le proprie ragioni e, magari, possa essere perdonato se lo ha fatto anche con qualche passione. Grazie.

PRESIDENTE. Siamo noi che la ringraziamo, il suo intervento è stato di grande interesse.

Ricordo che la relazione, con una serie di allegati, consegnata dal vice presidente Vietti alla presidenza è in distribuzione. Essa riprende quanto già illustrato in questa sede e riporta ulteriori approfondimenti.

Do la parola ai deputati che intendono intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

GAETANO PECORELLA. Innanzitutto sulla «decostituzionalizzazione» dei principi, vorrei chiedere se il CSM ha mai preso posizione o comunque ha mai considerato come una norma a rischio l'attuale articolo 107 della Costituzione il quale, nell'ultimo comma, reca: «Il pubblico ministero gode delle garanzie stabilite nei suoi riguardi dalle norme sull'ordinamento giudiziario», evidentemente rinviando alla legge ordinaria le garanzie del pubblico ministero. Questo non mi sembra francamente poco rispetto a questo aspetto.

In secondo luogo, vorrei sapere se comunque il vice presidente Vietti condivide che sia escluso che il CSM possa formulare documenti di indirizzo politico, vale a dire

documenti che non sono il parere richiesto, come prevede la legge, da parte del Ministro della giustizia, ma che siano iniziative di critica, per esempio, a scelte legislative, politiche e così via.

Infine, non riesco a capire quale sia il pericolo nell'uso dell'espressione «l'ufficio del pubblico ministero». L'attuale normativa, che peraltro è stata modificata e nel testo attuale deriva da una legge dell'ottobre 2006, quindi dell'epoca del ministro Mastella, reca: «Il procuratore della Repubblica, quale preposto all'ufficio del pubblico ministero, è titolare esclusivo dell'azione penale». Vorrei capire, visto che la legge attuale riporta questa previsione e nulla è stato rilevato dal CSM rispetto a questa formulazione, qual è il rischio dell'espressione «ufficio» all'interno della Costituzione.

ROBERTO ZACCARIA. Vorrei sapere come legge il vice presidente Vietti il riferimento all'autorità giudiziaria che compare nei primi articoli della Costituzione in relazione alle garanzie dei diritti fondamentali. Si parla di autorità giudiziaria: alla luce di questa riforma, cosa vuol dire quell'espressione?

PRESIDENTE. Do la parola al vice presidente Vietti per la sua replica, informandolo che, qualora lo ritenesse opportuno, può riservarsi di produrre in seguito delle risposte scritte.

MICHELE VIETTI, Vice presidente del Consiglio superiore della magistratura. Rispondo ben volentieri subito. L'onorevole Pecorella è troppo esperto e preparato per non sapere che l'articolo 107, quarto comma, nella sua attuale formulazione, all'interno del contesto costituzionale dato, non rappresenta nessuna forma di pericolo con il suo riferimento alla legge dell'ordinamento giudiziario.

Questo perché il pubblico ministero oggi è a pieno titolo componente della giurisdizione a parità del giudice, e quindi gode delle stesse tutele di carattere costi-

tuzionale per le proprie prerogative di autonomia e indipendenza del giudice.

In uno schema in cui pubblico ministero e giudice sono egualmente magistrati e sono egualmente organi della giurisdizione, anche un riferimento a una norma ordinaria ha un livello di pericolosità infimo, perché la tutela è data dal quadro complessivo e dall'essere le due figure unificate nella giurisdizione.

Nel momento in cui interviene con la separazione e solo la tutela del giudice è di rango costituzionale, mentre invece le tutele di autonomia e indipendenza del pubblico ministero vengono rimesse, queste sì, alla legge ordinaria, con quelle maggioranze che, come detto, potrebbero essere variabili, il riferimento diventa, a mio parere, certamente più pericoloso o quanto meno molto più aleatorio.

Il Consiglio superiore non fa documenti di indirizzo politico, né avrebbe ragione di farli. Il Consiglio superiore esprime il proprio parere, richiesto o non richiesto, perché questa è una prerogativa che attiene alle funzioni istituzionali dell'organo di governo autonomo, che a mio parere deve (non può) dire quali sono le ricadute che disegni di legge e proposte normative hanno sul funzionamento del sistema giudiziario. Altrimenti, non si capisce che cosa dovrebbe fare il Consiglio superiore.

Un organo puramente amministrativo che trasferisce i magistrati da una sede all'altra? No, perché la Costituzione, almeno quella vigente, gli attribuisce espresamente, oltre ai compiti amministrativi, anche il compito di tutela e garanzia e dell'indipendenza e il compito di governo.

Nei compiti di tutela dell'autonomia e dell'indipendenza e nei compiti di governo, certamente rientra, ma senza grandi sforzi di interpretazione estensiva dell'articolo 105 della Costituzione, la possibilità che il Consiglio dica quali possono essere i rischi che alcune normative, che il Parlamento legittimamente — su questo non ci sono dubbi — adotta, possono causare al funzionamento della giurisdizione. Tutto questo viene fatto in uno spirito di leale collaborazione. Poi, non trattandosi di pa-

rerì né obbligatori né vincolanti, vengono semplicemente offerti al proprio interlocutore.

Il nostro interlocutore ordinario è il Ministro della giustizia ovviamente, non è il Parlamento. Io oggi sono qui a parlare al Parlamento per una ragione alquanto particolare e specifica. Ma il Consiglio ha il dovere di rappresentare al ministro della Giustizia le sue opinioni.

In questo governo dualistico della magistratura — concetto a cui sono affezionato da altra materia — in cui il ministro si deve occupare del funzionamento dei servizi e il Consiglio si deve occupare dei magistrati, ma in cui, come ben sappiamo, in realtà le due materie finiscono per avere parti di sovrapposizione inevitabili, che il Consiglio dica al ministro se, a proprio parere, quella norma può comportare delle ricadute che provocano disfunzioni sul funzionamento della giustizia, francamente, non lo vedo scandaloso.

Se lei, onorevole Pecorella, mi chiede se questo può diventare un atto di indirizzo politico in senso proprio, certamente io le rispondo di no.

L'onorevole Pecorella pone il problema che la riforma costituzionale che sostituisce il pubblico ministero a ufficio del pubblico ministero sia quasi una questione puramente nominalistica. Se è così — posso anche seguirla su questo — allora direi che è superflua e possiamo evitare di scriverla nella Costituzione. Senza sforzi di interpretazioni maliziose, in realtà do alla riforma un peso e attribuisco alle parole il significato di quello che contano, e allora penso che non vi sia ragione di sostituire « pubblico ministero » a « ufficio del pubblico ministero » o, se lo si fa, a me viene il sospetto, che ovviamente sono pronto a rivedere, che in realtà si voglia fare quell'accentuazione del riferimento alle tutele e alle garanzie soltanto al vertice gerarchico dell'ufficio del pubblico ministero e non a tutti i pubblici ministeri.

All'onorevole Zaccaria credo che di aver sostanzialmente risposto rispondendo al presidente Pecorella a proposito del concetto di giurisdizione modificato obiet-

tivamente nel disegno di legge. Nell'attuale sistema la giurisdizione è onnicomprensiva di tutti i suoi protagonisti, e quindi sia del giudice sia del pubblico ministero, sia dei giudicanti sia dei requirenti, i quali costituiscono paritariamente l'ordine giudiziario paritariamente, e dunque godono, paritariamente, di tutte le tutele di rango costituzionale che il costituente ha ritenuto di riconoscere a chi esercita la giurisdizione.

Nel momento in cui la giurisdizione viene spezzata, il pubblico ministero portato fuori dall'ordine giudiziario e i riferimenti alle tutele costituzionali riservati soltanto ai giudici, c'è da chiedersi dove vada a finire questo pubblico ministero. Personalmente, ho anche qualche perplessità che quest'operazione non rischi di avere una sorta di effetto da eterogenesi dei fini, per cui semmai fosse mossa, ma anche questo certamente è un pensiero malizioso, dalla volontà di ridimensionare il ruolo del pubblico ministero, temo che questo, totalmente separato dei giudici,

messo fuori dalla giurisdizione, che fa riferimento a un Consiglio superiore in cui ci sono come componente togata soltanto i pubblici ministeri, rischia di diventare una sorta di Chiesa autocefala che non si capisce più a chi risponderebbe, a meno che lo sbocco inevitabile fosse quello, ma prendo atto che tutti lo negano, di sottoporlo al potere esecutivo.

PRESIDENTE. Ringrazio ancora il vice presidente Vietti per il suo contributo e dichiaro conclusa l'audizione, con la quale si conclude l'indagine conoscitiva.

La seduta termina alle 17,15.

*IL VICE SEGRETARIO GENERALE,
CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ED ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
AD INTERIM*

DOTT. GUIDO LETTA

*Licenziato per la stampa
il 29 settembre 2011.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO