

nostro codice di procedura penale —, nell'intenzione di evitare non già una duplicazione di giudizi, ma soprattutto una valutazione, da parte dello stesso giudice, afferente alla stessa *res iudicanda*. Da allora si sono succeduti altri casi; è stato dichiarato incostituzionale lo stesso articolo in merito al giudice per le indagini preliminari che aveva pronunciato l'ordine al pubblico ministero di formulare l'imputazione; del GIP che aveva rigettato la richiesta di emissione del decreto penale di condanna per il regresso della pena; del GIP che aveva rigettato la domanda di oblazione. La Consulta ha affrontato la questione dell'incompatibilità rimessa alla figura del giudice del riesame e del giudice dell'appello cautelare.

Ora, la sinistra sostiene che, se il decreto-legge non verrà emendato, ci sarà il caos e che l'opposizione tutela chi è già privilegiato. Niente di più falso. Questa legge non ha tutori e neanche tutelati, ma solo bersagli politici da eliminare. Qualcuno ha parlato di 1.600 processi che saltano: nessuno si è curato di 1.600 indagati le cui garanzie vengono ignorate. Se il decreto verrà convertito, invece, ci saranno 1.600 ricorsi alla Corte costituzionale, la quale finirà per mettere una pietra tombale su un giudice incompatibile.

Ho sentito anche stamane qualcuno della maggioranza alludere ad una probabile via d'uscita: ma quale via d'uscita, a quale prezzo? La giustizia, le garanzie costituzionali non possono essere oggetto di un baratto: non sono suscettibili di compromesso le garanzie sancite nella Carta costituzionale. La sinistra, se non torna agli impegni che ha assunto con l'opposizione, dimostra ancora una volta di non avere alcuna cultura della legalità. Non dimostra infatti di averla con questa norma sulle incompatibilità, con la quale si vuole far sopravvivere, nei procedimenti in corso davanti al GUP, un'anomalia che la stessa Corte costituzionale ha inteso bollare, quando ha individuato il giudice incompatibile in base al principio che va sotto il nome di « forza di prevenzione », definito dalla stessa Corte nella sentenza

n. 432 del 1995 quale « naturale tendenza a mantenere un giudizio già espresso o un atteggiamento già assunto in altri momenti decisionali dello stesso procedimento ». È una presunzione che annulla completamente tutti i discorsi in merito alla problematicità teorica secondo cui il giudice deve essere unico perché storicamente deve seguire tutto l'iter procedimentale durante la formazione della prova. Qui, davanti al giudice per l'udienza preliminare, abbiamo un giudice che già si è espresso; si è espresso sulla sussistenza dei gravi indizi di colpevolezza dell'indagato, ma, soprattutto, in una forma dinamica del processo e non soltanto in quella statica della decisione, dell'archiviazione, del proscioglimento, del rinvio al giudizio.

L'imparzialità e la terzietà debbono aversi in ogni fase, in ogni grado del procedimento, quindi si deve mantenere un equilibrio, nella progressione dinamica, tra esercizio del diritto-dovere di accusa ed esercizio dei diritti e delle garanzie della difesa. Il GUP che si trova a decidere rispetto ad una persona nei cui confronti è stato emesso un provvedimento restrittivo della libertà personale è un giudice che già si è espresso, che conosce la storia, che ha sottoposto a vaglio critico la sussistenza di gravi elementi di colpevolezza, ma, soprattutto, è un giudice che ha respinto le discolpe difensive prospettate dall'indagato che ora si vuole imputato davanti allo stesso soggetto. Allora, è questo il senso dell'incompatibilità: altrimenti, quale dovrebbe essere il processo giusto? Certamente non quello in cui vi è un giudice che si è già espresso in merito alla cattura dell'indagato, giudicando appunto irrilevanti le prove addotte a discolta dalla difesa. Come potrà non essere prevenuto un giudice che ha disposto le intercettazioni telefoniche, così come quello che ha convalidato le intercettazioni disposte in via d'urgenza dal pubblico ministero? Come si può dunque invocare un giusto processo quando tra i diritti di azione e di difesa in giudizio non esiste più la situazione di equilibrio, quando cioè non vi è equilibrio tra le

garanzie attinenti al giudice, con la tutela dei diritti di azione, e la difesa in giudizio? L'incompatibilità, ripeto, è un aspetto costitutivo dei principi di imparzialità e di terzietà del giudice, che non si esaurisce soltanto nell'atto finale della giurisdizione, ma si dispiega momento per momento, in un equilibrio non solo statico, ma anche e soprattutto dinamico, tra accusa e difesa. La Corte costituzionale, che è intervenuta più volte sull'incompatibilità, ha ritenuto che il giudice sia incompetente non solo quando è condizionato, ma anche quando si profilano apparenze di condizionamento ed ha statuito — in modo particolare con la pronuncia n. 371 del 2 novembre 1996 — che va impedito ad un giudice di valutare più volte la responsabilità penale di una persona in ordine ad un medesimo reato. Questo argomento, rispetto a chi professa, e non blatera, il culto della legalità, è veramente *tranchant*.

Inoltre, provate a pensare per un attimo all'assurdità e al paradosso che si vogliono far passare con questa legge. Il giudice che ha emanato un provvedimento restrittivo della libertà personale nei confronti dell'indagato non è sospetto, mentre è sospetto, e, quindi, potrebbe essere ricusato e nei suoi confronti vige un dovere di astensione, il giudice che, fuori dalle sue funzioni — quindi non nell'ambito di un processo —, esprima un parere sul procedimento affidato: questo è veramente troppo.

In conclusione, signor Presidente, dico al Governo che bisogna ritenere che questa normativa non potrà avere concreta attuazione se non verranno applicate al nuovo rito, per tutti gli imputati, tutte le garanzie che connotano oggi il processo davanti al tribunale e che la riforma sul giudice unico deve soprattutto comportare la riforma dell'ordinamento giudiziario, una riforma, cioè, che disciplini in maniera autonoma e completa non solo gli uffici giudiziari, ma anche lo *status* delle persone addette, nonché il governo della magistratura. Inoltre, il Parlamento ed il Governo insieme devono considerare preminente il principio della imparzialità e

della terzietà del giudice affinché lo stesso non venga sacrificato in nome di principi, oggi più volte evocati, aventi natura completamente diversa e di rango normativo inferiore come quello della *perpetuatio iurisdictionis* e della *perpetuatio competentiae* che, in questo caso, non hanno assolutamente diritto di cittadinanza.

Mi auguro che il Governo avvii con estrema urgenza la riforma della geografia giudiziaria. Inoltre, alla maggioranza dico soltanto di eliminare questa odiosa norma transitoria per evitare che il torrente in piena delle pronunce della Consulta, nonché il giudizio degli italiani ingannati sulle loro garanzie vi travolgano (*Applausi dei deputati dei gruppi misto-CCD e di forza Italia — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. Constato l'assenza dell'onorevole Siniscalchi, iscritto a parlare: s'intende che vi abbia rinunciato.

È iscritto a parlare l'onorevole Gazzilli. Ne ha facoltà.

MARIO GAZZILLI. Signor Presidente, signor rappresentante del Governo, onorevoli colleghi, durante la discussione svolta in Commissione in sede referente, dovendo prospettare l'irriducibile ostilità del mio gruppo alla conversione in legge del decreto-legge al nostro esame, incentrai il mio intervento su due diversi ordini di considerazioni che mi sembra opportuno riportare in questa sede.

Nella prima parte di quel discorso rimarcavo l'incapacità del Governo a portare avanti, nel rispetto delle scadenze stabilite, quel processo di riforma dell'ordinamento giudiziario che caparbiamente aveva voluto avviare ancorché mancassero le rilevanti risorse finanziarie assolutamente indispensabili al riassetto del nostro disastroso pianeta giustizia e al rilancio del processo come strumento per la soluzione delle controversie fra i cittadini, nonché fra i cittadini e lo Stato.

Dissi allora che la pretesa di intraprendere, a costo zero o con ridottissima spesa, una riforma tanto penetrante da meritarsi da subito l'appellativo di rivoluzione epocale ha dovuto soccombere

miseramente davanti all'impossibilità, conclamata tanto sul piano materiale quanto su quello logico, di innovare dalla radice un sistema assolutamente conservatore quale quello giudiziario, senza un'attenta riflessione, senza un'adeguata preparazione, ma, soprattutto, senza il consenso dei principali operatori del settore.

Aggiunti che le maggioranze succedutesi nel tempo, in questa legislatura, sono rimaste assurdamente arroccate sulle originarie posizioni, rifiutando di prendere atto dei suggerimenti provenienti dalle forze sociali e dall'opposizione, nell'intento, non dichiarato, ma sin troppo evidente, di passare alla storia come gli artefici del nuovo corso giudiziario italiano.

A nulla sono valsi gli inviti alla cautela. L'unica concessione è costituita dal differimento al 2 gennaio 2000 dell'efficacia di alcune norme e dalla proroga alla stessa data della sfera di competenza del pretore con contestuale attribuzione della medesima al tribunale in composizione monocratica.

A ben vedere risulta chiaro che si tratta di una concessione soltanto apparente perché si è voluto, ad ogni costo, iniziare il processo di attuazione della riforma. Gli uffici giudiziari d'Italia sono immediatamente precipitati nel caos, perché mancano le necessarie strutture e perché difettano aule ed attrezzature.

Le tantissime perplessità dei magistrati, degli avvocati e degli utenti sono aumentate in conseguenza di una ridda di deroghe transitorie alla ordinaria disciplina. D'altra parte, stando alle previsioni del documento di programmazione economico-finanziaria, il Governo ritiene di poter dedicare scarsissima attenzione alle gravi questioni connesse alla riforma del giudice unico di primo grado, essendo sostanzialmente trascurata la problematica attinente alle strutture giudiziarie che, invece, era perfettamente conosciuta dal guardasigilli, il quale ha dichiarato in più occasioni che il rinvio della riforma per la

parte penale è stato determinato essenzialmente dalla mancanza di un numero adeguato di aule giudiziarie.

La seconda parte del mio intervento in Commissione giustizia fu spesa, invece, nella confutazione delle accuse di parzialità o di dolosa violazione della Costituzione formulate contro il mio partito dall'ala oltranzista della maggioranza, con riferimento, da un lato, alle vicende giudiziarie di qualche nostro collega e, dall'altro, al principio — per noi sacrosanto! — del giudice naturale e a quello dell'immutabilità fisica del giudicante.

Sul punto non posso riportarmi *tout court* alle argomentazioni a suo tempo svolte che vanno, al contrario, nuovamente ribadite in questa sede, se non altro per soddisfare esigenze di brevità e di chiarezza espositiva.

Non si tratta, come taluni hanno ritenuto di poter affermare, di curare interessi particolari e di auspicare esclusivamente quelle riforme che avrebbero una certa ricaduta. L'argomento peraltro è bivalente e ben potrebbe essere utilizzato per accreditare le nostre profonde convinzioni circa l'esistenza a sinistra di una visione a senso unico della giustizia.

Noi non abbiamo affatto l'intenzione di condizionare i processi. Anzi, questa velleità meglio si attaglia a chi, dopo aver riconosciuto, attraverso il ministro Diliberto, la validità e il fondamento della nostra tesi, ha poi deliberato di sottostare all'ennesimo, inaccettabile *diktat* di una magistratura che non si preoccupa delle garanzie del cittadino ma unicamente del rischio che alcune centinaia di processi possano saltare.

Noi non vogliamo favorire imputati « eccellenti »; vogliamo invece che abbia finalmente fine quella inaccettabile condizione della giustizia italiana in virtù della quale persino illustri magistrati sono stati coinvolti in ignominiose procedure come concorrenti in ipotesi di reato già ritenuti insussistenti nei riguardi di altri imputati, e tuttavia ugualmente condannati in primo grado, per essere infine

clamorosamente assolti in appello, ma solo dopo tanti danni e tribolazioni che nessuno potrà mai ripagare.

Sorprende, d'altronde, e non poco, che illustri giuristi di area governativa siano giunti ad adombrare addirittura profili di incostituzionalità della nostra tesi in rapporto al mutamento della normativa in tema di incompatibilità, durante una fase processuale già in corso, argomentando da una asserita ma inesistente violazione del principio del giudice naturale e di quello dell'immutabilità fisica del giudicante, già precedentemente richiamati.

Rispetto a quest'ultima argomentazione basta riportarsi alle osservazioni che la stessa maggioranza ha già sviluppato in riferimento alla giurisprudenza della Corte costituzionale, secondo le quali il giudice dell'udienza preliminare non sarebbe chiamato ad esprimere valutazioni sul merito dell'accusa, bensì a valutare la legittimità della domanda di giudizio formulata dal pubblico ministero. Secondo questa concezione prettamente sofisticata, e per la precisione addirittura eristica, detta attività del giudice per l'udienza preliminare non integrerebbe un giudizio, ma dovrebbe essere intesa unicamente come attività finalizzata alla decisione sul merito della *res iudicanda*. In tal modo, però, rimarrebbe da inquadrare il potere del prefato giudice di emettere una sentenza di non luogo a procedere nei riguardi dell'imputato, cioè una sentenza che sul piano formale è diversa dall'assoluzione dibattimentale, ma che, nella sostanza, è ad essa analoga e forse perfino preferibile, posto che si fonda sulla dichiarata inconsistenza della tesi accusatoria.

D'altro canto, il richiamato principio di immutabilità della persona fisica del giudicante non è conferente al caso in quanto tale mutamento avviene spessissimo nell'esperienza quotidiana, vuoi per effetto di innovazioni legislative, vuoi in dipendenza di altre vicende.

L'unica conseguenza che deriva dal mutamento della persona fisica del giudice consiste nella necessità che la fase processuale in corso riprenda *ab initio*.

Quanto al principio del giudice naturale, è appena il caso di rilevare che non si tratta certo del giudice preconstituito per legge, che è quello competente per materia, territorio e funzioni e che resta immutato tanto se le nuove ipotesi di incompatibilità siano estese a tutti i processi, quanto se si decida la loro inapplicabilità a quelli in cui l'udienza preliminare è già iniziata.

La questione attiene invece alla preconstituzione, per così dire, interna, cioè a quella che non riguarda l'ufficio, ma la persona fisica del giudicante, che è ottenuta attraverso le previsioni contenute nelle tabelle periodicamente portate dagli uffici giudiziari ed approvate dal Consiglio superiore della magistratura e che si riduce, sempre e comunque, alla predesignazione del magistrato incaricato di sostituire il giudice assente o impedito o incompatibile.

Viceversa, è innegabile che l'attribuzione delle funzioni di GUP al giudice delle indagini preliminari che abbia emesso provvedimenti fondati sulla ritenuta consistenza degli elementi raccolti a carico del pervenuto, porti ad un rinvio a giudizio che non può definirsi del tutto sereno, oggettivo ed imparziale in quanto pregiudicato dalle statuizioni precedentemente assunte.

Non è cosa facile smentire se stessi e, pertanto, nessuno suole spontaneamente ritornare sui propri passi. Al di là di ogni ragionevole dubbio sta di fatto che il Senato con il provvedimento in esame e, ancor prima il Governo con l'articolo 37 del decreto legislativo 19 febbraio 1998, n. 51, hanno riconosciuto l'esistenza di una situazione di incompatibilità tra le due summenzionate funzioni che si riverbera sulla capacità del giudice. Vero è che, secondo la giurisprudenza, non si tratta di incapacità generica intesa come mancanza dei requisiti necessari per l'esercizio della funzione giurisdizionale, bensì di incapacità specifica derivante dal compimento di taluni atti del procedimento dalla quale non discende, tuttavia, novità.

È, comunque, incontestabile che di incapacità pur sempre si tratta e, soprat-

tutto, che questa non può sussistere soltanto in relazione ai procedimenti futuri e non anche in rapporto a quelli pendenti.

È noto che all'incapacità specifica consegue la facoltà della parte di ricusare il giudice ed è chiaro che tale facoltà, strettamente inerente al diritto di difesa, non tollera limitazioni di sorta. Nell'attuale formulazione della norma, dunque, vi è una chiarissima violazione del principio di eguaglianza che non può essere superata con il semplice riferimento alle disfunzioni che andrebbero ad incidere sulla continuità della funzione giurisdizionale.

Per quanto detto, vi è pure la violazione di un altro solenne principio costituzionalmente garantito che è quello stabilito in tema di diritto di difesa dall'articolo 25, secondo comma, della nostra legge fondamentale. Questi aspetti di legittimità costituzionale, nonostante il voto contrario dell'Assemblea sulle pregiudiziali presentate dall'opposizione, meritano ulteriore approfondimento, perché un ripensamento *in extremis* è possibile ed è anzi auspicabile.

Tuttavia, prima di inoltrarmi nella relativa dissertazione, credo di dover rilevare che, contrariamente alle mie inclinazioni ed alle mie abitudini, ho fin qui ripetuto, parola per parola, eccezion fatta per qualche integrazione e per qualche aggiustamento, l'intervento che avevo svolto in Commissione. Ciò mi è apparso opportuno e forse si rendeva necessario per il fatto che devo replicare all'accusa di indulgenza alla retorica che prontamente è stata formulata da qualche commissario...

ALFREDO BIONDI. Commissario di pubblica sicurezza!

MARIO GAZZILLI. ...in relazione al predetto mio intervento. Non credo che una simile accusa sia fondata, né che essa possa trovare un qualsiasi credito in quest'aula, giacché non di retorica si tratta, ma di semplice analisi relativa alla situazione, invero assai precaria, in cui si trova la nostra giustizia; di semplice ana-

lisi relativa alle cause recenti che tali condizioni hanno aggravato ed agli anni bui che ancora attendono l'amministrazione.

Questa accusa gratuita non mi sgoimenta affatto, ma anzi mi onora altamente, perché mi conferma di aver centrato il bersaglio. È proprio vero che la verità brucia ed in questo caso brucia tantissimo, poiché il fallimento delle riforme pensate dall'Ulivo è ormai evidente ed è conclamato perfino dalla disponibilità a sacrificare una civilissima norma di garanzia per non provocare la stasi di pochi processi, che risulterebbe assolutamente ininfluente sulle dimensioni degli arretrati e sulla durata, ormai biblica, dei procedimenti penali.

Ma è tempo di ritornare ai profili di incostituzionalità connessi all'introduzione di una disciplina transitoria assolutamente odiosa, se non altro perché consentirebbe soltanto ad alcuni, e non a tutti, la ricusazione di un giudice che, avendo pronunciato in precedenza taluni provvedimenti sfavorevoli all'indagato non è — e per definizione non può essere — del tutto sereno, oggettivo ed imparziale; in una parola, non può essere terzo.

Si è già detto che in questo vi è una chiara ed incontrovertibile violazione del principio di uguaglianza e del diritto di difesa e che le relative pregiudiziali, al pari delle numerose altre presentate avverso questo « inguacchio » normativo, sono state respinte, nonostante la loro palese fondatezza.

Opinabili esigenze attinenti all'organizzazione giudiziaria hanno indotto la maggioranza a sacrificare il principio del giusto processo e quello dell'imparzialità del giudice, cioè principi strettamente inerenti al concetto di giustizia prima, o universale od ontologica di aristotelica memoria, da tutti accettato senza remore o riserve.

Come è stato detto da un autorevole esponente della maggioranza, non è possibile, da un lato, prevedere ipotesi di incompatibilità e, dall'altro, limitare nel tempo la loro applicazione. Infatti, l'imparzialità del giudice è assunta a valore di

rango costituzionale. Ciò è stato più volte affermato dalla stessa Corte costituzionale, la quale ha individuato una delle caratteristiche del giusto processo proprio nell'imparzialità del giudice. Ebbene, con la conversione di questo decreto si verificherebbe la singolare situazione per cui due processi paralleli sarebbero caratterizzati, a seconda del momento in cui l'udienza preliminare ha avuto inizio, l'uno — quello per il quale l'incompatibilità è operante — dall'imparzialità, l'altro, al contrario, dalla parzialità del giudice.

Nel momento stesso in cui si ritiene necessario per le udienze ancora non fissate fare entrare in vigore il principio di incompatibilità, contemporaneamente vi sono dei processi in cui l'imparzialità non viene rispettata. Non vi è alcun ragionevole motivo che possa giustificare la disparità di trattamento di due cittadini che vengono giudicati nello stesso momento. In altri termini, l'imparzialità è un valore assoluto che, come tale, deve valere sempre e per tutti, non potendosi consentire neanche in via transitoria una delibazione del merito dell'accusa ad un giudice che, per definizione legislativa, è sospetto di pregiudizio.

Si è detto però che questo principio non è di rango costituzionale, almeno allo stato. Ciò non mi pare del tutto esatto. Non vi è forse l'articolo 97 della Costituzione, che in tema di organizzazione dei pubblici uffici — e, dunque, anche della magistratura — vincola il legislatore ordinario ad assicurare imparzialità nell'azione pubblica? D'altra parte, l'imparzialità sul piano pratico si traduce in incompatibilità, sicché non ha senso distinguere tra aspetti sostanziali ed aspetti meramente formali per inferirne che questi ultimi potrebbero essere disciplinati tranquillamente con una legge ordinaria, che naturalmente seguirebbe le regole ordinarie del diritto processual-penalistico.

Nonostante tutto, nei più abili interventi sviluppati dagli appartenenti alla maggioranza, nessun serio argomento di carattere tecnico-giuridico è stato addotto a sostegno della norma transitoria sulla

incompatibilità. È stato sottolineato semplicemente il pericolo della paralisi e del disastro, senza considerare, però, che queste condizioni sono da tempo presenti nel nostro sistema giudiziario e che vanno aggravandosi di giorno in giorno per effetto di una serie di provvedimenti tampone del tutto privi di sostegno finanziario e, tuttavia, caparbiamente voluti.

A questo pericolo, peraltro, non viene attribuito credito nemmeno dalla totalità della compagine prevalente in Parlamento, poiché si assume che i dati del monitoraggio forniti dal Governo sono certamente eccessivi in quanto, in realtà, le previsioni dell'emendamento Calvi, ritenute preferibili a quelle di cui al testo, sulle quali oltre tutto le forze politiche convenivano, avrebbero avuto per oggetto non 1.600 procedimenti giudiziari, bensì circa 50 incarti. Per questi processi, inoltre, non vi sarebbe stato un rischio di prescrizione giacché, tenendo anche conto delle sospensioni estive dell'attività giudiziaria, ci sarebbe stato il tempo necessario allo studio degli atti processuali da parte dei giudici, ai quali sarebbero stati assegnati i fascicoli a seguito delle dichiarazioni di incompatibilità.

Quali argomenti, in conclusione, supportano la scelta, essenzialmente politica e punitiva, di mantenere l'iniqua ed odiosa deroga alla nota regola *tempus regit actum*, che pure è stata invocata, ancorché erroneamente, a sostegno della disciplina transitoria? Nessuno, signor Presidente, assolutamente nessuno, a meno che non si voglia elevare a tale dignità la considerazione desumibile dal permanere a sinistra di cupe velleità giustizialistiche. Di questo permanere abbiamo apprezzato una recente semplificazione allorché la Camera ha autorizzato, nei confronti di un membro dell'opposizione, l'utilizzo delle intercettazioni indirette acquisite dalla magistratura, mentre il Senato, in contemporanea, ha negato la medesima autorizzazione domandata, questa volta, nei confronti di un esponente della maggioranza.

Purtroppo, la disciplina attuativa dell'articolo 68 della Carta fondamentale non

è stata ancora approvata e, d'altro canto, il tenore delle norme riguardanti la questione in parola è tale che, in avvenire, non sarà più possibile impedire il riprodursi di simili deprecabili esempi di razzismo politico. Noi abbiamo tentato invano di evitare siffatte eventualità, così come ora lottiamo per impedire l'ennesima prevaricazione dei diritti dei cittadini.

Signor Presidente, l'articolo 3-*bis* del decreto-legge in corso di conversione è senz'altro iniquo, ingiusto, aberrante ed antiggiuridico, anche perché difetta dei necessari requisiti di generalità ed astrattezza. A questo proposito, si è detto che è reso evidente dal dibattito al Senato, ma ancor più dal monitoraggio fatto eseguire dal ministro, che la mancata entrata in vigore delle incompatibilità è collegata a singoli e ben individuati casi. Non interessa, poiché non deve essere questo l'oggetto della controversia, un singolo caso; ciò che interessa è che questo provvedimento si attaglia ad una serie di casi già ben individuati dal ministro nel momento in cui ha effettuato il monitoraggio stesso.

Siamo in presenza, quindi, di una disposizione che viene giustamente definita « norma fotografia », perché è stata predisposta in relazione ad una serie di casi specifici ben individuati. Si tratta di una norma *ad personas*, forse *ad personam*, e, dunque, di una norma concreta, dato che in questo caso astrattezza e generalità sono coincidenti, nel senso che non vi è astrattezza perché non vi è generalità del precetto essendo individuati o facilmente individuabili i destinatari del dettato normativo.

Se tutto ciò non bastasse, vivaddio, vi è il recente intervento del Presidente della Corte costituzionale, che indubbiamente è un'opinione, ma particolarmente autorevole se non altro per l'altissimo ufficio ricoperto da colui che l'ha espressa.

Lo stesso articolo 3-*bis*, peraltro, non è l'unica disposizione suscettibile di critica inserita nel provvedimento di che trattasi; vi è anche l'articolo 3-*ter* che innova

profondamente il testo dell'articolo 171 del decreto legislativo 19 febbraio 1998, n. 51.

La menzionata disposizione del decreto delegato era assai semplice, in quanto stabiliva che il giudice che nel medesimo procedimento ha esercitato funzioni di giudice per le indagini preliminari non può emettere il decreto penale di condanna né tenere l'udienza preliminare e che inoltre — anche fuori dai casi previsti dal comma 2 — non può partecipare al giudizio. Detta formula era volutamente generica e finiva pertanto per essere onnicomprensiva, ma al Senato è parso che genericità ed onnicomprensività si risolvessero in una eccessività o, per meglio dire, in un eccesso di incompatibilità. Più precisamente, si osservava che l'esercizio delle funzioni di giudice delle indagini preliminari può essere anche limitato all'adozione di provvedimenti che non abbiano alcun contenuto decisorio e che, per questo, non siano idonei a formare un pregiudizio del giudice.

Da qui la ritenuta necessità di identificare le ipotesi di incompatibilità e di indicarle attraverso una elencazione tassativa. Questa però, anziché razionalizzare e semplificare, ha introdotto nuovi problemi e ingenerato nuove perplessità.

Un primo ordine di considerazioni, che è stato ampiamente sviluppato in Commissione, attiene alla riconducibilità della norma alla materia oggetto del decreto-legge; riconducibilità che, nel caso in argomento, certamente non ricorre. Esiste invero un'ampia gamma di ipotesi senza dubbio generatrici di incompatibilità e tuttavia escluse dalla elencazione tassativa, di cui alla disposizione in parola.

Particolarmente significativo è il provvedimento di proroga del termine di durata delle indagini preliminari. Ma vi è tutta un'altra serie di casi altrettanto meritevoli di considerazione.

A parere di chi parla, sarebbe preferibile il ripristino dello *statu quo ante*, attraverso la soppressione dell'articolo 3-*ter* che peraltro potrebbe essere mantenuto se, e solo se, la casistica venisse opportunamente integrata.

Vi è poi il problema dei «perdenti posti», cioè il problema riguardante quei magistrati che hanno avuto la sfortuna di esercitare le proprie funzioni in qualità di consigliere pretore dirigente, di consigliere pretore, di procuratore della Repubblica presso la pretura e di procuratore aggiunto presso il medesimo ufficio. A costoro, che per effetto della soppressione delle preture e delle procure relative hanno perso i posti direttivi o semi-direttivi dei quali erano titolari, andrebbe garantito un trattamento più equo. Per loro era stata chiesta una scelta preferenziale per posti di pari grado, ma ciò non è stato possibile. Ora si è riconosciuto che il termine di sei mesi — originariamente stabilito dall'articolo 37 del decreto legislativo n. 51 — è insufficiente e lo si è elevato ad un anno. Ma anche questo incremento non basta e dovrebbe essere quanto meno raddoppiato.

Peraltro, non si vede perché nell'elencazione delle funzioni assegnabili anche in sovrannumero ai predetti magistrati, contenuta nel terzo comma della disposizione testé citata, non siano state inserite anche le funzioni di sostituto procuratore generale presso la corte d'appello, alle quali gli aventi diritto sono da ritenersi senz'altro idonei. A questa indiscutibile svista del legislatore delegato, si dovrà dunque porre rimedio mediante l'approvazione di opportuni emendamenti.

Occorre poi affrontare le complesse questioni relative all'introducendo articolo 134-bis del decreto delegato più volte menzionato. Ed invero ulteriori perplessità derivano dal fatto che tale norma prevede che l'appello riguardante le controversie pendenti alla data del 2 giugno 1999 venga proposto sino al 31 dicembre 1999 dinanzi al tribunale, in funzione del giudice del lavoro ed in composizione collegiale, mentre le nuove controversie verranno sempre inoltrate al tribunale in funzione di giudice del lavoro ed in composizione monocratica, con evidenti dubbi di costituzionalità.

L'aspetto più rilevante di tale disciplina consiste nella possibilità che il secondo comma concede a ciascuna delle parti in

causa di scegliersi il giudice dinanzi al quale svolgere il giudizio di appello; e ciò sia proponendo — se soccombente — l'impugnazione, sia provvedendo — se vittorioso — alla notifica della sentenza (così facendo decorrere i termine utile per l'impugnazione).

Uno dei principi generali e fondamentali del nostro ordinamento è che il giudice del gravame viene predeterminato in via generale ed inderogabile rispetto a quello che ha definito la precedente fase, nel senso che, adito ad un ufficio di primo grado, quello di secondo grado viene automaticamente e direttamente individuato dalla legge, senza possibilità di deleghe o scelte da parte dei contendenti.

Il suddetto comma 2 dell'articolo 134-bis, invece, sovverte tale principio generale, che era stato coerentemente rispettato dalla legge n. 353 del 1990, rendendo così derogabile la regola che lo sostanzia. Il fatto che tale disciplina abbia efficacia temporale limitata sino al 31 dicembre 1999 non elimina né attenua lo strappo ordinamentale così determinatosi, di cui il Governo nella relazione al decreto sorprendentemente non sembra farsi alcun carico. Altra disposizione è quella secondo cui la disciplina transitoria in esame sia stata adottata esclusivamente per gli appelli proposti entro il 31 dicembre 1999. Anche a questo riguardo sarebbe stata più coerente e in linea con i consolidati principi del nostro ordinamento prevedere la sua applicazione, alternativamente, o a tutti i giudizi introdotti in epoca antecedente rispetto ad una certa data ovvero a tutte le sentenze pubblicate entro una certa data, come del resto è avvenuto sia con la legge n. 353 del 1990 per quanto concerne la nuova disciplina dell'appello, sia più specificamente per quanto concerne il regime e la peculiarità dei provvedimenti conclusivi dei processi, ad esempio, la provvisoria esecutorietà e la connessa disciplina inibitoria con la normativa di cui all'articolo 9 della legge n. 534 del 1995.

Le corti d'appello, poi, dovranno occuparsi anche nell'immediato delle fase inibitoria delle sentenze di primo grado

rese per procedimenti introdotti successivamente al 2 giugno 1999. A ciò si sta provvedendo in alcuni corsi attraverso la costituzione di sezioni provvisorie. Dubbia è, invece, la competenza di tale sezione provvisoria rispetto al reclamo sui procedimenti cautelari introdotti sempre dopo il 2 giugno ultimo scorso.

Sembrerebbe applicabile la disciplina di cui all'articolo 669, *ter-decies*, secondo comma, per cui il reclamo dovrebbe essere presentato sempre innanzi al tribunale in composizione collegiale con l'esclusione per motivi di incompatibilità del giudice che ha emesso il provvedimento cautelare. Su tale questione, però, l'opinione non è uniforme in quanto da alcuni è rilevata la specialità del rito e la mancata previsione della composizione collegiale del giudice unico del lavoro, ma ciò potrebbe obiettarsi che, in mancanza di una apposita speciale disciplina normativa, non potrebbero applicarsi criteri di competenza diversi da quelli generali codificati per tutti i reclami attraverso provvedimenti cautelari del tribunale.

Per quanto riguarda la trattazione dei procedimenti del lavoro presso le ex sezioni distaccate, sorgono altri problemi. Alcune preture circondariali, già nel passato, hanno ritenuto che per la specialità della materia detti procedimenti dovessero essere trattati presso la sede principale; altri, invece, hanno assegnato gli incarichi ai pretori delle singole sezioni distaccate. Nel primo caso il giudice unico del tribunale continuerà quindi a trattare le cause pendenti alla data del 2 giugno 1999, nel secondo caso, invece, alcuni tribunali hanno disposto che tutte le sedi distaccate debbano inviare i procedimenti pendenti alla sede dell'ex pretura circondariale; altri, al contrario, hanno ritenuto di dover mantenere alle nuove sezioni distaccate di pretura soppresse la trattazione delle controversie già pendenti. La necessità di una norma di interpretazione autentica risulta perciò evidente.

Per queste e per molte altre ragioni destinate a restare inespresse per motivi

di tempo, il provvedimento al nostro esame va profondamente e radicalmente modificato.

Noi confidiamo che la Camera non vorrà sottrarsi a questo compito anteponendo alle esigenze testé illustrate una mera valutazione di opportunità politica.

Lo Stato di diritto sta ormai morendo perché i principi di libertà si vanno riducendo ad una mera enunciazione, come è avvenuto nelle costituzioni dei regimi totalitari. Spetta al Parlamento preservare la sostanzialità di tali principi e predisporre strumenti atti a garantirne il rispetto e l'effettività (*Applausi dei deputati dei gruppi di forza Italia e di alleanza nazionale*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Neri. Ne ha facoltà.

SEBASTIANO NERI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, l'impegno di questi giorni relativo alla conversione in legge del « decreto-legge Rovato », visto che tutte le leggi che assurgono al rango di argomenti principali del dibattito politico debbono portare il nome che meglio ne identifica il significato e la funzione, non deve farci perdere di vista i contenuti specifici di una opposizione che il Polo ha annunciato e sta praticando in maniera determinata.

I motivi di questa opposizione sono di tre ordini: uno di ordine costituzionale, uno di ordine politico e l'altro di merito. La gradazione non è certamente riferita alla rilevanza dei tre profili ma è riferita a tre convergenti questioni che credo debbano essere esaminate.

Sotto il profilo costituzionale, l'articolo 25 della Costituzione stabilisce che: « Nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge ». È una disposizione semplice, che tuttavia richiede una riflessione, perché va tradotta in norma ordinamentale ordinaria. È una norma che serve ad evitare che il cittadino si possa scegliere il giudice dal quale essere giudicato o che qualcun altro glielo possa scegliere su misura; è una norma, quindi, finalizzata ad affermare quel prin-

cipio sul quale tutto il Parlamento si è trovato unanime e concorde, fermo restando che poi i provvedimenti non riescono ad essere licenziati: il principio della terzietà del giudice, la quale non è un valore in sé ma è un valore se è finalizzata a realizzare l'imparzialità del giudice.

La necessità di intervento normativo per correggere alcune norme che — abbiamo rilevato, tutti d'accordo — non rispondevano ad una corretta traduzione di questo principio costituzionale oggi ci dà motivo di dibattito e di grande contrasto. La discussione viene arricchita da considerazioni che sarebbe stato meglio riservare ad altri momenti del dibattito politico (d'altronde, siamo tutti bravissimi a farlo scendere di livello, talvolta fino a dovercene vergognare), però, ci deve riportare a considerazioni che facciano riferimento alle norme primarie costituzionali, quindi alla necessità di avere un processo che sia giusto non per definizione politica, ma perché consente di assicurare al cittadino le garanzie che egli ha il diritto di avere, non solo per il comune sentire che ormai sembra manifestarsi su tutti i banchi di quest'aula, ma anche perché norme e trattati internazionali lo hanno individuato e ben definito.

Giudice naturale precostituito per legge significa quindi, spersonalizzando la funzione con riferimento all'ufficio ed all'attività tecnica esercitata, che si deve sapere sempre chi è il giudice che dovrà giudicare un cittadino. A questo principio si accompagna quello per il quale si deve assicurare almeno il doppio grado di giurisdizione. Questo sistema, che fu enunciato già più di cinquant'anni fa nella nostra Carta costituzionale e che è recepito in tutti gli ordinamenti che fanno riferimento ai principi dello Stato di diritto, porta a dire che lo stesso giudice, evidentemente, non può giudicare più di una volta nello stesso processo. Diventa quindi disquisizione assolutamente pretestuosa quella per cui si seziona un procedimento, o un grado del procedimento, in varie fasi al fine di stabilire che vi possa essere uno stesso giudice in due fasi del medesimo procedimento, senza con

questo incorrere nel divieto di essere due volte giudice nei confronti dello stesso imputato.

Qui ci dobbiamo comprendere: o la conseguenza dei principi costituzionali, ed anche dei trattati internazionali ai quali l'Italia ha aderito, è che nessuno può essere giudice due volte nei confronti dello stesso cittadino, o viceversa facciamo andare avanti i provvedimenti a colpi di maggioranza, anche se poi ad esserne travolta non è l'opposizione, ma sono le regole fondamentali della civile convivenza, alle quali tutti dobbiamo ispirarci perché esse appartengono a tutti e non certo ad una sola parte politica.

Che cosa deve significare, quindi, la traduzione di queste norme costituzionali? Deve significare che, all'interno di un procedimento, il cittadino ha sempre, in qualunque momento, in qualunque fase, in qualunque stato e grado di quel procedimento, diritto ad essere giudicato da un giudice terzo e quindi imparziale. Cosa accade con il « decreto-legge Rovato »? Accade che questo principio elementare, sul quale abbiamo convenuto parecchio tempo fa, quando fu istituito il giudice unico di primo grado, viene semplicemente travolto, anche se in fase transitoria. Ma sul tema delle garanzie fondamentali, che attiene all'esercizio dei diritti di libertà del cittadino, è un po' come quella signora che andava dal ginecologo, la quale non poteva essere « un po' incinta »: o lo era, o non lo era. Le garanzie fondamentali, o riteniamo che devono essere affermate e tutelate nell'ordinamento o non ha senso neanche affermare di riconoscerle.

Se la norma dell'incompatibilità tra GIP e GUP o — quando andrà a regime — giudice dell'udienza predibattimentale, è finalizzata ad evitare che nello stesso processo vi sia un giudice che per due volte si occupa dello stesso imputato, stiamo parlando di una norma di garanzia di un diritto fondamentale che è la traduzione in legge ordinaria e nel codice di procedura penale del principio costituzionale del giudice naturale precostituito per legge. Si tratta di una norma rispetto

alla quale non possiamo derogare perché scientemente, oserei dire quasi in mala fede, creiamo situazioni di diseguaglianza che non trovano giustificazione in un'oggettiva diversità delle situazioni e rispetto alle quali la Corte costituzionale potrebbe chiudere gli occhi solo se facesse prevalere l'orientamento e la maggioranza politica, come talvolta purtroppo è accaduto, piuttosto che la valutazione tecnica della norma ordinaria rispetto a quella costituzionale di riferimento.

Per una difficoltà del sistema, non possiamo dire ad un cittadino che è garantito meno di un altro nella stessa situazione, perché potremmo trovarci di fronte a due cittadini che sono corresponsabili o comunque concorrenti nella stessa fattispecie di reato contestata, rispetto alla quale per l'uno è stata stralciata la posizione — quindi si porrà il problema della fissazione dell'udienza preliminare in un momento successivo alla cessazione di efficacia della norma transitoria —, mentre per l'altro vale l'ipotesi della norma transitoria stessa. Non possiamo creare — ripeto — mostruosità giuridiche, non possiamo non riconoscere diritti fondamentali del cittadino che, però, vengono tutelati e riconosciuti solo ad alcuni.

L'articolo 70 della Costituzione, inoltre, dice che la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere. Ricordo che ai tempi dell'università mi fu insegnato che tale norma sanciva in Italia un sistema bicamerale perfetto, dove entrambe le Camere concorrono collettivamente alla formazione della legge: vale a dire che di fronte a provvedimenti da emanare hanno esattamente gli stessi diritti e doveri. Ho rifogliato la Costituzione perché, essendo passato qualche anno dagli studi universitari, temevo di essermi dimenticato qualche norma, in particolare quella che sanciva che, in casi eccezionali, una Camera era chiamata a ratificare l'operato dell'altra. Non l'ho trovata e, salvo qualche errore di stampa della tipografia della Camera, è probabile che essa non esista e che, quindi, il dettato costituzionale che prevede l'esercizio collettivo della funzione legislativa

da parte di entrambi i rami del Parlamento sia rimasto intonso. Se così è, non si capisce perché, rispetto ai sessanta giorni che la Costituzione concede al Parlamento per la conversione in legge di un decreto-legge del Governo, che è sempre il frutto di una situazione straordinaria e urgente, incompatibile con un procedimento legislativo ordinario, il Senato debba prendersi tre quarti di quel tempo per lasciarne alla Camera solamente un quarto. Non si capisce soprattutto quando, rispetto a questo modo di fare, potremmo dire che il Governo è recidivo specifico ed anche reiterato, in particolare per quanto riguarda il processo penale. Infatti, guarda caso, con i provvedimenti di questo tipo, che rischiano di creare un contrasto forte con l'opposizione, non si è mai verificato che l'esame sia cominciato alla Camera per proseguire al Senato. Non è un problema di preferenza di una Camera o dell'altra aprioristico e ingiustificato, ma si tratta di semplice aritmetica: al Senato il Governo gode di una maggioranza che è sostanzialmente immune dai condizionamenti delle sue componenti minoritarie e, quindi, è in grado — come si dice con termine pessimo, ma che ormai è diventato di uso comune e rende perfettamente l'idea — di « blindare » come gli pare i provvedimenti lì esaminati.

Anche il fatto che il Senato esaurisca il tempo per l'esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge non è casuale — anche in questo caso ci troviamo di fronte ad un comportamento reiterato in maniera specifica e volontaria —, ma è una scelta che viene operata proprio perché nella Camera meno « comoda » per il Governo meno si discute, meglio è.

Vi è, quindi, ancora una volta, un profilo di grave irregolarità costituzionale e di comportamento — e a tale riguardo, voglio ricordare anche alcune pregiudiziali che sono state proposte —, perché il Governo conosceva bene la situazione degli uffici giudiziari, sia dal punto di vista logistico, sia dell'organico, e sapeva bene che difficilmente il 2 giugno la

riforma sarebbe potuta entrare a regime, come previsto, per difficoltà di mille tipi.

Infatti, tutti i componenti della Commissione giustizia hanno ricevuto atti non di parte, ma provenienti dallo stesso Governo e dal Consiglio superiore della magistratura, che facevano lo *screening* di una situazione che non consentiva l'entrata in vigore della norma, se non con i salti mortali che sono stati fatti.

Pertanto, in ordine alla sussistenza dei motivi di straordinarietà e di urgenza che avrebbero dovuto presiedere all'emanazione del decreto-legge, mi domando perché il Governo non abbia presentato un ordinario disegno di legge nel mese di gennaio, anziché propinarci il 24 maggio un decreto-legge che adesso si pretende di far passare, come ho avuto modo di dire in un'altra recente occasione, non con la logica del « prendere o lasciare », che comunque implica la possibilità di una scelta, ma del « zitto e bevi », che evoca ben altri sistemi che, ancorché edulcorati dal rispetto delle forme di convenienza parlamentare, tuttavia restano, appunto, quelli del « zitto e bevi ».

Quindi, ci troviamo di fronte ad un provvedimento che il Senato ha esaminato con tutto comodo e che, per creare un alibi a chi ha inteso operare in tal modo, è stato anche accompagnato dalla graziosa concessione di un termine di rinvio chiesto dall'opposizione al Senato, come se l'opposizione avesse chiesto 45 giorni di rinvio dell'esame del provvedimento.

Esso viene proposto all'Assemblea dopo una vicenda che in Commissione giustizia si è così articolata: a fronte di alcuni emendamenti, la cui giustezza era incontestabile, si è detto che su di essi si era d'accordo e che erano condivisibili, ma che essi non potevano essere approvati e che il decreto-legge doveva passare così com'era, perché non vi sarebbe stato il tempo di rimandarli al Senato.

Ebbene, nei confronti dei miei elettori — come credo ciascuno debba fare rispetto ai suoi — non posso accettare, senza sottolinearlo tre volte, di essere privato del diritto, che mi compete quale parlamentare della Repubblica, di esami-

nare i provvedimenti che mi vengono sottoposti e di tentare di ottenere una loro modifica, se ritengo che quest'ultima sia migliorativa rispetto al testo proposto.

Ritengo, pertanto, di non poter accettare questo stato di cose, perché non si tratta più di un incidente di percorso, ma di una vicenda che si è ripetuta allo stesso modo in più occasioni, e perché sul piano politico stiamo assistendo non solo alla violazione dei principi di correttezza nel rapporto tra maggioranza e opposizione, ma allo stravolgimento dei diritti fondamentali di ciascun esponente del Parlamento rispetto alla maggioranza che governa. Io posso confrontare una mia opinione con un'altra diversa e contrapposta alla mia, così come posso e debbo accettare serenamente il verdetto di un voto nel momento in cui sono soccombente, ma il gioco è regolare solo nella misura in cui, se non fossi soccombente, potrei far valere la mia diversa opinione, non quando, per partito preso e per scelta predeterminata, la mia opinione non può comunque valere.

Questa è un'espropriazione dei diritti fondamentali dei parlamentari e costituisce un *vulnus* grave dei rapporti all'interno del Parlamento. Non è possibile impegnarsi a discutere, esaminare, cercare di migliorare i provvedimenti per poi sentirsi dire che comunque non serve a nulla perché la decisione è quella di blindare il provvedimento anche quando vi è il consenso sulle modifiche proposte.

Passiamo ora al merito del provvedimento che non è meno pesante dei profili costituzionali e politici che abbiamo toccato. Il merito del provvedimento è la traduzione prima dell'incapacità del Governo di far fronte agli impegni assunti. Di ammirevole in questa vicenda vi è solo la determinazione del ministro di grazia e giustizia nel far entrare comunque in vigore una riforma che non poteva entrare in vigore, tant'è che, prendendone atto, con questo decreto-legge si è fatto entrare in vigore ciò che si poteva, cioè il nulla: si è cambiato il nome ai pretori, si è creata una situazione di coordinamento amministrativo degli uffici diversa che,

avendo cambiato nome, ora possono effettuare spostamenti tabellari, di personale, di magistrati, ma nulla di più. Tranne la chiusura di qualche sezione distaccata di pretura che non è stata mantenuta come sezione distaccata di tribunale, per il resto è rimasto tutto come prima.

Anche in riferimento alla materia penale che il Governo ha trattato in questo decreto-legge, vi è di fatto un ulteriore rinvio dell'entrata in vigore allorché si afferma che il tribunale si continua ad occupare dei reati che erano di competenza del tribunale ed il tribunale in funzione monocratica dei reati che erano prima di competenza del pretore.

Mi torna alla mente una barzelletta che girava molto qualche tempo fa, quando le vicende della politica erano vissute con maggiore partecipazione, quella che raccontava dell'incontro tra Lenin e lo zar nell'aldilà: allo zar, che gli chiedeva cosa fosse cambiato dopo la rivoluzione alla sua morte, scendendo nei particolari, Lenin rispondeva a catena che non era cambiato nulla. Alla domanda se la vodka era ancora di quaranta gradi, Lenin rispose che ne aveva quarantuno e lo zar rispose: se era per aumentare la vodka di un grado, potevate evitare di fare la rivoluzione. Bastava dirmelo e avremmo provveduto!

Stiamo arrivando, *mutatis mutandis*, alle stesse conclusioni. Dissi già al precedente ministro di grazia e giustizia che la riforma — voglio ricordarlo perché qualcuno ce lo rinfaccia — è passata non solo senza che l'opposizione la ostacolasse ma con un grave errore di visione politica — che non ho difficoltà a riconoscere — da parte di quest'ultima. Infatti l'opposizione non frappose ostacoli pensando che vi fossero il coraggio e la volontà di arrivare ad una riforma vera e ad una diversa strutturazione degli uffici giudiziari, di prevedere un'organizzazione sul territorio che fosse più rispondente anche alle esigenze di accesso al servizio giustizia da parte del cittadino. È una riforma che non è nata con il contrasto dell'opposizione, anche se con la perplessità — di cui

occorre oggi dare atto — di alcune parti dell'opposizione che tuttavia non ne ha impedito il cammino.

Quando il Governo cominciò a presentare i decreti delegati conseguenti alla riforma adottata, ci rendemmo conto che si era fatta un'operazione di *maquillage* nominalistico, che di fatto si stava cambiando il nome alle preture e che, approfittando di questo passaggio, si chiudeva finalmente qualche ufficio giudiziario che non aveva motivo di essere e che non si era trovata la capacità e la forza di chiudere prima. C'era davvero bisogno di parlare di « riforma epocale », come troppo spesso fa il collega Carotti? Mi rendo conto che, avendo egli legato il proprio nome ad alcuni provvedimenti di accompagnamento, abbia la tendenza a definirla così; dal momento che ciascuno di noi si sente lusingato di partecipare a qualcosa di importante. Lo ripeto: davvero si doveva parlare di « riforma epocale » per aver cambiato il nome alle preture e per averne chiuse alcune? Questa è la domanda che noi oggi ci poniamo! Di fronte all'incertezza, che viene reiterata con questo decreto-legge rispetto al ruolo e alla funzione della magistratura onoraria, possiamo davvero parlare di una riforma epocale? Rispetto alla oggettiva diminuzione di garanzie nel processo penale per i reati che verranno attribuiti, quando Dio vorrà (magari poi il 15 dicembre ci troveremo dinanzi ad un altro decreto-legge che farà slittare nuovamente la data del 2 gennaio), alla competenza del tribunale in funzione monocratica, davvero possiamo parlare di una riforma epocale?

Eravamo tutti consapevoli che probabilmente sarebbero stati pagati dei prezzi, ma pensavamo che avremmo dovuto pagare dei prezzi ragionevoli rispetto al miglioramento di un servizio che nel nostro paese è e resta carente. Cosa accade invece? Non ci si preoccupa di porre rimedio alla oggettiva diminuzione di garanzie, che deriva dal fatto che alcuni reati, che prima erano attribuiti alla competenza collegiale del tribunale, in futuro lo saranno a quella del tribunale in

funzione monocratica (cioè del nuovo pretore); inoltre, ci troviamo anche dinanzi ad una norma che, con riferimento all'incompatibilità tra il giudice delle indagini preliminari e il giudice dell'udienza preliminare, istituisce e sancisce quella disuguaglianza incostituzionale che ho cercato di illustrare in precedenza.

Perché ho parlato di « decreto-legge Rovato »? Anche sulle argomentazioni che accompagnano questa vicenda e questo passaggio parlamentare dobbiamo intenderci con chiarezza. Troppo spesso e con troppa leggerezza da parte di alcuni della maggioranza è stato detto che le proteste dell'opposizione sono legate ad un interesse particolare, forse ad un processo particolare. Rispondo: se anche fosse, se anche con riferimento ad un solo processo si reclamasse l'applicazione di regole fondamentali di garanzia, dove starebbe lo scandalo? Questo non starebbe piuttosto tra chi reclama per un solo processo regole diverse rispetto a quelle che vengono ritenute fondamentali per tutti i cittadini? In questo paese — mi domando ancora — soltanto alcune vicende debbono suscitare scandalo? È un Governo che ha un ministro e ha avuto un sottosegretario che uscivano dal « cenacolo » di Calogero Mannino, le cui attività culturali credo siano universalmente note, e vengono oggi approfondite nei luoghi a ciò preposti. È un Governo che ha la stessa matrice di un governo regionale, che si ostina a tenere in giunta, con una anomala e incostituzionale ipotesi di autosospensione dalle funzioni, un assessore regionale quando lo statuto regionale siciliano, che è legge costituzionale, prevede che gli assessori siano titolari di un ramo dell'amministrazione regionale, quindi non è costituzionalmente configurabile alcuna autosospensione da parte degli assessori regionali.

Perché da parte di una maggioranza che ha un Presidente del Consiglio che è dello stesso partito del presidente della Regione siciliana non si ritiene di dover chiedere a quel campione dell'antimafia che era il segretario regionale dei DS, cosa pensa di questa « intima » collaborazione con soggetti che ogni giorno di più sem-

brano avere davvero « intimi » rapporti di collaborazione con la mafia, e non quelli costruiti ad arte per mettere in piedi delle polemiche politiche?

E allora mi domando: qual è il piano delle garanzie? È quello che concede, in quest'aula, l'autorizzazione all'utilizzo delle intercettazioni indirette contro l'onorevole Dell'Utri, mentre al Senato la nega per il senatore Firrarello (*Applausi dei deputati del gruppo di alleanza nazionale*)? Se è questa la configurazione dell'eguale applicazione dei principi di garanzia, allora non abbiamo difficoltà a comprendere quale sia l'intimo significato dell'articolo 3-bis del decreto-legge che qui stiamo discutendo, perché è evidente e conclamata, infatti, la volontà di una legge che per taluni deve essere più uguale che per altri!

Questa è la situazione nella quale siamo a confrontarci, per convertire un decreto-legge che, se si fosse davvero occupato di problemi organizzativi per l'entrata in vigore della riforma, avrebbe potuto essere esaminato più serenamente; invece, in presenza di alcune norme tecniche che dovrebbero evitare la catastrofe negli uffici giudiziari, tenta di introdurre surrettiziamente norme di disuguaglianza per creare cittadini che, rispetto alle leggi, non hanno gli stessi diritti e le stesse garanzie di altri.

Ebbene, in questo consiste la protesta del Polo e la scelta politica di opporsi alla conversione in legge del decreto-legge al nostro esame. Qualcuno ci ha chiesto se davvero siamo disposti a far decadere il decreto-legge, con la consapevolezza di ciò che accadrebbe il giorno successivo negli uffici giudiziari. Ebbene sì, siamo pronti a farlo decadere, perché quel che accadrebbe il giorno dopo negli uffici giudiziari è esattamente ciò che il Governo avrebbe avuto il dovere di evitare, senza sottoporre il Parlamento al ricatto dell'adozione di una norma che non è finalizzata al buon funzionamento della riforma (*Applausi dei deputati dei gruppi di alleanza nazionale e di forza Italia*)! Anzi, con il ricatto della riforma e della situazione esplosiva degli uffici giudiziari, il

Governo cerca di far passare un principio inaccettabile! Il piano delle garanzie fondamentali non può essere messo in discussione o graduato nel tempo!

Potremmo aver sbagliato prima, nel non adottare le norme sull'incompatibilità, che sono una corretta applicazione del principio costituzionale e che sono il riconoscimento dei diritti fondamentali; tuttavia, nel momento in cui quelle norme vanno tradotte in legge ordinaria, ricordo a me stesso che si tratta di norme processuali solo nella forma; ritornando con la memoria ai banchi dell'università, ricordo di aver appreso, allora, che vi sono norme processuali che hanno effetto sostanziale. Le norme processuali che rappresentano l'applicazione e la traduzione in legge ordinaria e procedimentale del principio costituzionale del giudice naturale precostituito per legge sono norme ad effetto sostanziale. Infatti, un cittadino che venga giudicato anche solo in una fase del procedimento da colui che non è — e non può essere — il suo giudice naturale, in quanto lo ha già giudicato una volta e non può giudicarlo anche una seconda volta, è un cittadino che viene giudicato con un procedimento nullo. Soltanto un giudice di legittimità costituzionale, che non tenesse conto dell'oggettività della norma, potrebbe dire cose diverse.

La nostra battaglia per evitare che passi questa mostruosa norma transitoria vuole evitare che vi sia una moltiplicazione di processi penali nulli. Non vogliamo evitare che qualcuno venga processato, anche a fronte di chi, probabilmente, vuole che invece qualcuno venga processato e vuole che venga processato dallo stesso giudice che lo ha già valutato in sede di emissione di provvedimenti cautelari. La verità, dunque, è questa: non è l'opposizione a volere una norma di salvaguardia speciale; è la maggioranza che, ammantandosi di argomentazioni generaliste e parlando di 1.600 processi, pensa ad una norma fotografia per far celebrare un processo da un giudice che è stato già scelto, individuato ed è di gradimento. È questa la realtà con la quale

oggi ci dobbiamo confrontare; una realtà con la quale non possiamo andare d'accordo.

PRESIDENTE. Onorevole Neri, dovrebbe concludere.

SEBASTIANO NERI. Concludo subito, signor Presidente. In tale contesto, l'opposizione alla conversione in legge del decreto-legge al nostro esame è un dovere istituzionale dei parlamentari, non della sola opposizione.

Si tratta, infatti, di un decreto-legge che va contro la Costituzione, che mortifica uno dei due rami del Parlamento e che realizza una situazione di disuguaglianza sostanziale: infatti, per certi aspetti cerca di far passare, con la logica dell'emergenza, quella che può essere a buona ragione definita una norma fotografia; ma la Costituzione — quella stessa Costituzione che ho più volte richiamato nel corso del mio intervento — fa divieto di adozione di leggi speciali.

Questa battaglia dell'opposizione è una battaglia di civiltà; è una battaglia che porteremo fino alle estreme conseguenze e, ci auguriamo, fino al punto da far decadere la mostruosità giuridica che ci è stata propinata (*Applausi dei deputati dei gruppi di alleanza nazionale e di forza Italia — Congratulazioni!*)

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Vitali. Ne ha facoltà.

LUIGI VITALI. Signor Presidente, signor ministro, onorevoli colleghi, nell'ascoltare l'intervento del ministro di questa mattina ho apprezzato, per una parte, il modo in cui sono stati cronologicamente rappresentati alcuni atti della vicenda su cui oggi siamo chiamati ad esprimerci. Anche se è mancata una risposta chiara che fugasse i legittimi dubbi dell'opposizione sul perché vi fosse stato questo ripensamento da parte di un Governo e di una maggioranza che pure avevano voluto, ad un certo punto, appoggiare il famoso emendamento Calvi, il ministro non si è lasciato sfuggire, verso la fine, l'opportu-

nità di sferzare l'opposizione dicendo, in sostanza: se l'opposizione ha annunciato battaglia e siamo all'inizio di una settimana difficile, ebbene, questa battaglia giocata in nome dell'amministrazione della giustizia intendiamo condurla anche noi, senza concessioni, perché intendiamo vincerla, in quanto siamo uomini di pace, ma sappiamo fare anche la guerra. Si tratta, in buona sostanza, della politica del bastone e della carota, anche in Parlamento.

Allora, ricordiamo qual è stato il corso di questo provvedimento sul giudice unico, il quale ha preso avvio il 16 luglio 1997 con la legge delega n. 254 che prevedeva, tra le varie cose, anche l'incompatibilità, con effetto immediato dall'emanazione del decreto legislativo, della figura del GIP con quella del GUP. Qui comincia un lungo percorso: siamo al luglio 1997, dobbiamo aspettare il 19 febbraio 1998, quando viene emanato il decreto legislativo n. 51, la cui efficacia sarebbe dovuta essere di 120 giorni, dopo di che sarebbe dovuta entrare in vigore la riforma così detta « epocale », nel giugno-luglio 1998. Da quel momento si sa che nel rito sarebbe dovuta intervenire la differenziazione tra la figura del GIP e quella del GUP. Qui comincia il balletto dei rinvii e delle proroghe: al 2 gennaio 1999, poi al 2 giugno 1999; oggi si chiede di prorogare ancora l'entrata in vigore di una parte di questa normativa al 2 gennaio 2000.

Allora cominciamo a dare una valutazione politica di questo modo di legiferare, considerando che proprio alla materia specifica del giudice unico si riferiva un concetto bandiera del ministro Flick: riforme epocali a costo zero. A me non sembra che si possano fare riforme di questa portata e di queste dimensioni a costo zero; comunque gli uffici giudiziari, già dal 1997, o quanto meno dal giugno-luglio 1998, sapevano che avrebbero dovuto attrezzarsi per adeguarsi a questa riforma: non lo hanno fatto, per loro negligenza, per negligenza degli uffici ministeriali che non hanno vigilato adeguatamente; non lo hanno fatto per la sfiducia che, evidentemente, si aveva e si ha

nei confronti di un Governo che non è in grado di datare l'entrata in vigore di una riforma.

Tornando, però, al problema del costo zero, c'è da domandarsi come sia possibile far partire una riforma di questo tipo senza aver previsto nemmeno una lira per adeguare gli uffici, non soltanto dal punto di vista logistico, ma anche da quello delle strutture, delle apparecchiature, delle macchine. Come è possibile far partire questa riforma quando gli sventolati 4 mila amministrativi ancora non possono essere assunti perché le procedure concorsuali non sono state ultimate? Come è possibile parlare di una riforma che cambia completamente il modo di vedere il processo, quando i posti per i mille magistrati togati che avrebbero dovuto rimpinguare le fila di un ordine giudiziario carente ancora non sono stati messi a concorso? Allora, facciamo subito una considerazione.

Ci avete chiesto collaborazione, disponibilità e la possibilità di scommettere su una riforma: credo che l'opposizione abbia fatto per intero il suo dovere. Lo dicono i fatti ed i resoconti dell'attività parlamentare sia della Commissione sia dell'aula, nonché il ministro Diliberto, il quale ci riconosce, quanto meno, questo.

Allora cominciamo a chiederci perché queste riforme annunciate, sbandierate e appuntate al petto come una medaglia di riconoscimento rischieranno di non produrre gli effetti previsti e perché si cerchi di addossare la responsabilità ad un'opposizione che è ormai stanca di concedere deleghe, di fornire collaborazione non ricambiata, di essere esaltata quando è disponibile e duramente criticata tutte le volte che, non solo per ripicca o per speciosità, ma per questioni giuste e oggettive, svolge per intero il suo ruolo di controllo e di denuncia.

Dovete inoltre porvi il problema della magistratura onoraria alla quale l'ordine giudiziario non vuole vengano riconosciuti i trattamenti e le guarentigie della magistratura togata, ma della quale non vuole e non può fare a meno: lo si vede e lo si percepisce anche con la riforma concer-