

RESOCONTO STENOGRAFICO

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
ALFREDO BIONDI

La seduta comincia alle 16,05.

ANTONIO MAZZOCCHI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta del 24 maggio 2004.

(È approvato).

Missioni.

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, del regolamento, i deputati Alemanno, Aprea, Armosino, Baccini, Ballaman, Berlusconi, Berselli, Buttiglione, Cicu, Contento, Delfino, Dell'Elce, Dozzo, Fini, Frattini, Galati, Gasparri, Maroni, Martinat, Matteoli, Miccichè, Possa, Prestigiaco, Ramponi, Santelli, Scarpa Bonazza Buora, Selva, Sospiri, Tremaglia, Tremonti, Urbani, Urso, Valducci, Valentino, Viceconte e Vietti sono in missione a decorrere dalla seduta odierna.

Pertanto i deputati complessivamente in missione sono trentasette, come risulta dall'elenco depositato presso la Presidenza e che sarà pubblicato nell'allegato A al resoconto della seduta odierna.

Ulteriori comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicate nell'allegato A al resoconto della seduta odierna.

Annunzio di petizioni.

PRESIDENTE. Invito il deputato segretario a dare lettura delle petizioni giunte alla Presidenza e che saranno trasmesse alle sottoindicate Commissioni.

ANTONIO MAZZOCCHI, *Segretario*, legge:

Salvatore Acanfora, da Roma, chiede:

l'estensione dell'ora legale a tutto l'anno (796) — alla X Commissione permanente (Attività produttive);

misure per promuovere e tutelare il settore dei prodotti audiovisivi (797) — alla VII Commissione permanente (Cultura);

interventi in favore del cinema italiano (798) — alla VII Commissione permanente (Cultura);

ulteriori norme per il contenimento delle tariffe telefoniche per gli utenti Internet (799) — alla IX Commissione permanente (Trasporti);

misure per la riduzione dei costi dei servizi bancari (800) — alla VI Commissione permanente (Finanze);

la riduzione delle tariffe dei taxi (801) — alla IX Commissione permanente (Trasporti);

l'adeguamento delle pensioni al costo della vita (802) — alla XI Commissione permanente (Lavoro);

nuove disposizioni sull'ordinamento della Banca d'Italia (803) — alla VI Commissione permanente (Finanze);

l'istituzione di un'imposta sulle procedure fallimentari (804) — alla VI Commissione permanente (Finanze);

l'accelerazione delle procedure per l'adozione di minori (805) — alla II Commissione permanente (Giustizia);

provvedimenti per assicurare la puntualità di tutti i servizi di trasporto pubblici (806) — *alla IX Commissione permanente (Trasporti)*;

una nuova legislazione in materia funeraria (807) — *alla XII Commissione permanente (Affari sociali)*;

interventi per la corretta gestione del servizio sanitario pubblico (808) — *alla XII Commissione permanente (Affari sociali)*;

una riforma che preveda l'abolizione delle speciali forme di autonomia godute dalle regioni a statuto speciale e dalle province autonome (809) — *alla I Commissione permanente (Affari costituzionali)*;

l'abrogazione della legge n. 440 del 1985, concernente l'istituzione di un assegno vitalizio a favore di cittadini che abbiano illustrato la Patria e che versino in stato di particolare necessità (810) — *alla I Commissione permanente (Affari costituzionali)*;

l'istituzione del marchio « made in Roma » (811) — *alla X Commissione permanente (Attività produttive)*;

l'abolizione della cosiddetta « patente a punti » (812) — *alla IX Commissione permanente (Trasporti)*;

l'istituzione di un museo della moda (813) — *alla VII Commissione permanente (Cultura)*;

l'istituzione di un museo del Parlamento italiano (814) — *alla VII Commissione permanente (Cultura)*;

interventi per un rigoroso controllo sulle attività sportive (815) — *alla VII Commissione permanente (Cultura)*;

disposizioni per favorire la partecipazione dei lavoratori alla gestione e ai risultati delle imprese (816) — *alle Commissioni riunite VI (Finanze) e XI (Lavoro)*;

nuove norme per l'armonizzazione del trattamento giuridico ed economico del personale delle Forze armate e di polizia (817) — *alle Commissioni riunite I (Affari costituzionali) e IV (Difesa)*;

nuove norme sull'assistenza alla nascita (818) — *alla XII Commissione permanente (Affari sociali)*;

nuove norme per la sicurezza delle attività trasfusionali e dell'uso di emoderivati (819) — *alla XII Commissione permanente (Affari sociali)*;

nuove disposizioni in materia di raccolta, coltivazione e commercio dei tartufi (820) — *alla XIII Commissione permanente (Agricoltura)*;

l'istituzione del Parco nazionale del Subappennino dauno (821) — *alla VIII Commissione permanente (Ambiente)*;

l'istituzione del marchio « made in Italy » (822) — *alla X Commissione permanente (Attività produttive)*;

indennizzi in favore delle imprese italiane che hanno operato in Nigeria (823) — *alla V Commissione permanente (Bilancio)*;

una nuova disciplina dell'attività di investigatore privato (824) — *alla II Commissione permanente (Giustizia)*;

l'istituzione dell'Agenzia italiana del farmaco (825) — *alla XII Commissione permanente (Affari sociali)*;

norme per la tutela delle persone affette da malattie rare (826) — *alla XII Commissione permanente (Affari sociali)*;

interventi per assicurare la pubblicità dei bilanci delle organizzazioni sindacali (827) — *alla XI Commissione permanente (Lavoro)*;

provvedimenti atti a migliorare l'assistenza odontoiatrica pubblica (828) — *alla XII Commissione permanente (Affari sociali)*;

iniziative volte allo studio delle cause della denatalità (829) — *alla XII Commissione permanente (Affari sociali)*;

iniziative per il controllo sulla gestione amministrativa degli enti parco (830) — *alla VIII Commissione permanente (Ambiente)*;

provvedimenti volti a prevenire e reprimere le truffe telefoniche e telematiche (831) — *alla II Commissione permanente (Giustizia)*;

la defiscalizzazione degli oneri relativi agli spostamenti casa-lavoro (832) — *alla VI Commissione permanente (Finanze)*;

una nuova disciplina degli istituti di vigilanza privati e delle guardie giurate (833) — *alla I Commissione permanente (Affari costituzionali)*;

interventi per consentire la destinazione dell'otto per mille dell'IRPEF in favore delle categorie sociali più svantaggiate (834) — *alla V Commissione permanente (Bilancio)*;

misure a tutela delle persone anziane non autosufficienti (835) — *alla XII Commissione permanente (Affari sociali)*;

nuove norme sul commercio filatelico (836) — *alla X Commissione permanente (Attività produttive)*;

indennizzi per i pubblici dipendenti sospesi dal servizio a causa di procedimenti penali poi conclusi con l'assoluzione (837) — *alla XI Commissione permanente (Lavoro)*;

provvedimenti per il riconoscimento delle coppie di fatto (838) — *alla II Commissione permanente (Giustizia)*;

ulteriori norme per la tutela dei disabili (839) — *alla XII Commissione permanente (Affari sociali)*;

la revisione della normativa sui collaboratori di giustizia (840) — *alla II Commissione permanente (Giustizia)*.

In morte del deputato Gianfranco Cozzi.

PRESIDENTE. Comunico che il giorno 8 giugno 2004 è deceduto l'onorevole Gianfranco Cozzi.

La Presidenza della Camera ha già fatto pervenire ai familiari le espressioni

della più sentita partecipazione al loro dolore, che desidero ora rinnovare anche a nome dell'Assemblea.

Il Presidente della Camera ricorderà la figura del collega scomparso nella seduta pomeridiana di domani.

Naturalmente mi associo al cordoglio dell'Assemblea.

Discussione del disegno di legge: S. 1296 – Delega al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, per il decentramento del Ministero della giustizia, per la modifica della disciplina concernente il Consiglio di presidenza della Corte dei conti e il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, nonché per l'emanazione di un testo unico (Approvato dal Senato) (Testo risultante dallo stralcio dell'articolo 12 del disegno di legge n. 4636, deliberato dall'Assemblea il 5 maggio 2004) (4636-bis); e delle abbinare proposte di legge: Burani Procaccini; Cento, Bonito ed altri; Pisapia e Russo Spena; Pezzella e Nespoli; Trantino; Fragalà ed altri; Fragalà; Fragalà; Fragalà; Gazzara ed altri; Anedda ed altri; Buemi ed altri; Buemi ed altri; Buemi ed altri; Buemi ed altri; Anedda ed altri; Malgieri; Vitali; Vitali ed altri; Vitali e Arnoldi; Taormina ed altri; La Grua; Fanfani e Fistarol; Landolfi; Fragalà; Pisapia; Oricchio; Cola ed altri; Pisapia; Pisapia; Pisapia; Oricchio ed altri; Oricchio ed altri; Pittelli ed altri; Oricchio ed altri; Pisapia; Buemi ed altri (160-451-632-720-984-1257-1529-1577-1630-1631-1913-1940-2137-2152-2153-2154-2183-2257-2439-2569-2570-2668-2883-3014-3662-3718-3741-4002-4029-4157-4158-4291-4304-4433-4434-4435-4483-4688-4745) (ore 16,10).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge, già approvato dal Senato: Delega al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, per il decentramento del Ministero

della giustizia, per la modifica della disciplina concernente il Consiglio di presidenza della Corte dei conti e il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, nonché per l'emanazione di un testo unico (testo risultante dallo stralcio dell'articolo 12 del disegno di legge n. 4636, deliberato dall'Assemblea il 5 maggio 2004) e delle abbinare proposte di legge di iniziativa dei deputati Burani Procaccini; Cento, Bonito ed altri; Pisapia e Russo Spena; Pezzella e Nespoli; Trantino; Fragalà ed altri; Fragalà; Fragalà; Fragalà; Gazzara ed altri; Anedda ed altri; Buemi ed altri; Buemi ed altri; Buemi ed altri; Buemi ed altri; Anedda ed altri; Malgieri; Vitali; Vitali ed altri; Vitali e Arnoldi; Taormina ed altri; La Grua; Fanfani e Fistarol; Landolfi; Fragalà; Pisapia; Oricchio; Cola ed altri; Pisapia; Pisapia; Pisapia; Pisapia; Oricchio ed altri; Oricchio ed altri; Pittelli ed altri; Oricchio ed altri; Pisapia; Buemi ed altri.

Ricordo che nella seduta del 19 maggio 2004 è stata respinta la questione pregiudiziale di costituzionalità Finocchiaro ed altri n.1.

Avverto che lo schema recante la ripartizione dei tempi è pubblicato in calce al vigente calendario dei lavori dell'Assemblea (*vedi calendario*).

**(Discussione sulle linee generali
— A.C. 4636-bis)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Avverto che il presidente del gruppo parlamentare dei Democratici di sinistra-L'Ulivo ne ha chiesto l'ampliamento senza limitazioni nelle iscrizioni a parlare, ai sensi dell'articolo 83, comma 2, del regolamento.

La II Commissione (Giustizia) si intende autorizzata a riferire oralmente.

Il relatore, onorevole Palma, ha facoltà di svolgere la relazione.

NITTO FRANCESCO PALMA, *Relatore*. Signor Presidente, intendo preliminarmente chiedere l'autorizzazione alla pub-

blicazione in calce al resoconto della seduta odierna di un testo, nel quale, sia pure in termini sintetici, viene esposto il contenuto del disegno di legge, che si compone di 22 articoli ed è suddiviso in tre capi.

PRESIDENTE. La Presidenza lo consente sulla base dei consueti criteri.

NITTO FRANCESCO PALMA, *Relatore*. Mi richiamo quindi a tale appunto, che considererei dato per letto, al fine di consentirmi, attesa la vastità del disegno di legge, di svolgere talune argomentazioni in ordine al merito del provvedimento.

Nell'articolo 2 del disegno di legge vengono enunciati i principi concernenti l'ingresso nella carriera della magistratura, la progressione in carriera e le modalità di conferimento delle varie funzioni, nonché degli incarichi direttivi e semidirettivi.

Va subito detto, Presidente, che il concorso viene configurato nel provvedimento come di secondo grado. Quindi, a differenza di quello che prevede la disciplina attualmente vigente, si richiede non più il mero conseguimento della laurea, ma che il candidato magistrato abbia già conseguito il diploma per le scuole delle professioni legali ovvero della scuola di specializzazione, ovvero sia già avvocato, ovvero abbia compiuto tre anni di esercizio nella carriera dirigenziale della pubblica amministrazione. Dico questo, Presidente, perché si è voluto polemizzare in ordine ad uno dei punti fondamentali del disegno di legge, rappresentato dalla scelta circa la funzione requirente o giudicante che i magistrati devono operare al quinto anno dall'ingresso in magistratura. Trattandosi di un concorso di secondo grado, che richiede già una esperienza di tipo giudiziario, è chiaro che la scelta che viene compiuta nella fase iniziale, nel momento della domanda di ammissione al concorso, e, successivamente, al quinto anno dall'ingresso in magistratura, è sicuramente consapevole e sicuramente diversa da quella che, se del caso, poteva essere richiesta a un candidato che ha semplicemente finito gli studi universitari. Sul punto, Presidente, so perfettamente che l'Associazione

nazionale magistrati, per bocca di qualche suo autorevole esponente, ha avanzato qualche perplessità di natura costituzionale in ordine alla separazione delle funzioni; perplessità che, invero, non sono state raccolte dall'opposizione, la quale, non a caso, ha presentato una questione pregiudiziale di costituzionalità, peraltro respinta, semplicemente con riferimento all'articolo 5 del disegno di legge.

Orbene, signor Presidente, mi sembra che tali perplessità siano del tutto destituite di fondamento alla luce di quanto affermato dalla sentenza n. 37 del 2000 della Corte costituzionale. Si tratta, infatti, della sentenza con cui la Consulta ritenne perfettamente ammissibile il referendum abrogativo di talune disposizioni dell'ordinamento giudiziario che riguardavano, per l'appunto, il passaggio dalle funzioni requirenti a quelle giudicanti.

Allora, signor Presidente, tanto per essere chiari — perché spesso la nostra attenzione si limita alla parte strettamente giuridica delle sentenze —, forse varrebbe la pena prestare attenzione alla parte in fatto di tale sentenza, comprendendo con precisione a cosa si riferissero i quesiti referendari in questione. Tali quesiti, infatti, concernevano le uniche quattro disposizioni dell'ordinamento giudiziario che avevano ad oggetto la possibilità di passaggio dei magistrati dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti, e viceversa. In particolare, signor Presidente, venne presentato un quesito che richiedeva di abrogare l'inciso « salvo che per tale passaggio esista il parere favorevole del Consiglio superiore della magistratura » contenuto nell'articolo 192 del regio decreto sull'ordinamento giudiziario.

Il citato articolo, ove fosse stata percorsa la strada referendaria e tale quesito fosse stato approvato, sarebbe stato modificato nel senso seguente: « non sono ammesse domande di tramutamento con passaggio dalle funzioni giudicanti alle requirenti o viceversa ». Si tratta, evidentemente, di una formulazione molto più *tranchant* di quella prevista dal disegno di legge in esame, nel quale si consente ai magistrati, sia pure al quinto anno dal-

l'ingresso in magistratura, di passare dalla funzione giudicante a quella requirente, e viceversa.

Il menzionato punto di fatto della sentenza n. 37 del 2000 viene successivamente spiegato sotto il profilo giuridico, affermandosi, da parte della Corte costituzionale, che la Costituzione, pur considerando la magistratura come un unico « ordine », soggetto al potere dell'unico Consiglio superiore, non contiene alcun principio che imponga o, al contrario, precluda la configurazione di una carriera unica o di carriere separate tra i magistrati addetti, rispettivamente, alle funzioni giudicanti e a quelle requirenti, o che impedisca di limitare o di condizionare più o meno severamente il passaggio dello stesso magistrato, nel corso della sua carriera, dalle une alle altre funzioni. Con ciò, signor Presidente, riterrei completamente superate le perplessità che sono state avanzate, nell'ambito del dibattito pubblico agitato sui *mass media*, dall'Associazione nazionale magistrati.

Nel corso dei lavori in Commissione in sede referente, è stata percorsa la strada delle audizioni informali della citata Associazione nazionale magistrati e dei vari organismi dell'Avvocatura. Vorrei ricordare che nel corso di tali audizioni, signor Presidente e onorevoli colleghi, gli organismi dell'Avvocatura hanno insistito per l'istituzione del doppio concorso e per una separazione netta delle carriere, e non delle funzioni (così come appare realizzata nel disegno di legge in esame), mentre l'Associazione nazionale magistrati ha chiesto che si tornasse al concorso unico rispetto al concorso doppio fatto proprio dal disegno di legge approvato dal Senato, che vi fosse un alleggerimento del percorso del concorso per esami previsto nel provvedimento in oggetto, che si provvedesse alla reistituzione dei procuratori aggiunti e che si apportassero, infine, talune modifiche ad alcune disposizioni concernenti gli illeciti disciplinari.

Orbene, signor Presidente e onorevoli colleghi, questo è ciò che si è cercato di fare: ferma restando la separazione delle funzioni nell'ambito dell'unicità dell'or-

dine giudiziario, avendo evidentemente i pubblici ministeri le stesse garanzie di autonomia e di indipendenza dei giudici e facendo parte di un unico ordine giudiziario, sottoposto ad un unico Consiglio superiore della magistratura, si è innanzitutto tornati a prevedere il concorso unico, così come era stato chiesto dall'Associazione nazionale magistrati. Ci si è tornati perché tale richiesta era di buon senso. Non vi è dubbio, infatti, che nella fase iniziale sarebbe stato estremamente difficile distinguere tra la preparazione teorica del pubblico ministero e quella teorica del giudice. Inoltre, i passaggi dalle funzioni di primo grado a quelle d'appello e dalle funzioni d'appello a quelle di legittimità (che, nel disegno di legge originario, erano previsti come superamento di concorsi per esami), nel disegno di legge varato in Commissione possono essere effettuati previo superamento di un concorso per titoli.

In altri termini, signor Presidente, la progressione in carriera avviene, secondo regola, mediante un concorso per titoli e non — come falsamente si è detto — mediante concorso per esami. Le caselle del concorso per esami, che pure sono previste, lo sono limitatamente a talune specificità e, in particolare, a quelle che si raccordano alla necessità di consentire accelerazioni di carriera nei confronti dei magistrati più giovani, che non possono accedere al concorso per titoli e che ritengono di dover partecipare ad un concorso per esami estremamente difficoltoso, attraverso il quale misurarsi con gli altri colleghi.

Va tuttavia rilevato, signor Presidente, che poiché noi riteniamo che, ferma restando l'importanza della preparazione teorica, ciò che effettivamente rileva siano le qualità che il magistrato ha dimostrato di possedere nel corso della sua carriera, nei concorsi per esami — che sono sempre concorsi anche per titoli — si è ritenuto di dover specificare che l'incidenza dei titoli non potrà essere inferiore al 50 per cento della valutazione finale. Ciò, evidentemente, equivale a affermare che ciò che interessa nel disegno di legge è che ad

«andare avanti» siano i magistrati che, attraverso la loro carriera, abbiano dimostrato di essere giudici di assoluto livello e non quelli che abbiano dimostrato, attraverso un concorso per esami, di possedere solo una formidabile preparazione teorica, ma difficilmente comprovata e dimostrata dall'abilità di tutti i giorni.

Peraltro, signor Presidente, devo dire che, in sede di audizione in Commissione, il presidente dell'Associazione nazionale magistrati, Bruti Liberati, ha riferito — e ciò va a merito della sua lealtà — che il Consiglio superiore della magistratura, di cui egli stesso aveva fatto parte, difficilmente valutava i titoli che i magistrati proponevano a sostegno delle proprie domande. Ciò ha fatto sorgere spontanea una domanda: in che modo, non valutandosi i titoli, potevano essere conferite le funzioni di appello a Tizio anziché a Caio? Sulla base di quali criteri, di quali parametri? Tutti noi sappiamo che criteri e parametri determinati sono assolutamente necessari per la trasparenza di qualsiasi tipo di procedimento.

Il presidente dell'Associazione nazionale magistrati, in quell'occasione, ha ipotizzato la presenza di una commissione consultiva. Noi abbiamo, invece, immaginato la presenza di una commissione di concorso, nominata dal Consiglio superiore della magistratura, con possibilità per lo stesso Consiglio superiore della magistratura, ove ne ricorrano gli elementi, di poter anche disattendere l'ordine di graduatoria formulato da tale commissione.

Analogamente, signor Presidente, avviene per gli incarichi direttivi e semidirettivi, con un'ulteriore precisazione. Poiché ci rendiamo conto che, nel percorso della vita di un magistrato, è necessario evitare che egli possa essere soggetto a qualsivoglia tipo di pressione — sia esterna sia interna — abbiamo ritenuto di affermare il principio che la commissione proceda alla valutazione dei titoli senza conoscere, nei limiti del possibile, il nominativo del magistrato cui quei titoli appartengono.

Tutto ciò, evidentemente, al fine di garantire il massimo della trasparenza nel procedimento di valutazione delle carriere dei magistrati, sì da consentire che ad assumere i posti di maggiore responsabilità siano quei magistrati che, anonimamente ed oggettivamente, abbiano dimostrato e dimostrino di avere un'esperienza, una preparazione e un'attività professionale pregressa superiore a quella degli altri. Ciò anche per evitare che i magistrati — come purtroppo è accaduto in passato — abbiano *chance* che non si raccordino alla loro preparazione ed alla loro pregressa attività, ma magari a loro militanze o relazioni di qualsivoglia genere.

All'articolo 3 è prevista l'istituzione della Scuola superiore della magistratura, mentre l'articolo 4 prevede la riforma dei consigli giudiziari e l'istituzione del Consiglio direttivo della Corte di cassazione. Al riguardo, in sintonia con quanto richiesto sia dall'Associazione nazionale magistrati sia dagli organismi dell'avvocatura, si è immaginata la presenza di avvocati all'interno dei consigli giudiziari e del Consiglio direttivo della Corte di cassazione. In particolare, si è immaginato che, ogni qualvolta si debba procedere alla promozione di un magistrato, il consiglio dell'ordine degli avvocati o il Consiglio nazionale forense possano esprimere le loro valutazioni sul magistrato stesso. Mi sembra che ciò determini un accrescimento delle possibilità di valutazione della carriera dei magistrati. Mi sembra, inoltre, che sicuramente risponda a principi di trasparenza e democraticità il fatto che la valutazione di un magistrato non rimanga nel chiuso di una casta, bensì sia anche sostanzialmente il prodotto di voci esterne qualificate ed attive nel mondo della giustizia (quali sicuramente sono i consigli dell'ordine).

All'articolo 5, signor Presidente, è prevista una nuova riorganizzazione degli uffici del pubblico ministero (anche se, in verità, non si tratta di una novità, dal momento che mi sembra, per certi versi, un ritorno al passato). Sulla problematica attinente alla costituzionalità si è già parlato. Questa riorganizzazione si rende as-

solutamente necessaria, dal momento che le normative regolamentari del Consiglio superiore della magistratura avevano svuotato di qualsivoglia peso il potere del procuratore della Repubblica, dando corso ad un potere diffuso dei singoli sostituti. Ciò, sostanzialmente, ha creato e può creare ulteriori guasti quanto, ad esempio, all'unicità delle valutazioni probatorie, all'unicità dei criteri che devono presiedere all'esercizio dell'azione penale, alla richiesta delle misure cautelari personali e reali che riguardano beni di primaria importanza. Nessuno di noi può dimenticare ciò che è accaduto qualche anno fa: quando al procuratore della Repubblica di Roma fu chiesto se vi fosse un procedimento penale pendente contro il capo della Polizia, egli ebbe a rispondere che nessuno era tenuto ad avvisarlo di ciò e che egli nulla sapeva in ordine all'esistenza di tale procedimento (che, peraltro, effettivamente era stato avviato).

Agli articoli 7 e 8 si è affrontata la materia disciplinare. Si è accolta, in fin dei conti, una vecchia aspirazione dei magistrati, ossia la tipicizzazione degli illeciti disciplinari sia in ordine alle singole fattispecie sia in ordine alle sanzioni ad esse correlate.

È stata operata una serie di correzioni rispetto al testo licenziato dal Senato, molte delle quali sono in linea con le proposizioni avanzate dall'Associazione nazionale dei magistrati, mentre altre sono ripetitive di formule proprie del codice etico redatto dall'Associazione nazionale magistrati.

Nell'articolo 10 è affrontato il problema della disposizione transitoria che — senza alcuna polemica — non ha mai suscitato particolare attenzione da parte degli organi rappresentativi della categoria; è tuttavia una disposizione transitoria che riguarda 9 mila persone che attualmente esercitano l'attività di magistrati, rispetto ai quali evidentemente, pur potendo questi ricevere qualche svantaggio dalla riforma, così come normalmente accade ogni qual volta si riforma un determinato settore, ci sembrava doveroso e giusto che non patissero svantaggi oltre una certa misura,

cercando di dimensionare la disposizione transitoria con l'idea di raggiungere tale obiettivo.

All'articolo 16-*bis* si è ritenuto di dover abrogare la disposizione in base alla quale ai magistrati ordinari, a quelli del Consiglio di Stato, della Corte dei conti e della giustizia militare è consentito uno scivolo pensionistico, nel senso che è consentito loro di restare in carriera anche dopo il settantaduesimo anno di età. So perfettamente che questa norma, che pure presentava connotazioni di temporaneità, era stata inserita nella legge finanziaria 2002, se non ricordo male, e rappresentava una disposizione assolutamente necessaria e fondamentale per il buon esito della riforma.

Per quale ragione siamo arrivati a questa conclusione? Siamo arrivati a questa conclusione perché questo pensionamento ci consente di « liberare » 600 posti entro il biennio 2008-2009 e quindi di « scoprire » quell'organico che attualmente, in ragione di due concorsi che sono stati da poco banditi dal Ministero di giustizia, sarebbe in pratica completo.

La completezza dell'organico non consentirebbe un passaggio dalla funzione giudicante a quella requirente e viceversa, previsti dalla disposizione transitoria, e principalmente quelli dalla funzione giudicante e da quella requirente che sono previsti dopo il quinto anno dall'ingresso in magistratura.

Sinteticamente sono questi il contenuto e gli obiettivi che riteniamo di doverci prefiggere con l'approvazione del disegno di legge in esame. Vorrei soltanto aggiungere che questo provvedimento non è, come pure è stato affermato, ritorsivo o vendicativo, dal momento che esso è a mio avviso un disegno di legge serio, equilibrato e corretto, perché sicuramente raggiunge l'obiettivo di liberare i magistrati da qualsivoglia tipo di pressione, intendendo con tale termine non soltanto quelle esterne, ma anche quelle — lasciatelo dire a me che ho esercitato questa professione per quasi 25 anni — realmente incredibili alle quali è soggetto il magistrato nell'ambito interno.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

COSIMO VENTUCCI, Sottosegretario di Stato per i rapporti con il Parlamento. Signor Presidente, mi riservo di intervenire nel prosieguo del dibattito.

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

GIUSEPPE FANFANI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, intervengo in sede di discussione sulle linee generali sul disegno di legge di riforma dell'ordinamento giudiziario, riproponendo in primo luogo all'attenzione del relatore e dell'Assemblea la richiesta di una pausa di approfondimento e di una più pacata riflessione, che più volte ho avanzato, rimanendo essa inascoltata.

La richiesta nasceva e nasce dalla valutazione dell'importanza dell'argomento e dalla constatazione che la riforma — come ha detto anche il ministro Castelli, che l'ha definita epocale — è per sua natura destinata a proiettare i propri effetti in un periodo lungo, influenzando ed organizzando la giurisdizione per i prossimi decenni. Si consideri solo che i giovani che oggi entreranno in magistratura con le nuove regole e con i nuovi processi di formazione vi permarranno per oltre trent'anni determinando, in tal modo, un nuovo corso organizzativo e culturale che non potrà essere né interrotto né ridefinito con facilità.

Se ciò è vero, non è possibile immaginare una riforma di tale rilevanza realizzandola a colpi di maggioranza, in dichiarato odio alla magistratura, in base ad una schizofrenia legislativa che non è figlia né di un pensiero organico, né di una concertazione tra gli interessati che dovranno mettere in atto la riforma stessa. Il testo del Governo è stato stravolto totalmente nella prima riformulazione del Senato della Repubblica e, nuovamente, nell'edizione varata dalla Commissione giustizia della Camera, connotata anche da emendamenti del relatore — il cui lavoro, peraltro, ho personalmente apprezzato —

sempre nuovi e sempre diversi nel tempo, frutto di una mediazione lunga e gravida di contrasti, tutta interna alla maggioranza di Governo.

Il disegno di legge in esame ha la capacità di trovare in disaccordo sia l'avvocatura nel suo complesso, sia la magistratura, sia gli operatori della giustizia. Tali fattori non possono non essere ritenuti rilevanti se si vuole conferire all'attività legislativa quella necessaria contiguità con gli interessi collettivi della società nella quale la legislazione è destinata ad operare.

Non è possibile affrontare il problema accompagnandolo con continui proclami di carattere dichiaratamente punitivo nei confronti della magistratura, prospettati da alti livelli istituzionali, poiché in tal modo si crea una pericolosa contrapposizione tra poteri dello Stato e si alimenta un sentimento di sfiducia dei cittadini verso le istituzioni. Mi riferisco alle reiterate dichiarazioni di ostilità del Presidente del Consiglio e, in parte, anche del ministro della giustizia.

A tale proposito, credo non possa sfuggire ad alcuno che il risultato elettorale che oggi tutti stiamo analizzando rechi in sé un apprezzabile livello di censura politica nei confronti del Presidente del Consiglio e del partito da lui presieduto, pesantemente penalizzato in termini di calo percentuale pur all'interno di una flessione complessiva contenuta nell'area di destra. Allo stesso modo, credo non possa essere negato che anche il tema del rapporto tra Governo e magistratura, connotato da toni accesi e da polemiche pesanti dall'inizio della legislatura ed accompagnato da una legislazione che definire di favore è poco, abbia avuto un indiscutibile peso nel voto di censura verso la persona del Presidente del Consiglio.

Al termine di tale prima valutazione confido, quindi, che si voglia verificare la possibilità di accedere ad una pausa di riflessione utile ad un approfondimento da effettuarsi con l'avvocatura, la magistratura e le categorie interessate al funzionamento del sistema. È certamente necessario varare una normativa condivisa dagli

operatori ed idonea a creare i presupposti di un funzionamento migliore del servizio.

Se tale invito dovesse cadere nel vuoto — come immagino —, prospetto alcune riflessioni di merito che rappresentano il fulcro centrale delle censure che muovo alla proposta di maggioranza. È indubbio che il sistema giustizia offra un servizio poco efficiente, reso con costi altissimi ed in tempi biblici, e crei in tal modo i presupposti di una crisi nel rapporto di fiducia con i cittadini. Tuttavia, ritenere che la complessa problematica del funzionamento del sistema possa essere risolta con una riforma settoriale e limitata alla sola disciplina della giurisdizione, con il dichiarato intento di perseguire la cosiddetta separazione delle carriere senza minimamente occuparsi di una riorganizzazione di ampio respiro, che riguardi l'intero assetto della giurisdizione stessa con l'impiego dei mezzi che ciò dovrebbe comportare, è sicuramente una linea di pensiero inidonea e da rifiutare. Lo è ancor di più se attraverso i due cardini fondamentali della riforma — la disciplina dell'accesso in magistratura e la cosiddetta gerarchizzazione delle procure — si persegue l'intento, fin troppo evidente, di creare un sistema di controllo politico sul funzionamento della giurisdizione, che si pone in contrasto con i principi di autonomia e di indipendenza costituzionalmente garantiti e con un corretto funzionamento del sistema.

Non temiamo, sia chiaro, né un accesso separato, né un'enfaticizzazione della distinzione dei ruoli tra funzioni requirente e giudicante, che sappiamo esiste in altri ordinamenti statali, anche a noi vicini, seppure temperata da una cultura del rispetto nei rapporti istituzionali, che questo Governo ha dimostrato essere del tutto inesistente.

Crediamo, invece, che sia pernicioso il sistema con il quale si persegue l'obiettivo della separazione delle carriere, poiché si dimentica che non è importante tanto ottenere dei pubblici ministeri che siano per tutta la loro vita disomogenei rispetto ai colleghi giudicanti — ovvero collocati in un ambito di discontinuità che costituisca

garanzia formale della terzietà del giudice —, quanto invece puntare ad una formazione che garantisca magistrati di qualità, portatori di capacità tecnica e dell'equilibrio di fondo — dote maggiormente apprezzabile in chi deve giudicare gli altri, oltretutto garanzia di rispetto dei cittadini —, i quali possano esercitare la loro alta funzione in maniera indipendente da ogni condizionamento esterno, soprattutto politico, perché in ciò solo può consistere l'estrinsecazione di un servizio che rappresenti, non solo formalmente, un momento di eguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge.

Con questa riforma, in realtà, si persegue un obiettivo di profilo ben più basso di quello di rendere l'ordinamento compatibile con il nuovo dettato dell'articolo 111 della Costituzione. Si vuole, principalmente e pervicacemente, creare un sistema di controllo sull'attività del pubblico ministero, modellandone una figura definita e separata sin dall'origine ed inquadrandolo poi in un'organizzazione gerarchica della procura che, attraverso il sistema della riserva nell'esercizio dell'azione penale e successivamente dell'avvocazione, crei una dipendenza sostanziale interna e, quello che è più significativo, una dipendenza esterna dalla figura del procuratore generale che, come noto, ha una contiguità maggiore con il potere politico, se non altro perché il ministro partecipa direttamente alla sua nomina.

Questo pare inaccettabile anche a noi che, pur sforzandoci di avere del problema una visione laica e distante da interessi latamente corporativi, di cui talvolta sono portatrici sia la magistratura sia l'avvocatura, non possiamo accettare che l'indipendenza della giurisdizione in uno con la libertà di esercizio della funzione siano sacrificate sull'altare di una nuova ideologia, che immagina una magistratura solo parzialmente autonoma ed una giurisdizione contigua al potere istituzionale e da esso direttamente o indirettamente controllata.

Tracce di questo pensiero riscontriamo in varie parti del provvedimento, sia ove si disciplina l'organizzazione del servizio, sia

ove si disciplina il sistema sanzionatorio degli illeciti disciplinari, alcuni dei quali sembrano precipuamente indirizzati a reprimere libertà fondamentali dell'individuo, costituzionalmente garantite, nonché a costringere la magistratura in un ambito di contiguità ideologica con il potere dominante.

In sintesi, il provvedimento in esame, nel modo riduttivo in cui viene proposto, non può avere il nostro consenso. Per affrontare l'intera problematica della giustizia, sarebbe invece necessario un pensiero diverso e più ampio ed una cultura del buon funzionamento della giurisdizione nell'ambito di libertà costituzionalmente garantite e nell'interesse supremo dei cittadini che, come detto, non può estrinsecarsi in un provvedimento settoriale e comunque disciplinante uno solo dei molti profili, per i quali vi sarebbe la necessità di un intervento organico.

Oggi confidiamo che il richiamo ad una pausa di riflessione e di necessario approfondimento possa trovare accoglimento da parte della maggioranza. Se invece l'esame da parte dell'Assemblea, costretto nei tempi del contingentamento, non dovesse offrire occasioni di modifiche che rendano il provvedimento confacente alla soluzione dei molti problemi irrisolti e dei molti errori di impostazione che esso contiene, il nostro giudizio non potrebbe che essere, come è, del tutto negativo.

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

È iscritto a parlare l'onorevole Mario Pepe. Ne ha facoltà.

MARIO PEPE. Signor Presidente, la riforma dell'ordinamento giudiziario arriva all'esame dell'Assemblea in un momento non facile per la giustizia in Italia, la peggio amministrata in Europa.

L'Europa ha più volte condannato l'Italia per l'eccessiva durata dei processi, per i processi conclusi con un nulla di fatto e che non dovevano mai essere iniziati, per l'uso spregiudicato della carcerazione preventiva; senza contare poi le sentenze di

condanna dell'Italia, da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo, per violazione dell'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Il degrado delle nostre istituzioni giudiziarie è tuttavia testimoniato dallo stesso sciopero della magistratura: uno sciopero più volte annunciato, con baldanza, e poi messo in atto il 26 maggio scorso; uno sciopero che ha aggravato, sia pure di un solo giorno, i tempi già lunghissimi dei processi e che ha aumentato la crisi di fiducia dei cittadini nei confronti della giustizia, al punto tale che essi spesso decidono di farne a meno.

Più volte mi sono chiesto: come può la magistratura scioperare? È come se scioperassero il Governo ed il Parlamento. In questi anni, le aristocrazie dei magistrati, i signori delle correnti non hanno perso occasione per sparare a zero sul quartiere generale, cioè sul Governo, rinunciando a cercare le cause vere della crisi della giustizia e contribuendo a mantenere di fatto quel sistema in cui queste cause si sono sviluppate. È stato, soprattutto, difeso un dogma: se in Italia vi è una crisi della giustizia, il corpo giudiziario è esente da qualsiasi colpa. La colpa è tutta del Governo, del ministro della giustizia, dell'ingegner Castelli che fa mancare le risorse per le fotocopie, che non aumenta l'organico dei magistrati, come dice l'onorevole Finocchiaro, la quale tuttavia non dice quanti sono i magistrati distolti, totalmente o parzialmente, dalle loro funzioni.

Il linguaggio dei numeri è inequivocabile: i giudici fuori ruolo sono 728, mentre gli incarichi extragiudiziari sono 1.185. La Commissione ha approvato un mio emendamento sull'incompatibilità dei magistrati con qualsiasi incarico extragiudiziario. Il magistrato deve svolgere solo la funzione di magistrato. In un momento di crisi della giustizia il paese non può permettersi che i magistrati vengano distolti dalle loro funzioni.

Proprio per aumentare l'efficienza e la produttività della magistratura ho presentato in Assemblea altri emendamenti che vanno in questa direzione, che prevedono, all'articolo 2, comma 1, dopo la lettera *q*),

l'obbligatorietà per il magistrato di risiedere nel comune dove esercita le funzioni, salvo diversa autorizzazione del Consiglio superiore della magistratura e che il magistrato, in caso di assenza dall'ufficio dove esercita le funzioni, sia tenuto a comunicare al capo dell'ufficio la propria reperibilità.

Collegli, i magistrati non danno conto delle loro assenze. Vi è addirittura un magistrato che vive in Brasile e che solo una volta al mese pronuncia le sentenze! In realtà, la magistratura è un potere senza controllo. L'organo di autogoverno della magistratura, in effetti, è un organo di non governo della stessa e tale non governo non può essere gabellato o difeso come indipendenza della magistratura.

Il CSM vive al suo interno una contraddizione fra i compiti puramente amministrativi che la Costituzione gli impone e la carica di passioni, di sentimenti che infonde ad esso l'elettività di gran parte dei suoi membri. Quando si eleggono alcuni soggetti a cariche pubbliche ci si apre inevitabilmente a scelte politiche. Come i partiti organizzano l'elezione dei deputati e dei senatori così le correnti organizzano l'elezione dei membri del CSM, i quali poi rispondono, in maniera tirannica, alle correnti che li hanno eletti.

Vorrei soffermarmi su alcuni punti qualificanti del provvedimento. Un punto qualificante della riforma è la separazione delle funzioni e quello che sottrae al CSM la competenza in ordine agli incarichi extragiudiziari.

Il disegno di legge in esame, inoltre, innova in maniera sostanziale l'ordinamento giudiziario, in quanto interviene sui nodi nevralgici dell'organizzazione della giustizia. Il provvedimento, infatti, interviene sulla separazione delle funzioni giudicanti e requirenti, sulla formazione dei magistrati, sull'organizzazione dell'ufficio del pubblico ministero, sulle sanzioni disciplinari a carico dei magistrati e sugli incarichi extragiudiziari.

Vorrei ora soffermarmi sulla questione che riguarda la progressione di carriera dei magistrati. Il testo supera il sistema attuale, che si traduce di fatto in un potere

incontrollato e sostanzialmente politico del CSM in ordine alle promozioni dei magistrati. La riforma prevede, come regola, che il passaggio ad una funzione superiore presupponga il superamento di concorsi per titoli ed esami e, in alcuni casi, solamente per titoli. I magistrati, per superare i concorsi per titoli, devono dimostrare di aver svolto, in modo proficuo ed equilibrato, la loro attività.

Anche in ordine alle sanzioni disciplinari, il testo supera la genericità, l'ampiezza e, quindi, la mancanza di tassatività delle disposizioni vigenti, che hanno generato più di un dubbio di incompatibilità costituzionale. D'altro lato, ciò consente anche di definire in modo migliore i doveri dei magistrati sull'assunto che essi, oltre ad essere imparziali e terzi, debbano apparire come tali.

Mi avvio alla conclusione tornando sul punto inerente l'incompatibilità con incarichi extragiudiziari. La Commissione — lo dicevo prima — ha approvato un emendamento da me presentato, inserendo in tal modo nel testo l'incompatibilità totale del magistrato con qualsiasi incarico extragiudiziario; tuttavia, sono in atto manovre che tendono a modificare il punto in questione. Vorrei invitare l'Assemblea a respingere qualsiasi emendamento che modifichi il testo in ordine a tale punto; vorrei altresì invitare i colleghi a non aver paura di farsi nemici tra i magistrati, perché ciò potrà avvenire solo nei confronti di quei magistrati che non amano la loro professione e che preferiscono le segreterie politiche, che preferiscono fare gli assistenti di studio presso la Corte costituzionale, che preferiscono la collaborazione con i ministri. La maggior parte dei magistrati è invece d'accordo; al riguardo mi riferisco a quei magistrati che lottano e sono servitori dello Stato in posti di frontiera.

Onorevoli colleghi, anche se non avrete il favore delle aristocrazie della magistratura, avrete comunque il compenso della vostra coscienza per aver contribuito a migliorare la situazione della giustizia nel

nostro paese (*Applausi dei deputati dei gruppi di Forza Italia e di Alleanza nazionale*)!

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

FRANCESCO BONITO. Signor Presidente, vorrei iniziare il mio intervento con un rapido commento — di natura, ovviamente, politica — in ordine a ciò che ha testè affermato il collega Mario Pepe, il quale ha concluso il suo intervento ricevendo gli applausi sentiti dei pochi deputati presenti in questa discussione sulle linee generali.

Stiamo affrontando un tema delicato, quello della riforma dell'ordinamento giudiziario del nostro paese, cioè stiamo parlando della « Costituzione » — tra virgolette — che disciplina uno dei poteri dello Stato, il potere giudiziario. Ritengo che, attesa la natura dell'intervento al quale siamo chiamati, il clima dovrebbe essere diverso e, soprattutto, l'atteggiamento della politica e del Parlamento in ordine a tale riforma dovrebbe avere caratteristiche differenti.

Se si applaude la « filippica » del collega Mario Pepe, evidentemente la nostra riforma ha una caratteristica teorica e politica ben precisa: si tratta di una riforma contro qualcuno. Contro magistrati che non lavorano — afferma l'onorevole Mario Pepe —, contro magistrati che hanno tutti i privilegi possibili e immaginabili; dunque, è una riforma attraverso la quale dobbiamo rimuovere una serie di anomalie insopportabili. Ciò evidenzia l'anomalia di questo dibattito e irradia una luce sinistra su quanto stiamo realizzando e sulle scelte politiche che stiamo assumendo.

Ma, adesso, riprendo il mio argomentare secondo una sistematicità che spero possa rendere più comprensibile il mio pensiero e la posizione politica della mia parte parlamentare.

Tutti gli interventi, anche quello dell'eccellente relatore, hanno preso le mosse da una sottolineatura: l'assoluta necessità di un intervento riformatore che munisse la nostra Repubblica di un nuovo ordinamento legislativo, per disciplinare il potere

— o l'ordine, come preferisce definirlo l'altra parte — giudiziario.

Ebbene, sulla necessità della riforma ovviamente non vi può essere alcuna discussione, né saremo noi a negare siffatta necessità, se è vero, come è vero, che almeno da sette anni la mia parte politica ha elaborato sul piano teorico e politico una fortissima proposta di riforma dell'ordinamento giudiziario, che costituiva il pilastro autentico della nostra proposta elettorale. È sufficiente, appunto, leggere il programma elettorale presentato dall'Ulivo in occasione della candidatura di Francesco Rutelli per rendersi conto di quale fosse il nostro disegno sull'ordinamento giudiziario, che peraltro si ricollegava al programma presentato in occasione nella precedente competizione elettorale, rifacendosi quindi alla lontana « proposta Flick » sulla riforma della giustizia nel nostro paese. Nel nostro programma sottolineavamo la necessità di intervenire su una serie di leggi di sistema, giacché il nostro ordinamento giuridico, inteso nel senso più ampio del termine, si caratterizza per la permanenza in esso di leggi di sistema estremamente antiquate, che mostrano in modo evidente tutti i segni della loro vetustà: il codice civile, le codificazioni (eccezion fatta per quella relativa al processo penale), la legge commerciale, la legge fallimentare, l'ordinamento giudiziario e quello forense, nonché alcune importanti e rilevanti discipline che attonano all'ordinamento amministrativo. Il Presidente Biondi, raffinato giurista, sa bene che applichiamo tuttora una legge che ha centocinquanta anni, una delle prime promulgate dallo Stato monarchico unitario.

È quindi chiaro ed evidente che la vetustà di queste normative di sistema impoverisce e rende asfittico il prodotto, ovvero la loro stessa applicazione. Proprio su questo abbiamo appuntato da tempo la nostra attenzione, a differenza dei nostri avversari politici, e abbiamo posto come pilastri a sostegno della nostra proposta — da espletare nella presente legislatura, in piena continuità con lo straordinario processo riformatore realizzato in quella pre-

cedente — la riforma dell'ordinamento giudiziario e di quello forense, non meno importante, anche se del tutto trascurata dall'attuale maggioranza.

L'ordinamento giudiziario, al pari di quello forense, deve realizzare un obiettivo molto semplice, ovvero qualificare al massimo la professionalità degli operatori giudiziari. Si ha una giustizia degna di questo nome se ci sono ottimi avvocati, non meno di ottimi magistrati. Per quanto riguarda questi ultimi, la loro professionalità si ottiene applicando nel nuovo ordinamento, o comunque nell'ordinamento che noi agogniamo e proponiamo come nostra alternativa politica, un processo di formazione obbligatoria e permanente, affinché si possano formare magistrati bravi, da inserire ovviamente in un sistema di autonomia e di equilibrio tra i poteri dello Stato, rispettosissimo dei principi enunciati dalla nostra Costituzione.

Per quanto riguarda la *vexata quaestio* del rapporto tra il magistrato che accusa e il giudice che giudica, nella nostra proposta elettorale sottolineavamo la necessità di introdurre immediatamente una serissima distinzione delle funzioni, giacché l'annosa *querelle* sulla separazione delle carriere era da noi ritenuta assolutamente inopportuna e non aderente ai tempi, visti i rapporti che intercorrono tra la politica e la giurisdizione.

Ebbene, questa era la nostra proposta. Al contrario, la proposta sull'ordinamento giudiziario contenuta nel programma elettorale della Casa delle libertà era debolissima e di cortissimo respiro. Mi sono permesso di reperire il programma sulla giustizia della Casa delle libertà, che sta tutto in quattro foglietti, che apparvero solitari dieci giorni prima delle ultime elezioni politiche. La Casa delle libertà non ha mai discusso un programma sulla giustizia e non ha mai collegialmente elaborato una proposta politica sulla riforma della giustizia.

Alleanza nazionale, cinquanta giorni prima delle elezioni, presentò a Napoli, auspice l'attuale sottosegretario Mantovano, qualcosa che poteva apparire una

proposta di riforma della giustizia; Forza Italia non lo ha mai fatto, e la Casa delle libertà neppure.

Dieci giorni prima delle elezioni, apparvero su Internet le proposte programmatiche di Forza Italia in materia giudiziaria. Vi sono sei proposte sull'ordinamento della magistratura, nelle quali si parla di sessione parlamentare sulla sicurezza e sulla giustizia, della riforma dei consigli giudiziari e del CSM, di un organo precipuo per l'esercizio dell'azione disciplinare, di generici interventi sulla professionalità e sugli incarichi, e di interventi sulla dirigenza amministrativa e concernenti la separazione dei giudici dai pubblici ministeri.

Tale programma non ha ricevuto ulteriori « illuminazioni » neppure nel corso del dibattito sulla fiducia, se è vero, come è vero, che sulla riforma della giustizia, nelle dichiarazioni programmatiche del 18 giugno 2001, il Presidente del Consiglio presentò le proposte del Governo con queste parole: « Per le riforme strutturali della giustizia rinvio ai testi scritti e ampiamente conosciuti » (i quattro foglietti su Internet!) « Ci sono state polemiche su un preteso assoggettamento a indicazioni parlamentari del lavoro dei magistrati. In realtà, noi pensiamo che l'attuale sistema non debba affatto essere rovesciato, ci limitiamo a proporre integrazioni e innovazioni che sono nella legittima potestà delle Assemblee legislative. L'obbligatorietà dell'azione penale e l'autonomia della magistratura sono principi del nostro ordinamento e, in quanto tali, da rispettare scrupolosamente; ma sono anche problemi da risolvere, in quanto questi principi sono realizzati solo in parte e talvolta in modo del tutto insoddisfacente: basta pensare all'alto numero di reati per cui non si procede e agli effetti perversi di una totale unificazione delle carriere e delle funzioni tra magistratura inquirente e magistratura giudicante ».

Appare evidente che il Presidente Berlusconi non chiariva, in tal modo, la questione politica se il Governo si accingeva a sottoporre all'approvazione del Parlamento un sistema riferibile alla separa-

zione delle carriere ovvero alla distinzione delle funzioni, tanto che l'opposizione, attraverso la mia modestissima voce, così replicò il giorno seguente: « Nelle sue dichiarazioni, signor Presidente, ella si limita a porre considerazioni sull'obbligatorietà dell'azione penale, peraltro contraddicendo — e lo annotiamo con soddisfazione — precedenti assunti suoi e della sua parte politica, e sulla questione ordinamentale relativa alle carriere dei magistrati inquirenti e di quelli giudicanti, senza peraltro chiarire a tale ultimo proposito se si adopererà per disciplinarne la distinzione, come parrebbe intendersi dalle sue parole, ovvero la separazione (...) ».

Nell'evolversi — o nell'involgersi — della legislatura, oggi ci troviamo a discutere una riforma dell'ordinamento giudiziario che si caratterizza, a nostro modesto avviso, in modo negativo, per una serie di considerazioni politiche, culturali e teoriche, che mi accingo ad esporre.

La prima questione politica fa riferimento alla considerazione che questa, più che una riforma di una parte importante dell'ordinamento costituzionale del nostro paese, si presenta, è presentata ed è sostenuta — cito ancora le parole del collega Mario Pepe — come una riforma contro qualcuno. Appare difficile poter concepire una riforma ordinamentale che, anziché proporsi l'obiettivo di migliorare il sistema giuridico di un paese, si indirizzi contro qualcuno, nel caso di specie contro la magistratura italiana. Ho citato Mario Pepe, il suo intervento; posso anche citare l'emendamento Mario Pepe, che il collega ha testé appassionatamente difeso, che è appunto un emendamento che porta scritta proprio nella sua struttura genetica tutta l'animosità contro qualcuno.

Basta anche considerare i modi attraverso i quali questa riforma è maturata ed è stata presentata. Ritengo che una riforma ordinamentale non possa prescindere da ciò che un po' enfaticamente ormai si chiama concertazione o comunque confronto politico e culturale, o interlocuzione necessaria con gli operatori giudiziari. Questa riforma non è nata dal

confronto politico, teorico e culturale; non è nata da ciò che si definisce « metodo della concertazione » o « sistema del confronto »: essa è nata nel chiuso di uffici giudiziari (peraltro oggi abitati non certo dalla migliore burocrazia giudiziario-amministrativa del nostro paese), propinata, presentata, proposta dopo una serie di cambiamenti, interventi, emendamenti, subemendamenti, non esclusi quelli che sono stati presentati, signor Presidente, qualche ora fa, in modo copioso ed anche assai significativo. Rispetto a tali emendamenti, presentati dal Governo all'ultimo minuto possibile — secondo il disposto regolamentare della Camera — noi chiediamo alla sua persona di consentirci la possibilità di esaminarli attentamente e di subemendarli, perché si tratta appunto di emendamenti del Governo, presentati due minuti prima che il Big Ben dicesse « stop, non si possono più presentare emendamenti ».

Pensi, Presidente, che un ex Presidente della Repubblica come Cossiga, commentando la possibilità di un metodo concertativo in ordine alla predisposizione di una nuova legge dell'ordinamento della Repubblica, ha avuto la bontà di sottolineare che il metodo concertativo sarebbe stato assolutamente sbagliato, perché confrontarsi sulla riforma dell'ordinamento giudiziario con i magistrati sarebbe come confrontarsi con Totò Riina per approvare una legge antimafia. Immediatamente il Presidente Cossiga ha voluto sottolineare che si trattava di un paradosso, ma io credo che si trattasse di un paradosso estremamente significativo, che può essere interpretato freudianamente, diciamo così, e che comunque torna ad avvalorare quella mia tesi di fondo che tende a sostenere che questa non è una riforma perché è una legge contro qualcuno.

Sulle questioni di diritto positivo tornerò di qui a poco, giacché intenderei completare la parte politica del mio intervento. La materia di cui stiamo parlando ha una sua indiscutibile e indubbia rilevanza costituzionale, sia perché attiene alla disciplina di un potere dello Stato — e quindi ha una sua costituzionalità in

riferimento alla materia —, sia perché, attraverso un nuovo ordinamento giudiziario, il Parlamento, con un certo ritardo, adempie ad un obbligo costituzionale, quello previsto nella VII disposizione transitoria della Carta suprema della nostra Repubblica.

Ed allora, se la materia — ancorché non trattata e disciplinata con legge costituzionale — ha comunque qualità costituzionalità, ritengo che, in ordine ad essa, dovrebbe valere un metodo di democrazia, in quanto, ancorché — lo ripeto — non con legge costituzionale, stiamo comunque disciplinando le regole supreme (non voglio chiamarle « del gioco ») che devono sostenere il sistema democratico della nostra Repubblica: avere giudici più o meno indipendenti non è infatti irrilevante rispetto al tasso di democraticità che ne consegue.

Pertanto buona regola democratica è quella che, quando si parla delle regole del gioco (mi si consenta la metafora che rende più chiaro il pensiero), queste vengano concordate sul piano politico da maggioranze che prescindano da quelle che sostengono politicamente il Governo *pro tempore*. Stiamo parlando di regole di natura costituzionale, che, appunto per questo, debbono ottenere il consenso più ampio possibile della rappresentanza politico-parlamentare.

Così non è stato! Non lo è stato perché su questa riforma, o controriforma come diciamo noi, o intervento legislativo, o proposta normativa, vi è stato uno scontro altissimo tra maggioranza ed opposizione ed un confronto acutissimo nel paese tra gli operatori giudiziari e l'associazionismo rappresentativo sul piano sindacale di questa essenziale ed importante realtà sociale, giuridica e culturale.

Anche sotto questo aspetto la proposta del Governo segna un limite politico che non può non essere sottolineato e che getta una luce opaca sull'intervento legislativo che la maggioranza da sola andrà ad approvare. D'altra parte, sarà stato colto da chi ha avuto la bontà di ascoltarmi sin qui il fatto che, non senza difficoltà, io cerchi di indicare ed individuare l'oggetto della nostra discussione

(qualche volta distraendomi definisco 'riforma' ciò che penso e credo che riforma non sia).

Ritengo molto importante una discussione politica di natura culturale sul riformismo, sul conservatorismo, su che cosa esprima questa maggioranza e che cosa esprima l'opposizione che ad essa si contrappone. Ho qualche difficoltà a catalogare secondo le regole della politica e della storia questa maggioranza, la quale, secondo le regole generali, dovrebbe assumersi come la parte conservatrice dello schieramento politico del nostro paese: è la destra, il centro-destra. Credo che gli storici avranno una certa difficoltà a catalogare nel conservatorismo classico questo centrodestra, in quanto ritengo che l'espressione politica offerta dalla maggioranza che governa in questo momento il paese sia di difficile catalogazione.

Un dato comune e generalizzato che possa consentire allo storico di catalogare questo centrodestra secondo le categorie generali della politica è il fatto che si torna sempre indietro: si torna indietro quando si approva la riforma della scuola e quando si affronta la riforma della sanità; si torna indietro quando si tenta la riforma del fisco e quando si va a riformare la pubblica amministrazione; si torna — ahimè — molto molto indietro quando si tenta, si propone e si approva la normativa di riforma, o controriforma, della giustizia.

Sono un ritorno indietro il legittimo sospetto, la riforma del CSM, la riforma del falso in bilancio, la riforma dell'estradizione europea, la riforma del processo civile (chissà se avremo il tempo di occuparcene) e la riforma dell'ordinamento giudiziario. Si torna indietro perché si delinea un nuovo modello di giurisdizione ed un nuovo modello di giudice.

Quando parliamo di ordinamento giudiziario, le domande che ci dobbiamo porre inizialmente, subito — per verificare, successivamente, la corrispondenza di ciò che auspichiamo con ciò di cui disponiamo —, sono le seguenti: quale giudice

vogliamo per il nostro paese? Quale modello di giurisdizione pensiamo essere necessario per il nostro paese?

I nostri modelli di giurisdizione e di magistrato sono totalmente diversi — ahimè! — da quelli che questo provvedimento delinea e che questa maggioranza cerca di far « passare » nel Parlamento nazionale.

Il nostro è un magistrato autonomo, il quale vive con pienezza la sua indipendenza secondo gli equilibri disegnati nella nostra Costituzione. La giurisdizione è, per noi, espressione della creatività e dell'intelligenza del magistrato. La giurisdizione si fonda sulla creatività dell'interpretazione! Non può che essere così, se vogliamo un sistema che si autoalimenti giornalmente e che sia sempre all'altezza delle esigenze della collettività, della popolazione, degli utenti e degli operatori.

Viceversa, quelli che ci vengono proposti con questo disegno di legge delega per la riforma dell'ordinamento giudiziario sono modelli di giurisdizione e di magistratura burocratici: il giudice stesso è un burocrate. Egli viene controllato nella sua essenziale attività di interpretazione della norma e viene tenuto sotto stretto controllo politico in relazione a ciò che fa, a ciò che scrive, a ciò che dice ed a come si comporta nella sua vita civile e finanche familiare! Questa è una giurisdizione che si avvicina molto a quelle delle democrazie autoritarie! Poiché non voglio essere fazioso, non giungo ad affermare che essa si avvicina molto alle magistrature ed alle giurisdizioni proprie dei regimi dittatoriali.

Nel nostro paese, sicuramente non c'è una dittatura. Tuttavia, c'è un sistema politico che cerca di costruire, di delineare, di « pennellare », di rafforzare una democrazia autoritaria. A tale concezione della democrazia sono del tutto funzionali un potere giurisdizionale ed una magistratura che, lungi dall'essere pienamente autonomi ed indipendenti dagli altri poteri dello Stato, così come stabilisce la Costituzione, debbono essere tenuti, in qualche maniera ed in qualche misura, sempre sotto controllo. Ecco, allora, la nuova disciplina dei concorsi e la Scuola supe-