

riore della magistratura, struttura didattica che non fa capo al Consiglio superiore della magistratura, ma se ne distacca!

Ho accennato ai concorsi, signor Presidente. Ebbene, per stabilire se un giudice sia bravo, non si valutano le 10 mila sentenze che può aver redatto (come ha fatto chi le parla, signor Presidente, all'inizio della sua carriera), ovvero, a caso, la sentenza redatta il giorno tot, non si valutano la sua bravura e la sua professionalità (ad esempio, verificando come ha cominciato e come ha condotto un processo a caso), ma gli si fa sostenere un esame nel corso del quale deve stendere la sentenza-monumento, la sentenza-modello: una sorta di compitino fatto a casa!

Signor Presidente, questo è un modo burocratico di valutare la professionalità di un magistrato, è un modo di valutazione che si allontana dai criteri moderni, modernissimi direi, con i quali la pubblica amministrazione verifica la professionalità dei suoi operatori (il che mi interessa fino a un certo punto), ma, soprattutto, è un modo che consente al potere politico di essere più presente nel momento in cui il magistrato viene valutato.

Discorso analogo si può fare per quanto riguarda le carriere, la responsabilità disciplinare ed il relativo procedimento. Il relatore sostiene che sono state accolte le osservazioni dell'Associazione nazionale magistrati: «Volevano la tipizzazione? Gliel'abbiamo data!»; «Volevano l'obbligatorietà dell'azione disciplinare? Gliel'abbiamo data!». Il punto non è questo!

Occorre vedere, nella tipizzazione degli illeciti disciplinari, cosa sia stato tipizzato e per quali comportamenti il magistrato può essere disciplinarmente perseguito. Questo è il cuore del problema, giacché una giusta responsabilità disciplinare evidentemente è rispettosa dell'autonomia della magistratura.

A tal riguardo, vorrei richiamare l'esempio di un codice disciplinare — così com'è stato proposto dal senatore Bobbio durante l'esame al Senato del provvedimento — che assume come illecito perseguibile un'interpretazione della legge che a

qualcuno non piace (e quando dico «qualcuno», evidentemente, intendo riferirmi a colui che ha potestà diverse dalla potestà giudiziaria). All'epoca della rivoluzione francese si dibatteva il cosiddetto *référé législatif*, ossia se il giudice potesse interpretare la norma o se, in caso di dubbio, si dovessero investire le Camere perché decidessero quale era l'interpretazione giusta, con una evidente commistione che 250 anni di storia dell'umanità e dell'Europa hanno superato, ma che il senatore Bobbio voleva in un solo colpo cancellare. È vero, l'attento relatore ha espunto dal testo una sciocchezza — diciamolo pure — di questo genere, cionondimeno anche questo è molto indicativo di un modo di intendere il nuovo ordinamento.

Vedo che il Presidente, anche se non mi interrompe, compulsa, con un certo nervosismo giustificato, l'orologio...

PRESIDENTE. Con un certo spirito nazionalista.

FRANCESCO BONITO. Mi avvio alla conclusione, giacché non mancherà il tempo per riprendere gli argomenti più importanti, magari anche quelli che in questa sede non sono riuscito compiutamente ad esprimere in modo chiaro ed esplicito.

Questo Governo ha agito in modo negativo rispetto alle politiche giudiziarie. Credo che questa proposta di riforma dell'ordinamento giudiziario sia, in qualche modo, la sublimazione di queste negatività e la loro massima enfaticizzazione. Purtroppo, i regolamenti parlamentari, rispetto ai quali ci inchiniamo, non ci consentiranno una battaglia dura come pure meriterebbe la controriforma. Non ci mancherà il tempo di portare la nostra protesta fuori dalle aule parlamentari: anche questa è democrazia. Mi auguro che la discussione tra gli operatori e soprattutto la comprensione della gente rispetto a ciò che questo Governo, per l'ennesima volta, sta consumando, possa condurre, in un *trend* assai positivo per noi dopo i risultati del 12 e del 13 giugno, ad una nuova maggioranza parlamentare e ad un

nuovo Governo riformista (*Applausi dei deputati dei gruppi dei Democratici di sinistra-L'Ulivo e della Margherita, DL-L'Ulivo*).

PRESIDENTE. La ringrazio, onorevole Bonito. Desidero anzitutto ricordarle che ho prestato attenzione al suo intervento. Apprezzo sempre quando i colleghi affrontano gli argomenti in discussione con la capacità e la competenza che lei ha dimostrato. Mi permetto di ricordarle che la presentazione di proposte emendative rientra tra le prerogative del Governo, purché ciò avvenga (com'è accaduto) nell'ambito dei tempi previsti dal regolamento. Inoltre, possono essere presentati subemendamenti ai sensi dell'articolo 86, comma 4, del regolamento, naturalmente salvo le difficoltà che si possono incontrare, ma ciò rientra nelle « pastoie » regolamentari, che non possono essere modificate da chi presiede l'Assemblea.

FRANCESCO BONITO. Mi scusi l'amenesia regolamentare, ma che tempi abbiamo per poter presentare subemendamenti?

PRESIDENTE. In base alla norma regolamentare, i subemendamenti possono essere presentati fino ad un'ora prima della seduta nella quale saranno discussi gli articoli cui si riferiscono; essi sono esaminati, a norma del comma 3, dell'articolo 86, dal Comitato dei nove o dalla Commissione, che possono chiedere un breve rinvio della votazione.

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

PIERLUIGI MANTINI. Signor Presidente, la discussione sulle linee generali sulla riforma dell'ordinamento giudiziario presenta punti complessi e, per corrispondere anche ad esigenze relative all'ordine dei lavori, le chiederei preliminarmente l'autorizzazione alla pubblicazione in calce al resoconto della seduta odierna di un mio intervento scritto più puntuale, limitandomi ora ad una sintesi.

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

PIERLUIGI MANTINI. La ringrazio, Presidente. Dopo questa premessa, affronterò quindi solo qualche punto, rinviando per il resto al testo scritto.

Parto certamente dal presupposto condiviso che l'ordinamento giudiziario vigente è, salvo poche modifiche, ancora quello approvato con il regio decreto n. 12 del 1941. Dunque, noi non contestiamo l'esigenza di una riforma, per la quale abbiamo anzi avanzato significative e costruttive proposte, ma contestiamo il merito e la logica di questo disegno di legge del Governo (con le modifiche apportate dalla Commissione giustizia della Camera), che resta ispirato non dalla preoccupazione di una maggiore efficienza della giustizia, di cui vi è gran bisogno, ma da quella della riduzione degli ambiti di indipendenza e di autonomia della magistratura e dal desiderio di maggior controllo della stessa; tutta la politica della maggioranza e del Governo nell'attuale legislatura è stata così improntata.

Per questo, a nostro avviso, è sbagliato l'ordine delle priorità, sono sbagliati i mezzi e i fini, è sbagliato il metodo, che ha infatti portato al conflitto e alla frattura del dialogo. Lo sciopero della magistratura italiana proclamato all'unanimità dall'ANM, che ha avuto un'altissima adesione, è per noi un atto estremo, drammatico, persino incoerente con la visione della magistratura come potere dello Stato. Quando vi è uno sciopero dei magistrati, molti provano disagio, eppure esso appare comprensibile, alla luce della dissennata politica sulla giustizia condotta dalla maggioranza di Governo.

L'ANM, per il vero, aveva già in passato rinunciato con senso di responsabilità al mezzo estremo dello sciopero dinanzi alle aperture del ministro Castelli; nei mesi scorsi si era avviato un confronto utile nel merito della riforma, che si è poi improvvisamente interrotto, nonostante l'auspicio più volte manifestato dalle alte cariche dello Stato, dal Presidente Ciampi al Presidente Casini, per una riforma che non

fosse e non apparisse contro la magistratura, ma che potesse essere il più possibile condivisa nei suoi contenuti.

È prevalsa invece una logica contraria, quella della ricerca di un minimo di precaria intesa tra le forze della maggioranza e, quindi, dello scontro: la Casa della libertà contro il resto del mondo, la logica della calendarizzazione anticipata, del contingentamento dei tempi della discussione parlamentare, della blindatura del testo, delle tappe forzate. In qualche modo, anche questa discussione, svolta esattamente all'indomani del voto, è segno di questo percorso forzato.

Ma, come detto, il quadro complessivo della riforma resta desolante e non condivisibile per ragioni di merito.

Il primo punto credo sia quello relativo ai concorsi e alla distinzione o separazione delle funzioni. Nel testo che risulta dai lavori della Commissione giustizia della Camera viene sancita con più nettezza una separazione delle funzioni tra pubblico ministero e giudice che, in realtà, appare prodromica ad una irragionevole separazione delle carriere. L'abbandono dell'ipotesi di concorso iniziale, con prove distinte per giudici e pubblici ministeri, è infatti accompagnato da una separazione definitiva delle carriere contraria alla Costituzione, poiché dopo tre anni di attività giurisdizionale si è costretti ad una scelta definitiva e irreversibile tra l'una o l'altra funzione.

A nostro avviso, un pubblico ministero « vocato » per tutta la vita all'accusa, con mezzi certamente superiori alla difesa, non è certo un progresso, neppure sotto il profilo delle garanzie: ecco il punto che spesso viene trascurato. Nell'attuale « ir-cocervo » — per riprendere la nota espressione di Benedetto Croce — che è diventato il nostro processo penale, a cavallo tra il rito accusatorio della riforma e la tradizione inquisitoria, la principale garanzia del processo stesso risiede nel fatto che il pubblico ministero debba ricercare anche gli elementi di non colpevolezza, e non solo quelli di accusa.

La cultura della giurisdizione, in sostanza, è di per sé elemento di equilibrio

e di garanzia. Si tratta di un principio che va mantenuto nell'interesse sia dell'imputato, sia della giustizia; è un principio che va mantenuto almeno fino ad una effettiva realizzazione della piena parità sostanziale tra accusa e difesa, secondo gli auspici del modello accusatorio. Si tratta di un principio che non deve essere travolto trasformando il pubblico ministero in mero avvocato di accusa, ma che va anzi rafforzato, ad esempio affermando, meglio di quanto oggi non sia, la responsabilità anche civile del pubblico ministero che trascura elementi di prova a favore dell'imputato. Riaffermati i doveri, infatti, è più agevole ribadire i confini delle responsabilità, anche quelle dei magistrati che sbagliano e che devono essere responsabili nei confronti dei cittadini, e non dell'Esecutivo, da cui devono essere e rimanere indipendenti, come affermato nella Costituzione.

Ciò premesso, è possibile soffermarci un po' sul sistema dei concorsi e delle separazioni che il disegno di legge in esame propone. Per essere ammessi al concorso per uditore giudiziario, infatti, non è più sufficiente la sola laurea in giurisprudenza, ma è necessario anche aver conseguito, alternativamente, il diploma presso le scuole di specializzazione nelle professioni legali, il dottorato di ricerca in materie giuridiche, l'abilitazione all'esercizio della professione forense, le funzioni direttive nelle pubbliche amministrazioni per almeno tre anni, le funzioni di magistrato onorario per almeno quattro anni senza demerito o il diploma di specializzazione in una disciplina giuridica al termine di un corso di studi della durata non inferiore a due anni.

Tale previsione è certamente destinata ad elevare l'età media dell'accesso in magistratura e, prolungando il periodo di tempo necessario alla legittimazione al concorso, è destinata ad operare inevitabilmente una selezione in danno agli appartenenti a ceti sociali che non potranno economicamente permettersi una così lunga attesa. Vorrei osservare che si tratta di un approccio che si pone in contrasto anche con le linee di riforma delle pro-

fessioni, in senso più generale, così come stanno sviluppandosi sia in Italia, sia in Europa.

Al riguardo, vorrei ricordare che, su questo aspetto, abbiamo presentato proposte emendative che ci sembrano decisamente più razionali. Abbiamo proposto, infatti, che la delega al Governo prevedesse che i vincitori di concorso per uditore giudiziario destinati alle funzioni penali possano, per i primi dieci anni, esercitare le funzioni giudicanti sia in composizione monocratica, sia in composizione collegiale; abbiamo altresì proposto che il passaggio dalla funzione giudicante a quella requirente fosse consentito ai magistrati che si siano distinti per equilibrio nel giudizio, per capacità professionale e per qualità personali e morali. Abbiamo inoltre proposto di prevedere, per il passaggio da una funzione ad un'altra, che Consiglio superiore della magistratura debba acquisire le note professionali, nonché il parere dei consigli giudiziari territoriali. Abbiamo proposto, infine, che il passaggio tra funzioni giudicanti e quelle requirenti sia consentito dopo un periodo minimo di cinque anni nell'esercizio effettivo delle funzioni e sia svolto presso un diverso circondario.

Si tratta, insomma, di un sistema assolutamente più coerente ed anche più conforme all'attuale assetto costituzionale, che riconosce sì la necessità di una netta distinzione delle funzioni, ma non lo sradicamento dalla cultura della giurisdizione, né l'irreversibilità di scelte che portano alle conseguenze negative testè illustrate.

È rimasto invariato — è un altro elemento di critica — il sistema di progressione delle carriere basato sui concorsi e sulla gerarchizzazione delle diverse funzioni. In sostanza, è rimasto un assetto gerarchico, piramidale della magistratura, in contrasto con il principio costituzionale di pari dignità di tutte le funzioni. Il sistema dei concorsi — che avremo modo di illustrare più nel dettaglio, per come è stato delineato — resta in ogni modo macchinoso e di difficile attuazione pratica. Anche il ministro Castelli ha fornito

dati, per quanto approssimativi, che indicano che circa 700-800 magistrati sarebbero distolti dalle loro funzioni ogni anno, per partecipare al meccanismo dei concorsi. Non è una cifra irrilevante, dimostra che si è scelta una strada che, anche sotto il profilo della funzionalità, non è percorribile.

Non voglio ricordare ora la macchinosità delle distinzioni, anche per quel che riguarda i differenti ruoli, gli incarichi direttivi e semidirettivi, il fatto che sono previste ben sette commissioni, con una burocratizzazione mostruosa, e che si è rinunciato, invece, ad un sistema di valutazione misto, ma prevalentemente basato sulle valutazioni di professionalità, oggi in uso nell'esame delle progressioni di carriera in diverse altre professioni, dall'università al sistema delle professionalità aziendali.

Esprimiamo, inoltre, un elemento di forte critica nei confronti del sistema della formazione professionale, che è assolutamente necessaria. È un problema di modernizzazione della cultura. Il disegno di legge presentato dal Governo — è emerso dai lavori e dal voto della maggioranza in Commissione giustizia — prevede una scuola cui, solo in una certa misura, partecipa il Consiglio superiore della magistratura.

Abbiamo presentato emendamenti anzitutto migliorativi, a dimostrazione del fatto che le nostre proposte di riforma ci sono e che, nonostante la critica radicale alla logica della riforma in esame, suggeriamo correttivi utili e costruttivi. Si tratta, in sostanza, di riproporre un modello più equilibrato e rispettoso delle funzioni che la Costituzione assegna al CSM e che devono valere anche nelle delicate attività di formazione, decisive per l'orientamento culturale e la stessa formazione dei magistrati.

Ci lascia assai perplessi la disciplina relativa ai consigli giudiziari, al consiglio direttivo della Corte di cassazione, così come la notevole sottovalutazione del ruolo dei magistrati onorari. Anche su tale punto abbiamo formulato proposte detta-

gliate, tra cui la valorizzazione del ruolo degli avvocati, tema assolutamente maturo, e da tempo.

Inoltre — sempre rinviando al testo scritto per il dettaglio — vorrei richiamare la preoccupazione, espressa anche in sede di questione pregiudiziale di costituzionalità, circa l'accentramento dell'azione penale nelle competenze esclusive dei capi degli uffici, ossia nelle mani di meno di 200 persone, tra tribunali ordinari e procure generali presso le Corti di appello e la Cassazione. È una gerarchizzazione molto preoccupante, che contrasta con l'articolo 101 della Costituzione, che stabilisce che il giudice è soggetto solo alla legge, ed anche con l'articolo 112 della Costituzione, concernente l'obbligo del pubblico ministero di esercitare l'azione penale. Condividiamo il fatto che vi debba essere una certa organizzazione dell'ufficio, ma ci lascia assolutamente perplessi (e siamo convinti della sua incostituzionalità) la disposizione che trasla completamente il potere, affidandolo nelle mani di pochi.

Il collega Bonito ricordava prima i voli pindarici e la fantasia che caratterizzano la disciplina del sistema della tipizzazione degli illeciti disciplinari. Al riguardo, è venuta meno la norma punitiva dell'interpretazione creativa e, da questo punto di vista, si potrebbe dire che qualche passo in avanti è stato compiuto. Non contestiamo la necessità di una tipizzazione degli illeciti, che anzi, in linea di principio, risponde all'esigenza di rendere più trasparente l'esercizio del potere disciplinare: ciò costituisce una garanzia per tutti, cittadini e magistrati. Tuttavia, vi sono formulazioni assolutamente ambigue e vi è anche una logica di fondo (che, forse, si ritrova in modo più esplicito nell'emendamento a firma Mario Pepe dell'ultima ora) che impedisce, con una certa trasparente acrimonia, anche la sola possibilità che un magistrato possa svolgere un'attività universitaria o culturale. Tutto ciò come se la magistratura nel suo complesso non costituisca anche una risorsa più generale del paese al cui servizio deve porsi nello

svolgimento di compiti culturali e tecnici, in specie nelle funzioni rette dal principio di imparzialità.

Anche per quanto riguarda la tipizzazione degli illeciti e l'esercizio della funzione disciplinare (su cui, peraltro, mi sembra vi siano emendamenti dell'ultimo minuto del Governo rispetto ai quali avremo modo di presentare subemendamenti), abbiamo presentato proposte emendative tese a migliorare questo testo che, nella stesura attuale, presenta una certa assurdità anche sotto il profilo della gravosità del procedimento. Al riguardo, si consideri anche che, a conti fatti, l'incolpato potrebbe restare sotto la spada di Damocle del procedimento disciplinare per un periodo di sette anni. Quindi, il provvedimento in discussione, anche sotto il profilo della disciplina del procedimento disciplinare, a nostro avviso, è assolutamente sbagliato e ci auguriamo che, attraverso i nostri emendamenti, possa essere migliorato.

Infine, vi sono rilievi molto evidenti anche sul tema della disciplina delle incompatibilità, sulla dirigenza degli uffici e sulla questione della disciplina transitoria. In proposito, rinvio alle considerazioni espresse nel mio testo scritto. Tuttavia, signor Presidente, si è molto trascurata — a mio avviso, in modo negligente — la possibilità di meglio prevedere la figura del cosiddetto *manager* della giustizia. Mi riferisco ad un ruolo tecnico — che anche noi abbiamo proposto — che possa sollevare i capi degli uffici giudiziari di una parte della gestione di quella che si può definire la giustizia amministrazione (distinguendola dalla giustizia giurisdizione) e possa prevedere un innesto di risorse e di competenze specifiche utili ai fini dell'organizzazione amministrativa della giustizia.

È una *chance* persa perché il Governo ha sottovalutato completamente questa riforma che poteva e potrebbe avere effetti pratici di grande rilievo; ciò è avvenuto nella mancata individuazione di un ruolo organico, limitandosi a nomine di funzionari e dirigenti in maniera assolutamente imprecisa, senza una connotazione più

chiara, e limitandoli alle quattro principali Corti di appello in Italia, il che francamente rappresenta una misura iniqua poiché, se questa introduzione è utile ai fini della maggiore efficienza della giustizia, non si vede per quale ragione debba essere adottata in quattro Corti di appello ed in altre no!

Se vi è un problema di copertura finanziaria, vi sono formule per rendere la riforma progressiva nel tempo, sostenibile economicamente, ma tuttavia valida per tutte le Corti di appello e per l'ordinamento giudiziario nazionale nel suo complesso, senza ingiustificate limitazioni.

In conclusione, credo che, tutto sommato, sia difficile non condividere il giudizio espresso dall'Associazione nazionale magistrati sul complesso della riforma, secondo il quale la riforma progettata manifesta in tutti i suoi aspetti la volontà di circoscrivere, limitare ed erodere le attribuzioni del Consiglio superiore della magistratura in netto contrasto con il sistema di governo autonomo dell'ordine giudiziario espresso nella Costituzione.

In effetti, è difficile non condividere questa impressione, ove pure si considerino le logiche alquanto paranoiche che talvolta accompagnano la maggioranza nell'approccio ai temi della giustizia. Per esempio, si pensi al recente recepimento in Italia del mandato d'arresto europeo, ove la preoccupazione esplicita è quella del complotto europeo dei giudici, dell'Europa « forcolandia » e di altre impostazioni amene di questo tipo.

Una riforma, quella che si delinea, che a nostro avviso continua ad essere pensata contro la magistratura, anziché per la magistratura e per l'efficienza della giustizia, come una tappa, magari ammorbidita dalla circostanza e dalle correzioni, di quella guerra preventiva ai giudici che Berlusconi ha dichiarato dall'inizio della legislatura.

Se, tuttavia, chiediamo dove sia finita la riforma del codice di procedura civile, che pure l'Ulivo ha proposto, e dove sono le riforme per la celerità del processo penale, o quelle delle sezioni stralcio per sostenere la riforma del 2000 della giustizia ammi-

nistrativa, non otteniamo risposta alcuna. Per non dire poi della disattenzione verso l'organizzazione delle risorse e della diminuzione degli stanziamenti da parte delle leggi finanziarie e dell'inerzia dinanzi al caos giudiziario quotidiano!

Questa disattenzione nei confronti dell'efficienza della giustizia, a fronte invece di una preoccupazione per un'azione intensa piuttosto esplicita nei confronti della magistratura, ci preoccupa perché, torno a dirvi in conclusione di questo intervento, non si rispetta in questo modo l'ordine delle priorità.

Noi sicuramente non attenderemo inerti: continueremo a difendere con intransigenza i principi costituzionali nei quali crediamo e a proporre riforme utili, anziché conflitti senza riforme!

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

ANTONIO ORICCHIO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, la ridda dei risultati elettorali e la fuoriuscita, da poche ore, dai vari scenari della competizione sulla quale è incentrata l'attenzione di tutto il paese non ci pone nella migliore condizione, anche temporale, per discutere approfonditamente questo provvedimento legislativo.

Non è un caso che sia stata notata, in altri interventi che si sono svolti prima del mio, una presenza non particolarmente folta dei colleghi in occasione di una discussione che pure è così importante; questo anche per quanto riguardava i termini relativi alla presentazione dei subemendamenti.

Forse qualche ora in più avrebbe consentito una maggiore possibilità di esaminare il provvedimento in un clima più sereno e teso ad un lavoro proficuo. Proprio a tale riguardo ho deciso di intervenire nella discussione sulle linee generali, che deve rimanere tale, lasciando alla discussione sui singoli emendamenti l'esame delle particolarità del provvedimento legislativo. Intervengo, peraltro, nella qualità di firmatario di quattro proposte di legge — le nn. 4433, 4434, 4435 e

4002 — che risultano abbinate al disegno di legge in esame. Sono stato invogliato ad intervenire anche per i miei trascorsi professionali, pur non facendo più parte della Commissione giustizia dal settembre 2002.

Si è sentito parlare prima di controriforma. Francamente, stento a credere che quella di dare un nuovo ordinamento giudiziario al nostro paese, a distanza di oltre sessant'anni dal regio decreto n. 12 del 1941, possa essere qualificata come un'operazione di controriforma. Vogliamo, per un attimo, lasciare da parte polemiche e contrapposizioni e vedere cosa è stata la magistratura nel corso degli ultimi cinquanta-cento anni e cosa dovrebbe essere all'inizio del terzo millennio? Cerchiamo di fare un discorso più alto e meno polemico.

Nel sistema originario del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, si entrava in magistratura con un concorso e si veniva sottoposti, poi, ad un ulteriore concorso. Addirittura, nel precedente ordinamento giudiziario esistevano concorsi differenziati per giudice o per pretore; vi erano il concorso o lo scrutinio per accedere al grado di appello ed il concorso per accedere in Cassazione. Tutti gli incarichi semidirettivi e direttivi erano ancorati alla titolarità, per concorso, del grado di magistrato di appello o di magistrato di Cassazione o di magistrato addetto alle funzioni direttive superiori. Non si poteva diventare presidente di tribunale, procuratore della Repubblica, procuratore generale, e così via, se non si passava prima attraverso i suddetti gradi.

Nel corso degli anni, dopo l'entrata in vigore della Costituzione, dopo la legge Piccioni del 1958 e, soprattutto, dopo le leggi degli anni Settanta, le famose Breganza e « breganzina », tali passaggi intermedi nello sviluppo della carriera del magistrato sono venuti meno. Il clima culturale che diede adito al superamento di quegli steccati voleva una magistratura meno obbligata alla trafila dei concorsi, che sprigionasse in tutta la sua forza la creatività che si poteva avere nell'applicazione delle norme e fosse libera da eventuali condizionamenti di ogni genere. Nes-

sun paese del nostro continente aveva negli anni Settanta un ordinamento giudiziario che consentiva tale enorme capacità di autonomia reale, tale capacità di interscambio tra funzioni requirenti e giudicanti. Tale potere, se gestito in modo oculato, poteva effettivamente garantire alla nostra magistratura un autogoverno davvero eccezionale rispetto ad ordinamenti di altri paesi.

Tuttavia, a mio avviso, per l'evoluzione del clima politico e sociale del paese ed anche per una certa discussione intervenuta all'interno degli organi rappresentativi dell'associazione magistrati, a quell'intento di una magistratura più libera si è andata sostituendo una magistratura che in molti casi ha dato l'idea della politicizzazione. Non è un caso che autorevoli esponenti, che non fanno parte dell'odierna maggioranza di Governo, abbiano ricordato come alcune persone abbiano fatto carriera più per articoli di giornale che per la scrittura di sentenze o per pubblicazioni di carattere scientifico.

Vi è stata una sovrapposizione dei ruoli fra Associazione nazionale magistrati e Consiglio superiore della magistratura, che spesso dava l'impressione di un corporativismo; peraltro, si è anche parlato del Consiglio superiore della magistratura come di una sorta di terza Camera parlamentare del nostro sistema istituzionale.

Senza volersi soffermare su una discussione di tipo sociologico, socio-culturale e storico-politico, si è creato di fatto, nel paese, un clima di malcelata sfiducia nei confronti dell'ordine giudiziario ed è proprio su questo aspetto che interviene il disegno di legge in esame, che dopo oltre sessant'anni cerca di dare un nuovo ordinamento giudiziario al nostro paese. Per questo motivo, parlare di controriforma mi sembra sia effettivamente una caduta di stile in una polemica che non affronta la realtà, che è quella di norme vecchie, superate, che oggi vanno adeguatamente e nel modo migliore sostituite.

Vorrei ricordare quello che dicevano i giuristi illuministi del Regno di Napoli, come il famoso Tanucci, quelli che hanno voluto nel nostro ordinamento le decisioni

iuxta alligata et probata: quelli che hanno gettato le basi per un ordinamento giudiziario civile nuovo erano gli stessi che dicevano che le norme dovevano essere poche, stabili nel tempo e durature. Penso, però, che mai come nel caso dell'ordinamento giudiziario le norme siano state fin troppo durature e che ora debbano adeguarsi alla richiesta di innovazione, di maggiore indipendenza e di maggiore terzietà che proviene dal paese, dagli stessi operatori del mondo del diritto ed anche da una parte della magistratura, che giustamente molte volte non vede nel Consiglio superiore della magistratura, o in certe forme di correntismo dell'Associazione nazionale magistrati, la migliore tutela della propria indipendenza, del proprio lavoro e della propria capacità di applicazione dei codici ai casi concreti portati all'esame della giurisdizione.

Ecco dunque spiegata la necessità di nuove norme, sulle quali mi auguro vi possa essere un confronto serio, civile e sereno, senza cadere in polemiche « pre » o « post » elettorali. Mi auguro anche che si possano affrontare i vari aspetti della riforma sulla base di osservazioni e cognizioni di carattere tecnico, anziché di carattere emotivo o comunque strumentali e meramente politiche.

Si è parlato, per esempio, delle novità previste in tema di carriera, di illecito disciplinare e di verifica dell'iter professionale del magistrato. Ebbene, quello che noi stiamo esaminando è un testo profondamente innovato rispetto a quello licenziato dall'altro ramo del Parlamento. Il concorso resta unico, vi è effettivamente il limite dei cinque anni al primario esercizio di funzioni requirenti o giudicanti, con un'opzione definitiva per il futuro, ma non vi è la doppia disciplina del concorso e della modalità di accesso alla magistratura. Vi sono verifiche intermedie, che avvengono nel corso della carriera dei magistrati, ma queste, con le innovazioni introdotte, non sono verifiche di carattere meramente burocratico o sul titolo d'esame. Viene anzi dato spazio, com'era giusto, al valore e alla qualità dell'attività svolta e, a ben vedere, ove si ponga mente

a taluni emendamenti, vi è addirittura una valutazione maggiore del titolo costituito dalla valutazione positiva dell'esercizio concreto delle funzioni.

Vi è un problema di tipizzazione dell'illecito disciplinare, sul quale negli anni spesso anche l'Associazione nazionale magistrati si è soffermata. Pertanto, non si capisce perché proprio oggi, nel momento in cui si arriva ad una tipizzazione dell'illecito disciplinare — a garanzia degli stessi magistrati, che non vengono più rinviati a giudizio sulla base di norme di carattere generale e sulla presunta contestata lesione del prestigio dell'ordine giudiziario —, vi sia invece un'opposizione e vengano paventati pericoli di lesione dell'autonomia della magistratura.

Sono tutti aspetti che saranno affrontati nuovamente nel corso dell'esame dei singoli emendamenti. Ritengo comunque che, già nell'ambito della discussione sulle linee generali del provvedimento, vada sottolineato lo spirito con cui anche i parlamentari della maggioranza affrontano questa discussione, dal momento che vi è l'intento di realizzare una riforma per la giurisdizione ovvero per l'ordine giudiziario e non contro i magistrati e l'ordinamento giudiziario. Si tratta di uno stimolo che dovrebbe indurre anche gli altri componenti del Parlamento ad un confronto più sereno per creare, senza ulteriori ritardi, quel clima di verifica della possibilità di addivenire, nell'esame degli emendamenti, a soluzioni migliorative che, senza ritardare l'iter di approvazione del provvedimento, consentano però di licenziare un testo in cui sia maggiore la coesione di questo ramo del Parlamento (ciò non dovrebbe mancare in ordine ad un tema istituzionale particolarmente difficile come quello della riforma dell'ordinamento giudiziario).

Dagli anni Quaranta ad oggi le cose sono cambiate e ciò impone di intervenire sulle norme in materia disciplinare, di incompatibilità e di temporaneità degli incarichi, norme da sempre auspicate, ma mai attuate, e che ci auguriamo giungano

(ove vengano approvati alcuni emendamenti) ad una totale reversibilità delle funzioni giudiziarie.

Vorrei inoltre ricordare come molte volte siamo costretti a parlare di separazione delle funzioni; in realtà questo paese non ha bisogno di funzioni separate, ma di funzioni bene esercitate che accentuino il dinamismo professionale dei magistrati, che eliminino *in nuce* ogni possibilità di offuscamento della terzietà dei giudici e che consentano un'alternanza degli incarichi che spersonalizzi le funzioni giudiziarie.

Moltissimi casi di corruzione giudiziaria verificatisi nel nostro paese, l'aumento enorme e l'impennata dei ricorsi e degli esposti alla I commissione del Consiglio superiore della magistratura, una serie notevole di procedimenti disciplinari traggono poi quasi sempre spunto, a ben vedere, da una staticità nell'esercizio delle funzioni giudiziarie, accentuata da una malaccorta gestione dell'inamovibilità, la quale, a sua volta, è dovuta anche alla mancanza di quei concorsi e di quelle tappe che vi erano, prima delle leggi Breganza e « breganzina », nella carriera del magistrato e che imponevano allo stesso, dopo una serie di anni, di cambiare determinate funzioni.

Vorrei, a tale proposito, ricordare le circolari del Consiglio superiore della magistratura, per esempio, in materia di rapporti fra magistrati e mondo della stampa, nonché i procedimenti disciplinari che alcune volte vi sono stati in proposito; vorrei anche ricordare il motivo per cui ciò si verifica spesso in quegli uffici in cui è notevole il rapporto fra i magistrati ed alcuni esponenti del mondo della stampa. È un rapporto a volte anche incolpevole di contiguità che è dovuto proprio all'eccessiva permanenza degli incarichi direttivi e semidirettivi nelle stesse sedi giurisdizionali (lo dico perché alcuni emendamenti che ho proposto si riferiscono a tali aspetti). Secondo un giornalista, che sicuramente non ha idee simili a quelle di coloro che, con una posizione moderata, militano all'interno della Casa delle libertà, spesso il mondo giudiziario e i *mass media* si

intendono sulla meno nobile delle loro contiguità, quella di interagire sulle notizie, al fine di trarre un reciproco interesse; e non vi è dubbio che nella civiltà mediatica il rapporto tra i magistrati e i giornalisti ha assunto connotazioni e modalità che, in altri tempi e con diverso costume, avrebbero provocato inchieste, procedure disciplinari e sanzioni.

Si tratta di uno degli esempi più eclatanti concernenti la necessità di nuove norme in tema di ordinamento giudiziario, che appaghino una visione più dinamica e moderna dell'esercizio della professione del magistrato.

Non penso che questo tendere ad un maggiore dinamismo professionale, ad un accertamento periodico e serio della professionalità del magistrato sia un modo per ottenere una magistratura autoritaria, sia un modo per far venire meno quell'aspetto di democraticità della magistratura italiana che non è mai mancato nell'ordinamento giudiziario, anche nel periodo fascista, quando vi erano magistrati che sapevano essere autonomi e indipendenti nella loro solitudine, senza l'Associazione dei magistrati e il Consiglio superiore della magistratura, ma nella consapevolezza di saper svolgere bene le proprie funzioni, separate o meno che fossero.

Ebbene, ritengo improvido che si faccia richiamo ad una situazione di compressione della democraticità della nostra magistratura, di una situazione « bulgara », e che ciò avvenga da parte di esponenti di partiti che, nella loro storia, sono stati vicini ad altri sistemi di amministrazione pubblica, ad altri sistemi di oltre cortina.

A mio avviso, oggi sarebbe molto più ragionevole affrontare questo dibattito con uno spirito costruttivo attraverso il quale ognuno, sia nella maggioranza sia nell'opposizione, rivendichi a sé il proprio ruolo pensante per una riforma seria che migliori la vivibilità del magistrato all'interno dell'ordinamento giudiziario, senza sùditanze né al Consiglio superiore della magistratura né ad altri organismi associativi, che esalti la professionalità del magistrato e che, quindi, sia per la magistratura che

questo paese chiede, e non contro la stessa. Ma, soprattutto, una riforma che valorizzi la capacità della magistratura di essere ed anche di apparire più indipendente, più efficiente, più ordinata, più responsabile rispetto alla durata ragionevole del processo e alla riforma dell'articolo 111 della Costituzione, che evidenziano i principi basilari dell'ordinamento giudiziario.

È auspicabile che, nel dibattito che ci apprestiamo a svolgere, non vi sia una sovrapposizione tra i problemi di lentezza della riforma dei codici di procedura civile e di procedura penale giacché, a mio modo di vedere, si tratta di argomenti distinti. Dunque, concentriamo la nostra attenzione su questa riforma, non sprechiamo l'occasione di fornire finalmente uno sbocco ad un anelito a cui da tempo il nostro paese aspira.

A dire il vero, mi sembra strano dover affermare espressamente ciò, in quanto da decenni tutti hanno sempre richiesto un intervento in questa materia. Quindi, apparirebbe alquanto strano che, nel momento in cui si è vicini alla realizzazione di tale intervento, vi sia una sorta di alzata di scudi per evitare di incidere su tale impianto normativo.

Invito dunque i colleghi ad una cooperazione non concertativa — come ha affermato già qualcuno prima di me —, ma volta a consolidare le norme positive contenute nel disegno di legge in esame, al fine di valutare attentamente gli emendamenti proposti e lavorare insieme per assicurare a questo paese una legge delega che consenta una riforma nell'interesse della giurisdizione e della migliore efficienza, indipendenza e trasparenza della nostra magistratura nei prossimi anni.

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

VINCENZO SINISCALCHI. Signor Presidente, non vi è dubbio che, nel corso del lungo itinerario che ci ha portato oggi in quest'aula per la discussione generale del disegno di legge delega per la riforma dell'ordinamento giudiziario, il gruppo del

quale faccio parte — e, in genere, quelli del centrosinistra — non si è fatto guidare da preconcetti di carattere politico, né si è arroccato su posizioni di difesa astratta dei valori rappresentati dalla giurisdizione o delle qualità delle magistratura italiana. Fin dalla lunga discussione svoltasi al Senato — che bisognerebbe rileggere per alcuni interventi svolti da eminenti parlamentari, nonché illustri magistrati, come innanzitutto quello del notissimo presidente Elvio Fassone —, la linea guida dell'opposizione di centrosinistra nel giudicare la struttura portante del provvedimento in esame è stata ed è il richiamo al rispetto dei valori costituzionali ed alle compatibilità ordinamentali.

D'altra parte, che vi sia stata un'enorme difficoltà nella redazione di un testo finale è dimostrato dal cambiamento continuo che il provvedimento ha subito nel corso del suo lungo cammino: il testo originario del Governo è stato oggetto di modifiche introdotte dal relatore al Senato, poi definitivamente travolte in sede di esame del provvedimento in Assemblea. Tali stravolgimenti, infine, sono stati superati ulteriormente dal lavoro incessante e attento svolto in questa sede dal collega relatore. Se si esaminano i punti oggetto di tali trasformazioni, si può constatare che non vi è assolutamente accordo intorno ai principi fondamentali che dovrebbero ispirare tale riforma.

Voglio, in proposito, ricordare la discussione politica in seno alla maggioranza, che di per sé rappresenta, comunque, un valore; i dissensi palesi e anche piuttosto aspri tra le posizioni del ministro della giustizia e quelle del sottosegretario Vietti (che peraltro non è il solo a sostenerle), sottolineate da alcuni suoi interventi e dalla presentazione di talune proposte di modifica; infine, i tentativi di mediazione profusi dal relatore nell'esercizio della sua funzione.

Occorre, comunque, sottolineare un punto: la grande trasformazione delle proposte di legge di iniziativa parlamentare operata in questa continua elaborazione, proposte presentate prevalentemente da esponenti della maggioranza e orientate

prevalentemente in senso punitivo nei confronti dell'organizzazione giudiziaria e dei magistrati. La maggior parte di queste proposte di legge riguarda la contestazione degli addebiti disciplinari e delle modalità di effettuazione delle prove di valutazione della professionalità, nonché le incompatibilità con lo svolgimento di altri incarichi.

Ribadisco, tuttavia, che il senso di questa serie di proposte che si inseguono è stato completamente travolto. Ciò, peraltro, evidentemente non soddisfa ancora la maggioranza, dal momento che negli interventi precedenti si è fatto riferimento a una serie di emendamenti proposti da esponenti della stessa, e sta a dimostrare che il testo in esame non può definirsi una riforma epocale. Esso può essere definito contraddittorio, insoddisfacente per tutti e può dirsi che va oltre la ferma opposizione dei magistrati e degli avvocati, che potrebbe avere in questa Assemblea, come deve avere, un riflesso assolutamente residuale.

L'insoddisfazione nasce dall'incapacità di affrontare un problema fondamentale nella vita dell'amministrazione della giustizia. Dal momento che questa è anche un'epoca di previsioni e di costruzioni virtuali degli effetti di una riforma, che va al di là delle semplici riflessioni dialettiche e polemiche, dovremmo porre innanzi ai nostri occhi quasi la visione di ciò che è stata fino ad oggi la magistratura e di ciò che potrebbe essere, al fine di valutare se essa non peggiori a seguito dell'itinerario percorso dalla riforma in esame.

Riteniamo che il vizio fondamentale della riforma in questione sia rappresentato da una sorta di cultura della polemica e della critica, nonché da una sorta di risarcimento che alcune parti politiche della maggioranza chiedono a fronte dell'operato dei magistrati. Non si tratta della possibilità di agganciare ai valori alti di una riforma questioni che possono certamente trovare sbocco nelle valutazioni disciplinari, comportamentali, culturali e professionali dell'attività del magistrato, ma che non possono rappresentare la

radice culturale credibile di una riforma che attiene a principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale.

Infatti, se dall'ordinamento giudiziario del 1941 e dalle relative modifiche del 1970 — in particolare dalle cosiddette leggi Breganza, alle quali si fa spesso riferimento — si registra, pur nelle supplenze a volte paradossali, negli eccessi, nei difetti, nelle forme di arretramento che a volte possono esservi state nei confronti dei principi di indipendenza ed autonomia, una sostanziale tenuta della giustizia, dobbiamo chiederci se, attraverso la bizzarria di un progetto di riforma così contraddittorio, non si realizzi, per non usare il termine controriforma, un clamoroso e sconcertante passo indietro nell'organizzazione dell'ordinamento giudiziario.

Non dobbiamo « mitizzare » i principi contenuti nella Costituzione, ai quali ripetutamente il relatore e gli altri colleghi intervenuti nel corso dell'esame in Commissione hanno affermato di voler rendere omaggio. Ma vorrei ricordare un documento che accompagna questi atti, che riveste una particolare importanza perché proviene da un organismo che amiamo qualificare come una sorta di organismo tecnico nell'ambito del nostro lavoro parlamentare, il Comitato per la legislazione, il quale, essendo composto in modo paritetico, non esprime certamente le opinioni di una maggioranza o di una opposizione, bensì delle valutazioni unitarie. Ebbene, se si rilegge il parere espresso dal Comitato per la legislazione, ci si rende conto della « bocciatura » di alcune novellazioni, addirittura sul piano della struttura, che non risponderebbero ai criteri della novellazione, per cui si crea una enorme confusione nella individuazione delle norme che, attraverso tali novellazioni, dovrebbero essere riformate.

Il Comitato per la legislazione boccia, ad esempio, il disegno di legge in esame nella parte che riguarda la distinzione delle funzioni superiori da quelle di grado elevato. Lo boccia sul piano linguistico, ma anche su quello dell'interpretazione normativa. A proposito dei concorsi, non si capisce — rileva il Comitato — quale ele-

mento caratterizzi la cosiddetta valutazione dei titoli in misura non inferiore al 50 per cento. Sappiamo che il tema relativo ai concorsi è uno dei problemi centrali dell'intera riforma, che, a nostro avviso, introduce un enorme appesantimento: a fronte di un bisogno di semplificazione e di snellimento dell'attività ordinamentale, si introducono dei criteri statistici in una valutazione che dovrebbe rispondere a criteri di tipo culturale e professionale.

Vi è confusione sulle date di scadenza dei decreti legislativi e vi è un intervento forte di censura su una norma importantissima come l'articolo 7, in materia di fattispecie di illeciti disciplinari. Tutti parlano di tipizzazione degli illeciti disciplinari, ma il Comitato per la legislazione (quindi, non l'opposizione; lo dico a titolo di esemplificazione, perché in sede di esame dei singoli emendamenti potremo approfondire ulteriormente questo tema, che ha il suo cuore pulsante nel rilievo della contraddizione profonda che esiste all'interno di questa organizzazione dell'ordinamento, che non è una riforma dell'ordinamento giudiziario) chiede come si possa capire che è un illecito disciplinare l'iscrizione o la partecipazione a partiti politici, ovvero il coinvolgimento nell'attività di centri politici o affaristici (sui centri affaristici siamo, ovviamente, del tutto d'accordo; non riusciamo a capire perché il coinvolgimento in centri affaristici non debba essere affidato soltanto al magistrato penale e debba invece essere riportato nella edulcorazione della delega alle valutazioni di carattere disciplinare) che possano condizionare l'esercizio delle funzioni dei magistrati o comunque appannarne l'immagine. Un delitto di pensiero, un delitto di opinione (che rischia, forse, di non essere neanche più compreso nel nostro ordinamento, per la mobilitazione generale che intorno ai reati di opinione ormai è patrimonio comune di tutta la dottrina e di tutta l'evoluzione degli studi costituzionali) diventa un elemento di legge delega da affidare al legislatore delegato per evitare che si appanni l'immagine della magistratura, in

relazione a questa commistione tra la possibilità di pensare e la possibilità di fare delle valutazioni sociali, delle valutazioni collegate all'evoluzione dei tempi, come quelle, ad esempio, che facevano una volta i pretori in materia ambientale, quando negli anni Settanta hanno innovato profondamente la legislazione.

Ecco perché dico che il problema vero e la radice di fondo non stanno in una contrapposizione, che non avrebbe senso, ma nello spirito repressivo o, ancora meglio, nell'atteggiamento polemico che ispira la cultura di questo provvedimento.

Il Comitato per la legislazione si pone il problema del significato, per il legislatore delegato, in materia di illeciti disciplinari, del riferimento all'appannamento « anche sotto il profilo dell'apparenza ». Che cos'è questo processo alle intenzioni che deve sfociare in un processo disciplinare, non più governato soltanto dal Consiglio superiore della magistratura, ma affidato all'intervento costante dell'esecutivo? Non siamo noi che vogliamo parlare di controriforma, ma vi è qualcosa che ricorda ciò che non era scritto nemmeno nell'ordinamento del 1941 a proposito dell'indipendenza e dell'autonomia del magistrato.

Vorrei inoltre porre alcuni problemi semplici. Fin dall'inizio di questa legislatura, ormai tre anni or sono, ed anche adesso che ci stiamo avviando verso la sua conclusione, il ministro e gli esponenti della maggioranza hanno sempre affermato che il problema vero della giustizia in Italia (a parte i processi di questa o di quella latitudine nazionale, che interessano questo o quell'esponente politico) è quello della sua efficienza e della sua funzionalità. Sembra che tutti debbano sfondare una porta aperta con queste due belle parole! Chiedo al Governo, alla maggioranza e al relatore, come si possano assicurare l'efficienza e la funzionalità della giustizia se, all'articolo 2, comma 6, lettera c), viene introdotta la necessità di risultare positivi ai *test* di idoneità psico-attitudinale all'esercizio della funzione, in particolare quella di pubblico ministero o

di giudice, che deve essere scelta nel momento in cui si partecipa al concorso.

Allora, hanno ragione gli avvocati quando affermano che non era questo ciò che si chiedeva per applicare l'articolo 111 della Costituzione. Non si chiedeva questo nel momento in cui — il collega Bonito ha richiamato, in precedenza, il programma schematico di Forza Italia sulla separazione delle carriere — si parlava di separazione delle carriere: si chiedeva tale separazione all'interno di una semplificazione e distribuzione dei ruoli che fosse consona all'idea del processo giusto, all'idea dell'articolo 6 della Convenzione europea, all'interno del quadro costituzionale di indipendenza e di autonomia.

Che cos'è questo voler inseguire il magistrato soltanto quando è impreparato, per definirlo tale solo quando non ha un determinato rendimento, o addirittura nel momento in cui è bene che si attrezzi fin dal primo momento ad una idoneità specifica? Mi rivolgo all'illustre giurista che in questo momento presiede — e ne siamo onorati — questa seduta: chi deciderà e in che modo si deciderà? Da un lato, vi è l'appannamento o l'apparenza dell'appannamento: cos'è questa cultura del sospetto che ritorna, in funzione paradossalmente antigarantista, ad opera di chi si è lacerato le vesti all'interno di quest'aula per tre anni di seguito, inventando le più esasperanti ed esasperate posizioni di garantismo corporativo, non nei confronti di *lobby* professionali, ma nei confronti di imputati e di singole parti? Che cos'è questo strano linguaggio?

Il mio quesito riguardava — e svilupperemo questo dibattito da una angolazione che non vuole ripetere ciò che è stato detto dagli altri colleghi intervenuti — il problema concreto dell'efficienza e della funzionalità della giustizia.

O, invece, si fa ricorso ad una struttura barocca e complessa? Non si può pensare ai concorsi come ad un toccasana! Non si può pensare di mettere le cose a posto delineando un'interminabile filiera — come si suole dire, adoperando un brutto termine — di esami e di concorsi per titoli ed esami! In tal modo,

impediamo che si sviluppi l'unica cosa di cui sentivamo effettivamente il bisogno: il controllo dell'efficienza, della funzionalità e della produttività (a tale proposito, un cenno va fatto al primo progetto in materia produttività, noto con il nome dell'allora ministro Flick).

Signor Presidente, se tutto ciò viene posto in relazione con gli accenti appassionati e, talvolta, aspri, duri e polemici che hanno caratterizzato, oggi, il primo intervento di un esponente della maggioranza, ci rendiamo conto che il messaggio che arriva ai magistrati e, soprattutto, ai cittadini — probabilmente, non è lo stesso che vuole mandare il Governo — è di dequalificazione della funzione giurisdizionale e del correlato valore costituzionale.

I gruppi dell'Unione dei democratici cristiani e dei democratici di centro e di Alleanza nazionale avevano presentato un emendamento sul punto in questione, ma il Governo ha preso le distanze da esso e si è ricorsi alla blindatura del testo.

Erano tanti i problemi di cui potevamo parlare: revisione delle circoscrizioni giudiziarie; revisione delle incompatibilità; revisione dei carichi di lavoro e redistribuzione degli affari secondo particolari attitudini. L'incarico di relatore è stato attribuito ad un tecnico — l'ho ascoltato attentamente, sia pure a doverosa distanza —, il quale ce l'ha messa tutta, ovviamente, per rappresentarci una situazione ottimale sotto il profilo dell'adattamento dei concorsi alla progressione della carriera. Il dato di fatto è che sono state create delle autentiche gabbie!

Certo, quello della progressione automatica non era un meccanismo giusto. Nel corso di questi anni, tutti noi, avvocati e magistrati, la sinistra (e non soltanto quest'ultima), abbiamo chiesto la revisione di un ordinamento che non poteva privilegiare — ne eravamo e ne siamo convinti — la progressione automatica. Tuttavia, non l'abbiamo fatto per un atteggiamento culturale mirante a «squalificare» la magistratura perché la progressione può essere direttamente proporzionale al protagonismo. Nessuno vuole difendere il protago-

nismo, ma un modo di comunicazione deve comunque essere previsto (nel provvedimento al nostro esame è previsto il solito comunicato stampa del capo dell'ufficio), una forma di comunicazione e di interazione tra un valore costituzionale come la giustizia e l'opinione pubblica deve pur esservi, considerato che non stiamo parlando di valori che possono vivere come monadi isolate e che i primi titolari del potere di controllo sono proprio i cittadini. Invece, in quest'aula si è parlato soltanto di diritti, di particolari diritti!

Per quanto concerne l'articolo 2, uno dei cuori pulsanti del provvedimento, resta la stranezza della prescrizione dell'indicazione vincolante nella domanda. A questo punto, hanno ragione gli avvocati, i quali sostengono che ciò non ha nulla a che vedere con la separazione, ed hanno ragione i magistrati quando obiettano che l'istituzione di questa gabbia, la previsione della domanda che vincola per tutto il percorso, non produce altro che una sorta di blocco dell'attività giudiziaria. Si consideri, onorevoli colleghi, che, ai sensi di altra disposizione, ove si rendano vacanti posti di una delle due funzioni, il passaggio è, a determinate condizioni, lecito. Così stando le cose, la prescrizione in parola serve soltanto a complicare; infatti, la commissione di concorso è unica e non è diversificata in relazione alle specializzazioni requirente e giudicante.

Per quanto riguarda i concorsi con scansione quinquennale, non si sa a che punto cominci la suggestione del concorso per titoli ed esami. Rispettiamo molto i concorsi universitari e quelli per titoli ed esami, ma francamente ci sembra molto più importante l'esame della produttività rispetto a quello della bravura astrattamente tecnica. Cessato il problema delle elaborazioni creative, si porta avanti una singolare forma di elaborazione non creativa, l'elaborazione di un compito magari svolto attraverso il compiacente aiuto di cattedre universitarie. Dov'è, dunque, la funzionalità? A cosa è sottratto il tempo per svolgere tutte queste attività di ricerca (se sono veramente tali), di alta qualifica-

zione valutata attraverso il concorso inteso come mito, come prova suprema nei confronti di chi il concorso dovrebbe svolgerlo quotidianamente attraverso il controllo sul campo della propria attività?

Onorevoli colleghi, se svolgessimo una ricerca per verificare se in tutti questi anni siano state effettuate bocciature sotto il profilo del valore o della professionalità della magistratura italiana, non credo che tale ricerca registrerebbe vertici ed impennate particolari.

In merito alla verticalizzazione, francamente non ne trovo traccia in alcun ordinamento giudiziario in Europa (non parliamo poi degli Stati Uniti). Il parere vincolante del ministro della giustizia (altro che « concerto », espressione riscoperta negli ultimi tempi! Ne sappiamo qualche cosa con riferimento alla procura della Repubblica di Napoli, paralizzata da un mancato concerto nei confronti del magistrato indicato all'unanimità a ricoprire quell'incarico) è previsto per tutti gli incarichi direttivi. Vi è un'ingerenza: apparentemente consiglio giudiziario del distretto, apparentemente interpello dell'avvocatura, apparentemente interpello delle categorie professionali e delle associazioni di magistrati, sostanzialmente verticalizzazione finale, questa suggestione della verticalizzazione che passa attraverso un riscoperto potere discrezionale nei confronti dell'azione penale da parte del procuratore capo e soltanto del procuratore capo.

Si è parlato tanto della natura eccessivamente specialistica dei cosiddetti *pool*, dei cosiddetti organismi composti da più persone delle varie procure; in questo caso, si inventa una serie di verticalizzazioni che passano attraverso il potere assoluto senza consultazione con i componenti dell'ufficio del procuratore capo. Come potremmo accettare una decisione del genere rispetto alla permanenza del principio dell'obbligatorietà dell'azione penale? Si tratta della suggestione del « managerialismo » che rispunta in quella nuova figura che può risolvere i problemi della finanziaria, perché è una figura tecnica assolutamente nuova in una finanziaria che non dà niente alla giustizia,

ricca solamente di consulenti del ministero: ora dovrà essere ricca per carriere nuove, per il direttore tecnico, per questa nuova figura. Dopo aver complicato le cose attraverso i concorsi e i contro concorsi per titoli e soprattutto per esami, con un appesantimento ed un barocchismo degno di miglior causa, si scopre una figura manageriale.

Ma non è una figura manageriale che incide sull'esercizio della giurisdizione — e meno male! Ci mancherebbe che incidesse sull'esercizio della giurisdizione! —; incide sull'organizzazione degli uffici, sicché, da un lato, il magistrato deve pensare ai suoi concorsi e a dimenticare il lavoro sul campo, dall'altro, nell'organizzazione del proprio ufficio e degli uffici, dove si incontrano avvocati, magistrati, parti, in un processo civile che langue, in un processo penale che dura tempi mitologici — come tutti sappiamo —, a dispetto dell'articolo 111 (che noi abbiamo voluto riformare), abbiamo l'introduzione di questo superesperto tecnico alle dirette dipendenze, al solito, del Ministero della giustizia. Ciò non solo nei grandi tribunali — Roma, Milano, Napoli, Palermo —, ma per l'organizzazione tecnica e per la gestione dei servizi di tutte le funzioni delle corti di appello del territorio nazionale.

PRESIDENTE. Onorevole, la prego di concludere.

VINCENZO SINISCALCHI. Allora, se noi aggiungiamo queste cose a quanto abbiamo già accennato — e concludo, Presidente — relativamente all'articolo 5, che in materia di riorganizzazione dell'ufficio del pubblico ministero consacra definitivamente la verticalizzazione di tale ufficio, con la programmazione verticale dell'azione penale, noi siamo convinti — e il paese deve saperlo — che qui si è fatto un enorme salto indietro. Qui non si fa la riforma dell'organizzazione della giustizia, ma, come in una condanna dantesca, si volta il capo all'indietro e si torna irreversibilmente in una situazione di caos, che danneggia soprattutto la ventilata funzionalità da cui si è partiti.

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

SERGIO COLA. Signor Presidente, ho ascoltato particolarmente l'intervento dell'onorevole Siniscalchi e quello dell'onorevole Bonito e ho verificato una virulenza nell'attacco a questa riforma, molte volte irrazionale, insensata, preconcepita, nel vero senso della parola. Devo dire che una tematica così fatta non può essere affrontata in questo modo, né da parte dell'opposizione né da parte della maggioranza (anche l'intervento dell'onorevole Pepe è stato particolarmente virulento). Io vorrei dire che in questo campo, se veramente affrontassimo l'intera questione con spirito obiettivo e nell'interesse supremo della giustizia, bisognerebbe essere un poco più moderati. Leggendo il resoconto sommario ho ritrovato questa moderazione in un uomo dell'opposizione autorevole. Intendo riferirmi all'onorevole Pisapia, il quale (come risulta dal resoconto sommario) ha affermato che l'interesse del paese, della giustizia può essere raggiunto solamente se si adotta da parte di tutti un atteggiamento meno radicale e più propenso a trovare soluzioni di equilibrio tra tesi e proposte diverse. L'onorevole Pisapia (sulla cui competenza nessuno può obiettare niente) sostiene, in particolare, che l'opposizione — mi pare proprio di sentire in questo momento una critica all'onorevole Siniscalchi e all'onorevole Bonito da parte dell'onorevole Pisapia —, invece di contestare *ab imis* il provvedimento, dovrebbe riconoscere che in esso vi sono anche disposizioni ragionevoli, opportune e assolutamente necessarie.

Mi pare che questa sia una presa d'atto ed una coraggiosa presa di posizione di un uomo dell'opposizione, il quale si è lasciato questa volta guidare dalla moderazione, in vista dell'obiettivo che si vuole raggiungere, che è chiaramente quello di un miglioramento della giustizia in Italia, soprattutto a livello ordinamentale. Signor Presidente, se in questo momento avessi interlocutori dell'opposizione — non ce n'è più nessuno di fronte a me — chiederei loro se effettivamente, negli ultimi dieci,

quindici, venti anni, sia stata avvertita l'esigenza di por mano alla riforma dell'ordinamento giudiziario, visto che questa voce è salita quasi in modo uniforme dall'opinione pubblica ed è passata anche attraverso un referendum in una determinata maniera.

Vorrei chiedere, in particolar modo a coloro che adesso non mi ascoltano e che esercitano o hanno esercitato l'attività professionale di avvocato penalista (ma non solo), se abbiano mai avvertito l'esigenza di modificare un po' il vigente ordinamento giudiziario, soprattutto in relazione alla promiscuità di esercizio delle funzioni giurisdizionali.

Vorrei chiedere loro, infatti, se è vero o no che, negli ultimi 15 anni — mi rivolgo anche a lei, Presidente Biondi, che esercita l'attività di avvocato penalista —, vi sia stata una sorta di omologazione, veramente censurabile sotto tutti i punti di vista, da parte del GIP, che dovrebbe essere giudice terzo, e qualche volta anche da parte dello stesso tribunale a fronte di richieste del pubblico ministero, al punto che — e si tratta di un fatto più che noto — numerose ordinanze di custodia cautelare riprendono pedissequamente (a livello di fotocopia) le richieste avanzate dal PM.

Dovrò forse ricordare episodi scandalosi nel vero senso della parola, come quando, ad esempio, qualche GIP del tribunale meneghino, a fronte di una richiesta di arresto, rimandò gli atti al pubblico ministero, specificando che, se voleva arrestare la persona in questione, doveva riformulare la richiesta, poiché risultava errata? Dovrò forse ricordare i numerosi episodi inquietanti che hanno evidenziato tale problema?

Vorrei evidenziare, inoltre, questa sorta di « quasi solidarietà » espressa dalla sinistra all'avvocatura penale. La sinistra, a mio avviso, persegue obiettivi completamente diversi, ed addirittura contrapposti, a quelli dell'avvocatura, che auspica una separazione delle carriere, come ha proclamato in più occasioni; la sinistra, invece, vuole solamente la conservazione dell'attuale stato di cose! Non voglio assolutamente essere cattivo e in malafede

nell'interpretazione, ma non peccerei nel pensare che la conservazione serve ed è servita politicamente alla sinistra!

Allora, se ci spogliassimo da queste esigenze di carattere politico e affrontassimo il cuore del problema, dovremmo giungere alla condivisibile considerazione che vi è la necessità di porre mente alla riforma dell'ordinamento giudiziario. Come è possibile intervenire? Attraverso la separazione delle carriere? Essa avrebbe costituito una soluzione ideale, ma avrebbe spostato troppo i pubblici ministeri verso l'Esecutivo ed avrebbe reso, come ha acutamente osservato l'onorevole relatore, troppo autonoma, indipendente e pericolosa la loro attività, anche per la possibilità di essere sottoposti, in seguito, al Governo. Avremmo allora dovuto mantenere lo stato di cose esistente, offrendo la possibilità, anche teorica — pur se alcune modifiche avrebbero sventato tale conseguenza —, che chi avesse seguito lo stesso filone d'indagine come giudice requirente potesse seguirlo come magistrato giudicante, vale a dire come giudice terzo?

Mi sembra, signor Presidente, che l'esigenza avvertita da tutti fosse quella di rafforzare la terzietà del giudice. Come si poteva farlo, se non attraverso l'intelligentissima soluzione prospettata dal relatore, onorevole Palma, che ha trovato la nostra adesione? Certo, avremmo voluto un magistrato giudice collegiale per tre anni, ma sarebbe stato impossibile, perché avremmo bloccato la giustizia; abbiamo allora limitato il periodo di tirocinio a due anni, ma prevedendo almeno nove mesi di attività nell'ambito di un collegio giudicante. Abbiamo previsto, inoltre, un'ulteriore possibilità di verificare le proprie tendenze professionali a distanza di tre anni, operando una scelta irreversibile dopo cinque anni complessivi.

Tutto ciò, allora, assicura o non assicura il rispetto di esigenze ormai incontrovertibili? Questo punto è condiviso dalla stessa Associazione nazionale magistrati. In proposito, vorrei ricordare che chi non ha seguito i lavori svolti in Commissione giustizia non sa che abbiamo