

RESOCONTO

SOMMARIO E STENOGRAFICO

476.

SEDUTA DI LUNEDÌ 14 GIUGNO 2004

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **ALFREDO BIONDI**

INDICE

<i>RESOCONTO SOMMARIO</i>	III-VI
<i>RESOCONTO STENOGRAFICO</i>	1-69

	PAG.		PAG.
Missioni	1	(<i>Discussione sulle linee generali – A.C. 4636-bis</i>)	4
Petizioni (Annunzio)	1	Presidente	4, 18
In morte del deputato Gianfranco Cozzi ...	3	Bonito Francesco (DS-U)	12
Presidente	3	Cola Sergio (AN)	31
Disegno di legge: Riforma dell'ordinamento giudiziario (<i>Approvato dal Senato</i>) (A.C. 4636-bis) ed abbinata (A.C. 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) (Discussione)	3	Fanfani Giuseppe (MARGH-U)	8
		Mantini Pierluigi (MARGH-U)	18
		Oricchio Antonio (FI)	22
		Palma Nitto Francesco (FI), <i>Relatore</i>	4
		Pepe Mario (FI)	10
		Siniscalchi Vincenzo (DS-U)	26
		Ventucci Cosimo, <i>Sottosegretario per i rapporti con il Parlamento</i>	8

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Forza Italia: FI; Democratici di Sinistra-L'Ulivo: DS-U; Alleanza Nazionale: AN; Margherita, DL-L'Ulivo: MARGH-U; Unione dei democratici cristiani e dei democratici di centro: UDC; Lega Nord Federazione Padana: LNFP; Rifondazione comunista: RC; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com.it; Misto-socialisti democratici italiani: Misto-SDI; Misto-Verdi-L'Ulivo: Misto-Verdi-U; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.linguist.; Misto-Liberal-democratici, Repubblicani, Nuovo PSI: Misto-LdRN.PSI; Misto-Alleanza Popolare-UDEUR: Misto-AP-UDEUR.

	PAG.		PAG.
<i>(Repliche del relatore e del Governo – A.C. 4636-bis)</i>	35	<i>(Repliche dei relatori e del Governo – A.C. 4568 ed abbinata)</i>	45
Presidente	35	Presidente	45
Palma Nitto Francesco (FI), <i>Relatore</i>	35	Gamba Pierfrancesco Emilio Romano (AN), <i>Relatore per la X Commissione</i>	45
Ventucci Cosimo, <i>Sottosegretario per i rapporti con il Parlamento</i>	35	Patria Renzo (FI), <i>Relatore per la VI Commissione</i>	45
Proposte di legge: Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta su cause e responsabilità di casi di dissesto finanziario di imprese industriali (A.C. 4568-4589-4640-4651) (Discussione del testo unificato)	35	Ventucci Cosimo, <i>Sottosegretario per i rapporti con il Parlamento</i>	45
<i>(Discussione sulle linee generali – A.C. 4568 ed abbinata)</i>	36	Ordine del giorno della seduta di domani .	45
Presidente	36	Considerazioni integrative della relazione del deputato Nitto Francesco Palma (A.C. 4636-bis)	46
Benvenuto Giorgio (DS-U)	41	Testo integrale dell'intervento del deputato Pierluigi Mantini in sede di discussione sulle linee generali (A.C. 4636-bis)	53
Gamba Pierfrancesco Emilio Romano (AN), <i>Relatore per la X Commissione</i>	38		
Patria Renzo (FI), <i>Relatore per la VI Commissione</i>	36		
Perrotta Aldo (FI)	44		

N. B. I documenti esaminati nel corso della seduta e le comunicazioni all'Assemblea non lette in aula sono pubblicati nell'*Allegato A*.
 Gli atti di controllo e di indirizzo presentati e le risposte scritte alle interrogazioni sono pubblicati nell'*Allegato B*.

RESOCONTO SOMMARIO

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
ALFREDO BIONDI

La seduta comincia alle 16,05.

La Camera approva il processo verbale della seduta del 24 maggio 2004.

Missioni.

PRESIDENTE comunica che i deputati complessivamente in missione sono trentasette.

Annunzio di petizioni.

ANTONIO MAZZOCCHI, *Segretario*, dà lettura del sunto delle petizioni pervenute alla Presidenza (*vedi resoconto stenografico pag. 1*).

In morte del deputato Gianfranco Cozzi.

PRESIDENTE rinnova, anche a nome dell'Assemblea, le espressioni della partecipazione al dolore dei familiari del deputato Gianfranco Cozzi, scomparso l'8 giugno scorso.

Discussione del disegno di legge S. 1296: Riforma dell'ordinamento giudiziario (approvato dal Senato) (4636-bis ed abbinate).

PRESIDENTE avverte che lo schema recante la ripartizione dei tempi per il

dibattito è riprodotto in calce al calendario dei lavori dell'Assemblea.

Dichiara aperta la discussione sulle linee generali, della quale è stato chiesto l'ampliamento.

NITTO FRANCESCO PALMA, *Relatore*, osserva che il disegno di legge in discussione, che giudica corretto, equilibrato e rispettoso dell'autonomia della magistratura, conferisce al Governo una delega legislativa per la definizione di una riforma complessiva dell'ordinamento giudiziario, con l'obiettivo di modificare, tra l'altro, la disciplina relativa all'accesso in magistratura, nonché alla progressione economica ed alle funzioni dei magistrati. Giudicate peraltro infondate le perplessità manifestate in merito alla distinzione delle predette funzioni, anche alla luce di pronunzie della Corte costituzionale intervenute in materia, ricorda, in particolare, che l'articolo 5 del disegno di legge prevede un necessario riordino degli uffici del pubblico ministero; rileva infine che talune modifiche apportate al testo nel corso dell'iter in Commissione recepiscono legittime istanze prospettate dall'Associazione nazionale dei magistrati.

COSIMO VENTUCCI, *Sottosegretario di Stato per i rapporti con il Parlamento*, avverte che il Governo si riserva di intervenire nel prosieguo del dibattito.

GIUSEPPE FANFANI, nel ricordare di aver sollecitato, prima dello stralcio dell'articolo 12 del disegno di legge n. 4636, una pausa di riflessione necessaria a modificare opportunamente il testo in esame,

osserva che la riforma in esso proposta appare ispirata da una chiara ostilità nei confronti della magistratura. Sottolinea, in particolare, che la disciplina dell'accesso alla carriera giudiziaria e il sistema della separazione delle funzioni perseguono l'intento di esercitare un controllo politico sui principi della giurisdizione, sull'organizzazione interna e sul sistema sanzionatorio dell'ordine giudiziario, manifestando un orientamento contrario al provvedimento, qualora fosse approvato senza modifiche.

MARIO PEPE, sottolineato l'attuale degrado delle istituzioni giudiziarie, reso evidente dal recente sciopero della magistratura, ricorda di aver presentato emendamenti volti a conferire maggiore efficienza al sistema giudiziario che, nel suo insieme, ha perso la fiducia dei cittadini. Osservato altresì che la configurazione attuale dell'ordinamento giudiziario ha attribuito un potere incontrollato al Consiglio superiore della magistratura, auspica l'approvazione del disegno di legge in discussione.

FRANCESCO BONITO, pur sottolineando la necessità di riformare l'ordinamento giudiziario, ritiene tuttavia che il disegno di legge in discussione persegua inopinatamente finalità punitive nei confronti della magistratura, delineando un sistema — giudicato di stampo burocratico — che rappresenta un arretramento rispetto a quello attualmente vigente; nell'invitare altresì la Presidenza a fissare tempi congrui per l'eventuale presentazione di subemendamenti riferiti agli emendamenti del Governo, ribadisce la contrarietà del gruppo dei democratici di sinistra-L'Ulivo ad un provvedimento che ritiene rappresenti la massima espressione della negativa politica giudiziaria dell'Esecutivo.

PRESIDENTE, osservato che gli emendamenti del Governo sono stati presentati nei tempi prescritti, ricorda che, ai sensi dell'articolo 86, comma 4, del regolamento, eventuali subemendamenti ad essi riferiti potranno essere presentati fino a un'ora prima della seduta nella quale saranno discussi gli articoli cui si riferiscono.

PIERLUIGI MANTINI, lamentata preliminarmente la sostanziale blindatura del testo del disegno di legge in discussione, volto a garantire al Governo maggiori poteri di controllo sull'operato della magistratura, manifesta un orientamento contrario, in particolare, alle procedure concorsuali previste per l'accesso alla carriera giudiziaria, che delineano un sistema improntato alla separazione delle funzioni requirente e giudicante che ritiene in contrasto con principi costituzionalmente sanciti. Espresse forti perplessità, in particolare, sul sistema della formazione professionale, preannunzia la presentazione di ragionevoli proposte emendative che, ove recepite, potrebbero significativamente migliorare il testo del disegno di legge in discussione.

ANTONIO ORICCHIO, nel ritenere ormai improcrastinabile una riforma dell'ordinamento giudiziario che consolidi l'autonomia e l'indipendenza della magistratura, auspica si possa instaurare un sereno e proficuo confronto sul disegno di legge in discussione, al fine di definire un testo che, anche con l'eventuale recepimento di ragionevoli proposte emendative, consenta di migliorare il sistema giudiziario italiano attraverso la valorizzazione della professionalità dei magistrati.

VINCENZO SINISCALCHI, sottolineata la necessità di garantire il rispetto dei principi costituzionali ed ordinamentali relativi all'organizzazione della magistratura, rileva il carattere punitivo di talune disposizioni del disegno di legge in discussione; ricordati, inoltre, i rilievi formulati dal Comitato per la legislazione sul testo del provvedimento, ritiene che non si debbano privilegiare i criteri di progressione automatica delle carriere. Esprime infine un orientamento contrario, in particolare, all'assetto verticistico dell'ufficio del pubblico ministero configurato dall'articolo 5 del disegno di legge.

SERGIO COLA, rilevata l'opportunità di affrontare il tema della riforma dell'ordinamento giudiziario con atteggiamento improntato a maggiore equilibrio e paca-

tezza, manifesta condivisione per l'ipotesi prospettata dal relatore al fine di rafforzare la terzietà dell'organo giudicante; osservato, altresì, che le norme proposte per disciplinare l'ufficio del pubblico ministero recepiscono suggerimenti formulati, tra l'altro, da rappresentanti dell'Associazione nazionale magistrati, auspica l'approvazione del disegno di legge in discussione, nel testo della Commissione, che ritiene garantisca la piena autonomia della magistratura da eventuali ingerenze, in particolare, di autorità politiche.

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione sulle linee generali e prende atto che il relatore rinuncia alla replica.

COSIMO VENTUCCI, *Sottosegretario di Stato per i rapporti con il Parlamento*, rivolto un ringraziamento a coloro che sono intervenuti nella discussione, avverte che il Governo si riserva di intervenire nel prosieguo del dibattito.

PRESIDENTE rinvia il seguito del dibattito ad altra seduta.

Discussione del testo unificato delle proposte di legge: Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta su cause e responsabilità di casi di dissesto finanziario di imprese industriali (4568 ed abbinata).

PRESIDENTE avverte che lo schema recante la ripartizione dei tempi per la discussione sulle linee generali è riprodotto in calce al calendario dei lavori dell'Assemblea.

Dichiara aperta la discussione sulle linee generali, della quale è stato chiesto l'ampliamento.

RENZO PATRIA, *Relatore per la VI Commissione*, osserva che il testo unificato in discussione è stato opportunamente modificato nel corso dell'*iter* in Commissione al fine di scongiurare il rischio di eventuali interferenze con le indagini avviate dalla magistratura, prevedendo una

più puntuale delimitazione dei compiti e delle finalità della Commissione d'inchiesta di cui si propone l'istituzione. Evidenziata altresì la dimensione internazionale del fenomeno del dissesto finanziario di imprese industriali, auspica che le conclusioni alle quali perverrà la Commissione d'inchiesta non appaiano in contrasto con le disposizioni legislative che il Parlamento si accinge ad approvare per scongiurare il dissesto finanziario di gruppi industriali.

PIERFRANCESCO EMILIO ROMANO GAMBA, *Relatore per la X Commissione*, nell'associarsi alle considerazioni svolte dal relatore per la VI Commissione, richiama gli aspetti salienti del testo unificato in discussione, che prevede l'istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta composta da dieci deputati e dieci senatori che dovrà concludere i propri lavori entro nove mesi dal suo insediamento; auspica quindi che l'*iter* in Assemblea contribuisca alla definizione di un testo ampiamente condiviso.

PRESIDENTE prende atto che il rappresentante del Governo si riserva di intervenire nel prosieguo del dibattito.

GIORGIO BENVENUTO, manifestato un orientamento non pregiudizialmente contrario all'istituzione della Commissione parlamentare d'inchiesta prevista dal testo unificato in discussione, preannuncia la presentazione di talune proposte emendative. Sottolinea inoltre la necessità di verificare cause e responsabilità della vicenda relativa alle gravi perdite subite da circa 450 mila piccoli risparmiatori italiani titolari di *bond* argentini, ritenendo necessaria, al riguardo, una tempestiva iniziativa del Governo.

ALDO PERROTTA, rilevato che l'istituzione della Commissione d'inchiesta prevista dal testo unificato in discussione è volta essenzialmente ad accertare i motivi che hanno determinato l'inefficienza dei controlli da parte degli organi di amministrazione delle imprese industriali, sottolinea la necessità di approfondire

l'esame dei rapporti tra banche ed imprese, individuando altresì eventuali responsabilità dei soggetti titolari di funzioni di vigilanza.

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione sulle linee generali e prende atto che i relatori ed il rappresentante del Governo rinunziano alla replica.

Rinvia pertanto il seguito del dibattito ad altra seduta.

**Ordine del giorno
della seduta di domani.**

PRESIDENTE comunica l'ordine del giorno della seduta di domani:

Martedì 15 giugno 2004, alle 10.

(Vedi resoconto stenografico pag. 45).

La seduta termina alle 20.

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 interlocazione 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-

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 bocchia, ad esempio, il disegno di legge in esame nella parte che riguarda la distinzione delle funzioni superiori da quelle di grado elevato. Lo bocchia 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

dato la stura a decine di audizioni informali di tutti gli addetti ai lavori, ed abbiamo ascoltato addirittura due volte la stessa Associazione nazionale dei magistrati, l'organismo unitario dell'avvocatura e l'Unione camere penali italiane, proprio perché eravamo aperti ad ogni tipo di soluzione! Come si può sostenere che questo provvedimento, licenziato dal Senato in un modo, sia stato poi seguito con l'intenzione di blindarlo, quando — onorevole Nitto Palma — abbiamo accolto una serie infinita di rilievi che provenivano dall'ANM? Ad esempio, la legge Breganza, che volevamo eliminare — perché non si può avere una progressione di carriera solo per anzianità — l'abbiamo modificata, rispetto al Senato, in maniera conforme ai *desiderata* dell'ANM. Infatti, abbiamo fatto sì che il concorso serio rimanesse solo per i giudici di legittimità e per gli incarichi direttivi. Vi è, pertanto, una progressione di carriera automatica, ancorché con ritardo di cinque anni, secondo il grado e, poi, un esame più leggero per il passaggio al grado di appello da parte del magistrato di primo grado.

Pertanto, riteniamo di aver dato seguito a richieste che ci sono state prospettate dall'ANM. Abbiamo anche dato seguito — non vedo come si possa criticare sul punto — ad un emendamento da noi formulato e che ci è stato proposto dall'organismo unitario dell'avvocatura, concernente l'istituzione del *manager*. Si è detto che si sono volute sottrarre alcune funzioni al magistrato. Non è vero: si è voluto rendere il magistrato ancora più applicato, soprattutto chi ricopre l'incarico direttivo, facendo sì che la funzione altissima che ricopre sia concentrata esclusivamente sulla giurisdizione e non su fatti secondari. Il *manager* ha tale tipo di funzione: scaricare il procuratore della Repubblica, il presidente del tribunale o chi ricopre un incarico direttivo da funzioni che non gli competono nella maniera più assoluta.

Potrei inoltre leggervi le valutazioni lusinghiere di Giuliano Pisapia. Abbiamo riformato il consiglio giudiziario, ampliandone le funzioni, per sgravare il CSM da lavoro troppo oneroso. Abbiamo prospet-

tato l'inizio — non mi sembra che di ciò si sia parlato — della scuola di formazione professionale, che dovrebbe essere indipendente, nel vero senso della parola.

Ho sentito, in questa sede, parlare anche dell'ufficio del pubblico ministero. Ne ho sentito parlare in termini di censura, abbastanza accentuata. Abbiamo esaminato, in proposito, una questione di pregiudizialità, nel corso della quale sono anche intervenuto, a nome della Casa delle libertà. Anche su tale aspetto, abbiamo accolto i suggerimenti sia dell'ANM sia dell'avvocatura ed abbiamo riformato un punto essenziale, relevantissimo, operando in maniera tale da non temere alcun tipo di contraccollo. È vero che il procuratore capo esercita l'azione penale in modo esclusivo, ma è anche vero che abbiamo creato contrappesi enormi. Abbiamo creato la figura del procuratore aggiunto vicario, che non è scelto dal procuratore della Repubblica; egli è vicario perché ha un incarico semidirettivo autonomo, con il sigillo del Consiglio superiore della magistratura. Abbiamo dato la possibilità di altri aggiunti.

Vi è, inoltre, un aspetto ancora più importante, sul quale non riesco a capire le polemiche, perché molte volte si parla ma non si approfondiscono le tematiche, mentre gli emendamenti presentati su questo punto specifico sono stati estremamente qualificanti. Rispetto al Senato, abbiamo anche inserito criteri obiettivi nell'ambito dell'esercizio dell'attività del pubblico ministero, in sede di indagini preliminari ed anche oltre, ed abbiamo affermato che solo se tali criteri obiettivi dovessero essere violati, vi sarebbe la revoca della delega, con invio al CSM, non solo per controllare l'operato del sostituto, ma anche quello del procuratore e verificare se la revoca della delega abbia come motivazione effettivamente la violazione dei criteri obiettivi, oppure sia stata operata *ad libitum* o, ancora, per una forma di reazione personale dal procuratore.

Abbiamo previsto — come si fa a non sottolinearlo? — che, in materia di libertà personale, il sostituto, prima di avanzare richiesta di custodia cautelare, debba ri-

ferire al capo, non per una forma di gerarchizzazione ma di equilibrio e di estrema garanzia, prima di dare corso ad una richiesta di custodia cautelare personale. Mi sembra che ciò sia di un'importanza senza precedenti.

Si dice che il nostro è un provvedimento che gerarchizza al massimo.

Tutto ciò non per una forma di gerarchizzazione bensì, al contrario, per una forma di equilibrio, per una forma di estrema garanzia ed attenzione prima di dar corso ad una richiesta di custodia cautelare personale. Mi sembra che ciò rivesta un'importanza senza precedenti. E, nonostante ciò, si dice che il nostro provvedimento attua una gerarchizzazione ai massimi livelli!

In verità, tutte queste disposizioni, onorevole Nitto Palma, trovano un consenso. Lei è stato un bravissimo, capacissimo e notissimo procuratore della Repubblica e, certamente, avrà avuto la possibilità di parlare in privato con la maggior parte dei componenti dell'Associazione nazionale magistrati e del Consiglio superiore della magistratura. Ebbene, lei avrà registrato per lo meno l'80 per cento dei consensi sul complesso della riforma, salvo naturalmente su alcuni punti quale, ad esempio, la separazione delle funzioni, così come l'abbiamo concertata (e non completamente).

Allora, non dobbiamo assolutamente essere ipocriti. Mi chiedo come si possa affermare che sbagliamo quando affermiamo che l'ufficio stampa deve essere nelle mani del procuratore capo e che non si deve dare più la stura a forme di protagonismo che molte volte cozzano con la libertà del cittadino. Infatti, proprio le forme di protagonismo determinano alcune iniziative che servono a scalare il potere sia a livello di ordinamento giudiziario sia a livello esterno.

Potrei soffermarmi anche su un altro aspetto, ossia sulla materia disciplinare. Si dice che la tipizzazione non è assolutamente congrua e non risolve i problemi. Tuttavia, noi abbiamo proceduto alla tipizzazione in modo serio e dettagliato: basta dare uno sguardo alle fattispecie

astratte che abbiamo previsto. Si tratta di un altro aspetto molto importante che deve essere affrontato per «spoliticizzare». Il punto è questo: la difesa della conservazione da parte della sinistra è la difesa della politica nell'ambito dell'ordine giudiziario. E la politica nell'ambito dell'ordine giudiziario confligge in maniera chiarissima con la *ratio* e la filosofia di questo potere, che deve essere indipendente nel vero senso della parola e non deve avere alcun tipo di legame. A mio modo di vedere, attraverso la tipizzazione, abbiamo dato veramente un contributo eccezionale. A tal proposito, l'onorevole Nitto Palma ha ben formulato un emendamento che ha trovato il consenso da parte di tutti. Io avevo presentato una proposta di legge per l'abrogazione dell'articolo 2 della legge sulle guarentigie, perché ritenevo e ritengo che molte volte l'incompatibilità ambientale sia il frutto di un provvedimento che non è obiettivo; talvolta, è la conseguenza di un regolamento di conti interno, tant'è che giustamente l'onorevole Nitto Palma l'ha inserita come pena accessoria ad una fattispecie di rilevanza disciplinare, salvo l'incolpevolezza se vi sono situazioni di carattere oggettivo che determinano l'incompatibilità con un determinato ambiente (ad esempio, rapporti di parentela, consanguineità o affinità). Mi sembra che questa sia una questione completamente diversa da quella che abbiamo rappresentato.

Questo testo, in seconda lettura dinanzi alla Camera, ha subito modifiche consistenti, che non sono assolutamente il frutto della volontà della maggioranza, bensì dei vari contributi che sono stati offerti.

Sotto il profilo di carattere tecnico, non posso che complimentarmi con l'onorevole Nitto Palma, che forse ha rappresentato tipicamente l'esigenza di stare al di sopra delle parti, di non essere radicali nella proposizione delle proprie opinioni o delle proprie proposte, agendo veramente nell'interesse superiore della giustizia.

Non so se questo provvedimento sarà approvato in via definitiva nel testo che licenzierà la Camera, nel senso che al

Senato non saranno apportate ulteriori modifiche. Potrebbe anche essere possibile e ciò non sarebbe assolutamente scandaloso. Infatti, un provvedimento del genere — checché se ne dica da parte dell'opposizione — deve essere realizzato con grande attenzione e, soprattutto, avendo in mente l'esigenza superiore della giustizia.

Siamo, a mio avviso, sulla buona strada; forse al Senato vi saranno ulteriori sussulti, proposte e tentativi da parte di una sparuta ala della magistratura o anche dell'avvocatura di rivedere questa posizione.

Vorrei soltanto aggiungere in conclusione del mio intervento che ormai, a distanza di tanto tempo, dopo tante chiacchiere, il centrodestra ha affrontato questa problematica in modo deciso e fermo.

Questo provvedimento, una volta licenziato dalla Camera dei deputati, e qualunque cosa possa accadere presso il Senato, troverà sicuramente in questa legislatura la sua approvazione definitiva.

Probabilmente avremo compiuto un passo in avanti decisivo, non soltanto affinché l'Italia possa dirsi degna della civiltà giuridica, della quale si è sempre ritenuta — qualche volta in modo sedicente — custode, ma anche degna di porsi allo stesso livello degli altri paesi europei nei quali problematiche e conflittualità del genere non sono assolutamente presenti, forse perché si tratta di democrazie maggiormente consolidate rispetto alla nostra almeno sotto questo profilo, a meno che l'interpretazione di questa conflittualità non voglia essere connessa al nostro spirito meridionale e mediterraneo portato alla polemica. Ripeto: si ha la certezza che, così come emendata nel corso delle laboriose sedute della Commissione giustizia, la riforma dell'ordinamento giudiziario possa trovare l'approvazione di questo Parlamento in modo da costituire un segnale molto importante affinché si volti pagina in tema di giustizia.

PRESIDENTE. Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

**(Repliche del relatore e del Governo
— A.C. 4636-bis)**

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il relatore, onorevole Palma.

NITTO FRANCESCO PALMA, *Relatore*. Signor Presidente, rinuncio alla replica.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

COSIMO VENTUCCI, *Sottosegretario di Stato per i rapporti con il Parlamento*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, vorrei brevemente ringraziare per l'apprezzata chiarezza del relatore e per gli altrettanto interessanti e pacati interventi degli onorevoli colleghi, compresi quelli dell'opposizione, al di là degli accenni ad una presunta normativa schizofrenica nel campo della giustizia o ad accostamenti a norme tipiche di regimi autoritari.

Di fatto, l'argomento inerisce ad una di quelle riforme strutturali inserite nel programma di Governo che, dopo ampia discussione in sede di Commissione di merito, giunge alla deliberazione dell'Assemblea. Pertanto, data l'importanza della delega sulla riforma dell'ordinamento giudiziario, il Governo, ed il ministro di giustizia, che oggi mi ha chiesto di rappresentarlo, interverrà nel corso nelle prossime sedute dedicate all'argomento.

PRESIDENTE. Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

Discussione del testo unificato delle proposte di legge di iniziativa dei deputati Capuano; Perrotta; Giudice ed altri; Cè ed altri: Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta su cause e responsabilità di casi di dissesto finanziario di imprese industriali. (4568-4589-4640-4651-A) (ore 19,05).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del testo unificato delle proposte di legge di iniziativa dei deputati Capuano; Perrotta; Giudice ed altri; Cè ed

altri: Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta su cause e responsabilità di casi di dissesto finanziario di imprese industriali.

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

**(Discussione sulle linee generali
— A.C. 4568 ed abbinata)**

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.

Avverto, altresì, che le Commissioni VI (Finanze) e X (Attività produttive) si intendono autorizzate a riferire oralmente.

Il relatore per la VI Commissione, onorevole Patria, ha facoltà di svolgere la relazione.

RENZO PATRIA, *Relatore per la VI Commissione*. Signor Presidente, signor rappresentante del Governo, onorevoli colleghi, siamo oggi chiamati ad un compito non facile: il testo unificato delle proposte di legge al nostro esame prevede l'istituzione della Commissione di inchiesta su cause e responsabilità di casi di dissesto finanziario di imprese industriali.

La discussione in sede di Commissioni riunite VI e X ha in parte corretto il tiro rispetto alle proposte iniziali Capuano n. 4568, Perrotta n. 4589, Giudice n. 4640 e Cè n. 4651, nelle quali si parlava dei casi Parmalat e Cirio. Si tratta di una modifica giusta ed importante a giudizio dei relatori: consente, infatti, di allargare il nostro orizzonte e, al tempo stesso, di chiarire meglio il nostro futuro lavoro rispetto alle attività di altri organi dello Stato.

È, infatti, evidente che, se ci fossimo fermati solo sui casi Parmalat e Cirio, il rischio di interferenza con le indagini

della magistratura sarebbe notevolmente cresciuto. Tale rischio va evitato per scongiurare una sovrapposizione di ruoli che non accelererebbe l'accertamento della verità processuale, ma si tradurrebbe in una concorrenza impropria a tutto svantaggio del Parlamento che non ha né le risorse né gli strumenti tecnici per vincere una simile battaglia.

Tale impostazione metodologica trova conforto nel parere espresso dalla II Commissione. In esso non solo si esclude ogni ipotesi di conflittualità, ma si ritiene — cito testualmente — inopportuna la trasmissione alla magistratura dei risultati dell'inchiesta poiché attribuirebbe impropriamente alla Commissione di inchiesta un ruolo ausiliario a quello giurisdizionale e, comunque, paragiudiziario. Si tratta di un rilievo importante perché esplicita la perplessità avanzata dalla I Commissione. Nel relativo parere, infatti, si segnalava l'esigenza di chiarire cosa si intenda con la locuzione « risultati del suo operato » specificando, in particolare, se si intenda far riferimento a documenti diversi dalla relazione finale che la Commissione deve presentare al Parlamento, nonché di specificare quale organo nell'ambito della magistratura ordinaria sia destinatario della suddetta trasmissione.

Non voglio avanzare in questa fase proposte di soluzione ai rilievi formulati dalle due Commissioni. Credo, tuttavia, che nel corso della nostra discussione essi dovranno essere attentamente valutati. Lo sviluppo di tale impostazione porta comunque a definire meglio i compiti e le finalità della Commissione di inchiesta, che nei suoi lavori dovrà tenere conto innanzitutto dell'ampia discussione sviluppata sugli stessi argomenti. Mi riferisco, in particolare, sia ai risultati dell'indagine conoscitiva delle due Commissioni riunite, sia all'esame tuttora in corso del provvedimento sul risparmio. Quel lungo lavoro di scavo, analisi e proposte non va dimenticato, ma deve costituire il retroterra conoscitivo su cui fare decollare i successivi approfondimenti. Non si tratta solo di non rinunciare ad economie procedurali rilevanti, ma di tenere conto di una vo-

lontà del Parlamento, che comunque si è espresso, e pertanto rappresenta un giacimento di conoscenze che non può essere trascurato.

L'importanza dei risultati conoscitivi finora raggiunti in sede parlamentare ci permette di impostare correttamente il problema dei futuri sviluppi del nostro lavoro. Una prima considerazione da svolgere è che ci troviamo di fronte ad un problema complesso. I casi Cirio e Parmalat non sono anomalie italiane, ma la variante nazionale di un problema che ha una dimensione mondiale. Nel triennio 2001-2003 tutti i paesi occidentali sono stati colpiti da *crack*: Enron è stato il capostipite, ma subito dopo erano venuti Worldcom e Global Crossing, solo per rimanere negli Stati Uniti. Dalle sponde dell'Atlantico, passando per l'Argentina — solo per i 450 mila risparmiatori italiani vi è stato un *default* di 14 miliardi di euro — il contagio si era esteso all'Europa: 33 i fallimenti accertati, di cui la metà nella sola Inghilterra ed un quarto in Olanda.

Questi dati dimostrano quanto sia complesso il fenomeno da affrontare, marcando al tempo stesso una differenza con i lavori della magistratura italiana. In questo secondo caso, si tratta principalmente di accertare responsabilità personali, da perseguire civilmente e penalmente. Nel nostro caso, occorre invece cogliere i nessi più profondi e prospettare le necessarie soluzioni. Si tratta di soluzioni inevitabilmente più complesse, perché richiederanno un intervento sui meccanismi della regolazione, al fine di evitare che possano ripetersi casi analoghi, in un futuro più o meno immediato; il che, peraltro, apre il fronte di una seconda contraddizione perché, come ho detto, il Parlamento è già impegnato in questo compito. Dovremmo, quindi, far sì che le conclusioni a cui perverrà la Commissione d'inchiesta non contraddicano gli altri risultati parlamentari: ciò per una questione di buonsenso, ancor prima che di carattere istituzionale. Se si verificasse una divaricazione fra quanto la Commissione sarà in grado di accertare e le nuove disposizioni normative che il Parlamento

si appresta a varare, ne deriverebbe una schizofrenia assolutamente incomprensibile per la pubblica opinione, nonché la dimostrazione di un suo cattivo funzionamento. Sarà pertanto necessaria una grande attenzione.

Non si tratta di subordinare l'attività di un organo bicamerale alle risultanze delle due Assemblee, bensì di ricercare i necessari raccordi, affinché lavori che mantengono la loro autonomia garantiscano il rispetto del principio della non contraddizione. Nella ricerca delle soluzioni più idonee, che al tempo stesso devono affrontare i problemi specifici posti dal testo unificato delle proposte di legge, per inserirli in un contesto più ampio, è necessario non dimenticare il profondo intreccio che già si è dimostrato esistere fra i fatti contingenti e quelli di più vasta portata. Non c'è dubbio, infatti, che dietro i comportamenti dolosi dei casi Parmalat e Cirio vi sia una forte caduta del senso etico negli affari. Tuttavia, è anche evidente che quegli stessi episodi avrebbero avuto una portata più limitata in un diverso contesto macroeconomico. La dimensione internazionale del fenomeno, al quale ho accennato, dimostra che, senza il contesto fornito dalle grandi trasformazioni dell'economia internazionale, i fenomeni di malcostume lamentati avrebbero avuto un impatto meno devastante.

Occorre pertanto non perdere di vista queste trasformazioni per dare risposte convincenti anche a quanto è avvenuto in Italia. Vorrei dire subito che in una prospettiva di medio termine ogni pessimismo deve essere mitigato. Quei fenomeni sono anche conseguenza di una congiuntura per molti versi irripetibile: gli attentati dell'11 settembre, incidendo profondamente su un ciclo economico già orientato negativamente, hanno prodotto quella che storici ed economisti definiscono ormai la crisi più grave di questo dopoguerra. Per contrastarne gli impulsi distruttivi, le banche centrali di tutti i paesi occidentali hanno dilatato oltre misura la liquidità interna, che si è riversata sui mercati internazionali. La prima conseguenza di queste manovre congiunte, che trovano il loro epi-

centro negli Stati Uniti e nel Giappone, è stato uno calo drammatico dei saggi di interesse, che sono oggi, in termini reali, pressoché pari allo zero: un fatto che non si era mai verificato in oltre trent'anni di storia monetaria. L'eccesso di liquidità ha prodotto una forte concorrenza tra gli intermediari creditizi. La maggior offerta di moneta ha determinato sia una forte attenuazione del merito del credito, sia la ricerca di nuovi strumenti finanziari in grado di dare vita a nuove modalità di finanziamento. Si è così dilatato il mercato dei derivati, così come quello dell'intermediazione non bancaria, a seguito dell'emissione di obbligazioni al pubblico e di *bond*.

Nello stesso tempo, si è avuta una reazione contraria da parte dei risparmiatori, i quali, nella ricerca di rendimenti reali per il proprio risparmio, hanno aumentato la loro propensione al rischio. Si tratta di un fenomeno che ha avuto al tempo stesso sia una base razionale, sia una spinta sollecitata in qualche modo dallo stesso sistema finanziario, alla ricerca di maggiori utili nel campo della semplice intermediazione. In questo clima, sono maturati gli episodi peggiori. Si è assistito così a semplici operatori che hanno mal consigliato i propri clienti, offrendo loro titoli non rispondenti alle attese di sicurezza — che questi ultimi riponevano nelle proprie aspettative —, per realizzare utili sia per proprio conto, sia per conto dell'istituto che rappresentavano.

Si è assistito, altresì, a fenomeni di vero e proprio raggio, con alcuni istituti di credito attivamente impegnati a scaricare sulla propria clientela le conseguenze perverse della loro azione. Tecniche per la verità non nuove nella tradizione della speculazione di borsa, dove il cosiddetto « parco buoi » è stato sempre la vittima sacrificale delle operazioni più avventurose, ma che, per la prima volta, specie nei casi della Cirio e della Parmalat, sono sbarcate sul mercato del risparmio, anche se — occorre ribadirlo — quello colpito è stato un risparmio particolare. Mi riferisco cioè alle risorse investite per ottenere un

rendimento maggiore, nell'errata ed ingenua presunzione che un simile intervento non comportasse una maggiore dose di rischio.

Si spiega così la larga diffusione sia dei *bond* argentini sia dei titoli Cirio e Parmalat, ma si spiega anche la sottovalutazione indotta dei rischi che queste operazioni comportavano. I mille episodi che hanno accompagnato questa specie di febbre speculativa sono molteplici e significativi e dimostrano che quando si è di fronte ad una bolla speculativa indotta dall'eccesso di liquidità diventa difficile per tutti contenere il fenomeno entro un margine di ragionevolezza (è quanto è accaduto in Italia).

Dico ciò non per minimizzare le responsabilità personali e di gruppo che la Commissione dovrà comunque accertare, ma per dimostrare lo stretto legame che intercorre tra una situazione patologica di carattere più generale ed i singoli casi specifici. La risposta americana alla crisi dell'euro dimostra che è questa la strada giusta da perseguire.

Passando ad esaminare brevemente il contenuto del testo, segnaliamo, in primo luogo, la scelta di non focalizzare l'attività della Commissione su vicende specifiche che sono, come già ricordato in precedenza, ancora soggette all'indagine della magistratura, ma di consentire alla Commissione di inchiesta di estendere il proprio campo di attività a tutte le crisi finanziarie che abbiano investito le imprese industriali, in modo da valutare in profondità, e al tempo stesso su larga scala, gli elementi di criticità e di debolezza di cui soffre il sistema economico finanziario nazionale e, conseguentemente, contribuire a correggerlo.

Signor Presidente, concludo, ricordando che questa relazione è stata stesa di concerto con il collega Gamba, relatore per la X Commissione.

PRESIDENTE. Il relatore per la X Commissione, onorevole Gamba, ha facoltà di svolgere la relazione.

PIERFRANCESCO EMILIO ROMANO
GAMBA, *Relatore per la X Commissione.*

Signor Presidente, vorrei associarmi alle parole espresse dall'onorevole Patria, relatore per la VI Commissione (come egli ha sottolineato, è stato svolto un lavoro congiunto).

Sull'istituzione di una Commissione d'inchiesta — è inutile negarlo — sono state sollevate alcune perplessità, anche nell'ambito del fronte ampio che, comunque, ha assentito sul provvedimento in esame. Si è cercato non solo di coniugare le diverse esigenze, pur sostanzialmente comuni, che emergevano dalle diverse proposte di legge presentate, ma anche di elaborare un testo che, come l'onorevole Patria ha ricordato, non inficasse o comunque non interferisse sul lavoro di altri organi istituzionali, come quelli della magistratura, che, come noto, stanno svolgendo l'attività loro propria, nell'ambito delle questioni che ricordava il relatore della VI Commissione.

Per tale motivo, all'articolo 1 è stato determinato l'ambito di attività della Commissione, mentre gli altri contengono disposizioni molto simili a quelle che hanno già interessato molte Commissioni come quella in oggetto.

Anticipo soltanto che viene proposta l'istituzione di una Commissione bicamerale composta da dieci deputati e da dieci senatori, con l'evidente possibilità di avvalersi delle stesse facoltà che sono concesse all'autorità giudiziaria, nell'esercizio dei propri poteri investigativi.

L'ambito di attività della Commissione è stato determinato in termini esaustivi e dettagliati, comprendendovi le presunte responsabilità relative al mancato esercizio dei poteri di controllo e di vigilanza sull'eccessiva crescita dell'espansione finanziaria di quelle imprese che poi sono state individuate come destinatarie, in particolare, dell'attività di indagine della Commissione.

L'ambito di responsabilità della Commissione riguarda anche: i motivi dell'inefficienza che ha contraddistinto i controlli o i mancati controlli degli organi di amministrazione e di quelli specificamente di controllo sia interni sia esterni; i rapporti con il sistema finanziario, in particolare

per quanto concerne le banche che abbiano collocato questi strumenti finanziari emessi dalle imprese e che vantino nei confronti delle stesse ingenti crediti; il rispetto da parte degli intermediari della disciplina delle emissioni, del collocamento, della negoziazione dei titoli emessi dalle medesime imprese e le dimensioni delle risorse finanziarie delle imprese industriali eventualmente distratte; l'eventuale responsabilità di soggetti chiamati a svolgere funzioni di vigilanza, nonché l'eventuale coinvolgimento nelle scelte aziendali che abbiano concorso a questi dissesti finanziari.

Nella prospettiva di consentire alla Commissione gli approfondimenti necessari e considerando l'elevata tecnicità degli argomenti che saranno trattati, con la conseguente necessità di un approfondimento più specifico, nell'ambito delle Commissioni si è discussa la questione relativa alla durata della Commissione di inchiesta e, a seguito dell'approvazione di un emendamento della Lega nord, è stato individuato il termine di nove mesi. Dunque, la conclusione dei lavori potrebbe coincidere con l'arco temporale della legislatura.

Nella medesima ottica si è ritenuto di evitare una composizione pletorica e, quindi, il numero dei componenti — che ho già indicato — è stato individuato come quello più opportuno e, nello stesso tempo, dotato delle necessarie caratteristiche di snellezza per consentire lo svolgimento di lavori celeri. Su tale aspetto occorre segnalare che la I Commissione, nel proprio parere, ha evidenziato l'opportunità di garantire la partecipazione alla Commissione di ogni gruppo presente in almeno un ramo del Parlamento. Dunque, le Commissioni hanno ritenuto di poter soddisfare tale esigenza attraverso la discussione in Assemblea, affidandola quindi alle scelte che potranno essere assunte dai Presidenti dei due rami del Parlamento.

Le Commissioni, su richiesta del gruppo della Lega Nord, che è stato il principale sostenitore di questa accelerazione dei lavori anche per la presentazione del testo in aula, hanno del resto ritenuto

di rinviare all'Assemblea anche la decisione di questioni relative ad altre osservazioni contenute nel parere sia della I Commissione sia della II Commissione, che riguardano soprattutto la regolazione dei rapporti con l'autorità giudiziaria e in materia di regime del segreto, anche se a mio avviso le soluzioni inserite nel testo appaiono già sufficienti in tal senso.

Comunque, è evidente che tali aspetti assumono un rilievo cruciale per garantire la non sovrapposizione tra l'attività dell'autorità giudiziaria e quella parlamentare; diversamente, non solo risulterebbe danneggiata l'attività giudiziaria, ma anche la stessa autorevolezza del ruolo della Commissione.

Quindi, in questa duplice prospettiva, il testo prevede che la Commissione possa acquisire copia di atti e documenti relativi a procedimenti e inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organismi inquirenti, anche se coperti da segreto, garantendo contestualmente il mantenimento del medesimo regime di segretezza. A tale riguardo, all'articolo 3, comma 2, potrebbe essere peraltro utile precisare — come è stato suggerito dalla I Commissione — i casi e i limiti nei quali l'autorità possa opporre alla Commissione il rifiuto all'acquisizione degli atti coperti da segreto istruttorio, ai sensi dell'articolo 329 del codice di procedura penale.

Appare inoltre opportuno tenere presenti i rilievi espressi dalle Commissioni affari costituzionali e giustizia circa la previsione dell'articolo 2, comma 6, secondo il quale al termine dei lavori la Commissione dovrebbe trasmettere i suoi risultati alla magistratura ordinaria. Tale definizione appare troppo indeterminata e sarebbe, quindi, più opportuno che le attribuzioni della Commissione fossero chiarite meglio in ambito pre-giudiziario.

Per quanto attiene al regime del segreto sui fatti oggetto dell'inchiesta, il testo prevede, conformemente ad altri provvedimenti analoghi, la non opponibilità alla Commissione del segreto di ufficio, di quello professionale e di quello bancario,

stabilendo invece che possa essere opposto il segreto tra difensore e parte processuale nell'ambito del mandato.

La Commissione può, altresì, stabilire quali atti e documenti non debbano essere divulgati, mentre sono comunque coperti dal segreto gli atti e i documenti attinenti a procedure giudiziarie, fino al termine delle indagini preliminari. A questo riguardo, occorre ricordare l'osservazione espressa dalla Commissione giustizia, che suggerisce di estendere al regime di segretezza degli atti relativi a procedimenti nella fase delle indagini preliminari anche le assunzioni testimoniali effettuate dalla Commissione.

In conclusione, si deve sottolineare come l'esame attento e approfondito, svolto in particolare con l'impegno del relatore Patria e delle Commissioni, abbia consentito di elaborare un testo che rappresenta sicuramente una buona base per la discussione in Assemblea, da domani chiamata ad approfondire ulteriormente tali temi e a sciogliere gli eventuali dubbi residui. Il sottoscritto e l'onorevole Patria ritengono che il superamento di tali eventuali nodi possa avvenire in un quadro di sostanziale condivisione, come per la verità già avvenuto durante il dibattito nelle Commissioni. Esprimiamo quindi l'auspicio che tale condivisione possa effettivamente realizzarsi, tenendo in considerazione innanzitutto la finalità principale di approfondire questioni che, oltre a riguardare aspetti specifici che hanno coinvolto imprese economiche di rilevanza nazionale, debbono anche costituire un viatico per licenziare ulteriori provvedimenti come quello descritto sotto la dizione, generica ma essenziale, di tutela del risparmio dei consumatori.

Proprio per questo motivo erano state espresse perplessità sui tempi di istituzione della Commissione, dal momento che — come è a tutti noto — è stata già svolta un'attività più generica di indagine da parte della Commissioni congiunte finanze e attività produttive, sia del Senato che della Camera, nel momento di maggior clamore dei fatti. Allo stesso tempo è però anche noto a tutti che il Parlamento sta

lavorando alacremenente su un provvedimento difficile, articolato e complesso di disciplina e tutela del risparmio dei consumatori — atteso peraltro da tutti gli italiani — che forse dovrebbe trovare, se non un esame contestuale al presente testo unificato delle proposte di legge relativo all'istituzione della Commissione d'inchiesta, almeno utili indicazioni dall'attività della Commissione stessa.

PRESIDENTE. Prendo atto che il rappresentante del Governo si riserva di intervenire nel prosieguo del dibattito.

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

GIORGIO BENVENUTO. Signor Presidente, il testo in discussione, illustrato dagli onorevoli Patria e Gamba, ha un effettivo fondamento perché tiene conto di quanto successo nel nostro paese in merito alla tutela dei risparmiatori.

Negli ultimi due anni ci siamo trovati di fronte ad un attacco ai risparmiatori, dove tutte le regole, le indicazioni e le disposizioni a tutela del risparmio sono risultate inutili rispetto a quanto poi verificatosi.

Come ricordavano gli onorevoli Patria e Gamba, ciò è avvenuto anche in altri paesi, ma in tali casi gli interventi delle istituzioni e delle autorità politiche sono stati più rapidi. Abbiamo condotto due indagini conoscitive, l'una da parte della Commissione finanze, l'altra da parte delle Commissioni finanze e attività produttive della Camera e del Senato, e abbiamo indicato concordemente soluzioni e proposte omogenee. Accanto a tale lavoro, che testimonia l'attenzione del Parlamento alla tutela dei risparmiatori, sono state adottate ulteriori iniziative, la più rilevante delle quali è relativa alla discussione in atto sul testo unificato delle proposte di legge in materia di tutela e valorizzazione del risparmio e di individuazione di regole comuni. Anche in tal caso, è stato compiuto un lavoro proficuo, ma non si procede speditamente.

L'auspicio comune, non soltanto dell'opposizione, è che si possa riprendere, dopo la parentesi elettorale, tale lavoro, e

che si possa giungere all'approvazione, dapprima alla Camera e successivamente al Senato, di una sostanziale riforma della disciplina delle autorità di controllo, in modo da determinare le condizioni per valutare ciò che non ha funzionato per quanto riguarda la *corporate governance* nonché il funzionamento della borsa e le responsabilità degli investitori e dei promotori e di individuare rapidamente soluzioni che diano risposta ai problemi dei risparmiatori.

Dunque, si sta procedendo troppo lentamente (lo ricordo perché nei confronti del Parlamento c'è notevole attenzione da parte del paese e, soprattutto, da parte dei risparmiatori). Qualcosa dunque non ha funzionato. Ricordo che, nonostante le proposte dell'opposizione, non abbiamo dato attuazione con la legge comunitaria entro il 2003, come pure era possibile, alla normativa prevista dalle disposizioni comunitarie sugli abusi di mercato, così come non si procede risolutamente per quanto concerne la possibilità per le associazioni dei consumatori, e non solo, di ricorrere alla *class action*. Il provvedimento all'esame della Commissione giustizia è importante, ma non prevede interventi specifici per quanto concerne, ad esempio, il risparmio: esso, infatti, si riferisce essenzialmente alla questione dei contratti di somministrazione.

In questo contesto di carattere generale, nel quale vi sono aspetti positivi ma si procede lentamente, si è collocata l'iniziativa di diversi colleghi, in particolare della Lega Nord, che hanno evidenziato la necessità di costituire una Commissione di inchiesta al fine di verificare ciò che è avvenuto.

Do atto ai due relatori di aver affrontato il problema con molta attenzione e di aver predisposto un testo che adesso viene sottoposto all'esame dell'Assemblea, lasciando alla discussione in questa sede la soluzione dei problemi che sono stati sollevati dalle altre Commissioni, in particolare dalla Commissione affari costituzionali.

Voglio ricordare che, su tale questione, si sono registrate alcune difficoltà all'in-

terno della maggioranza. Questo non è un provvedimento *bipartisan*, come si usa dire, in quanto non è stato concordato, non è stato discusso assieme all'opposizione. Noi non abbiamo un atteggiamento pregiudizialmente, contrario all'istituzione di una Commissione di inchiesta. Certamente, ci rendiamo conto che le osservazioni formulate, in particolare quelle dell'onorevole Patria, hanno un loro fondamento, soprattutto per quanto riguarda i tempi di esame del provvedimento in discussione e di quello in materia di risparmio, nonché con riferimento alle indagini della magistratura attualmente in corso, soprattutto in relazione ai casi Parmalat, Cirio e Giacomelli.

È quindi giusto che si proceda con attenzione, contemperando le aspettative e le esigenze che provengono dal mondo dei risparmiatori — ma anche dal sistema economico del nostro paese — con i tempi relativi alle indagini della magistratura. Bisognerà lavorare con cautela, per evitare che i compiti, le funzioni e le iniziative della Commissione di inchiesta proposta si sovrappongano a quelle della magistratura inquirente.

Tutto ciò premesso, l'atteggiamento dell'opposizione è costruttivo nei confronti delle iniziative che verranno adottate dalla maggioranza e non è pregiudiziale rispetto alla richiesta che i colleghi della Lega hanno posto con particolare forza. Noi pensiamo che, se l'esame del provvedimento andrà avanti e si riuscirà a definire una soluzione, un itinerario che tenga conto di questi rischi di sovrapposizione, si debba cogliere l'occasione — questo è il senso di un emendamento che abbiamo presentato — per un allargamento dell'inchiesta parlamentare anche ad altri profili. Un aspetto particolare riguarda il sistema delle imprese; quindi, si è fatto uno sforzo per dare un'indicazione che non sia specificamente rivolta alle vicende Cirio e Parmalat.

Ma vi è un'altra situazione grave nel nostro paese, che richiede l'istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta, richiamata anche l'onorevole Patria nella sua relazione. Mi riferisco al pro-

blema dei 450 mila piccoli e medi risparmiatori italiani che sono stati coinvolti dal *default* sui *bond* argentini. Si tratta di una situazione particolarmente grave e scabrosa.

È una questione particolarmente delicata, sulla quale la Commissione finanze è già intervenuta in più di una occasione e che si sta trascinando dal 2001 ad oggi. Ci troviamo di fronte ad una perdita che ha riguardato 450 mila piccoli risparmiatori, i quali, dai dati che abbiamo acquisito attraverso una serie di indagini, hanno perso 14 miliardi di euro, pari a 28 mila miliardi di lire.

Sulla questione dei *bond* argentini l'Italia rappresenta l'unico caso, a livello internazionale, in cui coloro che hanno perso sono stati i risparmiatori, mentre il sistema delle banche ha perso solo 73 milioni di euro. Dunque, sono stati collocati *bond* argentini quasi esclusivamente presso i piccoli risparmiatori: se si fosse trattato di titoli per cui valesse la pena investire, essi sarebbero rimasti nel patrimonio delle banche, mentre vi è rimasto solo un pulviscolo di *bond* argentini.

Vorrei ricordare ancora, a questo riguardo, che sulle gestioni individuali di banche e di fondi l'incidenza di investimenti in *bond* argentini, secondo quanto riferito dalla Consob, è al di sotto dello 0,01 per cento: siamo quindi di fronte ad un caso clamoroso. È vero che la Consob ha ricevuto forti sollecitazioni: sono state infatti presentate molte denunce su ciò che è avvenuto. La Consob ha avviato un'indagine e ci ha informato che erano state date indicazioni, in particolare per quanto riguarda i *bond* argentini emessi il 21 ottobre 1999 con scadenza 2002, nel senso che quei *bond* erano adatti unicamente ad investitori speculativi in condizioni di valutare e sostenere rischi speciali. Ci troviamo, dunque, di fronte a qualcosa che non ha funzionato.

È vero che l'Associazione bancaria italiana ha riferito che è stata nominata una *task force* argentina, al cui vertice vi è un ex dirigente della Banca di Roma, il dottor Stock, che ha svolto anche un importante lavoro di raccolta di deleghe al fine di

poter rappresentare questi risparmiatori. È tuttavia vero che, alla luce delle indicazioni che abbiamo potuto raccogliere dai singoli risparmiatori, dalle associazioni dei consumatori e dalla Consob, qualcosa non ha funzionato. La Commissione d'inchiesta in questione, una volta allargati i propri compiti anche ai *bond* argentini, potrebbe verificare che cosa è avvenuto e perché 450 mila risparmiatori sono diventati creditori di 28 mila miliardi di lire. Si tratta di una cifra enorme, molto superiore alle perdite subite dai piccoli risparmiatori a causa dei crac Cirio e Parmalat!

In ordine alla vicenda dei *bond* argentini, abbiamo presentato alcune proposte di legge che sono già all'esame della Commissione finanze. Riproponiamo con forza la questione, in questo momento, non soltanto perché riteniamo che si debba accertare cosa non ha funzionato, ma anche perché riteniamo necessario spingere il Governo ad adottare una più forte iniziativa di carattere diplomatico, volta a tutelare i nostri risparmiatori.

Proprio in questi giorni, il Fondo monetario internazionale dovrà deliberare la terza *tranche* del prestito all'Argentina. Orbene, poiché in tale organismo internazionale siede anche un rappresentante del Governo italiano, è fondamentale che vi sia un'iniziativa politica forte dell'Italia in tale sede: la richiede il negoziatore, il dottor Stock, e la richiedono anche i risparmiatori.

Dopo avere formulato, nel corso della riunione del Fondo monetario tenutasi a Dubai, una prima proposta nella quale si era detto disponibile a restituire solo il 25 per cento dei *bond* sottoscritti dai risparmiatori italiani, senza interessi, il Governo argentino ha modificato la sua posizione e, qualche settimana fa, si è dichiarato disponibile a pagare gli interessi dal momento dell'insolvenza (vale a dire dall'inizio del 2001) al 30 giugno di quest'anno. Con questa nuova proposta, la perdita dei risparmiatori italiani non sarebbe più del 92 per cento, ma raggiungerebbe pur sempre il consistente ammontare del 58 per cento del capitale investito.

Il Governo argentino ha indicato tre possibili soluzioni: la prima è quella della conversione dei *bond* con obbligazioni di pari valore nominale, ma con scadenza molto lunga (35 anni) e con tassi d'interesse molto bassi; la seconda opzione prevede una scadenza dei titoli trentennale, una decurtazione del capitale e cedole leggermente più alte; la terza soluzione è destinata ai creditori argentini e prevede la conversione alla pari con titoli emessi in *pesos*. Non sono stati chiariti i dettagli relativi alla cedola aggiuntiva nel caso in cui la crescita del PIL in Argentina superasse il 3 per cento.

Signor Presidente, perché ho voluto parlare della questione? Perché molti colleghi, componenti della Commissione finanze, sono letteralmente bombardati dalle richieste dei risparmiatori: è passato il 2001, è passato il 2002, è passato il 2003 e, a metà del 2004, essi non hanno avuto praticamente risposte, né hanno potuto contare su un'iniziativa del Governo forte ed autorevole; fino a questo momento, si sono dovuti accontentare di indicazioni generiche di disponibilità.

Non si può pensare che questi 450 mila risparmiatori aspettino! Molti sono ricorsi alle vie legali, avviando cause nei confronti di banche che hanno collocato i *bond* senza rispettare la normativa per il collocamento ai privati (e sappiamo come sia complesso ricorrere alle vie legali quando si tratta di chiamare in causa uno Stato estero). Già decine di pronunce della magistratura danno ragione ad alcuni risparmiatori. Ci troviamo, dunque, in una situazione molto complessa che richiede un'iniziativa più tempestiva da parte del Governo.

È giusto impegnarsi affinché il provvedimento in esame approdi a determinati risultati dopo il grande lavoro svolto in comune. È giusto procedere quanto prima all'attuazione della direttiva comunitaria sugli abusi di mercato, il che deve avvenire entro il 12 ottobre. È giusto rivedere, in sede di Commissione giustizia o in occasione dell'esame del testo unico in materia finanziaria, le norme sulla *class action*, affinché si eviti l'esplosione di una vera e

propria alluvione dal punto di vista legislativo. Tuttavia, è altrettanto giusto che la Commissione parlamentare di inchiesta, oltre ad occuparsi del problema strettamente italiano relativo al rapporto tra industrie e banche, svolga un esame approfondito su ciò che è avvenuto con riferimento ai *bond* argentini. Troppe cose non hanno funzionato. Troppe famiglie, troppi risparmiatori sono stati colpiti. Gran parte di queste famiglie si trova in Lombardia, Piemonte e Veneto; si tratta spesso di pensionati che hanno perso tutti i loro risparmi.

Non vorrei generalizzare, ma in molti casi non è stato trasparente il comportamento di alcune banche. Credo che il Parlamento abbia la responsabilità di prestare grande attenzione a questo problema, non solo a parole, e di tenere un comportamento politico ed etico. Il Parlamento, dunque, deve valutare ciò che non ha funzionato, capire di chi sono le responsabilità e, a chi è stato truffato, ai risparmiatori italiani, fornire tempestivamente risposte in termini di giustizia, di equità e di legalità!

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

ALDO PERROTTA. Signor Presidente, sarò rapido.

PRESIDENTE. Questo è un suo dono di natura!

ALDO PERROTTA. Ho chiesto di parlare perché sono il presentatore di una delle proposte di legge confluite nel testo unificato in esame.

Vorrei solo mettere in evidenza tre aspetti. Il primo è che la Commissione d'inchiesta ha il compito di accertare le cause che hanno determinato il dissesto finanziario delle imprese in questione. Ciò è avvenuto per alcuni motivi. In primo luogo — e spero che questo elemento venga considerato nel provvedimento con cui si tenterà di porre rimedio a tali situazioni —, i motivi che hanno determinato l'inefficienza dei controlli (di cui si parla alla

lettera *b*) dell'articolo 1) risiedono generalmente in una impostazione sbagliata delle norme, che permettono ai proprietari delle aziende di nominare i revisori dei conti, le società di revisione e il collegio dei sindaci. Ciò fa sì che il controllore dovrebbe controllare il controllato, dal quale è pagato. Questo è uno dei motivi per cui tali episodi ci sono, ci sono stati, e, se non cambieremo questa norma, ci saranno ancora.

Un altro aspetto che dobbiamo valutare attiene ai rapporti tra le imprese industriali e le banche. Le banche dovrebbero essere controllate dalla Banca d'Italia, la quale, in Italia, che è l'unico paese al mondo in cui le banche hanno il controllo azionario della Banca d'Italia, si trova nelle condizioni di cui ho detto prima, cioè dovrebbe controllare i suoi proprietari. Questo è un altro punto che dobbiamo rivedere, ai fini di un nuovo ordinamento giuridico della Banca d'Italia.

Il terzo aspetto riguarda l'eventuale responsabilità dei soggetti istituzionalmente chiamati a svolgere funzioni di vigilanza. Nelle vicende della Cirio e della Parmalat non è emerso un dato importante. È stata messa sotto accusa la Consob, ma abbiamo tutti dimenticato che nel 1999 venne approvata la legge Draghi (che credo fosse uno dei funzionari più alti in grado dell'allora ministro Visco) che, se ricordo bene, sottraeva di fatto alla Consob il controllo su queste società, controllo che è stato ultimamente ripristinato con un disegno di legge del Governo. Bisogna però ricordare che ciò è accaduto perché si è sottratto a chi doveva controllare il potere di esercitare il controllo.

Vorrei formulare un'ultima osservazione sui *bond*, signor Presidente. Convegno con il collega Benvenuto che, nell'ambito dei lavori della Commissione d'inchiesta, dobbiamo affrontare anche tale argomento, poiché vi è un dato importante. Vorrei ricordare, infatti, che numerose banche hanno venduto *bond* argentini ai risparmiatori prelevandoli dai loro portafogli; in altri termini, hanno alienato i titoli che esse rifiutavano: se questa non è malafede, poco ci manca!

Credo che la Commissione di inchiesta in oggetto dovrà servire, in primo luogo, per cercare di evitare che in futuro si verificano casi simili. Ho usato il verbo « cercare » perché potremmo anche individuare tutte le soluzioni, ma riuscirà difficile scoprire come, nell'alta finanza, sia possibile ingannare la gente: non si tratta di sfiducia personale nei confronti dell'alta finanza, bensì di una constatazione di fatto.

In secondo luogo, dobbiamo istituire la suddetta Commissione perché dobbiamo rendere giustizia a coloro che si sono ritrovati in cattive condizioni a causa dei *crack* già menzionati. Non so se riusciremo a rendere loro giustizia, ma auspico che la Commissione di inchiesta su cause e responsabilità di casi di dissesto finanziario di imprese industriali possa perlomeno individuare la verità.

PRESIDENTE. Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

**(Repliche dei relatori e del Governo
— A.C. 4568 ed abbinate)**

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il relatore per la VI Commissione, onorevole Patria.

RENZO PATRIA, *Relatore per la VI Commissione*. Signor Presidente, rinuncio alla replica.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il relatore per la X Commissione, onorevole Gamba.

PIERFRANCESCO EMILIO ROMANO GAMBA, *Relatore per la X Commissione*. Signor Presidente, rinuncio alla replica.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

COSIMO VENTUCCI, *Sottosegretario di Stato per i rapporti con il Parlamento*. Signor Presidente, rinuncio anch'io alla replica.

PRESIDENTE. Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

**Ordine del giorno
della seduta di domani.**

PRESIDENTE. Comunico l'ordine del giorno della seduta di domani.

Martedì 15 giugno 2004, alle 10:

1. — Svolgimento di un'interpellanza e di interrogazioni.

(ore 15)

2. — *Discussione di un documento in materia di insindacabilità ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione:*

Applicabilità dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, nell'ambito di un procedimento civile nei confronti del deputato Osvaldo Napoli (Doc. IV-*quater*, n. 103).

— *Relatore:* Di Gioia.

3. — *Seguito della 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. 4346, deliberato dall'Assemblea il 5 maggio 2004) (4636-bis-A)*

e delle abbinate 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; 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).

— *Relatore*: Palma.

4. — *Seguito della discussione del disegno di legge*:

Conversione in legge del decreto-legge 3 maggio 2004 n. 113, recante disposizioni per assicurare la funzionalità dell'Agencia europea per la sicurezza alimentare (4963-A).

— *Relatore*: Pinto.

5. — *Seguito della discussione del testo unificato delle proposte di legge*:

CAPUANO; PERROTTA; GIUDICE ed altri; CÈ ed altri: Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta su cause e responsabilità di casi di dissesto finanziario di imprese industriali (4568-4589-4640-4651-A).

— *Relatori*: Patria (*per la VI Commissione*) e Gamba (*per la X Commissione*).

6. — *Seguito della discussione delle mozioni Maura Cossutta ed altri n. 1-00351, Crucianelli ed altri n. 1-00372, Michellini ed altri n. 1-00373, Cima ed altri n. 1-00375 e Realacci ed altri n. 1-00380 sulle iniziative per contribuire al sostegno e allo sviluppo del continente africano.*

La seduta termina alle 20.

CONSIDERAZIONI INTEGRATIVE DELLA RELAZIONE DEL DEPUTATO NITTO FRANCESCO PALMA SUL DISEGNO DI LEGGE N. 4636-BIS

NITTO FRANCESCO PALMA, *Relatore*.
Il disegno di legge si compone di 22 articoli suddivisi in tre capi.

La Commissione ha mantenuto pressoché inalterata la struttura del testo approvato dal Senato. Rispetto a questo sono state inserite alcune disposizioni relative agli uffici giudiziari di Bolzano, alla inaugurazione dell'anno giudiziario ed alla facoltà dei magistrati di restare in servizio sino al settantacinquesimo anno di età. È stato invece stralciato l'articolo 12 del testo approvato dal Senato volto a modificare le norme sull'accesso al Consiglio di Stato, ritenendo più opportuno affrontare tale materia in maniera più organica nell'ambito di una globale riforma dell'ordinamento giudiziario della giustizia amministrativa.

Per quanto attiene alle disposizioni del testo in esame, all'articolo 1 è esplicitato il contenuto della delega, mentre agli articoli successivi sono sanciti i diversi principi e criteri direttivi di delega. In primo luogo, si delega il Governo a modificare la disciplina per l'accesso in magistratura, nonché quella relativa alla progressione economica e alla funzione dei magistrati. Una importante novità è costituita dalla Scuola superiore della magistratura, alla quale è affidato il tirocinio degli uditori giudiziari nonché l'aggiornamento professionale dei magistrati. Un'altra innovazione di rilevante portata è costituita dall'istituzione del consiglio direttivo presso la Corte di cassazione. Inoltre il Governo è delegato a riorganizzare l'ufficio del pubblico ministero, a modificare l'organico della Corte di cassazione, ad individuare le fattispecie tipiche di illecito disciplinare dei magistrati, con le relative sanzioni e la procedura per la loro applicazione. È prevista in via sperimentale l'istituzione dell'ufficio del giudice con l'introduzione della figura dell'ausiliario.

L'esercizio della delega dovrà avvenire entro un anno dall'entrata in vigore della legge.

L'articolo 2 enuncia e specifica una serie di criteri e principi direttivi relativi al concorso per uditore giudiziario, alla progressione economica, alla carriera dei magistrati ed inoltre, alle competenze di dirigenti amministrativi degli uffici giudiziari.

Al comma 1, lettera *a*), si concretizza uno dei principi ispiratori della riforma, ovvero quello relativo alla separazione delle funzioni, che viene evidenziata fin dal momento dell'ingresso in magistratura non più mediante concorsi differenti per accedere alle funzioni requirenti o giudicanti, bensì prevedendo che i candidati debbano indicare nella domanda a quale funzione intendano accedere. La Commissione ha pertanto sostituito ai concorsi distinti un unico concorso di accesso. Al momento dell'attribuzione delle funzioni l'indicazione espressa nella domanda costituirà titolo preferenziale per la scelta della sede di destinazione che, nei limiti della disponibilità dei posti, dovrà avvenire nell'ambito della funzione prescelta.

La lettera *b*) stabilisce i requisiti di ammissione al concorso. Oltre al requisito del conseguimento della laurea in giurisprudenza a seguito di corso non inferiore a quattro anni, vengono richiesti ulteriori titoli, equivalenti tra loro, che serviranno a garantire una maggiore professionalità e preparazione dei nuovi magistrati, i quali saranno assunti non solo sulla base di un corso di studi teorico ma anche in presenza di una concreta esperienza lavorativa o di formazione.

Sempre al fine di garantire l'assunzione di magistrati con capacità adeguate ai delicati compiti da svolgere, la Commissione ha approvato un emendamento secondo cui per essere ammessi a sostenere le prove orali del concorso il candidato dovrà essere positivamente valutato nei test di idoneità psico-attitudinale all'esercizio della professione di magistrato anche in relazione alle specifiche funzioni indicate nella domanda di ammissione.

Le lettere da *e*) a *p*) distinguono le diverse funzioni che possono essere svolte dai magistrati e le modalità di passaggio dall'una all'altra funzione.

Più in particolare, la lettera *e*) dispone che dopo il compimento del periodo di uditorato, le funzioni dei magistrati si distinguano in funzioni di merito e funzione di legittimità, a loro volta ulteriormente distinte in funzioni giudicanti di primo grado, funzioni requirenti di primo grado, funzioni giudicanti di secondo grado, funzioni requirenti di secondo grado, funzioni semidirettive giudicanti di primo e di secondo grado, funzioni semidirettive requirenti di primo e secondo grado, funzioni direttive di primo grado, suddivise, a loro volta, in giudicanti e requirenti, funzioni direttive di secondo grado, distinte anch'esse in giudicanti e requirenti, funzioni giudicanti di legittimità, funzioni requirenti di legittimità, funzioni direttive di legittimità distinte in giudicanti e requirenti ed, infine, funzioni direttive di legittimità anch'esse suddivise in giudicanti e requirenti. La Commissione ha modificato la scelta di riorganizzazione degli uffici giudiziari compiuta dal Senato, in quanto non si è ritenuto opportuno eliminare le funzioni semidirettive requirenti di primo e di secondo grado ovvero le figure di procuratore aggiunto presso il tribunale e di avvocato generale della procura generale presso la Corte di cassazione.

La lettera *f*) disciplina il percorso tipico di progressione in carriera dei magistrati, prevedendo che fino al compimento dell'ottavo anno dall'ingresso in carriera gli stessi svolgano funzioni requirenti o giudicanti di primo grado. Dopo tale periodo, previo concorso per titoli ed esami, scritti ed orali, ovvero dopo tredici anni dall'ingresso in magistratura, previo concorso per titoli, possono essere svolte funzioni giudicanti o requirenti di secondo grado. Pertanto, rispetto al testo del Senato, si può accedere alle funzioni di secondo grado senza dover sostenere necessariamente un concorso per esame. Le funzioni di legittimità possono essere svolte dopo tre anni di esercizio delle funzioni di

secondo grado, previo concorso per titoli, ovvero dopo diciotto anni dall'ingresso in magistratura, previo concorso per titoli ed esami, scritti e orali. Si ricorda che, ai sensi della normativa vigente, il passaggio da un grado a quello superiore è subordinato ad una valutazione del Consiglio superiore della magistratura, che spesso rischia di essere del tutto discrezionale e non obiettiva.

La lettera *g*) stabilisce i criteri fondamentali per il passaggio dei magistrati dall'esercizio di funzioni giudicanti all'esercizio di funzioni requirenti e viceversa. Il testo approvato dal Senato prevedeva quali requisiti fondamentali il decorso di cinque anni nell'esercizio delle rispettive funzioni, l'avvenuta frequentazione, con favorevole giudizio finale, di un corso di formazione tenuto dalla Scuola superiore della magistratura ed il superamento di un apposito concorso per titoli ed esami. La Commissione ha modificato tale meccanismo ritenendo che, in ragione della sostanziale facilità con cui si può passare all'esercizio di funzioni diverse da quelle svolte, esso avrebbe potuto tradire l'intenzione della riforma di realizzare una netta ed effettiva separazione delle funzioni giudicanti da quelle requirenti. Tale obiettivo può essere conseguito solo se si trasforma in irreversibile la scelta compiuta. Pertanto, secondo la scelta operata dalla Commissione, al terzo anno di esercizio delle funzioni giudicanti o requirenti (assunte subito dopo l'espletamento del periodo di tirocinio) i magistrati, dopo aver frequentato con favorevole giudizio finale un apposito corso di formazione al riguardo presso la Scuola superiore della magistratura, possono partecipare a concorsi per titoli banditi dal Consiglio superiore della magistratura per l'assegnazione di posti vacanti nella funzione alla quale si intende passare. Ulteriori passaggi non possono essere più compiuti. Nel testo si precisa che il mutamento delle funzioni debba avvenire per posti disponibili in ufficio giudiziario avente sede in diverso distretto, con esclusione di quello competente ai sensi dell'articolo 11 del codice di procedura penale.

La lettera *h*) disciplina le diverse funzioni giudiziarie stabilendo per ciascun organo giudiziario la funzione esercitata, mentre la lettera *i*) regola i criteri di passaggio alle funzioni direttive.

La lettera *l*) prevede i meccanismi di copertura dei posti vacanti nelle funzioni giudicanti e requirenti di primo grado, di secondo grado e di legittimità. La lettera *m*) disciplina il conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi, in base al principio della temporaneità ed alla previsione di concorsi dai quali emerga anche una capacità organizzativa.

La lettera *n*) detta norme relative ai magistrati cui sia conferito l'incarico di procuratore nazionale antimafia e che siano assegnati alla direzione nazionale antimafia. In particolare essa estende al procuratore antimafia le norme relative ai concorsi per il conferimento di incarichi direttivi, quelle relative alla durata temporanea dell'incarico e quella relative al ricollocamento del magistrato che non faccia domanda per altro incarico direttivo allo scadere del termine. Alla lettera *o*) si stabilisce, con alcune eccezioni, che il periodo trascorso dal magistrato fuori dal ruolo organico sia equiparato, ai fini dell'anzianità necessaria per concorrere alla copertura dei posti vacanti, all'esercizio delle ultime funzioni giurisdizionali svolte. Inoltre si prevede che il ricollocamento in ruolo avvenga nella medesima sede e nelle medesime funzioni, anche in soprannumero.

La lettera *q*) disciplina la progressione economica dei magistrati, prevedendo che essa si articoli automaticamente secondo predefinite classi di anzianità, fatte salve le previsioni secondo cui i magistrati che avanzano in carriera tramite concorsi per esami conseguono anticipatamente lo scatto stipendiale.

La lettera *r*) quantifica a dieci anni il periodo massimo di permanenza in servizio del magistrato presso lo stesso ufficio, nello svolgimento del medesimo incarico.

Mentre la lettera *s*) detta alcuni principi relativi all'organizzazione interna degli uffici, la lettera *t*), introdotta nel testo dalla Commissione, prevede, sia pure per

le sole Corti di appello di Roma, Milano, Napoli e Palermo, che l'organizzazione tecnica e la gestione dei servizi non aventi carattere giurisdizionale, siano affidate a un direttore tecnico, avente la qualifica di dirigente generale. Si tratta di una norma di notevole importanza in quanto consente ai magistrati preposti ai diversi uffici giudiziari di dedicarsi esclusivamente all'esercizio della funzione giudiziaria e non anche a quei compiti meramente organizzativi che oggi sempre più distolgono i magistrati dalla loro funzione istituzionale. L'applicazione territoriale limitata dipende da ragioni meramente finanziarie.

L'articolo 3 contiene disposizioni volte ad istituire e disciplinare la Scuola superiore della magistratura e a modificare, di conseguenza, le modalità di svolgimento del tirocinio degli uditori giudiziari e di aggiornamento professionale dei magistrati.

La Scuola superiore della magistratura viene definita ente autonomo, dotato pertanto di autonomia giuridica, contabile, organizzativa e funzionale; se ne prevede l'articolazione in due sezioni, preposte l'una alla formazione iniziale degli uditori, l'altra a quella continua dei magistrati, alla promozione di iniziative e scambi culturali ed incontri di studio e ricerca, alla formazione di magistrati stranieri e, a livello territoriale, la suddivisione in tre sedi con competenza interregionale. Si prevede che il tirocinio abbia la durata di ventiquattro mesi e che sia articolato in sessioni della durata di sei mesi quella presso la Scuola superiore della magistratura e di diciotto mesi quella presso gli uffici giudiziari, dei quali almeno nove in un collegio giudicante. La fase del tirocinio presso collegi giudicanti consentirà ai magistrati che eserciteranno la funzione requirente di acquisire quella « cultura della prova » che deve essere patrimonio di ogni magistrato affinché possa poi svolgere con equilibrio anche le funzioni requirenti.

L'articolo 4 detta principi e criteri direttivi per la riforma della disciplina relativa ai consigli giudiziari presso le corti d'appello e per l'istituzione del consiglio direttivo della Corte di cassazione. La

finalità perseguita è il rafforzamento del ruolo dei consigli giudiziari. Per questi ultimi è ampliata la composizione (con l'ingresso di soggetti estranei alla magistratura) e la competenza (ora anche deliberativa), è raddoppiata la permanenza in carica ed è uniformato il sistema elettorale della componente togata a quello del Consiglio superiore della magistratura, recentemente riformato in senso maggioritario.

L'articolo 5 individua principi e criteri direttivi cui il legislatore delegato dovrà attenersi per la riorganizzazione dell'ufficio del pubblico ministero.

In linea generale, la norma di delega propone un modello organizzativo che, superando quello della sovraordinazione, sembra caratterizzarsi per un rafforzamento dei poteri del capo dell'ufficio. Tale impostazione è assunta non solo a livello di circondario, cioè di tribunale, ma anche « verticalmente », a livello distrettuale e nazionale.

I principi di delega dettati mirano ad una concentrazione dei poteri di indagine in capo al procuratore della Repubblica, al quale è assegnata l'esclusiva titolarità dell'azione penale, da esercitare in piena responsabilità, assicurando la corretta e uniforme applicazione della legge e delle norme sul giusto processo. Si prevede la possibilità di delegare la funzione di vicesubstituto ad un procuratore aggiunto nonché ad uno o più magistrati dell'ufficio, perché lo coadiuvino nella gestione per la trattazione di uno o più procedimenti (o singoli atti) o dell'attività di un settore di affari (lettera *b*). Al procuratore della Repubblica è data la facoltà di determinare i criteri cui i magistrati delegati devono attenersi, con facoltà di revoca in caso di violazione dei criteri. Il procuratore della Repubblica, inoltre, determina i criteri per l'organizzazione dell'ufficio e quelli ai quali si uniformerà nell'assegnazione della trattazione dei procedimenti ai procuratori aggiunti o ai magistrati del proprio ufficio, precisando per quali tipologie di reato riterrà di adottare meccanismi di natura automatica.

Si prevede, inoltre, l'assenso preventivo del procuratore capo della Repubblica o del magistrato eventualmente delegato per l'assunzione di provvedimenti incidenti su diritti reali e sulla libertà personale; viene previsto, tuttavia, che le tali norme non si applichino nelle ipotesi in cui la misura cautelare personale o reale è richiesta in sede di convalida del fermo o dell'arresto o del sequestro o nel caso di misure cautelari che abbiano ad oggetto beni di scarsa rilevanza.

Si segnala poi la disposizione secondo la quale i rapporti con gli organi di informazione sono tenuti esclusivamente dal capo dell'ufficio di procura o di un magistrato all'uopo delegato e che prevede l'attribuzione impersonale all'ufficio di ogni informazione sull'attività della procura; è quindi fatto divieto al singolo magistrato dell'ufficio di tenere rapporti con i *mass media*.

Altra disposizione rilevante è quella che attribuisce al procuratore generale distrettuale poteri sostitutivi e di avocazione in caso di violazione dei termini di durata delle indagini preliminari e di accertata, grave e, così come previsto dalla Commissione, reiterata violazione di disposizioni processuali nonché di norme, procedure e provvedimenti in tema di coordinamento tra procure in caso di indagini collegate o di particolare complessità che interessino più circondari di tribunale.

L'articolo 6 della proposta di legge delega detta principi e criteri direttivi in tema di organico della Corte di Cassazione. Il Governo è delegato a dimezzare il numero di magistrati d'appello previsti nell'organico della Suprema corte (eliminando 15 degli attuali 30 posti) ed a sopprimere tutti i posti di magistrato d'appello presso la procura generale. In luogo dei magistrati d'appello, in entrambi gli uffici giudiziari il legislatore delegato dovrà prevedere altrettanti magistrati di Cassazione.

L'articolo 7 detta i principi e i criteri direttivi ai quali il Governo si deve attenere nel ride finire gli illeciti disciplinari dei magistrati e le relative sanzioni. Scopo

principale della norma è quello di superare la genericità, l'ampiezza e quindi la mancanza di tassatività delle disposizioni vigenti, contenute nel regio decreto legislativo 31 maggio 1946, n. 511 (Guarentigie della magistratura), che hanno generato più di un dubbio di compatibilità costituzionale.

Il comma 1, alla lettera *b*), individua una serie di doveri cui il comportamento del magistrato si deve conformare, sia nell'esercizio delle sue funzioni che al di fuori di esso: si fa riferimento ai doveri di imparzialità, correttezza, laboriosità, diligenza, riserbo ed equilibrio, di rispetto della dignità della persona, nonché a quello di astensione da comportamenti che compromettano la credibilità, il prestigio, il decoro del magistrato stesso o della magistratura.

La lettera *c*) disciplina analiticamente gli illeciti disciplinari che possono essere commessi nell'esercizio delle funzioni; si fa in primo luogo riferimento al mancato rispetto dei doveri di cui alla lettera *b*), specificando che una violazione degli stessi costituisce illecito soltanto nel caso in cui ricorra un ulteriore requisito: l'ingiusto (non « illegittimo », come previsto dal Senato) danno o indebito vantaggio che dal comportamento del magistrato possa derivare ad una delle parti. Tra le modifiche apportate dalla Commissione al testo approvato dal Senato si segnala la previsione che considera come illecito disciplinare la condotta del magistrato che rilascia pubbliche dichiarazioni o interviste che, sotto qualsiasi profilo, riguardino i soggetti a qualsivoglia titolo coinvolti negli affari in corso di trattazione e che non siano stati definiti con sentenza passata in giudicato, che sollecita la pubblicità di notizie attinenti alla propria attività di ufficio, che costituisce e utilizza canali informativi personali riservati o privilegiati o che rilascia dichiarazioni e interviste in violazione dei criteri di equilibrio e di misura. Per quanto attiene ai limiti dell'attività interpretativa del giudice, la Commissione ha precisato che costituisce illecito disciplinare non l'adozione di atti e provvedimenti il cui contenuto palesemente e ine-

quivocabilmente sia contro la lettera e la volontà della legge, bensì l'adozione di provvedimenti abnormi, secondo il significato consolidato che a questo termine è stato dato dalla Cassazione. La Commissione ha previsto come illecito disciplinare anche l'emissione di un provvedimento restrittivo della libertà personale fuori dei casi consentiti dalla legge, determinata da negligenza grave ed inescusabile.

In relazione agli illeciti disciplinari commessi al di fuori dell'esercizio delle funzioni, la lettera *d*) prevede, tra l'altro, quelli relativi all'iscrizione ai partiti politici. La Commissione ha modificato sul punto il testo trasmesso dal Senato prevedendo che costituisce illecito l'iscrizione o la partecipazione (non più anche l'adesione) a partiti politici ovvero il coinvolgimento nell'attività di centri politici o affaristici che possano condizionare l'esercizio delle funzioni o comunque appannarne l'immagine.

Altro nuovo illecito introdotto dalla Commissione riguarda l'ottenere, direttamente o indirettamente, prestiti o agevolazioni da soggetti che il magistrato sa essere indagati, parti offese, testimoni o comunque coinvolti in procedimenti penali o civili pendenti presso l'ufficio giudiziario di appartenenza o presso altro ufficio che si trovi nel distretto di corte d'appello nel quale esercita le funzioni giudiziarie ovvero dai difensori di costoro.

La lettera *e*) individua gli illeciti disciplinari conseguenti alla commissione di reato.

Le lettere *f*), *g*), *h*), *i*) ed *l*) provvedono a ridisegnare l'impianto sanzionatorio introdotto dall'articolo 18 del regio decreto legislativo n. 511 del 1946, aggiungendo alle sanzioni già esistenti quelle dell'incapacità perpetua o temporanea ad esercitare un incarico direttivo o semidirettivo e della sospensione dalle funzioni da tre mesi a due anni; eliminando la sanzione della destituzione (che si differenziava dalla rimozione per la perdita totale o parziale del trattamento di quiescenza); disciplinando le ipotesi di concorso di più illeciti e soprattutto introducendo il principio della predeterminazione della san-

zione in correlazione agli illeciti disciplinari contemplati alle lettere *c*), *d*) ed *e*).

Si segnala infine che, all'articolo 7, la Commissione ha previsto che i magistrati non possono assumere impieghi pubblici o privati od uffici né esercitare industrie o commerci né qualsiasi libera professione.

L'articolo 8 disciplina la procedura per l'applicazione delle sanzioni disciplinari ai magistrati. La disposizione detta principi e criteri relativi a diversi aspetti del procedimento disciplinare a carico del magistrato, e dei rapporti dello stesso con il procedimento penale nel quale quest'ultimo fosse eventualmente coinvolto. Tra i diversi principi si prevede l'osservanza, in quanto compatibili, delle norme del codice di procedura penale, salve alcune eccezioni espressamente stabilite.

L'articolo 9 detta i principi e i criteri direttivi ai quali il Governo deve attenersi nell'istituire in via sperimentale la figura dell'ausiliario del giudice.

La previsione normativa tocca più aspetti, in particolare quelli relativi alle funzioni e ai compiti dell'ausiliario, alle sue modalità di reclutamento e di assegnazione agli uffici giudiziari, alla disciplina del rapporto lavorativo. All'ausiliario sono riservati specifici compiti (lettera *a*) che egli svolge sotto la diretta responsabilità del magistrato cui è assegnato. Essi sono individuati al fine di alleviare il magistrato da tutte quelle incombenze che non riguardino lo stretto esercizio della funzione giurisdizionale e quindi con lo scopo, più ampio, di garantire l'effettività del principio costituzionale della ragionevole durata dei processi (articolo 111 della Costituzione). Si fa pertanto riferimento, sia alla attività propedeutica allo svolgimento dell'udienza (ricerche di dottrina e giurisprudenza), che a quella successiva (adempimenti posteriori rispetto alla pronuncia della sentenza).

L'articolo 10 contiene una serie di norme che, in parziale deroga ad alcune disposizioni del testo in esame, disciplinano situazioni transitorie che possono verificarsi anteriormente all'entrata a pieno regime della riforma.

L'articolo 11, inserito nel corso dell'esame presso il Senato, delega il Governo ad adottare — entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge — decreti legislativi volti ad attuare un decentramento su base regionale del Ministero della giustizia.

Tra i diversi principi di delega si segnala quello introdotto dalla Commissione, secondo il quale dovrà essere istituito presso ogni direzione generale regionale o interregionale dell'organizzazione giudiziaria 1° ufficio del monitoraggio dell'esito dei procedimenti, in tutte le fasi o gradi del giudizio, al fine di verificare l'eventuale sussistenza di rilevanti livelli di infondatezza giudizialmente accertata della pretesa punitiva manifestata con l'esercizio dell'azione penale o con i mezzi di impugnazione ovvero di annullamento di sentenze per carenze o distorsioni di motivazione ovvero di altre situazioni inequivocabilmente rivelatrici di carenze professionali. È evidente che si tratta di uno strumento volto ad assicurare l'efficienza del servizio giustizia.

L'articolo 12 delega il Governo ad emanare un decreto legislativo che preveda che i componenti elettivi del Consiglio di presidenza della Corte dei conti durino in carica quattro anni, che i componenti elettivi del Consiglio di presidenza della Corte dei conti, una volta cessati dal mandato, non siano eleggibili per i successivi otto anni e che, per l'elezione dei magistrati del Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, ciascun elettore possa votare per un solo componente titolare ed un solo componente supplente.

L'articolo 13 delega il Governo ad adottare due testi unici, uno avente natura normativa, l'altro regolamentare: ad essi è demandato il compito di riunire e coordinare tutte le disposizioni aventi rispettivamente valore normativo e regolamentare, in materia di ordinamento giudiziario.

L'articolo 14, che non prevede alcuna delega al Governo, consente anche ai magistrati ordinari di ottenere il trasferimento ad altra sede, con conservazione

delle funzioni già svolte, per poter così seguire il coniuge — appartenente alle forze armate o alle forze di polizia — che venga trasferito d'ufficio.

L'articolo 15 prevede una deroga all'attuale disciplina relativa alla durata della carica del Procuratore nazionale antimafia, volta a consentire all'attuale Procuratore di restare in carica per due ulteriori anni dopo lo spirare del termine massimo previsto dalla legge (8 anni).

Gli articoli da 16 a 21 sono stati introdotti nel testo dalla Commissione. L'articolo 16 è volto a far venir meno la facoltà prevista per i magistrati di chiedere il prolungamento del servizio da 72 a 75 anni. La norma è resa necessaria per porre rimedio ad una sorta di paralisi delle promozioni per le funzioni di vertice della magistratura che si è di fatto venuta a creare. Tale situazione potrebbe addirittura mettere a rischio la stessa riforma dell'ordinamento giudiziario.

La Commissione ha inoltre modificato la disciplina dell'inaugurazione dell'anno giudiziario, prevedendo che le assemblee generali della Corte suprema di cassazione e delle corti di appello sono convocate entro il ventesimo giorno dalla data di inizio di ciascun anno giudiziario e si riuniscono, in forma pubblica e solenne, con la partecipazione dei procuratori generali e dei rappresentanti dell'Avvocatura per ascoltare la relazione sull'amministrazione da parte del Primo Presidente della Corte suprema di cassazione e dei presidenti di corte di appello (articolo 18).

Come si è detto, si è intervenuto anche sugli uffici giudiziari di Bolzano. In particolare, per porre rimedio ad errore che si è compiuto quando è stata istituita a Bolzano la sezione distaccata della corte di appello di Trento, si prevede l'istituzione in Bolzano di una sezione distaccata della corte d'assise d'appello di Trento, con giurisdizione sul territorio compreso nella circoscrizione del tribunale di Bolzano.

Infine, l'articolo 22 prevede la copertura finanziaria del provvedimento.

TESTO INTEGRALE DELL'INTERVENTO
DEL DEPUTATO PIERLUIGI MANTINI IN
SEDE DI DISCUSSIONE SULLE LINEE
GENERALI DEL DISEGNO DI LEGGE
N. 4636-BIS

PIERLUIGI MANTINI. Presidente, onorevoli colleghi, 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 avanzato significative e costruttive proposte. Contestiamo invece il merito e la logica di questo disegno del Governo, che è ispirato non da preoccupazioni di 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.

È sbagliato l'ordine delle priorità, sono sbagliati i mezzi e i fini ed è sbagliato il metodo che ha infatti portato al conflitto e alla frattura di ogni dialogo.

Lo sciopero della magistratura italiana, proclamato all'unanimità dall'Associazione nazionale magistrati e che ha avuto un'altissima adesione, è 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'Associazione nazionale magistrati 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, ora improvvisamente interrotto, nonostante l'auspicio più volte manifestato dalle alte cariche dello Stato (Ciampi, Casini) ad una

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

È invece prevalsa la logica contraria, quella della ricerca di un minimo di (precaria) intesa tra le forze della maggioranza, e quindi dello scontro (la Casa delle 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.

Perché questa svolta nel momento in cui il dialogo sembrava generare frutti positivi con modificazioni del testo approvato al Senato ?

Diversi opinionisti (Cassese, Grevi) si sono interrogati sul punto, ma la risposta non è agevole e deve probabilmente essere ricercata nella necessità di porre un argine, prima delle elezioni, alla cieca lotta intestina che dilania le componenti dell'attuale maggioranza.

Pertanto una riforma ordinamentale di tale vasto respiro è stata ridotta all'annuncio di uno spot elettorale, piegata alle esigenze più strumentali della politica.

Ma non è certo solo questione di metodo: è nel merito delle modifiche introdotte alla Camera che il giudizio resta severo.

Si sono fatti passi in avanti, rispetto al testo del Senato, e su qualche tema è vero. Ma il quadro complessivo della riforma resta desolante e non condivisibile per le seguenti ragioni.

In primo luogo viene sancita con più nettezza una separazione delle funzioni tra pubblico ministero e giudice che, in realtà, è 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, irreversibile, tra l'una o l'altra funzione. Ed 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 viene spesso trascurato! Nell'attuale ircocervo (per usare 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 penale sta nel fatto che il pubblico ministero debba ricercare anche gli elementi di « non colpevolezza » e non solo quelli di accusa.

La « cultura della giurisdizione » è di per sè elemento di equilibrio e di garanzia, è un principio che va mantenuto nell'interesse dell'imputato e della giustizia.

È un principio che va mantenuto almeno fino ad un'effettiva realizzazione della piena parità sostanziale tra accusa e difesa, secondo gli auspici del modello accusatorio.

È 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, 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 indipendenti, come affermato nella Costituzione.

Ciò premesso, occorre soffermarsi sulle modifiche introdotte alla Camera in tema di concorso di accesso e separazione delle carriere.

Per essere ammessi al concorso per uditore giudiziario 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 previste dall'articolo 16 del decreto legislativo 17 novembre 1997, n. 398, il dottorato di ricerca in materie giuridiche, l'abilitazione all'esercizio della professione forense, le funzioni direttive nelle pubbli-

che amministrazioni per almeno tre anni, le funzioni di magistrato onorario per almeno quattro anni senza demerito, il diploma di specializzazione in una disciplina giuridica al termine di un corso di studi della durata non inferiore a due anni (articolo 2, comma 1, lettera b)). Questa previsione è 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 degli appartenenti a ceti sociali che non potranno economicamente permettersi una così lunga attesa. Si configura, pertanto, un modello di concorso di II grado in relazione al quale, peraltro, non è prevista nessuna riduzione dei tempi nel percorso della carriera, né un riequilibrio retributivo rispetto al trattamento economico previsto per le magistrature amministrativa e contabile, nonché per l'alta dirigenza amministrativa.

Un approccio che si pone in contrasto anche con le linee di riforma delle professioni in Italia e in Europa.

Il concorso di accesso in magistratura è ora unico, come unica è la commissione di concorso, e viene bandito annualmente. I candidati devono però indicare nella domanda, a pena di inammissibilità, se intendano accedere ai posti nella funzione giudicante ovvero a quelli nella funzione requirente. Questa indicazione, al momento dell'attribuzione delle funzioni giurisdizionali, costituisce titolo preferenziale per la scelta della sede di destinazione che, nei limiti della disponibilità dei posti, deve avvenire nell'ambito della funzione prescelta.

Certamente singolare è la previsione secondo cui, per essere ammesso a sostenere le prove orali del concorso, il candidato deve essere positivamente valutato nei test di idoneità psico-attitudinali all'esercizio della professione di magistrato, anche in relazione alle specifiche funzioni indicate nella domanda di ammissione (articolo 2, comma 1, lettera c)).

Nel sistema proposto dal disegno governativo il passaggio ad una diversa funzione (giudicante o requirente) può ancora

avvenire, per una sola volta, dopo tre anni di esercizio delle funzioni giurisdizionali e, quindi, dopo cinque anni dall'ingresso in magistratura (sino al settimo), superando un concorso per titoli, dopo aver frequentato con giudizio finale positivo un apposito corso di formazione (ma senza una verifica in concreto delle attitudini a svolgere una funzione di fatto mai esercitata). Il mutamento di funzioni deve però avvenire in un ufficio giudiziario avente sede in diverso distretto, con esclusione di quello competente, ai sensi dell'articolo 11 del codice di procedura penale.

Per consentire il passaggio a diversa funzione a tutti gli aventi diritto, dopo i tre anni di esercizio delle funzioni giurisdizionali, il Consiglio superiore della magistratura è tenuto ad individuare, anche in soprannumero, i posti nelle funzioni richieste (articolo 2, comma 1, lettera g)). Poiché anche il soprannumero sembra riferirsi non ai posti preventivamente richiesti dai singoli interessati, ma ai posti che il Consiglio superiore della magistratura ritenga comunque utile pubblicare, tenuto conto delle esigenze di servizio, il magistrato che voglia mutare funzione sarà comunque tenuto ad accettare qualsiasi sede. Altrimenti, deve rinunciare per sempre. Dopo, infatti, non è più possibile (salvo quanto si dirà per la fase transitoria) alcun mutamento di funzioni, nemmeno in sede di legittimità, e quindi la scelta operata è definitiva e senza ritorno.

Questo sistema rischia di determinare conseguenze gravi sugli uffici del pubblico ministero. Infatti è prevedibile che la stragrande maggioranza dei candidati indichi la preferenza per la funzione giudicante; agli uffici requirenti vacanti (spesso situati nelle sedi più disagiate) saranno destinati di ufficio gli ultimi in graduatoria, i quali, dopo tre anni, presumibilmente, chiederanno di passare alla giudicante, anche in soprannumero. Molto più ridotto sarà il numero di richieste di passaggio dalla giudicante agli uffici di pubblico ministero. Allorquando il sistema fosse a regime, vi sarebbe il rischio che la delicatissima funzione di pubblico ministero sia esercitata in larga misura da magistrati di prima

nomina e solo per tre anni. È esattamente il contrario del sistema logico e razionale che l'Associazione nazionale magistrati aveva suggerito (ed era stato accolto in alcuni emendamenti) della prima assegnazione di tutti gli uditori a funzioni giudicanti collegiali anche al fine della reale formazione di una comune cultura della giurisdizione.

Al settimo anno dall'ingresso in magistratura i magistrati che non abbiano effettuato il passaggio ad altra funzione debbono frequentare un corso di aggiornamento e formazione e, all'esito, sono sottoposti a giudizio di idoneità per l'esercizio in via definitiva delle funzioni, con dispensa dal servizio in caso di esito negativo di tre giudizi consecutivi (articolo 3, comma 1, lettera s)). Come correttamente rileva l'Associazione nazionale magistrati questo sistema attua una separazione delle carriere più radicale anche rispetto all'originaria previsione del doppio concorso di accesso (che, pure, consentiva, in prosieguo di carriera, ipotesi di mutamento delle funzioni) ed in contrasto con il modello costituzionale di un unico corpo di magistrati.

Sul tema riteniamo assai migliore la nostra proposta ossia prevedere che:

1) i vincitori di concorso per uditore giudiziario, destinati alle funzioni penali, debbano per i primi dieci anni esercitare le funzioni giudicanti, sia in composizione monocratica che in composizione collegiale;

2) il passaggio della funzione giudicante a quella requirente sia consentito ai magistrati che si sono distinti per equilibrio nel giudizio, per capacità professionale e per qualità personali e morali;

3) per il passaggio da una funzione ad un'altra funzione il Consiglio superiore della magistratura debba acquisire le note professionali di cui all'articolo 3, comma 1, lettera p), nonché il parere dei consigli giudiziari territoriali di cui all'articolo 4, comma 1, lettera r), numero 2);

4) il passaggio tra funzioni giudicanti e requirenti sia consentito dopo un pe-

riodo minimo di cinque anni nell'esercizio effettivo delle funzioni e sia svolto presso un diverso circondario;

5) prevedere che il passaggio tra funzioni giudicanti o requirenti penali e funzioni giudicanti civili, sia consentito all'interno dello stesso circondario, fermo restando il periodo minimo di permanenza nelle funzioni di cui alla lettera e).

Per quanto riguarda la progressione delle carriere dei magistrati, è rimasto in sostanza immutato, nei passaggi essenziali, il sistema dei concorsi, che reintroduce un assetto gerarchico e piramidale della magistratura, in contrasto con il principio costituzionale di pari dignità di tutte le funzioni, ed è comunque macchinoso e di difficile attuazione pratica.

Soprattutto vengono distolti, secondo dati di Castelli, quasi mille giudici l'anno per i concorsi anziché basare la progressione di carriera, che non può certo rimanere solo legata all'automatismo dell'anzianità, sulle più efficaci valutazioni di professionalità, basate sull'esperienza concreta, il giudizio degli stessi ordini degli avvocati, e criteri di managerialità.

Il sistema dei concorsi è stato infatti mantenuto, con modifiche solo marginali rispetto al testo del Senato. Si prevede ora una doppia possibilità di accesso alle funzioni superiori.

Per le funzioni di appello: dopo 8 anni dall'ingresso in magistratura, previo concorso per titoli ed esami, scritti, orali; dopo 13 anni dall'ingresso in magistratura, previo concorso per titoli.

Per le funzioni di legittimità: dopo 3 anni di esercizio delle funzioni di appello, previo concorso per titoli; dopo 18 anni dall'ingresso in magistratura, previo concorso per titoli ed esami, scritti e orali.

I concorsi vengono svolti annualmente e vengono svolti per tutti i posti vacanti delle diverse funzioni. Ai vincitori dei concorsi per titoli ed esami viene peraltro riservata prioritariamente una quota assai elevata (40 per cento) dei posti vacanti annualmente pubblicati.

Il conferimento di funzioni anticipato comporta il riconoscimento del migliore

trattamento economico della relativa classe di stipendio.

Restano i concorsi per titoli per l'accesso a funzioni direttive e semidirettive, ma si può accedere a tali funzioni solo dopo un certo periodo di svolgimento delle funzioni di secondo grado di legittimità.

In tal modo si introduce un sistema fortemente gerarchizzato che rende obbligatorio, per accedere a funzioni direttive o semidirettive, passare per l'appello e la Cassazione: tre anni di funzioni di secondo grado per le funzioni semidirettive di primo grado, sei anni di funzioni di secondo grado per le funzioni semidirettive di secondo grado, cinque anni di funzioni di secondo grado per le funzioni direttive di primo grado, otto anni di funzioni di secondo grado per le funzioni direttive di primo grado « elevato » (relative ai 12 principali tribunali e procure italiani), cinque anni di funzioni di legittimità per le funzioni direttive di secondo grado.

L'aver superato i concorsi per le funzioni di legittimità abilita a partecipare ai concorsi per le funzioni semidirettive di primo e secondo grado e per le funzioni direttive di primo grado ed è titolo preferenziale per le funzioni direttive di primo grado « elevato ».

Gli incarichi direttivi e semidirettivi sono temporanei e soggetti ad una sola conferma ed ulteriori incarichi direttivi e semidirettivi si possono avere solo fuori circondario (se di uguale grado) o fuori distretto (se di grado superiore).

Gli incarichi direttivi prevedono una permanenza di quattro anni con possibilità di conferma per due, i soli incarichi semidirettivi requirenti una permanenza di sei anni non rinnovabile (articolo 2); gli incarichi semidirettivi giudicanti, pertanto, per ragioni non comprensibili nella logica del nuovo sistema, sembrerebbero essere esclusi dalla temporaneità speciale prevista per le funzioni semidirettive requirenti, e non risulta chiaro, a questo punto, se ad essi si debba applicare comunque la diversa ipotesi, prevista in generale, di temporaneità nello stesso incarico nello stesso ufficio per non più di dieci anni.

Le commissioni che gestiscono i concorsi interni sono commissioni esterne al Consiglio superiore della magistratura, sia pure da quest'ultimo nominate, ma con vincoli rigidi nelle qualifiche dei componenti, che vedono i magistrati della Cassazione in parte preponderante, soprattutto nelle commissioni per funzioni direttive e semidirettive, quando magari nessuno di loro sa come si gestisce un ufficio giudiziario, né ha mai fatto quell'esperienza o altra simile.

Sono previste allo scopo ben sette commissioni:

1) commissione di concorso per l'accesso alla magistratura dove il numero dei professori universitari è elevato alla metà dei componenti magistrati;

2) commissione per il concorso alle funzioni giudicanti di secondo grado;

3) commissione per il concorso alle funzioni giudicanti di legittimità;

4) commissione per il concorso alle funzioni requirenti di secondo grado;

5) commissione per il concorso alle funzioni requirenti di legittimità;

6) commissione per il concorso agli incarichi direttivi e semidirettivi requirenti;

7) commissione per il concorso agli incarichi direttivi e semidirettivi giudicanti.

Un approccio mostruosamente burocratico!

Tra i vari concorsi interni spicca quello per il conferimento degli incarichi direttivi la cui disciplina presenta il più elevato grado di contrasto con la norma costituzionale: qui il Consiglio superiore della magistratura non solo è relegato a ruolo notarile, dovendo deliberare sulla base di un concorso già effettuato ed i cui esiti ben difficilmente potranno essere ridiscussi. Di più, si prevede che il Consiglio superiore della magistratura non debba deliberare il conferimento dell'incarico ma testualmente « proporre la nomina al mi-

nistro per il concerto ». Uno strappo forse ancora maggiore è costituito dalla attribuzione al ministro della facoltà di impugnazione davanti al giudice amministrativo delle delibere del Consiglio superiore della magistratura che conferiscono incarichi direttivi adottate in contrasto con il concerto o con il parere dei consigli giudiziari e del Consiglio direttivo della Corte di cassazione. È una disposizione anomala perché concede la facoltà di impugnare non ai titolari dell'interesse eventualmente leso (i candidati pretermessi) ma ad un organo della pubblica amministrazione che è intervenuto nel procedimento amministrativo in funzione di « concerto » (articolo 2.1. 1-1). Il Consiglio superiore della magistratura è posto sotto tutela, in palese contrasto con le attribuzioni riservate al Consiglio superiore della magistratura dalla Costituzione.

I magistrati che non hanno sostenuto i concorsi per le funzioni di secondo grado o di legittimità, vengono sottoposti, dopo avere frequentato positivamente l'apposito corso di aggiornamento e formazione presso la Scuola della magistratura, a valutazioni di professionalità al tredicesimo, ventesimo, ventottesimo anno dall'ingresso in magistratura (quindi mantenendo le attuali scadenze). In caso di tre valutazioni negative vi è dispensa dal servizio (articolo 3 comma 1, lettera t)); e ciò può anche essere comprensibile.

In sintesi, il disegno legislativo delinea una magistratura improntata all'affermazione del carrierismo più spinto, nel quale i più motivati sul piano dell'affermazione e dell'ambizione individuale avranno benefici economici e di carriera, non giustificati né da una pregressa attività giudiziaria più meritevole rispetto ad altri, né da una prognosi, ragionevolmente fondata, di maggiore attitudine futura a svolgere le diverse funzioni ricollegate al superamento del concorso anche per esame. I benefici economici saranno il conseguimento di un « salto » retributivo di scatti corrispondenti ad alcuni anni di anzianità di servizio; i benefici di carriera daranno la possibilità di accedere agli incarichi direttivi e semidirettivi, riservati esclusiva-

mente a chi abbia assunto in concreto le funzioni di appello o di legittimità, a seconda dei casi.

Il risultato di questo sistema è una svalutazione radicale della funzione di primo grado, che invece, è bene ribadirlo, è basilare nella giurisdizione e non può certo essere considerata « minore ».

Sul tema a noi sembra certamente preferibile la proposta da noi avanzata con specifico emendamento e cioè: prevedere che i magistrati siano sottoposti a valutazioni di professionalità ogni quadriennio dalla nomina, salvo la prima che si effettua dopo il compimento di un quinquennio, e la quarta che si effettua dopo un triennio dalla precedente; prevedere che la valutazione di professionalità debba riguardare la capacità, la laboriosità, la diligenza e l'impegno, nonché l'attitudine alla dirigenza, ove ricorrano circostanze atte a dimostrarla, specificando gli elementi in base ai quali devono essere espresse le valutazioni da parte dei consigli giudiziari ed i parametri per conseguire omogeneità di valutazioni; prevedere che i magistrati che hanno superato la terza valutazione di professionalità possano concorrere per l'accesso alle funzioni giudicanti o requirenti di secondo grado, alle funzioni semidirettive ed alle funzioni direttive giudicanti o requirenti di primo grado e i magistrati i quali hanno superato la quinta valutazione di professionalità, possano concorrere per l'accesso alle funzioni di legittimità ed alle funzioni direttive giudicanti o requirenti di secondo grado; prevedere che all'inizio di ogni anno il Consiglio superiore della magistratura individui quanti posti concernenti funzioni di secondo grado, di legittimità, semidirettivi e direttivi siano stati messi a concorso nell'anno precedente; definisca a quanti magistrati possano essere attribuite le corrispondenti funzioni nell'anno in corso, in base al numero dei posti in tal modo individuati, incrementato del 50 per cento e proceda quindi alla valutazione di professionalità, sulla base del parere espresso dal Consiglio giudiziario, dei risultati delle ispezioni e di ogni altro utile elemento, assegnando adeguato punteggio

e formulando la conseguente graduatoria, nonché legittimi a concorrere alle funzioni i magistrati che si sono classificati in posizione non inferiore al numero come sopra individuato e disponga che i magistrati, i quali siano stati valutati positivamente ma si siano classificati in posizione inferiore, possano essere di nuovo classificati nel quadriennio successivo; prevedere che la valutazione di professionalità possa concludersi con un giudizio non positivo quando risultino deficienti uno o più parametri di valutazione e che in tal caso il Consiglio proceda a nuova valutazione dopo un anno, previo parere del consiglio giudiziario. Ove tale secondo giudizio sia positivo, prevedere che il nuovo trattamento economico decorra solo dalla scadenza dell'anno; prevedere che la valutazione di professionalità possa concludersi con un giudizio negativo quando risultino carenze gravi in uno o più parametri, che in tal caso il magistrato sia sottoposto a nuova valutazione dopo un biennio, previa partecipazione ad uno o più corsi di qualificazione, che ove segua un secondo giudizio negativo, il magistrato sia dispensato dal servizio, secondo quanto stabilito dall'articolo 3 del regio decreto legislativo 31 maggio 1046, n. 511, così come modificato dalla presente legge.

Abbiamo avanzato proposte razionali e assai più moderne circa i modi di valutazione delle professionalità: proposte al momento inascoltate su cui insistiamo però convinti come siamo che le riforme ordinamentali debbano nascere dal confronto e non solo dallo scontro!

La disciplina per la Scuola delineata dal disegno governativo, sottrae di fatto al Consiglio superiore della magistratura la competenza costituzionale sulle assunzioni e le promozioni dei magistrati. È infatti evidente che, poiché la Costituzione prevede la magistratura come ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere, l'attribuzione al Consiglio superiore della magistratura di queste due competenze non possa essere limitata ad una formalità notarile che segua decisioni prese altrove.

Invece, da un lato, la riforma prevede una Scuola rispetto alla quale l'apporto

del Consiglio superiore della magistratura è limitato alla nomina di due componenti su sette nel fornire proposte per il programma; dall'altro, la valutazione positiva di questa Scuola (ente autonomo e quindi estranea al Consiglio superiore della magistratura ed al suo controllo) è il presupposto necessario per il passaggio delle funzioni tra pubblico ministero e giudice, e viceversa, e per la partecipazione ai concorsi per semidirettivi/direttivi/appello/Cassazione (consiglieri e presidenti di sezione), ancor prima sull'idoneità degli uditori, dopo il tirocinio.

Essa delibera sulla possibilità che il magistrato prosegua nella sua carriera, anche quando non partecipa ai concorsi. Il controllo si attua in tal modo non attraverso il rilascio a fine corso di formazione di un attestato di partecipazione, ma con una valutazione « che contenga elementi di verifica attitudinale » che saranno inseriti nel fascicolo personale per le valutazioni di verifica attitudinale del Consiglio superiore della magistratura e la cui efficacia durerà per un periodo di sei anni.

Il Comitato direttivo risulta, nel disegno governativo, così composto: il primo Presidente della Cassazione, il Procuratore generale della Cassazione, due magistrati nominati dal Consiglio superiore della magistratura, un rappresentante del ministro, un avvocato nominato dal CNF e un professore universitario nominato dal CUN. Il primo presidente ed il procuratore generale possono peraltro delegare ad altro collega la loro partecipazione alla scuola.

L'ulteriore analisi della disciplina conferma l'incostituzionalità della previsione. Infatti, la Scuola si articola in due sezioni, uditori e magistrati in servizio, ciascuna delle quali ha un proprio Comitato di gestione, che attua la programmazione, definisce il contenuto analitico di ogni sessione, individua i docenti, fissa i criteri di ammissione, cura il tirocinio presso la Scuola selezionando i tutori nonché i docenti stabili e quelli occasionali: in altre parole, decide il come, il quando ed il contenuto stesso della formazione dei magistrati e dei corsi da frequentare obbli-

gatoriamente per i passaggi della carriera (per le quali occasioni dà quel parere che se non è favorevole impedisce concorsi e valutazioni). I componenti dei comitati di gestione sono peraltro nominati dai sette componenti del comitato direttivo. E quanti debbano essere i componenti dei comitati di gestione, lo decide il comitato direttivo.

A ciò deve aggiungersi che i due magistrati nominati dal Consiglio superiore della magistratura, che rimangono in carica quattro anni, non prorogabili, dopo questa esperienza non potranno far parte delle commissioni di concorso per uditori giudiziari: però, potranno candidarsi al Consiglio superiore della magistratura. Gli eventuali delegati dal primo presidente e dal Procuratore generale della Cassazione a partecipare in loro vece alla Scuola, sono invece rinnovabili e possono far parte delle commissioni di concorso per uditore giudiziario.

Consapevoli del valore strategico della formazione noi proponiamo invece di:

a) prevedere l'istituzione presso il Consiglio superiore della magistratura di una Scuola superiore della magistratura, struttura didattica stabilmente preposta alla organizzazione delle attività di tirocinio, alla formazione degli uditori giudiziari ed all'aggiornamento professionale periodico dei magistrati;

b) prevedere che l'aggiornamento professionale dei magistrati presso la Scuola superiore della magistratura sia obbligatorio per tutti i magistrati, secondo la programmazione definita dal Consiglio superiore della magistratura, anche ai fini della progressione in carriera;

c) prevedere che la Scuola superiore della magistratura sia organizzata autonomamente dal Consiglio superiore della magistratura, come struttura permanente destinata a soddisfare le finalità di cui alle lettere a) e b), di intesa con il ministro della giustizia e con risorse finanziarie a carico del Ministero della giustizia;

d) prevedere che nella programmazione dell'attività didattica, il Consiglio

superiore della magistratura possa avvalersi del Consiglio universitario nazionale esperi in materie giuridiche;

e) stabilire che la Scuola superiore della magistratura, in relazione all'esito della attività di formazione ed aggiornamento, rilasci al Consiglio superiore della magistratura pareri riservati contenenti elementi di verifica attitudinale da inserire nel fascicolo personale del magistrato, al fine di costituire elemento per le valutazioni operate dal Consiglio superiore della magistratura stesso, concernenti la progressione in carriera ovvero i conferimenti di incarichi direttivi e semi-direttivi.

Proponiamo in sostanza un modello più equilibrato e rispettoso delle funzioni che la Costituzione assegna al Consiglio superiore della magistratura e che devono valere anche in queste delicate attività, decisive per una moderna formazione dei magistrati.

Anche la parte del testo relativa alla riorganizzazione dei consigli giudiziari merita critiche puntuali.

La componente togata nei consigli giudiziari — che avranno competenze assai più estese di quelle attuali — scende infatti al di sotto del rapporto di due terzi previsto per il Consiglio superiore della magistratura. Quella dei magistrati ordinari, peraltro eletti con il medesimo inadeguato sistema elettorale vigente del collegio unico (che non garantisce il pluralismo culturale e che sarebbe urgente modificare) — è addirittura minoritaria.

A parte i membri di diritto, ove al presidente di Corte e il procuratore generale si aggiunge il presidente del consiglio dell'ordine degli avvocati del distretto, nei consigli giudiziari presso corti d'appello ove prestino servizio fino a 350 magistrati il rapporto è di tre a cinque: tre magistrati ordinari; quattro non togati (un professore, un avvocato e due eletti dal consiglio regionale) ed un giudice di pace, mentre nei consigli giudiziari in distretti con oltre 350 magistrati in servizio, il rapporto sale a cinque a cinque (due magistrati ordinari in più). Si introduce un vicepresidente del

consiglio giudiziario, scelto tra i non togati.

È previsto che il consiglio giudiziario debba acquisire « le motivate e dettagliate valutazioni scritte del Consiglio dell'ordine forense » in tutte le fasi di progressione della carriera o per il parere alla nomina di uffici direttivi. Peraltro i componenti avvocati non partecipano alle discussioni relative alla formulazione dei pareri sull'attività dei magistrati (il che non è del tutto giusto).

Il disegno di legge delega prevede anche l'istituzione del Consiglio direttivo della Corte di cassazione, con le stesse competenze dei consigli giudiziari, in quanto compatibili, composto da 3 membri di diritto (primo Presidente, Procuratore generale e Presidente del Consiglio nazionale forense), 5 magistrati (due con funzioni direttive di legittimità, due in servizio presso la Cassazione ed uno in servizio presso la procura generale) e 2 laici (un professore universitario in materie giuridiche ed un avvocato).

Noi abbiamo invece proposto che, nell'esercizio della delega, il Governo debba attenersi ai seguenti principi e criteri direttivi, prevedendo che i consigli giudiziari presso le corti di appello siano composti:

1. dal presidente della corte di appello che lo presiede, dal procuratore generale presso la corte di appello e da sette magistrati in servizio presso gli uffici giudiziari del distretto, con anzianità di servizi non inferiore a quindici anni, cinque scelti tra coloro che esercitano funzioni giudicanti e due tra coloro che esercitano funzioni requirenti;

2. da membri supplenti in numero pari a quello dei membri titolari di cui al numero 1);

3. da tre membri che partecipano con funzioni consultive, designati dal Consiglio nazionale forense tra gli avvocati con almeno quindici anni di anzianità i quali esercitano le rispettive professioni all'interno del distretto della corte di appello;

4. da membri supplenti in quote pari e designati con le stesse modalità stabilite al numero 3);

b) prevedere che il consiglio giudiziario elegga a scrutinio segreto, al suo interno, un vice presidente e un segretario;

c) prevedere che i membri del consiglio giudiziario durino in carica tre anni e non siano immediatamente rieleggibili;

d) prevedere che l'elezione dei componenti togati, ordinari e supplenti del consiglio giudiziario avvenga in un collegio unico distrettuale con il medesimo sistema vigente per la nomina dei componenti togati del Consiglio superiore della magistratura, in quanto compatibile;

e) prevedere che al consiglio giudiziario distrettuale siano attribuite, oltre quelle già previste, le seguenti competenze:

1) formulare pareri, su richiesta del Consiglio superiore della magistratura, e previa audizione delle sezioni territoriali di cui alla lettera g), sull'attività dei magistrati sotto il profilo della preparazione, della capacità tecnico-professionale, della produttività, dell'equilibrio di giudizio nell'esercizio delle funzioni, in occasione della progressione in carriera e nei periodi intermedi di permanenza nella qualifica, nonché in occasione del conferimento di incarichi direttivi;

2) vigilare sul comportamento dei magistrati con obbligo di segnalare i fatti disciplinarmente rilevanti ai titolari dell'azione disciplinare;

3) vigilare sull'andamento degli uffici giudiziari del distretto, con segnalazione delle eventuali disfunzioni rilevata al Consiglio superiore della magistratura e al ministro della giustizia, secondo le rispettive competenze;

4) formulare pareri e proposte sull'organizzazione e il funzionamento degli uffici giudiziari, e degli uffici del giudice di pace del distretto;

5) adottare provvedimenti allo stato dei magistrati, con particolare riferimento a quelli relativi alle aspettative e congedi, alla dipendenza di infermità da cause di servizio, all'equo indennizzo, alle pensioni privilegiate e alla concessione di sussidi;

6) formulare pareri, anche su richiesta del Consiglio superiore della magistratura, in ordine all'adozione da parte del medesimo Consiglio di provvedimenti inerenti collocamenti a riposo, dimissioni, decadenze dall'impiego, concessioni di titoli onorifici, riammissioni in magistratura;

f) prevedere la reclamabilità innanzi al Consiglio superiore della magistratura delle delibere adottate dal consiglio giudiziario nelle materie di cui alla lettera e), numeri 1), 2), 5) e 6);

g) prevedere che presso ogni tribunale sia consentita una sezione territoriale dei consigli giudiziari così composta:

1) dal presidente del tribunale che lo presiede, dal procuratore della Repubblica presso il tribunale e da tre magistrati in servizio presso gli uffici giudiziari del circondario, di cui due scelti tra coloro che esercitano funzioni giudicanti ed una tra coloro che esercitano funzioni requiranti;

2) da altrettanti membri supplenti in numero pari a quello dei membri titolari di cui al punto 1);

3) da tre membri che partecipano con funzioni consultive, designati dal consiglio dell'Ordine degli avvocati, tra avvocati con almeno dieci anni di anzianità;

4) da membri supplenti in numero pari e designati con le stesse modalità stabilite al numero 3);

5) da ulteriori due membri che partecipano con funzioni consultive, scelti dai componenti della sezione territoriale stessa, tra cittadini di chiara fama, residenti nel territorio del circondario e che si sono particolarmente distinti per qualità professionali, civili e morali;

h) prevedere che il consiglio giudiziario elegga a scrutinio segreto, al suo interno, un vicepresidente ed un segretario;

i) prevedere che l'elezione dei componenti togati, ordinari e supplenti, del consiglio giudiziario avvenga in un collegio

unico circondariale presso il tribunale con il medesimo sistema vigente per la nomina dei componenti togati del Consiglio superiore della magistratura, in quanto compatibile;

l) prevedere che al consiglio giudiziario territoriale siano attribuite le seguenti competenze:

1) formulare pareri e segnalazioni al consiglio giudiziario distrettuale competente, per l'adozione dei provvedimenti di cui ai numeri 1), 2), 3), 4), 5) e 6) della lettera *e)*, e per la nomina da parte del Consiglio superiore della magistratura dei magistrati *requirenti*;

2) attuare sul territorio le connesse attività di vigilanza;

3) formulare al Consiglio superiore della magistratura le proposte e i pareri previsti dall'articolo 5, per la nomina dei magistrati onorari.

Di particolare rilievo sono le nostre proposte sui « nuovi criteri di nomina dei magistrati onorari », un punto decisivo della riforma e della maggiore efficienza, sottovalutato dal disegno del governo.

Per questo noi proponiamo di:

a) prevedere che i consigli giudiziari territoriali, in collaborazione con i relativi consigli dell'Ordine degli avvocati, individuino, senza limitazione di numero, i soggetti ritenuti idonei allo svolgimento delle funzioni di magistrato onorario, tra gli avvocati iscritti all'albo della provincia dichiaratisi disponibili, con anzianità di almeno dieci anni, i quali, nell'esercizio della professione, hanno dimostrato preparazione, capacità, onestà ed equilibrio;

b) prevedere che il numero dei soggetti giudicanti idonei allo svolgimento delle funzioni di magistrato onorario sia tale da garantire la qualità della funzione, l'efficienza e la velocità del servizio, in relazione al carico degli uffici;

c) prevedere che il Consiglio superiore della magistratura provveda alla nomina di magistrati onorari tra i soggetti

individuati con il procedimento di cui alla lettera *a)*, in numero tale da soddisfare le esigenze del servizio dei singoli tribunali;

d) prevedere che il presidente del tribunale, scegliendo nelle rosa dei soggetti ritenuti idonei allo svolgimento delle funzioni e nominati dal Consiglio superiore della magistratura, assegni a ciascun magistrato onorario le cause da trattare, in modo che siano garantite la qualità, l'efficienza e la velocità del servizio,

e) prevedere sistemi di retribuzione in relazione all'attività in concreto espletata.

Proponiamo in sostanza una riforma ampia della magistratura onoraria basata sulla qualità professionale e sul fondamentale contributo degli avvocati.

Per quanto riguarda l'ufficio del pubblico ministero, abbiamo presentato una pregiudiziale di costituzionalità, respinta dalla maggioranza, sull'accertamento dell'azione penale nelle sole mani dei capi delle procure.

L'articolo 5 del provvedimento in esame attribuisce infatti al procuratore della Repubblica, con una norma in certa misura rivoluzionaria rispetto all'ordinamento vigente e alla Carta Costituzionale, la titolarità « esclusiva » dell'azione penale con ciò determinando la concentrazione del potere di sottoposizione a indagini e processo nelle mani di circa duecento magistrati in tutta Italia: 164 procuratori della Repubblica presso i tribunali ordinari, 29 procuratori generali presso le corti d'appello e, in sede di legittimità, la sola Procura generale presso la Cassazione. un vero monopolio dell'azione penale!

Questa scelta e la conseguente netta gerarchizzazione dell'ufficio del pubblico ministero, anche attraverso un forte aumento del potere di avocazione, costituiscono, a nostro avviso, una oggettiva diminuzione delle garanzie dei cittadini in ordine all'esercizio dell'azione penale e si pongono in contrasto con l'articolo 101 (il giudice è soggetto solo alla legge) e con l'articolo 112 della Costituzione (che sta-

bilisce che « il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale »), principi costituzionali che delineano invece un modello di organizzazione giudiziaria diffuso, senza filtri gerarchici, come più volte ribadito dalla Corte costituzionale: ad esempio, con la sentenza n. 462 del 1993 secondo cui « l'organo dell'ufficio del pubblico ministero, nell'ambito del principio di soggezione soltanto alla legge, è abilitato a decidere con pienezza di poteri e senza interferenze da parte di altre istanze della pubblica accusa in ordine allo svolgimento delle indagini finalizzate all'esercizio dell'azione penale ».

Nello stesso senso si è pronunciata la Suprema Corte di cassazione, a sezioni penali unite, il 28 ottobre 1992 e, per limitare i riferimenti all'essenziale, la Cassazione, I sezione, con la decisione del 5 luglio 1979, n. 2188, affermando il principio secondo cui ciascun pubblico ministero viene considerato autonomo e indipendente dal capo dell'ufficio perché « non è possibile ritenere che i singoli magistrati del pubblico ministero ripetano i loro poteri dal capo dell'ufficio ».

Il punto di riferimento per essi, quali magistrati, è sempre e soltanto la legge come provato dal principio dell'obbligatorietà dell'azione penale tante che le esigenze di coordinamento organizzativo dell'ufficio debbono considerarsi di carattere interno e non possono incidere, a giudizio della Cassazione, sulla regolarità dell'iniziativa del singolo magistrato del pubblico ministero, provocandone l'invalidazione.

Noi non contestiamo che le garanzie di indipendenza del pubblico ministero, sancite dall'articolo 107 della Costituzione, vengano rimesse per il loro contenuto alla legge ordinaria sull'ordinamento giudiziario e che dunque, come pure affermato dalla Corte costituzionale, « per alcuni momenti processuali in cui è pronunciato il »carattere impersonale« della funzione, l'attività dell'organo possa essere retta da criteri gerarchici. Noi anzi condividiamo tale principio.

Ma una cosa è l'organizzazione gerarchica dell'ufficio; ben altra cosa è la traslazione totale del potere di esercitare

l'azione penale al capo dell'ufficio che può, liberamente, e in via esclusiva, delegarlo o revocarlo, o condizionarlo fortemente.

Ciò risulta con evidenza anche nei principi affermati dalla nota risoluzione del Consiglio superiore della magistratura del 25 marzo 1993 secondo cui, in particolare:

a) il potere del capo sul sostituto è unicamente conseguenza del potere di organizzazione e direzione dell'ufficio;

b) la potestà direttiva e organizzativa si deve esprimere per linee generali e non per intervento sul caso specifico;

c) il fatto che il magistrato del pubblico ministero sia pienamente autonomo è coerente, per il Consiglio superiore della magistratura, proprio con l'esistenza di una, potestà direttiva in capo al titolare dell'ufficio.

Insomma, una cosa è un'autonomia del pubblico ministero condizionata dal capo dell'ufficio e altra cosa è la perdita dell'autonomia!

Ebbene, questo delicato equilibrio, posto a garanzia della libertà dei cittadini, viene travolto dall'articolo 5 del disegno di legge.

Ora si vuole attribuire l'esercizio dell'azione penale solo a 200 magistrati: e gli altri, a quale statuto di poteri e responsabilità dovranno attenersi?

Nessuno nega la necessità di una maggiore organizzazione degli uffici né della riduzione di una certa sovraesposizione mediatica di qualche magistrato: ma la concentrazione dei poteri in poche mani è davvero il miglior rimedio? Non è preferibile un potere di indirizzo del parlamento nelle principali linee di politica criminale, a cui siamo ormai sollecitati anche da Eurojust e dal coordinamento nel contrasto della criminalità, a questa specie di « federalismo penale » ove ogni procuratore capo conforma l'ufficio a sua immagine e somiglianza sulla base di una esasperata personalizzazione?

Ed è utile tornare a codificare la scissione tra chi fa e chi decide? Ed infatti stabilendo che chi in concreto esercita la

funzione e chi ne reca la responsabilità sono due persone diverse non si opera anche in contrasto con l'articolo 97 della Costituzione in tema di buon andamento ed efficienza della pubblica amministrazione?

Sono rilievi, questi, mossi nel corso delle audizioni anche dall'Associazione dei giovani avvocati, e da altri, a conferma che si tenta di riscrivere un principio della Costituzione non solo in modo surrettizio e illegittimo, ma anche inopportuno.

L'idea che « meno sono e più si possono controllare » è un'idea primitiva, figlia di una mentalità che non fa onore alla democrazia costituzionale anche se, occorre riconoscerlo, il ministro Castelli si è applicato a metterla in atto con diligenza e scrupolo: ad esempio bloccando per oltre due anni la nomina del procuratore della Repubblica di Bergamo, risolta solo dalla Corte costituzionale o prendendo posizione per la permanenza del procuratore di Napoli trasferito dal Consiglio superiore della magistratura per incompatibilità ambientale.

La giustizia ha bisogno di riforme ma esse sono utili se vanno per il verso giusto.

Il « federalismo personalista » dell'azione penale non è un progresso ed è certo di ben dubbia legittimità costituzionale.

Noi condividiamo, in linea di principio, l'esigenza di una tipizzazione degli illeciti disciplinari che, circoscrivendo e rendendo più trasparente l'esercizio del potere disciplinare, costituisce una garanzia per tutti, cittadini e magistrati.

Ma il sistema di tipizzazione degli illeciti, nella nuova e pur migliore versione della Commissione giustizia della Camera, continua a generare conformismo e disfunzioni ulteriori: ad esempio, consentendo al Procuratore generale la « rimozione » del segreto delle indagini preliminari.

E l'emendamento Mario Pepe, dell'ultimora, impedisce, con trasparente acrimonia, anche la sola possibilità che un magistrato possa svolgere un'attività universitaria o culturale. Come se la magistratura, nel suo complesso, non costi-

tuisse una risorsa più generale del paese al cui servizio deve porsi anche nello svolgimento di compiti culturali e tecnici in specie nelle funzioni rette dal principio di imparzialità.

In effetti nel quadro di una completa rivisitazione e tipizzazione delle fattispecie di illecito disciplinare sono ora introdotte norme procedurali e fattispecie disciplinari connotate da ambiguità tali da consentire un possibile uso discriminatorio della giustizia disciplinare.

Alcune fattispecie sono riprese dal codice etico dell'associazione nazionale magistrati, determinando una confusione di piani, essendo evidente che i codici etici pongono principi di livello più elevato rispetto allo standard che fa scattare la sanzione disciplinare.

Alcuni esempi:

« Perseguimento di fini diversi da quelli di giustizia ». È una disposizione dal contenuto vago ed appare come il precipitato normativo della polemica contro l'uso politico della giustizia;

« Rilasciare dichiarazioni e interviste in violazione dei criteri di equilibrio e di misura »: il principio è giusto ma non vi è traccia di criteri utili a identificare il contenuto;

« Coinvolgimento nell'attività di centri politici o affaristici che possano condizionarne l'esercizio delle funzioni o comunque appannarne l'immagine »;

« L'adozione di provvedimenti abnormi ovvero di atti e provvedimenti che costituiscano esercizio di una potestà riservata dalla legge ad organi legislativi o amministrativi ovvero ad altri organi costituzionali » È stato abbandonato il riferimento alla « interpretazione creativa », ma non minori preoccupazioni suscita questa previsione che va al di là del riferimento al provvedimento abnorme con formule molto generiche.

Sotto il profilo procedimentale l'incolpato potrà restare sotto la spada di Damocle del procedimento disciplinare sino a 7 anni: entro due anni (e dalla notizia del

fatto, non dal fatto) è possibile l'azione disciplinare (articolo 8, comma 1, lettera *b*), punto 1); entro i successivi due anni la richiesta di decreto per la discussione orale, ed entro gli ulteriori due anni la pronuncia disciplinare della sezione (articolo 8, comma 1, lettera *b*), punto 2); se si va in Cassazione, la Suprema corte può prendersi tutto il tempo che ritiene; se c'è annullamento, la decisione di rinvio deve intervenire entro un anno dal pervenimento degli atti dalla Cassazione. E durante tutto ciò la carriera dell'incolpato è ferma! Non vi è chi non veda l'assurdità e l'iniquità di un tale procedimento!

Peraltro, il decorso dei termini è sospeso anche « se il procedimento disciplinare è rinviato a richiesta dell'incolpato o del suo difensore o per impedimento dell'incolpato o del suo difensore » (articolo 8, comma 1, lettera *b*), punto 3.4).

Ancora: gli atti di indagine non preceduti dalla comunicazione all'incolpato o al difensore eventualmente già designato sono nulli. Ma la nullità è rilevabile nel termine di dieci giorni dalla data in cui l'interessato « ha avuto conoscenza del contenuto di tali atti » o, in mancanza, da quella della comunicazione del decreto che fissa l'udienza per la discussione orale. E la deduzione va fatta con dichiarazione scritta « e motivata » (articolo 8, comma 1, lettera *d*), punto 2). E non si chiarisce come si farà a motivare una deduzione scritta in cui si eccepisca la nullità degli atti di indagine perché non preceduti dalla comunicazione.

Più in generale, dopo che si è proclamata l'applicazione delle norme del codice di rito sul dibattimento, in quanto compatibili, si prevedono poteri inquisitori amplissimi (articolo 8, comma 1, lettera *f*), punto 3). In particolare, il giudice disciplinare assume d'ufficio tutte le prove che ritiene utili; è ammessa l'acquisizione di tutti i rapporti dell'Ispettorato, dei consigli giudiziari e dei capi degli uffici, di tutti gli atti contenuti nel fascicolo personale dell'incolpato, nonché « delle prove acquisite nel corso delle indagini ».

Estrema preoccupazione desta, inoltre, il ruolo del ministro nel procedimento disciplinare.

Oltre al tradizionale ruolo di promozione dell'azione disciplinare mediante richiesta di indagini al Procuratore generale il ministro ha facoltà di chiedere al Procuratore generale la modifica del capo di incolpazione cui provvede il Procuratore Generale (articolo 8, comma 1, lettera *c*), punto 2). La regola secondo cui le funzioni dell'accusa nel giudizio disciplinare sono svolte dal Procuratore generale è sconvolta dalla previsione della partecipazione all'udienza, sostanzialmente in veste di accusatore privato per conto del ministro, di un magistrato dell'ispettorato generale il quale ha poteri istruttori sostanzialmente uguali a quelli del Procuratore generale (articolo 8, comma 1 lettera *e*), punto 8.9).

Desta infine grandissima preoccupazione la previsione secondo cui il Procuratore generale, « se lo ritenga necessario ai fini delle sue determinazioni sull'azione disciplinare, possa acquisire atti coperti da segreto investigativo senza che detto segreto possa essergli opposto » (articolo 8, comma 1, lettera *d*), punto 3).

Trattasi di norma assolutamente inopportuna per le strumentalizzazioni indirette e per il danno alle indagini penali che ne potrebbero derivare a seguito di un'attivazione determinata da esposti capziosi, tanto più se collegata alla previsione, anch'essa nuova e discutibile, dell'obbligatorietà dell'azione disciplinare del Procuratore generale per un gran numero di violazioni. In altri termini, l'indagato potrebbe presentare un esposto disciplinare immediatamente, il Procuratore generale, obbligato all'esercizio dell'azione entro un certo termine, per verificare la sussistenza dei presupposti di essa dovrebbe necessariamente attivare la deroga al segreto delle indagini, con la possibile conseguenza di una *discovery* anticipata. Né è sufficiente ad ovviare a tali inconvenienti la soluzione, per ultimo adottata, di prevedere la possibilità che il procuratore generale mantenga il segreto per sei mesi dopo la trasmissione degli atti, e ciò sia perché tale accorgimento è affidato alla discreziona-

lità di chi non è titolare delle indagini e quindi responsabile del loro buon andamento, sia perché comunque il termine previsto è inferiore a quello in molti casi stabilito dalla legge per la durata delle indagini stesse.

L'associazione nazionale magistrati ha comprensibilmente sostenuto l'esigenza che il sistema disciplinare sia strutturato in modo da assicurare un giusto regime di responsabilità a tutela della correttezza dell'esercizio della giurisdizione.

Ma un sistema disciplinare che somma: fattispecie generiche ed ambigue, obbligatorietà dell'azione disciplinare del Procuratore generale, possibilità che il procedimento rimanga pendente per anni, limitate garanzie per l'incolpato, accentuazione dei poteri del ministro, possibilità di derogare al segreto investigativo, determina in concreto gravi rischi di uso della giustizia disciplinare a fini discriminatori e di interferenza sul merito della attività giudiziaria.

L'articolo 7 tratta la disciplina delle incompatibilità.

Il trasferimento per incompatibilità ambientale ad altra sede od ufficio per condotte colpevoli può essere disposto come sanzione disciplinare (articolo 7, comma 1, lettera *m*)) al momento della irrogazione di sanzione diversa dall'ammonizione e dalla rimozione e la stessa sezione disciplinare (lettera *n*)) può adottare il trasferimento ad altra sede o la destinazione ad altre funzioni in via cautelare provvisoria.

L'articolo 2 del regio decreto legislativo n. 511 del 1946 (trasferimento di ufficio per incompatibilità ambientale) opererà solo per i casi di condotte incolpevoli tali da impedire al magistrato di svolgere le sue funzioni con indipendenza ed imparzialità nella sede occupata (sempre lettera *n*)). Restano indeterminate competenze e procedura.

È poi prevista una nuova disciplina degli articoli 18 e 19 del vigente ordinamento giudiziario (incompatibilità parentali) (articolo 7, comma 1, lettera *p*)) secondo cui, salvo eccezioni specificatamente disciplinate (che verosimilmente al-

ludono ai soli grandissimi uffici giudiziari di Napoli, Milano e Roma), l'attività del magistrato è incompatibile con l'esercizio nel medesimo ufficio della professione di magistrato, avvocato, ufficiale o agente di polizia giudiziaria da parte del coniuge, parenti sino al secondo grado) e affini in primo grado.

La disposizione è estremamente rigida, dimenticando che la giustizia amministrativa ha «abolito» la cosiddetta incompatibilità formale di cui al primo comma dell'articolo 18 del vigente ordinamento giudiziario, e del tutto inadeguata ad affrontare il problema in modo equilibrato. La recente circolare del Consiglio superiore della magistratura ha opportunamente modulato le concrete ipotesi di incompatibilità utilizzando molteplici parametri legati alle dimensioni degli uffici, alle materie trattate, alle caratteristiche dell'esercizio dell'attività professionale e, situazione non contemplata nel progetto, considera anche i casi di «interferenze funzionali» tra magistrati appartenenti ad uffici diversi.

La incompatibilità nello stesso ufficio tra magistrati coniugi (ma anche parenti) essendo stata prevista al fine di evitare il rischio di reciproci condizionamenti nell'esercizio delle funzioni e disfunzioni nell'ufficio, non ha alcuna ragion d'essere allorché i magistrati siano impegnati in settori diversi degli uffici giudiziari della sede, non essendovi alcuna possibile interferenza negli affari trattati, tranne rare ipotesi di supplenza negli uffici più piccoli. È difficile comprendere quale sia la finalità di una così estesa forma di incompatibilità, che non risponde ad alcun pubblico interesse e provoca gravi danni anche al funzionamento degli uffici a causa del forzato pendolarismo di uno dei due coniugi per la durata dell'intera vita professionale.

Quanto alla incompatibilità con la professione di avvocato, il regime previsto appare ingiustificato negli uffici di grandi dimensioni, ove è da escludere, salvo gravi casi di infrazioni deontologiche di facile percezione, che l'esercizio della professione di avvocato in un ramo diverso

(civile o penale o lavoro) da quello in cui esercita il coniuge sia fonte di pregiudizio al decoro della professione. Altrettanto vale, preve più stringenti verifiche, per gli uffici di medie dimensioni.

Non si può ritenere rassicurante il rinvio ai decreti delegati di una possibile specifica eccezione relativa alla « diversità di incarico », dato che il concetto stesso di eccezione postula che sia decisamente marginale la compatibilità tra le due professioni.

Quanto, infine, alla incompatibilità con la professione di agente o ufficiale di P.G., deve rilevarsi come nella legge delega non vi è esclusione, ad esempio, della previsione per la funzione di giudice civile. Un'equilibrata previsione, adattabile caso per caso, imporrebbe di prevedere qualche limite solo per i pubblici ministeri coniugi di agente o Ufficiale di P.G.

In sintesi, la rigidità che si ricava dal testo esaminato non solo può confliggere con i principi di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione (articolo 97 della Costituzione) ma anche, nei casi in cui è incomprendibile quale sia il valore seriamente tutelato dalla norma, con le norme della Costituzione che presidiano l'istituto della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi (articolo 29 e seguenti della Costituzione).

Con previsione, di dubbia legittimità costituzionale, si attribuiscono al ministro poteri di intervento in caso di mancata predisposizione da parte del dirigente amministrativo e giudiziario del programma della attività da svolgersi nel corso dell'anno, di contrasto oppure di « mancata adozione di modifiche divenute indispensabili per la funzionalità dell'ufficio giudiziario » (articolo 2, comma 1, lettera s), punto 4).

Singolare la figura del manager di corte di appello presso le corti di Roma, Napoli, Milano, e Palermo « con compiti di gestione e controllo delle risorse umane, finanziarie e strumentali relative ai servizi tecnico amministrativi degli uffici giudicanti e requirenti presenti nell'ambito del distretto » (lettera t)).

Si tratta di una figura nuova ed autonoma nominata dal ministro della Giustizia con il compito di pianificare l'utilizzo delle risorse valutando il carico giudiziario esistente, la prevedibile evoluzione di esso e le esigenze di carattere sociale nel rapporto tra i cittadini e la giustizia. Per lo svolgimento dei suoi compiti si avvale di una struttura tecnico-amministrativa autonoma composta da 11 unità comunque estranee all'Amministrazione (gli stessi uffici sono allestiti con il ricorso al leasing). Ai magistrati-dirigenti sarà affidato solo il compito della organizzazione della giurisdizione, mentre dipenderà dalle valutazioni di questa nuova figura di manager nominato dal ministro della giustizia — valutazioni non solo tecniche sui flussi degli affari, ma anche sostanzialmente di politica giudiziaria su ciò che è più rilevante nel rapporto tra i cittadini e la giustizia — stabilire quale settore della giurisdizione meriti maggiore attenzione e quindi maggiori risorse.

Sono stati previsti uffici del monitoraggio dell'esito dei procedimenti (articolo 11, comma 2, lettera c)), in tutte le fasi o gradi del giudizio, « al fine di verificare l'eventuale sussistenza di rilevanti livelli di infondatezza giudiziariamente accertata della pretesa punitiva manifestata con l'esercizio dell'azione penale o con i mezzi di impugnazione ovvero di annullamento di sentenze per carenze o distorsioni di motivazioni ovvero di altre situazioni inequivocabilmente rivelatrici di carenze professionali ». Si tratta di norma, che se pure risponde ad una esigenza conoscitiva, per come è stata formulata rischia di interferire sulla giurisdizione, ponendo un dubbio di costituzionalità. Vi è la possibilità che la norma possa essere applicata scorrettamente, facendone discendere conseguenze di carattere automatico in tema di valutazione della professionalità dei magistrati.

Per quanto riguarda la disciplina transitoria, i magistrati in servizio entro il termine di tre mesi dalla data di acquisto di efficacia dell'ultimo dei decreti legisla-

tivi, potranno richiedere il mutamento delle funzioni nello stesso grado da giudicanti a requirenti e viceversa.

L'effettivo mutamento si realizza, previa valutazione positiva da parte del Consiglio superiore della magistratura, nel limite dei posti vacanti individuati annualmente nei tre anni successivi, con eventualità di soprannumero al terzo anno, sulla base di apposita graduatoria. La scelta deve comunque riguardare un diverso circondario nell'ipotesi di esercizio di funzioni di primo grado ed un ufficio avente sede in un diverso distretto, con esclusione di quello competente ai sensi dell'articolo 11 codice di procedura penale nell'ipotesi di funzioni di secondo grado. Il rifiuto del magistrato richiedente ad operare la scelta secondo graduatoria comporta la rinuncia alla richiesta di mutamento nelle funzioni (articolo 10, comma 1, lettera c)). La norma pone tali difficoltà pratiche al mutamento di funzione che, verosimilmente, la separazione di fatto delle carriere sarà immediatamente operativa sin dall'acquisto di efficacia dell'ultimo dei decreti delegati.

Ai magistrati con almeno 13 anni di anzianità (o che li compiano nei successivi 24 mesi), per un periodo non superiore a tre anni a decorrere dalla data di acquisto di efficacia dell'ultimo dei decreti delegati, fatta salva la facoltà di partecipare ai concorsi, le assegnazioni delle funzioni di appello e di legittimità sono disposte nell'ambito dei posti vacanti da attribuire a domanda e sul 40 per cento dei posti che dovessero rendersi vacanti a seguito dell'accoglimento delle domande di tramutamento presentate dai magistrati che già esercitano funzioni di secondo grado. Decorso tale periodo, ai magistrati con almeno 20 anni di anzianità alla data di acquisto di efficacia dell'ultimo dei decreti legislativi (o che li abbiano compiuti nei 24 mesi successivi), fatta salva la facoltà di partecipare ai concorsi per titoli ed esami, le assegnazioni per l'effettivo conferimento delle funzioni di legittimità giudicanti o requirenti sono disposte, previo concorso per titoli ed a condizione che abbiano frequentato con favorevole giudizio l'ap-

posito corso di formazione alle funzioni di legittimità giudicanti o requirenti presso la Scuola superiore della magistratura, nell'ambito dei posti vacanti. Ai fini del conferimento degli uffici semidirettivi e direttivi, per i magistrati di cui sopra, il compimento di tredici anni di servizio dalla data del decreto di nomina ad uditore giudiziario equivale al superamento del concorso per le funzioni di secondo grado. Ai fini del conferimento degli uffici direttivi di rango elevato, il compimento di venti anni di servizio dalla data del decreto di nomina ad uditore giudiziario equivale al superamento del concorso per le funzioni di legittimità. Questi stessi magistrati, per un periodo di tempo non superiore a cinque anni, possono ottenere il conferimento degli incarichi direttivi superiori anche in assenza dei requisiti di esercizio delle funzioni di legittimità o delle funzioni direttive superiori giudicanti di legittimità rispettivamente previsti.

I magistrati con funzioni direttive o semidirettive (alla data di acquisto di efficacia dell'ultimo dei decreti legislativi emanati) manterranno le loro funzioni per un periodo massimo di 4 anni, decorso il quale, senza che abbiano ottenuto l'assegnazione ad altro analogo incarico, cesseranno dalle funzioni restando assegnati allo stesso ufficio, anche in soprannumero (articolo 10, comma 1, lettera h)).

I magistrati che abbiano compiuto il periodo di 10 anni di permanenza nell'incarico nello stesso ufficio (sempre alla data di acquisto di efficacia dell'ultimo dei decreti legislativi emanati), potranno permanervi, fermo restando che una volta ottenuto il tramutamento eventualmente richiesto si applicheranno le nuove norme (lettera i)).

Infine, ai sostituti procuratori generali in servizio presso la Direzione nazionale antimafia alla data di acquisto di efficacia dei relativi decreti delegati, con non meno di 20 anni di anzianità, possono, a domanda, essere conferite le funzioni requirenti di legittimità previa valutazione del Consiglio superiore della magistratura su parere motivato del Consiglio direttivo della Corte di cassazione.

Il regime transitorio non offre alcuna garanzia per i magistrati in servizio. Come tutti sanno gli organici sono ad un livello di elevata saturazione. Dunque chi chiederà di cambiare funzione si vedrà offrire, nella maggior parte dei casi, sedi molto poco appetibili, la rinuncia alle quali comporterà la rinuncia definitiva al passaggio di funzione. In questo caso il meccanismo di interferenza tra scelta della sede e mutamento di funzioni è già regolato dalla delega in modo fortemente negativo per gli aspiranti.

La stessa cosa avverrà per il passaggio alle funzioni di appello e di legittimità, passaggio obbligato per chi voglia aspirare a incarichi semidirettivi o direttivi e che sarà consentito solo ad una ridottissima minoranza e comunque con destinazioni assai poco appetibili.

Secondo l'associazione nazionale magistrati, la riforma progettata manifesta in tutti i suoi aspetti la volontà di circoscrivere, limitare, erodere le attribuzioni del Consiglio superiore della magistratura, in contrasto netto con il sistema di governo autonomo dell'ordine giudiziario previsto dalla Costituzione.

In effetti, è difficile non condividere questa impressione ove pure si considerino le logiche un po' paranoiche che hanno accompagnato la maggioranza nel recepimento in Italia del mandato d'arresto europeo: si teme il « complotto europeo dei giudici », l'Europa « forcolandia ».

Una riforma, quella che si delinea, che continua ad essere pensata « contro » la magistratura anziché « per » l'efficienza della giustizia; come una tappa di quella « guerra preventiva » ai giudici che Berlusconi ha dichiarato dall'inizio della legislatura.

Dove è finita la riforma del codice di procedura civile (che pure l'Ulivo ha avanzato), dove sono le riforme per la celerità del processo penale, dove sono finite le sezioni-stralcio per sostenere la riforma del 2000 della giustizia amministrativa?

Per non dire della disattenzione verso l'organizzazione delle risorse, della dimi-

nuzione degli stanziamenti in finanziaria, dell'inerzia dinanzi al caos giudiziario quotidiano.

Quanto questo disegno governativo sia distante dai temi della ricerca dell'efficienza è reso palese dell'ambiguo atteggiamento avuto sulla proposta, della Margherita e dell'Ulivo, relativa all'introduzione di un ruolo manageriale nell'amministrazione della giustizia.

Poiché, non vi è dubbio, esiste una « giustizia-giurisdizione » e una « giustizia-amministrazione » per la quale occorrono competenze professionali specifiche, tecniche, organizzative, in specie in materia di gestione delle risorse umane e finanziarie, tanto più che ora con la finanziaria 2002, è stata introdotta un'amministrazione « per budget », che implica scelte di priorità gestionali ineludibili.

Ma cosa risponde il governo dinanzi ad una riforma davvero innovativa in grado di sollevare, almeno in parte, i capi degli uffici giudiziari dagli oneri gestionali più complessi?

Risponde picche, in realtà, limitando l'introduzione della nuova figura dirigenziale alle sole quattro maggiori corti di appello. E le altre? Sono fatte da cittadini di serie B?

E molti altri potrebbero essere gli esempi a dimostrazione del fatto che non è l'efficienza della giustizia la prima preoccupazione dell'azione di governo.

Per questo, se abbiamo bene inteso, lo sciopero della magistratura è stato contro la riforma che c'è ma, soprattutto, contro quella che non c'è e che i cittadini italiani da tempo attendono.

Noi, certo, non attendiamo inerti: continueremo a difendere con intransigenza i principi costituzionali in cui crediamo e a proporre riforme utili anziché « conflitti senza riforme ».

IL CONSIGLIERE CAPO
DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. FABRIZIO FABRIZI

Licenziato per la stampa alle 22,40.