

caso dell'onorevole Cosentino, il magistrato ha avuto bisogno di diciannove pagine per spiegare cos'è il concorso esterno in associazione mafiosa. Il secondo è che solo una volta è stato consentito di svolgere un'analisi di ciò che è accaduto attraverso il concorso esterno in associazione mafiosa. È stato consentito al professor Fiandaca, dell'università di Palermo, attraverso i dati della Direzione nazionale antimafia. Su 8.000 persone indagate per concorso esterno in associazione mafiosa solo 500 sono state processate e 200 condannate. Questi dati non possono non entrare nelle considerazioni non del conflitto tra magistratura e politica, ma dell'inefficienza e incapacità della giustizia di essere tale in questo Paese.

Passo all'ultima citazione, che porta alla domanda che voglio porre al professor Rodotà. La rivolgo proprio a lei perché so che è sensibile e sa di che cosa stiamo parlando. Il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa da vent'anni, dalla fine degli anni Ottanta, subito dopo quei referendum traditi, continua a sostenere e a scrivere che lo Stato di diritto in Italia è in pericolo.

Se per vent'anni lo Stato di diritto in un Paese è in pericolo probabilmente dopo tale periodo non esiste più. Noi non possiamo affrontare queste questioni sotto il profilo della riserva di legge e dello strumento. Probabilmente lo strumento è sbagliato, ma mi è parso di capire che voi siete favorevoli all'obbligatorietà dell'azione penale, contrari alla responsabilità civile, contrari alla separazione delle carriere e verosimilmente — non ne abbiamo parlato — favorevoli agli incarichi extragiudiziari. C'è un punto di fondo che non va nel ragionamento, al di là dello strumento.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
DELLA II COMMISSIONE
GIULIA BONGIORNO

GIUSEPPE CALDERISI. Non porterò altri esempi, che erano comunque volti a mettere in evidenza come, a mio avviso,

siamo di fronte a questioni strutturali, ricordate poco fa anche dal collega che mi ha preceduto.

Si può discutere su come scrivere e su come riformulare alcune questioni, ma dobbiamo anche capire bene se alcune questioni vanno modificate o no.

Per me la parte più importante del ragionamento è proprio il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, un principio che esiste soltanto sulla carta, perché evidentemente inapplicabile.

Se esso era stato concepito per garantire l'uguaglianza del cittadino, noi siamo di fronte — questa è la prima domanda che vorrei porre al professor Rodotà — proprio al suo contrario, cioè all'uso discrezionale dell'azione penale insieme a questa concezione, a questo atomismo diffuso, dell'assetto organizzativo e dei poteri del pubblico ministero che si è affermato e che porta proprio spesso a un uso avventato dell'azione penale. Non è proprio questo che va a realizzare una violazione del principio di uguaglianza del cittadino di fronte alla legge? Se in una città l'esercizio dell'azione penale è condotto con determinati criteri e in un'altra città con altri, evidentemente non siamo più di fronte al principio di uguaglianza.

Questa situazione non va a pregiudicare i diritti del cittadino nell'ambito processuale? Gli esempi, che ho fatto precedentemente e che non ripeto, non vanno a mettere in evidenza che siamo di fronte a situazioni di questo tipo? Si può riformare il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale e introdurre meccanismi di responsabilità accanto a quelli di indipendenza del pubblico ministero, pur senza sottoporre il pubblico ministero al potere politico? Esiste un modo di scrivere il testo costituzionale in modo da percorrere questa strada? Io credo di sì, poi ne possiamo discutere.

Si è parlato molto dell'eccesso di rinvio alla legge nel testo. Su alcune formulazioni possiamo discutere e migliorarlo, però vorrei anche sottolineare — è una domanda che rivolgo, in particolare, al professor Capotosti — che oggi l'articolo 108, primo comma, della Costituzione dispone

che « Le norme sull'ordinamento giudiziario e su ogni magistratura sono stabilite con legge » e l'ultimo comma dell'articolo 107 della Costituzione dispone che « Il pubblico ministero gode delle garanzie stabilite nei suoi riguardi dalle norme sull'ordinamento giudiziario ». Non è indicato alcun criterio, ma non mi sembra che ciò abbia causato problemi. Anche il testo vigente della Costituzione fa spesso rinvio alla legge. Dov'è lo scandalo ?

Si possono migliorare e scrivere meglio le norme, però stiamo creando un caso sul fatto che c'è un rinvio alla legge. Mi sembra, per alcuni versi, inevitabile e lo fa anche l'attuale testo della Costituzione.

Passo all'ultima domanda. Sull'indipendenza la nostra Costituzione già oggi non parla di indipendenza della magistratura o del singolo magistrato ? Oggi l'organizzazione in correnti della magistratura non è o potrebbe essere proprio una delle cause della mancanza di indipendenza del singolo magistrato ?

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
DELLA I COMMISSIONE
DONATO BRUNO

DONATELLA FERRANTI. Volevo ringraziare gli intervenuti, anche perché hanno fornito alle Commissioni approfondimenti di alto spessore proprio con riferimento a quello che stiamo cercando di sostenere dall'inizio dell'esame di questo disegno di legge, in particolare qual è il risultato finale di questo convergere di riserve di legge in bianco, di decostituzionalizzazione e di rischio di messa a repentaglio di principi supremi. Non porrò domande su questioni già trattate. Riserviamo alla discussione generale le nostre argomentazioni.

Vorrei, invece, approfondire il problema che riguarda la responsabilità civile soprattutto con il professor Rodotà, ma anche con il presidente Capotosti. Credo che noi non dobbiamo sottrarci a questa problematica, che ho sentito essere fatta propria anche dall'Avvocatura e

che deriva, a mio avviso, dal fatto che la legge che ha applicato — che chi sostiene che abbia tradito e chi che abbia tentato di tradurre — la normativa ordinaria sulla responsabilità civile dei magistrati ha avuto un funzionamento che non ha prodotto risultati.

Non voglio parlare di risultati sperati, perché francamente, se devo essere sincera, vorrei capire quali sono i risultati che si auspicano. Svolgerò poi una mia chiosa su questo punto. In ogni caso non ha funzionato o, per meglio dire, non ha funzionato adeguatamente.

Noi in Commissione giustizia, senza ricorrere a mutamenti costituzionali, a mio avviso non necessari — è questo il punto — avevamo avviato un dibattito per rivedere, migliorare o verificare i mutamenti della legge ordinaria, perché così si dovrebbe procedere. Volevo sapere il vostro parere in merito.

Ripetere in maniera ridondante, specificandola per i magistrati con quell'articolo 113-bis, una formula già contenuta nell'articolo 28 della Costituzione e che fu interpretata dalla Corte costituzionale — ho un appunto che riguarda la sentenza della Corte costituzionale del 1968, n. 2, che già risolveva il problema per cui l'articolo 28 si applica anche ai magistrati. Ovviamente essa riservava al legislatore ordinario, in relazione alla funzione tipica dell'esercizio della giurisdizione, di adeguare la normativa — mi sembra inutile.

Tanto è vero che — porterò un esempio che può sembrare banale — già l'articolo 61 della legge n. 312 del 1980 per gli insegnanti statali, vale a dire per una categoria di funzionari statali, ha previsto una responsabilità indiretta. Conosciamo benissimo lo slogan del medico, oltre gli effetti della medicina difensiva, di cui si è parlato, che certamente non aiutano il cittadino malato, anzi rappresentano un problema. Anche in quel caso esistono proposte di legge al Senato anche delle precedenti legislature che cercano proprio di risolvere quel problema per i medici, ma più che per i medici per

il cittadino, perché il problema è quell'utente finale, non tanto chi si crea dei meccanismi di tutela.

In ogni caso, a parte lo slogan del medico, io parlo di un'altra funzione tipica, peculiare, che implica valutazione, ossia quella dell'insegnante, per cui c'è uno scudo che vede in prima battuta chiamare lo Stato, salvo poi l'azione di regresso nei confronti del funzionario. Vorrei avere il vostro parere su come ha o non ha funzionato il filtro. Sappiamo, infatti, che per i magistrati è stato messo anche un filtro di inammissibilità e poi l'azione di regresso non è sempre obbligatoria. Ci sono una serie di catene all'applicazione.

Inoltre c'è stata una interpretazione errata, strumentale della sentenza sui Traghetti del Mediterraneo, però da lì emerge il tema del principio per cui, anche l'errore, non quello di interpretazione, ma grossolano, manifesto, può essere fonte di responsabilità civile. Vorrei che fosse questo un modo di approfondire un tema che ci sta a cuore: non vogliamo, come ha detto il presidente Capotosti — è un'osservazione che mi permetto di fare mia — un giudice timido perché dal giudice timido ci guadagnano solo i potenti e non i cittadini normali.

FEDERICO PALOMBA. Vorrei ringraziare i professori Rodotà e Capotosti perché hanno dato alle Commissioni una visione estremamente nitida. Hanno riservato, infatti, all'analisi una visione di sistema, che è quella che a me sembra molto importante perché, al di là di singole disposizioni irritanti nei confronti di una impalcatura costituzionale alla quale eravamo abituati e che era frutto di un approfondito studio dei nostri costituenti, sono tutte queste disposizioni considerate complessivamente che formano un sistema che i professori stessi hanno ritenuto probabilmente in contrasto con gli ordinamenti delle democrazie occidentali.

Ho posto in altre occasioni la stessa questione ad altri professori e ho trovato oggi una risposta: la derubricazione, la dequalificazione della magistratura da

potere a ordine crea un contrasto con un principio coesistente alla nostra Costituzione, così come a tutte le costituzioni moderne, vale a dire la tripartizione, l'equilibrio tra i poteri.

Si sostiene che esiste uno squilibrio della magistratura nei confronti del potere politico, ma la soluzione trovata è un rimedio peggiore perché è la sede politica ad attribuire a se stessa il compito di snaturare la Costituzione depotenziando un potere col quale secondo essa è in conflitto.

Da questo discendono alcune domande che vorrei porre. Ritengono i professori che esista una violazione di singole disposizioni e, nel loro insieme, dei principi supremi della nostra Costituzione, e cioè dei principi di uguaglianza, legalità e indipendenza? Se sì, ritengono i professori che esistano rimedi giurisdizionali attraverso la Corte costituzionale che, come è stato per altri casi, anche per questi possa sindacare quelle disposizioni che risultano in conflitto con questi principi supremi? Chiedo proprio se loro ritengono che esista un rimedio nei confronti di questo *vulnus* al principio della tripartizione dei poteri.

Vorrei anche chiedere al professor Capotosti se può specificare meglio l'affermazione per la quale potrebbero diventare elettivi magistrati per funzioni anche estremamente importanti. Siccome lo giudicherei un rischio molto forte, vorrei chiedere al presidente Capotosti da dove si può desumere un rischio di questo genere.

Infine, vorrei chiedere a entrambi, che si sono occupati in maniera rilevante della questione della responsabilità dei magistrati, se ritengono che vi sia una diversità tra i magistrati e gli altri funzionari dello Stato tale da imporre, non legittimare, una differenza di disciplina nel problema della responsabilità alla luce anche dell'inapplicabilità — mi pare che lo abbia detto il professor Rodotà — delle sentenze della citazione non pertinente, quelle Köbler e Traghetti del Mediterraneo, che invece dicono che deve

esserci soltanto la responsabilità dello Stato, senza escludere una responsabilità indiretta.

MANLIO CONTENTO. Vorrei cominciare dal professor Rodotà e, dal momento che ha fatto l'accostamento tra efficienza della giustizia e riforma costituzionale, chiedergli da dove ha ricavato nella relazione al disegno di legge che il Governo abbia fatto una corrispondenza tra l'efficienza della giustizia e, naturalmente, la riforma costituzionale.

La relazione muove, in realtà, almeno dal mio punto di vista, dalla lettura che ne ho fatto, soprattutto dall'esigenza di diversificare le due carriere attribuendo le funzioni di terzietà ai giudicanti e, quindi, in esito alla separazione, affidando ai pubblici ministeri un ruolo diverso dai giudicanti.

La seconda domanda è riferita alla raccomandazione che ha citato da parte del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, se ben ho compreso, in relazione alle funzioni svolte dal Consiglio superiore della magistratura. Lo faccio con riferimento all'attuale formulazione dell'articolo 105 della nostra Costituzione, che attribuisce funzioni costituzionalmente determinate, che sono esattamente le stesse oggi riportate nella riforma: vorrei chiedere se anche il nostro articolo attuale della Carta costituzionale è in contrasto con la raccomandazione di cui abbiamo parlato oppure lei ravvisa il contrasto sul divieto inserito in aggiunta e che, a suo giudizio, non dovrebbe esserci perché questo consentirebbe al Consiglio superiore della magistratura di fare quello che accade anche oggi, come ad esempio, in esito all'allargamento interpretativo della normativa, di esprimere pareri senza che nessuno li abbia richiesti.

La terza questione riguarda la responsabilità dei magistrati. Voglio capire se la contrarietà è una contrarietà a rispetto alla formulazione, e quindi di carattere tecnico, o se è una contrarietà di principio a inserirla nella Carta costituzionale. Il richiamo alla sentenza della

Corte costituzionale — pongo la domanda anche al professor Capotosti — è, infatti, riferito soprattutto all'aspetto, naturalmente, relativo alla diversità che vi deve essere nel conciliare una responsabilità dei pubblici dipendenti con riferimento specifico alla magistratura.

Sul fatto che in Costituzione, magari con un altro articolo scritto diversamente, possa essere inserito il principio della responsabilità dei magistrati credo che si potrebbe tranquillamente convenire anche da parte dei nostri interlocutori.

L'ultima questione riguarda l'ufficio del pubblico ministero. Premesso che credo che il Parlamento abbia ancora la possibilità di riformare la Costituzione e che ci sia il desiderio di separare le carriere, quale sarebbe, secondo loro, la formulazione che dovremmo utilizzare per garantire al pubblico ministero l'autonomia e l'indipendenza dal Governo che viene da tutti alimentata come uno spauracchio, senza che ci sia ancora la legge ordinaria di recepimento?

La legge garantisce all'ufficio indipendenza e autonomia, ma una legge che non garantisse questi principi, a proposito della riserva di legge di cui stiamo parlando, non sarebbe in contrasto con i principi affermati da quell'articolo costituzionale e, quindi, sarebbe soggetta al vaglio della Corte costituzionale, organo di garanzia, e naturalmente dichiarata costituzionalmente illegittima perché confligge con tali principi?

Vorrei una risposta su questo punto, nel caso in cui la mia interpretazione fosse sbagliata.

PRESIDENTE. Do la parola ai nostri ospiti per la replica.

STEFANO RODOTÀ, *Professore emerito di diritto civile presso l'Università degli studi La Sapienza di Roma*. Mi scuso, riguardo al mio precedente intervento, di alcune inevitabili semplificazioni. Forse proprio grazie alle domande postemi riuscirò a svolgere alcune precisazioni.

Confesso di avere colto in alcuni interventi il fatto che sono considerato un

conservatore, uno che non vuole toccare nulla.

MANLIO CONTENTO. Io lo ricordo come un profondo innovatore, quando intervenne in audizione sul testamento biologico.

STEFANO RODOTÀ, *Professore emerito di diritto civile presso l'Università degli studi La Sapienza di Roma*. Voglio parlare con voi molto chiaramente perché vi sono grato e mi sento molto a mio agio in Parlamento, se non altro per averlo tanto frequentato. Ne ho un eccellente ricordo.

Io non sono uno di coloro che pensano di aver perduto gli anni. Ho imparato moltissimo e sono debitore al Parlamento anche di alcuni testi che ho scritto sul terreno scientifico. Non ci sarei riuscito e credo che — non lo affermo per captare benevolenza — le riflessioni che mi imponete, e a cui non so se riuscirò a dare risposte oggi, mi aiuteranno sicuramente.

Su alcune domande su cui è necessaria una maggiore riflessione, mi riservo di trasmettere una breve nota scritta integrativa.

Svolgo una battuta da professore. Una volta ero a Yale, per un seminario insieme a un mio collega. Uno studente pose una domanda e il mio collega, seduto vicino a me, rispose: «Lo saprò domani». È un fatto di onestà intellettuale straordinario, che io cito sempre. Forse anch'io avrò la risposta domani; ci aggiungo anche un dubbio, onorevole Contento.

È vero, ci sono vent'anni di richiami. Quelle sentenze, che tutti noi leggiamo anche con scoramento e di cui poi parliamo con i nostri «agenti», come vengono chiamati coloro che difendono le ragioni dello Stato a Strasburgo, sono quasi tutte relative all'inefficienza. Non c'è dubbio che uno Stato di diritto — lo posso asserire sinceramente — sia vulnerato in molti casi in gran parte dall'incapacità, o meglio dallo scarto tra la norma e l'attuazione.

La famosa Costituzione sovietica era meravigliosa nei principi, ma nessuno di

noi penserebbe di esprimere un giudizio politico e istituzionale su quel Paese in base a tale Costituzione. C'è uno scarto molto forte che mi preoccupa molto e che onestamente mi induce, magari da un'ottica molto parziale, a sostenere che quello è il punto primo. Al di là di ciò noi possiamo anche, lo dico da conservatore, lasciare la Costituzione intoccata.

Ho già affermato prima e ripeto che non sto svolgendo una polemica contingente, perché c'è una storia che io ho cominciato a datare dal 1964.

Se ho un secondo per svolgere una battuta, vorrei fare cenno a una storia che ho già raccontato, senza citare alcun nome. Quando gli americani arrivarono a Napoli, la prima azione che compì colui che si occupava di amministrazione — non ricordo in questo momento se fosse il colonnello Charles Poletti — fu di visitare il carcere di Poggioreale. Credo che l'onorevole Rita Bernardini, qui presente, conosca benissimo, per la sua benemerita azione, tale carcere.

Non so se lui sapesse ciò che aveva detto Voltaire, vale a dire «se volete mostrarmi la civiltà del vostro Paese, non fatemi vedere i vostri palazzi, ma le vostre carceri», ma vi andò e uscì affermando che era una vergogna e che la prima operazione che il nuovo Governo italiano avrebbe dovuto compiere era affrontare il problema delle carceri. Un personaggio che fu poi uno dei grandi politici dell'epoca successiva sostenne che era un'americanata, mentre lui invece aveva colto questo scarto, che noi non possiamo continuare a tollerare. Su questo punto, dunque, c'è molto da lavorare da parte di tutti.

Aggiungo una piccola battuta ancora sugli incarichi extragiudiziari. Io li ritengo inaccettabili — non c'entra nulla, ma le Commissioni hanno svolto un'audizione importante, quella del Presidente del Consiglio di Stato — anche per la magistratura amministrativa.

Io ho fatto parte di due Commissioni bicamerali e nella seconda, presieduta prima da De Mita e poi dalla Jotti, scelsi di far parte della sottocommissione ga-

ranzie. Introducemmo il principio dell'incompatibilità anche per i magistrati amministrativi e ci fu una sollevazione sotterranea, che fu subita, ragion per cui questo pezzo fu perfino cancellato dalla relazione. È un problema.

Ha ragione l'onorevole Calderisi: ci sono questioni strutturali, ma ritengo che il carattere strutturale risieda molto più su questa eredità dalla quale non riusciamo ad allontanarci che non dalla struttura costituzionale. Occorre affrontare la questione in quella sede, come sostenevo prima: depuriamo prima e poi andiamo in quella direzione.

Sull'obbligatorietà ci sono certamente eccessi discrezionali e uso avventato. Ne abbiamo parlato infinite volte. Io ho cercato sempre, ed è la ragione per cui adesso fornisco una risposta, di vederlo più come un problema che riguardava il modo in cui il magistrato si comporta che non una questione riguardante l'ufficio. Probabilmente è un errore, bisognerà rifletterci, però in questo momento io vedo che è implicato comunque un problema di uguaglianza.

In questo momento penso che la strada indicata dalle buone pratiche sia quella più valida. Io sperimenterei piuttosto questa via, che naturalmente ha un complemento, ed è quello, per usare l'espressione più semplice, della depenalizzazione. Dobbiamo renderci conto di quanto l'obbligatorietà dell'azione penale non sia legata a questo tipo di ambiente.

C'è inoltre il problema di vedere la creazione di figure di reato — è stato ricordato — e quindi di rendere più rigoroso su questo terreno l'approccio alla penalizzazione, e cioè la questione del diritto penale minimo e addirittura della riserva di codice. La previsione che o si mette nel codice oppure una nuova figura di reato non può essere introdotta, mi sembra andare troppo oltre, comunque credo che sia necessario realizzare insieme una riflessione.

Ritengo che abbiamo bisogno anche di avanzare su questo terreno in modo meno drastico. Quando io faccio quella riserva non dico che non ci sia un problema per

l'azione penale: lo dico sinceramente e ho indicato quale mi sembrerebbe in questo momento il modo più prudente — forse timido — che obiettivamente penserei di adottare.

Vorrei riprendere una questione che il presidente Capotosti ha messo in evidenza. C'è un problema non soltanto teorico per la magistratura, potere o non potere, perché qualcuno nel corso delle audizioni (adesso non ricordo chi), giustamente ha detto — io non mi spingerei fino a questo punto, però lo pongo — che, se eliminiamo la possibilità di avere un aggancio formale per ritenere la magistratura un potere, si creano ulteriori problemi. A me questa sembrerebbe una conclusione eccessiva, però lo ricordo perché apre diversi problemi.

Sono prudente per quanto riguarda gli eccessi di costituzionalizzazione. Davvero si vuole costituzionalizzare il sorteggio? Nello stesso tempo, non sono mai stato pregiudizialmente ostile all'idea che le leggi elettorali possano essere riviste, però non abbiamo costituzionalizzato la legge elettorale per ragioni che storicamente conosciamo, nessuno oggi lo propone: mi sembrerebbe un passaggio un po' ardito.

In parte ho detto qualcosa sull'efficienza, quindi non so se ho risposto, ma comunque ho dato una indicazione. Nella relazione al disegno di legge qualche passaggio c'è: in un paragrafo si afferma che « il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale subisce in concreto, ossia nella pratica degli uffici giudiziari, situazioni tali da potersi affermare senza esagerazioni che, di fatto, la discrezionalità è ormai la regola », ma io dico che, se quello è il problema, occorre un'azione molto intensa, non la costituzionalizzazione. Forse lo hanno messo in termini troppo sbrigativi. Se la mia precisazione serve a chiarire meglio, onorevole Contento, la ringrazio.

La questione della responsabilità. Credo che quella formulazione costituzionale vada troppo oltre. Non possiedo però tutti gli strumenti, però credo che fare un buon *check up* della legge del 1988, che è nata in un certo clima, sia

opportuno e che dovrebbero essere in primo luoghi i magistrati a chiederlo. Lo dico sinceramente: per come ha funzionato, non ha funzionato, fondando molto sull'evidenza empirica. Il fatto che un regime di specialità sia necessario — e non a caso il magistrato ha uno statuto di indipendenza che non hanno gli altri funzionari pubblici — è un'opinione molto semplice.

Quando l'onorevole Palomba chiede se siano toccati o no i principi supremi e se potrà fare qualcosa la Corte, io farei una prima distinzione. È ovvio che — lo dico a chi ha fatto giurisprudenza come il presidente Capotosti — molte sentenze della Corte sono fondate proprio sulla violazione del principio di eguaglianza, ma altra cosa è la violazione dell'eguaglianza in quanto principio supremo, quindi dobbiamo tenere molto d'occhio questo aspetto.

Veniva chiesto se ci sarà una caduta radicale della tripartizione. Dai cenni che l'onorevole Contento faceva quando io parlavo della questione « potere non potere » dovremmo ritenere che non ci sono questi intenti, però questo bisognerà vederlo alla prova dei fatti. Ho detto all'inizio che non dico che questa questione sia immediata, ma che questo è uno dei parametri di cui tener conto nell'elaborazione di questa legge, perché in questo momento alcuni « scostamenti » — uso questa espressione prudente — mi preoccupano.

PIERO ALBERTO CAPOTOSTI, *Presidente emerito della Corte costituzionale*. Certamente le domande sono molto complesse ma è naturale perché le Commissioni conoscono sicuramente la materia molto meglio di me. Anch'io quindi mi riservo, presidente, di inviare una breve nota scritta per tener conto delle domande che mi sono state rivolte in maniera da potere nei limiti del possibile chiarire il mio pensiero.

Vado per punti. Riserva di legge: certamente la riserva di legge non è stata inventata in questo disegno di legge. Non l'ho mai detto e non l'ho mai pensato: ho

detto che forse c'era un uso troppo frequente della riserva di legge in questo testo. Diciamocelo francamente: la riserva di legge è stato un *escamotage* dell'Assemblea costituente per chiudere i lavori in un anno e mezzo, come ad esempio nel caso della disposizione sullo sciopero risolta in maniera brillante con un rinvio alla legge.

Quello che dico è che qui qualche volta mancano i criteri che delimitano la riserva stessa. Quando mi si dice che l'articolo 108 attuale della Costituzione prevede le garanzie di indipendenza, è evidente quindi che il criterio già esiste. Se nel nuovo progetto fosse previsto che « è garantita l'indipendenza secondo modalità previste dalla legge », *nulla quaestio* perché vuol dire che una legge che non garantisca l'indipendenza sarebbe censurabile di fronte alla Corte costituzionale.

È questo quello di cui rilevo la mancanza: come per l'obbligatorietà dell'azione penale non c'è assolutamente nulla, come non c'è nulla per quanto riguarda i giudici onorari che possono essere eletti anche per incarichi « attribuiti ai singoli » come è scritto nel testo vigente, ma questo inciso è stato tolto e non a caso. Chiedo a voi perché sia stato tolto, ma si autorizzano interpretazioni maliziose: non credo che questa espressione sia stata tolta per affermare che si possono ipotizzare magistrati elettivi anche per incarichi importanti, altrimenti non sarebbe stata eliminata quella frase, « per incarichi attribuiti ai singoli ».

Mi permetto di chiedere, perché non l'ho capito bene, se dietro a questa soppressione ci sia altro. Il legislatore intende sempre pronunciarsi in qualche modo e, quindi, già di per se stesso induce a sospetti.

L'obbligatorietà dell'azione penale è ormai una costante nel nostro ordinamento giuridico. Come si fa a toglierla? Anche lo stesso ministro della giustizia Alfano ha ribadito in diverse occasioni che questo principio non può essere toccato. Ci rendiamo tutti conto delle difficoltà esistenti.

È inutile, lo sappiamo bene. Il professor Rodotà ha indicato alcuni rimedi, forse ce ne possono essere altri, che però riguardano il carico di lavoro che grava sulle procure, carico di lavoro determinato forse da un eccesso di penalizzazione, un fatto che provoca anche un irrigidimento del sistema in quanto tale.

Il processo di depenalizzazione dovrebbe essere portato, a mio sommo avviso, molto più avanti, mentre invece si introducono talvolta nuove figure di reato che creano problemi anche sul carico di lavoro dei magistrati requirenti delle procure.

Un altro argomento da affrontare è il contrasto con i principi supremi. È una domanda terribile, una domanda «da un milione di dollari». Mi riservo di approfondire l'argomento.

Al limite il *punctum dolens* è proprio questa attenuazione, quasi una scomparsa, del potere giudiziario. Non è una questione retorica, ma l'equilibrio del sistema. Oggi ormai tutte le Costituzioni, pur in un quadro di policentrismo, danno per acquisito il principio della tripartizione dei poteri. Non possiamo scherzare con l'affermare che il potere giudiziario non esiste più; i magistrati sono pubblici funzionari come tutti gli altri. Ci porremmo controcorrente, contro tutto l'andamento degli ordinamenti contemporanei. Questo è il rischio grosso che vedo.

Mi si osserva che ciò andrebbe contro i principi supremi. Forse sì, ma chi lo sindacava? Con tutta onestà, credo che sarebbe molto difficile che la Corte costituzionale di fronte a una legge costituzionale possa eccepire qualcosa. Nutro un forte dubbio che difficilmente si troverebbe un giudice di queste eventuali violazioni ipotetiche. È un timore che sto esprimendo. Attraverso un uso delle parole un po' meno forte, forse lavorando sul piano semantico, questa mia impressione, non so quanto fondata, potrebbe venire meno.

Se così fosse, io credo che la Corte avrebbe molte difficoltà a sindacare an-

che sotto il profilo dell'eguaglianza una legge costituzionale. Certamente sotto il profilo dell'eguaglianza sono state censurate moltissime leggi dalla Corte, ma leggi ordinarie. In questo caso ci troviamo di fronte a una legge costituzionale, e non a uno Statuto delle regioni speciali, rispetto al quale la Corte, sia pur molto cautamente, è intervenuta. Si tratta proprio di una legge costituzionale di riforma della struttura.

Sinceramente avrei molte perplessità sul fatto che la Corte possa pervenire a un giudizio di merito su questi aspetti. Ciò rientra nell'equilibrio generale del sistema, nella responsabilità politica del Parlamento. Una legge di revisione di questo tipo probabilmente potrebbe essere sottoposta a referendum approvativo e, quindi, andrebbe di fronte al popolo. Le garanzie sono di altro tipo. Su questo punto non vedrei garanzie giurisdizionali, ma è una mia opinione del tutto limitata.

Per quanto riguarda l'ultimo argomento della responsabilità civile — ce ne sono molti altri, presidente, e mi scuso se non li ho trattati tutti — la previsione in Costituzione si può lasciare, però con un'indicazione di una legge e dando un contenuto alla legge.

Capisco che lei ci ricorda, onorevole Turco, che c'è stato un referendum, però io ritengo, e credo che buona parte della dottrina sia su questa linea, che un referendum abrogativo non impedisca che il Parlamento possa tornare su quelle materie. Lo potrà impedire, secondo la dottrina, per il periodo di una legislatura, cioè impedire a un dato Parlamento di ritornare, però non è un blocco definitivo. La dottrina lo afferma comunemente, non c'è un blocco definitivo.

Mi perdoni, però, perché mi prende alla sprovvista: non credo che ci sia stato un referendum abrogativo sull'obbligatorietà dell'azione penale, perché è prevista in Costituzione ed esso sarebbe stato dichiarato inammissibile da parte della Corte. Sicuramente sulla responsabilità civile c'è stato, ma nel 1987.

La materia può essere affrontata. Spetta alla responsabilità politica del Parlamento tenere conto del giudizio popolare, ma è una responsabilità tutta del legislatore.

Per quanto riguarda la garanzia di indipendenza del pubblico ministero in relazione alla quale il relatore, l'onorevole Contento, sosteneva che è già scritta nel progetto, probabilmente mi è sfuggito. Se, invece, risulta e si dispone che dell'ufficio del PM sia garantita l'indipendenza, va benissimo. Non eccepisco nulla. Non era un problema che avevo sollevato.

PRESIDENTE. Nel ringraziare gli intervenuti per il loro contributo, dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 13,50.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE*

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

*Licenziato per la stampa
il 15 settembre 2011.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO