
 XI LEGISLATURA

 COMMISSIONE PARLAMENTARE
 PER LE RIFORME ISTITUZIONALI

18.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 3 DICEMBRE 1992

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE CIRIACO DE MITA

 INDICE

PAG.	PAG.
Seguito della discussione dei rapporti dei Comitati:	
De Mita Ciriaco, <i>Presidente</i> .. 911, 914, 915, 921 935, 938, 941, 943, 944, 948, 949 950, 951, 952, 954, 955, 956, 957	Labriola Silvano, <i>Referente per il Comitato « Forma di Stato »</i> 926
Acquarone Lorenzo, <i>Referente per il Comi- tato « Garanzie »</i> 912, 915, 921, 930 941, 948, 952, 953, 956	La Ganga Giuseppe 950
Andreotti Giulio 946, 947	Mazzola Francesco 943
Barbieri Tagliavini Silvia 912, 929, 930, 952, 954	Misserville Romano 919, 921, 934 937, 944, 948, 949, 956, 957
Bargi Alfredo 931	Novelli Diego 912, 918, 933, 934, 935 944, 952, 953, 954, 955, 956, 957
Bassanini Franco 956	Patuelli Antonio 926, 943
Binetti Vincenzo 914, 924, 948	Riz Roland 938
Boato Marco 912, 914, 916, 927, 936, 938 942, 943, 948, 949, 950, 951, 953, 955, 957	Salvato Ersilia 915, 942
Cappiello Agata Alma 938, 947, 948, 950	Salvi Cesare, <i>Referente per il Comitato « Legge elettorale »</i> .. 941, 942, 944, 948, 950, 953
Capria Nicola 935	Staglieno Marcello 918, 921, 938, 943, 944
Covatta Luigi 914, 934, 941 944, 949, 950, 951	Tossi Brutti Graziella 941
D'Onofrio Francesco 913, 935, 936, 937, 951	Sul lavori della Commissione:
Ferri Enrico . 913, 915, 916, 943, 949, 953, 954	De Mita Ciriaco, <i>Presidente</i> 911
	Boato Marco 911
	Novelli Diego 911
	ALLEGATI 958

La seduta comincia alle 9,50.

La Commissione approva il verbale della seduta precedente.

Sui lavori della Commissione.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, la Commissione era stata convocata per questa mattina in base alla previsione che nella giornata di ieri l'Assemblea avrebbe votato le proposte di legge costituzionale concernenti le funzioni della nostra Commissione. Così non è stato ed è prevedibile che i lavori dell'aula terminino nella tarda mattinata di oggi. In considerazione di ciò, per evitare di lavorare a singhiozzo, propongo di aggiornare la seduta al pomeriggio, con l'impegno di procedere ad oltranza fino alla conclusione dei nostri lavori.

MARCO BOATO. Concordo con la sua proposta, signor presidente.

DIEGO NOVELLI. Anche in considerazione della minicampagna elettorale in corso, vorrei sapere se i lavori della prossima settimana possano essere programmati, in modo che ognuno ne tenga conto per i propri impegni.

PRESIDENTE. Onorevole Novelli, se concludiamo i nostri lavori questa sera ...

DIEGO NOVELLI. Li concluderemo senz'altro, signor presidente, magari proseguendo fino a tarda notte.

PRESIDENTE. Me lo auguro. Domani mattina, alle 9,30, sarà convocato l'ufficio

di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, per programmare il lavoro delle settimane successive.

DIEGO NOVELLI. È possibile prevedere sin d'ora che nella prossima settimana la Commissione non si riunirà in sede plenaria ?

PRESIDENTE. È sicuro che la prossima settimana la Commissione non si riunirà in sede plenaria.

Propongo dunque di aggiornare la seduta al pomeriggio. Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Suspendo pertanto la seduta fino alle 15,30.

La seduta, sospesa alle 9,55, è ripresa alle 15,50.

Seguito della discussione dei rapporti dei Comitati.

PRESIDENTE. Riprendiamo l'esame della parte di ipotesi di ordine del giorno relativa alla magistratura che, lo ricordo, è del seguente tenore:

« La Commissione ritiene si debba procedere ad una revisione delle norme costituzionali sulla base di una parificazione di tutti i magistrati che in posizione imparziale siano chiamati ad applicare la legge al caso concreto.

La Commissione ritiene inoltre si debba procedere: a modificare l'attuale riparto di giurisdizione tra giudice ordinario ed amministrativo, affidando a questo tutta la

materia relativa alla pubblica amministrazione; all'attribuzione ai giudici contabili di tutta la materia riguardante responsabilità per maneggio di denaro pubblico o di provenienza pubblica; alla costituzione di un giudice autonomo ed indipendente per il contenzioso tributario.

In tale prospettiva di riordino della magistratura, la Commissione ritiene si debba anche modificare lo status del pubblico ministero, differenziando tale organo della magistratura giudicante, ma dotandolo nel contempo di garanzie di autonomia e di indipendenza.

Ricordo che nella seduta di venerdì 27 novembre era iniziato l'esame degli emendamenti e che quelli che esamineremo oggi sono pubblicati in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna.

Passiamo all'emendamento Misserville 9-bis, che dovrebbe essere dichiarato decaduto per assenza dei presentatori.

MARCO BOATO. Faccio mio questo emendamento, anche perché già nel corso del precedente dibattito avevo preannunciato che mi sarei associato alle proposte di modificazione attinenti al problema della responsabilità. Poiché si è già abbondantemente parlato di tale questione non illustrerò l'emendamento.

Il problema comunque nasce dal fatto (uno dei presentatori dell'emendamento l'aveva ricordato) che su tale materia, abbiamo celebrato un referendum che ha avuto esito positivo e ha dato luogo ad una grande sensibilizzazione dell'opinione pubblica al riguardo. Successivamente però il Parlamento, a seguito di quel referendum, ha approvato una legge sulla responsabilità civile dei magistrati che ha reso la disciplina ancora più restrittiva di quanto lo fosse in precedenza. Con quella legge si potrebbe dire (usando una brutta parola) che si è « truffato » l'esito del referendum.

Ci troviamo ora in una fase in cui la materia va riconsiderata, anche perché la questione relativa alla responsabilità dei magistrati presenta una grande rilevanza e non può essere considerata contro i magistrati, poiché è una questione di garanzie

che riguarda tutti i cittadini e quindi mi appare opportuno riprenderla.

Da parte mia non ho presentato uno specifico emendamento al riguardo solo perché altri avevano preannunciato che l'avrebbero fatto. Aggiungo quindi la mia firma all'emendamento Misserville 9-bis e lo sottopongo all'attenzione dei colleghi.

SILVIA BARBIERI TAGLIAVINI. Siamo contrari a questo emendamento per un duplice ordine di motivi. Ci sembra in primo luogo che la materia non attenga ai compiti della nostra Commissione. Per intervenire su di essa, infatti, non occorre in alcun modo porre mano agli articoli della Costituzione che riguardano la magistratura.

Inoltre, riprendendo l'argomento appena svolto dal collega Boato, non mi sembra che rientri tra i nostri compiti un giudizio e un intervento sulla coerenza dell'attuale legge sulla responsabilità dei magistrati con gli ordinamenti vigenti ed i risultati del referendum.

Se il Parlamento vorrà ritornare sulla materia potrà farlo in qualsiasi momento; credo quindi che non occorra (e non sia neppure opportuno) un particolare input della nostra Commissione in questa direzione.

DIEGO NOVELLI. Signor presidente, anche se presenta un interesse certamente non irrilevante, ritengo che la questione — come ha già sostenuto la collega Barbieri — non rientri tra i compiti di una Commissione come la nostra. Infatti, dal momento che la materia può essere disciplinata da leggi ordinarie, credo che l'emendamento non vada accolto e quindi voterò contro.

LORENZO ACQUARONE, *Referente per il Comitato « Garanzie »*. Signor presidente, ritengo che per ragioni tecniche, nel momento in cui si stabiliscono le garanzie e le incompatibilità, una sia pur generica affermazione volta a sancire il principio della responsabilità si inserisca nel quadro teorico della disciplina, nel senso che non si può dimenticare l'esistenza di tale problema.

Pur senza entrare nel dettaglio, se si stabilirà che la legge determini la garanzia, per esempio, dell'inamovibilità nonché le incompatibilità, essa deve sancire anche il principio della responsabilità. In caso contrario si potrebbe affermare che è inutile prevedere nella Costituzione anche il principio dell'incompatibilità. In sostanza, se vi inseriamo i diritti, mi sembra indispensabile fare riferimento anche ai doveri.

Vorrei comunque sdrammatizzare questo dibattito il quale – non so per quale motivo – ha assunto un andamento tale da far sembrare che la nostra Commissione si ponga in contrasto con la magistratura, nei confronti della quale credo che tutti noi abbiamo deferenza e stima.

Ritengo tuttavia – lo ripeto – che, per ragioni di uniformità dell'ordinamento, laddove si stabiliscono i diritti debbano egualmente essere sanciti i doveri. Si tratta, a mio avviso, di un principio generale dell'ordinamento.

Per tali ragioni sono personalmente favorevole all'accoglimento dell'emendamento fatto proprio dal collega Boato.

FRANCESCO D'ONOFRIO. Signor presidente, sono contrario all'esplicita previsione di una responsabilità del magistrato, mentre sarei favorevole, qualora al termine dell'esame dell'ordinamento della Repubblica se ne trovasse una collocazione adeguata, alla previsione di una responsabilità molto più generale per tutti coloro che esercitano funzioni pubbliche.

Un'esplicita previsione in tal senso per i magistrati farebbe assumere, a mio avviso, un significato particolare a questa che è una delle funzioni costituzionali dello Stato.

ENRICO FERRI. Ringrazio innanzitutto l'onorevole D'Onofrio per le sue affermazioni: preferisco che certe cose le abbia dette lui per evitare sospetti di corporativismo. Mi sembra infatti veramente singolare che si proponga di introdurre in questa sede, guarda caso proprio per i magistrati, una norma che per il modo in cui è articolata non ha senso nel quadro dei nostri lavori – come ha sottolineato la

collega Barbieri – ed è oltre tutto basata su alcune valutazioni che avverto il dovere di contestare.

In primo luogo perché la legge attuativa del referendum ha cercato di evitare (e non vi è riuscita del tutto) uno dei rischi propri dello stesso referendum: quello che, attraverso la previsione della responsabilità civile del magistrato per colpa grave, si possa in qualche modo interferire sull'interpretazione della legge. Si tratterebbe di un attacco all'indipendenza del giudizio e quindi all'indipendenza e all'autonomia della magistratura.

Non basta, onorevole Acquarone, affermare a parole il rispetto per la magistratura: esso va riscontrato nelle regole che andremo a proporre e soprattutto ad approvare. L'indipendenza è una strada molto precisa e molto chiara; quindi qualsiasi regola, anche surrettizia, attraverso la quale si voglia condizionare il giudizio della magistratura – che ha altri sistemi di controllo e verifica, quali i mezzi di impugnazione – certamente suona molto chiaramente come un tentativo di interferenza.

I magistrati, come tutti i pubblici impiegati e funzionari, sono sottoposti al principio di responsabilità: del resto non si sono mai sottratti né alla responsabilità penale né a quella disciplinare né ai poteri ispettivi del ministro di grazia e giustizia. Per la magistratura è addirittura prevista una responsabilità senza colpa, perché l'articolo 2 della legge sulle guarentigie prevede il trasferimento d'ufficio quando il magistrato, anche senza colpa, in qualche modo si renda incompatibile con l'ambiente; una responsabilità che effettivamente attacca l'inamovibilità del magistrato. Inoltre, esiste la responsabilità civile, ben disciplinata per legge, estesa dal dolo alla colpa grave.

Voler introdurre questa puntualizzazione mi sembra quindi un atteggiamento caratterizzato da un intento non molto chiaro e comunque contrario alla dichiarata volontà di rispettare l'indipendenza della magistratura. Pertanto voterò contro l'emendamento 9-bis.

PRESIDENTE. Vorrei richiamare l'attenzione dei membri della Commissione sul fatto che l'emendamento in discussione non richiama una miglior definizione della responsabilità ma fa riferimento in maniera specifica alla responsabilità per danni. Mi pare quindi puntuale l'osservazione della senatrice Barbieri la quale ci ha ricordato che il Parlamento ha già provveduto in materia e che se vuole potrebbe farlo di nuovo in futuro, per cui introdurre un richiamo specifico su una questione particolare non è opportuno.

LUIGI COVATTA. Vorrei pregare l'onorevole Boato, che ha fatto proprio questo emendamento, di ritirarlo. Per un verso, ha ragione la senatrice Barbieri quando sottolinea che l'ordinamento costituzionale vigente non nega, anzi prevede il principio della responsabilità dei magistrati. Per altro verso, le motivazioni che sono state portate contro questo emendamento — che ritengo non possano essere integralmente accolte — sono tali da rendere ambiguo il risultato della votazione, qualunque esso sia. L'onorevole Ferri non ignora che l'unica norma generalmente utilizzata in materia disciplinare nei confronti dei magistrati è proprio quell'articolo 2 della legge sulle guarentigie che è la norma meno liberale che si possa immaginare, ma viene utilizzata *pour cause*, perché da parte del Consiglio superiore della magistratura non si vogliono mai approfondire le colpe effettive e si preferisce glissare passando alla valutazione di incompatibilità ambientale.

Tutto questo non è commendevole ma non credo che meriti, attraverso la reiezione o l'approvazione di questo emendamento da parte della Commissione, una sanzione. Siccome siamo tutti consapevoli che l'ordinamento costituzionale già prevede il principio della responsabilità, pregherei il collega Boato di ritirare l'emendamento.

VINCENZO BINETTI. Intervengo solo per associarmi alla richiesta di ritiro dell'emendamento, motivandola ulteriormente. C'è una legge ordinaria, oltre all'articolo 28 della Costituzione, che abbon-

dantemente spiega, copre e giustifica la situazione attuale e quindi esonera dall'esigenza di aggiungere un'ulteriore specificazione in sede costituzionale, soprattutto in questa Commissione.

MARCO BOATO. Presidente, credo che comunque questa discussione sia stata utile. Non avendo formulato personalmente il testo dell'emendamento, che peraltro risulta imperfetto, il mio parere coincide con quello esposto dal relatore Acquarone. Quindi non sono d'accordo con la risposta data dal collega Ferri, che mi pare un po' sopra le righe rispetto al tema che stiamo affrontando.

Dobbiamo stare attenti: se parliamo della riduzione dei parlamentari sembra che ce la prendiamo con gli attuali membri delle due Camere e così quando affronteremo il tema del Presidente della Repubblica si potrà immaginare che ce la prenderemo con il Presidente in carica. Ogni volta che discutiamo di un organo dello Stato c'è qualcuno che si sente di parlare a nome di quell'organo (per i magistrati, qualche parlamentare che è stato o è magistrato). Dobbiamo avere la capacità di ragionare in astratto, nel senso buono della parola, immaginando un buon funzionamento dell'ordinamento. Con questo spirito ho fatto mio l'emendamento Misserville 9-bis, senza alcun riferimento alla categoria dei magistrati come essa è in concreto oggi, e mi pare che il collega Acquarone lo avesse interpretato nel modo più coerente.

Accolgo però la sollecitazione dei colleghi Covatta e Binetti, anche perché nulla esclude — come abbiamo sempre detto — che tutte le questioni oggi non contenute nell'ordine del giorno di indirizzo vengano affrontate all'interno dei Comitati nel prosieguo dei lavori. Da questo punto di vista mi riprometto di presentare io stesso un emendamento formulato in termini più generali, senza lo specifico riferimento contenuto nella seconda parte di quello di cui stiamo discutendo. Per questo motivi, ringraziando i colleghi per la loro attenzione, ritiro l'emendamento 9-bis.

PRESIDENTE. Sta bene, onorevole Boato. Passiamo all'emendamento Salvato 10.

ERSILIA SALVATO. Nella seduta dedicata a queste materie abbiamo svolto una discussione approfondita e siamo giunti ad un punto di approdo che giudico molto positivo, quello della unicità della giurisdizione. Proprio perché ho questa convinzione molto netta, credo sia utile in questa sede sopprimere l'ultimo comma dell'ordine del giorno formulato dal collega Acquarone. Penso che l'unicità della giurisdizione debba riguardare tutti i magistrati, quindi anche il pubblico ministero, e ritengo che la disciplina attualmente posta dalla Costituzione costituisca una garanzia.

Nella precedente seduta ho ascoltato alcune osservazioni del collega Acquarone soprattutto rispetto a problemi - chiamiamoli così - di funzionalità o anche di abusi. Ma credo che tali questioni possano essere disciplinate nell'ambito della legge ordinaria e nell'ambito di una revisione più generale dell'ordinamento giudiziario. Quindi, non inserirei formulazioni ambigue su questo terreno: lo dico, onorevoli colleghi, per una preoccupazione che è non solo politica ma anche giuridica.

Abbiamo avuto, soprattutto negli ultimi tempi, una serie di leggi che hanno messo in parte in discussione, se non compromesso - il termine è forse troppo forte - l'indipendenza e l'autonomia anche dei magistrati, ma soprattutto del pubblico ministero. Credo che non dovremmo andare oltre rispetto a quello che giudico già in una certa misura negativo, per cui mi atterrei alla Costituzione così com'è; e, se non viene approvato il mio emendamento soppressivo, ritengo che il successivo emendamento Novelli 12 possa essere quello più adatto per specificare l'intendimento, che deve essere della Commissione ma che è senz'altro il mio.

LORENZO ACQUARONE, Referente per il Comitato « Garanzie ». Signor presidente, per un ordinato quadro di tutti i problemi, non sarebbe il caso di discutere congiun-

tamente gli emendamenti presentati fino all'emendamento Misserville 14? Si potrebbe avere così un quadro globale delle questioni: potremmo farli illustrare tutti ed aprire poi la discussione.

PRESIDENTE. D'accordo senatore Acquarone.
Passiamo all'emendamento Ferri 11.

ENRICO FERRI. Desidero osservare che siamo di fronte ad un problema molto delicato ed importante sul quale ritengo che si debba soffermare per un po' l'attenzione della Commissione. In realtà, sul ruolo del pubblico ministero si gioca la partita più significativa per l'indipendenza e l'autonomia della magistratura. Nel nostro paese, com'è noto, l'esercizio dell'azione penale è obbligatorio: vi è chi sostiene, per certi versi a ragione, che il nuovo processo penale, attraverso il rito accusatorio (anche se alla fine non accettato in maniera completa), abbia accentuato nel pubblico ministero il ruolo di parte, sia pure pubblica; tuttavia, proprio il permanere dell'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale, di cui il pubblico ministero è titolare, pone tale figura in una posizione particolarmente delicata. Infatti, attraverso l'esercizio obbligatorio dell'azione penale si gioca l'uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge.

È uno dei principi - magari nel tempo tradito, dimenticato, lacerato, come peraltro tanti principi del nostro ordinamento - più limpidi e più importanti, sui quali non si può certamente transigere. Ecco perché l'indipendenza del pubblico ministero ha la stessa dignità e deve avere la stessa forza di quella del giudice. Direi anzi che proprio perché inizia l'azione penale - e sappiamo quanti pesanti interrogativi vi siano proprio su tale inizio -, che è già una condanna per il modo con cui ne viene oggi propagata la notizia e con cui lo stesso avviso di garanzia viene strumentalizzato, si tratta del momento più delicato. È l'impatto più forte e più drammatico che ha il cittadino nei confronti dell'istituzione giustizia.

Quindi il cittadino che ha avuto da sempre l'ansia di vedersi tratto a giudizio, comunque a malincuore, ma almeno con le garanzie di terzietà, imparzialità, autonomia ed indipendenza, deve essere tranquillo sotto questo profilo e non può vedersi trascinato in un processo avendo il sospetto che l'esercizio dell'azione penale sia stato condizionato o comunque non sia stato attivato per determinati condizionamenti. D'altra parte, ne abbiamo esempi eclatanti: basta guardare alla Francia, dove l'esercizio facoltativo dell'azione penale assieme alla soggezione del pubblico ministero al potere esecutivo ha messo a rischio le grandi inchieste, anche quelle clamorose nei confronti di qualche forza politica, per le quali non si è riusciti a raggiungere un risultato proprio perché vi è stato un condizionamento politico sul pubblico ministero. La magistratura francese, con la quale ho avuto tantissimi contatti, mi ha descritto un panorama inquietante e mortificante e lo stesso popolo francese avverte oggi la drammaticità e il danno, anche morale, di una giustizia che comunque non è libera.

Vi è quindi la possibilità di una distinzione fra i due ruoli del pubblico ministero e della magistratura giudicante, come sembra ipotizzare il collega Acquarone, anche se la formula dell'ultimo comma non è molto chiara: evidentemente il senatore Acquarone soffre per qualche conflittualità interna, che spero si risolva poi nel senso che la sua esperienza di giurista lo porterà a definire. A parte questo rilievo, se dovesse esservi l'interpretazione di una distinzione fra magistratura inquirente e magistratura giudicante, facendo quindi ancora un passo in avanti sulla strada della differenziazione e dell'accentuazione del ruolo di parte del pubblico ministero, ci avvieremmo su una china estremamente pericolosa.

Oggi nessuna forza politica ha più il coraggio di proporre la sottoposizione del pubblico ministero al potere esecutivo, come peraltro è stato fatto non molto tempo fa, perché il ruolo della magistratura, e soprattutto della procura della Repubblica, è così importante in questo

momento che sarebbe certamente impopolare il condizionamento diretto del pubblico ministero. Sappiamo bene, però, che i condizionamenti possono essere anche indiretti.

È importante, quindi, non togliere al pubblico ministero alcune garanzie dal punto di vista sostanziale, perché formalmente qui possiamo dichiarare che gli diamo le massime garanzie di autonomia e di indipendenza. È molto facile dichiarare principi quando poi non si fanno seguire da regole certe e chiare! Indebolire la figura del pubblico ministero, staccandola dalla magistratura e quindi prevedendo due ruoli separati, è a mio avviso una proposta non condivisibile ed inaccettabile, proprio per le ragioni sulle quali tutti sono pronti oggi a giurare.

Mi dispiace dirlo, perché ho già avvertito nelle parole di alcuni colleghi, ed in particolare dell'onorevole Boato, l'ipotesi che uno possa intervenire, avendo avuto un'esperienza diversa dagli altri, a difesa di una categoria ...

MARCO BOATO. Non era una critica, era un auspicio per tutti noi.

ENRICO FERRI. Gradirei che non vi fosse questo sospetto, perché altrimenti potrei sospettare per altre prese di posizione. Se andiamo avanti a furia di sospetti incrociati, davvero non ne usciremo ...

MARCO BOATO. Era esattamente quello che auspicavo.

ENRICO FERRI. Così come gradirei di poter svolgere serenamente il mio ragionamento, visto che si tratta effettivamente di un'esperienza che cerco di mettere a disposizione della Commissione, e non credo che sia nulla di negativo: ho fatto tante battaglie associative, non a livello di corporazione, ma per la difesa della magistratura.

Siamo tutti interessati al funzionamento delle istituzioni e anche questa Commissione ha tutto l'interesse di raggiungere un obiettivo equilibrato e sereno.

Con molta serenità, quindi, ritengo di poter affermare che dovremmo garantire al pubblico ministero lo stesso ruolo del giudice, e quindi un ruolo unico per la magistratura, accentuando anzi le garanzie di indipendenza e di autonomia. Questi sono non privilegi di una categoria, ma una garanzia per il cittadino, cioè per ciascuno di noi, dato che dobbiamo fare riferimento al rapporto fra cittadino e istituzioni.

Ciò non significa – e nell'emendamento che ho presentato ho cercato di indicarlo – che non dobbiamo preoccuparci di una specificità di funzioni, e quindi della professionalità: questa è la strada vera per l'indipendenza della magistratura, come per l'indipendenza, l'espressione e la testimonianza di qualsiasi potere dello Stato.

Voglio qui ricordare un uomo che è stato ucciso per la nostra libertà, Vittorio Bachelet; credo che non esistano dubbi sulla sua buona fede, sul suo coraggio e sulla testimonianza che ha lasciato alla società civile. Ho fatto parte con lui del Consiglio superiore della magistratura e già allora il ruolo inquietante del pubblico ministero e del giudice in una società che aveva problemi diversi, ma non meno gravi di quelli di oggi, consigliava di puntare sulla professionalità e di istituire una scuola nazionale della magistratura effettivamente in grado di dotare il pubblico ministero ed il giudice degli strumenti adatti per poter decidere con indipendenza e con più approfondita capacità di giudizio.

Certo, qualche paletto va messo nel passaggio da una funzione ad un'altra dopo aver garantito l'unicità del ruolo, che costituisce il problema di fondo, senza lasciare aperture a tentazioni pericolose che possono ritorcersi contro di noi e contro la società civile, contro quelle persone che credono nei valori democratici del nostro paese; nel momento in cui un soggetto, che ha rivestito la carica di pubblico ministero per diverso tempo, vuole passare a fare il giudice, deve seguire un seminario di approfondimento e sottoporsi ad una valutazione attitudinale. D'altra parte, sono gli stessi criteri utilizzati

dal Consiglio superiore della magistratura, che però non dispone degli strumenti per poterne avere un riscontro: anzianità, ma anche merito e soprattutto attitudine (occorre valutare anche l'attitudine a fare il giudice o il pubblico ministero). Allora, facciamo in modo che il passaggio non sia indolore, non sia automatico e non sia determinato solo dalla comodità della sede.

Credo che la stessa magistratura richieda di poter approfondire la propria capacità professionale e la propria esperienza in una grande accademia; potrebbe essere questa una strada da indicare al legislatore ordinario non solo per l'accesso in magistratura ma anche per il tirocinio e per l'aggiornamento professionale. Sarebbe auspicabile che emergesse un indirizzo del genere, magari non dalla Commissione; non si tratta infatti di una materia prettamente costituzionale, anche se *l'Ecole nationale pour la magistrature* di Bordeaux è prevista nella Costituzione francese (il tirocinio dura due anni). Questo sarebbe un segnale molto importante.

Occorre quindi puntare su una rigorosa professionalità e sulla valutazione delle attitudini – attraverso un'accademia istituzionalizzata – e dell'equilibrio della persona che un domani dovrà svolgere funzioni così delicate nei confronti degli altri cittadini. È inoltre necessario lasciare spazi aperti alla riforma dell'ordinamento giudiziario, che deve essere affrontata al più presto, come è indicato nella Costituzione della Repubblica italiana.

Sarebbe auspicabile dare un segnale forte di consenso politico ed istituzionale in questo momento; e non si tratta di un momento contingente, perché in ogni periodo storico si ha bisogno di una magistratura indipendente, non soltanto oggi ma sempre. Dobbiamo siglare – sarei onorato di farlo – un'affermazione che trova già radici nella Costituzione italiana ma che attualmente riveste particolare importanza alla luce di un'esperienza rinnovata e complessa. Il ruolo del giudice oggi è certamente diverso da quello che rivestiva negli anni quaranta, è più conflittuale; e proprio perché è più difficile essere indi-

pendenti oggi che non nel 1948, dobbiamo rafforzare le garanzie di indipendenza. Il giudice sotto la campana di vetro si difendeva facilmente, mentre oggi un magistrato, allo scoperto, immerso nella conflittualità sociale, finisce certamente per essere più indifeso nei confronti a volte anche di se stesso. Per questo è molto importante che noi, responsabilmente, riusciamo a definire un contesto di garanzie molto forte, chiaro e preciso, senza cedere alla tentazione di divisioni che finirebbero per fare il gioco di chi in realtà non crede nell'indipendenza del pubblico ministero o di chi non la vuole.

DIEGO NOVELLI. Signor presidente, non sono un giurista né tanto meno un ex magistrato, ma ho seguito questa materia come modesto cronista di cronaca giudiziaria per parecchi anni, ai tempi della mia gioventù. In qualità di osservatore attento di questa attività, ritengo necessario tendere ad una formazione professionale dei magistrati e penso che non sia tanto facile assumere una sorta di intercambiabilità per cui una persona possa svolgere il ruolo di giudice e quello di inquirente, come ci ha ricordato il collega Ferri. Le stesse considerazioni valgono anche per altre specializzazioni nell'ambito della magistratura: ovviamente lo svolgimento delle funzioni di giudice dei minori richiede un'alta conoscenza, un'alta qualificazione e molta sensibilità, visto che si dovrebbe tendere a soddisfare, anche per un miglior risultato dell'esercizio di questa delicata attività, le propensioni, le attitudini e le vocazioni (per utilizzare un termine un po' abusato). Le stesse considerazioni valgono per il giudice di sorveglianza, che riveste un ruolo delicatissimo.

Potrei ricordare in questa sede la differenza di vita che si è determinata all'interno del grande carcere Le Nuove di Torino nel momento in cui un giudice come il dottor Franco, che poi assunse un ruolo di primaria importanza in provincia di Cuneo, abbandonò la funzione di giudice di sorveglianza in quell'istituto in anni difficili, in anni di grandi tensioni all'interno delle prigioni. Ci siamo resi conto di

cosa volesse dire disporre di un magistrato come il giudice Franco, uomo di notevole sensibilità, attenzione e vocazione – ripeto questo termine – nel momento in cui è stato sostituito ed è mutata la direzione di questo delicatissimo settore.

La questione – me lo consenta il collega Ferri – non rientra però nella materia di cui dobbiamo occuparci e potrà essere regolata in altra sede; qui dobbiamo semplicemente discutere se il pubblico ministero debba o non debba essere sottoposto al controllo ed alla direzione dell'esecutivo. Per il resto, posso anche convenire su molte delle affermazioni del collega Ferri. Di conseguenza, se egli deciderà di sopprimere quella parte del suo emendamento (« ferma restando l'unicità del ruolo – sulla quale sono più che mai d'accordo – i magistrati si distinguono in giudicanti e requiranti ») voterò a favore, diversamente voterò contro, in quanto non voglio che le carriere siano separate ed incomunicabili.

MARCELLO STAGLIENO. Signor presidente, onorevoli colleghi, ho sotto gli occhi un documento che mi è testé pervenuto dall'Associazione nazionale dei magistrati, in cui si fa presente come, da un punto di vista pratico, la netta separazione nelle carriere e nei provvedimenti disciplinari fra la magistratura giudicante ed il pubblico ministero rappresenti un inconveniente: si libera un posto alla procura di Torino, e un magistrato lo occupa; si libera poi a Potenza un posto di pubblico ministero, e un magistrato lo occupa.

Tuttavia, ritengo sommessamente che magistratura giudicante e pubblico ministero, nonostante la perorazione, debbano rimanere separati sia dal punto di vista delle carriere, sia sotto il profilo disciplinare, facendo capo – come suggerisce Miglio con cui il mio *leiter* Acquarone ha discusso in proposito – ad una figura nuova nell'ordinamento, ossia ad un procuratore della Costituzione, una sorta di supermagistrato istituito presso la Corte costituzionale. Ciò garantirebbe automaticamente l'autonomia dall'esecutivo della figura del pubblico ministero.

È un punto delicato e – lo riconosco – anche estremamente spinoso: parlarne equivale a camminare sui vetri, ma è un problema che va seriamente affrontato ed approfondito.

ROMANO MISSERVILLE. Signor presidente, accingendomi all'illustrazione dell'emendamento 14 di cui sono primo firmatario, rilevo che forse per un errore di trascrizione risulta « la Commissione ritiene si debbano anche differenziare con indicazioni costituzionali le garanzie del pubblico ministero » mentre in effetti dovrebbe leggersi « le caratteristiche del pubblico ministero ». La parte rimanente dell'emendamento resta inalterata, ossia « in armonia con le sue funzioni di differenziazione della magistratura giudicante, della sua natura di parte processuale e con l'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale ». Modificato in tal modo, credo che l'emendamento contenga una serie di enunciazioni di carattere tecnico oltretutto giuridico in grado di riassumere la posizione di coloro – e non sono pochi nel nostro paese – i quali ritengono che la funzione dell'accusa, quella del promuovimento dell'azione penale e quella della parte processuale del pubblico ministero non siano compatibili con la funzione della magistratura giudicante.

Si tratta di una questione antica, più volte affrontata, rispetto alla quale non ci si stanca mai di ribadire le argomentazioni a favore e contro. L'unico argomento seriamente contrario ad una differenziazione dei ruoli è costituito dalla riflessione che, ove il pubblico ministero venisse distaccato dall'ordinamento giudiziario vero e proprio, verrebbero meno le caratteristiche di imparzialità, obiettività ed anche responsabilità per il promuovimento dell'azione penale. In una parola, piuttosto che un pubblico ministero arbitro del promuovimento dell'azione penale, con una carriera distaccata da quella della magistratura, è bene assicurare a tale figura un minimo di qualità obiettivamente riconducibile alla sua appartenenza all'ordinamento giudiziario.

Si tratta di un'argomentazione indubbiamente forte a cui se ne contrappongono di altrettanto serie e forti. Chiunque abbia un minimo di esperienza della vita giudiziaria non può aver dimenticato certe situazioni che rasentano il paradosso e che sono – se mi consentite – al limite della credibilità dal punto di vista obiettivo e della serietà della funzione della magistratura.

A fronte di un'unica carriera con differenziazioni che non sono determinate tanto dalla specializzazione, quanto dalla percorribilità di certe strade, più o meno agevoli, e con una fungibilità di posizioni veramente singolare, chiedo alle persone di buon senso, oltre che di buon gusto, come possa accadere che un uomo, il quale ha svolto tutta la sua carriera in magistratura tra i ranghi del pubblico ministero – quindi è portatore di una mentalità, di una visione, di una filosofia del diritto particolari – all'improvviso dismetta questa sua caratteristica e passi alla funzione giudicante, con un trasformismo intellettuale veramente inammissibile ed incredibile.

Ritengo che la differenziazione delle carriere giovi innanzitutto alla credibilità ed alla serietà della magistratura; questo lo dico affinché non ci si possa trovare di fronte a variazioni di posizioni che screditano certe funzioni.

La problematica dell'autonomia del pubblico ministero pur essendo seria e importante, è stata risolta in tutto il mondo. In pratica, siamo l'unico paese dove il pubblico ministero è parte integrante della magistratura, scambia il suo ruolo con quella giudicante e le due funzioni si permeano reciprocamente dal momento che le persone possono ricoprire ruoli diversi in un ambito temporale assai stretto.

Gli operatori del diritto si sono sempre preoccupati di chiedere ad una revisione istituzionale delle funzioni della magistratura di stabilire l'esistenza di carriere differenziate, di ruoli diversi i quali sono plasticamente evidenti allorché si assiste alla celebrazione di un procedimento penale. In questa sede il pubblico ministero – pur essendo magistrato e rispondendo a

questa finzione di carattere giuridico – assume il ruolo di parte, soprattutto alla luce delle innovazioni introdotte nel nuovo codice di procedura penale. Infatti, il pubblico ministero ha un proprio fascicolo processuale e di questo produce solo gli atti ritenuti utili alla propria tesi accusatoria; non solo, è, anche dal punto di vista logistico, « sistemato » come parte nel processo. Considerarlo ancora come un « aspetto » della magistratura significa obliterare completamente le nuove regole procedurali e intestardirsi in un'autentica finzione che non può essere tollerata se vogliamo dare più credibilità, serietà e dignità alla giustizia.

Il problema che ci si pone è rappresentato dalla garanzia dell'autonomia. La prima regola dovrebbe consistere nell'obbligatorietà dell'azione penale. Una volta stabilito tale obbligo per chi ricopre il ruolo della pubblica accusa, l'autonomia è garantita, soprattutto se l'obbligo è sanzionato penalmente.

Oggi, il pubblico ministero che non ritenga di promuovere l'azione penale non subisce alcuna sanzione se non quella dell'omissione di atti d'ufficio, la quale però è generica e può non coprire tutte le fattispecie, soprattutto la più importante e rilevante ossia quella del promuovimento dell'azione penale.

Ritengo quindi che proprio nello stabilire l'obbligatorietà dell'azione penale e nel sanzionarla attraverso una previsione autonoma di reato – nel caso in cui l'azione penale medesima non venga esercitata – si rinvergono gli « steccati » dell'autonomia, dell'indipendenza e della responsabilità del pubblico ministero.

Tra le varieguate ipotesi non so quale possa meglio attagliarsi a ciò che vorremmo fare per riformare la funzione dell'accusa. È indubbio però che si dovrà studiare approfonditamente il sistema, fermi restando alcuni capisaldi: la carriera – che è a parte –, il ruolo – che è a sé –, la dimensione anche di carattere giuridico, che è una dimensione a parte, e l'obbligatorietà della sanzione penale. Una volta deciso su questi presupposti, avremo collocato una pietra miliare per la nostra

civiltà giuridica e la Commissione bicamerale avrà dato il segnale di voler riformare profondamente le istituzioni e una funzione rilevante com'è quella della giustizia.

Ho visto il collega Ferri farsi appassionato difensore del pubblico ministero, così come oggi è congegnato. Non riesco a capire, tra tutti i suoi argomenti, quale sia quello principe per sciogliere questa contraddizione di posizioni che è assolutamente illogica e che fatalmente porta discredito per tutta la magistratura, e non soltanto per la funzione del pubblico ministero.

D'altra parte, l'emendamento Miglio 13, illustrato poc'anzi dal collega Staglieno, che fa riferimento ad un « procuratore della Costituzione » istituito presso la Corte costituzionale, mi sembra un emendamento privo di agganci con la realtà attuale dell'ordinamento. Infatti, il « procuratore della Costituzione » è cosa completamente diversa da colui che deve tutelare l'effettivo esercizio dell'azione penale e l'autonomia e l'indipendenza del pubblico ministero. La stessa istituzione di tale procuratore presso la Corte costituzionale, in un certo senso, ne limita le funzioni e lo caratterizza in un modo tale da non potersi certo considerare come garante, per l'appunto, dell'autonomia e dell'indipendenza della pubblica accusa.

Ecco perché credo che tutti gli emendamenti presentati – e noto con piacere che anche il collega Novelli si è preoccupato della garanzia dell'autonomia e dell'indipendenza del pubblico ministero e dell'obbligatorietà dell'azione penale, che tutti vogliamo tutelare – tranne l'emendamento Ferri (che mira alla pura conservazione dell'esistente nonostante provengano da tutte le parti sollecitazioni per una riforma), possano essere armonizzati tra loro, dandone incarico al Comitato che dovrà poi pervenire ad una formulazione normativa che soddisfi le obiettive esigenze che ho testé sottolineato.

Il nostro emendamento – che da un punto di vista generale ci sembra il più accettabile proprio perché evidenzia la necessità di differenziare le caratteristiche del pubblico ministero, in armonia con la

sua posizione di distacco dalla magistratura giudicante, con la sua natura di parte processuale – prevedendo anche l'obbligatorietà dell'azione penale, è forse quello che tecnicamente meglio raccoglie tutte le preoccupazioni e che perciò può rappresentare un punto di riferimento per tutti. Naturalmente, siamo aperti ad ogni collaborazione, apporto culturale ed intellettuale che provenga da tutti coloro che si rendono conto della necessità di attuare una riforma e dell'inopportunità di mantenere la situazione attuale.

Anch'io, come il collega Staglieno – e penso come tutti i commissari – ho ricevuto una sorta di ordine del giorno, delle raccomandazioni, delle sollecitazioni da parte dell'Associazione nazionale magistrati, che è una rispettabile corporazione che fa valere i propri interessi.

PRESIDENTE. Onorevole Misserville, attento al voto di scambio.

ROMANO MISSERVILLE. Dico subito che i nostri lavori devono prescindere da certe sollecitazioni. Per questo motivo, signor presidente, desidero chiarire l'argomento una volta per tutte. Io non mi sono mai permesso di intervenire ad una seduta dell'Associazione nazionale magistrati per imporre un punto di vista di carattere politico. Trovo perciò inammissibile che quest'ultima invii una lettera a tutti i commissari per sollecitare certe prese di posizione che sono chiaramente minoritarie in quest'assemblea. Analogamente, trovo inammissibile che si faccia riferimento a queste lettere nel corso della discussione.

Come avete avuto modo di constatare, io vi ho accennato soltanto a conclusione del mio intervento perché qui occorre innanzitutto privilegiare i ragionamenti, valutare le varie posizioni dal punto di vista storico e squisitamente giuridico nonché le diverse necessità di riforma. Solo successivamente si potranno ascoltare le parole di coloro che vogliono mantenere l'esistente.

Da ultimo, signor presidente, desidero far notare che occorrerà discutere molto seriamente del mio emendamento 16 – che

mi permetterò di illustrare separatamente – che prescinde dalla divisione delle carriere e tende a por fine ad una situazione assolutamente intollerabile.

MARCELLO STAGLIENO. Collega Misserville, ho citato il documento dell'Associazione nazionale magistrati, considerando implicito che il suo invio fosse eterodosso.

Chiedo al presidente, così com'è stato fatto per l'emendamento Rodotà 1, di votare per parti separate l'emendamento Miglio 13, nel senso di votare prima il periodo che finisce con le parole « due carriere nettamente separate » e successivamente la parte restante, relativa al procuratore della Costituzione.

LORENZO ACQUARONE, *Referente per il Comitato « Garanzie ».* Signor presidente, onorevoli colleghi, chiedo innanzitutto scusa alla Commissione se, diversamente dal solito, non sarò brevissimo.

Ho l'impressione che qui si giochi molto sulle emozioni piuttosto che su un'attenta lettura della Costituzione vigente e di ciò che noi ci accingiamo a fare. Va da sé, innanzitutto perché è mio dovere e poi per il rispetto che porto all'ufficio di rappresentante del popolo attualmente da me ricoperto, che non terrò minimamente conto della campagna di stampa che in questi giorni da varie parti è stata sollevata.

Non ho studiato ad Oxford, ma in Francia e sono abbastanza capace di sostenere un dibattito sulla distinzione tra magistrati *du siège* e magistrati *du parquet*. Detto questo, vengo al problema di fondo che nasce dal fatto che, in sede di Assemblea costituente, si dibatté se il pubblico ministero dovesse essere dipendente o indipendente dall'esecutivo. Leone, noto come professore di procedura penale, nella sua qualità di relatore sul punto aveva sostenuto fino in fondo la tesi che il pubblico ministero dovesse dipendere dall'esecutivo.

Da tale dibattito sortì una norma di compromesso. Poiché noi dobbiamo ragionare sui testi e non sull'interpretazione

distorta e corporativa che di essi è stata data, non possiamo dimenticare che la nostra Costituzione, al primo comma dell'articolo 107, dà garanzie ai magistrati giudicanti prescrivendo che essi sono inamovibili, non possono essere dispensati o sospesi dal servizio nè destinati ad altre sedi o funzioni. All'ultimo comma è poi scritto che il pubblico ministero gode delle garanzie stabilite nei suoi riguardi dalle norme sull'ordinamento giudiziario. Quest'ultimo è quello del 1941, modificato con una « normetta » di garanzie nel 1946. Francamente, non ho mai visto difendere con tanto calore una legge del 1941 ! Se mi accodassi a un discorso di moda, dovrei dire che non ho mai visto difendere con tanto calore una legge fascista.

Superando anche questa affermazione, direi che il nostro compito è essere chiari e precisi. Sono molti gli studiosi che si sono occupati della figura del pubblico ministero, ma per comodità di esposizione rinvio, per tutti, allo studio più recente riportato nell'Enciclopedia del diritto, cioè allo scritto di Scaparone - noto studioso di procedura penale ed anche noto uomo di sinistra, torinese - il quale chiaramente afferma che è unanime opinione della dottrina che il pubblico ministero attualmente gode delle garanzie in quanto ufficio e non in quanto magistrato titolare dell'ufficio.

Il pubblico ministero gode della cosiddetta garanzia esterna, non di quella interna, perché nell'ambito dell'ufficio dovrebbe - ahimè, il condizionale è d'obbligo - essere coordinato dal capo dell'ufficio, cioè dal procuratore generale della Repubblica presso i tribunali. A sua volta questi dal procuratore generale della Cassazione, secondo quanto lucidamente espose, in sede di Commissione Bozzi, l'amico e collega professor Vassalli.

Dobbiamo tenere presente che è questa la norma da esaminare, la quale nel tempo ha avuto un'interpretazione distorta e, se mi è consentito, corporativa. Il costituente in sede di redazione dell'articolo 102 della Costituzione, che noi abbiamo detto di voler riformare, prevedeva che i giudici fossero soltanto quelli della magistratura

ordinaria e non sapendo come definirli, si limitò a far riferimento transitoriamente alla « funzione giurisdizionale esercitata da magistrati ordinari, istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario ».

L'equivoco di fondo - teorico - è di confondere il concetto di magistrato con quello di pubblico ministero, perché quest'ultimo nella Carta costituzionale non è riferito alla singola persona ma all'ufficio o organo che dir si voglia, nel cui ambito dovrebbe esistere non dico la gerarchia - parola oggi abusata, anche se potrebbe essere utile - ma un principio di unità di indirizzo e di coordinamento.

Prescindendo da ogni altra osservazione, dobbiamo cercare di essere razionali. Nel corso delle precedenti sedute abbiamo affermato che la medesima dignità e le stesse garanzie che oggi ha il magistrato ordinario devono essere previste per i giudici amministrativi, contabili e forse anche tributari. Abbiamo anche spiegato che, poiché tendiamo all'unità della giurisdizione per arrivare in un futuro ad un giudice unico, intanto affermiamo il principio dell'unità della funzione giurisdizionale. Forse ho sbagliato nel consentire sul troppo sintetico emendamento presentato dal collega Rodotà; l'ho fatto perché pensavo che la questione si sarebbe risolta velocemente e perché lo consideravo una sintesi delle posizioni emerse nella Commissione. Comunque, in quella sede avevamo sostenuto che la funzione giurisdizionale si qualifica per essere svolta da chi, in posizione imparziale, applica la legge nel caso concreto.

Ebbene, applicare la legge nel caso concreto presuppone una posizione di imparzialità; e nessuno ipotizzerebbe mai che il presidente di un collegio possa imporre la sua volontà o dare direttive agli altri membri del collegio medesimo che concorrono a formare la volontà di quell'organo giudicante, perché tutti sono parificati quanto a funzione. Oggi, invece, il nostro ordinamento consente al capo dell'ufficio dell'autorità requirente di dare direttive ai suoi sostituti, sia pure in una certa misura.

Dall'affermazione che i magistrati si distinguono per essere imparziali e non più perché regolati dalle norme del regolamento giudiziario, nascono due conseguenze. La prima è del tutto formale: viene meno l'unica norma di raccordo esistente attualmente tra magistrati giudicanti e magistrati requiranti, sulla quale si è corporativamente esagerato negli ultimi tempi, esaltando il riferimento all'ordinamento giudiziario nelle parti in cui faceva comodo e non nelle altre. L'ordinamento giudiziario, in forza della VII disposizione transitoria e finale della Costituzione, doveva essere modificato in brevissimo tempo. Tale disposizione, infatti prevedeva che si continuassero ad osservare le norme sull'ordinamento giudiziario fino a quando non fosse stata emanata una nuova legge in conformità della Costituzione. Ciò sta a significare che sono più di quarant'anni che stiamo applicando un ordinamento giudiziario non conforme alle norme della Costituzione. Allora, dovremmo provvedere subito a modificare tale norma che, ripeto, è in contrasto con la Costituzione per espresso dettato della citata disposizione transitoria. E tutti sanno quanto poco rilievo abbia avuto la novella del 1966.

Se traducessimo in concreto le garanzie previste oggi dall'ordinamento giudiziario per il pubblico ministero, assisteremo ad una sollevazione, perché le garanzie che questi riceve dalla Costituzione, non dalla prassi del Consiglio superiore della magistratura, sono date all'ufficio e nessuna o quasi al magistrato assegnato all'ufficio.

Una modifica si rende necessaria, pertanto, per due ragioni. In primo luogo perché non esiste più la possibilità formale di riferirsi alle norme della legge sull'ordinamento giudiziario; in secondo luogo perché, dal punto di vista sostanziale, affermando che il giudice è tale perché imparziale, non possiamo dimenticare che per sua natura il pubblico ministero è parte. È vero che lo è nell'interesse della legge; è vero che esiste il principio ma è però disatteso. Lo affermiamo come uno di quei principi-mito da cui è difficile discostarsi; però chi ha l'onore, come me, di vestire sovente la toga dell'avvocato, sa

che parlare della obbligatorietà dell'azione penale è la più grossa bugia, perché per la natura stessa delle *notitiae criminis* che giungono ai vari uffici, se tale obbligatorietà vi fosse realmente, interverrebbero le prescrizioni dovute al trascorrere del tempo. Infatti, la Corte costituzionale ha saldato i principi del nuovo codice penale con la norma sull'obbligatorietà dell'azione penale attraverso un'interpretazione molto ardita del concetto di obbligatorietà, affermando che in realtà il giudice deve promuovere l'azione penale quando ha concrete prospettive di riuscire a provare che l'accusa è fondata. È stato questo un modo un po' strano in cui la Corte - che sta facendo a pezzi il nuovo codice di procedura penale - ha cercato di salvare tale principio.

Non dimentichiamo di esaminare la figura del pubblico ministero alla luce del nuovo codice di procedura penale. Ricordo che fino a qualche anno fa, nelle aule di tribunali, il pubblico ministero si sedeva su uno scranno più alto del nostro di avvocati difensori; oggi invece siede con noi. È vero che noi difendiamo interessi privati ed egli l'interesse della legge, ma nell'azione della pubblica accusa, oggi che il processo è diventato di tipo accusatorio, il pubblico ministero è parte. Ho quindi l'impressione che la richiesta di equiparare il pubblico ministero al magistrato giudicante sia di tipo corporativo.

Detto questo, entro nel merito del problema più rilevante dal punto di vista politico. È stata rilevata la necessità di difendere l'autonomia del pubblico ministero perché l'esperienza francese dei magistrati del *parquet*, citata anche dal collega Ferri, alla quale dobbiamo aggiungere quella statunitense che ho avuto modo di conoscere recentemente, sono state fallimentari. Conseguentemente, sono rigidamente contrario ad una modifica che in qualche modo tolga indipendenza ed autonomia al pubblico ministero e lo faccia dipendere dall'esecutivo. Sono invece favorevole all'autonomia ed all'autogoverno e non mi scandalizzerei di fronte ad un'ipotesi di un autonomo Consiglio superiore della magistratura o di una sezione spe-

ziale di tale organo che disciplinasse i rapporti del pubblico ministero. Dovrebbe però essere chiaro che questi magistrati non sono liberi di fare quello che vogliono, ma devono essere coordinati nell'ambito dell'ufficio. L'indipendenza e l'autonomia, infatti, vanno attribuite principalmente all'ufficio e, poi, ai singoli magistrati.

Tenendo presenti tali considerazioni, nonché il fatto che vediamo portare avanti una battaglia in difesa di una legge del 1941 come se fossero le dodici tavole, mi pare di poter dire – non è questione di posizione politica – che la corporazione va talvolta al di là di un meditato e ragionato convincimento. In questo momento mi sento molto più professore di diritto (ruolo che rivesto, per così dire, in servizio permanente effettivo) che non parlamentare (posizione del tutto provvisoria, transeunte e *pro tempore*); proprio come studioso di tali materie ritengo che faremmo un'opera seria e moderna se trovassimo il modo di garantire l'indipendenza e l'autonomia dell'ufficio del pubblico ministero dall'esecutivo e di coordinare le attività all'interno degli uffici della pubblica accusa, sganciandoci finalmente da una norma dell'ordinamento giudiziario che si ritiene fin dal 1946 contraria alla Costituzione ma che, ciò non di meno, continua ad essere vigente.

È questo il motivo per cui concludo il mio intervento affermando che, salvo modifiche di dettaglio, l'ordine del giorno formulato dal Presidente ritengo costituisca un utile criterio di indirizzo; per quanto riguarda i singoli emendamenti, ove venissero mantenuti, mi dichiaro favorevole alla prima parte dell'emendamento Miglio 13 ed alla sostanza dell'emendamento Misserville 14.

VINCENZO BINETTI. Dopo le affermazioni del senatore Acquarone, che in gran parte condivido, vorrei cercare di riassumere brevemente il mio pensiero. Non vi è nulla di eversivo o, peggio, di reazionario nel discutere del pubblico ministero e nel dibattere sulla figura di quest'ultimo. Vo-

gli dire chiaramente che la stessa magistratura si deve liberare da questa tentazione di conservatorismo giudiziario, da questa sindrome della riforma e da questa ostilità (che dà la sensazione, talvolta, di essere preconcepita) nei confronti di ogni riforma che vada a toccare l'organizzazione e l'amministrazione della giustizia o lo status dei magistrati e del pubblico ministero; come se dinanzi a noi non avessimo il quadro inadeguato, insufficiente, dell'amministrazione della giustizia nel nostro paese e dei suoi deludenti risultati.

Se ci ponessimo su un piano più generale, osservando quanto accade nei paesi di tradizione liberal-democratica, dovremmo oggi affrontare un dibattito *ab imis*. Non esiste alcun paese liberal-democratico, infatti, in cui il pubblico ministero non dipenda dal potere esecutivo; non esiste alcuna magistratura, sia essa di tipo professionale, come quella dei paesi anglosassoni, sia essa burocratizzata, come quella dei paesi di tipo francese, che non abbia un solido aggancio con il potere esecutivo, qualche volta addirittura a livello di giudice e, sempre, a livello di pubblico ministero. Se dovessimo affrontare dalle fondamenta questo dibattito dovremmo discutere dello stesso principio dell'obbligatorietà dell'azione penale da parte del pubblico ministero per rilevare come un principio giusto sul piano astratto sia di fatto divenuto un potere discrezionale per il singolo pubblico ministero; cosicché, quello che doveva garantire rispetto alla legittimità dell'inizio dell'azione penale finisce per rappresentare una garanzia diluita ed una discrezionalità di fatto di cui non l'ufficio del pubblico ministero (come ha ben sottolineato Acquarone), ma il singolo sostituto procuratore della Repubblica fruisce, con conseguenze spesso valide ed utili, ma talvolta anche negative.

Non intendo riprendere questo dibattito dalle fondamenta perché oggi è il 3 dicembre 1992 ed abbiamo di fronte le vicende di Mafiopoli e Tangentopoli, nonché una crisi dello Stato e della partitocrazia; mi porrei al di fuori del tempo se affrontassi il dibattito senza tener conto del contesto

complessivo in cui si colloca. Alcune cose, tuttavia, vanno dette.

Approvo in pieno la ricostruzione dell'articolo 107 della Costituzione fatta dal collega Acquarone. Mi permetto solo di aggiungere che il rinvio di tale articolo alle norme dell'ordinamento giudiziario dell'epoca era riferito non solo alla legge del 1941 (come Acquarone ha precisato), ma anche, mi pare, ad un provvedimento del 31 maggio 1946. Quest'ultimo, se non vado errato, portava la firma di Togliatti il quale, in quell'occasione, assumendo una posizione *liberal* - accanto a quella, più *liberal*, ma, come vedremo, fino ad un certo punto, dello stesso Calamandrei - chiari che in definitiva il pubblico ministero doveva essere posto soltanto sotto la sorveglianza del ministro di grazia e giustizia (diluendo così un concetto prima ben più pregnante), affermando però che l'indipendenza del pubblico ministero è ben diversa da quella del giudice e della magistratura giudicante. Lo stesso Calamandrei, che pure si trovava, rispetto a questo punto, su una posizione più avanzata, non aveva dubbi sul fatto che l'indipendenza e l'autonomia del pubblico ministero dovessero essere in qualche modo diverse rispetto a quelle, più piene, del magistrato giudicante.

Ma ci troviamo ora in un determinato contesto e vorrei tornare all'essenziale. Vi sono taluni aspetti rispetto ai quali, a mio avviso, non bisogna derogare, come l'appartenenza del pubblico ministero all'ordine giudiziario, tenendo conto del contesto e dell'evoluzione registrata in questi anni; o come il fatto che il pubblico ministero debba avere le stesse garanzie di autonomia e di indipendenza del giudice. Nel Comitato il tema relativo alla organizzazione gerarchica ed unitaria dell'ufficio del pubblico ministero dovrà essere affrontato perché è questo attualmente uno dei problemi fondamentali; se l'azione penale, i provvedimenti sulla libertà professionale, i grandi poteri di cui il pubblico ministero oggi gode fossero visti collegialmente dall'intero ufficio, credo che qualche errore potrebbe essere evitato.

Rimane il punto della distinzione delle carriere. La Costituzione vigente già contiene tale previsione; aggiungo che vi fa riferimento anche il decreto del Presidente della Repubblica n. 449 del 1988 che recita testualmente che « la magistratura, unificata nel concorso di ammissione, nel tirocinio e nei ruoli di anzianità è distinta relativamente alle funzioni giudicanti e requirenti ». A tal punto, che si poteva anche imboccare la via del ricorso alla legge ordinaria se l'interpretazione di questo principio della distinzione delle funzioni non fosse stata, ad opera della magistratura associata e dell'intera magistratura, così tiepida, diluita e riduttiva da rendere necessario ed opportuno elevare tale principio al rango ed alla dignità di principio costituzionale. Non ne avremmo alcun bisogno se i consigli giudiziari - vado all'essenziale - non dessero sempre parere favorevole circa le attitudini di magistrati che prima svolgono funzioni di giudice e poi vogliono svolgere quelle di pubblico ministero, o viceversa. Non vi sarebbe bisogno - ripeto - di elevare quel principio a rango costituzionale, se nella normativa del 1988 il principio fosse stato enucleato in termini più chiari, precisi e perentori. Non ve ne sarebbe bisogno, infine, se il clima, lo spirito del dibattito in seno alla magistratura non fosse teso ad esasperare la situazione e a creare una sorta di intangibilità assoluta di questo principio. Un principio, quindi, che esiste nelle nostre fonti normative, che in definitiva ha una sua storia, che esiste in tutti i paesi di tradizione liberaldemocratica, ma che noi abbiamo esitazione ad affermare oggi in questi termini, anche se nessun attentato viene portato all'indipendenza e all'autonomia del pubblico ministero, alla titolarità e obbligatorietà dell'azione penale.

In conclusione, sono favorevole al testo, così come è stato elaborato, salvo alcune modifiche. Personalmente, non credo sia necessario affermare che la Commissione ritiene opportuno modificare lo *status* del magistrato; riterrei invece neces-

sario affermare il principio della differenziazione delle carriere che, insieme a tutte le altre garanzie cui prima mi riferivo, in definitiva condurrebbe a tale situazione: dopo lo svolgimento di un unico concorso, un periodo di tirocinio e, se vogliamo, un periodo di prova di quattro o cinque anni, finalmente il magistrato potrà essere chiamato a scegliere tra le funzioni di pubblico ministero e quelle di giudice; mentre ora può svolgere per anni quelle di pubblico ministero e subito dopo quelle di giudice a seconda delle sue scelte o convenienze, creando una situazione di trasversalismo, di commistione e di ambiguità che rappresenta un pericolo per i diritti fondamentali del cittadino. Ecco perché credo che alla fine, senza drammi, si possa raggiungere ragionevolmente un'intesa sull'applicazione di un principio in definitiva già enunciato oltre che nella vigente Costituzione anche in una normativa recente; si tratta allora di chiarirlo meglio, dandogli forza e dignità, se vogliamo considerare, insieme alle esigenze della magistratura e del pubblico ministero, anche quelle dei cittadini, la loro libertà personale e i loro diritti civili.

ANTONIO PATUELLI. Signor presidente, sarò molto breve perché avendo svolto, *immeritadamente*, le funzioni di presidente del Comitato « Garanzie » posso dare la mia personale testimonianza della grande serenità, collegialità e convergenza nell'elaborazione del testo conclusivo redatto dal referente, senatore Acquarone. Non ritengo quindi vi sia alcun rischio di attentato all'indipendenza della magistratura in alcuno dei suoi settori ed aspetti.

Posso anche testimoniare, come emerge anche dagli emendamenti presentati, che non sono state avanzate proposte tendenti a limitare l'autonomia di alcun settore della magistratura, od a sottoporre l'autorità del pubblico ministero a qualsiasi forma di controllo o di dipendenza da parte dell'autorità di governo. Ritengo quindi eccessiva la polemica nata all'esterno di questa Commissione e devo anche aggiungere che mi ha sorpreso il fatto che la prima reazione — ancor prima che

fosse stato reso noto il testo complessivo del documento Acquarone — sia venuta dal vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura, professor Galloni, il quale evidentemente, interpretando ...

SILVANO LABRIOLA, *Referente per il Comitato « Forma di Stato »*. Professore di diritto agrario !

ANTONIO PATUELLI. Lo so, mi sono laureato a Firenze ed avevo tolto quell'esame dal mio piano di studi, poiché non era obbligatorio per il corso di laurea in giurisprudenza. Tra l'altro, ricordo che il professor Galloni fu l'artefice di taluni aspetti della legislazione agraria che noi liberali abbiamo sempre contestato.

Per tornare al tema in discussione, mi è sembrata eccessiva la reazione del vicepresidente dell'organo di autogoverno della magistratura di fronte all'ipotesi di modifica contenuta nella relazione del senatore Acquarone. Se è vero che vi deve essere una funzione distinta del mondo giudiziario da quello legislativo-parlamentare, non si capisce perché si debbano levare urla di allarme nel caso in cui si cominci a discutere la modifica di talune norme costituzionali, comunque istituzionali, che riguardano il mondo della magistratura. La non interferenza, l'indipendenza e l'autonomia non possono essere a senso unico: alla non invadenza della sfera politica verso quella della magistratura deve cioè corrispondere la non invadenza del Consiglio superiore della magistratura nei confronti della funzione del legislativo.

Quindi, più che stupirmi della reazione dell'Associazione nazionale dei magistrati — la quale tutto sommato è un'associazione di diritto privato, per cui le sue valutazioni, anche indirizzate ai parlamentari, non ha alcun rilievo istituzionale — mi meraviglio di chi svolge operativamente la funzione apicale nel Consiglio superiore della magistratura.

Concludo rilevando che concordo con l'intervento del senatore Acquarone; credo che l'ipotesi proposta sia sostanzialmente equilibrata e poco equivoca, e che in essa possano essere recepite sia l'indicazione

contenuta nell'emendamento Misserville 14, sia la prima parte dell'emendamento Miglio 13. A tale proposito sono favorevole a votare separatamente la prima parte fino alle parole « due carriere nettamente separate ».

MARCO BOATO. Signor presidente, colleghi, credo che il dibattito di questo pomeriggio, molto importante e significativo ed anche molto qualificato negli interventi, sia reso inevitabilmente difficile dal contesto politico in cui si sta svolgendo; contesto esplicitamente richiamato in modo trasparente poco fa dal collega Binetti.

Ci troviamo di fronte, rispetto al testo base dell'ordine del giorno presentato dal presidente – ma che è stato, in questo come in altri casi, elaborato dal referente alla Commissione – a due opposte tentazioni o reazioni, la prima delle quali non vi è dubbio che sia fortemente corporativa anche se mascherata in qualche caso da una fortissima componente di allarme istituzionale.

Già nella precedente seduta ho ricordato incidentalmente – pur non volendo farne un caso desidero ricordarlo anche oggi – che giovedì scorso un settimanale (si tratta del penultimo numero, in quanto oggi è uscito l'ultimo) ha riportato in copertina l'allarme per il golpe che si stava realizzando in questa Commissione rivelando, come se fosse un documento segreto, il testo dell'ordine del giorno che stiamo discutendo, corredandolo con il commento di un magistrato, che per altri aspetti stimo per le inchieste giudiziarie svolte in passato, e con una ricostruzione giornalistica, allegando documenti della P2 e collegando il tutto – ripeto – in una rivelazione clamorosa della eversione costituzionale che era in atto all'interno della Commissione parlamentare di cui facciamo parte.

Trovo tutto ciò inaccettabile, come trovo inaccettabile (ha fatto bene il collega Patuelli a citarlo esplicitamente) che il vice presidente del Consiglio superiore della magistratura, debordando totalmente dal suo ruolo e dalla sua funzione, tenti non

solo di interferire con l'attività della Commissione ma, attraverso interviste su quotidiani e dichiarazioni pubbliche, di dare un'immagine del problema che stiamo discutendo totalmente falsa e distorta, mentre l'unica immagine che si può avere è quella che scaturisce dalle quattro righe scritte al termine della scheda dal titolo Magistratura.

Galloni, che non è un magistrato, si è fatto il principale interprete della reazione più corporativa, ma non dei magistrati; conosco e sono amico di decine di magistrati che, essendo ottimi magistrati e persone di grande intelligenza e rigore istituzionale e costituzionale, si rendono conto che quello sollevato è un problema che ha la sua radice nell'articolo 117 della Costituzione. Non sono, quindi, affatto d'accordo nell'attribuire ai magistrati la reazione corporativa, che se mai va attribuita a talune spinte organizzate, ma non di tutti.

Il collega Misserville ha fatto bene a dire che certi documenti non andrebbero neppure citati; tuttavia, dal momento che è stato ricordato voglio farlo anch'io. Del resto, quello richiamato dal collega Staglieno è un documento che tutti abbiamo ricevuto, quindi citarlo può essere anche un segno di trasparenza. Questo documento reca come intestazione quella dell'Associazione nazionale magistrati, ma da una visione più attenta ci si rende conto che non si tratta di un documento dell'Associazione ma di un documento sottoscritto da magistrati in servizio presso la procura generale di Milano, la procura della Repubblica di Milano, la procura presso la pretura di Milano, la procura della Repubblica dei minori di Milano, al quale sono pervenute numerose adesioni, in primo luogo da Vladimiro Zagrebelski e da dodici altri magistrati della procura presso la pretura di Torino.

Il documento – ripeto – è stato sottoscritto da alcune decine di magistrati delle varie procure i quali, secondo il mio punto di vista, avrebbero fatto bene a non inviarlo. Tuttavia a questo punto credo che sia bene tenerne conto, sia pure alla stregua di qualunque altra presa di posizione che

nella nostra autonomia riteniamo di dover considerare. In questo documento sono riaffermati alcuni principi, quali l'autonomia, l'indipendenza, la garanzia della legalità, la difesa effettiva della legalità, che condivido totalmente. Ma l'unico punto in cui si risponde all'unica questione sollevata nel testo che stiamo discutendo è quello in cui si afferma che la possibilità per i magistrati di passare dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti e viceversa si è di fatto rivelata una occasione di arricchimento professionale.

Ma vivaddio, dobbiamo discutere del cambiamento o meno della Costituzione o di una migliore definizione con riferimento ai problemi dell'arricchimento professionale? Questi carissimi magistrati e chiunque altro, me compreso, se hanno problemi di arricchimento professionale li risolveranno altrimenti! Non c'è altro in questo documento che, a questo punto, ritengo sia utile venga acquisito alla nostra conoscenza. Se escludiamo (ma non le voglio escludere, perché le condivido) le affermazioni di autonomia, di indipendenza, di rispetto della legalità, di effettiva difesa della legalità (cose sacrosante che pienamente condivido), l'unica obiezione che viene mossa, in ordine alla questione specifica che stiamo discutendo, è quella secondo la quale passare dalla funzione giudicante a quella requirente costituirebbe un arricchimento di professionalità.

Dal momento che il problema della professionalità di alcuni magistrati è un problema reale, gravissimo, credo che bisognerà in via ordinamentale, e non in via costituzionale, garantire che ci sia un maggiore arricchimento della professionalità, magari un maggiore vaglio della professionalità. Ma, come ho già detto, non è questa la questione che stiamo affrontando. Condivido - ripeto - le obiezioni mosse dal collega Misserville, ma a questo punto far finta di niente è sbagliato e ritengo, pertanto, che la questione debba essere affrontata per quella che è.

Il collega Binetti ha avuto la lealtà di ricordare un altro aspetto del problema e noi saremmo ipocriti se non facessimo altrettanto. Nel mondo politico, in una

parte del sistema dei partiti o in una parte dei partiti al loro interno, assistiamo ad una reazione non meno corporativa e non meno criticabile - pesantemente criticabile a mio giudizio - anche se non viene mai allo scoperto, forse perché oggi c'è più pudore o più ipocrisia, nei confronti del problema della mafia, della criminalità organizzata, delle tangenti, delle corruzioni e così via. Vi è tutta una serie di esponenti politici o di dirigenti di partiti direttamente coinvolti in vicende giudiziarie, sulle quali non intendo minimamente pronunciarmi (non avrebbe alcun senso farlo in questa sede), che potrebbe avere la tentazione di immaginare o di individuare un possibile depotenziamento dell'esercizio dell'azione penale ed un eventuale condizionamento politico della funzione del pubblico ministero.

Ritengo si debba rifiutare durissimamente e categoricamente la prima reazione, di cui ho parlato ampiamente, così come la seconda reazione, che dobbiamo denunciare apertamente proprio perché siamo in sede politica, senza per questo rinunciare ad affrontare il problema che abbiamo di fronte.

Desidero ricordare, sia pur brevemente, perché prima di me lo hanno già fatto altri colleghi, due questioni e alcuni requisiti. Tanto più dopo l'introduzione del codice di procedura penale, ma la questione - a mio parere - si poneva ugualmente con il vecchio codice (anche se il pubblico ministero stava seduto sullo scranno e non a fianco degli avvocati), da un parte abbiamo il problema della imparzialità della magistratura giudicante (tutto ciò non riguarda solo l'aspetto penale, ma cito quello più evidente), una questione che nel gergo giuridico va sotto il nome di terzietà del magistrato giudicante, e dall'altra, la funzione di parte (tutti i colleghi intervenuti fino ad ora giustamente l'hanno richiamata), sia pure all'interno dell'ordinamento giudiziario, necessariamente di parte, del pubblico ministero.

Questa funzione di parte rispetto alla decisione della magistratura giudicante ha rappresentato uno dei principi di civiltà giuridica, che abbiamo voluto tutti riaffer-

mare nella fase di profonda riforma del processo penale, ma che veniva richiamata, giustamente a mio parere, anche in rapporto al vecchio processo penale, anche se in maniera meno evidente.

Questo costituisce la radice del problema che stiamo affrontando. Poi vi sono alcuni principi fondamentali, a cui non si può e non si deve rinunciare, ma che vanno affermati con forza proprio perché vi è da una parte una tendenza corporativa, dall'altra una simmetrica tendenza al condizionamento politico: obbligatorietà dell'azione penale, autonomia e indipendenza anche del pubblico ministero; il rifiuto, lo dico esplicitamente, il rifiuto di qualunque ipotesi di dipendenza del pubblico ministero dall'esecutivo. Obiettivamente, nel testo che ci è stato proposto non vi era nulla di tutto ciò; tuttavia lo dico perché è di questo che parla l'onorevole Galloni il quale si è assunto una gravissima responsabilità, essendo egli vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura.

Per quanto mi riguarda, sono contrario anche all'ipotesi di gerarchizzazione verticale della funzione del pubblico ministero, ipotizzata nella seconda parte dell'emendamento Miglio. Mi pare che, del resto, nessuno condivide l'ipotesi di istituire un procuratore della Costituzione presso la Corte costituzionale, anche se la formulazione dell'emendamento ha una coerenza con la riforma istituzionale alla quale il professor Miglio ha lavorato per molti anni. In ogni caso, non la condivido e nessuno mi pare abbia dichiarato di dividerla. Semmai, nello stesso emendamento è posto, in modo tecnicamente corretto, il problema delle due carriere nettamente separate, l'unico vero problema di fronte al quale oggi ci troviamo.

Detto ciò, la questione è chiusa, dato che conveniamo nel ribadire l'obbligatorietà dell'azione penale, l'autonomia e l'indipendenza del pubblico ministero, il rifiuto di qualunque dipendenza dell'ufficio del pubblico ministero dell'esecutivo, il rifiuto di una verticalizzazione gerarchica, proposta ma da nessuno condivisa, che sarebbe altra cosa rispetto alla dipendenza

dall'esecutivo; essa sicuramente solleverebbe una quantità di sospetti e di obiezioni, che io per primo avanzerei laddove ci si orientasse in quella direzione. Nessuno, però, ha manifestato l'intenzione di condividere tale proposta.

Chiarito questo, la questione è e rimane quella di distinguere le funzioni della magistratura, che ha il dovere dell'imparzialità nell'applicazione della legge, da quelle di chi, nell'ordine giudiziario, ha non il diritto, ma il dovere di essere parte nel processo. Questa è la questione, che non possiamo sottintendere.

A tal proposito ho presentato, eventualmente non si intendesse decidere oggi in modo definitivo circa l'affermazione di questo criterio, anche un'ipotesi che può essere definita di mediazione e che ho consegnato al presidente e distribuito a qualche collega. In essa, dopo aver riaffermato i principi testé ricordati, in modo che non vi sia nessun Galloni di turno - non a caso lo cito, perché non è magistrato - che possa imputare a questa Commissione di aver voluto attentare all'autonomia del pubblico ministero, propongo di dare mandato al Comitato « Garanzie » di approfondire la questione che qui è stata posta, ma citandola esplicitamente.

Infatti, qualora ciò non avvenisse, significherebbe cancellare non un problema inventato artatamente, ma un problema reale che tutti riconosciamo, tutto ciò semplicemente per il timore che le nostre decisioni vengano strumentalizzate politicamente in una direzione o nell'altra.

Il miglior modo per non essere strumentalizzati non è quello di fingere che i problemi non esistano, ma di affrontarli nel modo più trasparente e coerente.

SILVIA BARBIERI TAGLIAVINI. Presidente, sarò davvero breve, perché la nostra posizione in qualche modo è già stata espressa - e risulta agli atti di questa Commissione - quando nella precedente seduta dedicata ai temi delle garanzie abbiamo discusso l'emendamento Rodotà, che veniva considerato interamente sostitutivo del testo elaborato dal referente Acquarone. Tale emendamento è stato ac-

colto, nella rielaborazione del testo Acquarone, per i primi due capoversi. È evidente che l'intenzione che fosse interamente sostitutivo permane in noi e oggi si trasferisce nella discussione su questo terzo punto.

Ho ascoltato con molta attenzione quanto affermato in questa sede dai colleghi. Io non sono un professore di diritto, per lo meno non lo sono al livello del collega Acquarone. Non credo nemmeno che sia opportuno in questa sede concentrare la nostra attenzione sugli aspetti operativi di fatto, che attengono ai problemi relativi alla magistratura e all'ordinamento giudiziario, per lo meno per quella parte che potrebbe essere affrontata in termini diversi da quelli di revisione della Costituzione.

D'altra parte, lo stesso collega Acquarone faceva riferimento al fatto che la mancata attuazione della VII disposizione transitoria della Costituzione ha in qualche modo fatto sì che non si affrontasse il problema complessivo dell'ordinamento giudiziario; ma è strano pensare oggi di affrontare un'omissione, che è avvenuta nel corso dei decenni, recuperando nella Costituzione alcuni aspetti di questa materia.

Il collega Binetti peraltro ci diceva che, pur propendendo per l'approvazione di questa parte del testo Acquarone, ritiene che non sarebbe indispensabile costituzionalizzare il principio a cui si riferisce, se non vi fossero nei fatti una serie di rilievi che lo inducono a ritenere opportuna questa scelta.

Mi sembra però strano che tenendo conto delle opportunità o dei rilievi che attengono alla processualità degli avvenimenti e dell'evoluzione dell'ordinamento giudiziario, seguiamo l'orientamento, quasi a voler rimediare, di inserire tali questioni nel testo costituzionale.

Con le decisioni già assunte in merito alla magistratura abbiamo già deliberato questioni importanti e marcato un punto alto nel lavoro di questa Commissione, stabilito con molta nitidezza da un lato il principio dell'unicità della giurisdizione, dall'altro quello dell'incompatibilità e del taglio di tutta una serie di legami, che in

qualche modo costituiscono o possono costituire forme di interferenza o di lesione della vera autonomia e indipendenza della magistratura. Abbiamo raggiunto un risultato importante. È vero, come ha ricordato il collega Patuelli, che anche durante l'esame di questo tema nell'ambito del Comitato « Garanzie » mai è apparso palesato e nemmeno sotteso l'intendimento di intervenire in termini negativi sulla questione dell'indipendenza e dell'autonomia della magistratura; tuttavia, inserire nella Costituzione il principio della separazione delle carriere o, ancor più, accettare la dizione che l'onorevole Acquarone propone nel suo testo, quando fa riferimento alla necessità di modificare lo *status* (un termine molto ampio) del pubblico ministero ...

LORENZO ACQUARONE, *Referente per il Comitato « Garanzie »*. È stato presentato un subemendamento Mazzola, che troverà il mio accordo su quel punto.

SILVIA BARBIERI TAGLIAVINI. Comunque, tutto questo ha sollevato una serie di preoccupazioni.

Non mi associo al coro di coloro che hanno palesato stupore e anche scandalo circa il fatto che ci siano provenute dal mondo giudiziario, dal mondo della magistratura, nelle sue diverse espressioni, manifestazioni di queste preoccupazioni e, forse, anche forme di pressione; non credo, però, che possiamo stupirci di questo solo in talune occasioni.

Sappiamo benissimo che le decisioni che vengono qui prese non sono assunte sotto una campana di vetro e sappiamo altrettanto bene che, assai di frequente, le questioni di cui discutiamo hanno un'eco all'esterno e rispetto alle medesime vengono avanzate preoccupazioni. Ma se nei modi con cui esse vengono portate avanti vi sono sbavature o eccessi, credo che ciò vada lasciato alla responsabilità di chi le ha manifestate e ritengo anche che discuterne più di tanto in questa sede sia comunque un fatto negativo; infatti, nel momento stesso in cui, sostenendo che non vogliamo farci influenzare, indichiamo l'in-

dipendenza del nostro ruolo di legislatori, rischiamo di portare avanti un modo di ragionare in un clima ed in un'atmosfera viziati proprio da quelle preoccupazioni.

Quindi, vorrei sollecitare i colleghi a compiere un'ulteriore sforzo di serenità, prendendo atto che nei nostri confronti sono intervenute forme diverse di comunicazione e che, comunque, da queste non deve essere in alcuna maniera inficiato il lavoro della Commissione, né per esprimere forme di subalternità di qualunque tipo né, al contrario, forme di reazione che, volendo marcare la non subalternità, di fatto potrebbero portare ad un'irrigidimento della Commissione.

Quindi: l'esclusione, in via assoluta, del fatto che si possano, nei luoghi e nelle sedi appropriate, svolgere ragionamenti - e anche lavorare - per modificare l'ordinamento giudiziario nella direzione di una precisazione delle carriere della magistratura inquirente e giudicante ma non la possibilità di fissare nella Costituzione questo stesso principio. La stesura attuale della Costituzione non vieta la possibilità che si possa lavorare successivamente in questa direzione (è il ragionamento che si faceva poco fa a proposito della questione della responsabilità del magistrato); pertanto, trattare questo principio in questa sede, ci sembra una *plus* che, forse, potrebbe essere non completamente compreso e che in qualche modo creerebbe, nei lavori della nostra Commissione, quella stessa atmosfera di non serenità che, invece, vogliamo assolutamente escludere. Questo ci sembra superfluo, ci sembra un *volere imbatteci in problemi che non vogliamo né esorcizzare né accantonare nascondendo la testa sotto la sabbia* ma che non vogliamo neanche enfatizzare trasformandoli, quindi, in elementi di necessità rispetto al testo costituzionale.

Per quanto riguarda gli emendamenti in esame, il testo dell'emendamento Novelli, che va al di là della pura soppressione e che rimarca la questione dell'indipendenza della magistratura, credo possa trovare tutta la nostra comprensione, così come l'emendamento soppressivo, che era implicito nel nostro testo precedente.

Quanto all'emendamento presentato dall'onorevole Ferri, di cui apprezziamo la volontà costruttiva, ci sembra che abbia gli stessi difetti che, in qualche modo, evidenziavo nella direzione opposta, nel senso che va oltre i nostri compiti attuali, ci fornisce un'interessante materia di riflessione che però possiamo registrare a futura memoria, per i successivi compiti del legislatore.

ALFREDO BARGI. Sarò particolarmente breve, signor presidente, perché ormai l'argomento è stato ampiamente trattato.

Voglio limitarmi soltanto a talune riflessioni, augurandomi di offrire un contributo a questo dibattito, che si mantiene, a mio avviso, su toni alti.

Dico subito, e non per spirito di parte, che concordo con il collega Acquarone, per l'impostazione che ha dato al problema, e con il collega Binetti, nonché con altre valutazioni emerse nel corso del dibattito.

Tarrò lo spunto, per svolgere una premessa, da ciò che in ultimo ha detto la collega Barbieri, perché ho l'impressione che questo dibattito sia fortemente e ingiustificatamente condizionato da avvenimenti esterni. Ritengo, pertanto, e non per polemizzare, che l'accusa mossa a chi ha redatto l'ordine del giorno, cioè di avere di mira alcuni scopi non meglio confessati, possa ritorcersi agevolmente contro chi sembra arroccarsi, invece, in difesa di una posizione che è superata dai tempi, contro chi non intende riformare né toccare in alcun modo la figura del pubblico ministero perché preoccupato del dibattito esterno e delle ripercussioni nell'opinione pubblica e, più esattamente, nel mondo della magistratura.

Potrei rispondere subito dicendo che su questo tema il dibattito è ormai in corso da anni. Più volte, la dottrina ha manifestato una serie di perplessità e da ultimo anche il senatore Acquarone, prima che si verificassero gli eventi che sono sotto gli occhi di tutti, ha parlato della posizione di Scaparone e ha spesso sottolineato la necessità di distinguere la figura del pubblico ministero da quella del giudice. E poiché è

stata citata la particolare posizione della magistratura, potrei dire che da tempo anche dal mondo forense si registra una spinta fortissima, da parte di chi opera sul campo, perché si attui una distinzione tra questo ruolo e quello del giudice che è chiamato a giudicare.

Dunque, dobbiamo porci non tanto l'interrogativo se compiacere o meno le spinte esterne, perché significherebbe impostare il problema in modo parziale, quanto spiegare perché è necessario attuare questa riforma e perché è necessario intervenire sul testo costituzionale. Da qualche parte, infatti, è stato detto che siccome l'attuale testo costituzionale consentirebbe questa differenziazione di ruoli, la riforma sarebbe inutile e risponderebbe, invece, ad esigenze più immediate, di carattere concreto, per finalità che non sono state meglio indicate ma solo insinuate o adombrate.

Conviene dire subito, allora, che l'attuale testo costituzionale consente - ed è qui che si pone il problema della riforma - una qualsiasi opzione, nel senso di mantenere l'esistente oppure di modificarlo. Dunque, il problema si pone in termini politici e, quindi, in termini giuridici di riforma del testo costituzionale, perché deve essere attuata una scelta politica di grosso spessore storico.

Peraltro, dico subito che tale esigenza ne presuppone un'altra, cioè quella dell'adeguamento alle convenzioni internazionali, perché finora non è stato detto che la Convenzione europea dei diritti dell'uomo ha stabilito da tempo una distinzione di ruoli tra il pubblico ministero ed il giudice. Lo stesso concetto è ribadito nel patto internazionale per i diritti dell'uomo. Dunque, non c'entrano nulla né Tangentopoli né Mafiopoli. Si tratta di un problema di civiltà giuridica, secondo il quale - e in quest'ottica si è mosso il nuovo processo penale - il processo deve essere inteso come garanzia, quindi non come strumento di persecuzione o di prevenzione, con distinzione dei ruoli delle parti rispetto al giudice.

Vi chiedo, dunque, se nelle nostre decisioni non vi sia anche un motivo di

coerenza. Abbiamo sottolineato e ribadito che stiamo costruendo la figura di un giudice imparziale, tant'è vero che alla unicità della funzione abbiamo fatto corrispondere, con effetto pratico, la eliminazione di qualsiasi interferenza del mondo politico e dell'esecutivo. Se vi è una coerenza con questo quadro costituzionale e con questa cornice, mi domando se prevedere un'indipendenza del giudice rispetto ad un pubblico ministero il quale, finché occupa lo stesso rango del giudice ed ha gli stessi poteri, sia contiguo a questo, non interferisca anche con l'esercizio imparziale della funzione.

Vedo che qualcuno sembra non condividere le mie affermazioni, come se stessi dicendo cose al di fuori della realtà. Ritengo tuttavia che sarebbe sufficiente un momento di attenzione o un minimo di vita vissuta nel mondo giudiziario e forense per rendersi conto di come la contiguità (questo equivoco di fondo che esiste tra la figura del giudice e quella del pubblico ministero) abbia determinato e determini guasti seri al rispetto delle regole processuali.

Ritengo che al fondo di tutto vi sia un grosso equivoco che condiziona i nostri lavori: nel momento in cui riaffermiamo l'esigenza di una separazione delle carriere, tale affermazione (in questo senso rivendico anche la mia conoscenza tecnica del problema per aver approfondito il tema da giurista) non significa in alcun modo mettere in discussione l'indipendenza del pubblico ministero né le garanzie di cui egli usufruisce nell'attuale ordinamento. La stessa affermazione risponde piuttosto all'esigenza di un adeguamento alle normative internazionali, alla cultura che si è fatta strada e si è affermata con il nuovo processo, oltre che all'esigenza di stimolare una maggiore professionalità e specializzazione del pubblico ministero.

La vera valvola di sicurezza, la vera garanzia del principio di indipendenza del pubblico ministero è in quanto prevede l'articolo 112 della Costituzione, che a nostro avviso non deve essere toccato. Affermare la permanenza e la validità dello stesso articolo 112, che prescrive l'obbliga-

torietà dell'esercizio dell'azione penale, significa ribadire il principio di legalità e, dal punto di vista del diritto, difendere l'indipendenza del pubblico ministero. Considerata infatti l'assoluta assenza di qualsiasi volontà di subordinare lo stesso pubblico ministero all'esecutivo, egli, in quanto tenuto ad esercitare l'azione penale, non potrà in alcun modo essere bloccato in questa sua iniziativa.

Il problema non si pone allora in termini di attentato o di attacco al principio di indipendenza e autonomia perché - lo ripeto - la nostra indicazione riguarda esclusivamente il modo di organizzare la giustizia del domani e, soprattutto, di garantire un processo in cui il giudice rimanga nella posizione di terzo e venga ribadito il concetto di imparzialità, che non appartiene al pubblico ministero il quale è e deve rimanere come parte.

Difendere una diversa posizione significherebbe porsi nel solco della cultura del codice Rocco, che aveva potenziato il pubblico ministero conferendogli poteri paragiurisdizionali ed elevandolo al rango di giudice con i guasti che finora tutti hanno lamentato e che oggi vengono dimenticati solo in funzione di interessi particolaristici. Credo che la ricostruzione storica della figura del pubblico ministero avalli le conclusioni del Comitato e quindi l'ordine del giorno nella sua attuale formulazione.

Noi (come ha già affermato il collega Binetti) non ci arrocciamo su una posizione di carattere formale in quanto abbiamo già manifestato disponibilità nei confronti di una diversa formulazione che tenga conto dei suggerimenti espressi e soprattutto ribadisca l'assenza di qualsiasi interesse al di fuori di quello che emerge dal testo chiaro dell'ordine del giorno.

In definitiva, ritengo che l'ordine del giorno non sia mosso da alcuna intenzione di attaccare il principio di indipendenza e di autonomia, anzi lo ribadisce ma in quest'ottica vuole che si faccia chiarezza in ordine al processo, recuperando la cultura del processo come garanzia, in cui il giudice in posizione di terzo possa esercitare effettivamente un controllo sul pubblico ministero. Infatti, il problema della

crisi della giustizia di oggi si identifica con la crisi dei controlli (non dell'azione penale) che finisce con il travolgere e imbarbarire il processo trasformandolo esclusivamente in uno strumento di prevenzione e, quindi, alterando l'equilibrio istituzionale.

In questa logica si colloca l'ordine del giorno ed è per tali motivi che ribadisco la mia adesione ad esso.

DIEGO NOVELLI. Signor presidente, colleghi, ho seguito anch'io con vivo interesse il dibattito fin qui svoltosi su tale delicata questione ed ho avuto due tipi di suggestione: da un lato, pur avendo apprezzato moltissimo l'intervento del senatore Acquarone, che mi ha arricchito culturalmente e politicamente, esso mi ha dato l'impressione (non vorrei che ciò suonasse irriverente) di trovarmi in una sorta di accademia di eminenti giuristi che hanno trattato la questione in termini squisitamente dottrinari. Non voglio cadere in contraddizione poiché in altre occasioni ho affermato che non dobbiamo lasciarci suggestionare troppo da ciò che accade all'esterno; tuttavia anche ignorarlo mi sembra eccessivo. Ritengo quindi che si debba tenere conto di quanto ha sostenuto l'onorevole Binetti.

L'altra sensazione che ho provato è decisamente meno gradevole (lo dico con grande schiettezza) perché mi è parso, ascoltando alcuni interventi, di sentire la voce di « angioletti pudichi » che si scandalizzano di fronte a certe preoccupazioni espresse all'esterno di quest'Aula, compreso un ordine del giorno inviatoci da alcuni pubblici ministeri appartenenti, tra l'altro, alla procura generale e alla procura della Repubblica di Milano, che ha ricevuto l'adesione del dottor Vladimiro Zagrebelsky.

È stato addirittura rimproverato un settimanale (non ne faccio una questione di « bottega ») che avrebbe ricordato la loggia P2, quasi che il famoso e famigerato documento « programma di rinascita del venerabile Licio Gelli » non trattasse con ampiezza questa materia e non proponesse determinate soluzioni.

ROMANO MISSERVILLE. Ora Gelli è diventato un testo ...

DIEGO NOVELLI. Non dico questo, ma purtroppo molte delle previsioni di Gelli si sono avverate, anche se non per merito dello stesso Gelli; ma anche tralasciando quest'ultimo possiamo constatare altre casualità. Dimentichiamo, per esempio, che casualmente (non vi è ombra di strumentalizzazione in quanto sto per dire) questo dibattito si svolge nel giorno in cui un magistrato del nostro paese si è suicidato, al di là delle ragioni che hanno indotto questa persona a togliersi la vita. Ciò è indicativo del clima in cui ci troviamo.

Dimentichiamo inoltre che sul futuro del pubblico ministero sono state dette e scritte montagne di cose; più volte infatti è stata affrontata la questione del pubblico ministero e del suo ruolo. Non possiamo quindi scandalizzarci.

Dimentichiamo poi che qualche anno fa (non ricordo esattamente l'anno ma ricordo che il senatore Spadolini era Presidente del Consiglio), quando scoppiò il caso Calvi, nell'Aula di Montecitorio fu presentato un ordine del giorno a firma (se ben ricordo) Piccoli, Longo e Craxi in cui si chiedeva di sottomettere il pubblico ministero all'esecutivo. Sono tutte cose accadute in un altro pianeta queste? Sono cose di cui non abbiamo mai sentito parlare? Allora, non vi scandalizzate se qualcuno è diffidente e preoccupato! Mi direte che sono cose del passato; c'era Spadolini, eravamo ai tempi della prima guerra punica, adesso siamo già alla terza guerra punica: benissimo! Ma in questi ultimi mesi, l'attuale ministro di grazia e giustizia - non di un altro pianeta o di un'altra repubblica, ma di questa Repubblica - ha assunto precise e chiare posizioni nei confronti del ruolo del pubblico ministero. Tutta l'azione che è stata svolta nei confronti di alcuni pubblici ministeri, a partire dalla Calabria per arrivare a Napoli, non sono cose accadute in Sudamerica, sono accadute in Italia! Allora, come potete tenere qui questo atteggiamento quasi scandalizzato perché c'è chi, oltre a svolgere dissertazioni di carattere giuridico, manifesta certe preoccupazioni?

Si discuteva sull'opportunità che il pubblico ministero si indirizzi subito per quella carriera e faccia per tutta la vita quel tipo di attività. Mi preoccupa un po' che la scelta fatta all'inizio della carriera rimanga la stessa. Non voglio vedere il pubblico ministero come un poliziotto; per quel tipo di lavoro c'è la polizia giudiziaria. Guai a noi se il pubblico ministero diventa un poliziotto! Purtroppo, alcuni pubblici ministeri vogliono fare i poliziotti! Questo sì dobbiamo dirlo, semmai! Ma a maggior ragione non dobbiamo incanalare il pubblico ministero in un cunicolo dal quale non uscirebbe più, anche perché l'esperienza di magistrato giudicante può essere utile a dare maggiore equilibrio al giudice inquirente. Sono d'accordo sul fatto che ci siano, invece, delle possibilità di cambiamento, che non siano solo in funzione - come mi pare dicesse il senatore Misserville - delle opportunità di carattere personale, della carriera: « Lascio questo posto per andare nella tal città ».

LUIGI COVATTA. È l'unica mobilità che conoscono!

DIEGO NOVELLI. Perché, senatore Covatta, la mobilità dei professori qual è?

LUIGI COVATTA. Mi dispiace che non possiamo discuterne.

DIEGO NOVELLI. Allora, non vedo il perché di questo accanimento nei confronti dei magistrati. Ripeto, non sono l'onorevole Ferri, non parlo a nome della categoria. Vogliamo parlare della categoria dei giornalisti? Potrei farlo io ampiamente. Ma non capisco perché in un momento come questo, delicatissimo per le sorti della nostra Repubblica, caratterizzato da una forte tensione tra il potere legislativo ed esecutivo ed il potere giudiziario, tra la classe politica (uso questa dizione, anche se non mi piace) e i magistrati, dobbiamo

andare ad accentuare questa tensione, anche se ci sono problemi che vanno risolti.

Ecco perché ritengo che il documento debba essere estremamente equilibrato, segnando alcuni punti fermi che qui sono stati ribaditi da più parti, come quello della garanzia dell'autonomia e dell'indipendenza nonché l'obbligatorietà dell'azione penale; tutte cose che erano state messe in discussione – ripeto – non dai marziani ma dal ministro di grazia e giustizia in carica, di questo Governo, di questa Repubblica! (*Interruzione del senatore Mazzola*)

PRESIDENTE. Onorevole Novelli, non turbi i pochi segni di novità.

DIEGO NOVELLI. Non voglio turbare nessuno. Ho seguito con grande interesse tutta la discussione, che considero di grande livello culturale e giuridico; mi sono permesso di fare due rilievi. Il primo è che mi sembrava una discussione molto elevata ma anche molto astratta, che non teneva conto del momento, del contesto politico, sociale, culturale e morale nel quale siamo profondamente immersi. Il secondo derivava dal fatto di aver ascoltato certi interventi quasi scandalizzati nei confronti di determinate preoccupazioni espresse in modi più o meno accentuati (personalmente, sono sempre stato contrario alle enfattizzazioni). Certamente, in questa sede non ci si può scandalizzare per le cose che ho cercato, con tono non eccessivamente acceso, di ricordare, come se non si trattasse proprio di quegli elementi che hanno suscitato e continuano a suscitare profonde preoccupazioni.

Ecco perché chiedo ai colleghi di votare a favore del mio emendamento, che, senza turbare nessuno, ribadisce due principi che, peraltro, qui sono stati confermati da tutti gli intervenuti.

FRANCESCO D'ONOFRIO. Presidente, desidero intervenire prendendo spunto dal documento che ci è stato fatto pervenire, su carta intestata dell'Associazione nazionale magistrati, da un gruppo di magistrati della procura della Repubblica di

Milano, con adesioni successive che nel corso della giornata stanno ancora pervenendo, per svolgere...

NICOLA CAPRIA. Ancora?

FRANCESCO D'ONOFRIO. Scusi onorevole Capria, probabilmente dirò cose diverse da quelle che sono state dette finora in ordine a questa comunicazione.

NICOLA CAPRIA. Conserviamo l'orgoglio del primato della politica. Non parlo per lei, ma è così sereno questo dibattito...

FRANCESCO D'ONOFRIO. Non trovo questo documento improprio da nessun punto di vista, perché le questioni alle quali fa riferimento pongono in evidenza due ordini di problemi rispetto ai quali possiamo dare stasera una risposta definitiva, e vorrei dire tranquillizzante, in merito alla non eventualità – che certamente nella Commissione non è stata avanzata da alcuno – del mantenimento delle garanzie costituzionali di autonomia ed indipendenza del pubblico ministero. Mi sembrava di cogliere in questo documento – come in molti degli articoli pubblicati in questi giorni in riferimento al nostro lavoro – il timore per un'ipotesi di sottrazione delle garanzie costituzionali delle quali il pubblico ministero oggi è circondato, ipotesi che – ripeto – non ha ingresso in quest'aula. Lo vorrei dire con forza, anche perché – questo è il solo appunto che faccio al documento – oltre a rivolgersi a noi, in un modo di dialogo che non ritengo improprio, il documento si rivolge ai cittadini perché possano valutare il nostro lavoro. Questa sorta di appello ai cittadini denota una inquietudine che i sottoscrittori manifestano, perché altrimenti non capirei in che senso i cittadini dovrebbero diventare destinatari delle loro preoccupazioni.

Da questo punto di vista, vorrei ribadire, come hanno fatto altri colleghi, che noi non stiamo discutendo né dell'indipendenza né dell'autonomia del pubblico ministero né dell'obbligatorietà dell'azione penale; lo dico anche in riferimento all'in-

tervento della collega Barbieri. Da nessuna parte politica vi è l'intenzione di modificare questo ordine di garanzie sicché, qualunque orientamento si sia avuto in passato, non è pensabile che ci si divida tra amici e nemici della magistratura (opinione che pure si è cercato di diffondere all'esterno). È questa la ragione per la quale i rapporti tra magistratura e autorità politica sono tesissimi da anni e hanno raggiunto negli ultimi tempi un punto di conflitto mai prima d'ora posto in essere.

Occorre, quindi, che facciamo tutti il nostro lavoro perché si rimuovano le ragioni di tale conflitto, non si alimenti nell'opinione pubblica l'opinione che vi sia taluna parte politica intenzionata a mettere il bavaglio alla magistratura e tal'altra intenzionata a garantire le libertà della magistratura. Questa è la premessa che ha consentito fino ad ora uno scontro insopportabile per gli equilibri democratici del paese: la pretesa tutela della libertà della magistratura da parte di talune parti politiche e la pretesa sopraffazione da parte di altre.

Detto questo a premessa di un giudizio di grande apprezzamento per il documento che ci viene sottoposto, devo osservare che esso pone in evidenza un'altra questione, che finora non ho sentito discutere attorno a questo tavolo. Desidero sgomberare il terreno dagli amici e dai nemici della magistratura, con forza, perché gli accenti che sento su questo argomento mi pongono in condizione di grande tensione personale, avendo studiato giurisprudenza ed avendo fra i magistrati decine di amici compagni di studio, anche fra i sottoscrittori del documento che viene da Milano. Conosco quindi il senso della libertà con il quale abbiamo lavorato insieme all'università di Napoli negli anni in cui questo problema non esisteva e so perfettamente quale apprezzamento essi hanno per quanto mi riguarda e per la mia parte politica, contro la quale altre parti politiche, in questo contesto, hanno cercato di avvalorare la sensazione di una volontà sopraffattrice delle libertà della magistratura.

Dopo tale premessa, molto forte, dico che il documento pone in evidenza una

questione centrale, laddove nota che la possibilità per i magistrati di passare dalle funzioni giudicanti... Signor presidente, le chiedo la cortesia di avere attenzione, perché questo è il punto più delicato di tutta la nostra discussione; altrimenti, anche i tentativi di definire ordini del giorno su un'intesa più larga potrebbero non cogliere questo punto che i magistrati sottopongono alla nostra attenzione.

Come stavo dicendo, nel documento si nota che la possibilità per i magistrati di passare dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti, e viceversa, si è di fatto rivelata un'occasione di arricchimento professionale ed ha consentito al pubblico ministero italiano di mantenersi radicato nella cultura della giurisdizione. Tale è la questione che abbiamo dinanzi al nostro decidere: l'ipotesi di una distinzione della carriera del pubblico ministero da quella del magistrato ordinario, della prima funzione da quella giudicante, deve richiamare quale oggetto della nostra riflessione un giudizio di bontà o di negatività di questo punto. Tutto il resto non è in discussione, non può essere in discussione e nessuno lo pone in discussione.

MARCO BOATO. Perché lei dice che nessuno aveva toccato questo argomento? Personalmente, l'avevo affrontato nel mio intervento.

FRANCESCO D'ONOFRIO. Chiedo scusa: l'avrei detto fra un attimo. La questione centrale di questo documento è stata indirettamente posta in evidenza nell'intervento dell'onorevole Boato, e domando scusa al senatore Staglieno per non avere ascoltato questa parte del suo intervento.

Voglio comunque ribadire il punto centrale. Qual è la situazione di tensione istituzionale in atto? Non il rapporto conflittuale fra magistrati e politici. Qual è la situazione di tensione istituzionale in atto che mette in discussione oggi l'ordinamento costituzionale relativo alla magistratura nei confronti dell'autorità politica del paese? Dobbiamo rispondere a questo punto centrale del documento dei magi-

strati. La tensione in atto non inerte al fatto che il pubblico ministero eserciti l'azione penale nei confronti dei titolari elettivi, di funzioni democratiche, dal consigliere circoscrizionale al membro del Parlamento nazionale; ciò che crea lo stato di tensione è la sostanziale anticipazione al momento dell'esercizio delle funzioni del pubblico ministero della convinzione che si è in presenza dell'esercizio di funzioni giudiziarie conclusive.

Il punto di crisi istituzionale che stiamo vivendo è l'opinione della gente in base alla quale il pubblico ministero agisce sostanzialmente come il giudice che conclude il giudizio, e non come un soggetto che inizia l'azione giudiziaria ...

ROMANO MISSERVILLE. Questo spesso dipende dai pubblici ministeri.

FRANCESCO D'ONOFRIO. Non mi riferisco a tale aspetto: sto ora parlando esclusivamente dei profili istituzionali della questione. Gli eccessi di tutti sono fuori dalla nostra riflessione. Il punto nevralgico sul quale dobbiamo riflettere quando valutiamo l'opportunità di distinguere le due funzioni è sostanzialmente questo: riteniamo positivo ciò che i magistrati del pubblico ministero ritengono positivo per la loro esperienza, cioè l'anticipare nella loro professionalità il momento del giudizio al momento stesso in cui esercitano le funzioni di inizio dell'azione penale? Oppure riteniamo che questa sia una deviazione istituzionale? Non ho difficoltà ad affermare, e lo direi a questi antichi compagni di università, che la considero una deviazione istituzionale.

Il pubblico ministero deve esercitare le sue funzioni con la convinzione di essere non un magistrato giudicante, ma un soggetto che inizia come parte – come giustamente osservava l'onorevole Boato –; deve avere il dovere di sentirsi parte, non può avere la percezione di essere neutro rispetto alle questioni in gioco. Questo è il punto di discriminazione attorno a questo tavolo, se ha da esservi un punto di discriminazione: non quindi amici e nemici dell'autonomia del pubblico ministero, ma coloro

di noi che ritengono che il pubblico ministero, esattamente come l'avvocato di parte, deve ricercare tutte le ragioni per accertare l'indizio della colpevolezza da sottoporre a chi davvero deve essere terzo e coloro che considerano l'ipotesi di un pubblico ministero che si muova ritenendo di essere anche giudice.

La questione della distinzione delle funzioni dovrebbe essere enucleata sotto questo aspetto strategico e nevralgico nell'ordine del giorno: non parliamo genericamente di una distinzione di funzioni, chissà perché, per sottrarle chissà a chi e sottoporle chissà a chi! Se poniamo questo punto di ordine politico, culturale e istituzionale, la distinzione della funzione inquirente rispetto alla funzione giudicante, e le sue conseguenze sull'organizzazione del pubblico ministero e dell'autorità giudiziaria, a mio avviso, affrontiamo la questione nei termini corretti: nessun pubblico ministero potrebbe accusarci di voler fare chissà che, ed il confronto reale che dobbiamo avere con le centinaia di magistrati del pubblico ministero che ritengono essere questo un bene – se noi lo riteniamo essere un male – diventa un concorso al superamento del conflitto gravissimo, il cui mantenimento causerebbe davvero, a mio giudizio, la fine della nostra esperienza democratica.

Dobbiamo recuperare allora capacità di dialogo e capacità di comprensione delle ragioni di opposizione strategica degli uffici del pubblico ministero rispetto all'ipotesi della separazione, dopo aver sgomberato il terreno dagli equivoci, dalle ambiguità, dai sospetti, dai timori di sopraffazione di una parte rispetto all'altra. Considero questa giornata – come quella nella quale abbiamo cominciato a confrontarci sulla magistratura qualche giorno fa – enormemente più importante di quelle che abbiamo dedicato alla legge elettorale, all'ordinamento regionale e all'organizzazione del Governo, perché mentre discutendo di queste ultime questioni affrontiamo in sostanza temi che riguardano la nostra vita politica nei rapporti con la gente, quando ci occupiamo della magistratura e della funzione inquirente trat-

tiamo della vita quotidiana della gente, anche nei confronti del potere politico. Dobbiamo essere attentissimi a non fare di questo un oggetto tecnico, casuale, che « scivola » con molta semplicità, poiché esso è diventato nell'opinione della gente il punto nevralgico del nostro lavoro.

Non vorrei, quindi, che non rimanesse traccia alcuna di un orientamento della Commissione che diventa contropotere rispetto ai procuratori di Milano e delle altre città, che stanno esercitando l'azione penale con grande severità – e se possiamo dolerci di altri aspetti, non possiamo dolerci del fatto in sé -. Dobbiamo invece, anche noi, aprire un dialogo con la pubblica opinione sull'opportunità o meno che funzione inquirente e funzione giudicante siano organizzate in modo tale che gli uni facciano l'una cosa e gli altri facciano solo l'altra cosa, mantenendo tra le due funzioni distinte non altra connessione se non quella del giudizio, che è la garanzia di tutti e di tutte le libertà.

MARCELLO STAGLIENO. Ritengo di non avere i titoli giuridici per dire quanto sto per dire, ma ritengo di avere i titoli culturali per valutare la netta distinzione fra magistratura giudicante e pubblico ministero come un importantissimo fatto razionale ed una importantissima scelta di civiltà storica, come è stato affermato da autorevoli colleghi in questa Commissione. Ritengo quindi che la limpidezza del dettato costituzionale debba ispirare le nostre scelte: al di là delle riformulazioni mediatrici proposte dal senatore Mazzola e dall'onorevole Boato – che pure apprezzo – sul terzo punto del testo del presidente sulla magistratura, ritengo che, se la Commissione deciderà, la chiarezza debba ispirarne la scelta. Per quanto riguarda poi ciò che ha detto testé il collega D'Onofrio riferendosi ad un documento che ho citato per *glasnost*, per assoluta trasparenza nei lavori, ritengo, parlando con assoluta sincerità, che tale documento risponda più a criteri di utilitarismo ovvero di pratica convenienza nei trasferimenti nelle carriere che a motivi di arricchimento professionale.

ROLAND RIZ. Signor presidente, intervengo più che altro per chiedere un chiarimento: nel suo ordine del giorno si afferma che si dovrà modificare lo status del pubblico ministero, differenziando tale organo della magistratura giudicante e dotandolo nel contempo di garanzie di autonomia e di indipendenza. È chiaro che occorrerà prevedere un ruolo ed un organico separati. Esistono però altre due questioni che non mi sembrano affrontate: la prima è quella di verificare se si debba procedere alla nomina con un concorso separato o in maniera elettiva; questo occorreva specificarlo, perché è fondamentale capire se il pubblico ministero sarà inserito in futuro nel nuovo ruolo in base ad un concorso separato o ad un sistema elettivo, come avviene in alcuni paesi.

La seconda questione, che ritengo più grave, è rappresentata dal fatto che non è stato stabilito chi debba garantire l'autonomia e l'indipendenza del pubblico ministero; infatti, in questo momento è il Consiglio superiore della magistratura a decidere sulle misure disciplinari e a garantire l'autonomia e l'indipendenza dei magistrati, ma non si capisce a chi in futuro spetterà tale compito: al CSM o ad un altro organo nominato dal Governo, dal Parlamento o da altri? Tutto ciò rimane dubbio e mi lascia estremamente perplesso (*Alcuni deputati discutono animatamente*).

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, come fate a decidere, se vi distraete?

MARCO BOATO. È che stanno già decidendo, presidente!

AGATA ALMA CAPIELLO. Signor presidente, non dobbiamo ricercare in questa Commissione alcun ulteriore sforzo di serenità, non stiamo interferendo su nulla e credo anche che l'andamento dell'odierna seduta sia un po' difforme rispetto a quello dei nostri lavori in sede di Comitato. In tale sede, infatti, non è emersa una grande differenziazione rispetto ai due principi cardine, che voglio ricordare: il primo è quello dell'unicità della giurisdizione rispetto ai magistrati imparziali, cioè ri-

spetto a quei magistrati che non sono parte. Non abbiamo scherzato, in questi anni (lo voglio dire anche alla collega Barbieri), non a caso esistono l'articolo 107 della Costituzione e la legge del 1988: oggi noi, in questa Commissione, stiamo lavorando per cercare di dare ai tre settori - legislativo, esecutivo e giurisdizionale - i poteri che spettano loro, senza interferenze. Stiamo quindi, cercando di fare in modo che il Parlamento disponga realmente del potere legislativo; stiamo lavorando, attraverso una riforma elettorale, anche alla possibilità che si formi un Governo stabile, che venga giudicato per ciò che ha fatto e per ciò che non ha fatto e, conseguentemente, dobbiamo attivarci perché nella magistratura non vi sia confusione di ruoli tra giudici che sono tali in quanto hanno vinto un concorso ed altri che svolgono questo ruolo in quanto designati dal potere politico. Questo è il senso del concetto di unicità della giurisdizione, concetto importantissimo; quindi, altro che voler estrapolare il pubblico ministero ponendolo al di sotto del potere esecutivo! Stiamo compiendo esattamente l'operazione opposta! Nel momento in cui parliamo di equiparare la magistratura ordinaria, quella contabile e quella amministrativa, sapendo che i presidenti della Corte dei conti e del Consiglio di Stato ed altri membri di tali organi sono designati dal potere esecutivo, facciamo esattamente l'opposto! Allora, credo che non si possa assolutamente dire o pensare - e nessuno di noi, oggi, in questa Assemblea o ieri in sede di Comitato, ha mai detto di volerlo fare - di portare il pubblico ministero sotto l'ala del Governo. Poiché occorre ricordare che quando si studia, si scrive, si elabora, si pensa e si interpreta una legge (che mi auguro possa scaturire da questa Commissione), si vanno ad esaminare gli atti preparatori, che nel nostro caso sono rappresentati da questi interventi in Assemblea plenaria e dal lavoro che è stato svolto e che verrà ulteriormente compiuto in sede di Comitato ristretto.

Credevo che i punti cardine qualificanti di un magistrato imparziale siano la naturalità, l'imparzialità e la terzietà: ebbene, il

pubblico ministero non è imparziale ma è obiettivo, non è terzo ma è parte, lo è sempre stato, e lo è attualmente ancora di più in seguito all'introduzione del nuovo processo penale. Non abbiamo scherzato quando abbiamo approvato il nuovo processo penale! Non si può pensare oggi, nel momento in cui si mette mano alla riforma della Costituzione da un certo articolo in poi, di intervenire soltanto in materia elettorale, sulla forma di Stato e su quella di governo senza farlo anche sulla magistratura e sulle garanzie, quasi che vi fosse, *absit iniuria verbis*, un *metus* reverenziale nei confronti di chicchessia. Dobbiamo dire con grande franchezza che, nel momento in cui elaboriamo delle modifiche alla Costituzione, cerchiamo di adeguare quest'ultima alle leggi approvate dall'attuale Parlamento o da quello precedente sulla base dell'indirizzo che certamente è stato dato dal costituente in relazione ad una riserva di legge prevista nell'ultimo comma dell'articolo 107 della Costituzione e che però, in quarant'anni, di fatto non è mai stata attuata. Quindi, intervenire sugli articoli 101, 102, 107, sulle carriere e sui controlli e non farlo su questo credo sarebbe un imbroglio. Penso onestamente che si dovrebbe dire, se avessimo dall'altra parte un'informazione corretta, che i parlamentari, proprio in un momento difficile, di crisi della politica, mentre hanno avuto il coraggio e la volontà di porre mano alla legge elettorale, alla modifica del bicameralismo, delle competenze dei due rami del Parlamento, alla forma di Governo e via dicendo, questa parte non l'hanno toccata per qualche timore reverenziale. A mio giudizio non bisogna essere né facinorosi, né a favore né contro; sarà forse perché provengo da un'esperienza forense e onestamente, quando si cammina per i corridoi di un palazzo di giustizia sicuramente non si ha paura dell'altro, trattandosi di due momenti distinti.

Voglio sottolineare che è vera l'affermazione del collega Ferri secondo la quale dobbiamo puntare alla professionalità. Siamo l'unico paese in cui per diventare magistrato si deve partecipare ad un concorso, dopo aver finito il corso di laurea, e

se lo si vince si va a fare il mestiere più difficile del mondo, cioè il giudice monocratico. Solo dopo parecchio tempo, quando sono trascorsi dieci o quindici anni di professione – in cui si sono verosimilmente acquisiti professionalità, capacità e quel famoso equilibrio cui si è riferito il collega Ferri – si diventa giudice *a latere* in un tribunale, in una corte d'appello, in una corte d'assise! Tutto ciò va ripensato!

Nel sistema inglese, così come in quello tedesco, si può diventare magistrato dopo aver svolto la professione di avvocato, di professore universitario o di alto dirigente della pubblica amministrazione. In Italia, invece, si manda un ragazzo bravissimo, preparatissimo – e meno male che negli ultimi anni anche qualche ragazza ha vinto i concorsi, collocandosi anzi ai primi posti – a svolgere un mestiere del genere.

Sono « stradaccordo » (e non da oggi!) – e il mio partito è su questa linea (e non da oggi!) – sulla necessità di intervenire per migliorare la professionalità oltre che di ricercare un momento di equilibrio, come avviene per tutte le professioni che hanno un notevole *relais* con i cittadini: il che naturalmente vale non solo per i magistrati ma anche per altre professioni. Ciò però non vuol dire che si debba intervenire con legge ordinaria per riformare l'ordinamento giudiziario.

In questa sede si è parlato di collegamenti con il Consiglio superiore della magistratura e con i magistrati. È bene ricordare che l'ambiente fiorense – per fortuna – non è composto solo da magistrati: ci sono altre categorie, altri soggetti come gli avvocati, e al di là si colloca l'utenza, i cittadini nei confronti dei quali è stato espresso poco rispetto o quasi nulla.

Intendo sottolineare che nel momento in cui si varia l'unicità della giurisdizione, si rende realmente indipendente la magistratura dal potere politico non solo per le designazioni, ma anche per la linea individuata, sulla quale mi sembrava esistesse un consenso complessivo della Commissione. In altri termini, come la politica ed i partiti devono ritrarsi e tendere ad un'attività di indirizzo anziché di gestione, così la magistratura deve svolgere i compiti e

le funzioni previste dalla Costituzione, ossia deve esercitare il potere giudiziario, quindi deve ritrarsi da incarichi di Governo o quasi tali. Questo è quello che si sta facendo.

Condivido la linea sulla quale Acquarone ha lavorato, in qualità di coordinatore e di membro istruttore, all'interno del Comitato in cui mi sembrava si fosse registrata una sintonia sul primo caso e sul secondo. Non ha senso, collega Acquarone, varare l'ipotesi della unicità tra magistrati, *tout court*, senza scindere i due modi di essere magistrato; addirittura direi tra magistratura inquirente e magistratura requirente. È una cosa che va *de plano*, per cui o si accetta complessivamente l'impostazione su cui avevamo lavorato con grande serenità oppure bisogna dire « abbiamo scherzato, lasciamo le cose come stanno perché la Commissione per quanto riguarda la magistratura non ha il coraggio di intervenire ». Ripeto, lasciamo le cose così! Altri lavoreranno dopo di noi in una prossima legislatura! Si sostiene infatti che l'attuale è un momento delicato, nel quale possono esserci interferenze. Chi sta parlando non ha però alcuna volontà di interferire, non avendo mai interferito e non intendendo farlo! Sarebbe incredibile se accogliessimo una parte del nostro lavoro e non l'altra, che rappresenta una linea su cui si è lavorato all'interno del Comitato.

Si avverte anche l'esigenza di un adeguamento ai contenuti delle convenzioni internazionali, ma anche questo argomento non interessa attualmente. Discutendo del bicameralismo si sono invece attribuite competenze precipue ad una delle due Camere, perché l'argomento importava! Mentre ora, d'incanto, intervenendo sulla magistratura, ciò non vale più.

Sinceramente credo che la Commissione si sia mossa lungo una linea coerente, tanto che nessuno può imputare alcuna volontà di sottomissione di una parte della magistratura al Governo. Del resto, basta leggere gli atti preparatori. È chiaro però che invece di preferire, come mi sembra sia emerso dagli interventi dei colleghi del partito democratico della si-

nistra, un'ipotesi diversa - radicalizzare il problema è meglio lasciare le cose come stanno.

Qualcuno di noi, in un diverso momento e senza essere tacciato di scarsa serenità, potrà operare una scelta che oggi avremmo potuto compiere non nell'interesse di questa o quella parte politica, oppure dei magistrati, degli avvocati o di alcune categorie, ma nell'interesse di una giustizia più efficace ed efficiente nei confronti dei cittadini.

GRAZIELLA TOSSI BRUTTI. Presidente, colleghi, vorrei formulare un rilievo che probabilmente non è irrilevante rispetto alla materia in esame. Negli emendamenti presentati si parla di *status* (in particolare nell'emendamento Acquarone), di ufficio (nel subemendamento Mazzola), di funzione e di carriera. Ritengo necessario chiarire che tali termini non sono affatto equivalenti, ma alludono a problematiche diverse.

Credo che con l'espressione « *status* del pubblico ministero » - ed è uno dei motivi per cui siamo fortemente contrari all'ipotesi contenuta nell'ordine del giorno - si alluda all'appartenenza del pubblico ministero alla magistratura e, quindi, al godimento di tutte le garanzie facenti capo alla magistratura e al magistrato in quanto tale.

Con il termine « ufficio » - e in questo sono sorretta dagli articoli del nuovo codice di procedura penale - si fa riferimento alla strutturazione delle diverse funzioni rispetto all'esercizio dell'azione penale. In particolare l'articolo 51 del codice penale spiega l'articolazione dell'ufficio del pubblico ministero.

Con la parola « funzione » si allude a quella che è già una differenziazione attuata e pacifica nel nostro ordinamento.

È infatti prevista la funzione giurisdizionale, esercitata dal giudicante, e quella dell'esercizio dell'azione penale attribuita all'ufficio del pubblico ministero.

Con il termine « carriera » si allude, infine, ad altra questione attinente al modo in cui viene nominato il pubblico ministero ed al modo in cui è organizzata

la progressione della carriera medesima. La nomina del pubblico ministero è regolata uniformemente a quella del giudice dall'articolo 106 che stabilisce che le nomine dei magistrati hanno luogo per concorso.

Se non riusciamo a chiarire tutti questi diversi punti, non riusciremo neppure a ragionare in termini corretti. Occorre rigore nell'affrontare la materia, altrimenti rischiamo davvero di collocarci sul fronte delle contingenze politiche e dell'emotività. Se dobbiamo ragionare, dobbiamo invece farlo sulla base della Costituzione e del codice di procedura penale.

Dobbiamo, quindi, occuparci esclusivamente della funzione del pubblico ministero ed in nessun caso toccare la questione del suo *status* di magistrato.

LORENZO ACQUARONE, *Referente per il Comitato « Garanzie ».* Siccome, insieme al collega Mazzola, ho presentato un subemendamento all'emendamento Novelli 12, ritiro il terzo punto dell'ipotesi di ordine del giorno relativo alla magistratura.

CESARE SALVI, *Referente per il Comitato « Legge elettorale ».* Desidero chiedere al presidente se l'approvazione dell'emendamento Salvato 10 è da considerare preclusiva dell'emendamento Novelli 12.

LUIGI COVATTA. Abbiamo appena sentito l'onorevole Acquarone dichiarare che ritira il punto 3. Faccio notare, pertanto, che l'emendamento Salvato 10 si riferisce ad una parte dell'ordine del giorno che non c'è più.

PRESIDENTE. Con la votazione dei due emendamenti sostitutivi ed integrativi dei primi due punti dell'ordine del giorno, la Commissione aveva in realtà deciso di conservare il punto 3. Non possiamo dimenticare le cose che abbiamo deciso.

Porrò adesso in votazione l'emendamento Salvato 10 che propone formalmente la soppressione del punto 3. Nel caso in cui tale emendamento dovesse

essere respinto, decideremo sulle eventuali modifiche da apportare al punto 3.

Pongo pertanto in votazione l'emendamento Salvato 10.

(È respinto).

Pongo in votazione l'emendamento Ferri 11.

(È respinto).

Passiamo all'emendamento Novelli 12.

Avverto che è stato presentato il seguente subemendamento:

All'emendamento Novelli 12 aggiungere, in fine, il seguente periodo:

« ; in tale quadro dovrà essere approfondito il tema di una modifica dell'ufficio del pubblico ministero differenziando tale organo dalla magistratura giudicante ».

0.12.1.

Acquarone e Mazzola.

ERSILIA SALVATO. All'inizio della seduta avevo espresso il mio convincimento, che è rimasto fermo anche dopo aver ascoltato con molta attenzione l'intero dibattito.

Le questioni poste con grande concretezza - ed a mio avviso anche con un accento di verità - dal senatore Riz sono assolutamente reali perché reale è il rischio di un assoggettamento del pubblico ministero al potese esecutivo. In particolare, il senatore Riz ha posto due questioni invitandoci tutti a riflettere. Si tratta del modo in cui viene nominato il pubblico ministero nonché dell'individuazione del soggetto che, nell'ambito di questa nuova configurazione, può davvero garantire quell'autonomia e quella indipendenza che tutti consideriamo necessarie.

Per queste ragioni voterò contro il subemendamento Acquarone 0.12.1. Dobbiamo inoltre tenere ben presente il clima politico e far sì che la Commissione lavori con grande serenità per elevare il grado di efficienza ed efficacia del sistema, senza

ledere però autonomia e indipendenza che rappresentano una garanzia non per una qualche corporazione - così come qui dentro è stato detto numerosissime volte - ma per i cittadini.

MARCO BOATO. Signor presidente, vorrei che fosse chiaro che, dopo aver votato il subemendamento Acquarone 0.12.1, voteremo l'emendamento 12 nel suo insieme, eventualmente modificato. Infatti, io mi pronuncio a favore del subemendamento se diverrà parte integrante dell'emendamento Novelli 12, sul quale voterò ugualmente a favore. Nel caso in cui prevalesse soltanto una parte, il mio atteggiamento sarebbe contrario. Ho tenuto a fare questa precisazione per chiarezza di posizione politica.

CESARE SALVI, *Referente per il Comitato « Legge elettorale »*. Signor presidente, noi voteremo contro il subemendamento Acquarone 0.12.1 perché riteniamo che il tema dell'organizzazione della magistratura - alla luce dei principi innovativi che abbiamo approvato nella precedente seduta e della VII disposizione transitoria della Costituzione che postula una riforma organica dell'ordinamento giudiziario che finora non è stata attuata - sia serio e rilevante e quindi meritevole di approfondimento, come dimostra anche la peculiarità dei termini giuridici usati, poc'anzi richiamati dalla collega Tossi Brutti.

Noi intendiamo muoverci con lo stesso spirito che ci ha guidati nel corso delle sedute dedicate alla riforma della legge elettorale, ben consapevoli del fatto che, quando si vuole lavorare per raggiungere un'intesa, si deve anche essere disponibili a non sentirsi vincitori o perdenti esclusivamente in base alla logica dei numeri.

Con questo spirito rinnovo l'invito a ritirare l'emendamento, con l'intesa che i temi affrontati dal senatore Acquarone saranno approfonditi in sede di Comitato, in modo che sulla materia si possa deliberare con serenità. In caso contrario, pur sempre con lo spirito costruttivo che ha caratterizzato la partecipazione del gruppo

del PDS e che gradiremmo fosse talvolta ricambiato, esprimeremo un voto contrario.

FRANCESCO MAZZOLA. Sono spiacente di non poter aderire all'invito dell'onorevole Salvi. Questo subemendamento rappresenta un punto di chiarificazione della discussione e di quanto proposto con il terzo punto della parte dell'ordine del giorno concernente la magistratura.

Durante il dibattito, infatti, erano state avanzate critiche ad una possibile interpretazione di questo terzo punto, nel senso che sembrava che esso mettesse in discussione l'autonomia e l'indipendenza della magistratura e del pubblico ministero e che dietro questa proposta vi fosse l'intenzione di porre il pubblico ministero alle dipendenze del potere esecutivo e di non lasciarlo - come invece si vuole - sottoposto alle decisioni del Consiglio superiore della magistratura. Abbiamo perciò ritenuto di stralciare la parte relativa alla necessità di approfondire la differenziazione dell'ufficio del pubblico ministero rispetto alla magistratura giudicante, e di presentarla come subemendamento all'emendamento Novelli 12, che diventa perciò una premessa di principio relativamente all'obbligatorietà dell'azione penale ed all'autonomia e all'indipendenza del pubblico ministero. Tali principi erano contenuti nell'emendamento da noi presentato, ma non si configuravano come una premessa. Abbiamo quindi voluto definire in quale quadro si colloca la proposta del Comitato di approfondire il tema della differenziazione tra il pubblico ministero e la magistratura ordinaria.

Essendo questa la nostra posizione, non possiamo ritirare il subemendamento che, lo ripeto, fa parte integrante dell'emendamento Novelli.

ENRICO FERRI. Voterò contro il subemendamento Acquarone 0.12.1, che ritengo in contrasto con l'emendamento Novelli, proprio per le motivazioni che sono state espresse in quest'aula. Del resto, non sono state spiegate le ragioni per cui si tende a separare la carriera del pubblico ministero

da quella del magistrato giudicante, essendosi tutti limitati alle motivazioni indirette; l'affermazione che si tratta di una riforma indolore, di cui non sono spiegate le ragioni, evidenzia la riserva mentale che fa affrontare in maniera strumentale e maliziosa questo emendamento il quale, presentato apparentemente in modo innocente, in realtà costituisce un passo estremamente pericoloso per l'indipendenza e l'autonomia del pubblico ministero.

MARCELLO STAGLIENO. Non capisco perché non si voglia introdurre in maniera precisa il riferimento ad una netta differenziazione nelle carriere.

FRANCESCO MAZZOLA. Perché è stata usata la stessa formula proposta dal Comitato.

MARCO BOATO. Non si tratta di una decisione ma dell'intenzione di approfondire il tema.

MARCELLO STAGLIENO. In questo caso voterò a favore del subemendamento.

ANTONIO PATUELLI. Voterò a favore di questo subemendamento perché esso risponde allo spirito dei lavori del Comitato, che si sono svolti senza contrasti, senza tensioni e senza alcuna drammatizzazione.

PRESIDENTE. Pongo in votazione il subemendamento Acquarone 0.12.1.

(È approvato).

Passiamo alla votazione dell'emendamento Novelli 12, così come modificato dalla votazione testé avvenuta.

Faccio notare che la seconda parte è già stata approvata e che, se verrà approvata anche la prima parte, il testo complessivo che ne deriverà sostituirà il terzo punto della parte dell'ordine del giorno relativa alla magistratura. Se votassimo per parti separate, dovremmo ripetere una votazione già svolta.

CESARE SALVI, *Referente per il Comitato « Legge elettorale »*. Da un punto di vista politico, desidero chiarire che, esprimendo un voto favorevole all'emendamento Novelli, non intendiamo esprimere un voto favorevole anche sul subemendamento Acquarone.

PRESIDENTE. Lei ha già votato contro il subemendamento Acquarone.

LUIGI COVATTA. A seguito della votazione che si è poc'anzi svolta, il testo dell'emendamento Novelli 12 è stato modificato, deve perciò essere considerato nel suo insieme.

DIEGO NOVELLI. Chiedo che si voti per parti separate.

LUIGI COVATTA. Onorevole Novelli, il subemendamento è stato votato contro la sua volontà e quindi lei ha il diritto di votare contro la nuova formulazione del suo emendamento 12.

DIEGO NOVELLI. Non giochiamo! Ribadisco ancora una volta la richiesta di votazione per parti separate, perché si tratta di un nuovo testo. È un mio diritto chiederlo.

PRESIDENTE. Qualunque siano le singole intenzioni, anche se si procedesse alla votazione per parti separate sta di fatto che, se la prima parte dell'emendamento viene approvata, ad essa deve essere comunque aggiunto il testo del subemendamento, che è stato già approvato. Giunti a questo punto, non posso far altro che porre in votazione l'emendamento Novelli 12, essendo già stato approvato - lo ribadisco - il testo del subemendamento.

MARCELLO STAGLIENO. Dichiaro la mia astensione su questo emendamento.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento Novelli 12.

(È approvato).

Gli emendamenti Miglio 13, Misserville 14 e Salvato 15 sono preclusi.

Passiamo all'emendamento Misserville 16.

ROMANO MISSERVILLE. Sono sempre molto solleticato dalle novità di carattere storico e sono rimasto veramente colpito dal fatto, apparentemente paradossale, che la norma relativa all'ordinamento giudiziario risalente al 1941 (emanata quindi in pieno regime fascista) abbia trovato l'adesione degli esponenti dei gruppi del PDS e di rifondazione comunista e sia stata invece avversata dal rappresentante del gruppo del MSI-destra nazionale. Si tratta di una situazione piuttosto curiosa e singolare che mi ha indotto a riflettere sulle ragioni di questo mutamento di opinioni su un fatto storico. Credo che la ragione per la quale il regime fascista nel 1941 volle questo tipo di ordinamento giudiziario sia ricollegabile a una chiave di interpretazione che ho colto nelle parole dell'onorevole Novelli, il quale si è dichiarato contrario alla modifica dello *status* del pubblico ministero, che in questo momento particolare non deve essere in alcun modo toccato o scalfito da un'iniziativa politica che possa apparire come una sua delegittimazione.

È proprio in questa interpretazione la chiave di volta per spiegare questa rivoluzionaria diversità di posizioni rispetto ad una norma del 1941. Ritengo che quando uno Stato abbia in sé l'autorevolezza, la forza e lo spessore che gli rendono possibile fare a meno di delegare ad altri i problemi che affliggono la società, possa essere adottato quel tipo di ordinamento giudiziario in cui si faceva omaggio all'ufficio del pubblico ministero di un'appartenenza all'ordine giudiziario che da un punto di vista obiettivo non era né giustificata né giustificabile. Quando invece uno Stato presenta sintomi di debolezza, di incertezza e soprattutto di mancanza di un disegno morale interno, esso è portato fatalmente a delegare ad altri la soluzione dei problemi che lo affliggono.

Uno dei mali dei nostri tempi (che ha costituito un male per lo Stato ma soprat-

tutto per la magistratura) è di aver delegato ai giudici tutta una serie di problematiche tipiche dello Stato. Negli anni ottanta si è chiesto ai giudici di combattere il terrorismo, dimenticando che i magistrati, per quella che è la loro stessa funzione, non possono combattere nessuno ma devono soltanto rendere giustizia il più obiettivamente e serenamente possibile; si delega oggi ai magistrati il compito di fare chiarezza e soprattutto di stroncare la corruzione dilagante all'interno dello Stato. Questa delega ad altri del compito che lo Stato, se fosse serio e forte, dovrebbe gelosamente riservare a se stesso fa sì che vengano poi scambiate per posizioni politiche quelle che sono invece posizioni di mera contingenza di carattere sociale.

Ecco perché abbiamo guardato con molta curiosità all'atteggiamento assunto dalla sinistra italiana (PDS e rifondazione comunista) nei confronti del problema del pubblico ministero e abbiamo invece, coerentemente con la nostra linea di condotta, votato a favore di una profonda innovazione in questo settore. L'innovazione è stata parzialmente assorbita (per così dire, alla democristiana) da un emendamento Mazzola, in favore del quale ho votato perché dal punto di vista generale corrisponde alla nostra visione della situazione, ma che ha lasciato margini di incertezza e di manovra (che non vorrei avessero ripercussioni in seno al Comitato), accogliendo tutta una serie di sollecitazioni, pressioni e soprattutto intromissioni che vengono dall'esterno e che questa Commissione avrebbe dovuto immediatamente respingere.

Sul mio emendamento non credo vi siano possibilità di compromessi, anche perché esso è talmente limpido da richiamare soltanto una posizione favorevole o contraria. La magistratura italiana, oltre alla singolarità di avere al suo interno tutto l'ufficio del pubblico ministero, fatto che la rende un caso unico nel panorama mondiale dell'organizzazione giudiziaria, ha anche la fortuna di avere una norma (la famosa, famigerata, mai tanto vituperata legge Breganze) per la quale si arriva automaticamente all'apice della carriera, a meno che non si commettano fatti di una

tale clamorosa illegittimità da frenare questa massiccia avanzata verso le vette dell'ordinamento giudiziario. Si tratta di una situazione veramente singolare, assurda, in tutto degna del panorama squallido, delle condizioni in cui versa la giustizia, rispetto alla quale chiediamo siano fornite indicazioni per un suo superamento. Tale indicazione deve essere fornita nell'ambito di una revisione costituzionale proprio perché, così come è stato solennemente affermato il principio per cui i magistrati non possono ricoprire incarichi né attuare funzioni che non siano strettamente connesse con la loro qualità, va ribadito il principio (tra l'altro, principio di giustizia che dà anche alla magistratura una dignità maggiore) che qualunque norma che stabilisca l'automaticità della carriera e delle promozioni ai livelli superiori venga abolita, ripristinando i concetti di avanzamento per meriti e di attribuzioni contestuali delle funzioni.

Nella magistratura italiana accade qualcosa di veramente singolare: vi sono centinaia di presidenti di sezione della Corte di Cassazione che pur non svolgendo le loro funzioni (poiché non esistono così tante sezioni), ricevono però onori e prebende pari a quel grado. È questo un fenomeno tipicamente italiano. Abbiamo, pertanto, un esercito di generali che non hanno truppe da comandare: si tratta di magistrati che hanno un grado che non solo non hanno conseguito per merito, ma che crea letteralmente intralcio nel momento in cui occorre ricoprire quelle funzioni ed entrano in campo forze (che non sono estranee all'ambito della magistratura) che consentono avanzamenti di carriera sulla base di criteri che restano misteriosi.

Ribadisco quindi il concetto con assoluta tranquillità e chiarezza: non si può obiettivamente parlare di indipendenza dell'ordine giudiziario italiano, poiché esso è governato da un organo, il Consiglio superiore della magistratura, eletto in parte dal Parlamento, con criteri che corrispondono al millesimo al manuale Cencelli, ed in parte con un sistema che non è altro che la caricatura di quello partito-

cratico. Quello offerto dal Consiglio superiore della magistratura, infatti, è assai spesso uno spettacolo inverosimile di protezioni, clientele, votazioni e colpi di maggioranza, per cui le funzioni non sono più attribuite con la forza ed in virtù dei meriti, ma a seguito di accordi politici all'interno di quell'organo e per forme di appartenenza, riproducendo in piccolo i mali tipici della nostra società.

Signor presidente, onorevoli colleghi, era ora che qualcuno dicesse queste verità! Ci si nasconde dietro i supremi principi, si fa dell'accademia letteraria dal punto di vista dei concetti, ma si dimentica che la verità dell'ordinamento giudiziario italiano corrisponde con esattezza al quadro che sto delineando. Una delle maniere per moralizzare questo sistema è allora quella di impedire l'automatismo delle carriere che suona come forma di ingiustizia sostanziale dal momento che magistrati di elevata preparazione vengono accantonati, mentre coloro che godono degli agganci e delle protezioni di cui ho parlato riescono a fare carriera.

In una parola, credo che l'introduzione nell'ordinamento di questo principio serva a salvaguardare i magistrati onesti e preparati (come Corrado Carnevale) e ad impedire l'automaticità di carriera, obiettivamente offensiva nei confronti dei più preparati. Attraverso l'introduzione di questo meccanismo nell'ordinamento giudiziario si riafferma un principio di giustizia. Se l'ordinamento giudiziario è retto da un sistema di carriera automatico (esattamente contrario al principio di giustizia) mi chiedo quale credibilità morale esso possa avere nei confronti dei cittadini, di tutti coloro che guardano al settore della giustizia con la speranza che almeno esso sia sottratto al panorama di squallore e disastro in cui versa il nostro paese.

Mi pare che l'emendamento 16, che raccomando all'attenzione dei colleghi, sia decisivo per i motivi richiamati e per le ragioni profonde che sottendono all'introduzione di questo principio, in base al quale non deve più verificarsi quanto avvenuto in passato. Sono stati celebrati in Italia processi politici da parte di magi-

strati politicizzati, in tribunali altamente politicizzati; vi sono stati processi - si può dire - all'interno delle federazioni dei partiti, e qualche volta essi sono stati celebrati alle spalle e sulla pelle di persone che hanno scontato anche dieci anni di carcere preventivo prima di ottenere giustizia. Credo che atti come questi dovrebbero pesare negativamente nella carriera di un magistrato, mentre con la legislazione vigente proprio quei magistrati l'hanno fatta franca, anche quando il loro operato distorto è costato sudori, sangue e sacrifici a cittadini innocenti.

Ritengo, onorevoli colleghi, che possiate approvare questo emendamento per una ragione che - badate bene - non è di parte, ma di carattere morale: attraverso la sua approvazione si afferma con chiarezza in questa Commissione che i giudici italiani possono far carriera, possono essere promossi ai livelli superiori per merito, e se esistono nella loro carriera situazioni negative debbono anch'esse essere valutate in modo da arrivare, in concreto, ad una carriera apicale, attraverso la valutazione dei meriti, dei concorsi, delle pubblicazioni, dell'operosità giudiziaria e delle sentenze, e non attraverso una forma di automatismo che rappresenta la prima offesa ad ogni elementare criterio di giustizia.

GIULIO ANDREOTTI. Signor presidente, scontro l'obiezione, che si può fare, che questa sia materia di ordinamento; però, dato che la mancanza di una cornice ha consentito di delineare l'ordinamento in questa maniera, e poiché trattiamo non l'articolazione, ma un principio dell'ordinamento (fornendo in sostanza un indirizzo alla Commissione), ritengo che qualcosa in questo campo debba essere deciso.

Ricordo bene l'opposizione che vi fu alla cosiddetta legge Breganze; se mi è consentito un ricordo, io stesso in Consiglio dei ministri espressi un parere contrario e il ministro guardasigilli dell'epoca mi dette dell'ignorante, sostenendo che non ero pratico di questa materia. Ricordo una grande opposizione non solo della sinistra, ma anche di molti magistrati che

sentivano come quei principi appiattissero l'ordine giudiziario. È vero, infatti, che si poteva sostenere che il sistema delle sentenze di un anno era approssimativo, ma vi era una forma di selezione che premiava i migliori. Sappiamo benissimo che vi sono stati nella storia della magistratura (anche in questi decenni, fin tanto che si facevano i concorsi) magistrati, come Andrea Torretta ed altri, che andavano fieri di questa selezione. Cosa è successo allora?

Sono indotto ad insistere su questo aspetto perché la gente non conosce il sistema, tanto che anche un ministro in carica - non so se avete letto nei giorni scorsi le dichiarazioni del nostro collega Costa, che ha fatto una giusta campagna a proposito delle auto blu - ha scoperto che a fronte di tanti presidenti di sezione di Corte di cassazione, vi sono così poche sezioni. Il ministro Costa, quindi, ignorava questo concetto ed a mio avviso andrebbe in qualche maniera posto un indicatore che consenta di stabilire una norma. Tra l'altro, ne deriva anche un'altra difficoltà. Molto probabilmente quello della progressione automatica fu anche un modo - come a volte accade in via pragmatica, causando guai - di dare aumenti di retribuzione, senza « eccitare » ripercussioni nel resto della pubblica amministrazione; ma a questo, ripeto, si è aggiunta un'altra difficoltà.

La gente, ad esempio, non sa che un giovane vincitore di concorso che va nella sede di Capri a 24 anni, vi rimane fino a 70 anni - adesso forse fino a 72 anni - come sua eccellenza, il presidente di sezione della Cassazione pretore di Capri. Se non lo sapeva un ministro in carica, un normale cittadino ha tutto il diritto di ignorarlo.

Con il ministro Vassalli e successivamente con il ministro Martelli siamo riusciti a fatica a raggiungere alcuni risultati - nelle mie precedenti esperienze non c'ero mai riuscito - individuando un espediente, grazie al quale è possibile inviare d'ufficio magistrati in sedi giudiziarie che necessitano di essere coperte e per le quali nessuno presenta domanda. Altrimenti si rischia di lasciare scoperte alcune sedi.

Sono contentissimo che molte donne vincano i concorsi però, come è noto, ci sono anni in cui, giustamente, per ragioni di maternità, devono uscire dal servizio attivo ...

AGATA ALMA CAPPIELLO. Sono molte anche le donne che vanno nelle sedi difficili!

GIULIO ANDREOTTI. Sì, è vero. Ho citato l'esempio delle donne ma il problema vale per tutti. Come dicevo, abbiamo avuto fortissime reazioni da parte della categoria, la quale sosteneva che in questo modo si andava contro l'indipendenza della magistratura. Non penso che debba essere il Governo a decidere il trasferimento, è il Consiglio superiore della magistratura, ma occorre stabilirlo. Oggi, in verità, è già previsto che si possa inviare un magistrato, per un determinato periodo, da un distretto ad un altro vicino.

Non vi è alcun *animus* contrario, anzi grande rispetto per la funzione; quando si facevano le selezioni tutto ciò era normale e, d'altra parte, stare 30-40 anni in uno stesso posto non è neanche giovevole all'esercizio della funzione di magistrato. Non dobbiamo sottovalutare la questione; ricordiamo anche quanto si verificò quando, a torto o a ragione, il problema della giustizia venne portato, con un referendum, al giudizio della gente e ci fu una specie di « ondata ».

Ritengo che dobbiamo cautelarci affinché il lavoro svolto in Commissione sia poi difendibile bene da tutti, perché indubbiamente vi è il rischio che fuori si prenda il « bandierone » per sostenere quello che si vuole. Le parole, che a qualcuno non turbano il ricordo - c'è stato di recente anche un libro della moglie del nostro collega Rodotà su questo argomento - di legge-truffa sono poi rimaste nel nostro vocabolario. Il termine « papocchio » introdotto nel circolo sarà preso come bandiera da qualcuno per dire che il Palazzo ha disegnato lo schema che voleva, mentre altri, illuminatissimi, affermeranno l'intenzione di voler buttare tutto all'aria.

Per concludere, cerchiamo pure di correggere quello che è necessario, non per

disegnare l'articolato dell'ordinamento giudiziario nella Costituzione, ma per fissare dei « paletti » utili che rendano impossibile una situazione della quale anche la grandissima parte dei magistrati non è soddisfatta.

LORENZO ACQUARONE, *Referente per il Comitato « Garanzie »*. Se ho ben compreso, l'emendamento Misserville 16, sul quale concordo e che dovrebbe rappresentare una sorta di « paletto » per la legislazione ordinaria, andrebbe collocato nel primo comma dell'articolo 106 della Costituzione, laddove si afferma che « le nomine dei magistrati hanno luogo per concorso ».

PRESIDENTE. Lo vedremo dopo.

CESARE SALVI, *Referente per il Comitato « Legge elettorale »*. Sono d'accordo sul principio contenuto nell'emendamento del collega Misserville 16. Tuttavia, non ritengo che ogni orientamento debba essere trasferito in Costituzione; d'altra parte, questa è classica materia di ordinamento giudiziario. Quindi, ribadendo il nostro accordo, ritengo che si debba lasciare impregiudicata la collocazione.

ROMANO MISSERVILLE. Faccio notare al collega Salvi che l'articolo 106 esordisce in questo modo: « Le nomine dei magistrati hanno luogo per concorso ». Inserire, quindi, dopo questa dizione quella relativa alla promozione e all'avanzamento in carriera per meriti non mi pare sia assolutamente disdicevole, dal momento che abbiamo deciso di inserire nella Costituzione anche l'incompatibilità con alcuni incarichi.

AGATA ALMA CAPPIELLO. Il collega Misserville ha in qualche modo anticipato quello che volevo dire. Era, infatti, mia intenzione presentare un subemendamento all'emendamento Misserville 16 in linea con il principio della autonomia e dell'indipendenza della magistratura.

Ricordo quando mio padre, di fronte al mio intendimento di voler svolgere la

professione di avvocato, mi sottolineava i vantaggi dell'attività del magistrato che avanza in carriera per non aver demeritato. Certo, questo deriva da una legge, ma per noi laici, le leggi non devono necessariamente valere per una vita e nel momento in cui ci si rende conto che producono guasti, vanno modificate; come giustamente ricordava il senatore Andreotti gran parte della magistratura si è espressa in favore del riconoscimento della professionalità e dei meriti.

Concordo con il senatore Misserville di inserire il suo emendamento all'articolo 106 della Costituzione laddove si dice che le nomine dei magistrati hanno luogo per concorso; in questo senso un bel passo avanti lo abbiamo compiuto nel momento in cui ci siamo espressi sul concetto di unicità della giurisdizione.

L'emendamento Misserville potrebbe essere subemendato sostituendo la prima parte con la seguente: « La Commissione ritiene necessario che la carriera dei magistrati sia regolata per meriti e attribuzioni contestuali alle funzioni ». Si tratta cioè di escludere l'automaticità della carriera. Condivido lo spirito dell'emendamento Misserville — credo sia questa la *sedes materiae* — e sono convinta che la modifica proposta sia nell'interesse della stessa magistratura.

VINCENZO BINETTI. Ho chiesto la parola per preannunciare un voto di astensione sull'emendamento. I colleghi mi possono dare atto che ho cercato sempre di sottrarmi alla regola e ai condizionamenti dell'*olim sacerdos, semper sacerdos*.

MARCO BOATO. La mia è una posizione personale non di gruppo.

VINCENZO BINETTI. Nel merito l'emendamento ha un suo fondamento, perché l'avanzamento per anzianità senza demerito si riflette non solo sulle promozioni e sulla carriera del magistrato, ma anche sull'assegnazione degli uffici direttivi, altra importante competenza del Consiglio superiore della magistratura, carica di molti riflessi e che in questo momento è affidata

a regole incerte ed evanescenti. Sono, però, dell'avviso che si tratti di materia classica di ordinamento giudiziario e che, se continuassimo di questo passo ad estrarre dei principi che ci sembrano importanti ed a inserirli nella Costituzione, alla fine ci troveremmo ad aver detto comunque troppo poco rispetto a quanto avremmo dovuto dire, per incidere davvero in modo effettivo sullo *status* della magistratura, quindi probabilmente avremmo peccato per difetto anziché per eccesso. Per queste ragioni il mio voto è di astensione.

MARCO BOATO. Secondo il ragionamento dell'onorevole Binetti, anche il terzo comma dell'articolo 106 dovrebbe essere soppresso dalla Costituzione e inserito nelle norme ordinarie. Capisco il problema, che in parte era stato già sollevato dal Senatore Salvi, e condivido la preoccupazione. Io parto dalla convinzione di essere favorevole alla sostanza dell'emendamento, che voterò. Sono anche convinto che dobbiamo ricordarci di ciò che in altri momenti il presidente ha evidenziato, nel senso che non stiamo definendo in questo momento le norme della Costituzione, ma criteri di indirizzo per l'ulteriore lavoro istruttorio dei Comitati, finalizzato alla revisione organica della seconda parte della Costituzione e delle leggi ordinarie in materia elettorale.

A me sembra opportuno che venga dato questo indirizzo, sul quale si registra una larghissima convergenza, compresa quella del collega Binetti, il quale ha dichiarato di essere d'accordo nel merito. Questo indirizzo e l'ulteriore lavoro del Comitato « Garanzie » rende chiara la preoccupazione che bisognerà inserire un'espressione molto sintetica nella Costituzione, mentre la restante parte, come giustamente i colleghi Binetti e Salvi hanno ricordato, andrà rinviata all'attività ordinaria del Parlamento e, quindi, alla legislazione ordinaria in tale materia.

È evidente, dunque, che non tutto l'emendamento Misserville sarà inserito nella Costituzione, ma che esso costituisce un indirizzo perché il Comitato elabori una proposta sintetica per la modifica della

Costituzione, mentre la restante parte — come ho appena detto — verrà ulteriormente demandata alla legislazione ordinaria. Se esiste questa comune convergenza, esprimo il mio voto favorevole.

ENRICO FERRI. Sono d'accordo sul principio di abolire l'automaticità della carriere e delle promozioni a livelli superiori; però proprio per affermare questo principio senza creare complicazioni che finirebbero per essere inattuabili, vista la strozzatura che si verificherebbe nel distinguere i gradi dalle funzioni, propongo, in accordo con il collega Misserville, di sopprimere le ultime due righe del suo emendamento dalla parola « ripristinando » alla fine, sostituendole con le seguenti: « istituendo criteri predeterminati di valutazione sulla professionalità, l'esperienza e le attitudini ».

Si propone quindi di abolire l'automaticità sostituendo ad essa criteri di merito e di professionalità, attribuendo alla legge ordinaria la facoltà di disciplinare il rapporto tra gradi e funzioni. Diversamente, introdurremmo un vespaio che sarebbe effettivamente difficile conciliare, perché andremmo contro il principio della pari dignità e della reversibilità delle funzioni, che abbiamo affermato pochi mesi fa nel *maxi-decreto*.

LUIGI COVATTA. Mi associo a quanto sostenuto testé dal collega Boato.

ROMANO MISSERVILLE. Sono disponibile a correggere il mio emendamento nel senso suggerito dall'onorevole Ferri.

PRESIDENTE. La nuova stesura dell'emendamento Misserville 16 è, dunque, la seguente: « La Commissione ritiene necessaria l'abolizione di norme che stabiliscono l'automaticità della carriera e delle promozioni a livelli superiori, istituendo criteri predeterminati di valutazione sulla professionalità, l'esperienza e le attitudini ».

Lo pongo in votazione.

(È approvato).

Passiamo all'emendamento Giugni 17.

LUIGI COVATTA. Nella seduta di venerdì 27 novembre abbiamo approvato l'emendamento Rodotà 1 nel cui secondo capoverso si afferma che « la Commissione ritiene che, al fine di assicurare la completa imparzialità dei magistrati, la legge debba rigorosamente disciplinare in modo uniforme il regime della incompatibilità con lo svolgimento di attività non giurisdizionali e prevedere casi di temporanea incapacità all'assunzione di incarichi pubblici dopo la cessazione del servizio ».

Dal momento che gli incarichi pubblici sono anche quelli elettivi, se vi è accordo su questo, non insisto sulla votazione degli emendamenti.

GIUSEPPE LA GANGA. Si può accettare, a condizione che nel testo venga aggiunta la parola « elettivi », altrimenti non è la stessa cosa.

PRESIDENTE. Quel testo lo abbiamo già votato.

GIUSEPPE LA GANGA. Il presidente ha chiesto, però, l'autorizzazione al coordinamento.

PRESIDENTE. Onorevole La Ganga, in quel caso non si tratterebbe più di coordinamento formale, ma occorrerebbe una nuova votazione.

La dichiarazione dell'onorevole Covatta rimane a verbale e io accoglierei la sua proposta nel senso che questa dovrebbe essere l'interpretazione da dare, trattandosi in fondo non di un testo di legge, ma di un criterio.

CESARE SALVI, *Referente per il Comitato « Legge elettorale »*. Non ricordo i termini esatti della discussione svoltasi nella precedente seduta. Se i colleghi acconsentono, pertanto, riterrei opportuno aggiungerlo ai punti da rivedere domani in sede di ufficio di presidenza.

LUIGI COVATTA. Insisto per la votazione.

MARCO BOATO. Vorrei che chiarissimo, signor presidente, che domani, in sede di ufficio di presidenza, ci occuperemo soltanto del coordinamento tecnico senza entrare nel merito delle questioni.

PRESIDENTE. Devo dire, con estrema franchezza, che ritengo importante il criterio di quest'emendamento, perché è accaduto che magistrati che esercitano funzioni giurisdizionali e che, dopo essersi presentati candidati alle elezioni e non essere stati eletti, sono rimasti magistrati nello stesso collegio, abbiano dato luogo ad episodi che credo debbano essere corretti.

AGATA ALMA CAPPIELLO. Se parliamo di autonomia e di indipendenza, dobbiamo essere consequenziali, perché altrimenti vanifichiamo tutto.

PRESIDENTE. Porrei in votazione quest'emendamento, sul quale mi è sembrato che la Commissione fosse sostanzialmente d'accordo.

CESARE SALVI, *Referente per il Comitato « Legge elettorale »*. Avevo un dubbio e ho voluto manifestarlo per scrupolo ma sono d'accordo.

MARCO BOATO. Signor presidente, io ero e resto d'accordo sull'interpretazione data dal collega Covatta, e che lei aveva recepito, a proposito del testo già votato e che, quindi, non può essere modificato. Invece, non sono d'accordo sul votare questo emendamento, perché è formulato in modo troppo rigido e tassativo rispetto all'altro, che demandava al Comitato la scelta di un criterio.

Dunque, delle due l'una, signor presidente: se resta l'interpretazione Covatta, da lei recepita, che sottintende un criterio generale da approfondire, va bene, se invece viene posto in votazione quest'emendamento, dichiaro di astenermi.

LUIGI COVATTA. Francamente, mi riesce difficile comprendere la posizione dell'onorevole Boato, in quanto questo testo non fa che esplicitare ciò che era implicito

nell'emendamento Rodotà 1 precedentemente votato. Quindi, se permangono questi dubbi, credo sia meglio sottoporlo a votazione.

FRANCESCO D'ONOFRIO. Se quest'emendamento fosse posto in votazione, dichiaro che voterei contro perché, per come è formulato, stabilisce addirittura il divieto di elettorato passivo per i magistrati in servizio (*Commenti*).

Voglio dire che l'intenzione di quest'emendamento, se consideriamo la sua formulazione letterale, è ben diversa da quella che il presidente mi sembra avergli attribuito. Infatti, una cosa è l'indicazione di una disciplina ai fini elettorali, in modo tale da garantire l'indipendenza e la parzialità del giudice, altra cosa è il divieto assoluto di elettorato passivo. A me sembrerebbe inaccettabile, anzi, incredibile, stabilire che un magistrato non possa mai candidarsi.

MARCO BOATO. Concordo con l'onorevole D'Onofrio. Ciò che ha detto adesso è quello che anch'io intendevo dire poc'anzi.

FRANCESCO D'ONOFRIO. Mi permetto, pertanto, di formulare un'altra dizione del testo: « La Commissione, inoltre, ritiene di dover disciplinare l'elettorato passivo per i magistrati in servizi e l'eleggibilità dei magistrati che abbiano cessato il servizio ».

PRESIDENTE. Onorevole D'Onofrio, poiché l'emendamento Rodotà 1, che abbiamo già votato, faceva riferimento solo all'assunzione di incarichi pubblici, mi è stato proposto di aggiungere a quel testo le parole « anche gli incarichi elettivi »; trattandosi di un criterio, ritengo che, se siamo d'accordo, si possa apportare la modifica proposta.

Pongo in votazione tale modifica.

(È approvata).

Passiamo agli emendamenti Rocchetta 18 e 19. Poiché il presentatore è assente, si intendono decaduti.

Passiamo alla parte dell'ipotesi per la redazione di un ordine del giorno concernente il Consiglio superiore della magistratura che è del seguente tenore:

Ipotesi 1.

La Commissione giudica inoltre necessaria conseguenza del punto precedente una modifica del Consiglio Superiore della Magistratura nel senso che esso debba essere costituito da rappresentanti di tutte le magistrature (ordinaria, amministrativa, contabile) e da membri laici.

Ipotesi 2.

La Commissione giudica inoltre necessaria conseguenza del punto precedente una modifica dell'ordinamento del Consiglio Superiore della Magistratura nel senso di istituire un numero di organi di autogoverno corrispondente a quello delle diverse magistrature.

Gli emendamenti concernenti il tema « Consiglio superiore della magistratura » sono pubblicati in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna.

Prima di passare all'emendamento Barbieri 1, dovremmo, come abbiamo sempre fatto, compiere una prima operazione, nel senso di scegliere l'ipotesi del Comitato cui riferire gli emendamenti. In questo caso, dobbiamo scegliere tra due ipotesi.

LORENZO ACQUARONE, Referente per il Comitato « Garanzie ». Signor presidente, per facilitare il lavoro della Commissione, ho formulato una stesura alternativa dell'ipotesi 1 e dell'ipotesi 2.

Quella riguardante la prima ipotesi è del seguente tenore: « I magistrati sono dotati di un unico organo di autogoverno, articolato in separati comitati, identicamente strutturati, per i magistrati ordinari, amministrativi (...) ».

La formulazione della seconda ipotesi è la seguente: « I magistrati ordinari, amministrativi, contabili hanno separati organi

di autogoverno identicamente strutturati con adeguata partecipazione dei membri laici ».

Potrebbe però esservi un'altra formula: « La Commissione è dell'avviso che debba essere istituito un unico Consiglio superiore della funzione giurisdizionale - o della giurisdizione - nell'ambito del quale sono costituiti i distinti organi di governo per i magistrati ordinari, amministrativi, contabili e tributari ».

Ciò perché tendiamo ad attuare, progressivamente, l'unicità del giudice. Infatti, oggi siamo ancora di fronte alla distinzione delle carriere.

PRESIDENTE. Passiamo all'emendamento Barbieri 1.

DIEGO NOVELLI. Proprio per evitare equivoci e per non cadere apparentemente in contraddizione, oltre a firmare l'emendamento Barbieri, in via subordinata avevo anche formulato l'emendamento 4 soppressivo della prima ipotesi. Mi auguro, infatti, che prevalga il criterio dell'unità della giurisdizione e, se così dovesse essere, è chiaro che non può che esistere un solo Consiglio superiore della magistratura. Credo che ciò sia indubbio. Ma fino a quando non avremo raggiunto l'unità della giurisdizione, ho forti perplessità a che nel Consiglio superiore della magistratura siano compresi anche i rappresentanti della magistratura amministrativa.

Pertanto, preannuncio la presentazione di un mio subemendamento all'emendamento Barbieri 1. Tale subemendamento recita: « appena realizzato pienamente il principio di unità della giurisdizione ». Ma fino a quando non avremo raggiunto l'unitarietà della giurisdizione non potremo mescolare le cose. Per tale ragione non vi è alcuna contraddizione tra il mio primo emendamento, firmato insieme alla collega Barbieri, e il mio secondo emendamento che chiede la soppressione dell'ipotesi 1. Si trattava soltanto di una subordinata in via cautelativa.

Dovremo quindi trovare una norma transitoria; la inventino i giuristi!

SILVIA BARBIERI TAGLIAVINI. Il nostro emendamento contiene già - e mi sembra ovvio - una scelta tra le due ipotesi optando per la prima, ossia per un unico Consiglio superiore della magistratura costituito in modo tale da assicurare la rappresentanza delle diverse categorie di magistrati.

Aggiungiamo che ci appare opportuno mantenere fermi gli attuali criteri di composizione (si parla di criteri): ovviamente all'interno di questi bisognerà lavorare in relazione alle nuove categorie di magistrati. Ritengo però che la preoccupazione espressa dal collega Novelli sia corretta e giusta e quindi sono favorevole al subemendamento che egli ha presentato al nostro emendamento. Credo tuttavia che in luogo dell'espressione « appena realizzata » si dovrebbe usare la seguente: « una volta realizzata ».

LORENZO ACQUARONE, Referente per il Comitato « Garanzie ». Come ci comporteremo nelle more? Come disciplineremo nel frattempo l'autogoverno dei giudici non ordinari?

SILVIA BARBIERI TAGLIAVINI. Valuteremo in sede di Comitato come regolarci nelle more dell'introduzione della nuova disciplina.

LORENZO ACQUARONE, Referente per il Comitato « Garanzie ». Se la questione deve essere valutata in sede di Comitato, sarebbe preferibile fare riferimento al testo dell'ipotesi 1 dell'ordine del giorno De Mita, in cui si legge: « La Commissione giudica inoltre necessaria conseguenza del punto precedente una modifica del Consiglio superiore della magistratura nel senso che esso debba essere costituito da rappresentanti di tutte le magistrature e da membri laici ».

Tale formulazione ci assicura maggiori possibilità di lavorare all'interno del Comitato e di valutare le varie soluzioni, anche con riferimento alle norme transitorie. Si tratta, tra l'altro, di quello che tutti avevamo concordato.

DIEGO NOVELLI. Insisto sul mio subemendamento.

LORENZO ACQUARONE, Referente per il Comitato « Garanzie ». Forse potremmo essere d'accordo nel ritirare gli emendamenti e votare l'ipotesi 1 del testo.

CESARE SALVI, Referente per il Comitato « Legge elettorale ». Vorrei formulare una proposta operativa nel senso di sancire il criterio direttivo che all'unicità della giurisdizione deve progressivamente accompagnarsi l'unicità dell'organo, per poi inviare questo testo e a tutti gli emendamenti al Comitato, affinché proceda agli opportuni approfondimenti.

LORENZO ACQUARONE, Referente per il Comitato « Garanzie ». Si riferisce alla nostra ipotesi 1?

CESARE SALVI, Referente per il Comitato « Legge elettorale ». Su tale ipotesi insieme e su tutti gli emendamenti il Comitato potrebbe lavorare per i necessari approfondimenti.

DIEGO NOVELLI. Trasformo il mio subemendamento all'emendamento Barbieri 1 in subemendamento all'ipotesi 1 perché intendo avere una garanzia.

LORENZO ACQUARONE, Referente per il Comitato « Garanzie ». È chiaro che nelle more dobbiamo organizzarci.

DIEGO NOVELLI. Siamo dalla parte della ragione, avvocato!

MARCO BOATO. Vorrei che fosse chiaro che dobbiamo votare un testo da inserire nell'ordine del giorno complessivo. Il fatto di trasferire gli emendamenti al Comitato è una questione di ordine dei lavori interna. Dobbiamo comunque disporre di un testo definito.

ENRICO FERRI. Mi sembra che si stia procedendo a grandi passi, come se stessimo consumando un copione molto frettoloso, su un argomento di straordinaria

importanza come quello concernente il Consiglio superiore della magistratura.

Contesto, signor presidente, in maniera molto ferma e decisa questo modo di procedere che non è in grado di trovare una risposta, o meglio ne trova una: significa che effettivamente la Commissione ha già assunto una deliberazione, fin dal momento in cui ha affermato il principio così generico (ne avevo sottolineato tutti i rischi e i pericoli) dell'unitarietà della giurisdizione, dando ora quasi per scontato che la conseguenza immediata sia quella di prevedere un unico Consiglio superiore della magistratura.

Non sono assolutamente d'accordo nell'introdurre tale soluzione, che finirebbe per non tenere conto nel modo più assoluto delle profonde differenze esistenti tra le magistrature e non sarebbe lo strumento idoneo a garantire quell'indipendenza e quell'autonomia che solo a parole (a questo punto con molta evidenza) si pretende di estendere non soltanto alla magistratura ordinaria ma a tutte le magistrature amministrative ed a quella militare.

Non condivido il fatto di ipotizzare un grande carrozzone, quale si presenterebbe un Consiglio superiore della magistratura unico: non so infatti con quanta intelligenza si possano affrontare le questioni nell'ambito di uno stesso Consiglio, che già nella sua attuale composizione incontra gravi difficoltà (basti pensare a tutti i casi delicatissimi che passano per la magistratura ordinaria) nel valutare i magistrati ordinari.

Mi domando con quale consapevolezza possiate, con un colpo di spugna, cancellare una tradizione che ci distingue da tutti i paesi del mondo e mescolare il Consiglio superiore competente per la magistratura ordinaria (con le sue mille sfaccettature ed un compito eventualmente da rafforzare e istituzionalizzare nei rapporti con il Parlamento e con il Governo) ad un Consiglio di Stato che esercita funzioni prevalentemente consultive in quanto dà pareri al Governo.

DIEGO NOVELLI. Se si introdurrà l'unicità della giurisdizione cambierà anche il

Consiglio di Stato, a meno che lei sia contrario all'unicità della giurisdizione.

ENRICO FERRI. Anche una volta affermato (com'è stato fatto) il principio dell'unitarietà della giurisdizione si possono individuare altre strade, offrendo garanzie diverse di indipendenza a tutte le magistrature. Tuttavia, sulla base delle esperienze maturate in questi anni accentrando tutti i poteri e le competenze, non so come si potrà responsabilmente affidare ad un unico organo di autogoverno la competenza per la magistratura contabile, tributaria, militare e ordinaria, soprattutto se si considerano tutti i compiti di quest'ultima.

Stiamo combinando, a mio avviso, un grande pasticcio che tradisce la volontà (spero non di tutti) di mettere in ginocchio la magistratura. Mi meraviglio che forze politiche di alta tradizione, le quali hanno sempre garantito questo punto di riferimento, oggi si acquietino in fretta e furia, alla fine di un pomeriggio, per dare un colpo di spugna ad una delle tradizioni di garanzia e di indipendenza che ci ha sempre dato lustro nei momenti più difficili, non solo all'interno del nostro paese ma anche all'estero.

Se la Commissione bicamerale per le riforme istituzionali procede in questa maniera, mi pento veramente di aver votato a favore delle proposte di legge che le attribuiscono poteri costituenti; non possiamo infatti accettare riforme che vengono fatte in questo modo e soprattutto con questo metodo.

PRESIDENTE. Mi rendo conto della stanchezza che si è accumulata, per i deputati e per i senatori.

SILVIA BARBIERI TAGLIAVINI. I senatori hanno avuto ieri una seduta notturna che si è conclusa alle 3 di stamani.

PRESIDENTE. La questione riguarda allora soprattutto i senatori che sono stati presenti, perché qualcuno è stato assente; la mia considerazione vale comunque per chi ha lavorato.

All'onorevole Ferri vorrei rivolgere, se mi è consentito, questa raccomandazione. Mi rendo conto che ognuno di noi finisce per essere un po' più attento alle questioni che segue e conosce, però dobbiamo riflettere sul fatto che sui temi intorno ai quali discutiamo da qualche giorno stiamo definendo dei criteri, non stiamo assumendo alcuna decisione. I criteri servono da orientamento: per alcune materie lo stato di elaborazione è più avanzato, anzi per qualche questione siamo in prossimità della decisione (dopo le determinazioni della Commissione probabilmente i Comitati saranno già in condizione di formulare un articolato), mentre per altre siamo ad un grado molto generale di individuazione. Aprire una discussione mettendo in contrapposizione soluzioni che nessuno ha adottato mi pare non ci aiuti ad approfondire le questioni e ad organizzare quel minimo di valutazione comune che ci consenta di andare avanti.

Chi ha seguito i lavori del Comitato « Garanzie » ha potuto rendersi conto che se era apparsa più agevole la convergenza sulla formulazione dei criteri, questo non doveva trarre in inganno sul fatto che fossimo in prossimità delle decisioni; in realtà eravamo - lo ripeto - al primo stadio di elaborazione dei criteri.

Se la Commissione è d'accordo, accoglierei la proposta del senatore Salvi di fermare la nostra riflessione con la definizione del criterio per cui, una volta definita (vedremo se, quando e come) la unicità della giurisdizione, a questa dovrebbe corrispondere l'unicità del Consiglio superiore della magistratura. Tale decisione non è né frettolosa né superficiale né limitativa della funzione di nessuno. E dobbiamo essere consapevoli della decisione che stiamo assumendo, perché se noi stessi trasmettiamo all'esterno impressioni distorte, non possiamo chiedere che dall'esterno vi sia comprensione. Dobbiamo essere responsabili noi perché gli altri abbiano a fare dichiarazioni per ciò che decidiamo e non per quel che immaginano noi vorremmo fare (dico questo anche all'onorevole Boato).

Ci troviamo di fronte ad una quantità di emendamenti proposti non con riferimento alle indicazioni date ma come sollecitazione su questioni da approfondire. Se la Commissione li dovesse esaminare, dovrebbe trasformarsi in Comitato « Garanzie » e avrebbe bisogno di qualche settimana per definire le questioni. Propongo dunque che una volta definito il criterio sulla costituzione del futuro Consiglio superiore della magistratura (se e quando avremo definito l'unicità della giurisdizione), tutte le indicazioni che sono state raccolte vengano trasmesse al Comitato che si occupa di tali questioni. Ciò non esclude che il Comitato stesso - tenendo conto dei criteri adottati, delle richieste che ci sono e degli ulteriori approfondimenti che potrebbe effettuare - ripresenti alla Commissione un testo più elaborato, meglio definito, sul quale si sia già svolta una discussione sufficiente.

In tal modo, la Commissione non dimostrerebbe alcuna fretta, ma anzi un eccesso di ponderazione, perché per questa parte si limiterebbe all'indicazione di criteri molto generali.

MARCO BOATO. In linea di massima, presidente, sono d'accordo con la sua proposta. Credo che adesso dobbiamo decidere - sempre in funzione della futura realizzazione del principio dell'unità della giurisdizione, che abbiamo già deliberato - in merito al Consiglio superiore della magistratura, seguendo la logica, che abbiamo stabilito, di procedere alla stesura di un testo essenziale e di demandare le questioni specifiche al Comitato.

Non mi opporrei al fatto che anche tutti gli emendamenti che riguardano la tematica dei controlli, della Corte costituzionale, dei referendum propositivi e consultivi, delle leggi di iniziativa popolare e via elencando, venissero demandati al Comitato per un lavoro istruttorio, purché risultino tutti esplicitamente indicati agli atti dei nostri lavori, quindi nell'allegato al resoconto stenografico. In tal modo nel resoconto ufficiale dei nostri lavori risulterà che non deliberiamo nel merito ma che la materia viene demandata al Comi-

tato, per un ulteriore approfondimento. Se la sua proposta, presidente, è in questi termini, sono d'accordo.

DIEGO NOVELLI. Presidente, vorrei che per chiarezza leggesse il testo definitivo dell'ipotesi 1.

Mi consenta il collega Ferri, molto amabilmente, non dico di respingere, perché è parola grossa, ma di contrapporre alla sua tesi la mia opinione, perché resti a verbale. La mia preoccupazione non era di liquidare sbrigativamente un problema così importante, quasi che considerassimo il Consiglio superiore della magistratura una cosa secondaria. Siccome sono convinto della validità e della importanza della riforma tendente all'unità della giurisdizione, proprio per evitare che nel Consiglio superiore della magistratura entrino elementi che oggi considereremmo estranei o addirittura componenti nominati dall'esecutivo (con il rischio non dico di un inquinamento ma di uno stemperamento di tale organo), penso che quando verrà realizzato il principio dell'unità della giurisdizione si debba anche arrivare ad un unico Consiglio superiore della magistratura. Semmai, esso poi si articolerà in diverse sezioni a seconda delle varie competenze. Credo che questo sia un fatto estremamente importante e di rinnovamento.

PRESIDENTE. Do lettura della nuova formulazione dell'ipotesi 1, riguardante il Consiglio superiore della magistratura: « La Commissione giudica inoltre necessaria conseguenza di quanto già deliberato in tema di unicità di giurisdizione una modifica del Consiglio superiore della magistratura nel senso che esso debba esser costituito da rappresentanti di tutte le magistrature (ordinaria, amministrativa, contabile) e da membri laici, una volta realizzato il principio suddetto ».

ROMANO MISSERVILLE. Presidente, mi pare si fosse fatto riferimento, in precedenza, alla creazione della magistratura tributaria.

PRESIDENTE. È vero, senatore Misserville. Potremmo mantenere l'espressione più generica « di tutte le magistrature », eliminando la successiva parentesi.

Pongo in votazione la nuova formulazione dell'ipotesi 1, con la suddetta modifica.

(È approvata).

Passiamo alla parte dell'ipotesi per la redazione di un ordine del giorno concernente il sistema dei controlli.

Ne do lettura:

« La Commissione ritiene si debba procedere ad un riordino del sistema dei controlli sugli atti amministrativi dello Stato, delle regioni e degli altri enti autonomi.

La Commissione giudica necessario un potenziamento ed un decentramento della Corte dei conti e l'introduzione di controlli di efficienza, nonché l'eliminazione del controllo di merito sugli atti amministrativi regionali e degli altri enti autonomi ».

Gli emendamenti concernenti il tema « Sistema dei controlli » sono pubblicati in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna.

Per quanto riguarda la parte di ipotesi dell'ordine del giorno relativa al sistema dei controlli, tutti gli emendamenti presentati e tutte le altre ipotesi che sollecitano la Commissione a prendere in considerazione criteri generali e proposte verranno trasmessi al Comitato « Garanzie », il quale avrà a disposizione tale materiale insieme con le direttive che abbiamo formulato.

FRANCO BASSANINI. Quindi, per la materia dei controlli, non approviamo alcun testo, neanche quello, per così dire, originario ?

LORENZO ACQUARONE. Referente per il Comitato « Garanzie ». Quello proporrei di approvarlo, perché contiene un'indicazione.

FRANCO BASSANINI. No, senatore Acquarone. Insieme ad altri colleghi ho presentato un emendamento interamente sostitutivo della parte di ordine del giorno riguardante la materia dei controlli per cui, se si intende approvare un testo per tale materia, insistiamo sul nostro emendamento. Possiamo invece accettare che venga trasmesso al Comitato competente tutto il materiale relativo ai controlli, senza approvare alcun testo, neanche quello proposto dal presidente.

PRESIDENTE. Onorevole Bassanini, con l'emendamento che abbiamo appena approvato si chiude l'ordine del giorno della seduta odierna.

FRANCO BASSANINI. In questi termini, sta bene: il resto verrà approfondito dal lavoro del Comitato.

DIEGO NOVELLI. Ma perché, signor presidente ? Non capisco questa decisione sulla materia dei controlli. Eravamo tutti d'accordo per indicare un indirizzo di superamento dei comitati regionali di controllo: abbiate pazienza, definiamo almeno questo indirizzo ! Non dovremmo aprire una discussione al riguardo, perché non è che stabiliamo che i comitati verranno aboliti da domani. L'onorevole Bassanini è contrario ?

FRANCO BASSANINI. A che cosa ?

DIEGO NOVELLI. A dare un indirizzo al Comitato « Garanzie » per il superamento dei comitati regionali di controllo.

MARCO BOATO. La materia dei controlli, onorevole Novelli, è molto complessa e va affrontata nel suo insieme. Non possiamo limitarci soltanto al CORECO.

ROMANO MISSERVILLE. Si deve rinviare tutto.

PRESIDENTE. Onorevole Novelli, dato che non vi è un criterio univoco sul quale siamo tutti d'accordo, accolgo la proposta, già avanzata dal senatore Salvi, di ri-

rimettere tutta la parte relativa al sistema dei controlli al Comitato. Quest'ultimo, a mio avviso, potrà svolgere il suo lavoro più speditamente rispetto a quanto potrebbe fare la Commissione, non solo questa sera ma anche successivamente.

DIEGO NOVELLI. Questo vale anche per tutti gli altri capitoli, signor presidente.

PRESIDENTE. No, sugli altri capitoli abbiamo lavorato...

DIEGO NOVELLI. Come no? Sono in minoranza, ma sono abituato, perché sono nato minoritario!

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, chiedo di essere autorizzato al coordinamento formale del testo dell'ordine del giorno di cui stiamo conducendo l'esame. La stesura definitiva che sottoporro all'Uf-

ficio di Presidenza domani mattina sarà successivamente pubblicata in allegato all'edizione definitiva del resoconto stenografico della seduta odierna.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Auguro buon Natale ai membri della Commissione, dato che il lavoro proseguirà nei Comitati.

La seduta termina alle 20,15.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia il 3 dicembre 1992.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

A L L E G A T I

Emendamenti riferiti alla parte « Magistratura » dell'ipotesi di ordine del giorno esaminati nella seduta odierna.

Inserire il seguente punto:

La Commissione ritiene necessario ribadire il principio della responsabilità del Magistrato per danni conseguenti all'illegittimo esercizio della funzione.

9-bis.

Misserville, Fini, Pontone e Boato.

Sopprimere il punto 3.

10.

Salvato.

Sostituire il terzo punto il seguente:

Nella prospettiva di una più attuale ridefinizione della magistratura prevedere che i magistrati, comunque nominati, facciano parte del ruolo organico della magistratura. Ferma restando l'unicità del ruolo, i magistrati si distinguono in magistrati giudicanti e magistrati requirenti. L'appartenenza all'una o all'altra categoria, nell'ambito del medesimo ruolo, è determinata, con criteri di selezione obbiettivi e precostituiti, dopo il completamento del tirocinio, garantendo autonomia ed indipendenza. Dopo l'ammissione in magistratura i magistrati devono svolgere un periodo di tirocinio non inferiore a dodici mesi secondo modalità predeterminate dalla legge.

11.

Ferri.

SUBEMENDAMENTO ALL'EMENDAMENTO NOVELLI 12.

Aggiungere, in fine, le seguenti parole: ; in tale quadro dovrà essere approfondito il tema di una modifica dell'ufficio del pubblico ministero differenziando tale organo dall magistratura giudicante.

0.12.1.

Acquarone e Mazzola.

Sostituire il terzo punto con il seguente:

La Commissione ritiene si debba mantenere intatta la garanzia di autonomia e di indipendenza del pubblico ministero nonché l'obbligatorietà dell'azione penale.

12.

Novelli.

Sostituire il terzo punto con il seguente:

La Commissione ritiene che magistratura giudicante e pubblico ministero siano ordinati in due carriere nettamente separate, e che i procuratori della Repubblica debbano far capo, anche sotto il profilo disciplinare, ad un « Procuratore della Costituzione » istituito presso la Corte costituzionale.

13.

Miglio.

Sostituire il terzo punto con il seguente:

La Commissione ritiene si debbano anche differenziare con indicazioni costituzionali le garanzie del pubblico ministero, in armonia con le sue funzioni di differenziazione della magistratura giudicante, della sua natura di parte processuale e con l'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale.

14.

Misserville, Fini e Pontone.

Aggiungere, in fine, il seguente punto:

La Commissione ritiene debba essere disciplinato per legge il regime delle incompatibilità con lo svolgimento di attività non giurisdizionali al fine di assicurare la completa imparzialità di tutti i magistrati.

15.

Salvato.

Aggiungere, in fine, il seguente punto:

La Commissione ritiene necessaria l'abolizione di norme che stabiliscano l'automaticità della carriera e delle promozioni a livelli superiori, ripristinando i concetti di avanzamento per meriti e di attribuzione contestuale delle funzioni.

16.

Misserville, Fini e Pontone.

Aggiungere, in fine, il seguente punto:

La Commissione, inoltre, ritiene di dover prevedere il divieto di accedere all'elettorato passivo per i magistrati in servizio e limitazioni temporali per l'eleggibilità dei magistrati che abbiano cessato il servizio.

17.

Giugni, Cappiello, Covatta, Labriola, La Ganga, Acquaviva, Capria e Scevarolli.

Aggiungere, in fine, i seguenti punti:

La Commissione giudica necessaria, per la realizzazione del modello regionale, nato dalla cultura federalista e previsto dalla Costituzione, una razionalizzazione ed un decentramento del Consiglio di Stato. Il Consiglio di Stato, assunto dalla Costituzione ad organo di rilevanza costituzionale, svolge due funzioni tra loro enormemente differenziate: quella di consulenza del Governo e quella di giudice d'appello delle sentenze dei tribunali amministrativi regionali.

Risalendo l'attuale sistemazione del Consiglio di Stato al 1889 (è del 1925 l'ultima riforma), appare oggi ancor più doveroso un suo snellimento, ragion per cui la Commissione stabilisce:

1) la divisione del Consiglio di Stato in tre sezioni, la prima con funzione consultiva del Governo, le altre due con funzione di giudice di appello delle sentenze dei TAR;

2) la seconda sezione decide sui ricorsi in cui sia parte lo Stato od enti di interesse non regionale; la terza, organizzata in tante sezioni territoriali quante sono le regioni (od insieme organici di regioni), sui ricorsi in cui siano parte le regioni od enti locali, soggetti a vigilanza o controllo della regione.

18.

Rocchetta.

Aggiungere, in fine, il seguente punto:

Per la realizzazione del modello regionale, nato dalla cultura federalista e previsto dalla Costituzione, la Commissione giudica necessario il ripristino del decentramento della Corte di cassazione, da attuarsi attraverso l'istituzione di una Corte di cassazione presso ogni regione od insieme organico di regioni.

19.

Rocchetta.

Sostituire il 3° punto con il seguente:

In tale prospettiva di riordino della magistratura, la Commissione, ribadito il principio della obbligatorietà dell'azione penale, ritiene che debba anche affrontare il tema di una modifica dell'ufficio del pubblico ministero, differenziando tale organo dalla magistratura giudicante, ma dotandolo nel contempo delle garanzie di autonomia e di indipendenza.

20.

Mazzola.

Sostituire il terzo punto con il seguente:

In tale prospettiva di riordino della magistratura, la Commissione ritiene che il Comitato sulle garanzie debba approfondire la questione dello *status* del pubblico ministero rispetto alla diversa funzione della magistratura giudicante, fermo restando il principio della obbligatorietà dell'azione penale e la necessità di piena salvaguardia delle garanzie di autonomia e di indipendenza anche del pubblico ministero.

21.

Boato.

Emendamenti riferiti alla parte « Consiglio superiore della magistratura » dell'ipotesi di ordine del giorno esaminati nella seduta odierna.

SUBEMENDAMENTO ALL'EMENDAMENTO BARBIERI 1.

All'ipotesi 1 aggiungere, dopo la parola laici le seguenti: appena realizzato pienamente il principio di unità della giurisdizione.

0.1.1.

Novelli.

La sesta parte dello schema, ipotesi 1 e 2, è sostituita dalla seguente:

La Commissione, come conseguenza del punto precedente, ritiene che il Consiglio Superiore della Magistratura debba essere costituito in modo da assicurare rappresentanza alle diverse categorie di magistrati, fermi restando gli attuali criteri di composizione.

1.

Barbieri, Novelli, Rodotà, Salvi e Tossi Brutti.

La sesta parte dello schema, ipotesi 1 e 2, è sostituita dalla seguente:

La Commissione ritiene di dover prevedere la presidenza del Consiglio Superiore della Magistratura ordinario non più per il Presidente della Repubblica, ma per il membro laico più votato mantenendo la proporzione tra laici e togati rispettivamente di 1/3 e 2/3.

Istituire, quindi, un Consiglio Superiore delle Magistrature amministrative, contabile, tributaria e militare, composta da membri

laici e togati proporzionali al numero di magistrati di ciascuna categoria e con rapporto tra laici e togati di 1/3 e 2/3 e presieduto dal componente laico più votato.

Istituire un Comitato di coordinamento, composto dagli uffici di presidenza dei due C.S.M., dal ministro di grazia e giustizia e dal ministro della difesa, e presieduto dal Presidente della Repubblica, con esclusivi compiti di indirizzo generale senza poteri di amministrazione attiva.

2.

Ferri.

La sesta parte dello schema, ipotesi 1 e 2, è sostituita dalla seguente:

La Commissione giudica vitale, per l'attuazione del modello regionale, nato da una cultura federalista, e previsto dalla Costituzione, la partecipazione diretta delle regioni alla vita del Consiglio Superiore della Magistratura.

La Commissione stabilisce pertanto che il Consiglio Superiore della Magistratura sia presieduto congiuntamente dal Presidente della Repubblica e da tre presidenti di governi regionali diversi di anno in anno.

Il Consiglio Superiore della Magistratura è composto dai presidenti delle Corti di cassazione, dai procuratori generali della Repubblica presso le stesse Corti, da venti componenti eletti dai magistrati ordinari, da dieci componenti eletti dalle due Camere in seduta comune e da venti componenti eletti dalle Assemblee regionali in seduta comune.

Il Consiglio Superiore della Magistratura si riunisce ogni anno presso una diversa capitale regionale.

3.

Rocchetta.

Sopprimere l'ipotesi 1.

4.

Novelli.

La sesta parte dello schema, ipotesi 1, è sostituita con la seguente:

La Commissione ritiene che il Consiglio Superiore della Magistratura debba essere costituito in modo da assicurare rappresentanza alle diverse categorie di magistrati, fermi restando gli attuali criteri di composizione.

5.

Salvato.

All'ipotesi 1, dopo la parola laici aggiungere le seguenti parole: in analogia con i criteri previsti per la designazione dei giudici costituzionali.

6.

Cappiello, Covatta, Giugni, La Ganga, Acquaviva, Labriola, Capria e Scevarolli.

Alla fine dell'ipotesi 1, aggiungere il seguente punto:

La Commissione ritiene, sulla base dell'ipotesi di nuova composizione del Consiglio Superiore della Magistratura, di dover prevedere la modifica del sistema di elezione dei componenti togati, evitando frazionamenti che determinano una falsa rappresentazione del risultato delle votazioni.

7.

Misserville, Fini e Pontone.

Sopprimere l'ipotesi 2.

8.

Pattueli.

Sopprimere l'ipotesi 2.

9.

Salvato.

All'ipotesi 2 aggiungere, dopo la parola Magistratura le seguenti parole: fintantochè non venga pienamente realizzato il principio di unità della giurisdizione.

10.

Novelli.

All'ipotesi 2, dopo la parola istituire sopprimere le parole un numero di.

11.

Novelli.

Alla ipotesi 2, aggiungere in fine, il seguente punto:

Tali organi saranno formati con criteri analoghi a quelli previsti per la designazione dei giudici costituzionali.

12.

Covatta, Cappiello, Giugni, Labriola, La Ganga, Acquaviva, Capria e Scevarolli.

All'ipotesi 2, aggiungere in fine, il seguente punto:

Tali organi saranno formati con una congrua rappresentanza di membri laici.

13.

Covatta, Capiello, Labriola, Giungi, La Ganga, Acquaviva, Capria e Scevarolli.

Aggiungere la seguente ipotesi 3:

La Commissione ritiene che il CSM debba essere composto esclusivamente da magistrati eletti in modo da rappresentare le diverse funzioni in cui si articola la carriera del giudice. Debba occuparsi esclusivamente della gestione delle carriere del personale giudicante, ed essere presieduto dal Presidente della Suprema Corte di cassazione.

14.

Miglio.

Emendamenti riferiti alla parte « Controlli » dell'ipotesi di ordine del giorno esaminati nella seduta odierna.

Sostituire la settima parte dello schema con la seguente:

La Commissione ritiene che si debba procedere alla eliminazione dei controlli preventivi ed alla introduzione di controlli dei costi e dei rendimenti amministrativi, nel quadro di un generale riordino dei controlli sugli atti amministrativi dello Stato, delle regioni e degli enti autonomi.

La Commissione ritiene che la Costituzione debba prevedere l'organizzazione decentrata per regioni della Corte dei conti e garantire l'imparzialità degli organi di controllo sull'attività amministrativa regionale e locale, con la soppressione dei Co.Re.Co.

La Commissione ritiene che debbano essere fissati i criteri perché la legge possa prevedere procedure rapide e con larga legittimazione attiva per il ricorso contro gli atti amministrativi.

1.

Barbieri, Novelli, Bassanini, Rodotà, Salvi e Tosi Brutti.

Al primo punto aggiungere, in fine, il seguente periodo:

Il riordino del sistema dei controlli comporta l'affermazione costituzionale dell'autonomia ed indipendenza degli organi di controllo rispetto agli organismi controllati.

2.

Misserville, Fini e Pontone.

Sostituire il secondo punto con il seguente:

La Commissione giudica necessario per l'attuazione del modello regionale, nato dalla cultura federalista e previsto dalla Costituzione, un potenziamento ed un decentramento della Corte dei conti, da attuarsi attraverso:

a) la creazione di una Corte dei conti presso ogni regione (od insieme organico di regioni) che pronunci in primo grado sui giudizi di responsabilità nell'ambito regionale (o di un insieme organico di regioni), con possibilità di appello presso il Collegio dei Presidenti delle Corti regionali dei conti;

b) la estensione anche ai giudici di responsabilità amministrativa del principio dell'azione popolare surrogatoria, già introdotta per i comuni dall'articolo 7 della legge 142/90.

La Commissione indica a tal fine le seguenti modalità:

1) In ogni capoluogo di regione viene istituita la Corte dei conti di (nome della regione), la quale decide in primo grado sulle seguenti materie:

a) i conti che devono rendere tutti coloro che hanno maneggio di denaro o la gestione di beni di pertinenza dello Stato, delle regioni, di tutti gli enti pubblici, delle aziende e delle società il cui capitale sociale appartenga, in tutto o in parte, dagli enti pubblici sopra menzionati;

b) la responsabilità amministrativa, sia patrimoniale che morale che ambientale, per danni arrecati da dipendenti degli enti di cui alla leggenda a), nell'esercizio delle loro funzioni, in danno sia dell'ente o società di appartenenza, sia degli enti o società sopra menzionati.

2) L'azione di conto e di responsabilità viene obbligatoriamente esercitata dal Procuratore Generale presso la corte regionale e può essere promossa da un cittadino iscritto nelle liste elettorali dei comuni compresi nella regione o da associazioni riconosciute ai sensi dell'articolo 13 del DPR 27 luglio 1976, n. 616.

3) Contro le sentenze della Corte regionale dei conti è ammesso appello al Collegio dei Presidenti delle Corti regionali dei conti.

La Commissione giudica necessaria l'abrogazione degli articoli 124 e 125 della Costituzione.

La Commissione giudica necessario il decentramento dell'Avvocatura dello Stato.

3.

Rocchetta.

Al secondo punto sopprimere le parole da necessario fino a efficienza e sostituirle con le seguenti: estendere, in sede di decentramento, le funzioni della Corte dei conti, attualmente limitate al controllo degli atti delle regioni a statuto ordinario, generalizzando il principio già in vigore per quelle a statuto speciale, nonché agli atti degli enti autonomi e l'introduzione per le regioni di « controlli di efficienza ».

4.

Ferri.

Al secondo punto sopprimere le parole da nonché a autonomi.

5.

Misserville, Fini e Pontone.

Aggiungere, in fine, il seguente punto:

La Commissione giudica ormai giunto il tempo di abolire i Comitati regionali di controllo.

6.

Novelli.

Aggiungere, in fine, il seguente punto:

Il controllo preventivo di legittimità deve riguardare i soli atti generali.

7.

Cappiello, Scevarolli, Capria, La Ganga, Acquaviva, Giugni, Covatta e Labriola.

Emendamenti riferiti alla parte « Altre materie » dell'ipotesi di ordine del giorno.

Aggiungere all'ordine del giorno il seguente punto:

La Commissione giudica necessaria, per l'attuazione del modello regionale, nato da una cultura federalista e previsto dalla Costituzione, la partecipazione diretta delle regioni alla nomina dei giudici della Corte costituzionale, il cui numero va portato a 25, così eletti: 5 dalle supreme magistrature ordinaria ed amministrativa, 5 dalle due Camere in seduta comune, 10 dalle Assemblee legislative regionali in seduta comune, 5 dal Presidente della Repubblica.

La Corte costituzionale si riunisce ogni anno presso una diversa capitale regionale.

1.

Rocchetta.

Aggiungere all'ordine del giorno il seguente punto:

Estensione ai giudici costituzionali delle stesse garanzie di imparzialità e inamovibilità previste per la magistratura ordinaria, prevedendo in particolare la durata del mandato fino al compimento del 70° anno, con conseguente modifica dell'articolo 135 della Costituzione.

2.

Boato.

Aggiungere all'ordine del giorno il seguente punto:

La Commissione ritiene che il Comitato Garanzie debba affrontare i temi dell'accesso alla Corte costituzionale, della disciplina dell'istituto del referendum e dell'iniziativa legislativa popolare, delle regole del sistema dei mezzi di informazione.

3.

Rodotà, Novelli, Barbieri, Salvi e Tossi Brutti.

Aggiungere all'ordine del giorno il seguente punto:

La Commissione ritiene che il Comitato Garanzie debba affrontare i temi dell'accesso alla Corte costituzionale, della disciplina dell'istituto del referendum e dell'iniziativa legislativa popolare, delle regole del sistema dei mezzi di informazione.

4.

Salvato.

Aggiungere all'ordine del giorno il seguente punto:

La Commissione ritiene debba essere riconosciuta e garantita per legge pari opportunità ad associazioni e movimenti nel concorrere a determinare con metodo democratico la politica nazionale.

5.

Salvato.

Aggiungere all'ordine del giorno il seguente punto:

La Commissione decide di attribuire al Comitato Garanzie il compito di ipotizzare l'inserimento nella Costituzione dei referendum consultivi e dei referendum propositivi.

6.

Boato.

Aggiungere all'ordine del giorno il seguente punto:

La Commissione decide di attribuire al Comitato Garanzie il compito di ipotizzare l'introduzione di istituti volti alla tutela di interessi superindividuali (interessi diffusi e interessi collettivi).

7.

Boato.

Aggiungere all'ordine del giorno il seguente punto:

La Commissione decide di attribuire al Comitato Garanzie il compito di rafforzare l'istituto delle proposte di legge di iniziativa popolare prevista dal secondo comma dell'articolo 72 della Costituzione.

8.

Boato.

Aggiungere all'ordine del giorno il seguente punto:

Al mantenimento dell'ordine pubblico provvede, regione per regione, il Presidente regionale a mezzo della Polizia dello Stato, la quale nella regione dipende disciplinatamente, per l'impiego e l'utilizzazione, dal governo regionale.

Ciascun governo regionale può organizzare corpi speciali di polizia amministrativa per la tutela di particolari servizi ed interessi.
(cfr art. 31, Stat. Sicilia).

9.

Rocchetta.

Aggiungere all'ordine del giorno il seguente punto:

Per la realizzazione del modello regionale, nato dalla cultura federalista e previsto dalla Costituzione, che stabilisce che « l'ordinamento delle Forze Armate si informa allo spirito democratico della Repubblica » (art. 52), la Commissione giudica necessaria la regiona-

lizzazione delle Forze Armate, della Polizia di Stato, del Corpo degli agenti di custodia, della Guardia di Finanza, del Corpo dei Vigili del fuoco e del Corpo forestale dello Stato.

Poiché tra i principi generali sanciti dalla Costituzione vi è il ripudio della guerra come atto risolutivo di controversie interstatali, l'impostazione dell'apparato militare deve essere finalizzato a compiti di difesa e di soccorso in caso di calamità: di qui la coerente necessità di un reclutamento su basi territoriali, e con localizzazione delle sedi di truppa nei luoghi di presidio.

La Commissione ribadisce quindi che, in applicazione dell'articolo 1 della Costituzione, le Forze Armate sono al servizio della difesa della Repubblica, secondo i principi di tutela della democrazia, di pari dignità e di garanzia del diritto-dovere all'autonomia sanciti dagli articoli 3 e 5.

La Commissione giudica pertanto vitali le seguenti direttive:

1) le Forze Armate sono dislocate, e devono avere sede permanente, su tutto il territorio dello Stato, e le Armi ed i Corpi devono avervi collocazione tenuto conto delle esigenze di difesa strategica ed ambientale dei territori regionali tutti, in armonia con le pari esigenze del territorio della Repubblica.

2) Il servizio militare deve essere svolto nella regione di residenza, e l'assegnazione all'Arma od al corpo deve avvenire sulla base di quanto previsto dal comma precedente.

3) Le basi militari dovranno, entro tre anni dalla promulgazione della rinnovata Costituzione, venire equamente distribuite in tutte le regioni.

10.

Rocchetta.

**Principi direttivi approvati per la riforma della parte seconda
della Costituzione**

La Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, al termine della discussione dei rapporti presentati dai Comitati, detta i seguenti indirizzi per il prosieguo dei lavori.

* * *

La Commissione, quanto alla *forma di Stato*:

indica nella forma regionale compiuta il maturo sviluppo della Repubblica, una e indivisibile, come definita dall'articolo 5 della Costituzione e, in tale quadro, ravvisa la necessità della riforma dell'articolo 117 della Costituzione nel senso di enumerare in modo tassativo, secondo il criterio del riparto per materia, le competenze dello Stato, riservando alle Regioni tutte le altre. Dovranno anche essere previsti « compiti comuni » in materie che richiedano l'intervento amministrativo di entrambi i livelli, statale e regionale;

ritiene che anche alle Regioni a statuto ordinario dovranno essere attribuite competenze esclusive;

considera la garanzia della prestazione minima in favore di ciascun cittadino nelle funzioni di eminente valore sociale attribuite alle Regioni come il valore-limite essenziale del decentramento che dà vita allo Stato regionale. La violazione delle prestazioni minime dovrà attivare i poteri sostitutivi dello Stato;

giudica essenziale e irrinunciabile il superamento del sistema della finanza di trasferimento che dovrà, contestualmente alla rifondazione regionale dello Stato, essere sostituito dal sistema della finanza propria sia dello Stato, sia delle Regioni e delle autonomie locali costituzionalmente garantite;

ritiene che la finanza propria delle Regioni dovrà avere la caratteristica della certezza e della sicurezza nel tempo (quindi tributi propri, quote di tributi erariali in rapporto ai tributi riscossi o dovuti nelle singole Regioni) con abbandono del sistema di finanziamenti statali discrezionali, stabilendo in Costituzione alcuni criteri vincolanti per il legislatore ordinario. Tra i criteri indicati dalla normativa costituzionale dovrà inoltre essere valorizzato il criterio perequativo per le aree economicamente più deboli;

considera necessario che il rafforzamento delle Regioni sia accompagnato da una revisione degli articoli 121, 122 e 123 della Costituzione;

sottopone al Comitato « Forma di Stato » la possibilità di rielaborare la procedura prevista dall'articolo 132 della Costituzione,

ferme restando la natura popolare dell'attivazione della procedura stessa e la forma di revisione costituzionale del procedimento decisorio;

considera opportuno mantenere la distinzione tra Regioni ordinarie e Regioni ad autonomia speciale, attribuendo di norma a queste ultime la competenza esclusiva di tutte le materie non riservate allo Stato, se vi è l'intesa;

riconosce che i rapporti tra enti locali e Regioni sono rapporti tra autonomie, ciascuna rappresentativa di una comunità e ciascuna titolare di funzioni proprie; va perciò confermato il principio contenuto nell'articolo 128 della Costituzione. I rapporti tra regioni ed enti locali, così come i rapporti tra Stato e Regioni non sono regolati sulla base del principio di gerarchia;

ravvisa nella presenza delle Regioni nel centro costituzionale della Repubblica la garanzia reale per un equilibrato e non reversibile svolgimento della forma dello Stato regionale.

La Commissione, quanto al Parlamento:

ribadisce la validità della scelta di un Parlamento a struttura bicamerale con entrambe le Camere elette direttamente dal popolo. Una delle due Camere dovrà essere composta in modo da rappresentare le collettività regionali e dovrà assicurare un raccordo con le istituzioni regionali;

ritiene nel contempo necessario superare l'attuale identità di competenze delle Camere. Nel confermare la categoria di leggi necessariamente bicamerali nelle materie di preminente rilievo istituzionale, si esprime per l'attribuzione ad una delle Camere della legislazione di principio nelle materie attribuite alla competenza delle Regioni e, secondo le competenze, delle funzioni legislative di adeguamento dell'ordinamento nazionale agli impegni derivanti dall'adesione alle Comunità europee;

ritiene altresì opportuno che sia approfondita l'ipotesi che ciascuna Camera, a determinate condizioni, possa richiedere di intervenire con una propria deliberazione sui progetti di legge approvati dall'altra Camera;

ritiene infine che il numero complessivo dei componenti le due Camere dovrà essere sostanzialmente ridotto rispetto a quello attuale.

La Commissione, quanto alla forma di governo:

indica la soluzione più adeguata in un rinnovamento del governo parlamentare, inteso al contemporaneo rafforzamento dei poteri del Parlamento, del Governo e del Presidente del Consiglio, al fine del più efficace esercizio delle rispettive funzioni costituzionali;

ritiene che il Parlamento debba essere dotato di poteri e strumenti adeguati per lo svolgimento dei suoi compiti di legislazione, indirizzo e controllo;

reputa necessario, ai fini di rafforzare l'unità di indirizzo del Governo e di dare ad esso una maggiore stabilità, prevedere una investitura parlamentare del Presidente del Consiglio con l'attribuzione a questi del potere esclusivo di nominare e revocare i Ministri e con la possibilità per il Parlamento di provocare le dimissioni del Presidente del Consiglio solo mediante un meccanismo di sfiducia costruttiva;

ritiene necessario che tale sistema sia completato con la previsione dello scioglimento anticipato delle Camere nel caso in cui il Parlamento non sia in grado di dare l'investitura ad un Presidente del Consiglio entro un tempo determinato;

ritiene che si debba prevedere l'incompatibilità tra le funzioni di membro del Governo e di parlamentare.

La Commissione, quanto alla legge elettorale:

ritiene che si debba modificare l'attuale sistema elettorale proporzionale realizzando un punto di equilibrio tra criterio proporzionale e criterio maggioritario, e cioè da un lato salvaguardando le rappresentanze del pluralismo politico, dall'altro favorendo la formazione di una maggioranza di governo;

ritiene che nella determinazione dei collegi elettorali si debba favorire la creazione di un rapporto immediato e diretto tra eletti ed elettori e che si debba attribuire a questi ultimi un maggiore potere di scelta delle persone, dei programmi e delle maggioranze di governo;

ritiene inoltre che si possa operare una differenziazione tra i sistemi elettorali delle due Camere, caratterizzando maggiormente quello di una delle due Camere in relazione alla base regionale e al collegio uninominale;

ritiene infine che si debbano ricercare i modi per perseguire l'obiettivo del riequilibrio della rappresentanza fra i due sessi.

La Commissione, quanto alla funzione giurisdizionale:

ritiene che si debba procedere ad una revisione delle norme costituzionali vigenti sulla base del principio dell'unicità della giurisdizione, al fine di giungere ad una progressiva parificazione di tutti i magistrati che in posizione imparziale siano chiamati ad applicare la legge al caso concreto. La competenza sarà ripartita tra i magistrati per blocchi di materie;

ritiene che, al fine di assicurare la completa imparzialità di tutti i magistrati, si debba rigorosamente disciplinare in modo uniforme il regime delle incompatibilità con lo svolgimento di attività non

giurisdizionali e prevedere casi di temporanea incapacità all'assunzione di incarichi pubblici, anche elettivi, dopo la cessazione del servizio;

ritiene che si debbano mantenere intatte la garanzia di autonomia e di indipendenza del Pubblico Ministero, nonché l'obbligatorietà dell'azione penale; in tale quadro dovrà essere approfondito il tema di una modifica dell'ufficio del Pubblico Ministero differenziando tale organo dalla Magistratura giudicante;

ritiene necessaria l'abolizione di norme che stabiliscano l'automaticità della carriera e delle promozioni a livelli superiori, istituendo criteri predeterminati di valutazione sulla professionalità, l'esperienza e le attitudini;

giudica inoltre necessaria conseguenza di quanto già deliberato in tema di unicità di giurisdizione, una modifica del Consiglio Superiore della Magistratura nel senso che esso debba essere costituito da rappresentanti di tutte le magistrature e da membri laici, una volta realizzato il principio suddetto.