

CAMERA DEI DEPUTATI

SENATO DELLA REPUBBLICA

---

XIII LEGISLATURA

---

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER LE RIFORME COSTITUZIONALI**

---

**18.**

**SEDUTA DI MARTEDÌ 15 APRILE 1997**

---

 XIII LEGISLATURA
 

---

 COMMISSIONE PARLAMENTARE  
 PER LE RIFORME COSTITUZIONALI

18.

## SEDUTA DI MARTEDÌ 15 APRILE 1997

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **MASSIMO D'ALEMA**


---

 INDICE
 

---

	PAG.		PAG.
<b>Audizione del vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura, del primo presidente della Corte di cassazione e del procuratore generale presso la stessa Corte, del presidente del Consiglio di Stato, del presidente e del procuratore generale della Corte dei conti, del procuratore generale militare presso la Corte di cassazione, del presidente del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria, dell'avvocato generale dello Stato e del presidente del Consiglio nazionale forense:</b>		Greco Mario (gruppo forza Italia) .....	577
D'Alema Massimo, <i>Presidente</i> .....	535, 541, 542 563, 572, 586, 587, 596	Grosso Carlo Federico, <i>Vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura</i> .	536, 587 588, 589, 593, 594, 596
Boato Marco (gruppo misto-verdi-l'Ulivo).	589 593, 594, 596	Laschena Renato, <i>Presidente del Consiglio di Stato</i> .....	551
Cagnani Raoul, <i>Presidente del Consiglio nazionale forense</i> .....	570	Loiero Agazio (gruppo CCD) .....	541, 572
Cali Giuseppe, <i>Procuratore generale militare presso la Corte di cassazione</i> .....	561	Parenti Tiziana (gruppo forza Italia) .....	579
Cantillo Michele, <i>Presidente del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria</i> .....	563	Pasquali Adriana (gruppo alleanza nazionale) .....	576
Carbone Giuseppe, <i>Presidente della Corte dei conti</i> .....	554	Pellegrino Giovanni (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo) .....	573
D'Onofrio Francesco (gruppo CCD) .....	583	Selva Gustavo (gruppo alleanza nazionale)	574
Garri Francesco, <i>Procuratore generale presso la Corte dei conti</i> .....	558	Senese Salvatore (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo) .....	584
		Sgroi Vittorio, <i>Primo presidente della Corte di cassazione</i> .....	542, 596
		Soda Antonio (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo) .....	575
		Zagari Giorgio, <i>Avvocato generale dello Stato</i> .....	566
		Zecchino Ortensio (gruppo PPI) .....	586, 587
		Zucconi Galli Fonseca Ferdinando, <i>Procuratore generale presso la Corte di cassazione</i> .....	545

---

 N.B. - I documenti esaminati nel corso della seduta sono pubblicati nell'*Allegato Commissione bicamerale*.



**La seduta comincia alle 15.40.**

*(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).*

**Audizione del vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura, del primo presidente della Corte di cassazione e del procuratore generale presso la stessa Corte, del presidente del Consiglio di Stato, del presidente e del procuratore generale della Corte dei conti, del procuratore generale militare presso la Corte di cassazione, del presidente del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria, dell'avvocato generale dello Stato e del presidente del Consiglio nazionale forense.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura, del primo presidente della Corte di cassazione e del procuratore generale presso la stessa Corte, del presidente del Consiglio di Stato, del presidente e del procuratore generale della Corte dei conti, del procuratore generale militare presso la Corte di cassazione, del presidente del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria, dell'avvocato generale dello Stato e del presidente del Consiglio nazionale forense.

Saluto i rappresentati dei diversi organi della magistratura italiana e li ringrazio per aver accolto il nostro invito a portare in questa sede le loro opinioni in merito al funzionamento del sistema delle garanzie ed alle riforme delle quali si sta occupando la nostra Commissione.

Si tratta di una seduta particolarmente impegnativa: per forza di cose — di questo chiedo scusa ai nostri ospiti, ove si consideri che, in presenza di altre condizioni, avremmo potuto organizzarci diversamente — i termini assegnati alla nostra

Commissione non consentono di svolgere queste audizioni se non in un arco di tempo limitato, nel determinare il quale abbiamo cercato di tenere conto di molte esigenze, anche raccogliendo insieme, in una serie di sedute uniche, i pareri di rappresentanti di organismi ed associazioni diverse, che pure avrebbero meritato un trattamento ed un'analisi maggiormente differenziati. Voi ci scuserete, ma la legge istitutiva della Commissione ci impone di presentare, entro il prossimo mese di giugno, un'organica proposta di riforma della seconda parte della Costituzione. È una legge crudele ma, tutto sommato, utile in quanto rappresenta, nel contempo, un obbligo al quale siamo vincolati e una garanzia per il paese.

Per queste ragioni, propongo che lo svolgimento della seduta sia strutturato in maniera tale che ciascuno dei nostri ospiti prenda la parola. I temi alla nostra attenzione sono noti: il funzionamento degli organi di cui essi sono responsabili e, in generale, i problemi della giustizia. Altrettanto note sono le basi sulle quali sta lavorando la Commissione. La nostra attività, del resto, è assolutamente pubblica e trasparente, sia che si tratti di sedute della Commissione in sede plenaria sia che si tratti del lavoro svolto nei Comitati, in ogni caso regolarmente reso-contato. Da questo punto di vista, non è nostro compito riassumere i termini generali della questione: si tratterebbe, infatti, di un inutile appesantimento. Successivamente all'esposizione dei nostri ospiti, i membri della Commissione, ovviamente, potranno intervenire. Raccomando ai colleghi di svolgere interventi che abbiano un carattere di quesiti, di domande da indirizzare ai nostri ospiti, in

modo che in sede di replica il nostro lavoro possa essere adeguatamente definito.

Darò innanzitutto la parola al vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura, avvocato Carlo Federico Grosso, subito dopo al primo presidente della Corte di cassazione, dottor Vittorio SgROI e, via via, a tutti gli altri. Se i nostri ospiti lo ritengono – e forse si tratterebbe di cosa opportuna anche perché, in caso contrario, gli interlocutori sarebbero collocati alle loro spalle – potranno parlare dalla postazione predisposta presso il tavolo della presidenza.

CARLO FEDERICO GROSSO, *Vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura*. Signor presidente, onorevoli parlamentari, vi ringrazio innanzitutto per il grande onore che mi avete fatto per avermi voluto invitare a questa audizione davanti alla Commissione bicamerale. Sono certo che nessuno di voi dubita che l'autonomia della magistratura sia presupposto indispensabile per assicurare l'indipendenza di ciascun magistrato e che debba essere difesa fino in fondo. È d'altronde ovvio che al centro dell'organizzazione di una magistratura autonoma debba continuare ad operare un Consiglio superiore della magistratura forte, in grado di assicurare l'indipendenza dell'esercizio dell'attività giudiziaria.

Le competenze del CSM sono individuate nell'articolo 105 della Costituzione, che attribuisce all'organo di autogoverno della magistratura il monopolio della gestione del personale giudiziario, che viene così sottratta al Governo. Nel momento in cui si attribuisce al CSM questo monopolio a garanzia dell'indipendenza dei magistrati, gli si conferisce, d'altro canto, la funzione di organo di tutela contro pressioni od attacchi ingiustificati che dovessero pervenire ai magistrati dal potere politico o da privati cittadini.

Questa funzione, di tutela di una prerogativa costituzionale della magistratura, è stata sovente esercitata dal Consiglio. In questa sua veste, esso ha svolto storicamente un ruolo insostituibile nell'assicurare nel nostro paese le condizioni di un

esercizio libero dell'attività giudiziaria. Non credo sia azzardato affermare che, senza il suo apporto determinante, quale contrappeso di altri poteri dello Stato, difficilmente sarebbero maturate o avrebbero potuto essere proseguite e condotte in porto le più coraggiose inchieste giudiziarie nei confronti della criminalità organizzata o del malaffare politico-giudiziario.

Detto questo, qual è il quadro che si sta profilando sul terreno delle riforme costituzionali?

Al di là delle parole tranquillizzanti di talune forze politiche, esistono nella magistratura, come voi sapete, forti preoccupazioni. La preoccupazione principale è che, al di là delle enunciazioni di principio, venga formulato un complesso di regole che nel loro insieme rendano di fatto l'ordine giudiziario condizionato. I guasti a lunga scadenza, se ciò dovesse verificarsi, sarebbero infatti grandi.

Spiego i timori della magistratura con alcuni esempi. È giusto ribadire, come avete intenzione di fare, che la magistratura costituisce un ordine autonomo da ogni altro potere dello Stato o affermare che tutti i magistrati, e non soltanto i giudici, devono essere soggetti soltanto alla legge, rafforzando così l'autonomia dello stesso ufficio del pubblico ministero. Introdurre contemporaneamente, come si profila, l'affievolimento dell'inamovibilità dei magistrati, la modificazione del rapporto fra laici e togati nella composizione del Consiglio, il monopolio dell'ordine del giorno in capo al Presidente della Repubblica, l'inserimento del ministro di grazia e giustizia fra i componenti di diritto del Consiglio, l'affidamento al Governo della formazione dei magistrati significherebbe, tuttavia, di fatto porre le premesse per una magistratura condizionabile dalla politica, o verrebbe interpretato comunque dai magistrati come segnale di condizionamento, il che sarebbe altrettanto pericoloso.

Limitazioni all'inamovibilità di per sé potrebbero anche apparire giustificate in casi eccezionali (si pensi all'esigenza di copertura delle sedi disagate) tanto che

già oggi la legge ordinaria prevede ipotesi di trasferimento d'ufficio. Preoccupa tuttavia i magistrati che il principio di inamovibilità possa risultare scalfito nello stesso testo costituzionale e che trasferimenti d'ufficio per non meglio specificate esigenze di funzionalità della giustizia, ovvero i processi disciplinari possano essere gestiti da un Consiglio superiore o da una sezione disciplinare in cui dovessero prevalere soggetti non appartenenti all'ordine giudiziario, dei quali, a torto o a ragione, si sospetta il condizionamento esterno.

Discutibile sarebbe, d'altronde, inserire il ministro della giustizia fra i componenti di diritto di un organo tecnico qual è il CSM. È contestabile, per i suoi riflessi culturali, affidare la formazione dei magistrati al ministero, mentre essa dovrebbe essere assegnata ad una scuola autonoma. Privare il Consiglio di potere di iniziativa sull'ordine del giorno significa d'altronde ridurre la sua autonomia e risolvere in modo drastico una questione annosa, che esigerebbe grande attenzione a tutte le sue implicazioni politiche e pratiche.

Non insisto su questi temi. Alla luce di quanto ho rapidamente accennato, mi permetto semplicemente di invitarvi sommessamente a valutare con attenzione, al di là del significato specifico delle singole innovazioni, l'impatto complessivo che esse determinerebbero sull'indipendenza dell'ordine giudiziario e sul conseguente funzionamento concreto dell'attività dei magistrati.

A questo punto, mi siano consentite alcune considerazioni ulteriori di carattere generale. Mantenere alto il livello dell'indipendenza dei magistrati e non intaccare il ruolo forte del CSM ha tuttavia un prezzo. Non vi può essere indipendenza senza responsabilità; di qui la necessità di ripensare alle regole sulla responsabilità dei magistrati per gli abusi, anche colposi, nell'esercizio delle attività giudiziarie, regole sulle quali già oggi c'è ampio dibattito all'interno della nostra sezione disciplinare. Ciò a garanzia del cittadino sottoposto a processo e nell'in-

teresse di un corretto esercizio dell'attività giudiziaria stessa.

D'altronde, una volta rafforzata l'autonomia dei pubblici ministeri disponendo che anch'essi sono sottoposti soltanto alla legge, può essere opportuno prevedere forme di coordinamento interno delle procure. E ribadito, come ritengo assolutamente necessario, il principio di obbligatorietà dell'azione penale, può essere utile introdurre negli uffici dei pubblici ministeri criteri di programmazione dell'esercizio dell'attività di indagine, per non lasciare le priorità affidate alla soluzione individuale o addirittura al caso.

Attenzione dovrebbe essere inoltre prestata al tema della temporaneità delle funzioni giudiziarie, specie direttive, che potrebbe evitare che si radichino situazioni personali di potere giudiziario troppo forte o intrecciato con le realtà locali. Rigore dovrebbe essere d'altronde introdotto nella disciplina della riservatezza, oggi frequentemente violata, e delle incompatibilità dei magistrati.

Veniamo ora a trattare del ruolo del CSM. Ho già osservato che esso deve mantenere la funzione di contrappeso costituzionale in grado di garantire l'indipendenza della magistratura. Esso non deve invece compiere attività di indirizzo politico. Le scelte politico-giudiziarie (determinazione del numero dei magistrati, della pianta organica, delle strutture di supporto, eccetera) sono di competenza esclusiva del Parlamento e del Governo.

Per evitare la formazione, in seno al CSM, di maggioranze precostituite portate a decidere secondo criteri di potere o di clientelismo, la sua composizione dovrebbe essere accentuatamente pluralistica, il che significa attenzione ai criteri di selezione dei suoi componenti.

Per quanto concerne i magistrati, senza nulla togliere all'importanza storica del ruolo della magistratura associata quale fattore di crescita democratica dell'ordine giudiziario, credo che oggi occorrerebbe attenuare l'organizzazione correntizia della componente togata del CSM. Non intendo entrare nel merito dei possibili sistemi di elezione; mi limito a rilevare

che l'introduzione di quello maggioritario rischierebbe, tuttavia, di vanificare l'esigenza di accentuato pluralismo nelle presenze consiliari, mentre potrebbe essere utile optare per uno dei sistemi elettorali pluralistici alternativi a quelli in vigore, di cui è ricca la letteratura specialistica.

Per quanto concerne i laici, la disciplina vigente dell'elezione parlamentare favorisce il pluralismo delle idee, né l'esperienza consiliare dimostra che esistono cordoni ombelicali forti tra eletti ed eventuali aree politiche di provenienza, tanto più che la loro nomina risulta filtrata dai requisiti tecnico-professionali richiesti e vige il divieto di svolgere, durante il mandato, « attività proprie degli iscritti ad un partito politico ». Abbandonare, come viene prospettato da qualcuno, il sistema dell'elezione parlamentare innescherebbe tuttavia, a mio avviso, un pericoloso scollamento fra i poteri dello Stato e dovrebbe essere pertanto rigorosamente evitato. Allo scopo di rendere viepiù pluralistica la presenza laica, si potrebbe tutt'al più pensare che una parte minoritaria di essa sia designata da organismi tecnici, con l'avvertenza che assegnare tale compito a rappresentanze di categoria o considerare taluni dei nominati espressione di categorie (ad esempio degli avvocati) sarebbe del tutto fuori luogo, poiché rappresentanti di parti sociali o di ceti professionali non possono essere legittimati ad indicare o costituire, a mio avviso, i componenti di un organo di rilevanza costituzionale finalizzato all'autogoverno di un potere dello Stato qual è la magistratura.

Potrebbe anche essere utile che non tutto il Consiglio venisse rinnovato contemporaneamente. Rinnovi frazionati nel tempo, ad esempio della metà dei consiglieri ogni due anni, oltre che evitare, come accade oggi, la cancellazione quadriennale di ogni memoria storica del passato, avrebbero il pregio di favorire il pluralismo delle presenze consiliari.

In talune delle bozze di riforma presentate si prevede che il CSM non possa adottare « atti o deliberazioni di indirizzo politico ». Enunciato in sé assolutamente

corretto. Non vorrei tuttavia che la sua esplicitazione in Costituzione finisse per condizionare di fatto in senso riduttivo l'attività del Consiglio. Il pericolo è che, una volta enunciato costituzionalmente tale divieto, qualcuno consideri come atti politici deliberazioni che costituiscono invece legittima attività consiliare di valutazione dei magistrati o di tutela degli stessi. Volendo esemplificare, non vorrei che si contrabbandasse per atto politico la deliberazione consiliare di un paio d'anni fa che ha archiviato la pratica Borrelli originata da un esposto del Governo del tempo, che ha costituito normale attività di valutazione paradisciplinare; o che si considerasse sotto analogo profilo la risposta ai quesiti Borrelli in tema di ispezioni ministeriali, che ha costituito a sua volta attività di tutela dell'indipendenza dell'ordine giudiziario rispetto ad ingerenze del potere politico; o che si impedisse al Consiglio di discutere della questione morale all'interno della magistratura.

Analogamente, dovrebbe continuare ad essere considerata legittima l'attività di proposta al ministro della giustizia su determinate materie e di parere su determinati disegni di legge governativi. Trattandosi di mere proposte o di pareri (non vincolanti) richiesti dal Governo, essi costituiscono infatti non attività di indirizzo politico ma semplice contributo di idee e di cultura all'esecutivo, e per suo tramite al legislativo.

Alcune parole, infine, sulle circolari del Consiglio. Se esse attengono alle materie riservate al CSM, e non contrastano con la legge, non esulano dai poteri del Consiglio, ma servono a dare trasparenza alle pratiche di sua competenza (assegnazione degli incarichi direttivi, trasferimenti, incarichi extragiudiziari e così via). In questa prospettiva non comprendo perché si pensi di inserire in Costituzione un principio rigido quale « le norme dell'ordinamento giudiziario sono stabilite esclusivamente con legge », senza pensare che, in caso di lacune legislative, l'attività pararnormativa del CSM può adempiere ad un'utile funzione di supplenza, destinata

ad estinguersi o comunque a risultare fortemente ridimensionata, ove fosse emanata una nuova, esaustiva legge di ordinamento giudiziario.

Poche osservazioni mi sembrano sufficienti sul tema della separazione delle carriere, che potrebbe avere effetti sulla struttura del CSM. I termini del dibattito in corso e delle ragioni dei sostenitori e degli oppositori di tale scelta sono troppo noti perché sia necessario che mi soffermi su di essi. Ho già espresso in altra sede la mia personale contrarietà alla separazione delle carriere, che finirebbe per allontanare il pubblico ministero dalla cultura dei diritti e della giurisdizione, e la mia preferenza per la separazione delle funzioni all'interno di un unico ordine giudiziario in cui il passaggio dall'una all'altra funzione sia subordinato ad un periodo di permanenza nell'esercizio di una di esse, ad una valutazione di professionalità, ad un aggiornamento nell'istituenda scuola della magistratura ed al cambio di sede: una soluzione che, senza imporre scelte definitive, valorizzerebbe la professionalità specifica acquisita e garantirebbe, nello spirito di una risoluzione europea votata di recente, l'imparzialità e l'autonomia del giudice.

Con riferimento al testo della proposta Boato, mi domando soltanto se abbia senso inserire nella Costituzione la disciplina della separazione delle funzioni e se il modello che egli propone concretamente (permanenza nella funzione per dieci anni, concorso per il passaggio da una funzione all'altra, spostamento addirittura extraregionale in caso di passaggio) non penalizzi eccessivamente chi intenda cambiare funzione. Manca d'altronde un profilo di riforma importante: che all'inizio della carriera anche il futuro pubblico ministero sia obbligato a fare esperienza di giudice collegiale, per maturare esperienza ed acquisire l'indispensabile cultura dei diritti e della giurisdizione.

Mi siano consentite d'altronde alcune indicazioni numeriche. L'organico dei magistrati ordinari è oggi composto di 9.109 unità, delle quali, alla data del 31 dicembre 1996, 8.400 coperte da magistrati in

servizio. Di questi, il 70 per cento è costituito da giudici, il 23,4 per cento da pubblici ministeri, il 6,6 per cento da uditori o da magistrati fuori ruolo. A questi 8.400 magistrati ordinari si aggiungono 6.850 magistrati onorari. Oggi il Consiglio superiore della magistratura gestisce pertanto la bellezza di oltre 15 mila persone.

I magistrati contabili sono invece poco più di 500, i magistrati amministrativi circa 350, i magistrati militari poco più di 100.

Questi numeri possiedono in sé una valenza politica, nel senso che se dovesse prevalere l'idea dell'unità della giurisdizione e si intendesse creare un unico, onnicomprensivo Consiglio superiore delle magistrature, la forza dei numeri renderebbe problematica la creazione al suo interno di sezioni omogenee, rispettivamente destinate a gestire i magistrati ordinari e quelli provenienti dalla giustizia amministrativa, ed occorrerebbe tenere nella dovuta considerazione, nella composizione complessiva stessa del Consiglio, la diversità numerica delle diverse componenti. Mentre un CSM non diviso in sezioni, che già si occupa di oltre 15 mila persone, potrebbe agevolmente assorbire poco più di 800 ulteriori unità.

Considerazioni analoghe, anche i numeri sono in questo caso meno macroscopicamente diversi, dovrebbero valere nel caso in cui si intendesse differenziare, all'interno del Consiglio, una sezione giudici (il 70 per cento dei magistrati) ed una sezione pubblici ministeri (il 24 per cento dei magistrati).

Che dire, infine, del rapporto numerico fra componenti togati e componenti laici del Consiglio? Per i magistrati non alterare tale proporzione costituisce il presupposto per il mantenimento della loro indipendenza; l'avviso dei componenti laici del Consiglio è invece articolato. Al di là delle possibili soluzioni, mi domando, e vi domando, veramente se abbia comunque senso fare di questo profilo un punto di forza contro la magistratura, tanto più che — come già osservato — occorre considerare l'impatto complessivo delle

riforme sul tasso di libertà, anche soltanto mentale, dei magistrati e che il pensiero che le valutazioni di carriera siano compiute da un organo in cui prevalgano soggetti estranei all'ordine giudiziario verrebbe inteso dai magistrati come un segnale del condizionamento dell'ordine giudiziario stesso.

La presidenza del CSM, attribuita al Presidente della Repubblica, conferisce all'organo di autogoverno della magistratura un prestigio particolare, coerente con il rilievo che deve essere mantenuto al suo ruolo. Confermare questa scelta sarebbe pertanto opportuno, purché evidentemente non muti il ruolo politico del Capo dello Stato.

Presso il Consiglio è costituito un comitato di presidenza, non eletto, ma composto per legge dal vicepresidente e dai due componenti di diritto del CSM. Al comitato spettano poteri ampi (gestione dei fondi e del personale, smistamento delle pratiche alle commissioni, composizione delle commissioni stesse e così via). Ci si può domandare se una sua composizione diversa (per esempio, comitato parzialmente eletto in rappresentanza delle componenti consiliari) non risulterebbe più conforme ad una organizzazione democratica dei poteri interni al CSM.

Sul piano operativo le attribuzioni consiliari si concretano nell'espletamento di procedimenti amministrativi, che danno luogo ad una elevatissima quantità di pratiche, alcune routinarie, altre di grande impegno deliberativo, e che, istruite dalla commissioni, si concludono col vuoto plenario.

Alla luce di questa complessa e articolata attività credo che sia necessario pensare ad un potenziamento del personale di supporto del Consiglio oggi costituito da pochi magistrati e da un contingente di funzionari ed impiegati in maggioranza distaccati dal ministero. Sarebbe necessario, in primo luogo, istituire per legge quel ruolo autonomo del personale del Consiglio di cui si parla da anni senza che si sia riusciti fino ad ora a pervenire a risultati tangibili.

L'accento ai lavori del Consiglio mi induce a riflettere su un altro profilo che esige rimedi. Negli ultimi anni si sta accentuando il numero dei ricorsi contro le decisioni consiliari. Non è il caso di affrontarne qui le ragioni. Poiché non è comunque ammissibile che il TAR diventi il controllore di un organo di rilevanza costituzionale e si sostituisca di fatto al Consiglio nelle sue decisioni, e poiché sospensive o tardivi accoglimenti dei ricorsi recano danni rilevanti alla organizzazione degli uffici giudiziari, sarebbe quanto meno necessario vietare le sospensive degli atti consiliari ed affidare al solo Consiglio di Stato la competenza a giudicare dei ricorsi.

Mi siano, infine, consentite alcune rapide considerazioni sulla sezione disciplinare. Quale che sia la scelta circa i titolari o il titolare dell'azione disciplinare (ritengo preferibile mantenere l'attuale doppia titolarità di tale azione), deve essere anzitutto ridotto il numero dei componenti del collegio, quanto meno da nove a cinque, oggi assolutamente pletorico. Non ha senso che la procedura continui ad essere il codice di rito del 1930; ad evitare pericoli di incompatibilità, sarebbe opportuno istituire due sezioni, una per le decisioni sulle richieste della procura generale e per le decisioni sui provvedimenti cautelari — una sorta di sezione GIP — ed una per i giudizi.

Scontato che la composizione della sezione disciplinare debba riflettere quella del Consiglio, si potrebbe d'altronde anche pensare di costituirla con soggetti estranei al Consiglio stesso, selezionati tuttavia con le modalità e le garanzie dei componenti del CSM. Del tutto fuori luogo mi sembrerebbe, invece, pensare che la disciplina dei magistrati possa essere interamente affidata a non magistrati, cioè a persone nessuna delle quali vive l'esperienza della gestione dell'attività giudiziaria. Una scelta di questo tipo sarebbe d'altronde accolta con estrema preoccupazione dal mondo giudiziario.

Signor presidente, onorevoli parlamentari, ho espresso il più sinteticamente possibile alcune mie riflessioni. Mi per-

metto, a questo punto, di osservare che a Palazzo dei Marescialli sono depositate le tracce di un'esperienza ormai quasi quarantennale d'attività del Consiglio; dalle pieghe delle carte accumulate emerge un patrimonio di conoscenze e di idee che potrebbe giovare all'arricchimento culturale del dibattito in corso sulla riforma.

Nella consapevolezza di questa ricchezza, vi pongo sommamente un interrogativo ed implicitamente vi rivolgo una richiesta: vi domando se non riteniate opportuno chiedere al Consiglio di preparare e trasmettervi, magari tramite il ministro della giustizia, un contributo sui temi della riforma costituzionale del CSM e, più in generale, della giustizia fondato sull'esperienza di questi quasi quarant'anni d'attività. Ritengo che il Consiglio nel suo insieme potrebbe offrirvi un supporto tecnico e culturale prezioso per l'espletamento del delicato lavoro che vi attende. Oggi ho parlato, infatti, a titolo esclusivamente personale.

Vi ringrazio per l'attenzione e mi scuso per la durata del mio intervento.

**PRESIDENTE.** Risponderò subito alla sua richiesta, perché penso che si tratti di una questione che forse è bene chiarire subito. Nel frattempo, mi sono permesso di autorizzare, perché la pressione non era sostenibile ed anche per non peggiorare, per non coinvolgere tutti i membri della Commissione nei miei cattivi rapporti con il sistema dell'informazione, la ripresa televisiva della seduta, secondo quanto è stato richiesto.

Prima di dare la parola al primo presidente della Corte di cassazione, dottor Vittorio Sgroi, vorrei esporre rapidamente la mia opinione sulla questione che da ultimo è stata sollevata dall'avvocato Grosso a conclusione di un intervento molto interessante.

Come lei sa meglio di me, avvocato Grosso, nessuno può impedire al Consiglio superiore della magistratura di far pervenire al ministro di grazia e giustizia, sulla base dell'articolo 10 della legge istitutiva del CSM, una relazione sui problemi della

giustizia e naturalmente in quel caso il ministro stesso valuterà se trasmetterla o meno alla nostra Commissione. A quel punto, la questione per la Commissione bicamerale riguarderà i rapporti tra quest'ultima ed il ministro di grazia e giustizia. Non possiamo, invece, coinvolgere in una forma consultiva o chiedere un parere al CSM, perché questo non rientra nei poteri del CSM.

Naturalmente, diverso sarà se ella vorrà far pervenire al presidente della Commissione bicamerale le opinioni dei membri del CSM, così come io ho raccolto e messo a disposizione di tutti i commissari che intendano prenderne conoscenza, opinioni e relazioni pervenute da diversi organismi, da associazioni, da singoli giuristi. Se ella riterrà di far pervenire a me opinioni di questo tipo maturate nell'esperienza compiuta nell'ambito di un organo così importante, certamente le metterò a disposizione di tutti i commissari che intendessero prenderne visione. Se, invece, il CSM ritiene di dover formulare un parere o una relazione che abbiano carattere di ufficialità, li rimetterà a chi ne può essere destinatario (non siamo noi) e poi noi ci confronteremo con il destinatario; in sostanza, a voi la scelta. Quello che certamente non possiamo fare è introdurre un principio, quello del parere del CSM nelle procedure di riforma costituzionale, che non è previsto dal nostro ordinamento.

**CARLO FEDERICO GROSSO, Vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura.** La ringrazio, presidente.

**AGAZIO LOIERO.** Come procediamo?

**PRESIDENTE.** Come ho detto all'inizio della seduta, daremo la parola a tutti i nostri ospiti, onde evitare che l'aprirsi di un dibattito su ciascuno degli interventi ci ponga nelle condizioni di non riuscire a dominare i tempi dell'audizione.

**AGAZIO LOIERO.** Così facendo, risulterà però difficile porre le domande.

PRESIDENTE. Avevo illustrato all'inizio della seduta quello che mi sembra l'unico modo ragionevole di procedere nel corso di un'audizione molto complessa perché molto nutrita. D'altronde, non credo che adesso possiamo aprire un dibattito sulle procedure del nostro lavoro.

Do ora la parola al dottor Sgroi.

VITTORIO SGROI, *Primo presidente della Corte di cassazione*. Signor presidente, onorevoli parlamentari, esprimo innanzitutto il mio sentimento di gratitudine per l'invito e manifesto la massima deferenza per l'organo che me l'ha rivolto.

A differenza del presidente Grosso, parlerò per capitoli e forse, così facendo, farò risparmiare tempo. Le cose che dirò avranno riferimento a precisi articoli della Costituzione nel loro ordine. Inizierò dall'articolo 102 e dal problema della giurisdizione unica. Mi pare si tratti di una questione che ha perso molto mordente; tuttavia, poiché possono rinascere in altra sede discussioni sul tema, mi pare ancora utile leggere le brevi considerazioni che in proposito mi ero appuntato.

Partendo dalla premessa che il progetto di giurisdizione unica non costituisca una mera operazione di facciata o un travestimento nominalistico volto a lasciare sostanzialmente immutata la situazione in atto, mi permetto di osservare intanto che: in primo luogo, l'innovazione disperderebbe in misura considerevole oltre un secolo di elaborazione dottrinale e di esperienze giurisprudenziali; in secondo luogo, il giudice ordinario ed il giudice amministrativo traggono linfa da un ben differente *humus* culturale: un'adeguata professionalità, capace di interpretare le peculiari esigenze che emergono nel campo della giustizia nell'amministrazione non si improvvisa dall'oggi al domani né può essere garantita per via di legge; in terzo luogo, la giurisdizione unica, per quanto mi è noto, ma non sono cultore di studi comparatistici in questo settore, appare in apprezzabile regresso anche in ordinamenti che erano impiantati su di essa.

Appare per più di un verso paradossale — ma forse questo è un discorso che non dovrebbe essere neppure svolto dal primo presidente della Cassazione — che si miri ad istituire una giurisdizione unica, che comporta un apparato organizzativo unificante di tutte le magistrature, proprio quando si lamenta l'eccessivo potere della magistratura, laddove la concentrazione sarebbe in grado di rafforzarla. Si stigmatizza l'interferenza, talora indebita, dei giudici negli *interna corporis*, dell'esecutivo (la deprecata amministrazione attraverso la giurisdizione) ma si pongono i presupposti per l'accentuazione di tale fenomeno.

È difficile per non dire impossibile entrare in dettagli perché la formula « giurisdizione unica » può tradursi nella realtà dell'ordinamento in forme molto diverse tra loro. In questa situazione di incertezza, si possono formulare soltanto considerazioni disparate e scoordinate.

Nel progettato assetto permane la figura soggettiva dell'interesse legittimo (articolo 24 della Costituzione da non toccare)? Essa continua a godere di una tutela differenziata rispetto a quella che assiste il diritto soggettivo, ovvero le due tutele tendono a confluire in un *unicum*, con le inevitabili conseguenze in tema, ad esempio, di risarcimento del danno per la relativa lesione e dunque con effetti pressoché catastrofici sul terreno della finanza pubblica? Basterà un periodo transitorio di cinque anni per una revisione così radicale? L'esperienza ne fa dubitare. Del resto, in sede di discussione, è stata autorevolmente ipotizzata come necessaria l'attesa di un quindicennio (mi pare che sia l'espressione del senatore Pellegrino) per l'entrata a regime della giurisdizione unica.

È abbastanza utopistico pensare a previsioni tassative in materia di ripartizione delle competenze dei poteri di annullamento degli atti della pubblica amministrazione, considerata l'estrema varietà e complessità di rapporti fra il privato e l'amministrazione pubblica. Ma — quel che più conta — siamo proprio sicuri che un sistema a giurisdizione unica garanti-

sca una più efficiente ed efficace amministrazione della giustizia a vantaggio del cittadino? Tale sistema chiude radicalmente – è vero – tutte le trappole che si aprono in materia di questione di giurisdizione; tuttavia si deve tener conto di due inevitabili controindicazioni: in primo luogo, avuto riguardo all'istituzione di sezioni specializzate, al posto delle questioni di giurisdizione emergerebbero le questioni di competenza, se permane la ripartizione delle materie fondata sulla natura pubblica ovvero privata del rapporto controverso e non si sceglie il semplicistico criterio fondato sulla partecipazione al giudizio della pubblica amministrazione (il dubbio che un simile criterio costituisca un privilegio per la pubblica amministrazione non può essere agevolmente accantonato). In secondo luogo, si apre la strada perché una vera e propria valanga di ricorsi si abbatta sulla Corte di cassazione, una volta caduto il principio del sindacato circoscritto alle sole questioni di giurisdizione. Quanto questo ineliminabile fenomeno possa giovare al miglioramento di una giustizia, diversa da quella penale, generalmente giudicata in coma, lascio ad altri immaginare, perché la mia opinione potrebbe dirsi interessata.

Passando all'articolo 105 toccherò un profilo che fino a pochi minuti fa mi era sembrato marginale, ma che forse non lo è se è vero che ne ha parlato il presidente Grosso e che mi è capitato di leggere stamane un'intervista del senatore Salvi in proposito (sono lieto di essere sostanzialmente d'accordo con lui). Mi riferisco alla competenza del CSM in materia disciplinare. Sottopongo alla Commissione la proposta di sottrarre al CSM tale competenza e di attribuirla ad una sezione autonoma elettiva non composta ed eletta dai membri del CSM. A parte il fatto che in questo modo si elimina la confusione fra giurisdizione ed amministrazione – quella del Consiglio superiore della magistratura essendo, come è noto a tutti, amministrazione seppure alta e l'azione disciplinare svolgendo invece attività giurisdizionale – la proposta che ho avanzato

presenta alcuni indiscutibili aspetti positivi: evita che le stesse persone siano chiamate a pronunciarsi, come spesso avviene, due volte sulla medesima vicenda, in sede amministrativa *ex* articolo 2 della legge delle guarentigie prima e in sede giurisdizionale, quasi sempre dopo, cioè nel giudizio disciplinare; elimina il dubbio di costituzionalità che potrebbe sorgere in relazione al fatto che il procuratore generale presso la Cassazione, titolare dell'esercizio dell'azione disciplinare, concorre alla scelta dei componenti della sezione disciplinare (elege il giudice) come è attualmente strutturata; consente di coordinare il procedimento disciplinare con il vigente processo penale e di introdurre una figura analoga a quella del GIP che è il filtro essenziale tra l'organo che promuove l'azione e il giudice che decide; assicura una migliore garanzia alle ragioni dell'incolpato. Infine, finché rimane in vigore il sistema fondato sulla clausola generale dell'articolo 18 della legge delle guarentigie, distingue tra organo che crea, o almeno concorre a creare le regole del codice deontologico e organo che a tali regole dà attuazione.

Vengo ora ad alcune considerazioni sparse che riprendono in parte quel che ho sentito dal professor Grosso. Se si costituiscono due o tre sezioni del CSM e si prevedono le sezioni riunite, bisogna tener conto del diverso peso di ciascuna sezione in relazione al diverso numero degli elettori amministrati (giudicanti, requiranti, giudici amministrativi), al fine di evitare che tale disparità possa essere paradossalmente annullata in sede di organo di autogoverno.

In secondo luogo, poiché è sorto il sospetto di illegittimità costituzionale dell'articolo 14 della legge istitutiva del Consiglio, che attribuisce al procuratore generale presso la Cassazione il potere di promuovere l'azione disciplinare, suggerirei di inserire nella Costituzione una previsione *ad hoc*. Poi mi domando: se si separano le carriere – tema che per adesso mi pare opportuno da parte mia abbandonare – tale potere può essere conservato con riferimento ai giudicanti?

Quale sarebbe l'organo omologo, il promotore dell'azione disciplinare per i giudici amministrativi?

L'articolo 111 della Costituzione mi sta particolarmente a cuore perché si occupa della Corte di cassazione. Propongo di eliminare dal comma 2 di tale articolo il riferimento alle sentenze, termine questo inteso nel diritto vivente come provvedimento decisorio e definitivo, non soggetto ad altro rimedio. A parte le perduranti incertezze circa la presenza in talune categorie di provvedimenti dei predetti connotati e a parte la tendenza restrittiva che si può registrare nella più recente giurisprudenza della Cassazione, per un ordinato svolgimento dell'attività giurisdizionale è preferibile puntare sugli ordinari mezzi di impugnazione, abolire insomma il ricorso straordinario per Cassazione, fermo restando il rimedio per quanto attiene alla materia della libertà personale.

Un ulteriore motivo depone a favore della proposta di eliminazione. È imprescindibile deflazionare il carico dei ricorsi che annualmente investe la suprema Corte: siamo ormai nell'ordine delle sessantamila unità annue. Questo numero in nulla si addice al ruolo di una Corte di legittimità e confligge con il pieno adempimento della sua funzione nomofilattica.

Si potrebbe prevedere – al fine di non far sorgere sospetti di illegittimità costituzionale, se la materia fosse affidata alla legislazione ordinaria – un apposito filtro, riservando all'ordinario giudizio di Cassazione i ricorsi che obiettivamente lo meritano, così come accade in altri ordinamenti, per esempio in Francia. In concreto una formazione ristretta potrebbe occuparsi, in camera di consiglio, di particolari categorie di ricorsi, per esempio quelli manifestamente infondati e quelli, al contrario, manifestamente fondati, in base ad orientamenti ormai consolidati per rimuovere i quali non siano svolti argomenti che innovino rispetto al passato.

Questo dico, pur avendo qualche dubbio in ordine alla necessità di costituzionalizzare una norma del genere, perché

tutti i tentativi che sono stati fatti al fine di introdurre un filtro in Cassazione sono caduti quando sono stati portati davanti alle Camere in sede di legislazione ordinaria.

Mi piace ricordare le considerazioni svolte nella seduta dell'8 ultimo scorso dal senatore Senese (che vedo presente), genericamente condivise dal senatore Pera, sulle quali tuttavia sono state sollevate riserve da parte dell'onorevole Parenti e del senatore Lisi.

Il dubbio di legittimità costituzionale che può sorgere in ordine alla limitazione del sindacato del vizio di motivazione può essere superato eliminando tale limitazione, oppure escludendo il predetto sindacato per tutte le sentenze, sia civili sia penali, oppure ancora prevedendo una norma tendenzialmente restrittiva, come quella dettata dal vigente articolo 606, primo comma, lettera e), del codice di procedura penale.

Si potrebbe costituzionalizzare – e in ciò sono d'accordo con il senatore Senese – la funzione nomofilattica della Corte di cassazione, ma alla formula da lui proposta preferirei quella dell'articolo 65 del vigente ordinamento giudiziario, magari rimaneggiata. Attualmente, la Corte di cassazione «assicura l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge all'unità del diritto oggettivo nazionale».

Il riferimento, che leggo nella proposta del senatore Senese, alla funzione promotrice dell'ordinata evoluzione della giurisprudenza presta il fianco ad almeno un duplice ordine di critiche: in primo luogo, sembra dubbio il fondamento razionale dell'attribuzione alla Cassazione di un ruolo di sollecitazione e di stimolo dell'attività decisoria dei giudici di merito, ruolo che sembra insito nell'uso del verbo promuovere; in secondo luogo, tale riferimento sembra implicare un ruolo di governo *ab externo* degli orientamenti dei giudici di merito che, sia o meno coerente con il secondo comma dell'articolo 101 («i giudici o i magistrati sono soggetti soltanto alla legge»), non potrebbe nel concreto essere esercitato.

Mi avvio a concludere occupandomi dell'articolo 112 della Costituzione, in particolare della obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale.

Premetto – ed è osservazione banale – che la questione dell'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale è per più versi collegata alle scelte che saranno operate in ordine alla posizione del pubblico ministero.

L'ipotesi di modifica dell'articolo 112 così recita al primo comma, che qui interessa: «L'ufficio del pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale, secondo le modalità stabilite dalla legge» (l'inciso e il riferimento all'ufficio costituiscono le novità della norma). *Nulla quaestio* sulla dizione «l'ufficio del pubblico ministero» al posto di quella «il pubblico ministero» contenuta nel testo vigente: questa visione dell'ufficio come organismo unitario merita, a mio modo di vedere, di essere pienamente condivisa.

Che significato può avere l'inciso finale aggiunto «secondo le modalità stabilite dalla legge» se non quello di fissare in via generale ordini di priorità? Va invero respinto il significato di modalità attinenti al *modus procedendi*, il quale trova ovviamente la sua disciplina nel codice di procedura penale.

Viene così introdotta, se non prendo abbagli, una obbligatorietà che nasce solo in presenza di dati e presupposti stabiliti in via eteronoma; in altri termini, siamo in presenza di una obbligatorietà condizionata. Oggi, com'è a tutti noto, se non si vuole mistificare la realtà, il sistema vive nel concreto sotto il dominio di una obbligatorietà finta, resa tale non solo dalla discrezionalità delle scelte del pubblico ministero, quanto e ancor più dallo strabocchevole numero di *notitiae criminis*.

Posto dunque che una soluzione a questo non commendevole stato di cose va trovata, bisogna chiedersi: come può strutturarsi la scelta del legislatore di cui all'inciso in esame? La via di prevedere una scala di priorità fissata in elenchi di figure e di categorie di reati, in un sistema panpenalistico qual è il nostro, sembra soltanto un'ipotesi irrealistica. Resta al-

lora il ricorso a clausole generali del tipo «delitti che destano maggiore allarme sociale, che ledono interessi fondamentali del singolo o della collettività» e simili; ma clausole di tale contenuto generico, affidate all'interpretazione del singolo magistrato, saranno o comunque potranno essere foriere di difformità di soluzione.

Un ulteriore rischio mi sembra ancor più grave: la diversità di emergenza e di difesa sociale nei diversi distretti potrà dar luogo, in relazione alla stessa figura di reato, all'attivazione o alla mancata attivazione delle procedure da parte dei competenti uffici. Sembra arduo armonizzare un simile risultato, pur consentito dalla legge, con il principio di parità di trattamento ex articolo 3 della Costituzione, che può ben qualificarsi come superprecetto costituzionale.

FERDINANDO ZUCCONI GALLI FONSECA, *Procuratore generale presso la Corte di cassazione*. La ristrettezza del tempo mi induce ad esporre alla Commissione soltanto brevi osservazioni, in forma semplice e sommaria. Non saranno, io credo, osservazioni improntate a spirito corporativo.

Ritengo di interpretare bene l'invito onorifico rivoltomi dalla Commissione, pensando di essere stato chiamato a dire se le riforme che vengono prospettate, in particolare quelle riassunte dall'onorevole relatore del comitato per le garanzie, comparate alla mia lunga consuetudine con l'istituzione giudiziaria – una consuetudine quasi semi secolare – mi appaiono tali da assicurare al paese una giustizia migliore; soprattutto una giustizia che offra migliori garanzie di tutela ai diritti dei cittadini.

Sono persuaso che molti, o la maggior parte dei mali, che affliggono in quest'epoca la giustizia italiana possono trovare rimedio in un accrescimento della responsabilità dei magistrati in molti settori e in più efficaci controlli della loro attività. Fermo restando che essere più responsabili non significa essere meno indipendenti. Del resto, è difficile, a mio parere, riuscire a concepire una gradua-

zione dell'indipendenza, alla quale, parafrasando, si può applicare quello che il cancelliere Erhard diceva della libertà, cioè che pensare che si possa averla solo in parte è come pensare che una donna possa essere soltanto un po' incinta.

Una maggiore responsabilità del magistrato richiede, in primo luogo, una formazione professionale, anzitutto per l'ingresso in magistratura, ben diversa da quella attuale. Richiede poi un serio sistema di verifiche e di controlli, fatto di valutazioni periodiche e di valutazioni specifiche al fine del conferimento degli incarichi e della progressione in carriera, nel quale il magistrato sia chiamato a dar conto della propria professionalità, dimostrando di averla ben esercitata. Indispensabile è poi un efficace meccanismo di controllo disciplinare. Maggiore responsabilità significa, infine, un esercizio ordinato e trasparente dell'azione penale, in modo da rendere effettiva l'obbligatorietà.

Quanto alla formazione, una proposta di modificazione dell'articolo 110 prevede che essa sia interamente curata dal ministro della giustizia. Se posso esprimere un'opinione a questo riguardo, a me sembrerebbe ragionevole affidare al ministro — ma con legge ordinaria, direi — la formazione preliminare per mezzo di una scuola superiore di formazione alle professioni legali che, come ho già detto nelle mie relazioni per l'inaugurazione dell'anno giudiziario, addestri i giovani magistrati e i giovani avvocati in una comune cultura, e affidare invece al Consiglio superiore il successivo perfezionamento professionale dei magistrati; oppure, con riguardo ai corsi di perfezionamento successivi, affidare al ministro l'organizzazione materiale — lo *hardware* — e al Consiglio superiore il *software*.

Qualche rilievo vorrei esporre sul tema della responsabilità disciplinare, che riguarda un settore di mia pertinenza. Si pongono due questioni di carattere costituzionale: quella della titolarità dell'azione disciplinare e quella della struttura del Consiglio superiore in sede giurisdizionale. Sul fatto che la titolarità dell'azione debba spettare al ministro della giustizia quasi

nessuno dubita. In effetti, essa si collega ai poteri del ministro stesso relativi all'organizzazione e al funzionamento delle strutture giudiziarie. Per di più, essa può servire al rigore della responsabilità dei magistrati, perché li sottopone ad un controllo deontologico esterno, non ristretto entro visioni corporative. Ma soprattutto, a mio modo di vedere, l'azione disciplinare del ministro costituisce uno dei principali strumenti di raccordo fra la giustizia e il potere politico. Per questa ragione sarebbe opportuno che il ministro riferisse annualmente in Parlamento sul suo esercizio dell'azione disciplinare e, insieme, anche su quello dell'organo interno alla magistratura contitolare dell'azione, sempre che questa contitolarità sia conservata.

Contro la conservazione di una concorrente azione disciplinare interna sono state espresse obiezioni autorevoli, in particolare quelle del senatore Zecchino e dell'onorevole Parenti, ma esistono seri motivi che la consigliano o, come ora, in capo al procuratore generale della Cassazione — anche se, personalmente, confesso che preferirei molto essere liberato da questo compito gravoso che si aggiunge al compito istituzionale di pubblico ministero presso la Corte di cassazione — oppure in capo ad altro ufficio, eventualmente da istituire.

Anzitutto, se si eliminasse la titolarità interna diminuirebbe il rigore disciplinare nella magistratura. Le cifre che a questo riguardo posso esporre sono significative: nei dieci anni fra il 1987 e il 1996 sono stati sottoposti a procedimento disciplinare 1.012 magistrati, oltre a 27 giudici di pace, con 537 azioni disciplinari promosse dal procuratore generale e 383 dal ministro; nell'ultimo anno io ho proposto 102 azioni contro 36 del ministro, 249 contro 16 già nel primo trimestre di quest'anno.

Può anche interessare sapere, tra parentesi, che nel detto decennio la sezione disciplinare del Consiglio superiore ha pronunciato 998 sentenze, delle quali 267 di condanna e 731 di assoluzione (e qui si è forse insinuata una certa dose di perdonismo o di indulgente protezionismo).

La verità è che il procuratore generale può venire a conoscenza di fatti che al ministro possono rimanere ignoti: per esempio, ho saputo dell'arbitrarietà di una carcerazione da una sentenza della Cassazione, che aveva giudicato il provvedimento cautelare assolutamente privo di ogni presupposto giuridico e che ha costituito la base della mia azione disciplinare. Inoltre, sono diverse le sensibilità deontologiche del ministro e del procuratore generale, il quale ha trascorso tutta la sua vita nella magistratura e può farsi interprete e custode della parte migliore delle tradizioni dell'ordine giudiziario: la rettitudine, la probità, la prudenza, lo stile di comportamento, tutti valori insiti nel modello stesso del magistrato, quale il cittadino lo intende, che restano fermi malgrado il mutare delle contingenze storiche.

Un secondo motivo a favore della conservazione della contitolarità interna è che la titolarità solitaria in capo al ministro può creare il rischio, o anche solo il sospetto, che l'omissione dell'azione possa essere usata per condizionare l'attività dei magistrati. E, all'opposto, il ministro potrebbe anche sentirsi frenato nell'agire dal timore di essere accusato di volontà di interferenza.

Un terzo motivo, assai rilevante, è che l'azione dell'organo interno favorisce la formazione endogena della deontologia della magistratura e, quindi, il suo arricchimento e la sua evoluzione secondo una tradizione che è comune a tutti gli ordini professionali.

Quanto al Consiglio superiore come giudice disciplinare, poche osservazioni, che collimano, in gran parte, con quelle del primo presidente, con il quale non ci eravamo consultati, per dire che, effettivamente, si avverte fortemente l'esigenza che i giudici che compongono la sezione giudicante vi siano addetti in modo esclusivo, senza cumulare con le funzioni giurisdizionali quelle amministrative. Ciò, prima di tutto, per la migliore funzionalità della sezione stessa e del Consiglio superiore come organo di autogoverno amministrativo, ma principalmente per la

necessità di evitare le situazioni di incompatibilità che inevitabilmente si producono, tanto più nel rigoroso regime delle incompatibilità definito da recenti pronunce della Corte costituzionale, quando il giudice ha conosciuto degli stessi fatti in sede amministrativa, soprattutto nelle procedure di trasferimento d'ufficio, che spesso, come è noto, assumono carattere paradisciplinare.

Inoltre, la separazione della funzione giurisdizionale, se la si prevedesse, potrebbe consentire la elezione diretta e separata dei componenti della sezione disciplinare del Consiglio superiore.

Qualche parola sull'esercizio dell'azione penale. Osservo, anzitutto, che la formula dell'articolo 112, mantenuta dai progetti di riforma, la quale dichiara non che l'azione penale è obbligatoria ma che il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitarla, qualifica il soggetto e ne fa un organo di giustizia ed è il fondamento della sua indipendenza al servizio di principi di legalità e di uguaglianza. Si dice che di fatto la formula è bugiarda perché inattuabile, che essa copre l'arbitrio irresponsabile del pubblico ministero, che adottare l'opposto principio della discrezionalità significa adeguarsi alla realtà e sostituire la responsabilità all'arbitrio. Ora, è verissimo che l'enorme numero delle *notitiae criminis* non è dominabile, che esso, almeno nei grandi uffici, rende l'esercizio delle azioni aleatorio, disordinato, casuale, non trasparente e spesso tardivo o inattuato o addirittura caratterizzato da giustizialismo o da fini estranei alla giustizia ma se ciò impone che sia fatto ordine non giustifica l'abbandono del principio di legalità per sostituirlo con quello di opportunità, secondo il quale l'organo dell'azione ha la facoltà di non esercitarla in rapporto ad un caso determinato. In Italia, il pubblico ministero che deliberatamente omette di perseguire un illecito commette ancora un reato e, soprattutto, nessuna autorità può costringerlo all'omissione.

Se si vuole mantenere il principio di legalità, come è mantenuto nelle proposte che modificano l'articolo 101, esplicita-

mente dichiarando che anche i magistrati del pubblico ministero sono soggetti soltanto alla legge (norma che a mio avviso va incondizionatamente approvata), i rimedi per sanare l'attuale insostenibile situazione, come tutti sanno, sono di due ordini: decongestionare gli uffici, rendere trasparente e razionale l'esercizio dell'azione penale attraverso la programmazione.

Sul primo fronte occorre agire anzitutto sul terreno della legislazione sostanziale, riservando la sanzione penale ai soli fatti che la esigono e considerando che alcune categorie di interessi, per esempio gli interessi diffusi, possono essere efficacemente protetti in sede diversa da quella penale con misure ripristinatorie e risarcitorie, e non dimenticando che il disordine nell'esercizio dell'azione penale dipende in gran parte dal disordine della legislazione, cosicché è da giudicare con favore la proposta di prevedere per le leggi penali la cosiddetta riserva di codice.

Ma occorre agire anche sul terreno processuale, introducendo dei filtri alla procedibilità, ampliando le aree della perseguibilità a querela, dell'oblazione, del tentativo obbligatorio di conciliazione, ma anche allargando l'ambito dell'archiviazione con l'estenderla alla concreta inoffensibilità del fatto, o introducendo un'archiviazione condizionata con imposizione di obblighi risarcitori; insomma, con strumenti previsti dalla legge, sempre soggetti a controllo giurisdizionale, non estesi ad ogni categoria di reati e magari subordinati al consenso della persona offesa.

A mio parere dovrebbe inoltre essere messa allo studio — credo che i tempi siano maturi per questo — la possibilità di una cauta apertura ad azioni penali sussidiarie concorrenti con quella del pubblico ministero, una possibilità che è stata ammessa dalla Corte costituzionale. Nei ristretti casi, in cui l'offesa è di carattere privato, il cittadino invece che portare la sua querela al pubblico ministero potrebbe essere ammesso in via alternativa ad entrare in rapporto diretto con il giudice delle indagini preliminari, magari soltanto nei casi in cui la prova è docu-

mentale; il filtro fra richiesta del cittadino e giudice dovrebbe essere opera dell'avvocato, che avrebbe il delicato ruolo di inquadrare giuridicamente la pretesa punitiva, valutare se essa appaia di qualche fondatezza e presentarla al giudice in forma idonea. Allo stesso modo, io credo, potrebbe consentirsi alla polizia di presentare direttamente al giudice gli autori di piccoli reati di più semplice accertamento, magari in udienze apposite, senza gravare della denuncia gli uffici del pubblico ministero.

Sul secondo fronte si tratta di programmare l'impiego e la distribuzione delle risorse disponibili in relazione ai tempi della repressione penale. Alle linee generali di programmazione dell'esercizio dell'azione credo si riferisca la proposta di modificazione dell'articolo 112 che prevede l'obbligo del pubblico ministero di esercitarla secondo modalità stabilite dalla legge. Trattandosi di modalità di esercizio, l'obbligatorietà non dovrebbe essere derogata o attenuata (forse qui non concordo pienamente con quanto detto poco dal primo presidente). Nel definirle occorrerà tener conto che la pubblicità di eventuali programmi temporali del perseguimento dei reati corre il rischio di diventare un fattore criminogeno, un incentivo a commettere i reati che temporaneamente non sarebbero perseguiti, quindi probabilmente neppure accertati.

Un altro dubbio intorno alla prescrizione generale delle modalità per mezzo della legge nasce dalla difficoltà di adeguarle alle diverse condizioni dei vari uffici, con la diversità dei carichi di lavoro, delle risorse umane e materiali disponibili ed anche dei caratteri della criminalità locale e dell'allarme sociale che alcune categorie di reato destano in particolari ambienti.

È perciò da ipotizzare che la legge possa dettare periodicamente solo le grandi linee della politica penale e prescrivere che il lavoro degli uffici sia svolto in modo trasparente secondo specifiche direttive programmatiche (specifiche di ogni ufficio) diramate all'interno degli uffici stessi.

Tutto ciò corrisponde alla sentita esigenza di un coordinamento unitario dell'esercizio dell'azione penale in ogni singolo ufficio che ne assicuri l'uniformità dei criteri, la quale è condizione della trasparenza e quindi della controllabilità anche esterna dell'esercizio dell'azione, con l'attuazione di una piena responsabilità in luogo di una discrezionalità nasosta.

Quanto mai opportuna, a completamento di questo sistema, appare la previsione di una relazione annuale del ministro della giustizia al Parlamento sull'esercizio dell'azione penale; non invece del procuratore generale della Cassazione, non solo perché egli non ha alcun rapporto con l'azione penale e dovrebbe assumere un'ulteriore funzione aggiuntiva di cui non sarebbe chiara la natura, ma perché la funzione di raccordo con il Parlamento ha carattere politico e a me pare che debba essere svolta da un'autorità politica.

Sulla separazione delle carriere dei magistrati giudicanti e requirenti, direi che il tema è stato caricato di significati impropri. Da un lato si dice che la separazione è necessaria per ripristinare un equilibrio istituzionale che sarebbe stato turbato, dall'altro si sostiene che essa sarebbe lo strumento per ridurre il pubblico ministero in stato di dipendenza. In realtà, in sé considerata la separazione delle carriere non può produrre né l'uno né l'altro effetto. Anzitutto, in astratto non sono vere le equazioni che legano l'unità delle carriere all'indipendenza e la separazione alla dipendenza. La realtà istituzionale di altri paesi offre esempi opposti: in Francia la carriera è unitaria ma il pubblico ministero è assoggettato all'esecutivo, tanto che di recente in quel paese si sono prodotte per questa ragione forti tensioni e si è guardato e si guarda all'attuale ordinamento italiano come ad un esempio da imitare; per contro, in Portogallo le carriere sono separate, ma il pubblico ministero è indipendente dall'esecutivo.

Quanto agli equilibri istituzionali da ripristinare, non si può dimenticare che la

prevalenza acquisita dalla giurisdizione su altre funzioni dello Stato è per la massima parte dovuta all'oggettiva tendenza delle società evolute a riversare sulla giurisdizione i conflitti che nelle sedi parlamentare e amministrativa rimangono irrisolti.

Perché dunque la separazione? Le motivazioni vanno da quella che muove da una diversa configurazione del pubblico ministero, di cui rifiuta la qualificazione di organo giustizia deputato a servire la ricerca della verità, a quella che in nome della parità delle parti nel processo ritiene necessario rompere la contiguità, la colleganza, la solidarietà di corpo tra pubblico ministero e giudice, anzi tra le persone che svolgono alcune delle numerose funzioni del pubblico ministero e le persone che svolgono alcune funzioni di giudice.

Questa seconda motivazione è per molti aspetti plausibile, ma io credo che sia da fare un bilancio dei vantaggi e degli svantaggi della separazione, chiedendosi se la parità delle parti nel processo non possa essere garantita e protetta con misure ordinamentali e processuali e con prescrizioni comportamentali, senza spezzare l'ordine giudiziario.

L'appartenenza del pubblico ministero alla cosiddetta cultura della giurisdizione è a mio avviso un valore da preservare. Nei miei discorsi inaugurali mi sono anzi permesso di suggerire che le funzioni di pubblico ministero non siano ottenibili se non dopo un lungo tirocinio in organi giudicanti collegiali, in modo che siano acquisite le doti di equilibrio e di consapevolezza del valore essenziale del contraddittorio, quindi del rispetto dei diritti della difesa, necessari alla funzione requirente. La mia lunga esperienza mi insegna poi che la circolazione dall'una all'altra funzione permette arricchimenti e approfondimenti professionali proficui. Si tratta di regolarla con un rigoroso regime di separazione delle funzioni, le cui concrete modalità mi sembrano materia di legislazione ordinaria.

Dall'altro lato, vedrei gli svantaggi della separazione delle carriere in un accresci-

mento della mentalità inquisitoria del pubblico ministero, in un suo maggiore avvicinamento alla polizia e ai suoi metodi, fino alla creazione di una sinergia di cui sono stati denunciati i pericoli in un rafforzamento della posizione istituzionale separata del pubblico ministero, che potrebbe portare alla nascita di un temibile corpo dei pubblici ministeri, dei quali, allora sì, occorrerebbe prevedere la subordinazione al potere esecutivo attraverso l'attribuzione di una responsabilità politica.

Queste ragioni mi portano a giudicare non desiderabile l'istituzione di due Consigli superiori, uno per la magistratura giudicante, l'altro per la requirente, e neppure l'istituzione di sezioni diverse nell'ambito di un solo Consiglio. Si dovrebbe invece pensare, io credo, alla creazione di un Consiglio separato della magistratura onoraria, cosa che stranamente non è stata oggetto di studio, a quanto mi consta.

Quanto alla composizione del Consiglio superiore, che si profila come la riforma maggiore verso cui si vuole convergere, vorrei intanto dire che una parità fra membri laici e membri togati mi parrebbe plausibile nella sezione disciplinare, in considerazione della funzione di garanzia giurisdizionale che essa deve svolgere e per assicurare pari contributi di differenti valutazioni, esterna ed interna, della deontologia professionale. Devo invece dire — e non per falsa ingenuità — che non mi sono chiare le ragioni di necessità istituzionale per le quali si vorrebbe modificare a favore della parte laica l'attuale composizione del Consiglio. Mi pare che secondo ragionevolezza e comune buon senso non si possa negare che ogni diminuzione della presenza dei magistrati nell'organo di autogoverno della magistratura, creato appositamente per garantire l'autonomia e l'indipendenza dei magistrati da altri o dai poteri dello Stato, tocchi l'autonomia e l'indipendenza della magistratura, fino a pregiudicarla se la presenza dei magistrati non fosse maggioritaria.

Devo anche osservare che la ripartizione a metà dei membri eletti caricherebbe di significati ed importanza impropri ed obliqui la nomina del primo presidente e del procuratore generale della Corte di cassazione ai loro incarichi, così come improprie e difficilmente esercitabili diventerebbero le loro responsabilità in seno al Consiglio, tenendo anche conto del fatto che essi non fanno parte delle commissioni proponenti in cui il Consiglio si articola, non sono collocati fuori ruolo e devono dividere il loro impegno nel Consiglio, comprendente anche la partecipazione al Comitato di presidenza, con i gravosi compiti istituzionali presso la Corte di cassazione.

In sostanza, se l'addebito più comune che da molte parti si muove al Consiglio superiore è quello di una impropria e pericolosa politicizzazione, sembra singolare che la diminuzione del tasso di politicità sia ricercata attraverso un aumento dei rappresentanti del potere politico. Neppure si potrebbe pensare al vantaggio di una riduzione della politicità togata, prima di tutto perché il Consiglio va considerato nella sua interezza, poi perché l'impossibilità che la componente togata raggiunga maggioranze decisionali costringerebbe sempre i magistrati ad intese con l'una o l'altra tendenza di nomina politica ed anche i magistrati amministrati sarebbero indotti a ricercare fra i membri politici i loro referenti, con quali pericoli è facile immaginare.

Se si teme un'eccessiva estensione dei poteri del Consiglio, si regolino i poteri, tuttavia non dimenticando che in passato l'assunzione da parte del Consiglio di certe funzioni normative e regolamentari è stata resa necessaria dai vuoti legislativi in materia di ordinamento giudiziario. La regolazione dei poteri tuttavia non dovrebbe arrivare a togliere al collegio consiliare ogni libertà di determinazione degli argomenti da trattare, ciò che metterebbe un organo di autogoverno sotto tutela.

Si afferma la necessità di un nuovo bilanciamento dei poteri, in un sistema di pesi e contrappesi. Credo però che i contrappesi debbano lasciare ogni organo

integro nella sua funzionalità ed autonomia. La verità è che il bilanciamento di cui si parla concerne la giustizia e non il Consiglio superiore. Cercare di limitare i poteri della giustizia attraverso il Consiglio superiore è improprio, perché il Consiglio superiore per definizione non ha né può avere alcuna ingerenza sull'attività giudiziaria. Si tratterebbe quindi, in realtà, di una pericolosa limitazione indiretta dei poteri della magistratura, attraverso l'esercizio di poteri che incidono sulla sorte professionale e sulla vita, possiamo dire, delle persone, dei magistrati.

Il potere della giustizia va regolato e bilanciato in forme dirette, con le norme sul processo, con le norme sui controlli, con le norme sulle responsabilità dei magistrati. Se il Consiglio superiore creato dalla nostra Costituzione per tutelare l'indipendenza e l'autonomia della magistratura non fosse più espressione della magistratura, i valori da garantire sarebbero compromessi e l'autogoverno non sarebbe più tale.

Ciò si dica anche per l'ingresso nel Consiglio dell'avvocatura in quanto tale. Lo dico pur essendo io convinto fautore della massima vicinanza e della massima cooperazione fra avvocatura e magistratura. Ma è singolare che mentre a beneficio della terzietà si vuole allontanare i giudici dalla parte pubblico ministero, contemporaneamente li si vorrebbe assoggettare all'altra parte. Non si avrebbe, in definitiva, la creazione di contrappesi, ma la penetrazione di poteri esterni nel cuore della magistratura, con un'operazione di trapianto il cui esito potrebbe essere infausto: temo che la donna del cancelliere Erhard sarebbe allora destinata alla sterilità.

RENATO LASCHENA, *Presidente del Consiglio di Stato*. Onorevole presidente, onorevoli commissari, rivolgo il mio deferente saluto e ringraziamento per l'onore che oggi ci avete dato invitandoci ad esporre dinanzi a voi alcune osservazioni sui temi che sono all'esame della Commissione bicamerale.

Aderendo ad un invito che mi è sembrato di leggere nelle parole del signor

presidente, terrò sicuramente conto dell'ordine dei lavori e pertanto limiterò il mio intervento ad alcuni punti essenziali, sperando che la sinteticità non vada a scapito della chiarezza. Mi fermerò quindi su alcuni punti.

Il primo è quello dell'unità della giurisdizione. Si presenta anzitutto il problema di quale significato debba essere attribuito al principio dell'unità della giurisdizione. È un tema ricorrente nel nostro ordinamento, nella nostra storia. Sappiamo che nel 1865 fu realizzato questo disegno razionale di unità della giurisdizione e nel 1889 si corse alla modifica. Il tema riemerse in sede di Assemblea costituente e poi si scelse la forma che conosciamo e che oggi è vigente, in base ad alcune considerazioni che mi onorerò di esporvi.

Questo principio dell'unità della giurisdizione sul piano ordinamentale significa che tutti i giudici, cioè tutti coloro che comunque esercitino funzioni di garanzia in posizione necessariamente neutrale e quindi di terzietà, hanno uno statuto di indipendenza costituzionalmente garantito. Sul piano del processo, l'obiettivo per quanto riguarda il giudice amministrativo consiste nell'individuare il giudice competente. Si dice comunemente che l'ordinamento italiano è l'unico a conoscere la figura dell'interesse legittimo. Mi è sufficiente rilevare che il riconoscimento dell'interesse legittimo è nell'articolo 24 della Costituzione. Ma in effetti l'anomalia italiana non è nel riconoscimento dell'interesse legittimo, bensì nel fondare il riparto della giurisdizione sulla distinzione tra diritti ed interessi.

E qui mi riallaccio un poco al discorso su come intervenne la riforma del 1889, su come il costituente prescelse il sistema attuale. Il criterio di riparto trova infatti più propriamente il suo fondamento nella realtà dell'esercizio del potere pubblico e dell'attività dell'amministrazione. Sono queste le vere esigenze che nella data ricordata (1889) determinarono l'istituzione della quarta sezione. Il Consiglio di Stato in tutto questo secolo, in questi 110 anni, ha interpretato e soddisfatto tali

necessità con l'ausilio prezioso, veramente prezioso, dell'avvocatura italiana e con l'apporto determinante della dottrina. Nell'ultimo quarto di secolo i nuovi organi di giustizia amministrativa di primo grado, i tribunali amministrativi regionali, hanno anch'essi contribuito in misura rilevante alla tutela dei singoli, nel rispetto della discrezionalità della pubblica amministrazione.

In uno Stato di diritto, la « riserva » in favore della pubblica amministrazione della cura di interessi concreti comporta necessariamente, molto spesso, il sacrificio di interessi individuali, attraverso atti di natura discrezionale, che presuppongono scelte, tra le più possibili, per il raggiungimento dei fini che le leggi si propongono di perseguire attraverso la pubblica amministrazione. Negli Stati continentali europei che, come il nostro, sono a regime di diritto amministrativo, le controversie tra i cittadini e la pubblica amministrazione sono risolte da un apposito ordine di giudici amministrativi, diverso da quello dei giudici ordinari. Ciò non perché le garanzie del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione debbano essere attenuate o perché la pubblica amministrazione debba godere di uno statuto speciale, ma perché il modo di realizzare quelle esigenze di tutela e di garanzia è diverso in quanto, a causa della « riserva » di amministrazione, le tecniche e la sostanza della soluzione delle controversie con il cittadino sono necessariamente diverse da quelle che intercorrono tra i privati.

Il giudice, in sede di giurisdizione amministrativa, non deve decidere del « mio » e del « tuo », né deve stabilire semplicemente chi abbia ragione. Per raggiungere tale risultato, egli deve necessariamente operare una verifica circa la correttezza del comportamento dell'azione amministrativa in quel caso specifico. Se così non fosse, tutta l'azione dei pubblici poteri sarebbe concentrata nei giudici, cui sarebbe affidato, già in prima battuta, il compito delle scelte discrezionali, che la tradizione giuridica europea affida invece ad una fitta rete di organi amministrativi

che si tende, con l'allargamento del sistema delle autonomie, a rendere sempre più rappresentativi e, quindi, responsabili.

In definitiva, a nostro avviso, l'istituzione del giudice amministrativo deriva, quale logico corollario, dalla stessa configurazione della pubblica amministrazione prevista nel nostro ordinamento e dalla peculiare natura del rapporto tra cittadino ed amministrazione nell'esercizio dei pubblici poteri.

Rimane il problema del riparto della giurisdizione amministrativa. Francamente, il criterio del riparto in base alle situazioni giuridiche soggettive – se cioè si tratti di diritto soggettivo o di interesse legittimo – non è assolutamente soddisfacente e, del resto, la stessa dottrina lo ha da tempo superato. Il Consiglio di Stato auspica – e sottopone alla vostra sovrana valutazione – che la competenza della giustizia amministrativa sia definita in base alle materie oggetto delle controversie, cioè in base a quelli che si chiamano settori organici di attività della pubblica amministrazione. Ne citerò alcuni, a titolo esemplificativo, sottoponendoli sommamente alla vostra attenzione: espropriazioni, urbanistica, appalti, concessioni.

Il delinearci di una riforma dello Stato nella quale più ampie saranno le autonomie, potrebbe porre l'esigenza di un diverso ordinamento degli organi di giustizia amministrativa, le cui competenze, proprio in relazione alla diversa struttura dello Stato, potrebbero essere meglio individuate e precisate. Potrebbe, cioè, prospettarsi l'articolazione della giurisdizione amministrativa in tribunali amministrativi e, come in altri ordinamenti europei, in corti amministrative di appello, in numero di tre o quattro, con competenza pluri-regionale, prevedendo il ricorso al Consiglio di Stato in casi limitati e con determinati filtri, per soli motivi di legittimità.

Il Consiglio di Stato, d'altra parte, potrebbe essere chiamato a conoscere, in primo ed unico grado, dei ricorsi avverso determinati atti di autorità centrali dello Stato. Inoltre, dovrebbe essere considerata anche l'esperienza già maturata nell'ordinamento vigente in due regioni italiane: in

Sicilia, a seguito dell'istituzione, nel 1948, del Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana; nel Trentino Alto Adige, con l'istituzione, nel 1984, del tribunale amministrativo di Trento e della sezione autonoma di Bolzano. In entrambi i casi, è prevista la partecipazione di membri laici designati, rispettivamente, dalla regione Sicilia e dalle province di Trento e Bolzano, all'amministrazione della giustizia. Per quanto riguarda specificamente le province di Trento e Bolzano, va considerato che tutte queste riforme sono state introdotte in attuazione del vecchio pacchetto De Gasperi-Gruber.

Non solo. L'articolo 93 dello statuto della regione Trentino Alto Adige stabilisce, già oggi, che un consigliere appartenente al gruppo di lingua tedesca della provincia di Bolzano faccia parte delle sezioni del Consiglio di Stato investite dei giudizi d'appello sulle decisioni della sezione autonoma di Bolzano.

Il secondo punto sul quale vorrei prospettare alcune osservazioni riguarda la giurisdizione e la funzione consultiva. Il principio dell'unità della giurisdizione viene evocato anche al fine di affermare che nel Consiglio di Stato non possono convivere funzioni consultive e giurisdizionali. Ciò costituirebbe una impropria commistione, foriera di inquinamento della giurisdizione. A tale proposito, mi siano consentite alcune considerazioni. La funzione consultiva del Consiglio di Stato non è una forma di consulenza tecnico-legale fornita all'amministrazione e non consiste nel dare consigli a quest'ultima; per questo, esiste un'istituzione prestigiosa: l'Avvocatura dello Stato. La funzione consultiva del Consiglio di Stato — che io definirei « consultazione » — ha le stesse finalità di garanzia proprie di quella giurisdizionale: verificare cioè la legalità delle scelte dell'amministrazione. Il Consiglio di Stato in sede consultiva, in sostanza, non è l'avvocato dell'amministrazione, ma esplica le medesime funzioni sia nella sede consultiva che in quella giurisdizionale. Ad esempio, una delle materie oggetto di consultazione è quella relativa ai pareri sui ricorsi straor-

dinari al Presidente della Repubblica. In questo caso è addirittura prevista l'alternatività tra ricorso straordinario e giurisdizionale. Ciò comprova come le due funzioni siano considerate sostanzialmente equivalenti dal legislatore.

Si parla di « commistione di funzioni » e si sostiene che chi ha « consigliato » l'amministrazione non può poi giudicare le stesse scelte. Va detto che nella realtà il « circolo funzione consultiva-giurisdizionale » serve ad assicurare lo stesso tipo di controllo di legalità sull'azione amministrativa. Prevedere distinti organismi potrebbe comportare, nei fatti, l'attenuazione della garanzia di legalità e l'introduzione di un elemento di irrazionalità nel sistema.

Va inoltre considerato che quasi tutti gli ordinamenti europei, almeno quelli continentali, attribuiscono all'organo di vertice della giurisdizione amministrativa funzioni consultive, quanto meno in materia di atti normativi e regolamentari. È interessante notare che esercitano funzioni giurisdizionali e consultive anche la Corte di giustizia dell'Unione europea (articolo 228 del Trattato), la Corte internazionale di giustizia (articolo 96 dello Statuto dell'ONU), la Corte europea dei diritti dell'uomo (legge 653 del 1966).

La necessità di una consulenza in funzione di garanzia neutra è particolarmente avvertita qualora si optasse per una forma di governo, favorita dall'affermarsi del sistema maggioritario, in cui il Parlamento predispone leggi di indirizzo ed il Governo emana norme sull'amministrazione, cioè i regolamenti. In questi casi, già la vigente legge n. 400 del 1988 bilancia l'accresciuto potere del Governo, a garanzia della legalità e delle minoranze, con l'introduzione di una serie di garanzie procedurali, tra cui il parere del Consiglio di Stato. Ne deriva che la funzione consultiva, in tanto ha una sua logica, in quanto è esercitata nella posizione di terzietà ed indipendenza riconosciute alla funzione giurisdizionale, da magistrati che abbiano le stesse guarentigie dei colleghi che esercitano quest'ultima funzione.

D'altra parte, l'ordinamento vigente già pone precise previsioni idonee ad evitare l'insorgere di ogni situazione di incompatibilità soggettiva. Mi rendo conto che questa può essere una legittima preoccupazione, ma già l'ordinamento vigente pone queste incompatibilità. Un eventuale rafforzamento — non so se con legge costituzionale o con legge ordinaria: dipenderà da cosa deciderete — potrebbe introdurre un ulteriore elemento di chiarezza in materia.

Quanto all'organo di autogoverno, al quale vorrei dedicare brevi annotazioni, nel designare la sua composizione, occorrerebbe tenere conto della peculiare identità di tutta la magistratura amministrativa e del Consiglio di Stato.

A nostro avviso, gli atti dell'organo di autogoverno non dovrebbero essere poi sottratti al regime generale delle impugnative previste a tutela di situazioni giuridiche soggettive dei magistrati. Ovviamente, spetterà a voi stabilire eventualmente un particolare percorso, un particolare sistema di impugnazioni, come abbiamo sentito oggi in questa sede.

Intendo svolgere un'ultima considerazione sulla magistratura, in particolare sul Consiglio di Stato, che oggi ha una composizione varia che favorisce il pluralismo delle idee: accanto alla nomina diretta e alla provenienza dal TAR vi è, per antica tradizione, il sistema del reclutamento per concorso. Nel quadro del riordinamento delle magistrature, che vuole esaltare la professionalità e il merito, dovrebbe acquistare rilievo anche maggiore il reclutamento mediante pubblico concorso per l'accesso al Consiglio di Stato. Compete a voi stabilire se questo debba essere fatto con legge costituzionale o rinviato alla legge ordinaria.

In secondo luogo, la nomina diretta a consigliere di Stato potrebbe essere disciplinata secondo un sistema garantista che si ispiri alla previsione dell'attuale articolo 106, comma 3, della Costituzione, tenendosi in particolare considerazione, oltre alle esperienze maturate nella professione, nell'avvocatura e nell'insegnamento universitario, le esperienze maturate nella

pubblica amministrazione, non soltanto nel campo giuridico-amministrativo, ma anche nel settore economico-finanziario.

Ritengo di non dover aggiungere altro alla mia esposizione, se il presidente consente, consegnerò alla segreteria della Commissione il testo scritto contenente queste mie osservazioni.

GIUSEPPE CARBONE, *Presidente della Corte dei conti*. Vi prego di non preoccuparvi delle carte, forse troppo numerose, che ho con me: infatti, proprio pensando alla pressione alla quale questa Commissione sarebbe stata sottoposta con la sequela di audizioni, ho provato a ridurre ad una sintesi, ad una illustrazione un intervento il cui testo completo consegnerò alla presidenza, che ringrazio, così come ringrazio gli onorevoli senatori e gli onorevoli deputati componenti questa Commissione bicamerale per l'audizione cui sono stato chiamato, che mi consente di riferire un'esperienza e una vicenda istituzionale forse non sempre in evidenza, forse non sempre bene a fuoco, ma che credo sia di rilievo dal punto di vista dello scrutinio, cui questa Commissione è chiamata, sul rendimento di istituzioni e di funzioni come allocate e disciplinate in Costituzione. Credo infatti di non dover fare altro, in questa sede e in questa occasione, che rendere una testimonianza, riferire un'esperienza, non certo prescrivere né proporre discipline costituzionali, né tanto meno fare la parte dell'avvocato d'ufficio dell'esistente.

Invero, la Corte si presenta a questo appuntamento, si espone a questo scrutinio, inteso alla revisione del vigente assetto costituzionale quale disciplinato dalla parte seconda della Costituzione, in una condizione affatto speciale, affatto diversa da tutte le altre istituzioni di garanzia, il cui «rendimento» in questi cinquant'anni di storia repubblicana è all'attenzione e alla valutazione di questa Commissione.

Il fatto è che la vicenda istituzionale della Corte e delle funzioni di controllo e giurisdizionale ad essa intestate dalla Costituzione del 1948 (articoli 100 e 103) si è svolta fino a ieri non in attuazione, ma

in forte scostamento – direi in deragliamento – rispetto ai principi e ai binari da essa innovativamente tracciati, fino a ieri, fino alla ritardata, contrastata, tormentata riforma del gennaio 1994-dicembre 1996. Tre erano state le scelte assunte dal costituente, fortemente innovative, in primo luogo perché, fissate in Costituzione, facevano salire di rango le due funzioni di garanzia attribuite alla Corte, che in tal modo divenivano garanzie costituzionali.

Quanto alla prima scelta, si prevedeva, in ordine alla funzione di controllo, l'egemonia e la pervasività del modello di controllo sui risultati delle gestioni e perciò sul prodotto delle amministrazioni; si prevedeva, all'inverso, la delimitazione ai soli atti del Governo del controllo preventivo di legittimità.

La seconda scelta prevedeva una duplice intestazione in capo alla Corte della funzione di controllo e della giurisdizione di responsabilità, replicando per questa giurisdizione quella separazione del civile dal penale che il costituente aveva prescelto anche per la giustizia amministrativa.

In terzo luogo, si prevedeva l'autonomia ed indipendenza dell'istituto e dei suoi componenti per l'esercizio del controllo e della giurisdizione.

Il carattere fortemente innovativo di questa scelta non è stato percepito né dal legislatore né dalla cultura eminentemente tradizionalistica e conservativa allora ed a lungo prevalente nella Corte. Quel disegno istituzionale non è stato svolto, è stato mutilato nel suo essenziale caposaldo: per cinquant'anni la Corte non ha conosciuto, non ha praticato il controllo sui risultati della gestione e sul prodotto dell'amministrazione se non, e con molta timidezza, nella sua Sezione controllo enti pubblici. Il modello assolutamente prevalente e pervasivo ha continuato ad essere quello del controllo preventivo di legittimità sui singoli atti, con la conseguenza di una scarsa effettività del controllo, con l'allungamento dei tempi dell'amministrazione e soprattutto con una sostanziale deresponsabilizzazione della stessa amministra-

zione. Una conseguenza ulteriore di questa inattuazione per cinquant'anni del controllo sulla gestione, predicato in Costituzione come generale e pervasivo, si è ribaltata anche sull'esercizio «e direi sul connotato» della funzione giurisdizionale di responsabilità intestata alla Corte. Infatti, nessuna consecuzione, nessuna relazione può esservi tra controllo preventivo di legittimità e responsabilità amministrativa: l'atto sottoposto a controllo o riceve una sanzione di legittimità, se approvato, registrato, vistato, ovvero, se respinto, se non registrato, non acquista efficacia, non può produrre effetti, non può ingenerare responsabilità. Abbiamo detto, infatti, che il controllo preventivo di legittimità deresponsabilizza l'amministrazione.

Relazione, consecuzione può esservi solo tra giurisdizione di responsabilità e risultanza del controllo sulla gestione, funzioni che certamente non si identificano, che devono restare ben separate ma che pur si presuppongono e possono generare sinergie se correlate e non confuse.

Questa, d'altra parte, è l'unica *ratio* da rinvenire in positivo nella scelta del Costituente di allocare nel medesimo istituto l'una e l'altra funzione, allocazione che – come detto – ha accomunato la Corte al Consiglio di Stato nell'attuale architettura tripartita della giurisdizione.

Piena e forte attuazione ha ricevuto, invece, l'altra scelta assunta dal Costituente, quella di assicurare alla Corte uno stato di autonomia e di indipendenza, con qualificazione di magistratura riferita ad entrambe le sue funzioni e a tutti i suoi componenti. Eppure, anche di qui è seguito uno svolgimento di assetti e di funzioni non in mera attuazione ma per più aspetti di alterazione del modello costituzionale: infatti, dalla qualificazione magistratuale – nella cultura e nella «ideologia» della Corte – è stata ricavata la preminenza e la prevalenza della funzione giurisdizionale di responsabilità attribuitale, rispetto al suo specifico di istituto di controllo esterno su amministrazione e Governo, in funzione di ausilio al Parlamento.

Si è appannata, si è smarrita la nozione della consecutività, dell'accessorietà della funzione di giurisdizione rispetto alla funzione prima del controllo; se ne è ricavata un'omologazione del controllo alla giurisdizione (dei procedimenti, dei modi, degli assetti del controllo a quelli propri della giurisdizione) e perciò si è privilegiato, si è assolutizzato come unico modello di controllo quello preventivo di legittimità su atti, che più si presta ad essere omologato alla giurisdizione. Di più, se ne è ricavata un'altra assai rilevante — e in questo caso a me sembra del tutto corretta — conseguenza: si è letto il secondo comma dell'articolo 103 della Costituzione come se la competenza giurisdizionale ad essa intestata non fosse più quella di mera responsabilità contabile (ristretta alla regolare tenuta del conto da parte di chi ha maneggio di denaro pubblico) quale era stata letta e praticata nell'ordinamento precedente, ma come se — per implicito — fosse stata estesa alla responsabilità amministrativa di chi decide ed impegna la spesa; perciò non solo responsabilità di cassieri, pagatori e contabili, ma anche di funzionari e di amministratori. Conseguenza corretta, a me sembra, anche in correlazione con il principio di responsabilità dei pubblici funzionari e dipendenti predicato in via generale dall'articolo 28 della Costituzione. Ciò nonostante l'articolo 103 della Costituzione parlasse di giurisdizione in materia di contabilità pubblica, residuo della precedente cultura. D'altra parte, non ci si potrebbe dar conto di una giurisdizione costituzionalmente intestata e separata, ma ristretta a meri controlli di cassa; perciò una giurisdizione di forte spessore, in crescita, ma che ha smarrito la ragione prima e vera della sua allocazione costituzionale e che, nel concreto, non è stata rifornita — né in positivo né in negativo — dalla sua costituzionale presupposta consecutività-contiguità con la funzione del controllo sui risultati della gestione.

Questa rapida, sommaria ricostruzione della vicenda storica occorsa alla Corte in questi cinquant'anni di così parziale, al-

terata attuazione del modello costituzionale non sarebbe completa se non evocasse anche un recupero che in positivo la Corte ha tentato del suo rapporto di ausiliarità con gli organi della sovranità e della decisione, che pure è la connotazione scritta in Costituzione principalmente riferita a quest'istituzione.

La Corte, sin dalla sua legge di fondazione (1862), era chiamata alla parificazione del bilancio consuntivo dello Stato, a certificare cioè la corrispondenza tra autorizzazione di spesa e previsione di entrata del bilancio preventivo, da una parte, e i conti esposti nel bilancio consuntivo, predisposto da Governo e amministrazione, dall'altra; parificazione resa sulla base del riscontro effettuato dalla Corte con le proprie scritture contabili annotate nell'anno in corso di esercizio.

Con questa parificazione, in base alla legge, la Corte era tenuta a rimettere alle Camere una propria relazione sull'andamento della gestione, sugli eventi dell'amministrazione, con valutazioni e proposte di utili innovazioni normative ricavate dalle riferite vicende gestorie e amministrative.

Su questo tradizionale adempimento, a partire dagli anni a cavallo tra i sessanta e i settanta, la Corte ha innestato una sempre più intensa e pregnante attività di referto al Parlamento, sia nell'occasione della relazione annuale sul bilancio consuntivo sia su altri momenti e temi della gestione di finanza pubblica e di pubblica amministrazione, richiestane espressamente dall'uno o dall'altro ramo del Parlamento, o investitane direttamente dalla legge, ovvero anche di propria iniziativa. Attività, questa, che ha acquistato sempre più spicco e rilievo, che ha conquistato sempre più attenzione e considerazione non solo in Parlamento ma anche presso la pubblica opinione, sicché impropriamente si è ritenuto che alla Corte fosse intestata una vera e propria ed ulteriore funzione, quella di referto. Impropriamente, perché il riferire è solo un dar conto dell'esito del controllare, è — deve essere — un esito e, se si vuole, una sanzione del controllo, un avviso, una

valutazione rimessa alla sede altra della decisione, al Parlamento. E invece, nella concreta vicenda della Corte, il referto è cresciuto in assoluta sconessione con il controllo, proprio perché essa, per cinquant'anni, è rimasta mutilata nella sua funzione prima di controllo sui risultati della gestione e sul prodotto dell'amministrazione, unico modello di controllo capace di rifornire il referto.

È successo allora che la Corte ha dovuto assumere a contenuto del suo riferire vicende e fenomeni collocati su una scala diversa da quelli attingibili a controllo sulla gestione: ha puntato la sua attenzione e la sua riflessione sulle vicende di finanza pubblica che si collocano a monte dell'amministrazione e della gestione, sugli andamenti complessivi, macro, della finanza pubblica, sui suoi squilibri, sulle sue patologie, a partire dalla legislazione di spesa scrutinata sul parametro dell'articolo 81 della Costituzione per quel che concerne la quantificazione degli oneri implicati e la copertura finanziaria indicata. La Corte è diventata per questo verso organo di monitoraggio e di avviso sulle vicende della finanza pubblica. Di qui, anche per la legittimazione che ne ha ricevuto, il suo accesso alla Corte costituzionale sui temi della legislazione di spesa e della finanza pubblica.

Anche qui, anche per questa evoluzione della sua funzione di referto, per questo monitoraggio sugli squilibri di finanza pubblica, per questo deferimento allo scrutinio di costituzionalità delle leggi di spesa, siamo fuori squadra rispetto al modello scritto in Costituzione. Lo si deve considerare, per quanto virtuoso, un de-  
ragliamento dal profilo disegnato in Costituzione per l'istituto e per le sue funzioni.

Ma, nel bene o nel male, questa è la Corte come si è venuta dispiegando nei suoi assetti e nelle sue funzioni in questi cinquant'anni; questa è la Corte che si presenta al vostro scrutinio. Altro è il modello scritto in Costituzione, con il quale il vostro riesame costituente è invece chiamato a confrontarsi; questo modello, solo di recente, solo ieri o l'altro ieri

è stato sostanzialmente recuperato dalle due leggi di riforma (controllo e giurisdizione) del gennaio 1994, integrate e corrette dalla legge di conversione (a conclusione di una teoria infinita di decreti-legge reiterati) del dicembre 1996. Lungo, tormentato e contrastato cammino di riforma a testimoniare recalcitranze ed indisponibilità della politica, dell'amministrazione, della stessa cultura tradizionale del controllo, che affondano radici antiche e forti anche nella Corte, ma a testimoniare altresì che si è trattato di una riforma vera, capace di incidere, di restituire impegno e responsabilità in chi amministra e in chi controlla, di connettere finalmente e sinergicamente controllo e giurisdizione.

Come ho detto, non mi arrogo alcun titolo per prescrivere ricette, per intervenire nella disputa su nuove e diverse ipotesi di allocazione e di disciplina costituzionale, di funzioni e di istituti di garanzia. Sommessamente richiamo la sostanziale divaricazione per la funzione di controllo e per la giurisdizione di responsabilità tra il parametro del rendimento storico e dell'assetto di queste funzioni persistito fino a ieri e le scelte, i valori e il modello scritto in Costituzione.

Nel documento che rimetto a questa Commissione e nello svolgimento di queste brevi considerazioni mi sono sforzato di esaurire le ragioni e le virtù di quel modello, che quanto meno chiede una forte comunicazione, una istituzionale contiguità tra controllo sulla gestione ed azione di responsabilità, in ogni caso, anche nel caso di una diversa e separata – in quanto riunificata – allocazione della giurisdizione. Un'azione di responsabilità confusa con l'azione penale, o comunque diversamente allocata, rischierebbe di risultare inerte, mortificata e comunque squilibrata per eccesso o per difetto, fuori della sua connessione-distinzione con gli esiti del controllo sulla gestione rimesso a professionalità diverse da quelle formate ed esercitate in questo controllo.

Un'azione di responsabilità che rimanga invece in capo alla Corte, anche se il giudice della responsabilità dovesse ri-

sultare altrove allocato, sarebbe in grado di lucrare al meglio gli esiti del controllo sui risultati della gestione e dell'azione amministrativa e si svolgerebbe in un ambito di qualificazione professionale, di specifica conoscenza dell'amministrazione, di affinamento culturale i più consoni ad un esercizio effettivo ed equilibrato di una funzione requirente affatto distinta dall'azione penale, con la quale non può e non deve essere confusa per il duplice rischio di eccessi da una parte, ovvero di disattenzione e di disimpegno dall'altra.

In questo quadro, un'ipotesi di grande interesse, che mi permetto di segnalare a questa Commissione, fu introdotta con il primo decreto-legge di riforma della Corte nel 1993 a contrasto – allora – delle prime emergenze di Tangentopoli. Con quel decreto alla procura della Corte si commetteva di promuovere ricorso dinanzi alla giustizia amministrativa avverso quei provvedimenti che fossero ritenuti illegittimi non già a fronte di diritti o interessi di privati, bensì a fronte di preminenti e generali interessi pubblici pretermessi o mortificati dallo stesso provvedimento; un ricorso, perciò, nell'interesse pubblico ad integrare ed a bilanciare l'accesso al giudice amministrativo sin lì consentito solo a difesa di situazioni giuridiche di interesse privato.

In tal modo si veniva a configurare in capo alla Corte, alla sua procura un'azione generale di interesse pubblico non solo per danno alla pubblica finanza, ma anche per l'annullamento, su ricorso, di provvedimenti amministrativi compressivi di pubblici interessi; un'intuizione, questa, da non trascurare nell'attuale contesto di generale ripensamento per la riallocazione degli istituti e delle funzioni di garanzia. Tra l'altro, fu il primo esempio, sia pure *ante litteram*, di distacco del ruolo requirente da quello giudicante conseguito proprio con la diversa allocazione istituzionale di procura e di giurisdizione.

FRANCESCO GARRI, *Procuratore generale presso la Corte dei conti*. Signor presidente, onorevoli senatori, onorevoli deputati, anch'io sono lieto di quest'occa-

sione che mi consente – uso una parola già adoperata dal presidente – di rendere testimonianza, perché le istituzioni, in questo momento di riforme istituzionali, sono tenute a dar testimonianza di ciò che sono, di come nell'ordinamento della Repubblica italiana sono sorte e sono divenute.

L'attuale collocazione della Corte dei conti nelle istituzioni è frutto di un'evoluzione che si è compiuta direi in stretta correlazione con le caratteristiche sociali italiane e con il modo di essere e di fare amministrazione, perché la Corte dei conti, come il Consiglio di Stato, è magistratura contigua alle amministrazioni pubbliche.

Il controllo della Corte ha avvertito l'esigenza di un nuovo modo di verifica delle gestioni pubbliche sin dagli anni cinquanta: è nel 1958 che, quando si è trovata a dover articolare il controllo sulla gestione finanziaria degli enti pubblici, non ha certo recuperato il modello del controllo di legittimità, ma ha parlato di controllo di attività, di controllo sui risultati finanziari della parte di amministrazione costituita dagli enti pubblici. Vi è ancora l'esempio delle gestioni locali e certamente dagli anni sessanta vi è l'esempio della relazione al Parlamento in cui, in aggiunta al controllo preventivo, che la legge voleva si svolgesse perché non era stata modificata, la Corte chiaramente disse che il suo esame concerneva non i singoli atti ma più atti, perché un atto poteva essere legittimo, ma più atti insieme potevano raggiungere uno scopo contrastante con le finalità normative. Ed è vero quanto ha detto il presidente Carbone, cioè che la legislazione del 1994 e del 1996 ha reso la disciplina del controllo coerente forse con il precetto costituzionale, certamente con il modo di evolversi dell'amministrazione italiana, in quanto gli anni novanta sono stati e sono gli anni della modifica del modo di fare amministrazione ed il controllo non è variabile indipendente, ma è variabile collegata con il modo di fare amministrazione.

Per quanto riguarda la giurisdizione, ho parlato di testimonianza perché penso che bisogna rendere chiaro ciò che rappresenta un istituto come la Corte (mi si consenta di ricordare che, nel riferire al Parlamento sul disegno di legge relativo, Cavour parlò d'istituzione della prima magistratura dell'Italia unita); la giurisdizione della Corte – dicevo – ha compiuto un cammino diverso, un cammino che si è svolto tra contrasti, nel rapporto con la Corte di cassazione, con la Corte costituzionale, per rendere effettivo il sindacato sul modo di fare amministrazione, anzi direi meglio, sulla cattiva amministrazione.

Vorrei far presente che proprio in questi due processi di evoluzione la Corte ha avuto il grosso vantaggio di avere vicini a sé, oltre che le altre istituzioni di garanzia, anche il Parlamento della Repubblica. Negli anni novanta vi sono stati 14 atti normativi che hanno riguardato la Corte dei conti, il che significa attenzione del Parlamento, ed è significativo che questi atti normativi si caratterizzino in un duplice senso: ogni qualvolta il Parlamento è intervenuto per trovare rimedio a fenomeni – ripeto l'espressione prima adoperata – di cattiva gestione, è intervenuto assegnando funzioni alla Corte. Il Parlamento è intervenuto quando, sulla base dell'insegnamento della Corte costituzionale, è stato posto di fronte all'esigenza di attuare un'*interpositio legislatoris* (e vi sono protagonisti di questa implicazione da parte della Corte costituzionale), cioè laddove l'interpretazione del giudice e gli interventi del giudice e delle leggi non erano sufficienti per adeguare l'ordinamento ai principi stabiliti in Costituzione.

Il secondo punto che vorrei rappresentare, sempre sulla base della finalità che ho indicato all'inizio del mio intervento, riguarda il fatto che la Corte è una delle giurisdizioni per le quali il principio della materia è stato applicato già dal 1948. La Costituzione dice: « La Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica (espressione certamente arcaica) e nelle altre specificate dalla legge »: ciò vuol dire che questo criterio moderno, che oggi viene da tutte le istituzioni di garan-

zia guardato con attenzione perché si riflette sulla tutela degli interessi e dei diritti dei cittadini, ha trovato già applicazione nell'indicazione costituzionale.

Ma qual è il punto su cui l'evoluzione della giurisprudenza e della legislazione sollecita una specifica riflessione? La giurisdizione distinta per materia presuppone un dato della realtà sostanziale e processuale: le materie non richiedono le stesse regole perché la funzione di garanzia sia svolta in relazione ad esse e vi sono regole differenti. Il Presidente del Consiglio di Stato ha fatto riferimento a questo problema richiamando l'esercizio di poteri pubblici. Sostanzialmente e nella realtà, nell'esercizio della giurisdizione quella che è stata con denominazione arcaica indicata come giurisdizione delle materie di contabilità pubblica è divenuta la giurisdizione sugli illeciti finanziari. Questa è certamente un'espressione più moderna che si collega ad una terminologia in uso non solo negli altri stati (basta fare riferimento ai recenti dibattiti della dottrina francese) ma anche a livello di Unione europea.

Quali connotati sono stati propri della materia della finanza pubblica oggetto di attività giurisdizionale? Anzitutto l'individuazione degli interessi, perché le materie hanno valore in quanto si collegano ad interessi. Accanto a interessi privati o della pubblica amministrazione, ci sono quegli interessi collettivi, diffusi, che se violati determinano conseguenze pregiudizievoli per la finanza pubblica e che costituiscono punto di riferimento di tutta l'attività giurisdizionale e ragione della sua autonomia. Si tratta di punti di riferimento che chiariscono anche il motivo della previsione di un'azione pubblica nella materia. Desidero fare due esempi: il danno ambientale, da quando è stato sottratto alla competenza giurisdizionale della Corte in virtù di una norma, non ha avuto che sporadiche occasioni di essere azionato innanzi al giudice ordinario. Vorrei anche ricordare che il problema, che poi è diventato di tanto rilievo, dei fondi neri fu in lontani anni preso in esame dalla giurisprudenza della Corte,

che, sulla base delle norme allora vigenti, trovò ostacolo nella Cassazione. Si trattava dei primi fondi neri dell'IRI, di una gestione che risale agli anni sessanta.

La Corte, nella sua giurisdizione, ha questi due punti di riferimento che costituiscono i principi generali del nostro ordinamento: chi gestisce deve rendere conto; chi gestisce male ha bisogno della sanzione.

Qual è il dato che vorrei rappresentare? È il fatto di vivere su piani diversi, nella realtà effettiva della giurisdizione, i vari settori dell'attività di garanzia a mezzo di giudici che si hanno nel nostro ordinamento.

Tutti noi sappiamo che l'obbligazione di risarcimento ha connotati differenti nell'ambito della giurisdizione civile perché — come ha detto un giurista molto sottile — l'attenzione del giudice nella società moderna si sposta dal danneggiante al danneggiato, tende a far sì che lo squilibrio economico che si è verificato venga eliminato. L'esercizio di poteri pubblici il cui sindacato è proprio della giurisdizione amministrativa si colloca sul piano della legittimità-illegittimità, piani che non hanno comunicazione con quello dell'illiceità dell'azione amministrativa.

Vorrei aggiungere che la riforma del 1994-1996 ha dimensionato la competenza giurisdizionale della Corte dandole quei connotati che ne consentono un'effettività nel nostro ordinamento. Quando si stabilisce che le responsabilità degli amministratori pubblici sono limitate ai soli casi di dolo o colpa grave, che occorre tener conto dei vantaggi arrecati all'amministrazione e alla collettività, quando si dice che il danno economico non è quello risarcibile, si richiede al giudice specializzato l'esercizio di poteri propri particolari, perspicui (continuo a parlare di giurisdizione delle materie finanziarie perché questo tipo di espressioni ormai costituiscono nella sede europea il termine più proprio da adoperare).

Accanto a queste considerazioni, per essere breve (chiedo di poter depositare un documento) vorrei accennare ad un punto che ha formato oggetto di discus-

sioni e preoccupazioni: la cointestazione di competenze di controllo e di giurisdizione in capo alla Corte dei conti.

Sinergia tra controllo e giurisdizione: la giurisdizione è tutelata da quelle che si possono chiamare ingerenze invasive che potrebbero essere ipotizzate da ben chiare norme procedurali di garanzia. Vorrei però accennare ad un altro profilo. Nella realtà la preoccupazione che esiste e che è stata prospettata è la seguente: il rischio che un giudizio negativo di controllo sull'efficienza ed efficacia dell'azione divenga quella che alcuni processualisti chiamano «pietra angolare» su cui poi fondare un'affermazione di responsabilità, cioè che vi sia non sinergia ma condizionamento, facendo venir meno quella funzione dell'attività di controllo che oggi si valorizza nel rapporto con l'amministrazione ai fini dell'autocorrezione da parte dell'amministrazione. Però questa preoccupazione è forse effetto di una cultura o anche di una situazione preesistente, che vedeva come oggetto dell'accertamento di responsabilità la verifica della violazione di norme. Ma questa è stata sconfitta non solo dalla cultura più recente ormai pacifica, ma anche dalle norme che proprio nella stagione 1994-1996 sono state dettate.

Vorrei concludere con un richiamo. La cointestazione di funzioni di controllo e giurisdizionali è presente — come è a tutti noto — nei paesi europei; ma mi paiono significative due vicende, la prima delle quali è la presa di posizione in sede europea: il Consiglio europeo di Madrid e il Parlamento europeo il 5 maggio 1996 hanno approvato una risoluzione in cui si afferma la necessità «di norme comunitarie che possano consentire una lotta risoluta contro la criminalità finanziaria specificamente europea». Onde garantire un'efficace sanzione delle infrazioni al diritto comunitario lesive delle interessi finanziari della Comunità e un'efficace repressione dei comportamenti degli agenti della Comunità e degli stati membri coinvolti in dette infrazioni, è stato proposto di riconoscere alla Corte dei conti europea, accanto alle funzioni di con-

trollo, un potere giurisdizionale vero e proprio, associato al diritto di procedere di sua iniziativa e suscettibile di appello innanzi alla Corte di giustizia. È anche significativo che in taluni paesi che hanno di recente innovato la Costituzione (il mio riferimento è, ad esempio, alla Romania) si sia preso a modello, per il fatto che funzioni di controllo e giurisdizionali siano intestate allo stesso organo, il sistema francese ma anche quello italiano.

GIUSEPPE CALÌ, *Procuratore generale militare presso la Corte di cassazione*. Signor presidente, onorevoli parlamentari componenti la Commissione, rivolgo il mio deferente saluto e ringraziamento per aver esteso a me, come vertice della giustizia militare, l'invito ad esporre le ragioni d'essere della giustizia militare e qual è, al momento presente, la situazione della giustizia militare di cui oggi, praticamente, si è quasi decretata la fine come magistratura speciale, come prevedono alcune proposte della Commissione.

La ragione della conservazione da parte della Costituzione del 1948 dei tribunali militari riposa nella necessità di assicurare tutela giuridica all'«ordine giuridico militare», inteso come istituzione preposta all'attuazione di una giustizia ispirata ad un ordinamento caratterizzato da una storica vocazione all'autonomia.

In quell'ordinamento, come è risaputo, la magistratura militare era organizzata su base rigidamente gerarchica, essendo costituita da un corpo di magistrati speciali che avevano il proprio vertice nel procuratore generale militare presso il tribunale supremo militare. Questi, a sua volta, era posto alla diretta dipendenza del ministro della difesa.

Il tribunale supremo militare venne soppresso dalla legge n. 180 del 1981, in attuazione della VI disposizione transitoria della Costituzione, per dare spazio alla norma costituzionale di cui all'articolo 111 che prevede, come è noto, la possibilità del ricorso per cassazione, per violazione di legge, contro tutte le sentenze ed i provvedimenti limitativi della libertà personale pronunciati sia dai giudici ordinari, sia da quelli speciali, fatta

eccezione per le pronunzie dei tribunali militari di guerra.

Con la stessa legge veniva istituita la Corte militare di appello, unica per tutto il territorio nazionale, con due sezioni distaccate rispettivamente a Verona e a Napoli.

Il nuovo codice di procedura penale, entrato in vigore il 24 ottobre 1988, è applicato anche nel processo penale militare: secondo l'opinione della Corte costituzionale (sentenza 19 marzo 1985, n. 74, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 309 del codice penale militare di pace) e della Cassazione non è dubbio che l'imputato militare debba godere delle stesse garanzie procedurali di cui gode l'imputato comune. Le principali deroghe che caratterizzavano originariamente il processo militare (mancanza del giudizio di appello, obbligo per l'imputato di comparire dinanzi al giudice, possibilità della difesa da parte di ufficiale invece che di procuratori legali, possibilità indiscriminata di misure coercitive per ogni reato militare, esclusione della parte civile nel giudizio penale militare) sono state progressivamente eliminate per effetto di interventi sia della Corte costituzionale, sia del legislatore ordinario.

Come conseguenza si è registrato un allungamento della durata media dei procedimenti dinanzi all'autorità giudiziaria militare; durata che, originariamente contenuta nella media di un anno dalla data di iscrizione al ruolo della *notitia criminis* al passaggio in giudicato della sentenza, oggi si è raddoppiata ed anche triplicata. Probabilmente le nuove regole assicurano meno il rigore e l'esemplarità di quanto non facessero le primitive norme del codice penale militare di pace, proiettate prevalentemente verso finalità disciplinari, anche se certamente esse risultano più coerenti verso gli scopi propri dell'azione penale.

Per effetto delle suaccennate modifiche gli attuali organi giudiziari militari, sia di primo sia di secondo grado, risultano strutturati sul modello di quelli ordinari, dai quali si distinguono unicamente per la

presenza di ufficiali (uno o più a seconda che si tratti di organi di primo grado o di appello).

La integrazione di magistrati tecnici del diritto con ufficiali, quali esponenti del mondo militare, rende il collegio giudicante particolarmente idoneo ad assolvere la funzione giudicante devoluta alla sua competenza.

La trasformazione del giudice speciale in giudice ordinario specializzato non sembra possa apportare concreti benefici alla situazione esistente, anzi è presente il rischio che la cosiddetta ordinarizzazione della giustizia militare possa essere foriera di pregiudizi piuttosto che di vantaggi rispetto alla situazione esistente.

Invero, oltre alla perdita di professionalità del giudice, in atto garantita dalla specialità del magistrato militare, il rischio più grave che si incontra nell'ipotesi di una ordinarizzazione è la possibile propagazione al settore della giustizia militare delle cause di crisi che attualmente affliggono la giustizia ordinaria e che si riassumono nella lunga durata dei procedimenti. Tra le varie proposte di modifica all'articolo 101, contenute nella bozza di articolato al Comitato sul sistema delle garanzie, si trova la seguente: « la legge assicura che i processi abbiano una ragionevole durata ». Il fatto che questa norma debba essere costituzionalizzata o rimessa alla valutazione del legislatore ordinario rappresenta un problema politico, che spetta ai parlamentari affrontare e risolvere, certamente non a me.

Ricordo a me stesso che la legge segna limiti rigorosi alla competenza dei tribunali militari in tempo di pace di guisa che è escluso, in maniera tassativa, che un estraneo possa comparire in giudizio dinanzi ai tribunali militari, così come è escluso che un militare possa venire imputato dinanzi al giudice militare di reato non militare, tranne i casi di connessione allorché il reato non militare sia meno grave di quello militare, secondo quanto prescrive il codice di procedura penale.

In definitiva, non si può non ritenere che la specialità del giudice militare non soltanto in tempo di guerra, ma anche in

tempo di pace, costituisca un valore che è bene salvaguardare e conservare nel nostro ordinamento.

Essa indubbiamente rassicura il mondo militare portato a riconoscere nel giudice militare il suo « giudice naturale », il che comporta una maggiore permeabilità di questo nei confronti delle indagini giudiziarie rispetto a quelle condotte dal magistrato ordinario. Nell'ipotesi di ordinarizzazione della giustizia militare si potrebbero verificare fenomeni di rigetto avverso una riforma non capita o non sentita come necessaria o utile, che potrebbero manifestarsi in una propensione accentuata dei comandi militari a perseguire, in via disciplinare, fatti che invece presentano marcate caratteristiche di illiceità penale.

Infine, chi non condivide le ragioni addotte a sostegno del mantenimento dell'attuale assetto della giustizia militare, non ha che da soffermarsi sulle esigenze che in tempo di guerra — ed anche in tempo di pace, posto che nelle ipotesi contenute nella bozza di modifica dell'articolo 103 della Costituzione, presentata dall'onorevole Boato, si legge « in conformità a trattati internazionali o in occasione dell'adempimento ai relativi obblighi » — reclamano la giurisdizione militare, allorché i comuni organi di giurisdizione, non adatti a spostarsi a seguito delle truppe operanti, non sembrano adeguati ad una tempestiva persecuzione dei reati commessi dagli appartenenti (o a tutela degli appartenenti) ai reparti medesimi.

Non bisogna dimenticare, infatti, che, per quanto oggi non si usi applicare alle operazioni di pace il codice di guerra — va detto, per inciso, che non è stato ancora adeguato alle norme costituzionali, per cui attualmente non è agibile — in base ad una norma di tale codice nel caso di corpi di spedizione all'estero si dovrebbe applicare il codice penale militare di guerra, una parte del quale è quella riferita ai reati contro le leggi e gli usi di guerra, che prevedono, come soggetto attivo, non soltanto il militare italiano ma anche il militare contro il quale è contrapposto, sia

esso nemico o sia, come nel caso dell'Albania, una persona che non si considera tale ma contro la quale si spara magari per legittima difesa.

Certamente, sussiste la necessità che sia preconstituito, sin dal tempo di pace, il nucleo di una più robusta, necessaria organizzazione.

Sono queste le brevi considerazioni che ho voluto sottoporre alla vostra attenzione, nel momento in cui sembra ormai decisa la sorte dei tribunali militari, affinché vogliate meditare ancora una volta su questo destino.

**PRESIDENTE.** Do la parola al dottor Cantillo, presidente del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria. Parlerà poi l'Avvocato generale dello Stato. Ci stiamo avvicinando alla conclusione di una seduta impegnativa - me ne rendo conto - ma molto interessante. D'altra parte, ci siamo messi in questa impresa e dobbiamo portarla a termine.

**MICHELE CANTILLO, Presidente del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria.** Signor presidente, onorevoli parlamentari, nell'esprimere il mio più vivo ringraziamento per questa convocazione, desidero anzitutto dare atto alla Commissione e, in particolare, al Comitato sul sistema delle garanzie, di avere individuato, fin dall'inizio dei lavori, fra gli obiettivi della riforma, il problema della rilevanza costituzionale della giurisdizione tributaria, la quale non trova esplicito riscontro nella Costituzione, sebbene abbia una posizione primaria fra le giurisdizioni speciali, per le controversie, per gli essenziali interessi pubblici coinvolti, per la quantità e qualità delle controversie stesse, nonché per il complesso apparato organico.

L'intervento della Commissione potrà essere determinante al fine di realizzare, con il riconoscimento costituzionale della giurisdizione tributaria, un sistema di giustizia unico per l'intera materia fiscale da tempo auspicato, anche in conformità con altri ordinamenti europei. Tuttavia, non risulta che il Comitato abbia avuto

occasione, successivamente, di occuparsi specificamente di questa problematica (*Commenti dell'onorevole Boato*). Questo lo apprendo adesso. Non vi è un espresso riferimento nella sua relazione né nell'articolo che l'accompagna in relazione alle mie ipotesi. Quindi, mi limiterò a sottoporre alla riflessione della Commissione alcune considerazioni di carattere generale che al Consiglio di presidenza paiono rilevanti al fine di pervenire alla soluzione cui ho accennato, cioè al riconoscimento costituzionale di questa giurisdizione.

La prima considerazione da fare sul piano costituzionale riguarda la peculiarità del sistema di giustizia ora regolato dai decreti legislativi n. 545 e n. 546 del 1992, giurisdizione che può qualificarsi veramente speciale solo sotto il profilo oggettivo, in quanto concerne, specificamente, le controversie in materia tributaria, là dove, sotto il profilo dell'apparato organico, è una giurisdizione mista, giacché si svolge davanti ad un giudice diverso da quello ordinario solo per i gradi di merito, secondo un modello processuale che deriva dall'originario assetto del contenzioso in materia.

Anch'io debbo fare una brevissima digressione di carattere storico, perché le commissioni tributarie hanno radici antiche, ancorché certamente assai meno nobili delle altre giurisdizioni. Debbo ricordare che all'epoca in cui fu promulgata la Costituzione era assolutamente prevalente l'orientamento che assegnava natura amministrativa alle commissioni tributarie, alle quali soltanto era dato di annullare o di modificare gli atti di imposizione, mentre la tutela giurisdizionale del diritto del contribuente era rimessa al giudice ordinario, in termini di accertamento del rapporto d'imposta e di rimborso del tributo indebitamente corrisposto, vigendo all'epoca il principio del *solve et repete*. Successivamente, in giurisprudenza si consolidò l'orientamento che attribuiva alle commissioni tributarie la qualità di organi giurisdizionali, per cui la cognizione delle stesse controversie era attribuita alla giurisdizione speciale delle commissioni tributarie sotto il profilo della

tutela amministrativa e al giudice ordinario sotto il profilo della tutela dei diritti.

Con la riforma tributaria del 1971, allo scopo di razionalizzare il sistema, che così come congegnato rendeva possibili addirittura otto gradi di giurisdizione, si prese atto che le commissioni svolgevano un ruolo ineliminabile per la giustizia in materia e che la legittimità costituzionale delle stesse come organo giurisdizionale doveva rinvenirsi nella VI disposizione transitoria della Costituzione, sicché la riforma fu operata nell'ottica della revisione del sistema precedente, con la conseguenza che si ritenne necessario, per il rispetto dei principi fondamentali del contenzioso revisionando, assicurare la possibilità di adire il giudice ordinario almeno per un grado di merito. Si pervenne così al decreto del Presidente della Repubblica n. 636 del 1972, con il quale, per la prima volta, fu affermata, a livello legislativo, la natura giurisdizionale delle commissioni tributarie, espressamente richiamando l'esercizio della facoltà di revisione, di cui alla disposizione transitoria. Il processo prevedeva, oltre a due gradi di merito pieno, il ricorso alternativo alla commissione tributaria centrale o alla Corte d'appello, e contro le decisioni di tali organi era dato, secondo le regole ordinarie, il ricorso per Cassazione, che, tuttavia, assumeva una diversa valenza per le decisioni della commissione tributaria centrale, per le quali era proponibile, ex articolo 111 della Costituzione, solo per violazione di legge e per le sentenze della Corte d'appello, per le quali era proponibile, ovviamente, per tutti i motivi di cui all'articolo 360 del codice di procedura civile.

Questo sistema misto di istituzionale partecipazione allo stesso processo per un grado di merito di un organo della giurisdizione ordinaria si configura, ancorché in maniera diversa e più limitata, anche nella riforma dei decreti legislativi nn. 545 e 546 del 1992, riforma che del pari risulta espressamente qualificata come revisione delle antiche commissioni. Questo probabilmente è un aspetto sul quale bisogna riflettere proprio perché il

nuovo processo si allontana di molto da quello « delle radici »; ancorché la Corte costituzionale sia stata molto larga in materia, nel senso di ritenere l'aggancio alla preesistente giurisdizione anche sotto il profilo generale meramente organizzativo, mi pare che di questo argomento debba essere tenuto conto nel prendere in esame questo problema.

Nel nuovo sistema diventato operativo, come è noto, solo il 1° aprile 1996 è stato abolito il terzo grado di giudizio con conseguenziale abolizione della commissione tributaria centrale, che resta in vita solo per i ricorsi pendenti. In luogo delle commissioni di primo e secondo grado sono state istituite le commissioni provinciali tributarie e rispettivamente tributarie regionali; contro le sentenze delle commissioni regionali è stato espressamente previsto e disciplinato il ricorso per cassazione per tutti i motivi di cui all'articolo 360 del codice di procedura civile, per modo che la Corte di cassazione è istituzionalmente inserita nel processo come organo di gravame ordinario, al quale per di più per effetto della riforma del codice di rito del 1990 compete anche potere decisorio di merito quando non occorrono ulteriori accertamenti di fatto ex articolo 384, primo comma, ciò che con notevole frequenza si verifica proprio nella materia tributaria, come personalmente posso attestare.

Sotto il profilo dell'apparato organizzativo, dunque, la specialità è circoscritta ai due gradi di merito, restando al vertice la Corte di cassazione, cui è rimesso il controllo di ogni aspetto del giudizio per le violazioni di legge, come per tutti i vizi di motivazione della sentenza.

L'altro aspetto importante che occorre considerare riguarda la disciplina e l'entità dell'attuale contenzioso, che è stato notevolmente ampliato con la riforma fino a comprendere quasi tutti i tributi erariali e tutti i tributi degli enti locali (province e comuni). Anche per le controversie relative ai tributi regionali il *trend* legislativo è nel senso di affidarle alle commissioni tributarie; per taluni tributi ciò è

stato espressamente previsto ed è previsto anche nella legge di delega per l'IREP.

L'apparato giurisdizionale è costituito da 103 commissioni provinciali e 21 commissioni regionali, con un organico previsto di circa 8.500 giudici che, come per il passato, sono magistrati onorari di diversa estrazione professionale, per la cui nomina sono tuttavia previsti requisiti soggettivi più rigorosi e un più rigido sistema di reclutamento, come regole più precise e rigorose sono dettate anche in tema di incompatibilità e di responsabilità dei giudici. Con innovazione di grande rilievo è stato stabilito che l'incarico di presidente di sezione può essere ricoperto solo da magistrati in servizio o a riposo delle giurisdizioni ordinarie amministrativa e contabile.

A tutela dell'autonomia e dell'indipendenza della giurisdizione è stato poi istituito il Consiglio di presidenza della giustizia tributaria, che svolge funzioni analoghe a quelle degli organi di autogoverno delle altre giurisdizioni, con il conferimento di poteri che gli consentono una penetrante ingerenza diretta ed indiretta, anche quanto all'organizzazione e al funzionamento delle commissioni, tra cui il potere ispettivo e quello disciplinare.

Quanto al numero delle controversie pendenti, va detto che alla data del 1° aprile 1996, quando è diventato operativo il nuovo contenzioso, esse erano complessivamente circa 2 milioni 600 mila. Alla data del 31 dicembre 1996 – da un calcolo non del tutto preciso – tali controversie erano circa 2 milioni 800 mila. Si tratta di un contenzioso imponente, anche se in verità l'incremento odierno sembra dovuto essenzialmente all'inattività di alcune commissioni, giacché la riforma, sebbene più volte rinviata per diverse ragioni, è stata resa operativa, come purtroppo spesso accade, senza la predisposizione di idonee strutture organizzative in termini di locali, di strumenti informatici, di personale di segreteria ed ausiliario, per di più, a causa di una disciplina transitoria a dir poco improvvida, in presenza di gravi problemi concernenti la provvista dei giudici, che solo

ora il Consiglio di presidenza va faticosamente risolvendo.

Ad avviso del Consiglio di presidenza, quindi, questi dati e le caratteristiche del contenzioso orientano in senso contrario all'unità sostanziale delle giurisdizioni, la quale si scontra con ostacoli ben noti, che si percepiscono con maggiore evidenza per una giustizia di massa qual è, nel nostro come in altri ordinamenti, quella tributaria.

L'alternativa possibile all'attuale modulo giurisdizionale sarebbe la devoluzione del contenzioso che attiene a diritti soggettivi al giudice ordinario o a sezioni specializzate dello stesso, ma la soluzione per più ragioni non può essere seguita. In primo luogo, sul piano sistematico va considerato che il processo tributario si caratterizza come impugnazione di atti dell'amministrazione finanziaria, per modo che, pur prescindendo dalla consistenza delle posizioni soggettive configurabili in relazione ad essi – secondo le opinioni più accreditate si riscontrano anche interessi legittimi strumentali –, le statuizioni implicano l'annullamento totale o parziale degli atti medesimi, con il necessario conferimento di un potere giurisdizionale che è normalmente riservato al giudice amministrativo. In secondo luogo, la specificità della materia tributaria e insieme la varietà delle situazioni e degli interessi incisi dai molteplici tributi richiedono nel giudizio di merito il concorso di professionalità ed esperienze diverse che ovviamente non si rinvergono sempre nel giudice ordinario, tanto meno se singolo, come dovrebbe essere in un sistema di giustizia civile che predilige il giudice unico; sicché è senz'altro da preferire il contributo in sede collegiale di soggetti appartenenti a categorie professionali diverse, segnatamente di quelle accreditate delle cognizioni tecniche e contabili che sostanziano l'attività in positivo. Senza dire che la consistente presenza di giudici non togati contribuisce ad avvicinare la giustizia ai cittadini, soddisfacendo un'esigenza sempre particolarmente avvertita nel contenzioso tributario.

Inoltre, anche estendendo l'area di criteri automatici di commisurazione degli imponibili e prevedendo più efficaci strumenti deflattivi del contenzioso attraverso filtri giustiziali e amministrativi — ciò che richiede manifestamente un'amministrazione meglio attrezzata ed efficiente —, l'entità del contenzioso correlato al nostro sistema fiscale verosimilmente resterà sempre tale da richiedere un numero di giudici ordinari notevolmente maggiore di quello attuale, mentre sono note le difficoltà che già oggi si incontrano nel reclutamento e nella formazione di magistrati professionali. Infine, soprattutto nel contingente, un imponente contenzioso dovrebbe gravare su una giustizia civile già in gravissima crisi.

Queste considerazioni valgono a scongiurare anche la soluzione di dar vita a sezioni specializzate del giudice ordinario, ciò che richiederebbe pur sempre una lievitazione di personale e di mezzi difficilmente realizzabile in tempi accettabili e comunque non apporterebbe vantaggi apprezzabili, posto che la garanzia connessa alla presenza in tali sezioni di giudici professionali nel processo tributario vigente è ugualmente assicurata dall'esclusiva attribuzione a magistrati o ad ex magistrati professionali della qualità di presidenti dei collegi giudicanti; risultato che si ottiene, anzi, senza distogliere il giudice professionale dalle funzioni istituzionali del suo ufficio e con un onere finanziario — il che non guasta — di gran lunga minore.

Per contrastare il modulo adottato con la riforma che ora si va avviando, non è corretto enfatizzare poi — ritiene il Consiglio di presidenza — gli aspetti negativi dell'esperienza delle pregresse commissioni tributarie, in buona parte ricollegabili alla possibilità di percorrere, come si diceva, ben quattro gradi di giudizio, all'assoluta assenza di sistemi di controllo sui giudici e sugli uffici, al mortificante trattamento economico ed alla scarsa considerazione — occorre dirlo — da parte di un'amministrazione sorprendentemente sempre poco attenta alle esigenze della giustizia tributaria. È doveroso riconoscere, all'opposto, il ruolo

svolto dalle commissioni anche in termini di accrescimento e di affinamento del diritto tributario sostanziale, in presenza di una produzione legislativa difficilmente dominabile.

In definitiva, il Consiglio di presidenza ritiene di dover richiamare l'attenzione della Commissione sulla necessità di affrontare a livello di normazione costituzionale il problema della giustizia tributaria, tenendo presenti i molteplici aspetti qui solo schematicamente accennati, ed auspica che in questa occasione si possa dare finalmente rilievo costituzionale autonomo alla giurisdizione tributaria, lasciando al legislatore ordinario le modifiche e i correttivi necessari per garantire effettiva autonomia ed indipendenza a questa giurisdizione. Nel qual senso mi pare che vada anche la previsione, nell'articolato che è stato proposto, dell'affidamento dell'organizzazione della giurisdizione in generale al ministro della giustizia, cioè di lasciare al ministro della giustizia i compiti relativi all'organizzazione ed al funzionamento della giustizia tributaria, cosa che attualmente non è perché, com'è noto, l'organizzazione è rimessa al Ministero delle finanze.

GIORGIO ZAGARI, *Avvocato generale dello Stato*. Signor presidente, signori commissari, innanzitutto desidero anch'io manifestare, a nome dell'istituto che ho l'onore di rappresentare qui, il vivo compiacimento per questa convocazione che rappresenta un riconoscimento per l'azione, spesso silenziosa ed oscura, che l'Avvocatura dello Stato svolge costantemente da oltre un secolo nelle aule di giustizia e nell'esercizio di attività di consulenza della pubblica amministrazione.

Aderisco volentieri, anche in considerazione dell'ora tarda, al cortese invito del presidente ad una essenzialità di esposizione. In tal senso debbo anzitutto sottolineare che il mio intervento ha ovviamente carattere istituzionale e quindi mi limiterò agli aspetti che concernono direttamente il nostro istituto.

Nella sua qualità di difensore istituzionale della parte pubblica, l'avvocato dello Stato è tenuto alla rigorosa osservanza di

un codice deontologico assai particolare. Rispetto al complesso dei doveri e principi che ispirano l'attività degli avvocati del foro libero, a cui noi sentiamo di appartenere e con cui condividiamo l'attività davanti a tutte le corti, la deontologia dell'avvocato dello Stato contiene un elemento ulteriore, non sempre immediatamente percepibile, ma che caratterizza fortemente la funzione del nostro istituto e che origina dalla natura affatto particolare del cliente che esso è chiamato a rappresentare e ad assistere. Mi riferisco alla tutela del principio di legalità della pubblica amministrazione, che non è soltanto una formale coerenza con il dato normativo, ma è e mira alla attuazione sostanziale dei principi di buona ed efficace amministrazione contenuti nell'articolo 97 della Costituzione, che hanno lo scopo di assicurare la qualità concreta dei servizi che la pubblica amministrazione deve fornire alla comunità, cioè ai cittadini.

Nello Stato di diritto e democratico, per il soggetto privato il principio di legalità costituisce la cornice entro la quale deve svolgere la propria attività e se il soggetto privato rispetta questa cornice, effettivamente la mira dell'utilità imprenditoriale della sua azione non ha altri limiti. Per la pubblica amministrazione, invece, la legalità è l'elemento costitutivo della propria azione, al cui conseguimento è improntata tutta la propria attività, in quanto essa agisce per conto dell'intera collettività. Quindi, anche quando persegue il proprio interesse particolare, l'amministrazione deve costantemente ispirare la propria azione alle esigenze dell'interesse pubblico generale.

Questa particolarità costituisce indubbiamente un rigoroso limite per l'attività amministrativa, allorché essa si pone in relazione e a confronto con quella degli altri soggetti dell'ordinamento, e non manca di riflettersi sull'azione dell'organo legale, perché anche in tale ambito la cura dell'interesse pubblico non può prescindere dalla finalità di equilibrio nell'azione di salvaguardia del bene della collettività e della legalità che la caratterizzano quando essa si esplica sul piano sostanziale.

Siamo dunque abituati, nella nostra azione professionale, ad un faticoso regime, perché pur essendo avvocati e dovendo quindi svolgere nelle cause tale ruolo su un piano assolutamente paritario rispetto agli avvocati del libero foro, non possiamo espletare la nostra funzione con ottica parziale; la difesa contingente di questo o quell'interesse particolare dell'amministrazione deve essere sempre coerente con una visione d'insieme dei diritti da tutelare, improntata alla massima considerazione per le legittime attese degli amministrati.

È con questa consapevolezza che, nel rappresentarvi la nostra esperienza, ci sentiamo di poter affermare che nel trattare gli affari della pubblica amministrazione, nel difendere dinanzi a tutte le corti gli interessi della pubblica amministrazione, spesso noi avvertiamo l'esigenza che il giudice abbia una particolare competenza e, direi, una particolare composizione per poter essere sensibile a questo particolare aspetto delle cause della pubblica amministrazione.

Infatti in questo tipo di cause, oltre alle parti visibili del processo (il ricorrente e il resistente, l'attore e il convenuto) vi è una parte non visibile e che pure deve condizionare la valutazione del giudice, e cioè l'interesse pubblico generale. Dinanzi al giudice, oltre alla posizione – ad esempio – dell'impiegato che chiede qualcosa e dello Stato come datore di lavoro, esiste anche l'interesse pubblico generale al corretto svolgimento del servizio e quindi l'aspettativa che hanno i cittadini ed i contribuenti ad ottenere quei servizi della pubblica amministrazione nel modo migliore: lo svolgimento dell'attività della pubblica istruzione, della giustizia, della sanità.

Ebbene, occorre – noi lo sentiamo – un giudice che abbia una particolare sensibilità per capire a quali effetti conduca l'armonizzazione degli interessi in gioco rispetto all'esigenza di fondo, quella che la pubblica amministrazione fornisca i propri servizi e che i consociati possano avere – a livello ormai europeo – l'assicurazione che i servizi dell'amministrazione siano forniti in modo efficace ed

adeguato. Perché lo Stato è anche un'impresa; che deve assicurare i servizi che si attende la collettività. Questa sensibilità – l'abbiamo riscontrato nella nostra esperienza – non può essere assicurata soltanto con una specializzazione di carattere formale affidata ad un giudice che, di per sé, non abbia la necessaria esperienza. Abbiamo invece constatato come, anche nella composizione del giudice, sia necessario prevedere una particolare esperienza che consenta la adeguata valutazione dell'interesse pubblico. A titolo di esempio, vorrei osservare come queste considerazioni risultino in maniera sintomatica e preoccupante con riferimento alle azioni cautelari, considerate un tempo marginali nel quadro generale del diritto nell'epoca, ormai lontana, in cui ero studente universitario e che oggi invece hanno acquisito, come è ben noto, un'importanza decisiva, in presenza del fenomeno, che potrebbe addirittura dirsi in un certo senso esplosivo, delle sospensive. I provvedimenti cautelari, alla luce della situazione di generale paralisi denunciata in tutti i discorsi per l'inaugurazione dell'anno giudiziario pronunciati dal procuratore generale della Corte di cassazione e dai procuratori generali delle Corti d'appello, hanno acquistato ormai un'importanza straordinaria. Ebbene, nella valutazione dei provvedimenti cautelari occorre avere riguardo non soltanto all'interesse contingente delle parti in giudizio: la parte privata e della parte pubblica – ma occorre tenere conto anche dell'interesse pubblico generale cui sopra ho accennato. La questione assume una valenza, in qualche modo, anche costituzionale: a fronte di una situazione in cui quando il Parlamento delibera una riforma alla quale il Governo e l'Amministrazione debbono dare attuazione, sappiamo come l'esecuzione di qualsiasi legge che entra in vigore possa in sostanza rimanere in qualche modo bloccata con richiesta di sospensiva, davanti ai TAR, ovvero dinanzi al pretore. Tutto ciò può creare una situazione di sostanziale paralisi, così come si è potuto tante volte constatare. Si tratta, quindi, di un fenomeno che può acquistare anche risvolti interistituzionali.

In questo campo mi pare sia assolutamente necessario tenere conto dell'esigenza che il giudice abbia una cultura ed un'impostazione particolari, per cui abbia la conoscenza di tutti gli elementi necessari per rendersi conto nel modo migliore di tutte le conseguenze che possono derivare da un provvedimento cautelare, apparentemente marginale nell'economia del giudizio; si potrebbe infatti determinare una vera e propria paralisi dell'azione dell'amministrazione e, quindi, in definitiva, con possibili conseguenze sull'azione politica.

Abbiamo potuto constatare tutto questo alla luce della sensibilità che si manifesta nel momento in cui svolgiamo questo tipo di affari dinanzi alla Corte di giustizia europea. In quella sede è conferita un'importanza assoluta a questo tipo di provvedimenti. Ho potuto constatare, anche con un certo stupore, come in quella sede si discuta in una udienza una sola sospensiva, con un dibattito ed una serie di domande, dei giudici e delle parti, sugli effetti connessi alle azioni intraprese. Ebbene, in questi casi la valutazione è particolarmente attenta alle conseguenze, manifestandosi una sensibilità particolare rispetto all'esigenza di non paralizzare l'azione della pubblica amministrazione, e per evitare che il *summum ius* possa equivalere ad una *summa iniuria* nonché che lo specifico interesse del cittadino, il quale chiede giustizia, confligga con l'esigenza dello stesso cittadino a richiedere un'azione amministrativa valida.

Dinanzi alla Corte di giustizia europea svolgiamo la nostra attività sulla base di questo *cachet* particolare, cioè con la visione non dell'interesse settoriale dell'amministrazione ma di quello generale (che nel caso della pubblica amministrazione debbono coincidere). Il bravo imprenditore, se si conforma alla norma, può ottenere il massimo del profitto, ma l'intendente che ottenga più tasse di quelle previste dalla legge o il reclutatore che trovi più soldati di quelli previsti vanno contro l'interesse pubblico. Quest'ultimo, infatti, si fonda sull'applicazione della legge, elemento costitutivo dell'azione am-

ministrativa. L'Avvocatura, per tradizione, svolge un compito con sfumature di terzietà e di neutralità rispetto all'amministrazione, ovviamente una neutralità del tutto sensibile rispetto agli scopi da raggiungere. Si tratta, insomma, di una sorta di campanello di allarme per evitare che l'interesse perseguito, esclusivamente fiscale, possa mettere in discussione il raggiungimento dei fini che il Governo ed il Parlamento si attendono.

In sede di giurisdizione comunitaria abbiamo sempre tutelato gli interessi del paese e la nostra azione concorre a rendere equilibrato ed armonico il progredire dell'unificazione europea, tenendo conto dell'immediata applicabilità della normativa comunitaria anche dinanzi ai giudici europei e, quindi, adottando iniziative di raccordo e di coordinamento con l'attività amministrativa, in relazione all'evolversi dell'ordinamento giuridico.

Dinanzi alla Corte costituzionale, l'intervento del Governo svolto dall'Avvocatura assume una particolare funzione, sempre coincidente con gli interessi dello Stato-comunità. Per esempio, nei giudizi di ammissibilità dei referendum, quando il Presidente del Consiglio ritenga di intervenire, noi assumiamo, secondo la definizione data dalla stessa Corte, una posizione di *amicus curiae*, quale rappresentanti dello Stato nella sua unità. Anche nei giudizi di legittimità costituzionale, il Governo si trova a difendere interessi non meramente particolari, esprimendo una funzione — vorrei dire — disinteressata, finalizzata alla realizzazione di una vera dialettica processuale. Di fronte all'ordinanza di rinvio che mette in discussione una legge votata dal Parlamento, lo scopo del Governo, rappresentato dall'Avvocatura, è quello di enunciare le ragioni cui il Parlamento si è ispirato per giungere a quella soluzione normativa, con ciò creando quella dialettica processuale senza la quale il giudizio davanti alla Corte non avrebbe il *fair play* necessario, che si può avere solo se dinnanzi al Giudice restano illustrate le ragioni di entrambe le parti. In tale quadro, al Governo, e al Presidente del Consiglio che

lo rappresenta, è rimessa la valutazione politica e la scelta dell'atteggiamento da assumere nei predetti giudizi. Nel compiere tale valutazione, il Presidente del Consiglio concorre a realizzare lo stesso interesse pubblico di carattere generale che ispira il giudizio della Corte. Pertanto, non deve stupire che lo scopo dell'intervento possa essere anche quello — così come è accaduto recentemente — di pervenire alla dichiarazione di illegittimità costituzionale di una legge.

Analoga funzione di legalità il nostro istituto svolge nell'espletamento della funzione di consulenza del Governo e dell'amministrazione. L'articolo 13 del testo unico della legge che disciplina le nostre funzioni stabilisce che l'Avvocatura provvede « alla consultazione legale richiesta dall'amministrazione » precisandone i limiti. In ogni caso — come del resto si deduce dall'insegnamento del nostro fondatore, Mantellini — quando l'avvocato dello Stato esercita la funzione consultiva, ponendo in comparazione ad esempio gli interessi dell'amministrazione e quelli degli altri enti pubblici (all'epoca, principalmente i comuni; oggi, le regioni), deve essere « prima giudice — io direi magistrato — e poi avvocato dello Stato ».

Si tratta quindi di un'attività volta non soltanto a prevenire ed orientare le liti, avendo sempre riguardo alla tutela dell'interesse pubblico generale, ma anche a sorreggere e ad indirizzare il quotidiano dispiegarsi dell'attività amministrativa (nel modo che il presidente Laschena ha ricordato poc'anzi) così da aiutare l'amministrazione ad essere efficiente ma anche giusta e, quindi, applicando le norme giuridiche secondo il diritto e l'equità. Il che, a ben vedere, si integra nella peculiare ed ineliminabile funzione dell'avvocato pubblico.

In questo senso, conserva tutta la sua attualità l'idea, formulata alla fine del secolo scorso in un dibattito parlamentare sull'ordinamento dell'allora Avvocatura erariale, ripresa e interpretata dall'avvocato generale dell'epoca, secondo cui, in sostanza, gli avvocati dello Stato sono figure in qualche modo complesse, nel senso che si

tratta di avvocati, di funzionari e, sotto un certo profilo, anche di magistrati. Si sosteneva, così, un po' arditamente, che gli avvocati dello Stato non si identificano in maniera completa in nessuna di queste tre figure. Con tale immagine — solo apparentemente provocatoria e paradossale — si tendeva ad alludere al fatto che, quale avvocato, il difensore dello Stato deve integrare l'assolvimento del ministero professionale con l'adempimento dell'ulteriore dovere che gli deriva dall'appartenenza a una pubblica istituzione; nella veste di funzionario, deve esercitare le proprie funzioni sempre con l'indipendenza e la libertà professionale proprie dell'avvocato, che consentono di dare al suo patrocinio la più efficace ed adeguata tutela; infine, quale portatore delle esigenze di legalità e garanzia dell'azione amministrativa — cioè, in qualche misura, come magistrato — deve anche saper salvaguardare, soprattutto nell'esercizio della funzione consultiva, l'unità e razionalità dell'ordinamento nel rispetto della legalità.

Credo di poter esprimere sommessamente l'avviso che, quali che siano le conclusioni del dibattito così avvincente in corso presso questa Commissione per le riforme costituzionali riguardo ai temi dell'unità della giurisdizione e conseguentemente alla sistemazione delle funzioni di rilevanza costituzionale, dibattito che il nostro istituto segue con estremo interesse, l'attività sia giudiziale che di consulenza svolta dall'Avvocatura deve conservare un carattere di sostanziale necessità nell'ordinamento, al fine di assicurare la legalità dell'azione amministrativa sia sotto il profilo della funzione di diretta assistenza del Governo sia sotto l'aspetto del necessario raccordo tra le amministrazioni centrali e le amministrazioni ed enti locali che, nella prospettiva della realizzazione di uno Stato maggiormente decentrato e ispirato ai principi del federalismo, assurge a elemento indefettibile di bilanciamento e armonizzazione dei vari, confliggenti e cospiranti interessi pubblici istituzionalmente perseguiti.

Come ho avvertito all'inizio di questo breve intervento, abbiamo ritenuto di espri-

mere le considerazioni fin qui svolte in spirito di verità e a scopo di testimonianza. Ci sia consentito concludere sottoponendo alla prudente valutazione della Commissione una considerazione finale conseguente a quanto finora esposto. Il ruolo istituzionale dell'Avvocatura dello Stato si esplica costantemente nel contemperamento di esigenze apparentemente dialettiche, quali la difesa rigorosa dell'interesse delle pubbliche amministrazioni in giudizio e la tutela della legalità; è questa la principale caratteristica ed anche il principale motivo di orgoglio della nostra funzione, ma al tempo stesso è ciò che qualifica quest'ultima in modo spiccatamente neutrale, esaltando la natura di organo ausiliario dello Stato dell'Avvocatura.

Nell'attuale prospettiva di riforma, sembra possibile che la secolare funzione svolta con spirito di servizio dal nostro istituto, come organo istituzionale del patrocinio giudiziale delle pubbliche amministrazioni nonché di consulenza legale al fine della corretta applicazione delle norme dell'ordinamento, trovi adeguato riconoscimento e garanzia in una possibile previsione costituzionale e nel particolare rilievo dell'unitarietà delle funzioni di difesa giudiziale e di consulenza legale nei riguardi di soggetti cui sono affidate finalità di interesse generale rilevanti per l'intera comunità. Ciò prospettiamo con spirito non corporativo ma istituzionale, anche perché consentirebbe all'istituto di partecipare attivamente a certe iniziative di cui ho sentito parlare e che valuto di assoluta importanza, come istituti di formazione e aggiornamento professionale: iniziative veramente fondamentali, perché la mia lunga esperienza professionale e istituzionale mi ha convinto che, effettivamente, ogni modifica formale non può servire se non è accompagnata da un'intima riforma di cultura e di senso del servizio, che si può avere solo in un contesto generale. Questo, quindi, è lo scopo che riteniamo necessario perseguire.

RAOUL CAGNANI, *Presidente del Consiglio nazionale forense*. Signor presidente, onorevoli parlamentari, ringrazio anch'io, a nome dell'organismo di rappresentanza

istituzionale dell'avvocatura, questa Commissione bicamerale per averci convocato e per l'audizione che ci ha concesso.

Il mio intervento sarà limitato alle linee generali delle istanze espresse dal Consiglio, il quale si riserva di far pervenire entro brevissimo tempo un documento completo e articolato in cui verrà dettagliatamente espresso il parere dell'organismo sui vari problemi concernenti il settore giustizia che formano oggetto di esame da parte di questa onorevole Commissione.

Mi sia consentito, in primo luogo, esprimere soddisfazione poiché il timore, da più parti espresso all'inizio dei lavori di questa Commissione, che potessero verificarsi sovrapposizioni o comunque che i lavori di questa stessa Commissione potessero intrecciarsi con i numerosi provvedimenti all'esame del Parlamento concernenti lo stesso settore, determinando in tal modo commistioni che avrebbero potuto essere causa di ulteriore confusione in un comparto che è indubbiamente tra i più disastrati dell'intera amministrazione statale, non ha fin qui trovato riscontro.

Passando ai problemi che più particolarmente stanno a cuore all'avvocatura e che in gran parte sono già stati trattati da questa onorevole Commissione, desidero precisare, in primo luogo, che vi è la necessità di una ridefinizione costituzionale dei poteri, con conseguente delimitazione degli stessi e specificazione dei rapporti che tra di essi debbono intercorrere. Sottolineo, in proposito, che in questi ultimi anni si è assistito ad una certa esasperazione delle prerogative del potere giudiziario, che ha di fatto assunto un ruolo secondo noi non conforme all'assetto costituzionalmente prefigurato e che solo ora, per il mutato comportamento di forze politiche che hanno assoggettato a revisione il loro atteggiamento di condivisione di siffatta erronea impostazione, è soggetto ad un parziale ridimensionamento.

Un problema che si è prospettato in questa sede, e che ci sta particolarmente a cuore, è quello dell'unità della giurisdizione. La questione merita, a nostro avviso, un particolare approfondimento, trattandosi di modificare radicalmente l'impianto

costituzionale ed in particolare il principio tradizionale della distinzione tra diritti soggettivi e interessi legittimi. È ben vero che la differenziazione sopra accennata non esiste in altri paesi europei e non è quindi neppure contemplata dalla normativa comunitaria; non si deve però trascurare il fatto che, quali che siano le riforme auspicabili nel settore della giustizia amministrativa, nella stragrande maggioranza dei paesi dell'Unione europea esiste una magistratura amministrativa del tutto distinta e separata dalla magistratura ordinaria. Si potrà quindi discutere se sia o no opportuno mantenere la suddivisione della giurisdizione tra le due magistrature sulla base della ricordata distinzione tra diritti soggettivi e interessi legittimi o se invece sia opportuno che alla magistratura amministrativa siano attribuite tutte le controversie relative a rapporti tra cittadini e amministrazione; ma l'esigenza di una magistratura amministrativa appare, secondo noi, non rinunciabile.

Va inoltre tenuta presente la tradizione della nostra giustizia amministrativa, che ha sempre visto il Consiglio di Stato nella duplice veste di organo di consulenza giuridico-amministrativa del Governo e di giudice di ultima istanza nel campo della giustizia amministrativa.

Va anche sottolineato che tale duplice funzione del Consiglio di Stato non ha mai dato adito a sostanziali obiezioni da parte degli utenti di giustizia e non ha impedito al Consiglio di Stato di operare, quale giudice, in modo da garantire sempre più ampiamente le situazioni giuridiche dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione.

Un'altra esigenza che ci sta particolarmente a cuore è quella del rafforzamento del ruolo della difesa in ogni stato e grado del processo, onde assicurare la piena tutela delle garanzie individuali dei cittadini. Tale tutela non è certamente garantita da strumenti di archeologia giuridica quali le vigenti leggi sul gratuito patrocinio e sulla difesa d'ufficio.

Deve inoltre essere immediatamente attuato il principio della piena parità fra

accusa e difesa nel processo penale, oggi in concreto inapplicato e inapplicabile nonostante l'introduzione, con il nuovo codice di procedura, del rito accusatorio, in più occasioni modificato legislativamente, ma addirittura stravolto da inaccettabili interpretazioni di taluni pubblici ministeri.

La nuova normativa costituzionale deve poi contenere l'inequivoca riaffermazione del principio dell'obbligatorietà dell'azione penale. Fra l'altro, la soluzione contraria presupporrebbe, a nostro avviso, l'affermazione del principio dell'elezione del pubblico ministero. Bisogna tuttavia evitare l'ulteriore protrarsi di un certamente non commendevole atteggiamento che alcune procure hanno posto in essere privilegiando certe indagini o certi indagati, magari meno graditi di altri, e trascurandone altri, anche per fatti aventi un contenuto di maggiore allarme sociale, con la sempre utilizzata e utilizzabile giustificazione dell'eccessivo carico di lavoro che impedisce un'identica solerzia per tutti. Pertanto, il Consiglio nazionale forense sarebbe dell'avviso che alla predetta riconferma del principio si affiancasse un corollario che prevedesse un correttivo tendente ad indicare una gerarchia di reati ai quali deve essere assicurata una corsia preferenziale. La fissazione di detta gerarchia potrebbe avvenire per legge, anche periodicamente modificabile, oppure con circolare del Consiglio superiore della magistratura che avesse valore vincolante per le procure.

Deve altresì essere sancita, a nostro avviso, la separazione delle carriere tra magistratura giudicante e requirente, in un quadro che veda garantita l'indipendenza del pubblico ministero dal potere esecutivo. Si deve procedere altresì alla modifica della composizione del Consiglio superiore della magistratura che tenga conto dell'enunziata necessità della separazione delle carriere, con suddivisione quindi in sezioni, e che veda una qualificata e consistente partecipazione dell'avvocatura, così come la stessa dovrà di necessità essere presente a pieno titolo nei consigli giudiziari.

A garanzia dell'indipendenza dell'organismo dal potere politico dovrebbe prevedersi per la componente laica un procedimento elettorale che non vedesse come unico protagonista il Parlamento ma altresì le istituzioni dell'avvocatura.

Si deve infine sancire l'assoluta incompatibilità delle funzioni di magistrato onorario con l'esercizio della professione di avvocato, mentre deve essere consentita la possibilità di ingresso di avvocati particolarmente qualificati nei ruoli della magistratura, in ogni grado della giurisdizione, con conseguente ampliamento della previsione — mai attuata — di cui all'articolo 106 della Costituzione. Solo così si potrà dare testimonianza della complementarità e dell'interscambiabilità di funzioni fra magistratura ed avvocatura, entrambe protagoniste del servizio giustizia.

**PRESIDENTE.** Ringrazio i nostri ospiti. I lavori proseguiranno adesso con gli interventi dei membri della Commissione che si sono iscritti a parlare. Poiché sono molto numerosi, raccomando che tali interventi abbiano davvero il carattere puntuale dei quesiti contengano una chiara indicazione delle persone cui sono indirizzati. Ciò tanto più perché giovedì mattina saremo nuovamente impegnati in una significativa seduta plenaria che — in particolare sui temi della giustizia ordinaria — offrirà ampia possibilità di partecipazione alla discussione, durante l'incontro con i rappresentanti dell'Associazione nazionale magistrati e dell'avvocatura. Raccomandando quindi, soprattutto ai colleghi che sono maggiormente esperti ed impegnati, di dosare le forze fra queste due sedute, do la parola al senatore Loiero, al quale seguiranno il senatore Pellegrino, l'onorevole Selva, l'onorevole Soda, la senatrice Pasquali e molti altri.

**AGAZIO LOIERO.** Signor presidente, formulerò due brevissime domande, scusandomi di non poter poi ascoltare le risposte perché purtroppo devo partire; per questo motivo ho chiesto di parlare per primo. Le domande — brevissime — sono rivolte una al vicepresidente del

Consiglio superiore della magistratura, professor Grosso, e una al presidente del Consiglio di Stato, dottor Laschena.

Al professor Grosso pongo una domanda che può apparire anche retorica, perché in parte insita nella relazione che egli ha svolto oggi (le risposte infatti in parte si intravedono), però anche le domande retoriche hanno una loro funzione, nella dialettica. I costituenti immaginarono l'inserimento nel CSM dei laici, nella misura di un terzo, per non accentuare l'elemento che poteva apparire castale nell'ordinamento; ebbene, le condizioni storiche allora erano sicuramente diverse da quelle di oggi. Alla luce di quello che è stato lo scenario del Consiglio in questi anni, con particolare riferimento agli ultimi tempi e ad alcune tentazioni che possono essere apparse autoreferenti, ritiene che una maggiore « ventilazione » del CSM vada favorita o evitata?

Ancora: la vigente Costituzione scommette sulla capacità dei magistrati di autogovernarsi; si deve però sottolineare che gli attuali strumenti di governo autonomo appaiono sovente imperfetti. Non mi soffermo in questa sede sulla scarsa funzionalità dell'ispettorato, ma registro — mi pare che il primo presidente della Corte di cassazione abbia lambito questo argomento — che oggi anche mandare via un magistrato clinicamente pazzo è operazione lunghissima, difficilissima e talvolta impossibile. Credo che mutare le proporzioni del CSM significhi scommettere di più sulla speranza che i magistrati siano maggiormente autonomi ed imparziali. Professor Grosso, non ritiene che l'intreccio di esperienze diverse, calate in forma paritaria nel Consiglio, vada in direzione di soluzioni più eque ed equilibrate e che, in definitiva, possa contribuire a diffondere nell'opinione pubblica l'idea del superamento di una struttura che attualmente, così com'è, appare troppo chiusa e corporativa?

Al presidente del Consiglio di Stato, con la stessa brevità, vorrei porre la seguente domanda: premesso che sono convinto che il ruolo del Consiglio di Stato, nella duplice funzione consultiva e

giurisdizionale, in un paese in cui sostanzialmente manca una scuola superiore della pubblica amministrazione come esiste in altri paesi, resta essenziale (ne sono convinto e ne ho già parlato in sede di Comitato; difendo questa duplice funzione), come immagina si può superare nei fatti una delle questioni più ricorrenti intorno al Consiglio di Stato, vale a dire il contemporaneo esercizio della duplice funzione consultiva e giurisdizionale? A tal fine, quali paletti rigidi ed automatici si possono piantare nella stessa Costituzione? Si può realisticamente pensare ad una durata minima di ciascuna funzione, disciplinando in maniera però tassativa gli istituti dell'incompatibilità e dell'astensione?

**GIOVANNI PELLEGRINO.** Vorrei fare un'osservazione breve e porre due domande brevissime. L'osservazione, che forse servirebbe a tranquillizzare il professor Grosso, è che trovo antistorico, alla luce non solo della storia recente del paese ma anche della fase di evoluzione che attraversano tutte le democrazie occidentali, pensare che oggi sia possibile ad un potere rappresentativo attentare all'indipendenza e all'autonomia dei poteri neutrali. In realtà, il problema che abbiamo sul tappeto è esattamente l'opposto: dinanzi al ruolo meritoriamente crescente che in tutte le democrazie occidentali stanno assumendo i poteri neutrali di controllo, quali contrappesi creare perché una democrazia possa continuare a dirsi tale, vale a dire a mantenere al suo interno un nucleo centrale di rappresentatività.

Passando alle domande, a sentire molti degli interventi di questa sera sembrerebbe che il sistema delle giurisdizioni funzioni; chi ci vive sa benissimo che non è così, e direi non per colpa del legislatore che non fa bene le leggi, non per colpa dell'esecutivo che non mette a disposizione i mezzi, non per colpa dei giudici che non lavorano bene, non per colpa degli avvocati che sono troppo causidici, ma perché è un dato delle società complesse che il numero dei conflitti che ambiscono ad una decisione neutrale cre-

sce in maniera esponenziale. Pertanto, cercando nel confuso presente il bandolo che ci porta verso il domani, è logico continuare ad affidare l'intero carico della soluzione dei conflitti alle giurisdizioni togate, oppure la prima norma su cui noi dovremmo incidere in sede costituzionale è il secondo comma dell'articolo 102? Ciò per consentire alla legge ordinaria di individuare luoghi neutrali ed imparziali per la soluzione dei conflitti, quindi con le garanzie del procedimento e del contraddittorio, che poi si raccordino alla giurisdizione togata nelle fasi successive di impugnazione. Se non creiamo questo sistema di filtri, l'ingolfamento delle giurisdizioni resta.

Vorrei aggiungere che non è vero che, in seno al Comitato, non ci siamo occupati della giurisdizione tributaria: ce ne siamo occupati proprio questa mattina, quando ho segnalato che sull'attuale giurisdizione tributaria pende la spada di Damocle di un giudizio della Consulta a cui le stesse sezioni provinciali hanno rimesso la questione della costituzionalità della loro legge istitutiva, in quanto si è osservato trattarsi di un nuovo giudice speciale con una Costituzione che è quella che è; un problema che sicuramente esiste. Invece, una norma di questo genere certamente darebbe una maggiore copertura.

Avrei voluto porre una domanda al professor Galli Fonseca, del cui intervento ho apprezzato l'estrema modernità, ma, non essendo egli più presente, la rivolgerò ai professori Sgroi e Garri. Il pubblico ministero presso il giudice ordinario, il pubblico ministero presso il giudice contabile e — aggiungerei — il pubblico ministero presso le sezioni unite della Cassazione quando funzionano come unico giudice della giurisdizione svolgono funzioni diverse o esprimono, com'è stato accennato in alcune sentenze della Cassazione, la stessa funzione ordinamentale, sia pure di fronte a giudici diversi?

Sono queste le domande che volevo rivolgere ai nostri ospiti e che concernono l'opportunità dell'istituzione di giurisdizioni speciali e questo nodo centrale

intorno alla funzione uguale o diversa dei pubblici ministeri.

GUSTAVO SELVA. Il giorno 11 del mese di aprile il Parlamento europeo ha approvato una risoluzione che s'intitola: « Rispetto dei diritti dell'uomo nell'Unione ». È una risoluzione che si compone di 165 articoli divisi in vari capitoli — tra questi ultimi ve ne è uno che si intitola « I diritti in campo giudiziario » — e che, all'articolo 58, recita precisamente così: « Il Parlamento europeo ricorda che l'indipendenza della magistratura costituisce uno dei pilastri dello Stato di diritto e il fondamento stesso di una protezione efficace dei diritti e delle libertà fondamentali di tutti i cittadini e, in particolare, di coloro che devono comparire in giudizio; ritiene che sia altresì necessario assicurare la terzietà del giudice giudicante attraverso la separazione delle carriere di magistrato inquirente e di magistrato giudicante, al fine di garantire un processo equo ».

Allora, anche tenendo conto delle parole pronunciate dal presidente D'Alema, secondo cui la nostra legislazione e — direi — la nostra Costituzione si devono adeguare alla linea ideale, culturale e politica europea, credo che ci troviamo nella fortunatissima condizione di avere un documento che con i suoi 165 articoli in qualche misura anticipa — ripeto sempre le parole usate dal presidente D'Alema — la costituente europea.

Non so — perché non ho avuto il tempo di chiedere quest'informazione — in quale lingua sia stato concepito il documento in oggetto; com'è noto, vi è una lingua di base, che è quella del relatore, ma credo di ravvisare nell'articolo che mi sono permesso di leggere la cartesiana razionalità francese, il fondamento giuridico tedesco e la semplicità britannica. Quattro cose in quell'articolo sono indicate molto chiaramente: in primo luogo, il principio fondamentale del diritto-dovere del magistrato, che è l'indipendenza; in secondo luogo si afferma la necessità di assicurare la terzietà del giudice giudicante e si indica attraverso quale strumento tale obiettivo possa essere raggiunto, cioè at-

traverso la separazione delle carriere dei magistrati inquirenti e giudicanti. Da ultimo, si specifica quale sia la finalità: quella di garantire un processo equo.

Rivolgendomi in particolare al vicepresidente del CSM, vorrei sapere quale sia il suo giudizio su questo documento, che io considero fondamentale. So che tale giudizio è offerto soprattutto alla nostra meditazione ed alla responsabilità, che ci compete, di decidere in questa materia oggetto di tante discussioni ed anche di numerosi contrasti, tuttavia mi interessa sapere l'opinione del vicepresidente del CSM.

ANTONIO SODA. Una premessa che mi è sembrato di rinvenire nell'analisi svolta dai nostri graditi interlocutori è che sta maturando anche da noi, dopo un periodo caratterizzato da una certa fatica, la consapevolezza che la questione dell'equilibrio tra il valore dell'indipendenza ed il principio di responsabilità anche nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali è comune oggi a tutte le democrazie; proprio nel momento in cui è divenuta diffusa la giurisdizionalizzazione delle domande di riconoscimento dei diritti sociali ed economici tipici delle società che hanno avuto un sistema di sicurezza sociale, di *welfare*, la funzione giurisdizionale si è caricata di un ruolo oggettivamente politico e quindi con maggiore necessità si impone il tema del rapporto tra indipendenza e responsabilità, indipendenza e funzionamento degli altri poteri democratici. Le proposte in corso di elaborazione nel Comitato, a mio parere, sia pure con tentativi di approssimazione, vanno in direzione della ricerca di questo equilibrio.

E vengo ora alle domande. Capisco la necessità e la difficoltà della ricerca di quest'equilibrio e vorrei chiedere al professor Grosso: almeno nella definizione di un ruolo autonomo e diverso del Consiglio o della Corte disciplinare vede lei la possibilità di una diversa composizione e di un diverso equilibrio delle componenti togata e laica?

Il procuratore generale presso la Corte di cassazione non è più presente, ma

credo che avrà la cortesia di leggere il resoconto di questa seduta ed eventualmente di replicare ad alcune osservazioni. Concordo su gran parte della sua analisi ed anche sull'affermazione che fa giustizia di un luogo comune purtroppo diffuso negli ambienti della magistratura associata, cioè che l'indipendenza sia strettamente ed indissolubilmente legata all'unicità delle carriere. Il procuratore generale oggi ha detto che non è un problema di indipendenza, è un problema di rapporto costi-benefici e forse gli svantaggi della separazione sarebbero superiori ai vantaggi derivanti dall'accentuazione della terzietà, che peraltro nel documento del Parlamento europeo testé citato è vista, invece, come preconditione per realizzare l'equo giudizio.

Ma il procuratore generale si è spinto più in là ed ha rilevato come elemento di deflazione un intervento sulla legislazione ordinaria che veda persino la rottura del principio dell'unicità nel pubblico ministero della titolarità dell'azione penale. Se ho ben compreso, quest'ultima potrebbe essere esercitata direttamente dalla persona offesa: pensiamo alle lesioni colpose, pensiamo persino all'omicidio colposo, nonché ai milioni di reati di furto; se si superasse la barriera del pubblico ministero e vi fosse un rapporto diretto della persona offesa con il giudice, avremmo un effetto deflattivo sulle procure della Repubblica italiana, che oggi vedono iscritti oltre 13 milioni di procedimenti con il rischio, che si è tradotto in realtà, nell'esercizio di fatto dell'azione penale. Quando un sostituto ha davanti a sé, *pro capite*, dai 4 mila ai 5 mila processi (a Reggio Emilia sono iscritti 32 mila procedimenti) è chiaro che con soli quattro sostituti scegliere un fascicolo in mezzo al mazzo vuol dire favorire l'uno o l'altro indagato, l'uno o l'altro imputato e fare giustizia secondo criteri del tutto arbitrari.

L'azione penale può diventare anche un'azione a forma popolare da parte della persona offesa? Il procuratore generale ha aggiunto che persino la polizia potrebbe avere un rapporto diretto con il

giudice e quindi prospettare l'esercizio dell'azione penale ed io aggiungo che potrebbe anche essere protagonista nel processo penale come parte pubblica.

Faccio quest'altra riflessione: se si sottraggono al pubblico ministero gli ultimi residui dei poteri di incidenza sulla sfera della libertà (mi viene in mente l'episodio delle perquisizioni a Di Pietro, dove gli stessi elementi furono ritenuti dalla procura di Brescia idonei a motivare un provvedimento di perquisizione e inidonei all'assoggettamento all'intercettazione telefonica; furono ritenuti del tutto destituiti di fondamento) e si restituiscono, in uno stato di diritto, al giudice, vero titolare della possibile compressione dei diritti di libertà, non si depotenzia la pericolosità di un corpo unitario di pubblici ministeri di poche procure? Non si può allora mettere sul piatto della bilancia dei costi-benefici della separazione delle carriere anche l'accentuazione della necessità della terzietà del giudice? Ciò se ritenete che si tratti di un problema di costi-benefici e non di indipendenza o dipendenza.

Ricordo che in Inghilterra, dove funziona un meccanismo di diffusa titolarità dell'azione penale, anche dopo l'introduzione del servizio unico nazionale per l'esercizio dell'azione penale nel 1986, il promuovimento, l'esercizio e la titolarità dell'azione penale sono rimasti diffusi; vi è un'organizzazione capillare sul territorio che vede ancora autonoma la polizia e protagonisti anche alcuni privati cittadini. In un meccanismo di questo tipo — come diceva il senatore Pellegrino — si creano equilibri più diffusi di controllo e di legalità. Certo, si intravede un pericolo quando si pensa che con la separazione si crea un corpo di polizia potentissimo e, se si pensa a 383 o 384 procure titolari di poteri diffusi sul territorio nazionale, anch'io sono terrorizzato. Ma, facendo tesoro dell'esperienza delle legislazioni straniere caratterizzate dalla diffusione dei poteri e dei controlli sul territorio, non vi sembra che anche il nostro ordinamento debba aprirsi a questa esperienza?

ADRIANA PASQUALI. Mi rivolgo per un chiarimento al vicepresidente del CSM,

professor Grosso, che ha dichiarato di parlare a titolo personale. D'altronde, parlo anch'io a titolo personale e mi si scusi il paragone che può apparire irrispettoso.

Riconoscendo il valore dell'intervento per l'eleganza dell'esposizione e per taluni contenuti, osservo peraltro che ho alcune perplessità in ordine a specifiche enunciazioni. Ciò alla luce dell'articolo 105 della Costituzione, che elenca i compiti del CSM, ma pone anche implicitamente i limiti alle sue attribuzioni, e alla luce dell'articolo 10 della legge 24 marzo 1958, n. 195, avente ad oggetto le attribuzioni del CSM. Esso è indubbiamente organo di tutela, ma è soprattutto organo di autogoverno, quindi secondo me — mi si scusi se ricorro ad immagini così terrene — è più un organo a proiezione interna che a proiezione esterna.

Ho ascoltato con estrema attenzione tutto ciò che atteneva alla composizione e agli equilibri del CSM, nonché alla possibilità di attenuarne la composizione correntizia, ciò di cui si sente largamente l'esigenza. Ma non ho ritenuto perfettamente in linea con i compiti del CSM — al di fuori dei limiti di cui parlavo, posto che il CSM può dare pareri su disegni di legge concernenti l'ordinamento giudiziario solo al ministro di grazia e giustizia — che si sia parlato di tutto ciò che attiene alla magistratura e di cui la bicamerale dovrà occuparsi, in particolare della separazione delle carriere o delle funzioni e dell'ipotizzata unicità di giurisdizione. Credo sia contestabile che si esca dai binari posti dalla Costituzione vigente con il richiamato articolo 105.

Sia chiaro: non affermo che il vicepresidente professor Grosso abbia dimostrato neppure un pizzico di quella arroganza che viene spesso attribuita al Consiglio superiore della magistratura quando lo si accusa di essere un « parlamentino » che si arroga diritti ad esso non spettanti, ma proporre qualcosa che è fuori dal limite delle specifiche attribuzioni mi appare quanto meno incongruo.

Per inciso osservo che una specie, fosse anche una semplice parvenza, di piccolo

parlamento può essere astrattamente – sottolineo l'avverbio «astrattamente» – arricchente, ma pare estremamente pericoloso alla luce dei necessari equilibri che questa Commissione deve porsi.

Sarei lieta di avere un chiarimento in proposito.

MARIO GRECO. Noi tutti abbiamo ascoltato con la dovuta attenzione quanto ci hanno comunicato gli illustri rappresentanti del mondo giuridico. In questa sede purtroppo non ci possiamo soffermare su tutti gli spunti che ci sono stati offerti, che saranno attentamente vagliati nel prosieguo dei nostri lavori.

Mi permetterò di fare qualche osservazione, premettendo che alla fine delle mie considerazioni, che cercherò di contenere nel più breve tempo possibile, risulterà forse eccessivamente favorevole alle posizioni espresse dal presidente del Consiglio nazionale forense e poco vicino alle considerazioni fatte in tema di riforme costituzionali dai rappresentanti delle magistrature, in particolar modo di quella ordinaria. In proposito aggiungo «purtroppo», perché fino allo scorso anno anch'io svolgevo funzioni giurisdizionali; ma forse ciò è dovuto all'inconscio timore di apparire corporativista, come mi sono sembrate le osservazioni di alcuni esponenti della magistratura.

Non voglio lasciarmi sfuggire l'occasione della presenza di queste illustri personalità per chiedere subito un'opinione su quella parte della magistratura che reiteratamente è scesa in piazza, anche ora sui temi della Bicamerale, nelle vesti di «soggetto politico», con scarso rispetto per i precisi doveri istituzionali propri dei singoli magistrati.

La mia, evidentemente, è una domanda provocatoria perché mira a denunciare taluni silenzi, se non sospette connivenze, di chi avrebbe dovuto, e dovrebbe, intervenire per stroncare questo fenomeno, questo noto potere invasivo di una certa magistratura; un potere che, alla fine, ha rappresentato una delle cause determinanti di talune ipotesi di riforma volte a ristabilire l'ordine delle competenze e dei

ruoli. I pubblici ministeri, i giudici applicano le leggi, i politici, i parlamentari fanno buone ed eque leggi.

Detto ciò, mi sia consentito sottolineare il ruolo dell'avvocatura per tentare di contestare – se mi è possibile – le affermazioni di taluni illustri ospiti odierni, i quali mi sono sembrati poco disponibili ad accettare le istanze dell'avvocatura e contrari ad un ingresso dei rappresentanti della stessa avvocatura nel Consiglio superiore della magistratura.

Vorrei ricordare ai rappresentanti della magistratura, ovvero a chi avverte delle remore nei confronti dell'avvocatura, che quest'ultima va al di là delle esigenze di tutela della professione forense ponendosi quale punto di riferimento per la salvaguardia dei diritti di libertà e di quelli relativi alla vita associata dei cittadini, per la crescita dei valori costituzionali, per la necessità di partecipare alle scelte di fondo della politica giudiziaria come strumento generale per la difesa dei singoli. È stato questo il pensiero espresso da un rappresentante alla prima Conferenza nazionale tenutasi a Venezia nel 1992, alla quale era presente anche l'allora presidente dell'associazione nazionale magistrati, collega Mario Cicala.

Abbiamo rilevato dalle notizie dei *media*, dopo averlo constatato durante l'audizione odierna e lo rileveremo, con ogni probabilità, anche negli incontri di giovedì, che l'avvocatura e la magistratura purtroppo non hanno mai avuto un'unica visione, una visione di insieme: ancora oggi non sono quell'unica corporazione di giuristi auspicata proprio dal dottor Cicala durante la conferenza del 1992, da me ricordata poc'anzi.

Credo che avesse ragione l'allora presidente del Consiglio nazionale forense, avvocato Edilberto Ricciardi, quando nell'analisi dei motivi di questa diversità da una parte riconosceva che ciò era il risultato di una diffidenza reciproca, di una reciproca miopia, di esperienze diverse, che purtroppo sfociavano e sfociano tuttora in diverse culture; dall'altra parte, con rigorosa obiettività, denunciava come

gli avvocati si fossero sempre sforzati di esplorare la cultura dei giudici, mentre questi ultimi non avevano mai compiuto un analogo sforzo per comprendere la cultura della difesa e dei suoi valori.

Se sono vere le funzioni e il ruolo dell'avvocatura, posto che oggi ci occupiamo di riforme costituzionali, occorre forse guardare con il sospetto che sia dettato da un certo spirito corporativistico quanto è stato detto da chi nutre perplessità nei confronti all'avvocatura medesima. Del resto, che l'avvocatura debba avere ingresso ed una certa voce in questa fase di riforme ne dobbiamo convenire tutti, tanto più noi legislatori se è vero che per la prima volta, con l'articolo 4 della legge 21 novembre 1991, n. 374, è stata prevista la presenza di rappresentanti designati dai consigli forensi nei consigli giudiziari, sia pur al limitato fine di far esprimere un parere sulle nomine dei giudici di pace. Intendo anticipare, anche se i nostri ospiti ne saranno a conoscenza trattandosi di provvedimenti concernenti la magistratura, che il Senato ha licenziato il disegno di legge - di attuazione dell'articolo 106, terzo comma, della Costituzione - recante l'istituzione delle sezioni stralcio, che ha riservato l'aggregazione delle mille unità dei cosiddetti giudici onorari alla classe forense ed accademica. Dunque, da una parte vi è la volontà di aprire all'avvocatura per quanto riguarda il lavoro da svolgere all'interno della giurisdizione; dall'altra vi sono perplessità che suonano come un invito a non controllare l'opera svolta all'interno del Consiglio superiore della magistratura.

Gli avvocati diventano in tal modo i protagonisti di delicate funzioni giurisdizionali; è giusto che mettendo mano alla riforma del titolo IV della Costituzione si fissi il principio che l'avvocatura è una componente essenziale della giurisdizione al pari della magistratura giudicante e di quella requirente. Da tale corretta premessa deriverebbero altri corollari utili a rafforzare principi costituzionali esistenti ed altri che bene faremmo ad introdurre, perché ad essi collegati. Penso, per esem-

pio, alla concreta garanzia della parità tra accusa e difesa nel processo, che richiama l'esigenza di assicurare la pari dignità dei due ruoli nelle istituzioni; il tutto legittimerebbe la presenza di appartenenti alla classe forense nei consigli superiori o nel Consiglio superiore della magistratura, con conseguente condivisione di quelle ipotesi di lavoro che vorrebbero un Consiglio superiore della magistratura composto per un cinquanta per cento da magistrati eletti nelle rispettive magistrature e per il rimanente cinquanta per cento da membri scelti dal Parlamento, eventualmente, su indicazione dei rispettivi organi rappresentativi, tra gli avvocati e i professori universitari.

Sono considerazioni che vanno nella direzione opposta a ciò che, sul punto, è stato sostenuto dal vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura e, mi pare, anche dal procuratore generale presso la Corte di Cassazione, ai quali chiederei maggiori motivazioni a sostegno del loro convincimento oltretutto una opportuna precisazione in ordine alla loro avversità a tale presenza in un organismo qual è quello che loro rappresentano, il Consiglio superiore della magistratura, che sovrintende ad attività giurisdizionali, a soggetti che invece rappresenterebbero una categoria. Non me ne voglia il vicepresidente professor Grosso, ma francamente mi ha sorpreso la sua totale chiusura a quasi tutte le principali ipotesi di lavoro del Comitato sistema delle garanzie. Se dovessimo accogliere i suoi desiderata, sarebbe il caso che i colleghi di quel Comitato chiudessero i verbali dei loro lavori, ponendo fine agli sforzi di migliorare la bozza Boato. E meno male che il vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura ha premesso di parlare a titolo personale!

Dicevo: totale chiusura, anche in ordine al tema della separazione delle carriere (distinzione delle funzioni), anche se da parte di qualcuno degli ascoltati si è avuta la bontà e l'onestà di ammettere l'opportunità di prevedere che, per un certo periodo, il magistrato eserciti funzioni presso il collegio giudicante, prima

di essere assegnato alle funzioni requiranti. È stato detto: « perché acquisisca il dovuto equilibrio »: ma allora, sin quando non verrà quantomeno fatta questa riforma, la gente è « a rischio » dei pubblici ministeri privi di equilibrio?

Impedire il libero transito da una carriera all'altra può comportare una riduzione delle possibilità – lo dico, ma è stato riportato anche da alcuni organi di informazione – di occupare posti direttivi; c'è sì il rischio che crolli qualche bastione corporativo, ma certamente non può crollare la giustizia, come alcuni magistrati hanno affermato in questi giorni, né si attenda all'indipendenza della magistratura.

Il problema della separazione delle carriere, con la presenza dell'avvocatura, deve piuttosto essere rapportato all'esigenza di assicurare la terzietà del magistrato giudicante, su cui di recente si è pronunciato anche il Parlamento europeo. Mi piace altresì ricordare che il tema della separazione delle carriere non è una questione di oggi, non è sorta oggi dopo che l'ha presa a cuore il Parlamento europeo, perché nella conferenza del 1992 gli avvocati sostennero – è stato ammesso anche da parte dei rappresentanti della magistratura – che il pubblico ministero ed il giudice sono due cose completamente diverse: tali sono, tali debbono rimanere e tali debbono diventare.

Non si può giungere che ad una conclusione: alla diversità di funzioni deve associarsi una rigorosa differenziazione dei giudici e dei pubblici ministeri, sia per le modalità di reclutamento, sia per la formazione professionale. Sui paletti che si intendono porre relativamente alla facile transitabilità, trarremo ulteriori elementi di confronto e di delucidazione dall'audizione dei rappresentanti dell'avvocatura prevista per giovedì prossimo. Traggo questa mia convinzione dalla denuncia di un illustre rappresentante delle camere penali, il quale, già all'inizio degli anni novanta, richiamava l'attenzione su un grave inconveniente. Quello cioè che gli utenti della giustizia vedevano sedere tra i giudicanti chi aveva svolto, fino al giorno

prima, un'attività di parte quale pubblico ministero: ciò credo non sia voluto né dai professionisti del diritto, dagli avvocati, né dalla gente comune.

**TIZIANA PARENTI.** Confesso che ho molta difficoltà a rivolgere delle domande, perché l'impressione che ho avuto, da queste audizioni sicuramente molto interessanti, è che effettivamente si tratti di mondi molto lontani, dove ciascuno è chiuso in sé stesso, dove ciascuno parla per sé, dove vi è una grandissima difficoltà a capire le ragioni dell'altro o, ancora di più, a capire non tanto le ragioni nostre, che potrebbero anche non essere prese in considerazione, quanto ciò che emerge dalla società, le necessità dei cittadini.

La giustizia è esercitata in nome del popolo italiano, il quale aspetta risposte di giustizia, e non è un'esigenza della Commissione bicamerale quella di dare risposte di giustizia: la Commissione bicamerale crede, modestamente, di interpretare, se vi riuscirà – ho i miei dubbi in proposito e, forse, li abbiamo tutti – una esigenza che viene dalla società, non da una minoranza della popolazione, perché noi conosciamo casi eclatanti grazie ai quotidiani e alla televisione ma la nostra nazione è piena di risposte più di ingiustizia o di tarda giustizia che non di giustizia.

Rispetto a questi problemi credo, allora, che ciascuno, esercitando il suo ruolo, dovrebbe liberarsi del proprio corporativismo e delle proprie appartenenze ideologiche, politiche e di categoria per cercare di capire se è proprio vero quello che è stato detto qui.

A lei, professor Grosso, che è una persona molto illuminata, chiedo se sia sicuro che il Consiglio superiore da tempo non sia un organismo politico. Lei afferma che noi, in qualche modo, attenderemmo all'indipendenza della magistratura e, quindi, del suo organo di autogoverno, che è il Consiglio superiore; ma siamo sicuri che questo non sia già avvenuto negli anni, con gli incarichi extragiudiziari che sono stati infiniti e che hanno portato i magistrati

a fortissime connessioni non solo con il potere politico ma, soprattutto, con il potere economico, con tutto ciò che ne è conseguito nel tessuto economico e sociale del paese? Siamo davvero sicuri che le correnti non rappresentino esse stesse quell'eccessiva pluralità che, invece, è chiusura, talvolta è guerra all'interno e tra le correnti? Siamo sicuri che i cittadini siano così contenti di bussare alla porta di una corrente o di un'altra? A scuola si chiedeva « di che partito è il professore? » per sapere quali risposte dargli. Non vorrei che fossimo ritornati davvero a quel tempo, oggi che nella scuola non vi è più il problema di questa domanda, perché la risposta è scontata.

Non vorrei, dunque, che il pluralismo di cui si parla fosse invece un'altra cosa. Lei ha detto, giustamente – così credo, ma non potrei esserne così sicura – che i membri eletti dal Parlamento non mantengono questo grande cordone ombelicale con le appartenenze politiche; io ritengo che dovremmo andare ancora più in là, per evitare che vi sia alcuna possibilità di questo tipo. Potremmo rivedere a quale maggioranza, per esempio, deve essere consentita la elezione dei componenti del Consiglio superiore o della Corte costituzionale, perché mi rendo conto che è già pericoloso adesso, in un sistema maggioritario, che vengano eletti da una determinata maggioranza e che, quindi, si preconstituiscano la connotazione dei membri laici.

Ma a cosa servono i membri laici nel Consiglio superiore, in un Consiglio superiore che è politicizzato, non perché vi sono dieci membri laici che non contano nulla e che di questo si lamentano sempre, come del fatto di essere, anzi, un po' il paravento di decisioni che ad essi non appartengono – perché i magistrati sono un'altra cosa – per cui sono, in qualche modo, anche in minoranza psicologica oltre che numerica? Ma si tratta, soprattutto, di un Consiglio superiore a cui i togati arrivano con un fortissimo clientelismo, con lunghe carriere nelle correnti e nell'Associazione nazionale magistrati, sa-

crificando moltissimo al tempo che, invece, dovrebbe essere dedicato al loro lavoro. Ecco, allora, che abbiamo effettivamente un Consiglio superiore che è un organo politico. A me non spaventa chiamare le cose con il loro nome, purché, però, noi si sia disposti a farlo.

Professor Grosso, cosa sono le circolari del Consiglio superiore se non atti di indirizzo politico nei confronti della giurisdizione? Cosa significa dire come debbano avvenire le assegnazioni addirittura presso la magistratura giudicante, come debbano essere fatte le rotazioni nella giudicante?

Il caso albanese, professor Grosso, coinvolge anche il Consiglio superiore della magistratura, grazie a Dio, e, improvvisamente, abbiamo una commissione sulla criminalità organizzata che se ne occupa, anche se non si capisce che carattere abbia. Questi sono atti politici di cui ci si è autoinvestiti, perché il Consiglio superiore non ha tali poteri. Le domando, allora, professor Grosso come voglio definire il Consiglio superiore, considerato che gli organismi si dividono in politici, giurisdizionali e amministrativi. Siamo disposti a dire che è un organo di amministrazione, alta quanto si voglia? Sarebbe questa l'unica definizione, che ho studiato tanti anni fa ma che ricordo ancora per averla ogni tanto ripassata, che eliminerebbe via il problema dell'ordine del giorno e degli atti di indirizzo politico, perché un organo di amministrazione non fa atti di questo tipo.

Vogliamo dare una qualifica istituzionale a questo organo? Lei dice che costituisce il monopolio – termine che a me fa molta paura – del personale giudiziario, o una cosa del genere. Ma siamo sicuri che il Consiglio superiore tuteli l'indipendenza del singolo magistrato? Non sembra dalle decisioni che vi sono state. Siamo sicuri che qualcuno che non appartiene alle correnti sia effettivamente tutelato dagli attacchi interni alla magistratura? Siamo sicuri davvero che il Consiglio superiore tuteli tutti alla stessa maniera contro gli attacchi esterni del potere politico? E come mai ci si rivolge

al Consiglio superiore per chiedere ad esso se si possano accettare gli ispettori? Come mai al Consiglio superiore si pongono quesiti su come interpretare le leggi? Sono questi i grossi problemi che desidereremmo che fossero eliminati per una maggiore – e non minore – indipendenza della magistratura, di una magistratura nella quale ciascuno si senta indipendente, non solo la globalità, che sempre sacrifica il singolo.

Abbiamo, poi, paura che pubblico ministero diventi un guardiano del mondo (l'abbiamo già un pubblico ministero che vorrebbe essere un guardiano e che non ci riesce, forse per sue incapacità) perché diciamo che il pubblico ministero deve avere un controllo di legalità? Che cos'è la legalità? È un concetto così ampio che va dal non bestemmiare al non commettere omicidi, che sono anch'essi atti di illegalità. Dovremmo avere un pubblico ministero che abbia la capacità di perseguire i reati ed i responsabili, non la legalità in generale. Il pubblico ministero deve avere la cultura dei diritti e della giurisdizione. Ma il pubblico ministero evita che vi sia la cultura dei diritti e della giurisdizione nella giudicante, perché porta al giudizio dei processi che impediscono anche un controllo di legalità sul suo stesso operato.

A me non preoccupa che il pubblico ministero faccia l'inquisitore, perché è il suo mestiere e ognuno deve saper svolgere il suo lavoro. A me preoccupa che siano i giudici a fare gli inquisitori o a condire la medesima filosofia. Allora perché ci preoccupiamo di un pubblico ministero forte? Per me non è assolutamente una preoccupazione se sappiamo che deve perseguire i reati e i responsabili e, soprattutto, se sappiamo che non se li può scegliere. Questo è il vero problema: la cultura della giurisdizione e chi la esercita. E chi esercita la giurisdizione è il giudicante. Allora cosa fare perché il pubblico ministero persegua i reati e i responsabili? È molto semplice: dobbiamo creare una cultura delle indagini, cosa che non c'è. Come facciamo perché il giudice abbia una cultura della giurisdizione?

Dobbiamo fargli esercitare un controllo nel corso del processo, cosa che oggi non c'è.

Se un pubblico ministero si sceglie un GIP, al quale per due-tre anni arrivano tutti i processi – sempre al medesimo –, chi ha la cultura della giurisdizione? Il pubblico ministero o il GIP? Nessuno dei due. Questo mi preoccupa!

La separazione delle carriere. È nell'ordine delle cose che chi vigila debba essere vigilato e se non si vuole essere vigilati dall'esterno è necessario esserlo dall'interno. Allora, mi pare ovvio che perché uno abbia la cultura delle indagini, quanto mai necessaria in questo paese visto che i reati sono tutti ignoti, ed un altro abbia la cultura della giurisdizione, occorre che vi siano due formazioni diverse e possibilmente irreversibili. Se poi si decide che si vuole cambiare mestiere, nessuno lo vieta, ma vi saranno le modalità previste dalla legge.

In sostanza – mi rivolgo ai nostri interlocutori – di che cosa si ha paura? Si ha paura di un pubblico ministero troppo forte, di un pubblico ministero troppo debole, di un pubblico ministero soggetto a qualcuno, di un pubblico ministero non controllabile? Di un pubblico ministero per cui oggi ciascun sostituto è una repubblica, non una procura, non si ha paura? Non si ha paura del fatto che qualcuno domani si svegli e decida, a partire dal giorno successivo, di prendere in considerazione tutti i falsi in bilancio, per cui sarebbe finita l'economia italiana, dal momento che tutte le imprese hanno fatto un falso in bilancio? Come mai questo non è stato fatto? Ecco che arriviamo all'obbligatorietà dell'azione penale. Come mai si è scelto a campione (perché si è scelto a campione)? È giusto scegliere a campione se vi è l'obbligatorietà dell'azione penale? No, non si può scegliere a campione. Allora, nell'ambito di una grande inchiesta tutti devono vedersi contestato il falso in bilancio; andiamo a vedere quanti sono stati! È questa l'obbligatorietà dell'azione penale che noi vogliamo? Ci spaventiamo che non sia più obbligatoria? Io mi spavento perché oggi

non lo è e vorrei che la massa infinita di tutti i fatti che costituiscono i reati – tutti auspichiamo che alla fine qualcuno metta mano ad una forte delegificazione – finché permane fosse almeno disciplinata, fosse almeno detto che il falso in bilancio è un reato grave (perché lo è) e che da domani tutti i falsi in bilancio saranno perseguiti. Tutti, non quelli di qualcuno perché non ci piace o perché è simbolico di qualcosa che non va.

Non possiamo affidare tutto ciò al capo dell'ufficio perché questi, professor Grosso, è lo stesso che dice « stabiliamo che non si perseguono i falsi in bilancio » (perché così è) o che non si perseguono altre persone o altri tipi di reati. Chi tutela, allora, il singolo sostituto procuratore rispetto a questo? Di chi è la responsabilità? Chi stabilisce che cosa si persegue? Il singolo procuratore? E noi ci possiamo affidare al singolo giudizio di una delle tante procure che stabilisce cosa si debba o non si debba perseguire, con gli effetti che ci possono essere sulla politica economica di un paese! Chi lo giudica poi? Il Consiglio superiore? Dirà che ha tanto da fare, come sempre sostiene; oppure dirà, come disse un allora procuratore generale: « ci sono degli intoccabili, io non posso esercitare l'azione disciplinare ». Non è passato tanto tempo, mi pare fosse un paio di anni fa; credo che lo ricordino tutti.

Allora, qualcosa bisogna pur fare dopo aver analizzato i mali (non credo che me li inventi io). Chi è il responsabile della politica pubblica in un paese che sia minimamente democratico? Il Parlamento. Non per un'interferenza ma perché solamente il Parlamento risponde, in quanto viene eletto (mentre i magistrati non lo sono) e soprattutto perché ha il quadro generale della politica pubblica dello Stato. Ciò non significa che altri reati non debbano essere perseguiti, ma vi è la necessità di una omogeneità nell'azione penale. Perché questo spaventa? Spaventa perché è molto più semplice surrogare al potere politico – quello ufficiale, quello che si vede nell'aula del Parlamento – un altro organo politico che

ha il monopolio, come lei ha detto, anche dell'iniziativa dei singoli, anche della loro tutela.

Si afferma che ci vuole più responsabilità. Allora ci vorrebbe un Consiglio superiore, perché obiettivamente mi pare che la responsabilità morì fanciulla. Sì, ci saranno pure tanti numeri, ma poi bisognerà vedere anche la qualità delle azioni disciplinari: se escludiamo alcuni perché stanno seguendo un processo, altri perché sono intoccabili, altri ancora poiché ci sono gli abusi, e mi pare che certi abusi non siano stati neppure censurati, o lo siano stati molto relativamente; comunque più quelli di cronaca rosa che quelli di cronaca nera, benché ci siano stati tanti suicidi. Allora, anch'io ritengo che ci vuole più responsabilità, così come accade in tutte le vicende della vita, ma chi esercita l'azione di responsabilità? Il procuratore generale mi pare dicesse: « È meglio che la esercitiamo in due: il ministro e il procuratore generale ». Questa è una visione che con termine un po' bossiano definirei « separatista ». Ad un certo punto una responsabilità va assunta. Abbiamo un ministro: se deve assumersi solamente le preoccupazioni, possiamo toglierlo; ci mettiamo i magistrati (che al Ministero di grazia e giustizia già ci sono) e abbiamo concluso il discorso. Ma non mi pare che questo si possa fare. Il ministro, insomma, di che cosa risponde riguardo all'amministrazione della giustizia? Che incarico ha, che cosa vogliamo far fare a chi deve rispondere? Non c'è un'interrogazione cui il ministro di grazia e giustizia venga a rispondere in modo adeguato, perché non sa, perché non lo informano, perché ha paura. Chi la esercita? Il procuratore generale? Eleggiamo il procuratore generale; diventi una carica elettiva, dopo di che verrà a rispondere! Siccome non è elettiva, né desideriamo che lo sia, qualcuno che abbia una responsabilità di fronte a qualcun'altro lo vogliamo indicare? Non mi pare che questa sia una cosa così grave, anche perché non è vero che con gli occhi esterni si giudica meglio che con gli occhi interni di quelli che sono abituati, che dopo tanti anni sanno come

va il mondo, come va la vita, la magistratura, la società. È meglio dare la responsabilità a qualcuno che non faccia della magistratura un corpo separato dello Stato, ma un corpo che è dentro lo Stato, che ha le sue responsabilità rispetto allo stesso; non ci spaventiamo se è un organo politico.

Rispetto a tutto quello che è stato detto in questa sede, a questi linguaggi così diversi, così lontani, così incomunicabili, così non comunicanti, quali risposte vogliamo dare ai cittadini italiani? Che ci vuole più responsabilità? Che ci vuole più indipendenza? O che ci vuole più responsabilità nell'ambito di un sistema democratico in cui ciascuno abbia i suoi referenti e risponda necessariamente a qualcuno? I corpi separati di per sé non rispondono mai a nessuno, non sono mai controllati e nemmeno controllabili.

FRANCESCO D'ONOFRIO. Sarò breve perché la giornata è stata molto impegnativa e immagino che su questi temi si tornerà a discutere quando la Commissione bicamerale avrà adottato alcune decisioni, alcuni orientamenti sull'intero arco dei problemi della tutela giurisdizionale. Allora, svolgo solo una rapidissima considerazione per poi rivolgere una o due specifiche domande ad alcuni degli illustri partecipanti a questa seduta.

Anch'io sono rammaricato per il fatto che nel paese si discuta della giustizia non per i temi sui quali ci soffermiamo noi qui; si discute per i ritardi delle cause, per la giustizia denegata, per l'impossibilità di una tutela giurisdizionale adeguata, per l'inesistenza del diritto di difesa garantito. Milioni di italiani lamentano, cioè, cose diverse da quelle che vengono in questo contesto alla nostra attenzione. Lo dico perché il tema sul quale la Commissione bicamerale dovrà finire col ragionare è anche un tema sul quale gli italiani si sentiranno più coinvolti di quanto non lo siano sulla questione, certamente centrale, del rapporto di potere tra magistratura e potere politico, che è la sostanza del dibattito svoltosi in questi giorni, che occupa molte pagine dei giornali ma rispetto al quale la stragrande maggio-

ranza degli italiani è indifferente. Dobbiamo quindi essere consapevoli di discutere un problema delicatissimo per noi, ma certamente non di quelli che dovrebbero essere discussi.

Vengo ora alle domande. Non so se alla fine adotteremo un orientamento che si possa definire di tipo federalista. Dico « non so » perché nonostante l'affermazione ripetuta che questa è l'intenzione della bicamerale, la mia impressione è che quando attacchiamo i problemi di fondo dell'ordinamento federale ci fermiamo, per così dire, intimoriti. Una delle questioni ha riguardato proprio la trasformazione federale dello Stato e la giustizia.

La prima domanda la rivolgo al presidente del Consiglio di Stato (ma anche al presidente della Corte dei conti, se lo ritiene, ed al presidente del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria). Se adotteremo un modello di tipo federalistico, ci baseremo sul principio di sussidiarietà, in base al quale la stragrande maggioranza degli atti amministrativi sarà adottata da autorità locali. Ritiene il presidente del Consiglio di Stato, al di là di suggerimenti molto interessanti che ho ascoltato (i TAR regionali e forme di appello interregionale, anziché il Consiglio di Stato), che si possa giungere fino al punto da trasferire non la competenza legislativa delle regioni in materia di TAR, ma la materia dell'organizzazione della giustizia amministrativa, quindi anche la stabile appartenenza ad un solo territorio regionale dei magistrati del TAR, in modo da avere una continua informazione dell'attività amministrativa di ciascuna regione da parte di magistrati che se sono lontani da quella regione rischiano di non conoscere il diritto che si deve applicare?

Questo vale anche per la parte di controllo, perché noi cercheremo di introdurre in seno alla pubblica amministrazione controlli di efficienza che sono non quelli esterni, ma quelli interni. Come muta la logica del controllo, che ha rappresentato uno degli aspetti più legalisticamente impegnativi ma inesistenti, come diceva il presidente Carbone, rispetto al risultato? Questa spinta verso la periferia dei poteri pubblici porta conse-

guenze significative sul versante almeno della giurisdizione amministrativa e di quella contabile.

La seconda domanda la rivolgo al vicepresidente Grosso. Il problema sembra non investire i giudici ordinari, civili e penali, perché nessuno propone in Commissione bicamerale di avere codici distinti nelle regioni, né di avere diritti penali e civili diversi; tuttavia, quale raccordo politico-istituzionale nuovo potrà esservi tra i magistrati che esercitano la funzione statutale della giurisdizione in ogni regione e le regioni enti politici? Nel Comitato sistema delle garanzie, con il quale il Comitato forma di Stato si è incontrato l'altro giorno in sede congiunta si è detto che questo problema può essere affrontato non attraverso ipotetiche regionalizzazioni del CSM ma attraverso una diversa organizzazione dei consigli giudiziari. Sarei curioso di sapere in quali termini questa lontananza della giurisdizione ordinaria dal soggetto politico locale, che è una lontananza di cultura gerarchicamente legata allo Stato centralizzato, per cui il giudice locale è sempre lontano dal potere locale, considerato subordinato al potere centrale, può invece essere affrontata in una logica di tipo federale, su un piano totalmente nuovo che pongo alla vostra attenzione.

Rivolgo infine un'ultima domanda al primo presidente della Corte di cassazione. Nel contesto delle riforme costituzionali, il mio partito, il CCD, ha presentato una proposta tendente ad affrontare il nodo del rapporto tra magistratura e politica in un modo diverso da quello del quale si è discusso finora, per esempio attribuendo alla Corte costituzionale, da rivedere nella composizione, la potestà a giudicare sui reati dei quali sono accusati i magistrati. Dico questo perché non c'è dubbio che il sistema tende al corporativismo se diventa onnicomprensivo nel giudizio anche del mancato esercizio dell'azione penale come obbligatoria. Taluno di voi oggi ha affermato che l'azione penale obbligatoria comporta il reato di omissione per chi non realizza questo obiettivo: evidentemente questa omissione è giudicata dai colleghi che tendono a

ritenere l'azione penale discrezionale anziché obbligatoria come esperienza quotidiana. Il trasferimento ad un giudice diverso da quello ordinario della competenza a giudicare in sede penale i magistrati potrebbe essere una risposta che restituisca equilibrio, senza attaccare l'indipendenza della magistratura (questo è il timore degli interventi della politica in questo settore)? Si può cioè operare in un altro modo per ottenere un diverso equilibrio all'interno del nostro sistema costituzionale?

Ho posto tre domande molto specifiche, rinviando gli ulteriori interventi di carattere politico generale a giovedì, quando ascolteremo le associazioni anziché gli esponenti dei principali organi giurisdizionali.

**SALVATORE SENESE.** Innanzitutto vorrei ringraziare i nostri illustri ospiti per il contributo di esperienza che ci hanno portato, soprattutto perché si tratta di esperienze concrete e specifiche, che possono apparire come frutto di mondi separati solo a chi pensa che la politica, in quanto persegua l'interesse generale, possa prescindere dalla concreta conoscenza degli infiniti particolari dei quali è fatto l'interesse generale.

Riterrei poco sensato, data l'ora, esporre le mie personali opinioni sui grandi temi che travagliano la nostra Commissione, o anche le opinioni del gruppo cui appartengo; ma lo riterrei anche poco pertinente, perché penso che l'esperienza di questo pomeriggio debba essere usata e conclusa per trarre ulteriori elementi di conoscenza, senza sopraffare i nostri illustri ospiti con l'esposizione della nostre tesi, le quali troveranno modo per essere dibattute nella sede propria.

Passo allora a formulare alcune domande, dalle cui risposte mi attendo un arricchimento del già notevole patrimonio di dati che questa audizione ci ha messo a disposizione.

La prima domanda, che rivolgo al vicepresidente Grosso, riguarda l'illustrazione (se egli può farcela molto rapidamente) del nesso che lega le famose circolari sulle tabelle all'attuazione del

principio costituzionale del giudice naturale e all'attuazione delle norme di legge che a questo principio in vario modo si richiamano.

La seconda domanda, sempre rivolta al vicepresidente Grosso, riguarda il concreto atteggiarsi, nella dinamica quotidiana del Consiglio, dei rapporti laici-togati. Egli, con grande correttezza e sobrietà, ci ha esposto la sua opinione sul problema generale del rapporto laici-togati, ci ha detto qual è l'opinione dei magistrati, osservando peraltro che le opinioni dei componenti laici sono articolate. Ma noi vorremmo sapere come concretamente si atteggiavano nel vissuto quotidiano.

Per esempio, per essere concreti, vi sono stati casi in cui su un problema determinato – e quale – i laici abbiano assunto una posizione da una parte ed i togati dall'altra? Vi è un diverso atteggiarsi della sensibilità dei laici nella gestione dei trasferimenti, delle promozioni e nella sede disciplinare, come sembrava per esempio adombrare l'analisi del procuratore generale? Su questo punto sarei grato se mi venissero forniti ulteriori chiarimenti.

Sempre al presidente Grossi, ma anche al presidente Sgroi, vorrei chiedere se ritengono che un'elezione diretta della sezione disciplinare del Consiglio possa creare qualche problema, accanto a quelli che potrebbe risolvere. Ho ascoltato con grande interesse la formulazione dell'ipotesi, sostenuta da più parti in questa sede, di una sezione disciplinare del Consiglio – per così dire – autonomizzata dal *plenum*, i cui componenti si occupino soltanto del giudizio disciplinare e non siano coinvolti nella quotidianità degli impegni. Ho anche sentito dire che questa sezione dovrebbe essere eletta direttamente dai magistrati, per la parte relativa alla componente giudiziaria, e dal Parlamento, per quanto concerne la parte della componente laica. Mentre per quest'ultima componente non credo si pongano particolari problemi, ritengo che una elezione di magistrati da parte di altri magistrati, per integrare l'organo disciplinare, potrebbe probabilmente creare qualche distorsione. Mi chiedo quindi se l'elezione di secondo

grado da parte del Consiglio non possa essere considerare preferibile. Il presidente Sgroi ha fatto un'acuta osservazione: in questo caso, del corpo elettorale farebbe parte un possibile – allo stato, infatti, non possiamo che esprimerci in questi termini – titolare dell'azione disciplinare. L'indipendenza dell'organo sarebbe assicurata dall'assoluta sua separazione rispetto alla fonte che lo ha espresso, essendo noto in base all'esperienza costituzionale che un giudice indipendente può essere espresso anche da un organo in qualche modo soggetto un domani alle sue determinazioni, purché quest'organo non abbia alcun potere sulla sorte del giudice, sulla durata della permanenza di quest'ultimo in un certo incarico e sulle sue determinazioni. Credo si tratti di un problema che valga la pena di approfondire, anche se non stasera. Lo segnalo, quindi, chiedendo una rapida risposta.

Quanto alla titolarità dell'azione disciplinare, mi è parso di cogliere nelle parole del procuratore generale un'esigenza che riassumerei in questi termini: una pluralità di titolari assicura una copertura maggiore della responsabilità rispetto ad un unico titolare. Che poi questa pluralità di titolari debba essere realizzata utilizzando il procuratore generale della Corte di cassazione o, come lo stesso ci ha detto, facendo ricorso ad un altro organo che potrebbe essere creato *ad hoc*, è questione da delibare. Con riferimento a questa problematica, cosa pensano il procuratore generale della Corte di cassazione e il vicepresidente Grosso circa un'ipotetica investitura del Consiglio superiore della magistratura del potere di iniziativa disciplinare? Ciò, ovviamente, nell'ipotesi in cui del Consiglio superiore non faccia più parte la sezione disciplinare, cioè che si tratti di un Consiglio completamente separato da quest'ultima, secondo le linee che sono state individuate. Sarebbe utile oppure inutile prevedere che un organo siffatto abbia la titolarità dell'azione disciplinare?

Al presidente Carbone chiedo di confermarci l'esatta comprensione di un passaggio della sua esposizione. Anche se

dovesse essere sottratta alla Corte dei conti la funzione giurisdizionale rispetto alle materie attualmente ad essa attribuite, la Corte, che resterebbe come organo di controllo, potrebbe esercitare l'azione di responsabilità dinanzi all'organo giudiziario cui sarebbe attribuita tale competenza. Si tratta della visione di una Corte dei conti investita di funzioni di controllo, che troverebbero un prolungamento nell'esercizio dell'azione di responsabilità, ove ne ricorrano i presupposti. È questa l'ipotesi che ella ha configurato?

**PRESIDENTE.** Do la parola al presidente Zecchino.

**ORTENSIO ZECCHINO.** Spero di non essere la goccia che fa traboccare il vaso della nostra pazienza e della nostra capacità di resistenza. Tra l'altro, alcuni di noi saranno impegnati nella seduta notturna della Commissione giustizia del Senato.

Mi rivolgo al vicepresidente del CSM che, in qualche modo, è diventato l'interlocutore privilegiato di questo dibattito, anche in ragione dell'assenza del procuratore generale. L'impegno della Commissione bicamerale sui temi della giustizia — che, come sapete, è stato contestato — non vuole essere l'occasione di una rivincita della classe politica. Questo disagio è presupposto in qualsiasi intervento ed in qualsivoglia tentativo di chiarimento, trattandosi di un dato che in qualche modo ha finito per serpeggiare e che non mi pare agevoli il dibattito nel suo complesso. Mi auguro che la nostra intenzione sia quella di superare questa preoccupazione e questa diffidenza. Ho apprezzato alcune significative aperture del primo presidente e del procuratore generale della Corte di cassazione, nello sforzo di superare alcune condizioni patologiche oggi riscontrabili nell'organizzazione complessiva del funzionamento della giustizia. In particolare, ho apprezzato l'ipotesi di rendere autonoma la funzione disciplinare. Si tratta di un aspetto delicato. Nel momento in cui siamo tutti favorevoli a riconoscere una forte autonomia ed una forte indipendenza, abbiamo l'esigenza di vedere funzionare qualche contrappeso reale al-

l'interno e non all'esterno della funzione giudiziaria. Si tratta di una proposta che, a mio giudizio, merita di essere approfondita.

Ho anche apprezzato la sottolineatura dell'esigenza di ritornare ad un coordinamento dell'ufficio del pubblico ministero: anche questo è un passaggio che può garantire una responsabilizzazione rispetto all'atomizzazione della funzione. Non ho invece apprezzato — lo dico con molta franchezza al presidente Grosso, al di là del garbo estremo con il quale egli ha rappresentato il suo punto di vista — la posizione di chiusura totale in difesa non degli attuali poteri costituzionalmente previsti ma del modo con il quale questi ultimi sono stati esercitati. Formulerò quindi, molto rapidamente, due domande.

Siamo tutti favorevoli a che siano garantite l'indipendenza e l'autonomia dei magistrati più che della magistratura come soggetto collettivo. Lei non ritiene — si tratta di un problema che è già stato in qualche modo adombrato — che vi siano stati casi concreti nei quali il Consiglio superiore della magistratura abbia finito per attentare all'autonomia di singoli magistrati? In particolare, vorrei chiederle una valutazione su due categorie di atti posti in essere dal Consiglio superiore. Mi riferisco, in primo luogo, a tutta l'attività cosiddetta paradisciplinare, che tra l'altro ha formato oggetto di particolare attenzione nell'ultima relazione del procuratore generale. Per come questa attività si è esercitata, lei non crede che abbia finito per costituire una ragione di compressione dell'autonomia e dell'indipendenza di singoli magistrati?

Quanto ai dibattiti generali svoltisi in seno al Consiglio sui modi di esercizio dell'azione penale in alcune realtà e con riferimento ad alcune fattispecie delittuose, non ritiene si sia trattato di un'indebita pressione sugli uffici delle procure della Repubblica e, quindi, di un modo di condizionamento della funzione e dell'indipendenza?

Lei ha sottolineato con preoccupazione la formulazione contenuta nella bozza Boato, con riferimento alla parte che fa espresso divieto al Consiglio superiore di

emettere atti di indirizzo politico. Anch'io sono preoccupato per questa formulazione, anche se per una ragione opposta. Ritengo, infatti, che l'espressione usata sia troppo generica perché possa colpire alcune oggettive invadenze che il Consiglio superiore ha realizzato. Quali sono? Anche su questo aspetto, chiedo la sua puntuale valutazione.

Sono già state ricordate le attività di normazione secondaria. Lasciamo da parte la motivazione generale della supplenza, che può avere storicamente una sua motivazione, ma il tema è proprio questo. Oggi il tema è il tentativo di rientrare in una normalità di funzioni e di competenze. Ricordo la normazione secondaria che ha prodotto l'atomizzazione del pubblico ministero, la paralisi delle attività ispettive con quelle circolari (lei ha fatto riferimento a casi specifici), i pareri offerti al Parlamento, in ordine ai quali il presidente D'Alema ha ricordato giustamente che questo non rientra tra le competenze del CSM; eppure quest'ultimo, non richiesto, ha espresso pareri non al Governo ma al Parlamento sull'attività legislativa. Non sono questi atti di grande rilevanza politica? E la stessa esistenza di una Commissione per la riforma giudiziaria (si è parlato di una terza Camera, la collega Pasquali ha affrontato la questione in modo molto problematico) non dà adito al rischio di configurare l'aspirazione a partecipare in modo organico alla funzione legislativa, come di fatto si è verificata in questo periodo per le ragioni che per intenderci rapidamente possiamo definire di supplenza? Non si ritiene che anche la stessa esistenza di questa Commissione configuri una vocazione al compimento di atti di rilevanza politica?

L'ultima questione su cui intendo soffermarmi riguarda gli organici, in ordine ai quali non ho compreso il suo pensiero: mi è parso di capire – ne sarei lieto – che la sua posizione sia nel senso che gli organici non debbano essere definiti dal Consiglio superiore della magistratura.

CARLO FEDERICO GROSSO, *Vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura*. Sì, è così.

ORTENSIO ZECCHINO. Su questo sono assolutamente d'accordo. Non mi pare che ciò sia avvenuto finora (*Interruzione del vicepresidente del CSM Grosso*). Nel senso che gli organici non li ha fatti il CSM? (*Interruzione del vicepresidente del CSM Grosso*). Vi è stata comunque una partecipazione ed un'indicazione. Si è assistito ad alterazioni, cambiamenti, sono state compiute grandi scelte politiche: quando, per esempio, l'ufficio del pubblico ministero è stato potenziato, in dieci anni gli organici dei pubblici ministeri sono aumentati del 12 per cento mentre sono diminuiti del 12 per cento quelli della magistratura giudicante. Si tratta di una scelta politica che ha un suo rilievo. Le chiedo, nella prospettiva, come si possa definire con certezza la questione.

L'ultima domanda – concludo veramente – riguarda il complesso problema dell'attività disciplinare. Le cifre fornite oggi, nella globalità dei dati, hanno finito probabilmente per fuorviare dalla consapevolezza del dato reale. Credo che quest'ultimo sia rappresentato dal fatto che l'attività disciplinare riguarda un magistrato su cento, perché questi sono ogni anno i numeri; se poi si cita la cifra di 900 per dieci anni, questa fa più impressione, ma il dato è quello che ho ricordato. Si è in grado di stabilire (so che su questo vi sono delle difficoltà, perché i sistemi di meccanizzazione e di informatizzazione non sono perfetti), nell'ambito di questo 1 per cento circa di giudizi disciplinari nei confronti di magistrati (quantità già modesta), quanti illeciti si riferiscano all'esercizio delle funzioni e quanti si collochino al di fuori di tale esercizio (questi ultimi ci interesserebbero meno)?

Infine, si è in grado di specificare se vi sia mai stata un'attività disciplinare che abbia avuto ad oggetto i modi di esercizio dell'azione penale o della omissione?

PRESIDENTE. Mi sembra che la grande massa dei quesiti si sia concentrata in particolare sui problemi della

giustizia ordinaria e del funzionamento del Consiglio superiore della magistratura, mentre in misura assai minore sono state poste questioni diverse.

È possibile che vi siano da parte mia delle omissioni nell'annotare l'elenco delle persone cui sono stati rivolti quesiti diretti, per cui non voglio impedire a nessuno dei presenti di prendere la parola; alcuni di loro, comunque, devono prendere la parola, gli altri possono farlo.

Innanzitutto, credo che debba parlare il vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura, professor Grosso; ritengo anche giusto che prenda la parola, perché più volte direttamente interrogato su questioni collegate, il primo presidente della Corte di cassazione, dottor Sgroi. Successivamente darei la parola al presidente Laschena, perché mi sembra che siano state poste alcune questioni specifiche relative al funzionamento della giustizia amministrativa e del Consiglio di Stato.

In una misura più indiretta si è parlato anche del rapporto tra funzionamento della Corte dei conti e riforma federalista dello Stato, nonché del ruolo della procura nella promozione dell'azione; in questo senso è stato posto un quesito al professor Garri.

Nel corso della discussione, se mano che i nostri interlocutori interverranno si riterrà di dover aggiungere qualcosa, darò poi volentieri la parola anche ad altri.

**CARLO FEDERICO GROSSO**, *Vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura*. Signor presidente, credo fosse naturale che gran parte delle domande fosse posta a me, anche perché mi trovo oggettivamente in una situazione particolarmente delicata.

Ovviamente sono venuto qui — mi pare che l'abbia già ricordato molto gentilmente la senatrice Pasquali — senza alcuna arroganza: mi avete invitato come vicepresidente del CSM ma — lo sottolineo — a titolo personale (non rappresento l'organo del quale sono vicepresidente) per esprimere il mio parere. Con tutta umiltà ho espresso le mie opinioni, non so

se contribuendo a semplificare o a complicare i problemi che avete. Dovete comunque darmi atto dell'assoluta onestà intellettuale con cui ho cercato di esprimere il mio pensiero.

D'altronde, sono venuto qui con grande rispetto per il Parlamento, un rispetto che ho tenuto a manifestare pubblicamente in una delle ultime sedute del Consiglio, differenziando chiaramente il mio atteggiamento da altri che si sono manifestati.

Vorrei anche fare una premessa sul significato complessivo delle osservazioni critiche che ho svolto: non sono voluto entrare nel merito di ciascuna delle proposte che sono sul tappeto; ho delineato un quadro rilevando che sul tappeto vi sono le proposte A, B, C, D, E e che dall'insieme di tali proposte emerge un quadro che preoccupa la magistratura; ho detto questo, o volevo dire questo.

Devo rilevare che una preoccupazione della magistratura per la sua indipendenza già di per sé, come fatto, è a mio avviso pericolosa, perché credo che l'indipendenza della magistratura (vi chiedo scusa se vi faccio perdere due minuti per chiarire questo concetto per me molto importante) sia un fattore essenziale in una democrazia liberale, la quale non può vivere senza questo valore. Ma il magistrato deve essere libero, secondo me, prima ancora che sul terreno delle leggi e dell'ordinamento, nella sua testa, nel suo pensiero: un magistrato deve sentirsi libero. Ecco perché oggi sono molto preoccupato: infatti, non vorrei che sul terreno di un dibattito che forse sta assumendo toni per certi versi « smagliati », il magistrato rischi di non sentirsi più libero. Un magistrato che non si sente più libero magari poi diventa un magistrato non libero, anche perché gli uomini non sono tutti eroi, sono persone normali; se un uomo ha anche solo una lontana preoccupazione di carriera, può operare in un modo piuttosto che in un altro. Era questo il senso delle mie critiche e delle mie osservazioni.

Ho l'impressione che, se dovessero essere attuate tutte quelle riforme, la magistratura sentirebbe ciò come un segnale di non libertà e forse ne avremmo

dei danni. Non voglio però entrare – ripeto – nelle singole osservazioni. Io stesso ho detto per esempio che il principio di inamovibilità in certi casi deve essere toccato, perché noi dobbiamo poter inviare i magistrati nelle sedi disagiate; dobbiamo trovare il modo di conciliare l'inamovibilità con l'esigenza della giustizia e della funzione giudiziaria in certe sedi.

Dopo questa premessa, cerco di dare rapidamente alcune risposte ai quesiti che mi sono stati posti, iniziando da un'osservazione dell'onorevole Selva che, con estrema precisione e lucidità, ci ha riportato i concetti della recente risoluzione europea: l'indipendenza si realizza anche attraverso la garanzia della terzietà del giudice, per assicurare la quale è necessario un pubblico ministero che sia cosa diversa dal giudice, al fine di garantire un processo equo. Per carità! Questo ragionamento in sé non fa una grinza. Il nostro problema, il problema italiano secondo me è conciliare una terzietà reale del giudice, un'indipendenza reale, soprattutto del GIP rispetto al pubblico ministero, con l'esigenza di far sì che il pubblico ministero non cambi mestiere, che non acquisisca una cultura di polizia.

L'onorevole Parenti ha detto giustamente che occorre che il pubblico ministero acquisisca una cultura dell'investigazione. Caspita! Questo dato deve essere certamente perseguito: cultura dell'investigazione come professionalizzazione specifica dei pubblici ministeri. Certo, a me sembra che lo avesse già detto il compianto dottor Falcone alcuni anni fa, quando ipotizzava la necessità di creare i pubblici ministeri e di sfruttare fino in fondo la cultura dell'investigazione.

MARCO BOATO. Lo maltrattarono un po' nel CSM, quando lo disse!

CARLO FEDERICO GROSSO, *Vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura*. Se lei mi consente, onorevole Boato, io espongo molto modestamente il mio pensiero negli anni novanta. Sono ovviamente figlio degli anni passati, ma sto vivendo gli anni novanta.

Come dicevo, il pubblico ministero deve essere professionalizzato, ma non deve essere allontanato dalla cultura della giurisdizione. Cultura della giurisdizione significa cultura dei diritti: anche il pubblico ministero deve avere chiaro dentro la testa il rispetto dei diritti dell'indagato. Non so se per riuscire a bilanciare i pro e i contro possa essere utile la formula – ma non è soltanto una formula – della separazione delle funzioni; d'altra parte, all'inizio della carriera addirittura tendiamo – ed è stato detto molto bene – a non separare nemmeno la professionalizzazione degli avvocati da quella dei magistrati. È bene infatti che la formazione iniziale sia comune, perché ci sono dei ponti tra avvocatura e magistratura; in altri paesi ciò è già concretamente realizzato, e deve essere perseguito nel nostro paese, non so se nel mondo dell'utopia, l'obiettivo di una formazione iniziale comune del laureato in giurisprudenza, che si appresta a scegliere tra la professione di magistrato e quella di avvocato. A questo punto, per tutti coloro che scelgono di entrare in magistratura, secondo me, qualche anno di esperienza come giudice collegiale è essenziale, proprio per dare il senso della garanzia e della tutela dei diritti, dopo di che possono scegliere di fare il pubblico ministero; nel momento in cui si sceglie, possiamo porre delle barriere, nel quadro della separazione delle funzioni. Questo è il mio pensiero, che ho cercato – sia pure molto sinteticamente – di esporvi nella mia forse frettolosa introduzione. Credo che in quest'ottica, se realizziamo questa separazione delle funzioni, diamo corpo alla risoluzione europea.

L'onorevole Soda ha chiesto il mio parere sulla possibilità di una diversa composizione della componente laica rispetto a quella togata. Credo che nessuno di questi problemi sia un feticcio: la stessa separazione delle carriere non è un feticcio; separazione delle carriere a mio giudizio non significa automaticamente sottoporre il pubblico ministero al potere politico: si tratta di verificare le condizioni complessive in cui la separazione avviene. Sono contrario alla separazione

delle carriere in sé per gli effetti negativi che essa produce sulla cultura complessiva del pubblico ministero: ed allora, in astratto, aumentiamo il numero dei « laici » all'interno del Consiglio superiore della magistratura. Entrerò più nel dettaglio di questo discorso quando risponderò alle questioni poste dal senatore Senese.

Nella mia introduzione, dato che ho personalmente incertezza sulla bontà delle soluzioni, a questo riguardo avevo posto un problema: di nuovo, la magistratura sente questo come un problema grosso, attinente alla sua indipendenza. Poiché non credo francamente che aumentare i laici rispetto ai togati di per sé serva a risolvere i problemi del Consiglio superiore della magistratura, mi domando di nuovo se valga la pena di affrontare questo tipo di riforma contro la magistratura. Si tratta di un problema di valutazione complessiva di pro e contro, se la magistratura sente questo come un attentato all'indipendenza: veramente ci sono dei vantaggi tali da giustificare ciò che i magistrati considerano e sentono come un attacco alla loro indipendenza? Cercherò poi di rispondere più dettagliatamente al problema affrontando le singole questioni poste dal senatore Senese.

La senatrice Pasquali ha posto alcuni problemi relativi all'interpretazione stretta dell'articolo 105 della Costituzione. Certo, tale articolo individua nell'assunzione, nel trasferimento, nella carriera, nella disciplina, nel conferimento di incarichi direttivi le funzioni specifiche del CSM. A tale riguardo ho parlato — ma non vorrei veramente essere stato frainteso — di monopolio della gestione del personale giudiziario attribuito al CSM: attribuire al Consiglio questo monopolio storicamente significa sottrarlo al ministero, vale a dire al potere politico, creando quel sistema di autogoverno attraverso il quale si realizza una — non tutte — delle manifestazioni di indipendenza della magistratura. Nel momento in cui l'articolo 105 attribuisce all'organo cosiddetto di autogoverno della magistratura, al CSM, questo monopolio, in funzione storicamente di tutela dell'indipendenza in modo da stroncare per quanto possibile il cordone ombelicale fra

scelta del potere politico e carriera del magistrato perché si senta libero, viene implicitamente ad investire il Consiglio superiore della magistratura del compito più generale di tutela di tale indipendenza, a tutto campo, anche rispetto alle pressioni e agli attacchi che essa può ricevere dai potentati del potere economico privato e di quello politico. E qui secondo me il CSM, se e quando riuscirà ad assumere questa tutela, non farà politica, ma svolgerà la sua funzione primaria, purché ovviamente in questa tutela a sua volta non esorbiti dai propri compiti, non attacchi indebitamente il potere economico e politico. Questo è evidente.

Ho affermato — e l'ho affermato la settimana scorsa in Consiglio superiore della magistratura a chiare lettere — di essere assolutamente convinto che il Consiglio superiore della magistratura non abbia compiti d'indirizzo politico; l'ho affermato — ripeto — a chiare lettere ed un'affermazione resa in seno al Consiglio determina le reazioni di una serie di componenti, e le ha di fatto determinate. In questo io credo in modo assoluto; si tratta ora di verificare se nel passato e come il Consiglio superiore della magistratura abbia realizzato atti d'indirizzo politico.

Cercherò di mettere insieme i problemi e le questioni che sono stati sollevati, per entrare nel merito di alcuni di essi. Da ultimo, ad esempio, il presidente Zecchino ha portato l'attenzione sulla funzione che il Consiglio esercita in materia di determinazione degli organici, sostenendo che negli ultimi dieci anni si è verificata una rilevante azione d'indirizzo politico perché, all'interno della pianta organica, si è sostanzialmente trasferito il 10 per cento dei magistrati dagli uffici della giudicante a quelli del pubblico ministero, potenziando ed incrementando questi ultimi. È vero, presidente Zecchino, però la funzione di determinazione degli organici è oggi per legge riservata al Governo; sono stati i ministri della giustizia che si sono succeduti ad aver compiuto queste scelte. Il Consiglio superiore della magistratura in queste materie è chiamato semplicemente ad esprimere pareri consultivi ed

alcune volte si è anche rifiutato di esprimerli, spesso ha dato pareri parziali, ma evidentemente il ministero è andato avanti ed ha compiuto le sue scelte. Ripeto che questa è una scelta di politica giudiziaria che non compete al Consiglio superiore della magistratura, il quale si è limitato semplicemente ad esprimere dei pareri, secondo quanto previsto dalla legge.

La senatrice Pasquali, se ho ben compreso, mi ha chiesto il motivo per il quale ho parlato della separazione delle carriere, un dato che non mi competerebbe direttamente, poiché estraneo ai compiti dell'istituzione di cui faccio parte. Certo, lo so benissimo, ma sono venuto qui per esprimere la mia personale opinione. Quello della separazione delle carriere non è un problema che mi interessi direttamente, mi può interessare nella misura in cui separare le carriere può tradursi nella separazione del CSM in sezioni; io vi ho fatto cenno soltanto in questa prospettiva, non tracciando delle linee nette, ma prospettandovi dei numeri. Ho detto che, se intendete dar vita a delle sezioni del CSM, dovete tener conto del fatto che, dietro le sezioni, vi sono numeri diversi: non potete creare delle sezioni omogenee, perché vi è il rischio di dar vita ad un organo che ha difficoltà a funzionare o che comunque è disomogeneo. Questo era il senso del mio intervento. Poi ho modestamente aggiunto che dal punto di vista personale credo nella separazione delle funzioni, ma questo rientra tra le mie opinioni.

Il senatore Greco si chiede cosa si possa dire della magistratura che scende in piazza e se essa, così facendo, non assuma la veste di soggetto politico. Finora non ho visto la magistratura scendere in piazza, la magistratura avrà le sue reazioni emotive, credo che dobbiamo comprendere quelle di chiunque. Vi sono situazioni consolidate e realtà diverse: ciascuno reagisce a proprio modo. Mi risulta che al momento la magistratura – e mi riferisco a quella organizzata, associata – si appresti a venire davanti a voi con un suo documento, di cui ho visto questa mattina pubblicate delle anticipazioni sul quotidiano *la Repubblica*. Per il

prossimo 18 aprile ha organizzato un convegno cui molti di noi sono invitati ed andremo a discutere con loro. Mi pare che questo sia l'atteggiamento della magistratura associata, al di là dell'affermazione di qualche magistrato. Da tempo ho sostenuto e tuttora sostengo che i magistrati dovrebbero esercitare un fortissimo *self restraint* nelle loro esternazioni, e non ho paura di ribadirlo in questa sede. Non credo, comunque, che si possa far carico alla magistratura di affermazioni di singoli magistrati.

Sempre il senatore Greco mi ha rivolto una domanda per conoscere la mia opinione relativamente all'ingresso di rappresentanti dell'avvocatura nel CSM. In proposito bisogna essere molto chiari: oggi nel CSM, cui manca un componente che non è ancora stato surrogato dal Parlamento, i laici sono nove; su nove laici, cinque sono avvocati, gli altri quattro sono professori universitari ed uno di essi – il sottoscritto – ha svolto, oltre che l'attività di professore universitario, per qualche decennio la professione di avvocato penalista. Siamo avvocati, evidentemente abbiamo una cultura da avvocati e questa portiamo all'interno del Consiglio.

Il mio problema qual è? È un problema che pongo in termini molto tranquilli sul terreno della valutazione dei rapporti istituzionali: mi chiedo se sia corretto che vengano inseriti all'interno del CSM, che è organo di rilevanza costituzionale che ha competenze con riferimento ad un potere dello Stato, delle persone in quanto rappresentanti di un ceto professionale o, se non fossero avvocati, di altri settori di categoria. Se, per esempio, divenissero membri del CSM dei professori universitari in quanto rappresentanti del sindacato X o Y all'interno dell'università, mi sembrerebbe altrettanto aberrante. Per tradizione e perché ci ho sempre creduto ho un alto concetto delle istituzioni politiche parlamentari: ecco il motivo per il quale ritengo che la nomina parlamentare possa costituire una garanzia proprio sul piano dei collegamenti tra poteri dello Stato. Ho voluto dire solo questo, soggiungendo che, stante l'esigenza di una presenza il più pluralistica possi-

bile proprio per evitare maggioranze pre-costituite o correntismi, potrebbe anche essere auspicabile che una parte minoritaria di laici venisse individuata da organismi tecnici, purché questi ultimi siano espressione non di categorie, ma per esempio del mondo della cultura, di organismi che definirei più neutri.

L'onorevole Parenti mi ha posto una serie di problemi la cui trattazione esigerebbe forse un discorso molto lungo. Cercherò di sintetizzare il più possibile le risposte che le devo, scusandomi fin d'ora se in molti punti sarò lacunoso. Ella ha affermato che dagli interventi di oggi — e probabilmente soprattutto dal mio — si comprende forse meglio la grande difficoltà di capire le ragioni degli altri. Può darsi, ma credo che ciascuno di noi, ad un certo punto, sia anche portatore di una cultura che assorbe nell'*entourage* in cui vive. Io non sono un magistrato, sono un professore universitario ed un avvocato: ad un certo punto, però, cerco di farmi carico dei problemi anche psicologici dei cosiddetti miei amministrati ed in questo senso forse sono portatore di un certo tipo di interessi.

L'onorevole Parenti ha osservato come sia necessario cercare di capire le necessità dei cittadini. In proposito dirò francamente (e mi ricollego ad un discorso che ho sentito fare ad un altro componente di questa Commissione) che ho l'impressione che i problemi della giustizia che toccano oggi i cittadini da vicino siano un po' diversi da quelli, importantissimi, di cui voi siete altamente investiti: sono i problemi della giustizia quotidiana, sono i problemi dei giudizi civili che non si riesce ad avere in tempi rapidi, sono i problemi di carenze di organico terrificanti nelle sedi del sud, sono problemi che il Consiglio superiore della magistratura ed io personalmente da quando ne sono vicepresidente ci sentiamo quotidianamente addosso quando, spessissimo, i capi degli uffici o i presidenti dei consigli dell'ordine vengono a lamentarsi — e giustamente — e noi non abbiamo gli strumenti per fronteggiare queste esigenze.

Questi sono i gravi problemi ed io colgo l'occasione per invitare il Parlamento ad affrontarli, ovviamente a livello

di legislazione ordinaria nelle sedi opportune. Certo, alcune questioni riguardano anche gli assetti costituzionali. Vi è certamente un problema fondamentale: il diritto del cittadino ad un giusto processo penale. Bisogna trovare gli equilibri.

Ho cercato molto sinteticamente nel mio intervento di affermare che nel momento in cui si fa attenzione all'indipendenza della magistratura, occorre fare molta attenzione anche a rivedere le regole sulla responsabilità dei magistrati, per gli abusi anche colposi che si manifestano nell'esercizio dell'attività giudiziaria. Questo è un nodo grossissimo che non so se vada affrontato a livello costituzionale o di legislazione ordinaria; può darsi che voi lo possiate affrontare con l'ordine del giorno che, come ho letto, avete intenzione di indirizzare al legislatore ordinario. Si tratta comunque di un nodo di fondo.

Mi ricollego anche ad alcune osservazioni fatte e a domande che mi sono state rivolte da altri parlamentari: che si fa oggi? È stato ricordato dal procuratore generale che vi è un grosso *gap* fra richieste di processi disciplinari e condanne. Posso assicurare che la sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura in carica è estremamente attenta e comincia ad essere sempre più attenta ai problemi di responsabilità nell'esercizio dell'attività giudiziaria. Però vi è un grosso problema di fondo: la sezione disciplinare non può giudicare l'attività giudiziaria, che è giudicata dagli organi dell'impugnazione. Può giudicare di che cosa? Delle colpe gravi dei magistrati, degli atti abnormi. Può darsi che in passato vi siano state delle coperture: oggi noi cerchiamo di eliminarle.

Vi è però un grosso problema — va detto e qui anticipo la risposta ad una domanda che mi è stata fatta successivamente —: il CSM non ha alcun potere di iniziativa in ordine ai procedimenti disciplinari, né con riferimento alle misure cautelari né con riferimento all'azione disciplinare; spetta al ministro e al procuratore generale. Alla sezione disciplinare del CSM spetta soltanto di giudicare

ciò che gli perviene. Questo è un dato di cui bisogna tenere conto. Noi non abbiamo possibilità di iniziativa. Ciò sarebbe possibile nel momento in cui si dovesse separare la composizione del CSM da quella della sezione disciplinare: si tratta di una prospettiva che deve essere attentamente meditata e verificata; non so se sia opportuna, data la struttura correntizia e corporativa del Consiglio superiore della magistratura.

L'onorevole Parenti mi ha anche chiesto: « Lei, professor Grosso, è sicuro che il CSM non sia un organismo politico? È sicuro che le correnti non abbiano realizzato all'interno del CSM, molte volte, il perseguimento di istanze o obiettivi correntizi, clientelari? Il cosiddetto pluralismo non è, molte volte, nient'altro che un pluralismo di tipo politico? A che servono i membri laici? Sono in minoranza, non servono a nulla ». Può darsi che il Consiglio superiore della magistratura abbia talvolta assunto atti di indirizzo politico; ma non credo che questa sia la prassi del CSM, a meno che s'intendano per atti di indirizzo politico atti di tutela di magistrati o atti normativi che hanno tutt'altro scopo.

Può darsi che alcune circolari abbiano avuto funzione di indirizzo politico, ma per lo più esse tendono semplicemente — lo dico con molto distacco perché la maggior parte di essa non ho contribuito a realizzarla, ma l'ho trovata — a fornire criteri per i concorsi. Ad esempio, abbiamo una circolare sugli uffici direttivi che indica i criteri che dobbiamo seguire per preferire un magistrato ad un altro; le circolari sui trasferimenti ci indicano quali punteggi dobbiamo attribuire ed in che modo; le circolari sui famigerati incarichi extragiudiziari ci dicono quando possiamo o non possiamo farli e quali criteri dobbiamo seguire. Fintanto che l'attività normativa è questa, mi sembra che serva soltanto a dare trasparenza e che non sia un'attività di indirizzo politico.

Si è fatto riferimento al cosiddetto caso albanese: francamente, non esiste un caso albanese, esiste una commissione che si occupa dei problemi della criminalità or-

ganizzata e che tende a svolgere attività istruttorie e di conoscenza sulle sedi giudiziarie che hanno maggiori problemi (di organico o altro) con riferimento alla lotta alla criminalità organizzata. Il caso ha voluto che tale commissione avesse già organizzato una trasferta in Puglia quando è scoppiato il caso albanese. Da ciò è nato un equivoco. La commissione era solo andata a verificare la situazione degli organici in Puglia, a conoscere quali processi e quanti imputati ci fossero.

L'onorevole Parenti ha posto un'altra questione rilevante: siamo sicuri che il CSM tuteli davvero tutti i magistrati o li tutela per correnti? Ci sono magistrati che, non appartenendo ad alcuna corrente, non sono tutelati? Non voglio entrare nel discorso dell'organizzazione per correnti della magistratura. Ho detto nel mio intervento — e lo ripeto con estrema forza — che dovete cercare di realizzare un sistema elettorale che attenui, stronchi il peso delle correnti nella composizione della componente togata del Consiglio, creando un pluralismo maggiore.

MARCO BOATO. Questo non in Costituzione!

CARLO FEDERICO GROSSO, *Vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura*. Evidentemente non in Costituzione. Mi rifaccio sempre all'indirizzo politico che, come ho letto sui giornali, intendete dare. Qui affronto il complesso dei problemi anche perché sono stato portato a farlo dalle questioni che sono state poste. Certo, il correntismo va stroncato: ne sono assolutamente convinto. Il correntismo rischia di trasformarsi in politica e ciò non è bene. Il Consiglio superiore della magistratura è organo tecnico-amministrativo, di alta amministrazione e non deve fare atti politici.

Si è detto che i laici non contano niente: può darsi; io sono laico e posso riconoscerlo, ma non è questo il punto. Al di là delle maggioranze, il ruolo del laico oggi è quello di portare un contributo di valutazione dall'esterno. Noi siamo certamente molto meno coinvolti del magistrato nella scelta delle persone, perché

non le conosciamo, non abbiamo alcun *background*, non abbiamo una base elettorale. Credo che comunque una funzione di equilibrio nelle scelte riusciamo a svolgerla e l'abbiamo svolta. Se i magistrati si accordassero e ci mettessero in minoranza, avremmo chiuso. Però – e qui rispondo ad una domanda che mi ha posto il senatore Senese – non è mai accaduto da quando sono in Consiglio che vi sia stata una spaccatura verticale con tutti i togati da un lato e tutti i laici dall'altro.

Si sono verificate, invece, in seno al Consiglio, delle spaccature orizzontali all'interno del gruppo dei laici e all'interno di quello dei togati, il che, secondo me, rappresenta un sintomo estremamente positivo. Infatti, nel momento in cui gli stessi gruppi – diciamo così – si spaccano, ciò significa che le logiche non sono politiche o di appartenenza, ma sono ragionamenti sulle cose. Questo, nell'attuale Consiglio, è accaduto più di una volta.

Il senatore D'Onofrio ha trattato del rilievo che può assumere l'ente regione nella giustizia. Certo, nel quadro di un'organizzazione federata dello Stato, questo può averne, proprio attraverso la canalizzazione nei consigli giudiziari; si tratterà di vedere quale sarà l'architettura. Noi auspichiamo che una serie di funzioni sia spostata dal Consiglio al consiglio giudiziario, il quale, a questo punto, deve essere costruito in maniera diversa dall'attuale, e nella cui determinazione può senz'altro intervenire l'ente regione. Ho accennato soltanto a questo aspetto, perché mi rendo conto che l'ora è tarda.

La prima domanda del senatore Senese è suggestiva. Mi ha chiesto infatti se sono in condizione di illustrare il nesso che lega le circolari sulla tabella al principio del giudice naturale. È l'esempio principe di una circolare che non ha nessuna funzione di indirizzo politico, ma solo quella di realizzare, nell'organizzazione concreta delle persone nei singoli uffici, il principio del giudice naturale, impedendo al capo, o a gruppi di magistrati in sede locale, di scegliere i processi. È un tipico esempio di circolare di organizzazione; voi credete veramente che una circolare sulle

tabelle possa essere affidata alla legge? Credete veramente – mi rivolgo a lei, onorevole Boato – che il principio rigoroso secondo il quale ogni norma sull'ordinamento giudiziario deve essere stabilita per legge non rischi, per esempio, di bloccarci sulle circolari e sulle tabelle?

MARCO BOATO. Era una delle poche proposte della Commissione Bozzi.

CARLO FEDERICO GROSSO, *Vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura*. Onorevole Boato, mi sono rivolto a lei perché è relatore. La mia non vuole essere una critica, ma solo l'espressione di una preoccupazione.

MARCO BOATO. Risale a quindici anni fa.

CARLO FEDERICO GROSSO, *Vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura*. Sì, lo so.

Sulla domanda circa il concreto atteggiarsi del quotidiano rapporto tra laici e togati ho già risposto.

Il senatore Senese ha sollevato qualche dubbio in ordine alla separazione della sezione disciplinare dal Consiglio superiore della magistratura. In effetti, bisognerebbe calcolare i costi ed i benefici. Quanto ai costi, oggi ne esiste uno, perché molti di noi fanno parte della cosiddetta commissione prima, che si occupa della funzione paradisciplinare, cioè dei trasferimenti d'ufficio e contemporaneamente sono componenti della sezione disciplinare: questa doppia appartenenza, effettivamente, può creare dei pre giudizi, nel senso di giudizi anticipati nell'una o nell'altra sede. La separazione eviterebbe commistioni del genere. Qualora si separasse la sezione disciplinare dal Consiglio superiore della magistratura si aprirebbe la strada ad iniziative del Consiglio in ordine ai provvedimenti disciplinari, di cui parlavo poc'anzi. Ma il problema è estremamente delicato, perché fin tanto che non si riuscirà a sradicare completamente dal Consiglio l'impronta delle correnti, potrebbe essere pericoloso.

Il presidente Zecchino ha domandato se sia sicuro che, nell'esercizio concreto della nostra attività, non abbiamo attentato qualche volta all'autonomia di singoli magistrati, e si è riferito ad alcune iniziative assunte in materia di attività paradisciplinari. Dico subito che la materia di cui all'articolo 2 della legge sulle guarentigie, cioè il procedimento per trasferimento d'ufficio, deve essere profondamente riformata dal legislatore ordinario; essa non assicura nessuna garanzia effettiva di difesa al magistrato e si presta a possibilità di gestione non sufficientemente corrette nel suo complesso. Questo per citare dati oggettivi.

Mi sento di chiedere al Parlamento ordinario – in fondo siete componenti del Parlamento ordinario – di intervenire su questa materia. Non mi sento di dire, invece, che vi sia stata attività di dolosa preordinazione ad emarginare magistrati rispetto ad altri. Ci sono stati alcuni casi clamorosi che hanno provocato, all'interno del Consiglio, delle grosse tensioni, delle grosse crisi di coscienza e delle divisioni, questo sì, ma posso assicurare – perché so che il Consiglio è nell'occhio del ciclone, perché siamo accusati di cose che non funzionano – che in Consiglio siedono parecchie persone di grande coscienza, che si pongono fino in fondo problemi di coscienza fino in fondo, sui quali spesso litighiamo duramente; alcuni casi di attività paradisciplinari hanno registrato queste grosse divisioni.

Certo, esiste per noi il divieto di emettere atti di indirizzo politico; ribadisco, con riferimento ad una domanda del presidente Zecchino, che gran parte della nostra attività paranormativa non è di indirizzo politico, ma rientra nei compiti di gestione del personale che ci riserva la Costituzione.

Per esempio, l'onorevole Zecchino, ad un certo punto, ha indicato come possibile commissione all'interno della quale possono verificarsi certi strappi rispetto al quadro costituzionale delle nostre competenze, quella per la riforma giudiziaria. La commissione per la riforma giudiziaria fornisce il parere al ministro sui disegni di legge riguardanti la giustizia e l'ordina-

mento giudiziario e presenta eventuali richieste al ministro in materie concernenti la giustizia: sono competenze assolutamente e rigorosamente previste dalla legge. La commissione per la riforma giudiziaria si occupa di queste questioni ed ha il compito di rispondere ai quesiti quotidiani che inviano i capi degli uffici, i quali si rivolgono ad essa per la loro risoluzione. La commissione ha una funzione di consulenza ordinamentale e le sue competenze che non hanno niente a che vedere con l'indirizzo politico. Il valore dei nostri pareri è nullo dal punto di vista del vincolo, nel senso che noi diamo dei pareri ma i capi degli uffici possono evidentemente ragionare con la propria testa.

Non sono in grado di fornire al presidente Zecchino la percentuale dell'attività della sezione disciplinare riguardante casi di attività giudiziaria. Faccio parte della sezione disciplinare fin dall'inizio, come membro prima e come presidente oggi, e devo dire di avere una cartella con tutti questi casi, perché al tema ho sempre prestato una estrema attenzione. Quando sarò uscito dal Consiglio mi riservo di fare delle riflessioni ed anche una pubblicazione in materia, perché si tratta di un nodo fondamentale.

Sul problema c'è dibattito e ci siamo divisi, qualche volta abbiamo assolto e qualche volta abbiamo condannato; non abbiamo condannato molte volte, però siamo giunti a condannare, qualche volta. A questo punto è il legislatore che deve fornire una traccia più decisa; vi è un problema di tipicizzazione degli illeciti, come sapete, tanto che vi è un disegno di legge alla vostra attenzione, e nell'ambito della tipicizzazione degli illeciti questo tipo di illecito può essere tipicizzato. A questo punto favorirete sia l'iniziativa del titolare dell'azione disciplinare, procuratore generale o ministro, sia la nostra, o quella dei futuri componenti delle future sezioni disciplinari, i quali dovranno giudicare su questi casi.

Mi scuso per essermi dilungato troppo, ma le domande erano numerose.

**PRESIDENTE.** Propongo una soluzione, anzitutto per il rispetto dei nostri interlocutori che ascolterei con vivo interesse, ma se restassi solo io in Commissione sarebbe uno spreco di risorse intellettuali. Vi chiedo quindi scusa, ma credo che la soluzione più ragionevole sia quella di pregarvi di inviarci, se possibile, anche su alcuni punti particolari su cui erano stati posti quesiti, risposte scritte che acquisiremo agli atti e trasmetteremo innanzitutto al Comitato che si occupa di questi problemi. Ritengo che questa soluzione sia ragionevole, perché ho la sensazione che abbiamo superato il limite della fatica anche intellettuale.

Ringrazio moltissimo i nostri ospiti per il contributo che hanno dato e che è stato di grandissimo interesse per i nostri lavori. Mi è dispiaciuto che un particolare, appassionato accanimento sulle questioni della giustizia ordinaria abbia finito per porre in secondo piano altri aspetti pur di grande importanza. Ringrazio tutti, in particolare il vicepresidente Grosso, che ha dovuto affrontare una complessa mole di domande e la cui appassionata difesa dell'indipendenza della magistratura suona come la più clamorosa conferma del fatto che forse si considera con troppa eccitazione il tema del rapporto fra laici e togati nel Consiglio superiore della magistratura. E dato che lei, avvocato Grosso, secondo qualche propagandista, dovrebbe essere uno di quegli emissari dei partiti messo lì per conculcare l'indipendenza dei magistrati ciò che lei ha fatto qui è la dimostrazione che questa spesso è cattiva propaganda.

**VITTORIO SGROI**, *Primo presidente della Corte di cassazione.* L'onorevole Galloni lo propugnava e forse lo superava!

**CARLO FEDERICO GROSSO**, *Vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura.* Di parecchie spanne!

**MARCO BOATO.** Oggi si sono tutti pronunciati, con Galloni in testa.

**PRESIDENTE.** Perché, fortunatamente, siamo un paese in cui, molto spesso, la

passione delle idee fa premio sulle ragioni corporative dei conflitti.

Ciò detto, mi auguro che su tali questioni riusciremo a trovare delle soluzioni efficaci, e lo faremo tanto più in quanto, da una parte la magistratura difenda con equilibrio la propria indipendenza, la propria autonomia, dall'altra anche il Parlamento sia messo nelle condizioni di decidere con serenità, senza essere posto in uno stato di accusa o sottoposto a pressioni che, a mio avviso, a volte nascono da disinformazione o da eccitazione.

Vi sono questioni di opportunità e ho molto apprezzato il modo in cui il vicepresidente Grosso le ha poste apertamente. Ritengo che sia fondato il problema che egli pone, cioè che al di là della effettiva portata delle riforme in materia di riduzione dell'autonomia della magistratura, occorra anche evitare la sensazione di voler porre sotto assedio l'indipendenza dei magistrati. Questo lo capisco, ma vorrei, allo stesso tempo, che la magistratura evitasse di dare la sensazione di porre sotto assedio l'autonomia del Parlamento sotto la pressione di un'opinione pubblica eccitata. Se affrontiamo la questione in questi termini, credo che troveremo soluzioni equilibrate, altrimenti questo sarà un ulteriore episodio sgradevole di conflitto tra poteri che, effettivamente, alla fine non piacerà ai cittadini, i quali temo che non saranno tifosi né degli uni né degli altri, perché sta anche mutando, in parte, l'attenzione e il sentimento dell'opinione pubblica.

Oggi vi è stata una discussione certamente serena, anche se tesa e appassionata. Mi auguro che lo stesso accada giovedì e che poi il Parlamento possa decidere con serenità.

### **La seduta termina alle 21.10.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO  
STENOGRAFIA  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VINCENZO ARISTA

---

*Licenziato per la stampa  
dal Servizio Stenografia alle 24.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO