

CAMERA DEI DEPUTATI

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE RIFORME COSTITUZIONALI**

20.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 17 APRILE 1997

XIII LEGISLATURA

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE RIFORME COSTITUZIONALI**

20.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 17 APRILE 1997

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **MASSIMO D'ALEMA**

INDICE

	PAG.		PAG.
Audizione di rappresentanti dell'Associazione nazionale magistrati, dell'Organismo unitario dell'avvocatura italiana, dell'Unione nazionale delle camere civili e dell'Unione delle camere penali italiane:		Loiero Agazio (gruppo CCD)	706, 707
D'Alema Massimo, <i>Presidente..</i>	679, 687, 689, 690	Mati Giovanni, <i>Presidente dell'Organismo unitario dell'avvocatura italiana</i>	687, 714, 716
	696, 696, 703, 707, 708, 709	Paciotti Elena, <i>Presidente dell'Associazione nazionale magistrati</i>	680, 720
	711, 718, 720, 726, 728, 729	Parenti Tiziana (gruppo forza Italia)	710
Barelli Urbano, <i>Rappresentante dell'Organismo unitario dell'avvocatura italiana e presidente dell'Associazione italiana giovani avvocati</i>	714	Pecorella Gaetano, <i>Presidente dell'Unione delle camere penali italiane</i>	691, 717, 718
Boato Marco (gruppo misto-verdi-l'Ulivo) .	718	Pellegrino Giovanni (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	696, 727
Condorelli Antonio, <i>Componente del Comitato direttivo centrale dell'Associazione nazionale magistrati</i>	726, 727	Pera Marcello (gruppo forza Italia)	707, 708
Corbi Fabrizio, <i>Vicepresidente dell'Unione delle camere penali italiane</i>	719	Russo Giovanni (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	709
De Nunzio Wladimiro, <i>Segretario generale dell'Associazione nazionale magistrati</i>	728, 729	Salvato Ersilia (gruppo rifondazione comunista-progressisti)	701
Folena Pietro (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	703	Soda Antonio (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	710
Giordano Paolo, <i>Vicepresidente dell'Associazione nazionale magistrati</i>	728	Storace Luigi, <i>Presidente dell'Unione nazionale delle camere civili</i>	689, 690
Lisi Antonio (gruppo alleanza nazionale) .	700	Urbani Giuliano (gruppo forza Italia)	698
		Zecchino Ortensio (gruppo PPI)	703

La seduta comincia alle 9.50.

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

Audizione di rappresentanti dell'Associazione nazionale magistrati, dell'Organismo unitario dell'avvocatura italiana, dell'Unione nazionale delle camere civili e dell'Unione delle camere penali italiane.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione di rappresentanti dell'Associazione nazionale magistrati, dell'Organismo unitario dell'avvocatura italiana, dell'Unione nazionale delle camere civili e dell'Unione delle camere penali italiane.

Chiedo anzitutto scusa ai nostri ospiti per il leggero ritardo, al quale cercherò di ovviare omettendo i preliminari ma non il benvenuto ai rappresentanti della magistratura associata, dell'Organismo unitario dell'avvocatura italiana, dell'Unione nazionale delle camere civili e dell'Unione delle camere penali italiane.

I termini della discussione sono fin troppo noti perché sia necessario riassumere qui le ipotesi di riforma all'esame della nostra Commissione. Vorrei soltanto cogliere l'occasione per dire che, come è del tutto evidente, la Commissione bicamerale è fortemente interessata ad un dialogo con le forze che rappresentano il mondo della giustizia. La discussione che si è svolta qui, nell'audizione di martedì scorso, è stata, in realtà, molto serena, e spero che sia stato possibile, almeno per voi, prendere visione del resoconto della seduta stessa per comprendere come in questa sede non sia avvenuto alcuno scontro ma, semplicemente, un confronto

di opinioni e, direi anche, uno sforzo per individuare problemi cui dare una soluzione anche se, naturalmente, con ipotesi in parte diverse.

Da questo punto di vista, quindi, vorrei davvero rispondere con molta fermezza al montare di polemiche che, ne sono persuaso, purtroppo continueranno man mano che la Commissione affronterà i diversi problemi; anzi, tanto più arriveremo al momento delle decisioni, tanto più ciò avverrà in un clima che difficilmente potrà essere sereno. Spero che in questa sede manterremo una serenità di giudizio senza farci coinvolgere.

D'altro canto, il processo di revisione costituzionale è profondamente garantito e democratico e non sfuggirà a voi che esso non termina con una bozza di ipotesi di un relatore ma rappresenta soltanto l'inizio di un lungo, trasparente iter democratico. Contro una bozza di ipotesi di un relatore è giusto che si avanzino, se lo si ritiene opportuno, altre ipotesi, in un confronto civile, che impegneranno la Commissione, le aule della Camera e del Senato in prima lettura, le aule della Camera e del Senato in seconda lettura, il popolo italiano in una sede referendaria. Quello che si apre è un confronto che sarà lungo, trasparente e ampiamente democratico.

Quindi, se andiamo al confronto mettendo una di fronte all'altra ipotesi e idee di riforma, ritengo che questo farà comunque crescere il paese. Invece, se pensiamo che tale confronto debba dare luogo ad uno scontro, attrezziamoci ad uno scontro di lunga durata, anche se non credo che le istituzioni possano vivere un prolungato scontro di cui non si vede neanche, a mio giudizio, una fondata ragione. E questo lo dico, non solo per le

persone che sono qui, visto che vi è la ripresa televisiva a circuito chiuso, come invito alla pacatezza e all'approfondimento dei problemi da parte di tutti, soprattutto nel rapporto con una opinione pubblica che, forse, vorrebbe più capire che non essere frastornata da messaggi talora inquietanti.

Ciò detto, darei anzitutto la parola alla dottoressa Elena Paciotti e, successivamente, agli altri ospiti. Poi si svolgerà la discussione, a proposito della quale torno a raccomandare ai colleghi che essa abbia quel carattere di dialogo e di quesiti più che di pronunciamenti generali, che sarebbero prematuri. Infatti, a questa Commissione sarà poi riservato un tempo per la discussione generale e per le votazioni. Questo è invece un tempo di audizioni che deve essere volto più ad ascoltare, a raccogliere opinioni, a porre quesiti, a sollecitare approfondimenti che non a sviluppare ripetuti e ripetitivi dibattiti generale tra di noi. Naturalmente, ritengo che nel corso della discussione, se essa avrà questo carattere, potranno prendere la parola anche altri rappresentanti, a seconda di come riterranno opportuno, per approfondire singole questioni, per rispondere a singoli quesiti, nella certezza che ciò avrà il carattere di un dialogo.

Nel dare la parola alla dottoressa Elena Paciotti per svolgere la sua relazione iniziale, la invito ad accomodarsi al banco della presidenza, in modo da potersi rivolgere ai membri della Commissione.

ELENA PACIOTTI, *Presidente dell'Associazione nazionale magistrati*. Signor presidente, onorevoli commissari, ringraziamo innanzitutto, come rappresentanti dell'Associazione nazionale magistrati, per questa convocazione. L'Associazione, sorta all'inizio del secolo, sciolta nel 1925 e ricostituitasi nel 1945, ebbe già l'onore di esprimere il proprio punto di vista ai costituenti del 1946; per noi è motivo di conforto che, anche in questa occasione, sia ascoltata la nostra voce.

Le riforme che vi accingete ad esaminare sono destinate a durare per lunghi

anni a venire; questa considerazione ci induce a trascurare l'esame di questioni che possono essere risolte dal legislatore ordinario, con soluzioni che possono essere successivamente corrette, ove si rivelassero non pienamente adeguate. Ci riferiamo, per esempio, alle norme per l'elezione dei membri togati del Consiglio superiore della magistratura, che, dal 1958 ad oggi, è stato regolato da ben 6 diverse leggi elettorali, ed alla stessa scelta dei modelli processuali che, sia nel campo civile che nel campo penale, hanno subito notevoli innovazioni nell'ultimo decennio. Soprattutto, ci riferiamo alle rilevanti modificazioni indispensabili per un miglior funzionamento della giustizia; certamente, non ci sfuggono i gravi problemi che affliggono questo settore dell'attività statale e che impediscono di soddisfare i diritti dei cittadini.

Noi non siamo qui per rivendicare meriti, che pure vi sono stati e vi sono, né, tanto meno, per nascondere demeriti ed insufficienze che persistono, vorremmo soltanto essere capaci di offrire spunti e suggerimenti che ci derivano da esperienze non contingenti e da riflessioni che nascono da punti di vista diversificati, come è proprio di un corpo non omogeneo, diffuso sul territorio nazionale ed articolato in molteplici funzioni. Qualcuno ha calcolato che i magistrati svolgono 23 diversi « mestieri ».

Ci conforta la consapevolezza che l'autonomia della magistratura è uno strumento ormai riconosciuto come indispensabile presupposto per assicurare l'indipendenza dei magistrati, che è a sua volta valore funzionale allo scopo di garantire l'eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge e di sottrarre la giurisdizione alle logiche delle maggioranze politiche: esigenza tanto più rilevante quanto più si tende a rafforzare la capacità decisionale della maggioranza.

Nel nostro paese, dopo la caduta della monarchia e del precedente regime autoritario, l'esigenza di autonomia è stata realizzata attraverso il modello del governo autonomo, istituito dal costituente del 1948 con la creazione del Consiglio

superiore della magistratura. Quest'ultimo costituisce il vertice in un complesso sistema di autogoverno articolato, a livello distrettuale, in consigli giudiziari elettivi.

Analogo modello di autogoverno si è voluto progressivamente estendere, con leggi ordinarie, ad altre magistrature. È stato istituito il consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, eletto dai consiglieri di Stato e dai magistrati del TAR, il consiglio di presidenza della Corte dei conti ed il consiglio della magistratura militare, nei quali, accanto ad una maggioranza di componenti eletti dai magistrati, vi è una componente minoritaria nominata dai Presidenti delle Camere. Anche per i giudici tributari è stato istituito un consiglio di presidenza, eletto dagli stessi giudici (il primo, nel novembre scorso). Infine, la stessa Avvocatura dello Stato si autogoverna, eleggendo il consiglio degli avvocati e dei procuratori.

Si tratta, dunque, di un modello ormai diffuso e radicato. Ci pare allora evidente che la modificazione del rapporto tra componenti di nomina politica *lato sensu*, utili a garantire un raccordo tra i poteri dello Stato, e componenti eletti dai magistrati a detrimento di questi ultimi, altererebbe la logica di quel modello. Risponderebbe certamente, questa modificazione, ad una concezione democratica ma tuttavia tendenzialmente « monista » del potere – di tradizione, potremmo dire, rousseauiana o giacobina – in contrasto con una concezione altrettanto democratica, di tradizione lockiana, che tende ad accentuare, viceversa, in funzione di garanzia, l'esigenza di limiti e contrappesi ad ogni potere.

È da condividere – ci sembra – l'opinione dell'opportunità di consolidare, anche nel nostro paese, questa seconda prospettiva, poco diffusa nella nostra tradizione culturale, tanto che, presso di noi, soltanto rigidi e formali garanzie giuridiche hanno assicurato – e da pochi decenni – l'indipendenza dei magistrati. Nel mondo anglosassone, invece, una diversa tradizione culturale con radici secolari ha costruito quell'indipendenza su meno formali, ma assai più solide garanzie sociali.

L'esigenza di policentrismo istituzionale, di un bilanciamento dei poteri in un sistema di pesi e contrappesi e, d'altronde, tutt'altro che attenuata nel presente momento storico, quanto meno per quelle istituzioni di garanzia che, come la magistratura, devono assicurare l'effettività del controllo di legalità.

Nella medesima prospettiva, ci sembra irrinunciabile l'esigenza di mantenere il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, giacché il diverso principio della discrezionalità comporta inevitabilmente una responsabilità delle scelte, che in un sistema democratico non può che essere responsabilità politica e dunque, in definitiva, soggetta al principio di maggioranza.

La scelta di fondo, a livello costituzionale, del mantenimento dell'autonomia e indipendenza della magistratura e dell'obbligatorietà dell'azione penale (esercitata per conseguenza, anch'essa, da magistrati indipendenti), è imposta d'altronde dall'esistenza nel nostro paese di pericolose forme di criminalità organizzata, che hanno saputo e potuto condizionare persino momenti e luoghi della vita pubblica, e di una ancora diffusa illegalità. Viviamo infatti in una fase nella quale, da una parte, i poteri criminali continuano ad essere forti ed a costituire una minaccia di condizionamento della vita delle istituzioni e, dall'altra, il malcostume e la corruzione costituiscono ancora una realtà rischiosa per la stessa democrazia.

Ci permettiamo di richiamare in questa sede le parole della Corte costituzionale, secondo cui la legalità, « in un sistema come il nostro fondato sul principio di eguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge, non può essere salvaguardata che attraverso l'obbligatorietà dell'azione penale. Realizzare la legalità nell'eguaglianza non è però completamente possibile se l'organo cui l'azione è demandata dipende da altri poteri: sicché di tali principi è imprescindibile requisito l'indipendenza del pubblico ministero (.). Il principio di obbligatorietà è, dunque, punto di convergenza di un complesso di principi basilari del sistema costituzionale,

talché il suo venir meno ne altererebbe l'assetto complessivo».

Ma è proprio a questo punto, ritenute perduranti le ragioni che suggeriscono di riaffermare i principi di indipendenza della magistratura e di obbligatorietà dell'azione penale, che sorgono i problemi, qui dibattuti, di come rendere effettivo il principio di obbligatorietà, a partire dalla presa d'atto della tendenziale espansione dell'intervento giudiziario e dell'eccessiva espansione dell'intervento penale, che è diventato di fatto l'unica risposta ad ogni forma di illegalità.

Il primo fenomeno, l'espansione del giudiziario, è fenomeno che ha radici strutturali nelle moderne democrazie occidentali e può probabilmente essere regolato, ma difficilmente (e neppure auspicabilmente) contrastato e, tanto meno, sradicato.

Il secondo fenomeno, a proposito del quale si è parlato di « panpenalismo », ha, viceversa, anche radici contingenti in alcune patologie ed insufficienze del sistema politico ordinamentale, che si può pensare di ridurre e contenere.

Si è detto, fondatamente, che una delle cause di questa patologia risiede nell'essere venuti meno i filtri della responsabilità politica, civile, contabile, amministrativa. Non ci compete di interloquire sui temi della responsabilità politica. Ma, per quanto attiene ai temi dei controlli di legalità, è certo che questi devono essere potenziati e, soprattutto, articolati, per prevenire e ridurre l'area dell'illecito con un variegato piano di interventi, di recente suggeriti da molteplici studi ed iniziative anche istituzionali, i cui risultati sono ormai pubblici. In questo contesto, è pensabile anche che, attraverso l'espansione dell'area di giurisdizione ed azione pubblica nell'interesse generale, si possa dare risposta alle esigenze di tutela di interessi diffusi che attualmente ricevono protezione solo in sede penale (per esempio, in materia di salute pubblica, ambiente ed urbanistica), attribuendo a misure ripristinatorie e risarcitorie, eventualmente accompagnate da sanzioni ac-

cessorie e interdittive, valore deflattivo rispetto alla sanzione penale.

In questa prospettiva, è realizzabile una radicale riduzione dell'area dell'intervento penale, che renda non utopistica la concezione del diritto penale come *extrema ratio*, che inveri l'idea di un diritto penale minimo, per limitare i costi, in termini di civiltà e di rispetto delle persone, che sono insiti nelle inevitabili sofferenze prodotte dalla repressione penale. Dislocando in altre forme di intervento giudiziario un più efficace, più sistematico e meno drammatico controllo di legalità, si offre più ampia tutela ai diritti dei cittadini e si creano le condizioni per eliminare quella distorta « discrezionalità di fatto », che deriva dalla impossibilità materiale di perseguire tempestivamente tutti i reati, e per restituire efficienza al sistema ed effettività alle pene.

Fin d'ora, d'altronde, è possibile intervenire con efficaci depenalizzazioni. Le misure studiate dal Ministero di grazia e giustizia, da sole, ridurrebbero del 25-30 per cento il carico delle procure presso le preture. Altre ancora possono essere studiate al fine di assicurare in tutta l'attività giudiziaria un uso più razionale delle risorse che non sono certamente illimitate.

Riducendo in termini minimi ed essenziale l'area dell'illecito penale (limitata a quei torti intollerabili ed irreparabili che richiedono la sanzione anche simbolica della « punizione » pubblica per sottrarre il colpevole alla reazione privata e per garantire interessi pubblici primari, non altrimenti tutelabili), è possibile eliminare il problema della scelta dei casi da perseguire.

Restano certamente non solo i problemi della transizione verso l'attuazione dell'ipotesi qui individuata, ove si ritenesse di dividerla, ma anche il tema dei naturali margini di discrezionalità tecnica ed organizzativa dell'ufficio del pubblico ministero.

Una volta assicurata un'adeguata proporzione tra risorse destinate a questa funzione (mezzi, organici, eccetera) e materie (ridotte) alla stessa assegnate, il

nostro sistema offre già *in nuce* gli strumenti per risolvere ragionevolmente i problemi residui.

Si tratta innanzitutto di accentuare la ripartizione delle competenze territoriali, senza detrimento dei già esistenti metodi di coordinamento delle indagini.

Sul piano organizzativo già ora potrebbe essere esteso per legge agli uffici del pubblico ministero il sistema, già in vigore negli uffici giudicanti, di programmazione dell'organizzazione dell'ufficio, controllata dai consigli giudiziari ed approvata dal Consiglio superiore della magistratura. Ed in questa sede l'intervento, già ora previsto, del ministro di grazia e giustizia permetterebbe allo stesso di dare indicazioni e formulare richieste. D'altronde, un'adeguata organizzazione del ministero, capace di attuare con metodi informatici un efficace monitoraggio in tutto il territorio nazionale, sarebbe in grado non solo di rendere effettivo il suo potere d'intervento presso il Consiglio superiore in sede di approvazione dei programmi organizzativi degli uffici, ma anche di riferire periodicamente al Parlamento ai fini degli opportuni interventi che spettano alla sede legislativa. Ancora, annuali relazioni dei procuratori della Repubblica e dei procuratori generali e la stessa relazione annuale al Parlamento del Consiglio superiore potrebbero opportunamente contenere specifici resoconti sull'attuazione del principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, che risulterebbe così pubblicamente controllabile. Appare viceversa improprio, perché in contrasto con il principio della separazione dei poteri, un rapporto diretto tra procure della Repubblica e Parlamento o Governo.

Infine, accanto alla temporaneità degli incarichi direttivi, che consente da un lato di evitare il consolidarsi dei poteri capaci di incidere sull'esercizio della giurisdizione e, dall'altro, di verificare periodicamente il corretto espletamento di quegli incarichi, si potrebbe meglio ed espressamente prevedere un potere di trasferimento d'ufficio da parte del Consiglio superiore della magistratura, anche a richiesta del ministro, dei dirigenti che

avessero gestito in modo inadeguato o non corretto i rispettivi uffici.

Insomma, garantendo l'autonomia della magistratura attraverso il mantenimento dell'attuale proporzione fra « laici » e « togati » nel Consiglio superiore, nulla vieta di rendere più effettivo ed incisivo il controllo pubblico e trasparente del funzionamento degli uffici giudiziari e il responsabile esercizio dei poteri di impulso e di richiesta del ministro della giustizia.

In questo quadro, riconfermato integralmente il magistrato del pubblico ministero al suo ruolo di garante di legalità nell'esercizio dell'azione penale – le cui determinazioni in ogni caso sono soggette alla decisione del giudice, giacché nella esistenza o inesistenza di questo controllo giurisdizionale sta il discrimine concettuale tra obbligatorietà o discrezionalità dell'azione penale – una ulteriore garanzia contro rischi di consolidamento di indirizzi o di prassi giudiziarie che siano o possano apparire unilaterali, può essere dato dalla previsione di termini di durata massima nella permanenza di ciascun magistrato in queste funzioni. La temporaneità delle funzioni (già oggi prevista per esempio per la direzione nazionale antimafia) è infatti uno strumento tradizionale di limitazione di ogni forma di potere che sia od appaia particolarmente incisivo.

Poiché si è trattato esclusivamente del tema della obbligatorietà dell'azione penale in relazione ai denunciati rischi di un eccesso di poteri discrezionali dei pubblici ministeri, non si fa cenno qui delle diverse esigenze di professionalità e di specializzazione. Queste infatti ben possono essere soddisfatte nel quadro indicato, se sarà varata la riforma già proposta dal Governo in tema di valutazione di professionalità e, soprattutto, se l'Italia non avrà più il triste privilegio di essere l'unico paese europeo a democrazia avanzata privo di una scuola della magistratura.

Vogliamo piuttosto sottolineare come qualsiasi ulteriore accentramento di poteri e di funzioni in capo ad un unico organo del pubblico ministero (se per esempio si

intendesse attribuire al medesimo ufficio compiti di controllo di legalità anche sul piano amministrativo, contabile, civile) sarebbe in contrasto con l'esigenza di rendere controllabile l'obbligatorio esercizio dell'azione penale. Così come ogni forma di accentramento gerarchico, concentrando il potere in poche mani, postulerebbe forme di responsabilità che ancora una volta finirebbero per essere di natura politica.

È contraddittoria con l'ipotesi qui delineata la proposta di separazione delle carriere di pubblico ministero e giudici, che, facendo del pubblico ministero un corpo separato e autonomo di limitata consistenza numerica, impedirebbe ogni limite temporale alle sue funzioni, ne accentuerebbe le logiche di ruolo, più vicino alle esigenze di risultato (proprie della polizia giudiziaria) che a quelle di garanzia (proprie del giudicante). Una marcata distinzione di compiti e di ruoli fra polizia giudiziaria e pubblico ministero consente viceversa di mantenere in capo a quest'ultimo funzioni di controllo dell'operato della polizia a tutela dei diritti dei cittadini e dell'eguaglianza di essi di fronte alla legge.

Diversa cosa è la cosiddetta distinzione delle funzioni – in sé esistente per il fatto stesso che i diversi magistrati svolgono funzioni diverse – ma che potrebbe essere accentuata con la previsione di specifiche incompatibilità nel medesimo settore penale accompagnata dalla previsione dell'obbligatoria frequenza di appositi corsi di formazione per il passaggio da una ad altra funzione giudiziaria (da valere peraltro, una volta istituita la scuola della magistratura, per tutte le molteplici attività dei magistrati).

Ma il problema della effettività delle garanzie dei cittadini nel processo penale non si risolve solo sul piano ordinamentale, bensì soprattutto su quello del diritto processuale. È comune la constatazione del parziale fallimento del modello accusatorio introdotto dal legislatore del 1988, che ha prodotto le modifiche legislative del 1992 e le note sentenze della Corte costituzionale. Occorre tuttavia compren-

dere perché all'emergenza dell'attacco criminale della mafia si sia fatto fronte con quelle specifiche modificazioni normative (ben altrimenti repressive sono state in passato le nostre leggi, all'epoca degli ordini di cattura obbligatori per i pubblici ministeri e dei divieti per i giudici di concedere « libertà provvisoria »!). A nostro parere quelle scelte sono state conseguenza delle incertezze dei contrasti sulla natura stessa del processo di parti nella cultura del nostro paese (e quindi del suo legislatore e delle corti), formatasi su una diversa tradizione, giacché innovazioni culturali di grande portata non si radicano agevolmente e richiedono per essere attuate di procedere per aggiustamenti progressivi.

Quali le conclusioni su ciò che, nella prospettiva tracciata, spetta al costituente e ciò che viceversa spetta al legislatore ordinario? Sembra evidente che l'opera riformatrice, di lunga lena, ma che fin d'ora può avere inizio, spetta al legislatore ordinario, e avrà successo se i programmi che lo ispirano avranno respiro adeguato.

Può tuttavia essere utile per indurre il legislatore ordinario a restringere l'area dell'illecito penale una norma che preveda la riserva di codice o di legge organica per le norme penali, anche se la sua attuazione appare oggi assai problematica.

Garantisce inoltre più efficacemente l'indipendenza del pubblico ministero e costringe a rifiutare ogni tentazione di ampliamento discrezionale dei suoi poteri il principio che tutti i magistrati sono soggetti soltanto alla legge.

Ancora, appare utile prevedere, accanto al principio della inviolabilità dei magistrati, che la legge possa stabilire la temporaneità di talune funzioni. Altre forme di riduzione del principio di inamovibilità – tradizionale presidio dell'indipendenza, che distingue lo *status* del magistrato da quello degli altri funzionari dello Stato – sono invece sconsigliabili, potendosi prestare a improprie forme di condizionamento dell'attività giudiziaria.

Il principio della ragionevole durata del processo è totalmente condivisibile e

richiede evidentemente interventi legislativi e organizzativi di notevole respiro.

Il principio di parità delle parti nel processo è in sé condivisibile. Occorre tuttavia pensare a tutti gli effetti anche non voluti che in futuro si potrebbero dedurre da quel principio se affermato in questa forma con norma costituzionale. Infatti, potrebbero, per esempio, non essere più consentite le attuali limitazioni che incontra il potere di impugnativa del pubblico ministero rispetto all'imputato. E forse dovrebbe essere imposto anche all'imputato l'obbligo di dire la verità, se rende dichiarazioni, al pari della parte lesa. Paradossalmente, il principio di parità tra le parti sarebbe rispettato anche in un processo che consentisse a ciascun interessato di istruire isolatamente la sua causa, senza confrontarsi con la controparte dinanzi al giudice. È invece giustificabile solo in quanto strumentale alla realizzazione del contraddittorio. Senza un tale riferimento finisce per risultare impraticabile, perché non può esservi parità tra le parti in tutte le fasi del procedimento penale e, anche nel processo civile, la posizione del pubblico ministero non è integralmente assimilabile a quella delle altre parti. È solo il contraddittorio che può offrire attendibilità e legittimazione alla giurisdizione. D'altronde, nessuna delle Costituzioni vigenti ci risulta contenere un riferimento alla parità delle parti. Si dovrebbero individuare pertanto formule più adeguate, come quelle, ad esempio, usate dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, sempre che si ritenga che il tema possa essere trattato in questa sede e non debba viceversa essere inserito nella prima parte della Costituzione.

Vale piuttosto la pena di ricordare anche in questa sede che il problema della garanzia di una efficace difesa nel processo penale come in quello civile riguarda soprattutto quanti non possono permettersi di pagare un difensore, essendo l'avvocato un libero professionista la cui prestazione è soggetta in gran parte alle regole del mercato. E dunque sarebbe auspicabile la previsione di strutture ido-

nee a rendere effettivo il principio dettato dall'articolo 24, terzo comma, della Costituzione. L'auspicato potenziamento di una giustizia cosiddetta amministrativa, che preveda anche forme di azione pubblica a tutela della legge indipendentemente dall'iniziativa dei singoli, potrà in futuro portare ad un congruo aumento dei magistrati amministrativi. Se ciò non accadesse sembra impraticabile una suddivisione fra diverse sezioni del Consiglio superiore della magistratura, l'una che governi i magistrati ordinari l'altra gli amministrativi, soprattutto se si prevede che le sezioni possano riunirsi per deliberare congiuntamente, perché i magistrati ordinari sono oltre 9 mila (e il Consiglio superiore della magistratura provvede altresì alla nomina dei giudici di pace previsti in numero di 4.700, oltre ad altri giudici onorari), mentre i magistrati amministrativi sono attualmente, fra TAR e Consiglio di Stato, meno di 400. Un rapporto siffatto rende per l'appunto impraticabile un'ipotesi di sezioni unite. Una disparità così rilevante fra il numero degli elettori delle diverse sezioni e dei soggetti « governati » dalle stesse non consente di ipotizzarne un'articolazione proporzionalmente equilibrata e quindi rischia di affidare le decisioni più rilevanti alla preponderanza di un corpo sull'altro, a seconda del modo come le future leggi ordinarie regoleranno i sistemi elettorali. L'affidamento poi alla legge ordinaria della definizione delle competenze delle sezioni unite si presta a future oscillazioni foriere di conflitti e di tensioni, in contrasto con l'esigenza di garanzia che presiede alla stessa istituzione del Consiglio superiore.

Si apre qui il complesso capitolo della cosiddetta unità della giurisdizione. Non è certo qui possibile approfondire un tema di estrema delicatezza istituzionale e di grande difficoltà dottrinale. Osserviamo soltanto che il nodo della giustizia amministrativa è costituito dal tipo di giurisdizione esercitabile, che per il giudice amministrativo si traduce, di regola, in poteri di annullamento dell'atto che fanno però salve le ulteriori determinazioni dell'am-

ministrazione, con la conseguenza che sovente il cittadino vince la causa ma perde la lite. Unificare la giurisdizione ordinaria e quella amministrativa dovrebbe servire innanzitutto a porre rimedio a questo stato di cose, trasformando anche la funzione giurisdizionale amministrativa in giurisdizione sul rapporto e non soltanto sull'atto. Si è ben consapevoli delle difficoltà di questo percorso e della complessità delle tematiche che esso involge (a cominciare dall'esigenza di ben definire i poteri del giudice di fronte ai provvedimenti della pubblica amministrazione). Ma se non si ritengono maturi i tempi per una riforma organica che concentri in un unico giudice la giurisdizione ordinaria e amministrativa, in attesa di una più approfondita meditazione sul tema sembra preferibile accantonare per il momento una prospettiva di riforma parziale che rischia, da un lato, di essere prevalentemente nominalistica e, dall'altro, di provocare una profonda alterazione della fisionomia dell'autogoverno della magistratura senza risultati apprezzabili sul piano della funzionalità e dell'efficienza dei settori.

C'è poi un'altra riflessione che del pari consiglia cautela. La giustizia amministrativa non può essere « pensata » senza tenere conto della forma di Stato; ed il contesto attuale è stato infatti costruito in funzione di una organizzazione statale accentrata. Nel momento in cui si mira ad una riforma dello Stato in senso federale, bisogna chiedersi se con tale nuovo modello organizzatorio resterà compatibile l'attuale assetto oppure se bisognerà dare vita ad un assetto diverso. In questo caso potrebbe rendersi necessaria una revisione ordinamentale dell'intera funzione giurisdizionale amministrativa, con inevitabili ricadute anche sui meccanismi di autogoverno.

Nel caso si intendesse unificare la giurisdizione affidandola ad un'unica magistratura, unico dovrebbe essere l'organo di autogoverno. Altrimenti, il principio dell'unità della giurisdizione potrebbe essere realizzato in forma attenuata anche attraverso una pluralità di magistrature

alle quali siano attribuite identiche garanzie di *status* con identici obblighi e incompatibilità: in questo caso, a magistrature che restano separate, portatrici di valori giurisdizionali propri, non potranno che collegarsi, com'è attualmente, organi di autogoverno specifici.

Infine, per quanto riguarda l'azione disciplinare a carico dei magistrati, quale che sia la scelta circa il titolare o i titolari dell'azione, l'ipotesi che a giudicare del comportamento dei magistrati, secondo canoni non tassativamente specificabili, come quelli che attengono alla deontologia, sia un organismo per parte consistente di nomina politica, contrasta radicalmente con il principio di indipendenza. Attraverso il possibile raccordo tra il titolare dell'azione disciplinare e l'organo giudicante si determinerebbe il rischio di un controllo politico sulla magistratura, e comunque si inciderebbe sul principio della divisione dei poteri.

La prospettata ipotesi di designazione di una parte dei componenti del Consiglio superiore della magistratura ad opera del Consiglio nazionale forense o comunque di rappresentanze dell'avvocatura sembra frutto di un equivoco. Il Consiglio superiore della magistratura infatti è organismo di governo della magistratura, che esercita la cosiddetta amministrazione della giurisdizione, allo scopo di assicurare l'indipendenza della giurisdizione dal potere politico e insieme di assicurare un raccordo con tale potere. Non è e non può essere un organismo di rappresentanza di una categoria o di un ceto professionale, in cui inserire la rappresentanza di analoghe professioni. Diversa cosa è ovviamente la previsione che la nomina di componenti del Consiglio superiore della magistratura da parte di organi politici venga effettuata fra soggetti con specifica esperienza giuridica. D'altronde la eventuale partecipazione del ceto forense all'iter formativo di decisioni e valutazioni attinenti all'organizzazione giudiziaria può essere diversamente assicurata: già oggi gli avvocati integrano i consigli giudiziari che valutano le candidature dei giudici di pace.

In ogni caso, il Consiglio superiore della magistratura dovrebbe continuare ad essere presieduto dal Presidente della Repubblica, se le sue funzioni resteranno quelle di rappresentante dell'unità nazionale e di raccordo al vertice fra i poteri dello Stato e non sarà trasformato nel Capo dell'esecutivo.

L'attribuzione al solo Presidente e non allo stesso Consiglio della facoltà di stabilire l'ordine del giorno costituirebbe peraltro una eccezionale e non giustificata limitazione dell'autodeterminazione dell'organo collegiale, che potrebbe oltre tutto innescare tensioni istituzionali non auspicabili.

Quanto ai pubblici ministeri, proprio la prospettiva di riduzione del loro ruolo anche in termini di potere e l'auspicabile temporaneità nell'esercizio di queste inducono a sconsigliare la costituzione di un organismo apposito.

Ho terminato. Per concludere, e riservando ulteriori approfondimenti agli altri colleghi qui presenti, confido che emerga da quanto detto che i magistrati si considerano legittimati soltanto dalla legge, non dalla verità o dalla giustizia e tanto meno dal consenso. Non vuole essere questo un nostalgico tentativo di impossibile ritorno al formalismo o al positivismo giuridico: è solo una dichiarazione di impegno al rispetto delle regole e alla distinzione dei ruoli.

Verità, giustizia, accettabilità sociale sono valori che devono orientare il legislatore, ispirare ove possibile le scelte interpretative degli applicatori delle norme. Ma restano valori di orientamento nell'esercizio quotidiano di funzioni giudiziarie fra loro diverse, che tuttavia non sono funzioni di scopo, non sono funzioni finalizzate a un risultato, ma trovano senso soltanto perché rispettano la legalità, per farla rispettare, come limite di ogni potere in uno Stato democratico di diritto.

PRESIDENTE. La ringrazio, dottoressa Paciotti, per la sua esposizione.

GIOVANNI MATI, *Presidente dell'Organismo unitario dell'avvocatura italiana.*

Ringrazio naturalmente la Commissione e la presidenza per aver fissato questa audizione. L'Organismo unitario dell'avvocatura italiana ha voluto essere presente non nella propria giunta ma chiamando a far parte della delegazione tutti i presidenti delle associazioni nazionali dell'avvocatura, le quali da anni, a livello culturale o di battaglia politica per la giustizia, sono impegnati in questa attività. Sicché sono presenti i rappresentanti dell'AIGA, dell'Assoavvocati, della Federavvocati, della Società degli avvocati amministrativisti, della Federordini, dell'Unione delle camere civili e dell'Unione nazionale degli avvocati dipendenti degli enti pubblici.

Questa premessa mi pare doverosa, perché è giusto che voi sappiate che quest'oggi sono presenti, assieme ai rappresentanti delle camere penali e delle camere civili, i rappresentanti di tutta l'avvocatura.

Abbiamo depositato presso la segreteria una relazione ed un'ipotesi esemplificativa di un articolato. Noi riteniamo che quest'occasione, che più volte è stata definita storica e che in realtà storica è, possa offrire al legislatore l'opportunità di una ampia, vasta e strutturale modifica della Carta costituzionale anche in relazione alle garanzie. Ed è in questa direzione che ci muoviamo. Pertanto in questa direzione io farò oggetto della mia breve relazione il quadro che noi immaginiamo, attraverso la necessità dell'affermazione di un principio, l'esigenza da salvaguardare ed i nodi da sciogliere.

In questa ampia revisione della Carta costituzionale prospettiamo la necessità che il titolo IV, che ha come rubrica « la magistratura », non solo modifichi la rubrica divenendo « la giurisdizione », ma si articoli in tre diverse sezioni. Una sezione dedicata ai principi fondamentali della giurisdizione; la seconda dedicata alla magistratura e l'ultima all'avvocatura in attuazione dei principi contenuti nel libro I della Costituzione.

Il principio da affermare è che la magistratura e l'avvocatura sono le componenti essenziali della giurisdizione. Ab-

biamo assai apprezzato che nella relazione dell'onorevole Boato si preveda l'affermazione della parità delle parti nel processo; proponiamo che nell'ambito dell'affermazione di tali principi fondamentali venga introdotto quello della necessità di assicurare una ragionevole durata del processo e l'adeguatezza dei costi della giustizia. Dunque, magistratura e avvocatura componenti essenziali della giurisdizione.

L'esigenza da salvaguardare consiste nell'assicurare dei contrappesi ad una situazione che, oggettivamente, in questa fase storica, ha evidenziato la possibilità che un potere abbia un peso maggiore rispetto agli altri. Abbiamo immaginato che il sistema dei contrappesi si realizzi all'interno della giurisdizione, individuata — come ho detto — nelle due componenti essenziali. Si è prevista la costituzione del consiglio superiore della giurisdizione che avrà quei compiti, quella formazione e quelle caratteristiche che, con il permesso della presidenza, illustrerà l'avvocato Barrelli, presidente dell'Associazione dei giovani avvocati, dopo questa mia relazione che sarà volutamente breve.

In questo quadro i nodi da sciogliere costituiscono l'oggetto del più frequente dibattito in ogni circostanza: la facoltatività o l'obbligatorietà dell'azione penale, la separazione delle carriere e la composizione dell'organo di auto o di governo della magistratura.

La posizione dell'Organismo unitario e delle associazioni, che si identificano nella relazione depositata, riguardo all'obbligatorietà dell'azione penale è univoca. Il pubblico ministero, o l'ufficio del pubblico ministero, il quale abbia la facoltà di esercitare l'azione penale e in relazione a determinate categorie di reato e nell'ambito di uno specifico procedimento, deve rispondere anche sul piano politico delle scelte effettuate: è un pubblico ministero incompatibile con il pubblico ministero previsto nel nostro ordinamento. Il pubblico ministero, anche se è un'espressione corrente che sempre e con forza critichiamo, non conduce né può condurre battaglie contro, perché queste sono ap-

pannaggio della politica. Dunque, un pubblico ministero che non risponda politicamente delle proprie scelte non può avere la facoltà di esercitare l'azione penale.

D'altra parte sono facilmente immaginabili le patologie, ove si prospettasse la possibilità di una facoltatività dell'azione penale nell'ambito di una determinata vicenda processuale: l'esaltazione, a livello esponenziale, delle conseguenze a volte aberranti che si sono già verificate e che sono sotto gli occhi di tutti, di una giustizia premiale del pentitismo.

La separazione delle carriere. L'avvocatura da sempre, con diverse sfumature, sostiene la necessità della separazione delle carriere. Ho detto «con diverse sfumature» perché noi dell'Organismo unitario affermiamo che la separazione delle carriere deve essere preceduta dalla ridefinizione del ruolo del pubblico ministero anche nelle istituzioni, al fine di evitare che ad essa si riconducano effetti ancor più gravi di quelli che sono sotto gli occhi di tutti: è bene non nascondere questo aspetto.

La strategia della magistratura associata in ordine a tale problema ha subito un'evoluzione, come tutti sappiamo. All'inizio si è sostenuto che alla separazione delle carriere seguisse automaticamente la sottoposizione del pubblico ministero all'esecutivo e la facoltatività dell'azione penale. È un'opinione che ha avuto un'enorme diffusione, per il rapporto esistente tra i magistrati e i *mass media* che trasmettono il loro pensiero; una posizione che, invece, era espressiva del tentativo di coinvolgimento emotivo dell'opinione pubblica. Sappiamo che non è vero, perché l'indipendenza e l'autonomia del pubblico ministero sono fuori discussione e l'obbligatorietà dell'azione penale è ripetuta da tutti in questa sede.

Si è sostenuto che si corre il rischio della perdita della cultura della giurisdizione del pubblico ministero. Supponiamo che sia vero, onorevoli commissari; però a questo punto il legislatore costituzionale dovrà chiaramente dire al popolo che la scelta tra la terzietà del giudice e la

cultura della giurisdizione del pubblico ministero è oggetto di una precisa determinazione volitiva. Più il pubblico ministero sarà parte, più il giudice sarà terzo, ma occorrerà dirlo chiaramente.

Il legislatore costituzionale italiano ha come obiettivo quello di assicurare a tutti i cittadini la terzietà del giudice: allora dovremo meno preoccuparci della cultura della giurisdizione del pubblico ministero, ma così non è, nel senso che la perdita della cultura della giurisdizione da parte del pubblico ministero, o la sua conservazione, dipenderanno dal modo con cui il pubblico ministero verrà formato all'interno del sistema della giurisdizione.

Chi di noi può dire che gli avvocati, in quanto parte da sempre, non siano portatori di una fortissima e intensissima cultura della giurisdizione? Anche questo argomento – che è l'ultimo ad essere stato sviluppato – mostra i propri limiti. L'Europa ci ha mandato un segnale rilevante, che conoscete meglio di me e meglio di me potrete illustrare: autonomia e indipendenza ma terzietà, e la strada della terzietà è quella della separazione delle carriere. La proposta dell'onorevole Boato di rendere meno indiscriminato il passaggio dall'una all'altra funzione è una proposta – scusatemi – da legislatore ordinario. Voi avete un compito molto più alto e molto più vasto.

Rispetto alla composizione del Consiglio superiore della magistratura o dei Consigli superiori della magistratura – uno o più, non mi pare sia questo uno dei nodi di maggior rilievo – bisogna fare una scelta, perché se si imboccherà la strada del consiglio superiore della giurisdizione come organo di indirizzo, di verifica e di controllo, allora il Consiglio o i Consigli superiori della magistratura potranno divenire, come il Consiglio nazionale forense, un organo di giurisdizione esclusivamente domestica, purché sia previsto un sistema di impugnativa che noi abbiamo indicato nella nostra ipotesi esemplificativa di articolato.

Questo, potrei dire, è tutto ciò che interessa l'avvocatura rappresentativa. E dunque la mia relazione, manifestando

l'assoluta disponibilità a rispondere a tutto quanto mi verrà o ci verrà richiesto, è praticamente terminata, con quella richiesta che poco fa ho avanzato al presidente (il dottor Barelli vi tratterà per cinque minuti).

Mi soffermo ancora brevemente sulla terza sezione, quella relativa all'avvocatura, la quale chiede di assumere questo ruolo costituzionale come componente essenziale della giurisdizione e dunque come elemento di contrappeso all'interno della stessa; chiede anche che vengano affermati nella Carta costituzionale alcuni principi fondamentali, primo fra tutti quello di assicurare concretamente ad ognuno un'effettiva difesa. Nell'articolato da noi predisposto si prevede espressamente che alle istituzioni dell'avvocatura sia data la possibilità di organizzare la difesa per tutti, che in qualche modo dovrà far carico allo Stato.

PRESIDENTE. La ringrazio, presidente. Darò ora la parola al presidente dell'Unione nazionale delle camere civili, quindi al presidente dell'Unione delle camere penali italiane; successivamente, nel corso del dibattito, potranno intervenire gli altri. Seguo infatti l'ordine normale, secondo cui viene data la parola ai presidenti delle associazioni che abbiamo invitato.

LUIGI STORACE, Presidente dell'Unione nazionale delle camere civili. Signor presidente, signori commissari, illustri colleghi, signori magistrati, l'Unione nazionale delle camere civili è stata invitata a questo incontro con un invito autonomo. Di questo ringraziamo molto la presidenza perché per un organismo rappresentativo degli avvocati civilisti è importante questo riconoscimento del ruolo che esso svolge nel nostro paese e soprattutto nel mondo della giustizia. Nel contempo, per motivi che in particolare i politici sono in grado di apprezzare, devo affermare che intervengo in questo dibattito anche quale rappresentante della componente, spero non secondaria, dell'Organismo unitario dell'avvocatura ita-

liana. La sua nascita e il suo sviluppo è costato a noi tanta fatica, per cui è necessario riconoscersi in esso e riconoscere allo stesso la natura e la funzione di soggetto rappresentativo dell'avvocatura.

Detto questo per chiarire il più possibile la mia posizione, diventa intuitivo che la sostanza della relazione proposta dall'Organismo unitario ci vede consenzienti. Mi limiterò pertanto a qualche breve osservazione su alcuni punti, anche per non rubare molto tempo a questo incontro tanto prezioso.

Vorrei cominciare dalla costituzionalizzazione della ragionevole durata dei processi. Noi civilisti siamo particolarmente sensibili a questo problema, perché, come sapete, in Italia ormai non si può più parlare di crisi della giustizia civile, si deve parlare di paralisi della stessa. Quindi, che l'esigenza di dare allo svolgimento processuale anche nel civile una cadenza sopportabile per i diritti che vengono proposti al giudice perché dia la sua decisione è un valore fondamentale al quale ci sentiamo particolarmente legati. Credo che, al di là della costituzionalizzazione del principio, questo non sia un discorso da fare in questa sede, ma lo voglio affrontare ugualmente, con il permesso vostro, perché vedo in voi, oggi legislatori costituenti, i legislatori che dopo dovranno tradurre operativamente le indicazioni che in linea di principio emergeranno da questo lavoro.

Mi riferisco anche ad un passo che l'onorevole Boato ha messo in evidenza nella sua relazione. Il lavoro che si svolge in questa Commissione va letto ed inquadrato con riferimento alle statuizioni che riguardano tutti i problemi della riforma della seconda parte della Costituzione, ma anche con un occhio attento ai principi che sono stati sanciti e che vigono ancora — non sono oggetto di esame in questa Commissione — riguardanti gli articoli 3 e 24 della Costituzione.

Signori, dobbiamo dare un contenuto effettivamente operativo a quei principi indicati con tanta solennità nella nostra Carta costituzionale, perché poi l'effetto terribile che si verifica è la constatazione

di un paese nel quale la giustizia non si rende; questo vale soprattutto per la giustizia civile, perché il penale più o meno riesce a sopravvivere, mentre nel civile non si sopravvive! Se questo è, non possiamo fare astrazione e chiuderci nella considerazione del bel principio che abbiamo elaborato, senza sforzarci di dare allo stesso una traduzione operativa di rilievo.

Detto questo, devo manifestare qualche perplessità per quanto riguarda i giudici non professionali. Purtroppo viviamo in un paese dove la giustizia cammina in un certo modo, adesso anche nel penale sta cominciando a verificarsi questo fenomeno: queste cose le posso affermare con assoluta categoricità, perché sono un avvocato che fa l'avvocato, che esercita l'avvocatura, sono nei corridoi dei tribunali...

PRESIDENTE. Non solo nei corridoi, anche nelle aule!

LUIGI STORACE, *Presidente dell'Unione nazionale delle camere civili.* Certo, presidente.

Se non ci fossero i vicepretori onorari, la giustizia italiana soffrirebbe in misura ancora maggiore di rallentamenti; tuttavia, questo sistema produce e provoca degli inconvenienti di una gravità estrema. La frammistione tra l'attività giudicante e l'attività di difensore è inammissibile, per cui siamo profondamente e fundamentalmente contrari all'istituzione di giudici non professionali. Siamo invece d'accordo, perché qui è possibile una traduzione che giovi all'amministrazione della giustizia nel nostro paese, alla nomina dei giudici speciali, quei giudici che *ratione materiae* possono colmare i vuoti che molto spesso si verificano nel grande calderone della giustizia ordinaria. Mentre parlo, sto pensando a quel famoso tribunale per la famiglia che da anni viene proposto dall'avvocatura e che credo anche la magistratura, nella sua maggioranza, abbia ritenuto fosse necessario: tuttavia, oggi non abbiamo la possibilità di trattare cause che hanno un rilievo sociale di

grandissima importanza se non alla stregua di una causa di natura commerciale, economica.

Negli ambienti in cui si trattano queste cause che riguardano la famiglia, però, succedono le cose più imprevedibili ed impensabili, perché anche in questo settore (che una volta era privilegiato pure dai magistrati che davano una certa precedenza alla trattazione di queste cause) si è tutto arenato. Voi potrete osservare che questo non rientra nell'esame che deve condurre la vostra Commissione, e ve ne do atto perché sono d'accordo con voi: i problemi, però, non li possiamo dividere; non possiamo esaminare un problema con una prospettiva senza tenere presenti le implicazioni che tale prospettiva ha nel concreto adempimento della funzione legislativa.

La nostra associazione si identifica con le scelte dell'organismo unitario, alle quali peraltro ha partecipato, anche per quanto riguarda la formazione unitaria di magistrati ed avvocati. Quando frequentavo un po' l'ambiente dell'Associazione nazionale magistrati, perché era in atto un tentativo di dialogo serrato fra le nostre due componenti essenziali della giurisdizione, questa esigenza veniva riconosciuta da tutti: stranamente non si è riusciti a fare nemmeno il più piccolo passo in avanti su questa strada, non si è capito bene perché. Tutti la vogliono ma in sostanza, poi, non se ne parla: quando andiamo alla traduzione operativa attraverso la norma ordinaria, non si arriva al risultato.

Aggiungo solo un piccolo passaggio per quanto riguarda l'inamovibilità del giudice: naturalmente non possiamo non essere d'accordo sul fatto che l'inamovibilità è una delle componenti che forma e garantisce la libertà del giudice; assolutamente, non possiamo non essere d'accordo su questo, ma nello stesso tempo affermiamo che bisogna ribadire il principio che l'inamovibilità dei magistrati non è un dogma di fede. È piuttosto un valore attorno al quale si può e si deve discutere, per arrivare alla scelta che, senza mortificare la libertà della persona, deve garantire la funzionalità dell'organo

giurisdizionale. Non mi sentirei, allora, tanto liberale da ritenere utile ed opportuno il fatto di sentire l'interessato e di mettersi d'accordo con lui: la mia esperienza in materia mi induce a ritenere che su questo terreno l'interessato non sarà mai, o quasi mai, d'accordo. Allora qui un recupero di decisionalità va senz'altro realizzato in considerazione del valore che si intende tutelare, il funzionamento ordinato della giustizia e della giurisdizione, che deve poter convivere – ma qui si tratta di trovare gli strumenti normativi idonei – con la libertà personale dei magistrati (naturalmente, nel senso dell'ufficio, come ben comprendete).

GAETANO PECORELLA, *Presidente dell'Unione delle camere penali italiane*. Naturalmente anche da parte nostra vi viene rivolto, più che un ringraziamento, un riconoscimento per l'alto valore democratico che ha l'ascolto sempre più frequente delle forze sociali interessate alle riforme; in particolare, per quanto riguarda l'Unione delle camere penali italiane, che rappresento, le proposte che riteniamo di avanzare sono a loro volta il frutto di un dibattito largamente democratico, poiché sono state esaminate dalle camere penali, che sono circa cento in Italia, ed approvate in sede di consiglio delle camere penali. Da questo punto di vista, quindi, quanto dirò rappresenta il pensiero in qualche misura unitario (anche se ovviamente vi sono sempre divergenze) dell'avvocatura penale.

Nel rappresentare queste proposte, faccio una breve premessa: ci siamo posti innanzitutto dei limiti, poiché non riteniamo che questa sia la sede per affrontare i discorsi generali relativi allo stato della giustizia o ad altre parti della Costituzione che non possono essere affrontati dalla bicamerale; il secondo limite è che, ovviamente, le nostre proposte hanno a che vedere soltanto con quelle norme di una nuova Costituzione che attengano alla giustizia penale.

Abbiamo tenuto presenti alcuni parametri fondamentali che ci sembravano essenziali: il primo è stato un punto di

riferimento per una nuova Costituzione in materia di giustizia, in particolare penale, a differenza da quanto ha ritenuto il presidente Paciotti, che lo considera al di fuori di una nuova Costituzione. Il Costituente del 1948 non poteva avere in mente uno schema di processo che non fosse quello inquisitorio, sia per motivi culturali sia perché era il tipo di processo che in base al codice del 1930 veniva ormai praticato da molti anni: ha quindi scritto delle norme in sede costituzionale che non erano altro che l'introduzione di garanzie all'interno dello schema del processo inquisitorio. Questo ha comportato la difficoltà, per il nuovo processo del 1988, di trovare un riconoscimento di fondamento costituzionale, cosicché la Corte ha potuto, come è ben noto, stravolgerne in qualche modo l'intera struttura. A noi sembra, quindi, compito fondamentale di una revisione costituzionale quello di fissare i parametri di un tipo di processo penale che corrisponda agli altri aspetti della Costituzione, che garantiscono la persona umana, l'individuo. Dunque, a nostro avviso, il primo punto è costituito dall'introduzione nella Costituzione dei principi fondamentali del processo accusatorio, cioè di un processo basato proprio sulla parità delle parti.

Il secondo parametro di cui abbiamo tenuto conto è relativo agli impegni internazionali. Vi è una certa propensione a svalutare gli impegni internazionali, a partire proprio dalla risoluzione dell'8 aprile del Parlamento europeo; ma non vi è dubbio che una Costituzione nuova non può che essere inquadrata in un'area omogenea di diritto per ovvie esigenze che attengono anche alla lotta alla criminalità. Credo, quindi, che non sia ragionevole un qualunque tipo di soluzione che contrasti con gli impegni internazionali dell'Italia o con l'area giuridica omogenea dell'Europa.

Il terzo aspetto, che spiega anche, in qualche misura, il carattere contenuto delle nostre proposte, è quello relativo alla convergenza, che noi riteniamo indispensabile, per una revisione costituzionale. Non abbiamo seguito, cioè, alcune posizioni più estremiste che l'avvocatura può

avere assunto in questi anni su questi temi bensì le posizioni che riteniamo compatibili con una larga convergenza delle forze politiche e sociali.

Passo ora ad illustrare i singoli punti, le singole norme, se il nostro contributo può essere utile, che riteniamo debbano essere modificate o innovate. Il primo punto attiene al fondamento della giurisdizione, cioè all'articolo 101, primo comma. Riteniamo che la soluzione del mantenimento dell'attuale formulazione sia quella preferibile, e quindi che non si sostituisca la giustizia « amministrata in nome del popolo » con la giustizia « amministrata in nome della legge ». Non è cosa da poco, non è soltanto una questione nominalistica, perché l'attuale formulazione (« in nome del popolo ») ha un alto significato politico ed etico, e cioè che la funzione giudiziaria è svolta su delega dei cittadini: non è un potere burocratico bensì un potere che ha come fondamento i cittadini e il riconoscimento dei valori fondamentali esistenti nel nostro paese e di cui la magistratura si deve fare interprete.

Il secondo punto riguarda l'indipendenza della magistratura. Siamo contrari ad una norma che parifichi i giudici ai magistrati del pubblico ministero per quanto riguarda l'indipendenza. Questo per un motivo di tipo organizzativo, non di tipo teorico. Il costituente del 1948 aveva ben presente che i magistrati del pubblico ministero sono costituiti in uffici e che gli uffici sono, per loro definizione, a carattere gerarchico. Non è pensabile, salvo un pubblico ministero assolutamente disorganizzato — ed anzi gli stessi magistrati hanno voluto nel tempo strutture piramidali più forti (penso all'antimafia) —, una soluzione diversa: un pubblico ministero organizzato per definizione non può essere indipendente, o dipendente soltanto dalla legge, perché dipende, all'interno delle strutture, dal capo dell'ufficio. Riteniamo viceversa che, se l'obiettivo è quello di garantire l'indipendenza della magistratura nel suo complesso dal potere politico — obiettivo che noi condividiamo pienamente e che riteniamo fon-

damento della funzione dell'avvocato, perché solo la magistratura indipendente ci garantisce un ruolo – la norma già esistente, eventualmente trasferita nell'articolo 101 per conferirle maggiore forza e maggiore evidenza, sia sufficiente. Mi riferisco all'attuale primo comma dell'articolo 104, secondo cui « la magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere ». Mi pare che con questa dizione vengano tutelate sia l'indipendenza del giudice sia quella del pubblico ministero.

E vengo al tipo di processo, che riteniamo un'innovazione fondamentale per la nuova Costituzione: mi riferisco all'ipotesi di inserire in Costituzione una base, uno schema di processo a cui il legislatore ordinario deve essere vincolato; senza di ciò, infatti, avremmo degli sbandamenti, come li abbiamo avuti con l'incapacità per il legislatore ordinario di orientarsi sul processo accusatorio, che è l'unico processo compatibile con una società liberaldemocratica. Siamo assolutamente d'accordo con l'introduzione del nuovo comma dell'articolo 101 proposto dalla relazione, anche tenendo conto della risoluzione del Parlamento europeo. In qualche misura, però, proponiamo una norma più ampia che faccia riferimento a quel processo giusto che è indicato espressamente nella convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo. Quindi, proponiamo l'introduzione del seguente comma: « Nessuno può essere sottoposto ad un giudizio penale se non nei modi e nelle forme del giusto processo. A tal fine devono essere assicurati l'imparzialità del giudice, la parità dei diritti delle parti, la formazione della prova nel contraddittorio, l'oralità e la pubblicità del dibattimento. Lo Stato assicura una ragionevole durata dei processi ».

È di particolare rilievo, e mi permetto di farlo osservare, il riferimento al giudizio penale, perché questi principi, ovviamente, valgono in sede di giudizio e non possono valere, per esempio, in sede di indagine; né in questo modo si precludono i riti alternativi, perché la garanzia del contraddittorio e della formazione della

prova oralmente non può che riguarda il dibattimento. Quindi, le obiezioni che si fanno all'introduzione della norma sostenendo che in questo modo si impediscono i riti alternativi non hanno fondamento, dato che il riferimento è al solo giudizio penale.

Mi pare che costituisca un dato di fondamentale importanza intensificare la presenza del popolo nell'amministrazione della giustizia. Mi permetto di ricordare che, in qualunque ordinamento liberale a partire dal 1848, dopo le grandi rivoluzioni liberali in europee, la giuria fu prevista a livello costituzionale. È assolutamente contrario ad un principio di processo accusatorio prevedere che il giudice che dovrà decidere sia lo stesso che dirige l'acquisizione delle prove, poiché nell'acquisizione delle prove vi è inevitabilmente un certo pregiudizio su quella che dovrà essere la sua sentenza. Questo è umano, e allora siamo dell'idea che l'intensificazione della presenza della giuria – non per nulla nei paesi anglosassoni è il modo ordinario di fare il processo – debba essere garantita a livello costituzionale. Proponiamo quindi la seguente formulazione dell'articolo 102, terzo comma: « La legge prevede e regola i casi in cui il popolo attraverso la giuria amministra direttamente la giustizia ».

Per quanto riguarda il governo della magistratura, o meglio l'autogoverno, siamo convinti che dallo schema di processo accusatorio che è il punto di partenza della revisione costituzionale in materia di giustizia derivino certe conseguenze sul piano istituzionale del ruolo del pubblico ministero e del ruolo del giudice. La profonda diversità delle funzioni che esercitano giudici e pubblico ministero a nostro avviso impone anche una profonda diversità negli organi di autogoverno della magistratura.

Peraltro siamo dell'idea che gli organi di autogoverno – evidentemente su ciò non siamo d'accordo con alcune proposte che abbiamo letto nella relazione – devono essere liberi da interferenze politiche: questo ci pare un principio di fondo, a maggior ragione laddove si tratti del-

l'organo di autogoverno dei giudici. Quindi, proponiamo una norma che distingue due organi a seconda che si tratti dei giudici o dei pubblici ministeri. La ragione è semplice: hanno funzioni profondamente diverse, perché i giudici non possono avere alcuna funzione di scelte di politica criminale, né possono essere condizionati, per esempio in materia disciplinare, dai politici e neanche dai pubblici ministeri. Vogliamo evitare che si possa verificare un consiglio superiore in cui la dominanza numerica del pubblico ministero possa costituire un condizionamento dell'indipendenza del giudice in materia disciplinare. Allora, la proposta è la seguente: « Il consiglio della giurisdizione è composto dai giudici eletti dagli appartenenti alla magistratura giudicante. Ne fa parte di diritto il primo presidente della Corte di cassazione ». Dunque, si tratta di un consiglio composto solo da giudici ed eletto soltanto dai giudici.

Prosegue la norma: « I componenti del consiglio delle procure sono eletti per un terzo dai procuratori della Repubblica, per un terzo dagli avvocati e per un terzo dai professori ordinari di università in materia giuridica. Possono essere eletti soltanto gli appartenenti a tali categorie professionali che abbiano una anzianità di non meno di quindici anni. Ne fanno parte di diritto il procuratore generale della Corte di cassazione e il ministro della giustizia ».

Quali sono i compiti di questi due consigli? Sono profondamente diversi, ispirati alla diversità dei ruoli del giudicante e dell'inquirente. In proposito proponiamo la seguente norma: « Spettano al consiglio della giurisdizione, secondo le norme dell'ordinamento giudiziario, le assegnazioni, i trasferimenti e le promozioni dei giudici. Gli stessi compiti spettano al consiglio delle procure » — questo aspetto riguarda ovviamente i pubblici ministeri, con un elemento di profonda diversità — « che deve altresì sorvegliare sull'esercizio dell'azione penale, nonché coordinare gli uffici del pubblico ministero ».

In sostanza, come dirò fra qualche istante, noi siamo dell'idea che l'obbliga-

torietà dell'azione penale vada mantenuta anche a livello costituzionale. Ma siccome siamo consapevoli che essa è di fatto in parte discrezionale, riteniamo debba esistere un organo per la sorveglianza sull'utilizzo delle risorse e sull'adozione delle scelte relative all'esercizio dell'azione penale. Peraltro la stessa magistratura lo ha riconosciuto: un magistrato di alto rilievo, che oggi fa parte del Consiglio superiore della magistratura, in qualità di procuratore capo a Torino stabilì una « graduatoria » nell'intervento sulla criminalità; giustamente, perché questo già succede di fatto, ma senza garanzie e trasparenza. Allora, siccome l'azione penale è di fatto in parte discrezionale, ci pare debba essere in qualche misura sorvegliata e coordinata da parte di un organo che non sia in alcun modo di natura politica.

Riteniamo, comunque, che debba spettare al solo consiglio della giurisdizione la riserva dell'assunzione di provvedimenti disciplinari nei confronti di tutti i magistrati.

La relazione affronta a nostro avviso assai giustamente — ed acutamente — la questione dell'intervento del Consiglio superiore in materie politiche. — un problema di cui siamo tutti consapevoli, anche per le recenti vicende. Ebbene, a noi pare che anche in proposito si debba distinguere tra il ruolo del giudice e quello del pubblico ministero; il limite dovrebbe essere introdotto solo per il consiglio della giurisdizione. Proponiamo, pertanto, la seguente norma: « Il consiglio della giurisdizione non può adottare atti o deliberazioni di indirizzo politico ».

Per quanto riguarda la separazione delle carriere, non si tratta di questione sganciata dall'idea, dal paradigma del processo penale: è la conseguenza del tipo di processo penale. Non è pensabile, cioè, che nel processo penale accusatorio, di parti, con un giudice terzo, non siano assolutamente distinti il ruolo, la funzione, la carriera di chi deve giudicare e di chi deve essere una vera e propria parte. Il principio di terzietà viene meno inevitabilmente ogni volta in cui si verifici, fra chi giudica e di chi accusa, una

comunanza di carriera, di cultura, di appartenenza allo stesso corpo o alla medesima corporazione. È qui il punto nodale: la separazione delle carriere non può essere una questione politica: è semplicemente l'altra faccia di un processo accusatorio. Se si sceglie – con un'opzione costituzionale di fondo, di civiltà – il processo accusatorio, non si può che arrivare alla separazione delle carriere. – un dato logico al quale è necessario attenersi. Se, invece, si scegliesse il processo inquisitorio, si potrebbero senz'altro lasciare le carriere e le funzioni unite.

Forse nella relazione dell'onorevole Boato non è sufficientemente esplicitato l'accesso iniziale all'una o all'altra carriera. Come ricordava la dottoressa Paciotti, i magistrati si dedicano a ventitré diversi mestieri. Noi siamo dell'opinione che in un paese avanzato chi si occupa di ventitré diversi mestieri debba avere ventitré specializzazioni differenti: nessuno, in una società specializzata, può pensare di passare da una specialità all'altra se non ne ha la capacità, l'idoneità e la cultura. A noi pare, quindi, che non debba essere soltanto un problema di concorso separato, ma anche di idoneità diverse: di valutazione delle idoneità per fare l'accusatore o il giudice. Molti possono essere portati ad indagare, a trovare il capello che porta alla soluzione, all'assassino, e possono non avere quel senso dell'equilibrio e dell'imparzialità, dell'attaccamento alle questioni teoriche, proprio – invece – del giudice. Ecco perché noi vorremmo introdurre una norma che tenga conto dei due dati: separazione iniziale, ma anche separazione giustificata e fondata sulle diverse attitudini. All'articolo 106 della Costituzione, quindi, proponiamo la seguente norma: « Le nomine dei magistrati giudicanti e di quelli requirenti hanno luogo per separato concorso. L'assunzione in ruolo è subordinata ad una valutazione di specifica idoneità rispettivamente da parte del consiglio della giurisdizione o del consiglio delle procure ».

Per quanto concerne il passaggio da una funzione all'altra, proprio l'avvocatura – che a buon diritto ritiene di poter

entrare a far parte anche della magistratura, a certe condizioni – non può essere contraria al transito da una carriera all'altra. Sarebbe uno spreco di energie e di intelligenza se ritenessimo che un pubblico ministero, avendo scoperto in sé la vocazione del giudice, debba restare tutta la vita pubblico ministero. Allora si tratta semplicemente di prevedere un passaggio subordinato alle stesse condizioni di idoneità che legittimano inizialmente l'esercizio dell'una o dell'altra professione. Credo sia un dato indispensabile: il passaggio non è giustificato soltanto dal desiderio dell'interessato, ma da un desiderio che si accompagni ad una obiettiva idoneità a svolgere l'altra funzione. Si propone, allora, un nuovo comma dell'articolo 106, così formulato: « Il passaggio dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti, e viceversa, è consentito solo a seguito del concorso e delle valutazioni di idoneità di cui al precedente comma ».

Sulla inamovibilità, riteniamo vi siano profonde differenze in ordine alle garanzie di cui devono godere il giudice ed il pubblico ministero, anche perché per quest'ultimo valgono esigenze organizzative sul territorio che sono più strettamente collegate all'intervento sulla criminalità (soprattutto organizzata). La stessa Direzione distrettuale antimafia dimostra la necessità di un coordinamento sul territorio. La norma che generalmente e comprensibilmente tiene conto di esigenze organizzative per incidere sull'inamovibilità potrebbe essere, a nostro avviso, mantenuta, ma solo in ordine alle esigenze organizzative riguardanti il pubblico ministero. Proponiamo, allora, di formulare così la norma: « Per assicurare la funzionalità degli uffici giudiziari il consiglio delle procure, sentito l'interessato, può assegnare i magistrati del pubblico ministero ad altre sedi ». Siamo dell'opinione che sia corretto ascoltare l'interessato, non soltanto per un principio di contraddittorio che a nostro parere dovrebbe sempre essere rispettato, ma anche perché le ragioni dell'interessato sono un momento essenziale per incidere sull'inamovibilità (per esempio in ordine all'attitu-

dine a partecipare a certe indagini in determinati luoghi).

Da tutto ciò consegue la nostra proposta di modifica dell'articolo 107 in questo senso: « I magistrati si distinguono tra di loro soltanto per l'appartenenza alla magistratura giudicante od a quella requirente ».

Concludo soffermandomi sulla questione dell'obbligatorietà dell'azione penale. Come ho già anticipato, noi siamo convinti che il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale debba essere mantenuto a livello costituzionale. Lo ha già detto il collega Mati: solo in un ordinamento in cui il pubblico ministero fosse politicamente responsabile delle sue scelte, sarebbe accettabile la discrezionalità dell'azione penale. Ne abbiamo lungamente discusso tra avvocati penalisti e questa è stata quanto meno l'indicazione di maggioranza, anche in ordine alla soluzione di secondo grado, cioè quella di lasciare alla legislazione ordinaria la decisione sull'obbligatorietà o discrezionalità. A noi pare che la soluzione di mantenerla a livello costituzionale sia una forte garanzia del rispetto, quanto meno tendenziale, dell'eguaglianza davanti alla legge nell'intervento del pubblico ministero.

La relazione dell'onorevole Boato introduce un tema importante in ordine alle modalità di esercizio dell'azione penale laddove fa riferimento all'esercizio secondo le modalità stabilite dalla legge. A noi pare che non possa che essere così: è chiaro che l'azione penale non può che essere esercitata secondo modalità stabilite dalla legge, per cui ci pare un'aggiunta che dice troppo poco rispetto all'importanza di come si esercita l'azione penale.

In ordine a questo aspetto riteniamo debba essere elevato a principio costituzionale ciò che è già contenuto nell'articolo 27 della Costituzione in ordine alla presunzione di innocenza, ma che si ricava solo indirettamente e parzialmente e cioè il problema della prova affidata al pubblico ministero come onere del pubblico ministero di dimostrare la colpevolezza. Quindi si propone, come ultima innovazione, la seguente indicazione in

modo espresso a livello di norme rigide: « È onere del pubblico ministero dimostrare la colpevolezza dell'imputato ».

In questo quadro e tenendo conto sia della norma introdotta a livello ordinario sia della risoluzione del Parlamento europeo che usa espressamente le parole che qui io riprendo, ci pare che, proprio dal punto di vista dell'onere di dimostrare la fondatezza dell'accusa, si debba anche mettere in chiaro a livello costituzionale qual è il ruolo della custodia cautelare e dell'interrogatorio: « Costituisce grave violazione dei diritti dell'uomo l'utilizzazione della carcerazione preventiva come strumento per estorcere confessioni ». È uno di quei principi impliciti in qualunque società civile, ma che non è mai male che una Costituzione riprenda.

Noi pensiamo che questa sia un'occasione storica e che la Costituzione, se va toccata, deve esserlo profondamente nelle sue radici per quanto riguarda la giustizia, e le radici di una società democratica — ripeto, riportandomi all'inizio del mio discorso — in materia di giustizia sono quelle di un processo in cui il giudice sia terzo e le parti abbiano eguali diritti nel momento della formazione della prova.

PRESIDENTE. Propongo di dedicare un certo lasso di tempo agli interventi e soprattutto, spero, ai quesiti dei membri della Commissione. Tuttavia credo che, per uno svolgimento ordinato e ragionevole dei nostri lavori, dovremmo cercare di contenere i quesiti entro il limite massimo di un'ora, in modo da avere poi altro tempo ragionevole per le repliche. Cercherò di amministrare il tempo a disposizione tenendo conto innanzitutto del fatto che ciascun commissario, ma ciascun gruppo, ha diritto di parlare.

GIOVANNI PELLEGRINO. Ringrazio gli auditi e gli audiendi per l'interessante spaccato che ci hanno offerto delle diverse e spesso contrapposte posizioni che si agitano nel paese intorno al grosso problema della giustizia e direi, più ampiamente, della giurisdizione e, ancor più ampiamente, del controllo di legalità.

Voglio, come sempre, mantenere in termini temporali brevissimi il mio intervento e inizio rivolgendolo alla dottoressa Paciotti un'osservazione che ho già rivolto al vicepresidente Grosso. La dottoressa Paciotti coglierà le domande implicite in questa osservazione.

Penso che sia antistorico e, dinanzi a certe novità di ieri, anche culturalmente regressivo pensare che oggi, in una democrazia avanzata, il potere rappresentativo possa realisticamente attentare all'indipendenza e all'autonomia della giurisdizione e delle funzioni del controllo di legalità. Questo alla luce non solo della storia recente del paese ma di quella che è la fase evolutiva che attraversano tutte le democrazie occidentali.

Sono convinto dell'esattezza di una previsione che due grandi magistrati italiani, ai quali il paese deve essere grato per quello che hanno fatto, fecero in una tavola rotonda a cui partecipavano con due pubblici ministeri francesi: se il secolo XIX è stato il secolo del Parlamento; se il secolo XX è stato il secolo dell'esecutivo, con ogni probabilità il secolo XXI sarà il secolo della giurisdizione.

Il problema però è domandarsi come realizzare l'auspicio che il secolo della giurisdizione continui ad essere anche un secolo di democrazia e cioè quali siano le tecniche, anche normative e istituzionali, a cui affidare un ostacolo ad una possibile deriva tecnocratica del complesso dell'ordinamento.

Vorrei ricordare che in alcune note sentenze della Corte di giustizia europea, il principio della subordinazione della politica alla giurisdizione è stato teorizzato ed affermato, rispetto ad una giurisdizione che non attua principi strettamente legali, ma attua principi desumibili dalle norme del trattato e da quello che viene inteso come ordinamento costituzionale comune del paese degli Stati membri.

Il problema in gioco è quindi questo: creare istituzioni che esercitino un forte, necessario controllo di legalità. Condivido il titolo di un libro francese alla cui stesura hanno partecipato anche magistrati italiani (un volume collettaneo): *O la*

giustizia o il caos. Le società complesse non reggono se non vi è un forte controllo di legalità. Il problema però è capire come sia compatibile con questo peso istituzionale maggiore che finiscono per avere le funzioni di controllo della legalità il permanere al centro del sistema di un potere rappresentativo, senza il quale non ci può essere democrazia.

Secondo me, rispetto all'attuale assetto costituzionale due sono le possibili vie. Noto dalle parole della dottoressa Paciotti che l'una e l'altra vengono sconsigliate. Una è quella di creare bilanciamenti esterni, cioè creare dall'esterno dei contrappesi al sistema di controllo della legalità, una via che personalmente non ritengo la migliore. L'idea di incrementare il numero della componente laica all'interno degli organi di autogoverno va in questo senso – dobbiamo ammetterlo – sia che l'investitura della componente laica debba essere parlamentare sia che debba attingersi a fonti di investitura diverse. Se questa via non è consigliabile, l'altra mi sembra che sia necessaria, che non possa essere elusa: mi riferisco a quella di creare, all'interno dello stesso sistema delle funzioni che controllano la legalità, dialettica e pluralismo. Quante volte, parlando delle istituzioni rappresentative, abbiamo detto che il pluralismo è per tutti garanzia di equilibrio? Quindi, attivare all'interno del mondo del controllo della legalità dinamiche e differenziazioni è un modo per conservare insieme autonomia e indipendenza assoluta, per creare condizioni di equilibrio.

Un recente documento comune delle associazioni dei magistrati – amministrative, contabili e ordinarie – e della stessa Avvocatura dello Stato ha sottolineato l'esigenza di rafforzare il momento di attivazione del controllo della legalità individuando nel pubblico ministero una funzione ordinamentale comune, sia quando viene esercitata dal pubblico ministero ordinario sia quando lo è dal pubblico ministero contabile, in una prospettiva di estensione di questo anche alla giustizia amministrativa con la creazione di un pubblico ministero amministrativo.

Si è detto, però, che un'imputazione comune di questa funzione ad un unico organo creerebbe pericoli per l'equilibrio dei poteri.

La domanda esplicita che rivolgo alla dottoressa Paciotti è la seguente: perché la distanza che questo pubblico ministero avrebbe da tutti gli organi giudicanti non sarebbe essa stessa garanzia di equilibrio? E, nello stesso tempo, la forza e la possibilità di questo pubblico ministero di muoversi a 360 gradi nei confronti di tutti, non sarebbe essa stessa garanzia sufficiente del mantenimento nel pubblico ministero di una cultura della giurisdizione?

Nel corso di un privato, piacevole colloquio che ho avuto con la dottoressa Paciotti, ella ha definito questo pubblico ministero come un occhiuto guardiano. — vero, sarebbe un occhiuto guardiano, ma sarebbe custodito da giudici imparziali e tersi. E il fatto che sia un occhiuto guardiano mi va bene; se l'esigenza è quella di avere un forte controllo di legalità, un pubblico ministero di questo tipo mi assicurerebbe che tutte le possibilità di attivazione non verrebbero trascurate. E a questo stesso pubblico ministero sarebbe possibile fare una selezione dei mezzi di azione, che tutti gli verrebbero assegnati — quindi nella sua scelta —, rendendo residuale, come tutti auspichiamo, la sanzione penale e più importanti, invece, sanzioni preventive, di tipo ripristinatorio, civile e amministrativo, per creare un sistema di controllo della legalità che non sia soltanto affittivo ma garantisca che la legge sia effettivamente osservata.

Quindi, direi che dovremmo andare verso un mondo che abbia una assoluta autonomia ed indipendenza da tutti gli altri poteri ma che sia fortemente pluralista ed equiordinato, all'interno del quale le autorità indipendenti dovrebbero avere un ruolo che dovremmo sforzarci tutti quanti di definire.

Trovo in qualche modo scoraggiante, per così dire, che questo grande tema che appartiene al domani, ma che già fa parte dei modelli di democrazie avanzate, sia

completamente trascurato nel nostro dibattito. Mi sorprende che gli attori giurisdizionali non si dialettizzino di fronte a questa nuova realtà e non provino nemmeno a definire quale sia il rapporto che debba intercorrere fra il sistema della giurisdizione e il sistema delle autorità indipendenti e come il sistema delle autorità indipendenti possa venire ad inserirsi effettivamente e utilmente all'interno del complessivo sistema del controllo della legalità. Questo perché si difende un monolitismo, una monocultura che, a mio avviso, non giova e che rende poi ineludibile o una deriva tecnocratica o l'esigenza di bilanciamenti esterni al sistema del controllo della legalità.

Ma ai colleghi avvocati — sto per concludere — vorrei dire che un sistema di controllo della legalità che sia pluralistico ed equiordinato non può esaurirsi nelle giurisdizioni togate. Le società complesse vedono incrementare in maniera esponenziale il numero dei conflitti che ambiscono ad una decisione neutrale. Questo porta, ineludibilmente, ad un ampliamento della sfera del diritto e a un restringersi della sfera della discrezionalità amministrativa e politica. Ma se il numero dei conflitti che ambiscono ad una soluzione neutrale è destinato a crescere in maniera esponenziale, è illusorio volerne affidare la soluzione per intero alla giurisdizione togata. Il sistema di giurisdizione togata a questo punto muore di implosione, non riesce a funzionare.

Quindi, anche in questo noi dovremmo consentire, in Costituzione, che la legge ordinaria crei luoghi di soluzione neutrale ed imparziale dei conflitti, che non appartengano alla giurisdizione ma che alla giurisdizione vadano raccordati, come avviene in molti paesi del mondo dove gli avvocati contano socialmente moltissimo, senza bisogno di previsioni costituzionali.

GIULIANO URBANI. Rivolgerò qualche domanda soltanto alla dottoressa Paciotti (dirò poi perché). Si tratta di domande interessate perché le risposte ci consentiranno sicuramente di lavorare meglio.

Credo anche che siano domande che abbiamo il dovere di rivolgere qui, essendo noi riuniti, come è stato amabilmente detto, né per un incontro né per un dibattito ma per un'audizione, e credo che questa differenza non sfuggirà a voi che siete uomini di legge. Abbiamo deciso di svolgere queste audizioni proprio per capire meglio alcune cose e porvi, quindi, alcune domande sui punti che ai nostri occhi restano ambigui e che necessitano, pertanto, del vostro apporto.

Mi rivolgo solo alla dottoressa Paciotti perché ella ha svolto un intervento per argomenti, senza scendere nei particolari della presentazione di un articolato, cosa che ho gradito molto perché confesso, anche ai rappresentanti degli avvocati, che ricevere indicazioni sotto forma di articolati ha certamente il pregio di non presentare ambiguità ma credo che non sfugga a nessuno l'imbarazzo che provoca in molti di noi, sicuramente in me.

Detto questo, mi scuso con la dottoressa Paciotti per la telegraficità delle mie domande, ma abbiamo poco tempo a disposizione, devono parlare altri colleghi e, d'altro canto, sono certo che voi conosciate così bene queste questioni da poter consentire a un non addetto ai lavori ma semplicemente a un rappresentante dei cittadini di formularle in termini estremamente stringati. Mi scuso, ma le mie domande saranno quasi dei telegrammi.

Primo punto: obbligatorietà. In materia, credo che il principio sia fuori discussione. In discussione è l'obbligatorietà di fatto, che tutti sappiamo essere oggi largamente insoddisfacente, largamente assente sia che diamo all'obbligatorietà il significato dell'obbligo di svolgere tutte le azioni penali sia che diamo a questo termine altri significati. In tutti i casi in cui siamo convinti, per evidenza, che non esiste una obbligatorietà di fatto, così come vorremmo che esistesse un'obbligatorietà di principio, quali sono gli istituti in grado di dare effettiva realizzazione a questo principio? Questa è la prima domanda.

Chiedo, inoltre: nel caso delle politiche anticrimine, in che modo ritenete si possa

contemperare la doppia esigenza, ben nota a tutti voi, dell'affermazione del principio e di un'interpretazione inevitabilmente congiunturale rispetto alle esigenze di contrastare specifici reati? Sapevate benissimo che si tratta di un obbligo assunto in sede internazionale dal nostro paese via via che quest'ultimo entra a far parte di consessi internazionali che richiedano, appunto, l'assunzione di un obbligo in tal senso. Siamo quindi di fronte ad un problema aperto del quale non riesco ad intravedere la soluzione. È per questo che mi permetto di chiedere ai rappresentanti della magistratura associata di esprimere la loro valutazione al riguardo.

L'indipendenza della magistratura, in quanto tale, non è in discussione. Ciò che è invece oggetto di approfondimento è l'adeguatezza del principio dell'indipendenza a porsi – uso le parole con grande franchezza – come valore strumentale. Nessuno di noi vede l'indipendenza dei magistrati come un valore teleologico e finale. Credo che tutti concordino nel considerare che il valore finale resti la garanzia dell'imparzialità, rappresentata dal simbolo della bilancia. Come ha osservato icasticamente il dottor Caselli, nel corso di un programma televisivo trasmesso ieri sera, la tendenza è a configurare una magistratura senza padroni.

Da questo punto di vista, quali sono le forme di applicazione dell'indipendenza che consentirebbero il massimo di imparzialità, ove ovviamente si condivida la considerazione che si tratti di un valore altissimo ma comunque di natura strumentale e procedurale, non finalistico né teleologico?

Per quanto concerne l'autonomia, qualora volessimo risalire alla etimologia della parola, dovremmo convenire sul fatto che si tratta di un termine pericolosissimo. Credo che in una democrazia nessun potere possa essere autonomo nel senso etimologico del termine: salterebbe la democrazia, salterebbe lo Stato e noi saremmo altrove! Ci stiamo interrogando su un concetto di autonomia che contemperi – così come, ad esempio, è il caso del CSM – due nature: un'autonomia come

forma di autogoverno e, con riferimento alla fattispecie del CSM, un'autonomia come organo di garanzia. È chiaro che, da questo punto di vista, al concetto di autonomia si sposa necessariamente, se accettiamo questa impostazione, il concetto di limitazione: qualsiasi forma di autonomia deve trovare forme di limitazione e trovare, altresì, applicazione nel principio di responsabilità. Se concordiamo su questa impostazione, chiedo di sapere quali si ritiene debbano essere gli istituti che consentirebbero di realizzare l'autonomia alla luce di questi corollari non secondari ma costitutivi.

Quanto all'unicità delle funzioni e delle carriere — non so se si tratti di una espressione appropriata — siamo consapevoli che nel panorama delle democrazie occidentali l'unicità rappresenta non la regola ma l'eccezione. Per dirla in termini giornalistici, la regola è data da ciò che propongono i riformatori non da ciò che proviene da chi ritenga sia più utile conservare. Se vogliamo rappresentare un *unicum*, ci rendiamo conto di ciò che potrebbe comportare questo dato? Ci rendiamo conto delle ragioni che restano o possono essere alla base della conservazione? Dico questo evitando di rifugiarmi in un *ipse dixit*, che sarebbe fuori luogo: qualche tempo fa, uno dei più autorevoli filosofi del diritto del nostro tempo, Dworkin, alla domanda di un intervistatore a proposito dell'ordinamento della giustizia in Italia, osservava: « Davvero voi avete un'unicità di carriere? Se è così, siete un paese privo di giustizia credibile ». Ripeto: si tratta di un *ipse dixit*, ma credo che la fonte del dubbio sia autorevole e, quindi, meritevole di essere presa in considerazione.

Credo che tutti provino una certa perplessità di fronte all'ipotesi che, a giudicare disciplinarmente, siano gli stessi giudicati (non nel senso personale del termine ma nel senso della fonte di legittimazione). Se questa perplessità è condivisa, come si può risolvere il problema dello svolgimento dell'azione disciplinare, nel senso di evitare questa preoccupazione?

L'ultima domanda riguarda il CSM come organo costituzionale. Concordiamo sul fatto che, oltre a trattarsi di un organo dal punto di vista costituzionale di autogoverno, come tale necessariamente responsabile e limitato, sia o debba essere anche un organo costituzionalmente funzionale dal punto di vista della garanzia verso i cittadini?

Concludo, scusandomi per la telegraficità dei quesiti. Su ciascuno dei punti che ho brevemente trattato, molti di noi potrebbero essere tentati di scrivere un saggio, ma non credo sia questo il momento di scrivere saggi.

ANTONIO LISI. Non intendo far perdere tempo per esporre il mio pensiero: non credo siano questi la sede ed il momento. L'attuale fase deve invece essere utilizzata per acquisire pareri ed indicazioni dagli auditi. D'altra parte, il mio pensiero l'ho già esplicitato in un disegno di legge all'attenzione del competente Comitato.

Sulla separazione delle carriere o attribuzione definitiva delle funzioni, vorrei chiedere alla dottoressa Paciotti se ritenga di poter affermare che la più volte richiamata cultura della giurisdizione del pubblico ministero abbia prodotto fino ad oggi risultati positivi. Il vicepresidente del CSM, avvocato Grosso, ha rilevato la mancanza di un importante profilo di riforma ed ha sostenuto la necessità che il pm sia obbligato a fare esperienza di giudice collegiale, per maturare esperienze ed acquisire l'indispensabile cultura dei diritti e della giurisdizione. Lei pensa che l'avvocato Grosso sia giunto a questo rilievo e auspicio ben conoscendo le problematiche poste fino ad oggi da comportamenti di tanti pubblici ministeri, oppure che si tratti soltanto di una sua personale preoccupazione?

Vi è di più. Ci sono state segnalate molteplici preoccupazioni con riferimento alla prospettiva di un pm dipendente, in qualche modo, dal potere politico. Si tratta della sostanza di moltissime delle voci in contrasto con quanto sostenuto, in parte, dalla proposta Boato. Il vicepresi-

dente del CSM Grosso ha affermato che «occorrerebbe attenuare l'organizzazione correntizia della componente togata del CSM». Quella composizione correntizia aveva o meno un collegamento con la politica in generale? Come intendono coniugare la loro soluzione, il loro modo di pensare con quanto affermato in quel documento dell'Unione europea, peraltro più volte richiamato, che è sotto gli occhi di tutti e che non si limita solamente alla separazione delle carriere, ma affronta tantissime problematiche che a mio avviso, in questo momento per noi particolare, storico, non possono non essere prese in considerazione da chi intenda modificare la parte della Costituzione nella quale si parla di magistratura e di giustizia?

Mi rivolgo ora al presidente Pecorella: la proposta dell'Unione camere penali italiane sulla separazione delle carriere prevede due concorsi separati per magistrati giudicanti e magistrati del pubblico ministero e, come conseguenza, un consiglio della giurisdizione ed un consiglio delle procure. Cosa ne pensa, presidente Pecorella, di un concorso unico, di un tirocinio uguale per tutti e di una scelta poi definitiva fra una funzione e l'altra? Ciò comporterebbe due distinte sezioni, per giudicanti ed inquirenti, però in un unico Consiglio superiore della magistratura. Non le sembra che tale soluzione sortirebbe gli stessi effetti voluti non solo dalle camere penali ma a mio avviso anche dalla stragrande maggioranza dei cittadini italiani?

ERSILIA SALVATO. Voglio innanzitutto esprimere ad alta voce una riflessione rispetto all'andamento della discussione, perché credo che i toni pacati scelti da tutti questa mattina siano molto importanti, anche per il prosieguo del nostro lavoro. Sono convinta che da tempo la questione giustizia si sia caricata di una simbolicità e di una conflittualità che a mio avviso sono andate – e possono andare – a tutto discapito in modo particolare di quel bene fondamentale per il quale dobbiamo lavorare, che è un

nuovo senso ed una nuova sostanza della democrazia.

Dico questo anche rispetto al merito delle questioni che dobbiamo affrontare. Noi operiamo in un contesto storico che non è affatto neutro: veniamo da anni nei quali, anche per responsabilità di tutti noi che facciamo politica, alla magistratura è stata data una grande supplenza, è stata affidata una delega ed è maturato un conflitto tra i poteri la cui dimensione – come abbiamo avuto modo di constatare più volte – in qualche momento ha assunto proporzioni inedite rispetto al passato.

Spesso – dobbiamo fare un'autocritica anche come legislatori – abbiamo oscillato – al di là delle sentenze della Corte costituzionale sul processo accusatorio –, stretti tra emergenza, giustizialismo e volontà di rinnovamento; e le leggi che abbiamo prodotto risentono molto di tutto ciò. Penso che occorra realmente non soltanto segnare una svolta nel lavoro ordinario dei legislatori ma anche scrivere alcune cose nel dettato costituzionale, stando proprio ai tempi.

Ebbene, la questione che oggi emerge anche dai vostri ragionamenti a mio avviso è di riuscire a scrivere nella nuova Costituzione la parità tra le parti. La dottoressa Paciotti ha avvertito di alcuni rischi che si possono correre: su questo vorrei capire di più e continuare a ragionare, ma credo che a questo punto noi non possiamo esimerci dal sancire nelle nuove norme costituzionali una reale parità tra le parti, innanzitutto – e qui il professor Pecorella ci è stato d'aiuto – nella fase del contraddittorio. Tentiamo di capire come formularla.

Vorrei porre una domanda precisa agli esponenti dell'Associazione nazionale magistrati ma anche agli altri ospiti: come possiamo continuare a lavorare e a scrivere queste cose nella nuova Costituzione? Penso che questo sia l'aspetto fondamentale, insieme con la giusta durata dei processi ed insieme a quello che deve essere, nel nuovo modo di svolgere il processo, quell'asse culturale che tutti quanti insieme avevamo scelto e che

dobbiamo riconfermare. In questo senso possiamo svolgere un'azione che qui in Commissione, ma più in generale in Parlamento e nella società, possa trovare un largo consenso; dobbiamo infatti sapere che nell'opinione pubblica si oscilla spesso tra giustizialismo e una voglia di acredine rispetto alla magistratura, ma al di là di questo più in generale vi è un senso comune che parla di una forte inadeguatezza rispetto ai diritti e alle libertà dei cittadini, che oggi non si sentono del tutto garantiti. Dobbiamo quindi prevedere le nuove garanzie, innanzitutto la parità tra le parti.

La seconda questione, su cui ritengo ci sia stato e continui ad esserci un aspetto simbolico che finisce con il far tracimare tutto, è quella della separazione delle carriere o della distinzione o separazione delle funzioni. Il punto fermo che a mio giudizio dobbiamo mettere anche nel dettato costituzionale è la terzietà del giudice: come ci arriviamo, come lavoriamo su questo punto, in che modi diamo realmente una risposta? È tutto da scrivere, sono cose sulle quali dobbiamo ragionare. Una mia notazione personale: teoricamente da tutte le parti possono esservi argomenti pro e contro; la questione vera è superare ciò che oggi nei fatti può avvenire, vale a dire che il pubblico ministero il giorno dopo possa diventare il giudice e che un cittadino si trovi davanti la stessa figura che svolge due ruoli completamente diversi. Come lavoriamo? Personalmente sono convinta che la distinzione delle funzioni possa dare una risposta forte in questa direzione, ma sono pronta a continuare a confrontarmi. La questione vera — lo ripeto — è quella della terzietà del giudice. Vorrei che riuscissimo tutti a liberare noi stessi e le nostre idee da quel carico di conflittualità e di simbolismo che abbiamo messo nella questione, per tentare di trovare la risposta più giusta.

La terza questione riguarda il CSM: ho visto che è stata avanzata un'altra proposta. Credo che dobbiamo tendere ad organi che siano di autogoverno e soprattutto dare una risposta innovativa rispetto

alla questione dei profili disciplinari; in parole povere, il problema è quello della sezione disciplinare. Le stesse figure non possono essere controllori e controllati: dobbiamo decidere in che modo si possa costruire un organo a parte — l'ho chiamato sezione disciplinare, ma possiamo definirlo in altro modo —, dobbiamo capire quali poteri attribuirgli, chi lo debba eleggere e in che modo segnare anche un'indipendenza tra questa e le altre parti. Abbiamo ascoltato in merito, nel corso della precedente audizione della Commissione, delle riflessioni interessanti, sulle quali possiamo e dobbiamo continuare a lavorare.

Infine, per ciò che concerne l'obbligatorietà dell'azione penale, sono perché venga confermato *in toto* questo assunto, che mi sembra molto forte, molto forte perché immediatamente riferito al principio di legalità e rispetto anche ad un principio di uguaglianza dei cittadini. Anche qui, è emersa nella nostra discussione e nella nostra riflessione la consapevolezza di una sorta di inefficacia rispetto al carico fortissimo della penalizzazione oggi esistente su tutti i terreni. La dottoressa Paciotti ha decisamente ragione quando invita noi legislatori ad avere coraggio sul terreno della depenalizzazione; ma è argomento che affronteremo in altre sedi ed in altri luoghi. Rimane il punto di come rendere effettiva ed efficace l'azione penale.

Pongo qui una questione su cui abbiamo cominciato a riflettere e continueremo a farlo. Mi riferisco al potenziamento dei consigli giudiziari, che finora sono stati del tutto trascurati, lasciati privi di potere, e su cui invece, secondo me, bisognerebbe appunto tornare a riflettere, in termini di composizione, dando anche spazio alla presenza della società civile (prevedendo quindi la presenza di magistrati, di avvocati e anche di rappresentanti della società civile), e in termini di qualità delle funzioni.

Anche gli indirizzi e le priorità, ad esempio, potrebbero essere a mio avviso uno degli argomenti di cui i consigli giudiziari potrebbero discutere. Non so se

sia opportuno affidare *in toto* questi temi ai consigli giudiziari, ma credo comunque che dobbiamo affrontare una questione che è stata più volte sollevata. Da una parte, occorre assicurare la possibilità per le varie componenti dei magistrati e degli avvocati di lavorare con piena parità e dignità e con piena autonomia per contribuire a rendere efficace la giustizia, e dall'altra occorre trovare anche forme concrete e forti di partecipazione della società civile. Penso che questa possa essere l'occasione per introdurre anche delle innovazioni.

ORTENSIO ZECCHINO. Siamo in una fase del dibattito, sia nella Commissione bicamerale che nel paese, nella quale ormai a ciascuno di noi sono note le posizioni in campo. Mi asterrò quindi dall'esternazione di punti di vista personali, ritenendo che queste audizioni, estremamente utili, lo siano tanto più quando offrono elementi nuovi rispetto appunto alle posizioni note. Mi limiterò pertanto a tre telegrafiche domande, che nascono dalla constatazione delle novità, almeno per me, emerse in alcune delle dichiarazioni dei nostri ospiti. In particolare, rivolgo tre domande al professor Pecorella.

Innanzitutto, a quale logica si ispira il divieto al quale ha fatto riferimento il professor Pecorella della possibilità di atti di indirizzo politico soltanto in riferimento al Consiglio superiore dei giudici? E perché ritiene che questo divieto non debba essere fissato anche nel Consiglio superiore dei procuratori? Naturalmente, non entro in questo momento nel merito della prospettata separazione dei due Consigli superiori della magistratura.

E ancora, le sarei grato, professor Pecorella, se potesse dare chiarimenti su alcuni aspetti che riguardano la materia disciplinare, che da tutti si è riguardata come estremamente importante ai fini di quel contrappeso cui faceva riferimento anche poc'anzi la senatrice Salvato (lo ha detto in qualche modo anche il senatore Pellegrino). Siamo tutti consapevoli – credo – della necessità di ricercare ade-

guati contrappesi non esterni ma interni all'ordine giudiziario. Come immaginiamo allora che questa funzione disciplinare importante possa essere affidata – se ho letto bene – esclusivamente per tutti al Consiglio superiore dei giudici, la cui formazione viene proposta come integralmente espressiva delle sole posizioni dei giudici?

Vengo alla terza domanda, e concludo. Sempre nella logica della separazione delle due carriere, non ho ben capito le modalità di funzionamento dei possibili passaggi, che mi pare non essere esclusi dall'ipotesi prospettata dal professor Pecorella. Se ho capito bene, alla fine tutto si risolve in una possibilità di partecipazione ad un concorso nelle stesse forme previste per il concorso di ingresso iniziale.

Vorrei su questi tre punti qualche chiarimento.

PRESIDENTE. La ringrazio, senatore Zecchino, anche per aver dato al suo intervento il carattere di quei famosi quesiti che io raccomando sempre.

Do ora la parola all'onorevole Folena. Parlerà poi il senatore Loiero. Quindi faremo il punto della situazione, dal momento che vi sono ancora numerosi iscritti a parlare.

PIETRO FOLENA. Voglio fare alcune domande ai nostri ospiti, evidentemente senza tacere il valore che do ad un'occasione come quella di questa mattina. Si tratta, è vero, di un'audizione (non dobbiamo andare al di là di questo carattere istituzionale molto determinato), ma è anche un'occasione di confronto, perché sono stati evocati nel passato, più o meno opportunamente, tavoli di diverso tipo. Oggi abbiamo, dicevo, un'occasione di confronto fra magistrati associati, avvocati associati e Commissione bicamerale, Parlamento, potere legislativo, e io aggiungo anche l'informazione, visto che i giornalisti ci stanno ascoltando e anche quello dell'informazione è un potere, anche se non costituzionalizzato, abbastanza rilevante.

Prima di passare alle domande, voglio dire con franchezza a tutti i nostri interlocutori e nostri amici che la nostra intenzione è di continuare ad andare avanti con velocità di crociera, così come abbiamo fatto nel corso delle settimane passate (le immagini di frenate o di accelerazioni non appartengono alla sfera della politica). E ne siamo convinti proprio per una delle ragioni che la dottoressa Paciotti ha richiamato nella sua relazione. Oggi non si è obiettato alcunché a proposito del fatto se sia opportuno (non legittimo, evidentemente, ma opportuno) intervenire sugli articoli dal 100 al 113. Ma visto che lo si è fatto nei giorni scorsi, per franchezza della discussione tra di noi, non voglio eludere questo punto. Quando la dottoressa Paciotti, in un intervento molto interessante, nella prima parte ha detto testualmente che «l'espansione del giudiziario è fenomeno che ha radici strutturali nelle moderne democrazie occidentali e può probabilmente essere regolato ma difficilmente e neppure auspicabilmente contrastato e tanto meno sradicato» ha espresso fino in fondo la nostra convinzione. Questa espansione del giudiziario non era di fronte al costituente del 1948. E nel momento in cui noi andiamo a riesaminare gli equilibri costituzionali, il sistema di pesi e di contrappesi, necessariamente dobbiamo pensare come ricollocare, come inserire in questo contesto la giusta espansione del giudiziario.

Sono altresì d'accordo con la seconda parte dell'intervento svolto dalla dottoressa Paciotti, quando invece, a proposito di panpenalismo, ne ha messo in luce gli aspetti assolutamente patologici.

Detto questo, quindi, se ci è chiaro che l'intervento di natura costituzionale deve mirare in primo luogo ad un rafforzamento dell'autonomia dell'ordine giudiziario e dei magistrati in tutte le loro componenti, compresa la magistratura amministrativa, in secondo luogo ad un'imparzialità e ad un'efficacia dei controlli di legalità, rafforzandoli ulteriormente, e — io aggiungo — anche ad una riaffermazione e ad una realizzazione di

quei principi e diritti fondamentali dei cittadini che la Costituzione materiale del nostro paese ha largamente negato, vorrei sapere dalla dottoressa Paciotti che cosa pensa (anche se non è un aspetto direttamente costituzionale esso ha certo una rilevanza rispetto al lavoro che stiamo svolgendo) a proposito di un'idea più larga di cultura della giurisdizione di cui siano pienamente partecipi, oltre che i pubblici ministeri e i giudici giudicanti, nonché i magistrati amministrativi ed altre magistrature liberate da forme improprie di rapporto con il potere politico, anche gli avvocati.

Nel momento in cui lavoriamo per un magistrato del 2000, più forte e più indipendente, per un giudice più terzo, per un pubblico ministero più efficace, credo infatti che abbiamo bisogno anche di un avvocato del 2000, più forte, più parte e in qualche modo esso stesso partecipe di una comune cultura della giurisdizione. Non so se sia troppo al di là della prospettiva realistica di questa fase storica una parte del suggerimento che viene offerto dall'Organismo unitario dell'avvocatura, quando distingue fra organi di autogoverno delle magistrature e un Consiglio della giurisdizione che dovrebbe avere una funzione di indirizzo. Mi interesserebbe però capire se la dottoressa Paciotti consideri positivamente una prospettiva di scuola comune, dell'alta giurisdizione, visto che lei ha parlato di scuola della magistratura. E vorrei conoscere la sua opinione rispetto alla possibilità (se ne è parlato anche nella bozza presentata dal relatore) di forme di reclutamento laterale in magistratura con riferimento ad avvocati che abbiano svolto per un certo periodo la loro funzione.

Aggiungo che mi interessa conoscere l'opinione dell'avvocato Mati e dell'Organismo unitario dell'avvocatura circa le difficoltà che attraversa la professione forense — più di centomila sono gli avvocati —, anche per capire se occorranza interventi di tipo strutturale e più radicale.

È nota la nostra convinzione irrinunciabile circa l'autogoverno su cui ci con-

fronteremo nei prossimi giorni. Nei giorni scorsi sono state prospettate diverse soluzioni: secondo alcune (sulle quali si è soffermato anche stamattina il professor Pecorella) nessun membro deve essere eletto dal Parlamento e le nomine devono provenire dalle categorie, ossia i professori universitari in materie giuridiche e gli avvocati; secondo altre ipotesi, nonostante non sia stata presentata alcuna proposizione formale, si prospetta una composizione mista dei laici, alcuni eletti dal Parlamento e altri dalle professioni; vorrei sapere dai nostri interlocutori qual è la loro opinione circa l'ipotesi che la nomina provenga dal Parlamento ma sia basata su un'ampio ventaglio indicato dalle professioni (universitarie e forensi).

Per quanto riguarda il Consiglio superiore della magistratura, fermo restando, ribadisco, il principio irrinunciabile dell'autogoverno (che evoca problemi di composizione e non capiamo come si giustifichi un cambiamento sostanziale del disegno del costituente nel 1948), un punto di sofferenza mi pare sia rappresentato dalla non sufficiente distinzione tra l'attività di alta amministrazione e quella disciplinare, ovvero la questione della giurisdizione disciplinare. È un tema che sottopongo alla riflessione della dottoressa Paciotti, sul quale peraltro si è soffermato anche il senatore Zecchino.

Non potrebbe essere interessante l'idea prospettata di costituzionalizzare la sezione disciplinare, sulla quale stiamo lavorando? Liberando da un equivoco il problema del «chi è il giudice del giudice» e come funziona il giudizio disciplinare? Si potrebbe pensare ad una sezione disciplinare costituzionalizzata, interna al Consiglio superiore della magistratura, rispetto alla quale si giustificherebbe una composizione più equilibrata tra membri togati e laici. Il procuratore Zuconi Galli Fonseca nel corso della sua audizione, si è soffermato sulla promozione dell'azione disciplinare e del giudizio e in particolare su quest'ultimo ha testualmente affermato «Il CSM ha pronunciato 998 sentenze, delle quali 267 di condanna e 731 di assoluzione. Qui si è forse insinuata una

certa dose di perdonismo o di indulgente protezionismo». A me pare essere un punto di sofferenza sul quale gradirei conoscere l'opinione della dottoressa Paciotti. Sempre alla dottoressa Paciotti chiederei ancora di conoscere il suo pensiero in ordine ad una pluralità ulteriore, rispetto a quella attuale (ministro e procuratore generale, promotori dell'azione disciplinare) per introdurre più trasparenza ed efficienza.

In ordine alle funzioni del pubblico ministero e del giudice è superfluo ricordare, perché tutti i nostri ospiti oltre che i colleghi l'hanno letta attentamente, la risoluzione del Parlamento europeo sui diritti dell'uomo. Vorrei conoscere un giudizio sull'impianto del comma 58 di tale risoluzione da parte dei rappresentanti dell'Associazione nazionale magistrati e delle altre associazioni degli avvocati, perché ritengo che nel suo impianto emergano limpidamente tre concetti. Innanzitutto l'assoluta indipendenza della magistratura, non delle magistrature; anche se successivamente si parla di requirente e giudicante si deve intendere una funzione della magistratura; in secondo luogo la terzietà del giudice, sulla cui centralità si è soffermata la senatrice Salvato, ed infine la necessaria separazione delle carriere, che nell'ambito di un ordine giudiziario comune può essere pienamente interpretata come una netta distinzione di funzioni.

Ritengo che la questione fondamentale sia rappresentata sicuramente dalla terzietà del giudice e l'idea sulla quale il professor Pecorella ha insistito, quella cioè della costituzionalizzazione dei principi dell'accusatorio – la parità per esempio, ma vedremo in che modo ciò potrà affermarsi – è qualcosa che ci trova particolarmente d'accordo.

Un quesito rivolgo al professor Pecorella, perché un aspetto non mi risulta chiaro dalla lettura della proposta dell'Unione delle camere penali italiane oltre che dal suo intervento. Se si affermasse una distanza talmente grande tra la cultura del pubblico ministero e quella del giudice, mi sembrerebbe inevitabile che la

cultura del PM diventi essenzialmente quella della polizia, che non è una cultura negativa ma è quella della polizia.

Non vorrei che l'accentuazione scaturita dalla ragione di affermare anche simbolicamente la distanza (quando si parla di un consiglio delle procure o della netta distinzione tra sezioni), pensando di riaffermare l'obbligatorietà dell'azione penale – in proposito abbiamo avuto una risposta comune da tutti gli intervenuti siano essi magistrati o avvocati o avvocati penalisti – alla fine introducesse una sorta di eterogenesi dei fini. Nel momento in cui si costituzionalizza un consiglio separato o si accentua un luogo separato del pubblico ministero, si rischia di produrre una enfattizzazione estrema del potere simbolico e materiale del pubblico ministero, contraddicendo un impianto che sarebbe consigliabile perseguire.

Porrò ancora due quesiti, cogliendo l'occasione offerta dalla presenza dei nostri ospiti. Si è obiettato sulla formulazione proposta dal relatore Boato, relativamente all'articolo 112 della Costituzione, al quale verrebbe aggiunto l'inciso «secondo le modalità previste dalla legge». Non si capisce bene a cosa si riferiscano le «modalità», se cioè ci si riferisca al modo in cui o al se o al quando dell'esercizio del principio. Credo che esista «un modo in cui» e verificheremo se esiste una formula costituzionale per non incorrere in questa ambiguità. Vorrei capire però se si ritiene possibile la costituzionalizzazione di un principio che renda possibile alla legislazione ordinaria taluni meccanismi di definizione dei procedimenti, delle cause di improcedibilità, della non punibilità per fatti che non abbiano una particolare rilevanza o offensività.

L'ultima battuta sempre sul pubblico ministero. Sostengo che il pubblico ministero, alla stregua dell'avvocato e del giudice, debba essere compartecipe di una comune cultura della giurisdizione. Sono assolutamente convinto che non si possa tornare a forme di gerarchizzazione del pubblico ministero quali quelle del passato, e che il carattere diffusivo del

pubblico ministero sia importante per la democrazia, al fine di evitare un eccesso di concentrazione di potere per riequilibrare il quale si dovrebbe mettere sotto il controllo politico tale potere; tuttavia, abbiamo empiricamente – mi scuso del carattere poco scientifico dell'affermazione – l'esperienza delle direzioni distrettuali antimafia, che si è rivelata secondo me di straordinaria rilevanza. Domando: come si può rendere compatibile il fatto che i magistrati siano sottoposti alla legge e il singolo pubblico ministero non possa essere soggetto ad una forma di dipendenza gerarchica che leda il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale da una parte, e dall'altra la necessità di avere una forma di organizzazione dell'azione requirente che stia al passo con le forme di organizzazione della criminalità, non solo di quella organizzata ma di molti fenomeni criminosi? Allora, non varrebbe la pena di prendere quello che di positivo c'è in questa esperienza delle direzioni distrettuali antimafia e magari nell'esperienza futura del giudice unico, che il Parlamento si appresta ad approvare e che sarà distribuito sul territorio, non pensare ad un'organizzazione di tipo distrettuale degli uffici delle procure?

AGAZIO LOIERO. Porrò due o tre domande davvero telegrafiche alla dottoressa Paciotti, non senza aver prima ringraziato i nostri ospiti (il ringraziamento non è liturgico).

Facendo una brevissima premessa, credo, come osservava la senatrice Salvato, che in fondo risentiamo di un dibattito esterno che sembra accendersi, anziché calmarsi per restituire ad un tema così delicato e complesso la necessaria serenità; abbiamo bisogno non di passioni che si accendono, ma di passioni che si raffreddano.

Ho ascoltato la relazione della dottoressa Paciotti, in cui mi pare vi sia una difesa dotta ma sostanzialmente rigorosa dello *status quo*. Mi chiedo allora: la giustizia, così come si è andata articolando negli ultimi lustri in Italia, soddisfa l'opinione pubblica, il sentimento popola-

re? La domanda è volutamente retorica e andando per un attimo...

PRESIDENTE. Qual è il periodo abbracciato dalla sua domanda?

AGAZIO LOIERO. Sicuramente riguarda gli ultimi dieci anni. Trovo strano che lei eccepisca questo punto, presidente; me lo spiega meglio?

PRESIDENTE. La domanda veniva rivolta perché secondo l'opinione corrente – non credo solo mia – il problema del funzionamento della giustizia in Italia ha subito negli ultimi cinque anni un mutamento di scenario non irrilevante.

AGAZIO LOIERO. Se mi consentiva di spiegare...

PRESIDENTE. In questo modo può approfondire.

AGAZIO LOIERO. Voglio esplicitare meglio questo punto. Andando per un attimo nel dettaglio, le varie supplenze legate alle note emergenze italiane (terrorismo – quindi vede che non si tratta di cinque anni –, Tangentopoli, criminalità), le quali dovevano rappresentare la deroga dall'alveo istituzionale, devono essere supplenze costituzionalizzate, cristallizzate per sempre? Il rapporto non tra legislativo e giudiziario e neppure tra accusa e difesa – che pure non ci è indifferente – ma tra accusa e giudice terzo all'interno del processo soddisfa la magistratura nel suo complesso? Se soddisfa, nessun problema; se non soddisfa, è possibile che il legislatore, che in gran parte è autore di alcuni garbugli non solo procedurali, metta mano ad un riordino istituzionale, possa fare le leggi in un clima di maggiore serenità, magari tenendo conto in maniera informale del dibattito in corso, ma considerando anche che noi, diversamente da come è stato enunciato in quest'aula, pur non discendendo direttamente dalla tradizione anglosassone con la sua rigorosa suddivisione dei poteri, comunque ad essa dovremmo ispirarci?

Concludo con l'ultima domanda. L'onorevole Urbani e la senatrice Salvato hanno parlato dell'obbligatorietà, che tratto per un attimo: l'idea di accettare una pratica ricorrente di discrezionalità al posto dell'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale prevista dalla Costituzione, senza possedere il necessario conforto del consenso che deve accompagnare il margine della discrezionalità in una democrazia, ci soddisfa così com'è? Da quello che abbiamo sentito oggi a questo nodo non viene data una soluzione accettabile; dobbiamo quindi – concludo davvero – rassegnarci a quella circolare della procura presso la pretura di Torino di cui parlava l'avvocato Pecorella, ossia ad una priorità discrezionale, autarchica dei reati da perseguire?

PRESIDENTE. Vorrei porre un quesito a tutti noi. Ci sono diversi altri colleghi iscritti a parlare, mentre avremmo raggiunto l'ora indicata, certamente non in modo prescrittivo. Posso anche dare la parola a tutti se viene compiuto uno sforzo di autoregolamentazione; altrimenti, temo si possano verificare quelle conclusioni « slabbrate » che talora avvengono.

Sono iscritti a parlare l'onorevole Soda, il senatore Russo, il senatore Pera, l'onorevole Parenti. Do la parola al senatore Pera; nel frattempo gli altri possono ragionare sui punti essenziali sui quali ritengono di doversi eventualmente soffermare.

MARCELLO PERA. Mi atterrò, presidente, alle sue indicazioni; d'altro canto, credo che questo dovrebbe essere lo stile di un'audizione. Rivolgerò semplicemente alcune domande su punti che non mi sono chiari.

Pongo il primo quesito alla dottoressa Paciotti, la quale nella sua relazione scrive: « Le relazioni annuali dei procuratori della Repubblica e dei procuratori generali, la stessa relazione annuale al Parlamento del Consiglio superiore potrebbero opportunamente contenere specifici resoconti sull'attuazione del princi-

pio di obbligatorietà dell'azione penale, che risulterebbe così pubblicamente controllabile». È certo che se vi fosse una relazione di qualcuno di questi organi al Parlamento, ciò renderebbe visibile le modalità con cui si è esercitata l'azione penale, ma — mi chiedo — in che modo sarebbe controllabile? D'altro canto, proprio per rifarmi alla tradizione dei pesi e dei contrappesi che la dottoressa citava e che a me è particolarmente cara chiedo: nel caso di relazioni inviate dal Consiglio superiore — la dottoressa esclude che le procure possano inviare relazioni al Governo o al Parlamento — dov'è il contrappeso? Da un lato abbiamo l'esercizio dell'azione penale diffuso, perché la dottoressa lo desidera in capo a ciascun pubblico ministero (questo è il peso), ma dov'è il contrappeso del controllo?

In quella stessa relazione si parla del principio della parità delle parti, uno di quei principi che, come è risultato anche dalle domande rivolte questa mattina, sembra più diffuso ed accettato dal Comitato sistema delle garanzie. Si sostiene che da questo principio potrebbe derivare l'incostituzionalità degli attuali riti alternativi che prevedono riduzione di pena per chi rinuncia alla pienezza del contraddittorio. Poiché desidereremmo stabilire e fare una previsione costituzionale sul principio della parità delle parti ma non vorremmo rendere incostituzionali dei riti che sono stati considerati utili per l'efficienza della giustizia ed anche come passi in avanti di civiltà, chiedo alla dottoressa Paciotti di sviluppare questo punto, perché dalla sua relazione, molto concisa al riguardo, non risulta chiaro il motivo per cui il principio della parità delle parti renderebbe incostituzionali questi riti.

Rivolgo la successiva domanda al professor Pecorella, il quale a proposito della modifica dell'articolo 105 suggerisce in un suo articolato questa formula: «Gli stessi compiti spettano al consiglio delle procure che deve altresì sorvegliare sull'esercizio dell'azione penale, nonché coordinare gli uffici del pubblico ministero». Data la composizione prevista di questo istituto,

che è corporativa e non politica perché nella previsione del professor Pecorella sarebbe formato per un terzo da pubblici ministeri, per un terzo da professori universitari, per un terzo da avvocati — nessuno dei quali ovviamente passerebbe attraverso il Parlamento —, data anche questa composizione, a chi risponde questo Consiglio delle procure sulla sua sorveglianza sull'esercizio dell'azione penale? Dov'è qui un raccordo minimamente politico fra un esercizio dell'azione penale sorvegliato dal consiglio delle procure e la volontà democratica del popolo?

Seconda domanda al professor Pecorella. Lei suggerisce l'aggiunta all'articolo 105 di un comma per il quale «il Consiglio della giurisdizione non può adottare atti o deliberazioni di indirizzo politico»; anche questo è un punto su cui si è manifestato ampio consenso nel Comitato sistema delle garanzie. Mi chiedo: questo significa che il consiglio delle procure potrebbe adottare atti o deliberazioni di indirizzo politico, dal momento che non si fa menzione di questo divieto in relazione al Consiglio delle procure?

Un'ultima telegrafica domanda, sempre al professor Pecorella, in ordine alla sua proposta di modifica dell'articolo 112. Il suggerimento è di aggiungere: «È onere del pubblico ministero dimostrare la colpevolezza dell'imputato». Ora, a parte il «dimostrare», visto che niente si dimostra, neanche che la terra è rotonda (se ne ha qualche buona prova ma la dimostrazione è un'altra cosa), perché è onere del pubblico ministero dimostrare la colpevolezza dell'imputato? Avrei pensato che onere del pubblico ministero sia portare prove a favore della colpevolezza dell'imputato, proprio in omaggio ai principi del rito accusatorio del processo penale...

PRESIDENTE. Questa smania di colpevolezza messa addirittura in Costituzione!

MARCELLO PERA. La ringrazio, presidente, proprio in omaggio all'identificazione del pubblico ministero come parte che svolge l'accusa (un caposaldo del rito

accusatorio cui il professo Pecorella ci ha richiamato), pensavo che suo onere fosse portare prove a favore dell'accusa, non dimostrare la colpevolezza e neanche l'innocenza. Credevo che questo fosse un compito del giudice dopo il dibattimento.

PRESIDENTE. Vi raccomando davvero la sintesi, perché vi è una comprensibile inquietudine: lo dico perché l'audizione si svolga in modo efficace ed utile.

GIOVANNI RUSSO. Sarò brevissimo, signor presidente.

Vorrei porre ai rappresentanti dell'avvocatura una prima domanda che riguarda il problema della separazione delle carriere. So che questo è un principio da lungo tempo affermato dall'avvocatura, principio che io per la verità, dall'interno dell'avvocatura prima di assumere le funzioni di parlamentare, ho sempre contrastato, perché avverto la preoccupazione che in questo modo si possa avere un pubblico ministero meno attento alla sua funzione, che credo molto importante, di indipendente interprete ed applicatore della legge anche nell'esercizio dell'azione penale.

Mi è sembrato che il professor Pecorella si sia fatto carico di questo problema, osservando: certo, la cultura dei diritti e della giurisdizione, anche del pubblico ministero, è un valore importante ma nell'alternativa tra questo valore e la terzietà del giudice sacrificiamo il primo per salvare il secondo. Mi domando, allora, e vorrei domandare ai colleghi avvocati: non sarebbe più praticabile una strada che salvaguardi entrambi i principi? Mi riferisco alla possibilità di individuare, attraverso una legge ordinaria, quali siano i punti di sofferenza del passaggio di compiti dalla funzione requirente a quella giudicante e di intervenire puntualmente su di essi per evitare questi pericoli, attraverso una chiara separazione e distinzione delle funzioni, salvaguardando l'unità dell'ordine giudiziario, un valore che personalmente credo dovrebbe essere addirittura esteso all'avvocatura.

Secondo punto: credo che l'indipendenza del pubblico ministero sia un valore da perseguire, come ovviamente l'indipendenza del giudice. Il pubblico ministero, cioè, deve essere indipendente nell'esercizio dell'azione penale: anche qui, allora, le esigenze di coordinamento dell'ufficio del pubblico ministero, che sono esigenze vere, non possono essere collegate alla salvaguardia dell'indipendenza del singolo magistrato del pubblico ministero? Mi preoccuperebbe un po', per esempio, l'ipotesi, che ha proposto l'Unione delle camere penali, di affievolire la tutela del pubblico ministero sotto il profilo dell'immovibilità, perché introdurre nella Costituzione un'eccezione a tale principio per i pubblici ministeri potrebbe esporre il pubblico ministero nell'esercizio dell'azione penale ad influenze esterne.

Ultimo punto: vorrei chiedere ai rappresentanti della magistratura e dell'avvocatura un parere su un'ipotesi di norma che a mio avviso potrebbe essere utilmente introdotta nella Costituzione, in apertura della sezione concernente le norme sulla giurisdizione. La norma potrebbe essere formulata così: « La giurisdizione in materia civile, penale e amministrativa si attua mediante giusti processi regolati dalla legge. Ogni processo deve svolgersi nel contraddittorio fra le parti, in condizione di parità, davanti a giudice imparziale. La persona accusata di un reato deve essere informata della natura e dei motivi dell'accusa, deve poter disporre del tempo e delle condizioni necessarie per preparare la sua difesa, deve avere la facoltà di interrogare o fare interrogare le persone da cui provengono le accuse a suo carico, deve essere assistita gratuitamente da un interprete se non comprende o non parla la lingua impiegata nel processo » — si tratta di enunciazioni tratte dalla Convenzione europea sui diritti dell'uomo — « La legge assicura gli strumenti per rendere effettivo l'esercizio del diritto di difesa in ogni fase del giudizio civile, penale e amministrativo anche da parte di chi non ha mezzi adeguati e per garantire che la decisione intervenga in un tempo ragio-

nevole». Vorrei sentire il parere dei nostri ospiti sull'utilità di una norma che raccolga in questo modo le esigenze da più parti proposte in ordine al principio di parità delle parti nel processo e alle altre garanzie del diritto di difesa.

ANTONIO SODA. Mi limiterò a proporre due riflessioni ai nostri ospiti. In primo luogo, chiedo se essi ritengano opportuno un migliore coordinamento fra l'articolo 13 e la seconda parte della Costituzione, con l'affermazione di un principio di riserva esclusiva al giudice dei poteri di compressione o limitazione dei diritti di libertà sanciti nella prima parte della Costituzione.

Secondo punto: se non ritengano opportuno integrare l'articolo 112 con la rottura della titolarità unica del pubblico ministero nell'esercizio dell'azione penale. La rottura potrebbe avvenire nella forma della possibilità di ricorso diretto al giudice da parte della persona offesa per determinati reati e da parte della polizia per altri reati. Chiedo quindi se, in relazione a questi due interventi, ovvero la pienezza delle garanzie giurisdizionali in mano al giudice per tutti i provvedimenti che attengono alla sfera dei diritti e delle libertà dei cittadini e la diffusione sul territorio con la rottura dei poteri quanto meno di contatto con il giudice penale, non si risponda anche all'eliminazione del pericolo che una separazione delle carriere determini un corpo di pubblici ministeri potenti e con l'esclusiva cultura della polizia e non della giurisdizione, che è uno degli argomenti utilizzati per contrastare la separazione delle carriere.

TIZIANA PARENTI. Vorrei chiedere alla dottoressa Paciotti se è d'accordo con quanto dice l'attuale giudice Almerighi, ovvero sia che la bozza Boato è sbagliata perché prevede che la magistratura è un ordine e non un potere; secondo Almerighi - che sarà il relatore domani al convegno promosso dall'ANM - la magistratura è invece un potere. Se è un potere, come risulta scritto - vorrei sapere se la dottoressa Paciotti è d'accordo

-, questo potere, di cui si dice (anche da parte della dottoressa Paciotti, perché così mi pare di aver sentito ieri sera) che esercita un controllo di legalità, è un potere giudiziario, un ordine giudiziario o un potere politico? Se abbiniamo la parola «potere» all'espressione «controllo di legalità», è d'accordo che si tratti di un potere politico? E se è un potere politico l'obbligatorietà dell'azione penale e l'esercizio di questa obbligatorietà, a chi deve essere delegato il controllo di questo potere, che esercita il controllo di legalità obbligatoriamente? A chi riferisce e chi è responsabile dell'obbligatorietà?

È d'accordo che oggi l'obbligatorietà - questo lo chiedo anche all'avvocato Pecorella, che si è fatto difensore di questo principio - costituisce una scelta dei soggetti, costituisce una scelta dei reati da attribuire ai soggetti? È d'accordo che oggi facciamo processi sempre alle stesse persone, nonostante sia passata talvolta qualche decina di anni? Faccio riferimento, per esempio, al caso Calvi: vi sono state procure che hanno dato giudizi contrastanti sul tipo di morte di Calvi (suicidio od omicidio) e, a distanza di sedici anni, ancora ci poniamo questo interrogativo, ovviamente sempre rispetto ai medesimi responsabili.

È d'accordo che oggi, ormai, la giustizia è concentrata solo su determinati obiettivi e rispetta determinati teoremi che si formulano da parte dell'organo che ha il potere del controllo della legalità in senso obbligatorio? E un cittadino che si veda costantemente al centro dell'attenzione di questo potere autonomo, che esercita obbligatoriamente l'esercizio e il controllo della legalità, a chi si può rivolgere, visto che si continua per anni ad esercitare questo potere autonomo di controllo obbligatorio della legalità? A chi si può rivolgere quando non ha più alcuna possibilità di difesa?

E - mi riferisco all'avvocato Pecorella e sempre nell'ottica che se siamo d'accordo che un potere che ha un controllo di legalità è un potere politico, questo deve rispondere politicamente quanto meno sull'esercizio dell'azione penale - ,

un consiglio superiore sia pure requirente, ma comunque un organo autoreferenziale, non avrebbe una maggiore caratura politica rispetto ad un organo che si definisce un potere autonomo che controlla obbligatoriamente la legalità, nel senso che sceglie i soggetti e i campi di indagine, oppure i reati, a tempo indeterminato, senza che il giudice possa intervenire nel corso delle indagini e, soprattutto, senza che il difensore possa intervenire nel corso delle indagini? È davvero così auspicabile che questo consiglio superiore requirente, che avrebbe questa eccezionale caratura politica, non abbia la possibilità e l'obbligo di rispondere ad alcuno?

E ancora, l'avvocato Pecorella dice che l'oralità e il contraddittorio devono essere solo nel processo. Quanto durano oggi i processi? La difesa non sente l'esigenza di intervenire nel corso delle indagini, affinché siano effettivamente esercitate nei limiti e nei tempi stabiliti dalla legge, come oggi invece non accade?

Se allora parliamo di poteri, non è necessario che attribuiamo a un vero potere dello Stato, come il ministro di grazia e giustizia o il Parlamento, un qualche esercizio per stabilire se in questo paese l'obbligatorietà è autodiretta o eterodiretta verso alcuni soggetti e rispetto a singoli campi? E non è necessario che i cittadini sappiano con molta trasparenza ciò che accade nell'ambito dell'esercizio di questa non obbligatorietà ma discrezionalità, fino al limite dell'arbitrarietà, che oggi si ha nell'esercizio dell'azione penale? Siamo convinti che in questi ultimi anni l'obbligatorietà sia arrivata davvero all'arbitrarietà; non è necessario, secondo voi, che i poteri dello Stato, visto che la magistratura si vuole definire un potere — a meno che la dottoressa Paciotti non dica di no (e allora in questo caso è esatta la bozza Boato, in cui si parla di ordine) — siano controbilanciati, visto che i poteri dello Stato hanno la necessità di controbilanciarsi? Vogliamo stabilire i limiti ed i termini dell'obbligatorietà, che non sono legati alla depenalizzazione e che comunque riguarderebbero reato minimali, men-

tre invece l'obbligatorietà riguarda i soggetti verso cui rivolgere le indagini o verso i quali comunque, alla fine, astenersi dalle indagini, dopo che effettivamente si sia rilevato che non portano assolutamente a nulla?

Quello della separazione delle carriere mi pare un argomento del tutto conseguente a quanto abbiamo detto rispetto alla qualifica del soggetto giudiziario, cioè se è un potere o un ordine. Se quello del pubblico ministero lo chiamiamo potere, è necessario che vi siano due consigli superiori; ma sarebbe necessario che l'ufficio del pubblico ministero avesse l'obbligo di omogenizzare e omologare le scelte. Pertanto il pm non può essere soggetto solamente alla legge, come è stabilito dalla Costituzione attuale per il giudice. È d'accordo che la formula «i magistrati sono soggetti soltanto alla legge» debba essere tolta dalla bozza Boato per restare alla formulazione originaria per cui «i giudici sono soggetti soltanto alla legge»?

PRESIDENTE. Prima di dare la parola ai nostri ospiti per le repliche, vorrei porre un breve quesito alla dottoressa Paciotti.

Innanzitutto la ringrazio per la sua esposizione e per questa discussione che è stata appassionata — perché ci si appassiona molto a questo tema (spero, anzi penso senza dubbio che con uguale passione ci dedicheremo a discutere della forma di Stato e della forma di Governo) —, ma estremamente civile e corretta. Aggiungo che spero che questo modo di discutere pubblicamente in questa sede favorisca una maggiore pacatezza anche fuori di qui. Lo dico sia a proposito di una campagna nei confronti dell'onorevole Boato da parte di taluni organi di stampa, che ha assunto un carattere francamente inaccettabile, dato che l'onorevole Boato svolge un lavoro, un servizio (egli è relatore per conto di un Comitato e nel corso del suo lavoro raccoglie e seleziona proposte, le illustra, e non può essere indicato, additato come fautore di un complotto contro la magistratura e la sua indipendenza, nel senso che c'è una re-

sponsabilità collettiva di questo organo), sia a proposito del modo di riproporre da parte di taluno una contrapposizione che in questi termini trovo inaccettabile e odiosa.

Se il presidente della Commissione bicamerale, limitandosi a rispettare la legge (un compito dal quale difficilmente può prescindere) osserva che il Consiglio superiore della magistratura può certamente farci pervenire sue opinioni, ma non può domandarci di chiedergli un parere, allora si legge sui giornali « Schiaffo al CSM ». Si sa bene, invece, che la procedura con cui sono previsti i pareri è regolata dalla legge e che noi non possiamo dar luogo ad una simile richiesta. Per chi ha qui il compito di garantire il funzionamento di un organo parlamentare sarebbe stato, allora, uno schiaffo alla norma decidere diversamente.

Ancora oggi — mi dispiace doverlo dire, ma la gravità di quello che vedo scritto è tale da meritare una menzione — è difficile affrontare serenamente questi problemi quando un magistrato autorevole come il Procuratore capo del tribunale di Bologna scrive: « L'impressione sgradevole ma diffusa è che si intenda soltanto punire la presunta o supposta arroganza dei magistrati privandoli di poteri di iniziativa che in nome della giustizia li hanno portati a promuovere un'autentica rivoluzione culturale » — speriamo finisca diversamente dall'altra rivoluzione culturale — « condivisa da molti, da moltissimi, ma non dai politici, ancorché non ne siano chiare le ragioni o forse proprio perché lo sono ». Ora, noi qui non siamo « i politici »: siamo un organo del Parlamento. Ho la sensazione che la possibilità di una democrazia regolata, ordinata ed anche la possibilità di chiedere il rispetto dovuto alla magistratura per il compito delicatissimo ed importante che svolge comincino innanzitutto a partire dal rispetto fra i poteri dello Stato. Aggiungo, come mia fermissima opinione, che alla magistratura è dovuto rispetto anche per i meriti che ha acquisito nel corso degli anni nel suo impegno a tutela della legalità.

Credo davvero che la discussione di questa mattina, il tono e le argomentazioni della dottoressa Paciotti ci aiutino: aiutano a difendere, a presidiare un modo di affrontare queste questioni che deve essere degno di un paese civile; aiutano a respingere, invece, forme di contrapposizione, di sospetto e di violenza verbale che a mio giudizio sono sbagliate ed inaccettabili.

Ho trovato interessante (non spetta a me rispondere al collega Pera, ma vorrei esprimere un'opinione in proposito) il modo in cui nella relazione della dottoressa Paciotti si è cercato di delineare una serie di soluzioni che vanno nel senso di una maggiore trasparenza, di un maggiore controllo pubblico sull'esercizio dell'azione penale, pure sostanzialmente nel quadro di una conferma degli attuali principi costituzionali e dell'attuale ordinamento (salvo qualche correzione abbastanza marginale). Da questo punto di vista, l'idea di una relazione annuale al Parlamento intesa in modo assai più impegnativo, anche come un documento che renda conto del modo in cui l'azione penale è stata esercitata, non è priva di un suo significato. Dov'è il contrappeso? La risposta potrebbe essere persino ovvia. Il Parlamento dispone di un enorme potere: fa le leggi. Questo è un grande contrappeso: sulla base di un quadro sulle modalità di esercizio dell'azione penale, il Parlamento può intervenire depenalizzando alcuni reati, modificando le procedure o qualunque altro aspetto. Da questo punto di vista un rapporto che nel rispetto della reciproca autonomia tuttavia definisca gli strumenti, le forme di una trasparenza e di un controllo pubblico offre al Parlamento una più documentata base per una propria azione, che rappresenta senza alcun dubbio un elemento di contrappeso.

Proprio in questo spirito, cioè nello spirito di una ricerca verso la quale personalmente inclino (ma il fatto ha un valore relativo), nello spirito di una ricerca di meccanismi di funzionamento interni all'autonomia ed all'autogoverno della magistratura (piuttosto che forme di

controllo esterno), chiederei alla dottoressa Paciotti di spingersi un po' oltre nell'indicazione di ipotesi rispondenti a maggiori esigenze di trasparenza e di controllo pubblico. Naturalmente la dottoressa Paciotti ha individuato alcune materie che, essendo estranee all'ambito della riforma costituzionale, non hanno trovato trattazione nel suo intervento introduttivo. Questo è certamente corretto. Tuttavia in questa sede possono essere individuate soluzioni non costituzionali per problemi di cui si riconosce la fondata esistenza, soluzioni anche alternative a proposte di riforma costituzionale: sarebbe un fatto positivo e, quindi, è bene approfondire l'esistenza di questa possibilità. Naturalmente non è questa la sede per decidere riforme della legislazione ordinaria, ma da qui possono venire non dico direttive ma impegni per affrontare, in sede di riforma ordinaria, taluni di questi problemi. Dopo aver discusso e dopo aver registrato l'esigenza di un quadro più efficace di garanzie e di parità, la Commissione potrebbe ritenere che in sede costituzionale si può dare soltanto una risposta limitata a queste esigenze (salvo giungere a stravolgimenti ritenuti non opportuni da una gran parte).

In proposito considero abbastanza delicate due questioni, che traggio anche dall'audizione dello scorso 15 aprile. In quella sede, a conclusione della lunga ed appassionata difesa della magistratura compiuta dal professor Grosso, mi è venuto da pensare che, se il professor Grosso è uno di quei membri laici temuti come emissari di un potere politico che dovrebbe conculcare l'autonomia della magistratura, il reale funzionamento del Consiglio superiore della magistratura sia stato altro. Mi è capitato di dirlo con una battuta, ma forse non era solo una battuta. Fortunatamente siamo in un paese in cui il pluralismo politico è anche pluralismo di opinioni in materia di indipendenza della magistratura.

Capisco il valore simbolico, simbolicamente negativo dal punto di vista dei giudici, di un riequilibrio numerico: ma che davvero nel riequilibrio numerico

possa essere contenuto un elemento di sottomissione dell'autonomia dei giudici mi pare francamente abbastanza improbabile.

Ma al di là di questa opinione, Grosso ha espresso un problema enorme, difendendo l'attuale composizione del CSM, un problema al quale ha accennato la dottoressa Paciotti: questo organo di autogoverno dovrebbe essere il più possibile liberato da un'impronta corporativa, correntizia; ella ha usato persino l'espressione « clientelare » (idealmente posta tra virgolette). È un problema molto importante. Lo so: non è questione di rilevanza costituzionale. Ma approfondire questo tema potrebbe essere utile proprio in chiave di alternativa rispetto a soluzioni costituzionali.

Altra questione riguarda il funzionamento della sezione disciplinare. Di ciò ha parlato in questa sede, in un appassionato intervento di difesa dell'autonomia della magistratura, il dottor Zucconi Galli Fonseca. È difficile immaginare un intervento più contrario a stravolgimenti dell'ordinamento nel senso di un maggiore controllo sulla magistratura. Eppure le stesse cifre che egli ha sottoposto alla nostra attenzione colpiscono abbastanza. Nel corso di un decennio il Consiglio superiore ha pronunciato 998 sentenze, delle quali 267 di condanna e 731 di assoluzione. Ciò fornisce l'impressione di una giurisdizione domestica che, come egli ha detto (non noi), è inquinata da « una certa dose di perdonismo o di indulgente protezionismo ».

Questo è un punto delicato ed importante. Il Parlamento si è liberato, con una scelta coraggiosa, di una forma di auto-protezione. Le percentuali delle sentenze erano analoghe alle richieste di autorizzazioni a procedere: è nella logica dei corpi. Però qui si pone un problema molto delicato nell'ambito dell'autogoverno della magistratura. Quali sono le garanzie perché un controllo sulla correttezza non sia inquinato da indulgente protezionismo di marca corporativa? Si tratta di garanzie alternative rispetto ad un controllo esterno.

Dico con sincera convinzione che dobbiamo cercare, nella misura del possibile, soluzioni alternative che garantiscano al massimo l'autonomia della magistratura. Parlo da uomo politico fra quelli che considerano l'autonomia della magistratura un grande valore, anche perché condivido il giudizio secondo cui nel nostro paese l'esistenza di una radicata e peculiare criminalità organizzata e di un certo alto grado di corruzione (l'apparato pubblico) esige un controllo di legalità che sia forte e autonomo. Allora forse i magistrati italiani dovrebbero di più aiutare il Parlamento a ricercare soluzioni a problemi che hanno finito per offuscare in parte la credibilità della magistratura, piuttosto che opporre una sorta di resistenza corporativa, un timore corporativo. Più ci sforziamo ad avere una capacità propositiva anziché demonizzare questa figura di politico corrotto che vuole sopraffare la magistratura e più credo che possiamo individuare risposte a problemi che appaiono reali che siano equilibrate, rispettose dell'autonomia dei magistrati, forse meno stravolgenti dell'attuale ordinamento rispetto a certe ipotesi. Ho citato due fonti che difficilmente possono essere omologate a quelle che una parte della stampa demonizza, due fonti al di là di ogni sospetto per quanto sono interne e organiche ad una linea di indipendenza della magistratura, ma che segnalano l'esistenza di acuti problemi reali.

Sotto questo profilo pregherei anche di spingersi oltre la previsione di ipotesi di riforma costituzionale, proprio su una linea che ricerca anche possibili risposte alternative.

Per le repliche darò la parola al presidente Mati, a meno che non ritenga di fare intervenire l'avvocato Barelli o comunque un rappresentante dell'Organismo unitario dell'avvocatura italiana; parleranno poi il professor Pecorella, che è stato più volte direttamente chiamato in causa con quesiti precisi, e da ultimo la dottoressa Paciotti.

GIOVANNI MATI, *Presidente dell'Organismo unitario dell'avvocatura italiana*. Il

tema relativo al consiglio superiore della giurisdizione verrà illustrato dal presidente Barelli. Poi, se il presidente consentirà, risponderò brevemente all'onorevole Follenza in relazione all'impegno per un'avvocatura più preparata e più presente.

URBANO BARELLI, *Rappresentante dell'Organismo unitario dell'avvocatura italiana e presidente dell'Associazione italiana giovani avvocati*. Onorevoli commissari, riprendo il dibattito e le domande che sono state poste per poi illustrare in modo sintetico l'ipotesi di consiglio superiore della giurisdizione. Riprendo in particolare l'intervento del senatore Pellegrino del quale condivido molti aspetti e soprattutto la necessità di un controllo di uno dei poteri o ordini dello Stato che il senatore ha detto può essere di due forme, interno ed esterno.

Mi sembra che stia emergendo una posizione di esclusione del controllo esterno e noi condividiamo questa ipotesi perché l'indipendenza della magistratura è un bene da salvaguardare; però, nello stesso tempo, dobbiamo dire con forza che indipendenza non significa onnipotenza, significa anche garantire i giusti contrappesi all'esercizio di una funzione determinante all'interno di uno Stato democratico.

Qui vengo al punto; un punto che è stato, a mio avviso, trascurato nella riflessione del paese sul problema — perché tale è — della sovraesposizione della magistratura, problema che tutti hanno riconosciuto come esistente, anche la stessa ANM. Una delle cause di questa sovraesposizione è stata individuata nella debolezza della politica che è vera e reale e per la quale la politica sta rispondendo anche con questa Commissione.

A nostro avviso, l'altra causa è altrettanto importante, anche se non è stata affrontata in modo attento: si tratta della debolezza dell'avvocatura, che dovrebbe essere il naturale contrappeso della magistratura, un contrappeso interno, quindi senza alcun dubbio su una volontà di normalizzazione della giustizia. Il ruolo dell'avvocatura, per la

verità, è stato individuato con lucidità nel Comitato sistema delle garanzie da diversi interventi, però nella proposta Boato non emerge in modo forte come sarebbe necessario. Un'avvocatura debole necessariamente porta ad una magistratura forte, un'avvocatura che non sia messa in condizione di svolgere il ruolo che l'articolo 24 della Costituzione le attribuisce: tutore e difensore dei diritti e delle libertà dei cittadini. Questa debolezza dell'avvocatura deriva da fattori anche interni alla categoria. Noi come giovani avvocati siamo stati i primi a chiedere con forza l'adozione di un codice deontologico; l'avvocatura nel suo complesso ha recepito la nostra proposta e nel congresso di Trieste di settembre verrà approvato un codice deontologico scritto degli avvocati. Il codice sarà anche garanzia per tutti i cittadini di corretto svolgimento di una funzione sociale quale è quella di tutore e difensore dei diritti dei cittadini.

Però dobbiamo anche riconoscere che il legislatore è stato distratto nei confronti dell'avvocatura. Sono decenni che facciamo congressi sulla necessità di una riforma dell'ordinamento professionale. Sappiamo non essere questo il luogo, ma vista il doppio ruolo di componenti la Commissione costituente e di parlamentari che la compongono, un invito a questa attenzione forse non è improprio né inutile.

Quindi vi sono due ragioni di debolezza dell'avvocatura (deontologia e ordinamento professionale) che si ripercuotono nel processo e nelle leggi che lo disciplinano e che non sono risolvibili con una dichiarazione di parità tra accusa e difesa come la senatrice Salvati ed altri hanno proposto. La parità tra accusa e difesa significa anche parità delle parti all'interno della giurisdizione, all'interno del processo, ma soprattutto nelle istituzioni di governo della giurisdizione. Da questa considerazione deriva la proposta del consiglio superiore della giurisdizione che dovrebbe sostituire il Consiglio superiore della magistratura.

Esso dovrebbe essere composto da giudici, avvocati e pubblici ministeri, con pari

dignità, infatti non a caso, nella nostra ipotesi, il consiglio viene definito « della giurisdizione » e non più « della magistratura », perché è stato pensato come l'organo di autogoverno della giurisdizione (che è cosa più ampia della magistratura), che è un bene che non appartiene solo alla magistratura ma anche agli avvocati, anche agli altri operatori della giustizia, anche ai cittadini, dei quali, necessariamente, gli avvocati sono il tramite. Il consiglio superiore della giurisdizione dovrebbe svolgere funzioni di indirizzo e di verifica dell'esercizio della funzione giurisdizionale, e non più del potere giudiziario. La piena autonomia della magistratura andrebbe salvaguardata con uno o più consigli superiori della magistratura con competenze disciplinari e di amministrazione delle carriere. Quindi, livello di indirizzo al consiglio superiore della giurisdizione, con anche possibilità di esercitare la funzione disciplinare; livello di amministrazione al Consiglio superiore della magistratura giudicante e inquirente. Due livelli che si bilanciano, ma nel primo livello, il più alto, la rappresentanza di tutti i soggetti della giurisdizione.

A questo fa da corollario il riconoscimento del Consiglio nazionale forense come un soggetto istituzionale dell'avvocatura con la stessa rilevanza costituzionale degli altri soggetti, perché, torno a dire, la parità tra accusa e difesa rimane solo un'opzione teorica fino a quando gli enti esponenziali dei diversi soggetti non hanno lo stesso riconoscimento e la stessa previsione costituzionale.

Concludo con il riferimento ad una necessità che, a mio parere, questa Commissione deve porsi di rinnovare le categorie o corporazioni che lavorano all'interno della giurisdizione. Nel Comitato sistema delle garanzie più volte è stato fatto riferimento all'osmosi tra le professioni giuridiche; più volte si è parlato di formazione comune tra magistrati e avvocati. È ora di dare concretezza a questa indicazione che consentirebbe di superare le barriere corporative che oggi le diverse categorie frappongono ad un miglioramento dell'assetto della giustizia.

Quindi, prevedere non solo che gli attori della giurisdizione siano i tre che oggi vi lavorano, ma anche che vi sia uno scambio di ruoli tra avvocato, giudice e pubblico ministero, con una formazione comune e specializzazioni successive. Ciò consentirebbe di avere una reale matrice culturale comune della giurisdizione, che non riguarda solo il pubblico ministero ma anche l'avvocato e il giudice. Ecco che allora, all'interno di una visione sicuramente più ampia, si stempera anche il discorso della separazione o meno delle carriere.

Concludo facendo riferimento ad una affermazione che Calamandrei – consentitemi di evocarlo – fece nel suo famoso libro *Elogio dei giudici* scritto da un avvocato. Calamandrei diceva che sarebbe stato bene che gli avvocati e i magistrati quanto meno per sei mesi si scambiassero di ruolo, così, forse, si sarebbero capiti di più, e probabilmente avrebbe funzionato meglio anche la giustizia. È in questa ottica che avanziamo la proposta del consiglio superiore della giurisdizione, è in questa ottica che ci auguriamo si possa lavorare anche con i magistrati.

GIOVANNI MATI, *Presidente dell'Organismo unitario dell'avvocatura italiana*. Anzitutto, voglio esprimere un riconoscimento all'onorevole Boato, poi manifestare la mia sorpresa per il tipo di reazioni che la sua proposta ha determinato e, direi, anche un timore: cosa si nasconde dietro la volontà, manifestata attraverso quelle reazioni, di non accettare nessun cambiamento? L'avvocatura cerca di cambiare se stessa e, dopo aver inutilmente bussato a molte porte, finalmente ha preso avvio una commissione per la riforma della legge professionale: una legge quadro sull'elaborazione di un organismo unitario del Consiglio nazionale forense e dell'Unione delle camere penali che prevede un percorso difficilissimo per accedere all'esercizio della professione.

Come si fa, onorevoli commissari, a disquisire e filosofeggiare sul comma 58 della risoluzione europea: « Ritiene altresì che sia necessario assicurare la terzietà

del giudicante attraverso la separazione delle carriere »? Si può dire tutto, ma mi sembra che l'indicazione sia assolutamente univoca, così come mi parve univoca l'indicazione che venne dal convegno organizzato dalla sinistra democratica – credo a Ripetta nel settembre dello scorso anno, se ricordo bene –, al termine del quale, anche autorevolissime figure istituzionali assunsero una posizione precisa su questo problema risolvendolo nell'unica maniera concepibile per assicurare la terzietà del giudice, che è l'obiettivo fondamentale di ogni civiltà.

Il presidente Urbani ha manifestato un suo personale non particolare gradimento per gli articolati. – difficile sintetizzare in una relazione quanto una ipotesi esemplificativa di un articolato riesce a comunicare in due paginette. Non abbiamo assolutamente voluto, in alcuna maniera, « espropriare » la vostra libertà di determinazione; abbiamo voluto inviare, in maniera inequivoca, un messaggio chiaro di ciò che rappresenta la nostra volontà. Se si dice che il consiglio superiore della giurisdizione promuove l'azione disciplinare, in una relazione occorre spiegare – e infatti si spiega –, mentre in un articolo si manda un messaggio. Se si dice che nell'esercizio della giurisdizione i magistrati si distinguono tra loro solo per la diversità delle funzioni, si dice tutto quello che si vuol dire con una frase così semplice in un messaggio così chiaro. Se si dice che il Consiglio superiore della magistratura è competente solamente per le assunzioni, le assegnazioni e i trasferimenti, in quell'avverbio è contenuto un messaggio assolutamente inequivoco: è contenuto un messaggio che delinea i confini di un ruolo che noi vogliamo sia assolutamente determinato. Se si dice che la magistratura è autonoma e indipendente da ogni potere, e si toglie quell'« altro » che è invece scritto nel testo attuale della Costituzione, si invia un messaggio che è assolutamente chiaro: si intende dire che l'ordine giudiziario deve rendere un servizio che deve essere il più efficiente e in grado di garantire il più assoluto rispetto delle regole.

In questo quadro, riteniamo che l'equilibrio proposto attraverso il consiglio superiore della giurisdizione possa realizzare le aspettative di tutti.

GAETANO PECORELLA, *Presidente dell'Unione delle camere penali italiane*. Cercherò di rispondere ai quesiti che sono stati posti, tentando anche di unificarli su alcuni punti fondamentali. Chiedo alla cortesia del presidente, che cercherò di ricambiare con la mia estrema brevità, di dare qualche minuto, se lo riterrà, al professor Corbi su un punto centrale che ha un po' rappresentato il *leit motiv* di molti interventi, cioè il concetto di unità, di cultura della giurisdizione. Il problema della separazione delle carriere e delle funzioni ha visto emergere alcuni rilievi, con particolare riferimento alla proposta di indirizzo formulata dall'Unione, da parte dell'onorevole Folena e del senatore Russo i quali, se ho ben compreso, hanno sostenuto che sarebbe preferibile un'indicazione riferita alla separazione delle funzioni. A tale proposito è necessario un chiarimento. Non ha alcun senso parlare di separazione delle funzioni, per il semplice fatto che in nessuna figura del nostro ordinamento le due funzioni sono accorpate. Lo erano all'epoca del vecchio pretore e lo sono nel processo inquisitorio puro, nel quale l'accusatore svolge la funzione di giudice e viceversa.

In sostanza, un vero passo avanti, una vera modifica sarebbe introdotta qualora si separassero nettamente i ruoli — che possiamo anche definire funzioni o carriere — e si prevedesse nel contempo che il passaggio dall'un ruolo all'altro non possa avvenire — per così dire — *ad libitum* ma debba essere invece regolato da precise ragioni di idoneità e da una valutazione concorsuale.

Il senatore Lisi ha sostenuto l'opportunità di un concorso unico, di una pratica unitaria e, successivamente, di una scelta definitiva. Ciò sempre in relazione alla cultura della giurisdizione. Credo si tratti di un problema da affidare alla legislazione ordinaria. Noi riteniamo che, nel momento in cui si effettua la scelta

definitiva, vi debba essere una valutazione di idoneità e di cultura specifica. Riteniamo addirittura preferibile che vi sia una pratica unitaria ed un concorso unitario per accedere a tutte le professioni forensi e poi un concorso separato, per argomenti, cultura ed idoneità, laddove si scelga di svolgere la professione di avvocato, di pubblico ministero o di giudice.

La senatrice Salvato ha rilevato come il vero problema sia non quello della separazione delle carriere ma quello della terzietà del giudice. Faccio osservare che la condizione della terzietà del giudice è data dalla separazione dei ruoli o delle carriere. Ci preoccupiamo di questa separazione, proprio in funzione di garantire la terzietà. A livello costituzionale, un'affermazione generica di terzietà non troverebbe riscontro ove mancasse un'indicazione specifica volta a chiarire che una cosa è essere giudice e cosa diversa è essere pubblico ministero.

I senatori Pera e Zecchino hanno mosso un rilievo relativo alla limitazione del divieto di atti di indirizzo politico rispetto a quello che è stato definito il consiglio della giurisdizione. Si tratta di uno dei punti sui quali credo potremmo trovare un accordo con l'Associazione nazionale magistrati. Il problema risponde ad una esigenza di trasparenza delle scelte di politica criminale. Nel momento in cui diciamo che il consiglio della giurisdizione non può dare indicazioni sul tipo di sentenze (non può dire, ad esempio, che in un certo anno si è scelto di privilegiare un certo indirizzo giurisprudenziale), dobbiamo considerare che il pubblico ministero, inevitabilmente, fa scelte di investimento nella politica criminale ed è quindi più che giusto che lo dica in modo chiaro e trasparente. In questo senso abbiamo parlato di atti di indirizzo politico. Allo stesso modo, è atto di indirizzo politico l'indicazione al Parlamento in base alla quale gli investimenti in materia di persecuzione della criminalità vanno orientati: talora saranno più necessari taluni investimenti, talaltra investimenti diversi. A mio avviso, ciò deve essere rimesso agli organi della magistratura inquirente.

MARCO BOATO. Mi scusi, professor Pecorella. — stato paventato, in senso problematico, il rischio di norme criminogene, con riferimento all'indicazione...

GAETANO PECORELLA, *Presidente dell'Unione delle camere penali italiane*. Il mio riferimento — evidentemente non chiaro — non era tanto relativo ai reati da perseguire ma a quali investimenti realizzare in materia di giustizia. Vi sono, infatti, alcuni settori o alcuni tipi di investimento che risultano più trascurati di altri. Si tratta quindi di una richiesta rivolta dall'operatore a chi decide gli investimenti.

Il senatore Zecchino ha espresso una preoccupazione relativa all'assenza di contrappesi in materia disciplinare. A me pare, invece, che il contrappeso sia fortissimo. Il senatore Pellegrino ha svolto un bellissimo intervento sull'equilibrio dei contrappesi interni alla magistratura. Credo che, nel momento in cui la materia disciplinare sia affidata soltanto al giudice (e questo spiega anche la separatezza netta tra i due consigli), si crei una dialettica interna tra giudice e pubblico ministero e si affidi al giudice il suo mestiere, quello di giudicare. Sarebbe come dire che, se un giudice ha commesso un reato (per esempio, se deve rispondere di un illecito civile), deve essere giudicato da un soggetto che non sia giudice. È proprio in questo che risiede la scelta di affidare al solo consiglio della giurisdizione i compiti disciplinari.

Sempre il senatore Zecchino, con riferimento alle modalità dei passaggi, ha rilevato come non sia chiaro, nel momento in cui si ammette il passaggio dall'uno all'altro ruolo, in che modo ciò possa avvenire. Sostanzialmente — il rilievo mi sembra giusto — non si dice altro che si debba superare lo stesso concorso e ci si debba sottoporre al medesimo indirizzo di idoneità. È vero: a livello costituzionale non si può dire altro che questo. Ritengo tuttavia che si tratti di un problema di legislazione ordinaria, alla quale dovrebbero essere affidate le indicazioni su un tipo di passaggio che abbia

caratteristiche particolari. Penso, per esempio, alla possibilità di prospettare concorsi riservati, limiti di età diversi, criteri in ordine alla valutazione dei titoli. Ciò che conta a livello costituzionale è prevedere che la separatezza valga anche nel momento del passaggio.

L'onorevole Folena ha indicato, come soluzione alternativa alla proposta da noi avanzata di elezione da parte di componenti sociali (mi riferisco all'avvocatura e ai professori universitari), l'ipotesi di una rosa di nomi rispetto alla quale il Parlamento possa dare le indicazioni per la composizione del consiglio. Anche in questo caso, ritengo si tratti di una questione tecnica da affidare alla legislazione ordinaria. Per il mio tipo di cultura, sono un amante dell'elezione diretta piuttosto che di quella indiretta e ritengo sia più democratico che le categorie si esprimano direttamente. Tuttavia — per carità! — si tratta di una scelta di ordine tecnico, che potrebbe anche essere valutata...

PRESIDENTE. In questo caso cambia la fonte di legittimazione, non il meccanismo di elezione.

GAETANO PECORELLA, *Presidente dell'Unione delle camere penali italiane*. Certamente, cambia la fonte di legittimazione. Io, come fonte di legittimazione, preferisco la forza sociale, che la legittimazione esprime direttamente, proprio per quel principio di totale separatezza tra politica e giurisdizione.

L'onorevole Folena ed il senatore Russo hanno chiesto di sapere se questa eccessiva separatezza non possa portare ad un altrettanto eccessivo avvicinamento del pubblico ministero alla polizia, cioè alla cultura della polizia. La scelta è tra un processo di parti ed un processo nel quale il giudice ed il pubblico ministero sono due identità simili e sovrapponibili. Se è un processo di parti, il pubblico ministero è e deve essere una parte. Non mi preoccupo della cultura « poliziesca » che può acquisire il pubblico ministero, nel momento in cui il giudice rappresenta un vero momento di bilanciamento. Ab-

biamo parlato di bilanciamenti interni: questo è il punto! Il giudice sarà tanto più giudice quanto più il pubblico ministero sarà pubblico ministero; quanto più accusa vi sarà, avremo tanta più giurisdizione. Questo è il bilanciamento! Nel momento in cui, invece, si pensa che sia pericoloso che il pubblico ministero diventi parte, vuol dire che il problema della terzietà viene in qualche modo sottovalutato.

Un'ulteriore domanda è stata posta dal senatore Pera e dall'onorevole Parenti, secondo i quali questo compito di sorvegliare e coordinare sarebbe affidato ad un consiglio che non vede un collegamento con le forze politiche e con il Parlamento. A me pare, invece, che il coordinamento esista. Si tratterà di vedere se sia con un consiglio scelto in una rosa di nomi, come si diceva prima, oppure eletto direttamente, ma il sorvegliante è a sua volta sorvegliato da coloro che hanno scelto i propri rappresentanti. Quindi, gli indirizzi che nasceranno, le sorveglianze che saranno adottate nei confronti dell'esercizio dell'azione penale trovano la loro fonte di responsabilità nel fatto che il consiglio funzioni bene o male. Dunque, c'è una responsabilità che viene ricondotta o al Parlamento o a chi elegge direttamente gli appartenenti al consiglio.

Il presidente D'Alema ha ironizzato prima, dicendo che il pubblico ministero può anche chiedere l'archiviazione – per carità! Certo! – laddove abbiamo detto che spetta al pubblico ministero dimostrare la colpevolezza dell'imputato. Credo che le critiche vadano rivolte non a noi ma al Parlamento europeo, perché ho utilizzato esattamente la formula di quest'ultimo. Non si tratta che del principio dell'onere della prova: quando dico «dimostrare» non intendo che può solo accusare; dico che se accusa, sta poi al pubblico ministero dimostrare la colpevolezza e non all'imputato dimostrare il contrario. Quando usiamo quella bella formula, che amiamo tanto, secondo cui la colpevolezza deve essere dimostrata al di là di ogni ragionevole dubbio, non enunciamo altro, con altre parole, che il

concetto dell'onere della prova, che deve superare ogni ragionevole dubbio, sulla colpevolezza dell'imputato.

Infine, l'onorevole Parenti ha criticato la limitatezza del principio di parità e del contraddittorio al momento del giudizio e del processo: a me pare che il principio di parità non sia altro che l'espressione della parità delle parti che può sussistere solo davanti ad un giudice; laddove non c'è un giudice, la parità delle parti è al di fuori della logica del processo. E il giudice ci deve essere nel momento del dibattimento, nel momento del giudizio, anche per superare la giusta osservazione che, se non si limitasse al giudizio il problema della parità del contraddittorio e dell'oralità, tutti i riti alternativi non sarebbero adottabili perché incostituzionali. È in questo modo che abbiamo cercato di equilibrare il momento vero del processo, vale a dire il dibattimento ed il contraddittorio, con soluzioni alternative che sono le soluzioni pattizie e le soluzioni di riti alternativi, come quello abbreviato.

FABRIZIO CORBI, *Vicepresidente dell'Unione delle camere penali italiane*. È apparsa evidente una preoccupazione – soprattutto nelle parole dell'onorevole Follena, ma ripresa anche da altri – circa il pericolo che sarebbe rappresentato dalla separazione delle carriere a fronte della perdita che ne potrebbe conseguire, da parte del pubblico ministero, della cultura della giurisdizione. Credo che ci si debba intendere – si tratta di una posizione che l'Unione delle camere penali ha sempre avuto – su cosa significhi cultura della giurisdizione; sembra infatti che si adotti questo termine come equivalente di cultura dell'imparzialità o della terzietà. La cultura della giurisdizione è ben altro: è la cultura delle forme, che rappresentano e costituiscono le garanzie. È questa la cultura della giurisdizione e certamente il pubblico ministero la deve avere, e l'avrebbe anche se le carriere fossero separate.

Parlare di cultura comune della giurisdizione, sotto questo profilo, fra pubblico ministero e giudice, a mio modestissimo

avviso è una vera e propria assurdità logica, perché l'imparzialità del pubblico ministero è garantita a livello costituzionale dalla norma che impone come obbligatoria l'azione penale. Il problema si ferma lì; infatti, superato questo punto – e non è soltanto un punto processuale, investendo anche il problema delle indagini e dell'indirizzo che ad esse si dà – la situazione diventa completamente diversa. Le due culture che scendono in campo sono quella della conoscenza, che è quella del giudice, e la cultura della ricerca, che è quella del pubblico ministero, culture incompatibili tra di loro. Infatti, la cultura della conoscenza è la cultura del dubbio, di chi non si pone un'ipotesi a monte e la segue per raggiungere un certo risultato, perché ci crede, perché lo ritiene valido (stiamo parlando certamente di fisiologia e non di patologia); la cultura della ricerca è l'opposto: parte da un'ipotesi, su questa si organizza e si perfeziona, via via andando avanti, mirando al risultato che si vuole ottenere. Confondere questi due termini secondo me introduce tanta confusione nel dibattito che si svolge sulla cultura della giurisdizione.

Vorrei che su questo il Comitato sistema delle garanzie riflettesse a fondo, perché si agita un po' uno spauracchio: avremo un pubblico ministero poliziotto, diceva prima il collega Pecorella (a parte che io credo che la cultura della giurisdizione come cultura della garanzie debba appartenere anche alla polizia, perché anche quest'ultima deve seguire delle regole e delle forme). Ma cos'è che vogliamo? Vogliamo un pubblico ministero più giudice o un giudice più pubblico ministero? È questo il problema, quando parliamo di cultura comune della giurisdizione. Nello stesso tempo, storicamente, cosa è successo? È accaduto che la cultura dell'accusa nel nostro paese è stata sempre la più forte: lo è stata per la nostra tradizione inquisitoria e per la stessa tradizione processuale antica, perché nel processo canonico l'inquisitore rappresentava la fede. Quindi, nell'anima della nostra gente c'è un'adesione alla cultura dell'accusa più forte rispetto alla

cultura della conoscenza e dell'imparzialità del giudice. Riflettendo su questo credo che si eviterà di continuare nell'equivoco di avere non un pubblico ministero più giudice ma un giudice più pubblico ministero.

ELENA PACIOTTI, *Presidente dell'Associazione nazionale magistrati*. Signor presidente, sono talmente tante le domande che io sono certa di dimenticare qualche risposta, e mi scuso in anticipo.

PRESIDENTE. Lei non è tenuta strettamente a rispondere a tutte, ma a quelle fondamentali.

ELENA PACIOTTI, *Presidente dell'Associazione nazionale magistrati*. Chiederò semmai ai colleghi di integrare, perché certamente non sarò in grado di rispondere adeguatamente a tutto.

Ringrazio innanzitutto il presidente per l'apprezzamento che ha rivolto ai nostri toni e modi, però vorrei anche assicurare che i toni e i modi dell'Associazione magistrati non sono mai stati quelli rappresentati dai giornali; non vorrò addebitarmi il titolo di giornale sullo « schiaffo » al CSM, perché io, interpellata sul fatto se la Commissione dovesse chiedere o meno un parere al Consiglio superiore, ho dichiarato che effettivamente non potesse chiederlo! Gli attacchi personali a qualcuno di loro o le impressioni del procuratore di Bologna francamente non sono in grado di controllarli più di quanto il presidente di questa Commissione possa controllare espressioni, talvolta debordanti o addirittura assai gravi, di parlamentari che accusano.

Posso confermare il massimo rispetto che noi abbiamo non solo verso questa Commissione ma verso tutti i suoi singoli componenti. Ripeto, ho difficoltà di rispondere a tutto. Certamente gli scenari che il senatore Pellegrino preconizza per il XXI secolo dovrebbero essere approfonditi. Sono certa che sia antistorico che il potere rappresentativo possa davvero attentare all'autonomia della magistratura. Abbiamo visto in Francia – lì sì –

giudici con la toga in corteo per le piazze di Parigi, perché i tempi sono cambiati, l'esigenza di un forte riconoscimento giudiziario dei propri diritti e di interventi di garanzia è diffusa. Possono esserci più o meno tensioni: se si riesce a creare un sistema equilibrato le tensioni si riducono.

Né penso che esistano rischi di subordinazione della politica alla giurisdizione: i tempi in cui, all'inizio del secolo, si parlava di governo dei giudici sono passati; credo vi possano essere delle strade molto più complesse. Non si può più pensare di avere il bastone del comando che risolve tutto, occorre una complessa strategia, luogo per luogo, sede per sede, istituzione per istituzione, per equilibrare le molteplici diverse esigenze. Ma questo, per l'appunto, è compito della politica; non credo che noi possiamo dare grossi contributi, se non nell'indicazione che certamente sono possibili un pluralismo e una dialettica interna alle istituzioni che mantengano raccordi adeguati con le altre, senza bisogno che vi sia una prevalenza dall'esterno per controllare, perché questo recupero ad un'unica fonte di legittimazione, che è quella del potere rappresentativo, di tutte le possibili modalità di controllo delle istituzioni si è rivelato, nei fatti, tradizionalmente poco efficace. Ma — ripeto — questi sono scenari che vanno al di là delle esigenze concrete e specifiche odierne.

Vorrei inizialmente sgombrare il campo da un possibile equivoco. Noi siamo per il principio della parità delle parti, così come si vuole che sia. Abbiamo soltanto fatto qualche osservazione di tipo tecnico, anzi, addirittura ci ponevamo il problema se farlo o no, perché ci sembrava che dare qualche precisazione su questo punto potesse significare che noi non siamo d'accordo al riguardo; proprio per questo le nostre opinioni sul punto sono state formulate in diversi modi (e forse il senatore Pera aveva una bozza precedente rispetto a quella che ho qui letto). Noi vogliamo soltanto affermare con chiarezza una cosa. Siamo d'accordo, non usiamo però una formula, una norma secca che può comportare dei problemi

successivi che oggi non vediamo, nel senso addirittura opposto a ciò che si desidera. Dico subito che la formulazione che ho sentito leggere dal senatore Russo mi sembra molto appropriata. Parla di contraddittorio davanti al giudice in condizioni di parità fra le parti, di diritto a interrogare i testi di accusa. La nostra voleva essere solo un'avvertenza: non usate delle formule che poi, per la loro inadeguatezza, possano rivolgersi contro le stesse esigenze che si vogliono far valere. Quindi, siamo d'accordo sul principio.

Allo stesso modo, credo di poter dire che siamo senz'altro d'accordo su tutte le strade che vanno verso l'unità culturale delle professioni forensi. Si è parlato della scuola comune. Anche noi ne abbiamo sempre parlato: certo non è colpa nostra se non è istituita, anche perché esiste un'oggettiva difficoltà concreta e pratica nel creare una scuola comune tra corpi che hanno 9 mila rappresentanti da una parte e 100 mila dall'altra. Da parte nostra non vi è nessuna opposizione: troviamo insieme le strade per farlo! Non è del tutto semplice, ma in questa ricerca daremo tutto il nostro contributo.

Sempre a proposito della rappresentanza dell'avvocatura, abbiamo già espresso le nostre osservazioni sull'inadeguatezza di una legittimazione di componenti dell'organo di governo della magistratura che venga da parte di una categoria professionale. Non è questo il disegno complessivo di rapporto fra poteri che ci sembra ragionevole.

Qualche perplessità deriva anche dalla domanda avanzata — se non ricordo male — dall'onorevole Folena. Perché allora — ci è stato chiesto — non si ricorre alla designazione di rose? Noi non abbiamo alcuna obiezione: se a ciò si provvede con legge ordinaria, non si pone alcun problema; se invece una tale previsione venisse inserita nella Costituzione, rappresenterebbe una costituzionalizzazione dell'organismo deputato a formulare la rosa, e questo potrebbe comportare dei problemi. Si è parlato di costituzionalizzazione del Consiglio nazionale forense: quali conseguenze comporterebbe ciò? Se

quella dell'avvocatura è e vuole continuare a essere una libera professione, che è soggetta quindi alle logiche del mercato, è difficile che poi possa avere le stesse caratteristiche di un organismo che governa, invece, dei funzionari dello Stato, dei dipendenti pubblici. Ci sono dei problemi. Se lo dicesse la legge ordinaria (il Parlamento sceglie fra rose di candidati) non vi sarebbe nessuna difficoltà. Se però a dirlo è la Costituzione, ciò crea in prospettiva qualche problema.

Veniamo ai problemi forse più delicati che sono stati prospettati, cioè quelli che riguardano l'obbligatorietà dell'azione penale e la disciplina dei magistrati. Non mi soffermerò sulla questione dell'unicità delle carriere, anche perché se ne parla molto. Vorrei però poter obiettare al filosofo Dworkin che non ci si soffermi su formule: si vada a vedere come funzionano concretamente i sistemi! E allora si vedrà che quello che noi diciamo (non separiamo definitivamente le carriere) può tradursi nel suo paese in altro modo, nel fatto che i giudici federali, per il 40 per cento (come dice l'attuale presidente), sono scelti fra quelli che noi chiameremmo i procuratori. Il che vuol dire che ci deve essere la possibilità di passaggio dall'una all'altra attività. Francamente, ci fa sorgere qualche perplessità il constatare che si vorrebbe da qualche parte o precludere questo passaggio o sottoporlo ad un concorso, laddove la nomina dell'avvocato per la stessa funzione sarebbe appunto una semplice nomina. Ebbene, cerchiamo nel momento definitivo di creare un equilibrio per cui non sia più difficile a chi ha fatto la « cattiva » parte del pubblico ministero fare quello che è invece agevole per chi ha fatto la « buona » parte dell'avvocato difensore. Ritengo anzi (e questa è un'opinione abbastanza diffusa fra noi: lo ricordava — mi pare — il senatore Lisi) che sarebbe una buona cosa che si facesse davvero esperienza di giudice collegiale come prima attività degli uditori, come sarebbe buona cosa che si facesse esperienza di giudice giudicante prima di fare il pubblico ministero, perché questo allena a modi di vedere le

cose che ci sembrano più ragionevoli e appropriati rispetto a chi magari si entusiasma, giovane, nel tentativo di fare lo Sherlock Holmes e magari si dimentica di tanti altri aspetti che sono altrettanto importanti nella sua attività.

Il problema della unicità o della divisione delle carriere credo però che dovrebbe essere visto in concreto, anche rispetto agli indirizzi europei. Vediamo in concreto cosa significano quelle espressioni di carattere generale, come si diceva a proposito della parità delle parti. Se si realizzasse la parità delle parti *tout court*, si arriverebbe all'osservazione paradossale, come qualcuno ha affermato, che bisognerebbe allora mettere la polizia giudiziaria a disposizione dell'imputato. Andiamo al di là delle formule e vediamo in concreto cosa significano le varie espressioni (*Interruzione del deputato Boato*).

Preferibilmente (le rispondo, onorevole Boato, visto che mi ha interrotto su questo punto) è l'autorità giudiziaria che dispone direttamente della polizia giudiziaria. Questa è una formula migliore rispetto a quella che fa riferimento all'ufficio del pubblico ministero, perché anche il giudice civile deve disporre della polizia giudiziaria per far accompagnare il teste renitente, anche il presidente della corte d'assise: perché si fa riferimento solo all'ufficio del pubblico ministero?

È verissimo che il termine autonomia non è inteso in senso proprio ma come autogoverno. E veniamo alla responsabilità. Qui il problema è un po' più complesso. L'operazione che ha fatto il costituente è sottrarre una piccola fetta dell'esecutivo, quella del governo del personale della magistratura, al ministro per attribuirlo a questo organismo di composizione mista. Si tratta di un organismo elettivo. La responsabilità sta lì. Certo, risponde per una parte, per la maggior parte, alla categoria degli amministrati, per l'altra parte al Parlamento. Questo è il modo per far valere, sia pure in limiti modesti, questa responsabilità, non direttamente con riferimento alla volontà popolare ma attraverso la mediazione del Parlamento in seduta comune. Invece, per

l'altra parte, vi sono i governati che eleggono il loro governo. Questo è per l'appunto lo schema dell'autogoverno che il legislatore, come dicevo, ha applicato anche ad altre categorie di pubblici dipendenti o di magistrati. È certo che il Consiglio superiore dovrebbe anche cercare di essere una garanzia verso il cittadino. Lo è in primo luogo nel momento in cui garantisce l'indipendenza dei magistrati; questa è una fondamentale garanzia. L'indipendenza certamente come strumento per l'imparzialità, ma anche come strumento dell'uguaglianza. Infatti vi possono essere, per esempio, dei modi di esercizio dell'azione penale che possono anche rispettare certi criteri di imparzialità: questo avviene in tutti i paesi in cui vi è la discrezionalità dell'azione penale ma si cerca sempre di più di esercitarla secondo criteri, secondo controlli, secondo indicazioni che siano di tipo legale più che di opportunità. Però l'indipendenza garantisce il principio di uguaglianza, non soltanto l'imparzialità, cioè il fatto che non vi siano scelte di opportunità che subordinano a criteri diversi cittadini a seconda della loro collocazione.

Lo sforzo che abbiamo cercato di compiere nell'esposizione introduttiva è soprattutto quello di dare indicazioni (certo estremamente sommarie, per cui cercherò ora di essere un po' più chiara al riguardo) in ordine al problema dell'obbligatorietà. Siamo perfettamente d'accordo sul fatto che oggi esiste un problema di non effettività del principio; c'è un'esigenza che noi ribadiamo, e che credo sia abbastanza diffusa, che il principio rimanga e che riesca ad essere effettivo. Di qui la ricerca di strade per renderlo effettivo.

Perché si dice che non è effettivo? Perché non potendo fare tutto quello che dovrebbe fare per perseguire tutti i reati, il pubblico ministero inevitabilmente sceglie; questa è una ragione. L'altra è che, indipendentemente da questa scelta, nessuno può controllare se poi davvero persegua tutti oppure no. A parte questo fatto, anche se restasse così – le cose

vanno molto male, ma possono essere risolte – rimarrebbe sempre un senso al principio di obbligatorietà, perché è la garanzia di trattamento uguale che rende efficace la funzione di prevenzione generale della norma penale. Indipendentemente da ciò, è possibile risolvere questi problemi; innanzitutto quello dell'eccessiva quantità, naturalmente non dall'oggi al domani: dall'oggi al domani è possibile ridurlo del 30 per cento se si approva il progetto Flick. Questo è già molto, perché in realtà la questione dell'eccesso numerico è presente soprattutto nelle procure presso le preture; infatti la famosa circolare Zagrebelsky riguardava tale questione. Già nelle procure presso i tribunali il problema meramente numerico è meno rilevante.

Tuttavia noi riteniamo che non sia solo una questione di numeri quella che consiglia una drastica depenalizzazione e soprattutto uno spostamento dei controlli di legalità in sedi diverse dal controllo penale. È una questione di civiltà, una questione di rispetto delle persone, una questione anche di efficacia, di costanza, perché l'intervento penale è necessariamente casuale, non può essere organizzato come può esserlo invece un controllo di legalità su un terreno contabile, amministrativo, civile o di altro tipo.

È quindi possibile secondo noi (naturalmente con una politica a vasto respiro; non tutto si risolve domani) far sì che si abbiano tanti pubblici ministeri quanti sono necessari per perseguire tutti quei gravi reati (pochi numericamente, ma magari molti dal punto di vista non della definizione del titolo bensì dei fatti che vi corrispondono) che si vuole che siano perseguiti. Una valutazione, un controllo da parte del ministro è importante per controllare l'attività della giurisdizione; è importante che funzionino i sistemi di monitoraggio del ministero, che deve essere in grado di dare i numeri necessari, e le necessarie valutazioni di esigenze organizzative. Ebbene, noi pensiamo e crediamo di poter dimostrare (se ve ne fosse il tempo portando dati, numeri, indagini ministeriali e quant'altro) che,

volendo, sia possibile avere le cifre relative a notizie di reato o casi effettivamente perseguibili che possono essere realmente perseguiti.

Pertanto non ci sarebbe più il problema della scelta necessitata. Resta il problema di controllare. tuttavia, noi abbiamo sempre il controllo del giudice per ciò che fa o comunque decide di non fare il pubblico ministero; c'è sempre il controllo del giudice sull'archiviazione, sulla promozione dell'azione penale. Si dice però: « non è che magari lasci dormire alcune cose ed altre le attivi di più, o comunque non organizzi il tuo ufficio in modo che i gravi fatti possano essere adeguatamente perseguiti? » Noi diciamo che è possibile affrontare il problema in questo modo. Credo che se loro acquisissero la circolare del Consiglio superiore sulle cosiddette tabelle avrebbero un'indicazione di che cosa significhi la richiesta di moduli di organizzazione dell'ufficio. Significa sostanzialmente questo. Il procuratore della Repubblica ogni anno dice: « la situazione di questo ufficio è la seguente, ci sono questi tipi di reati molto gravi » (evidentemente tutti diversificati sul territorio nazionale, quindi è difficile che da una sede centrale si possa pianificare tutto); « questa è la situazione nel mio territorio. Credo che per far fronte a tali esigenze occorra organizzare l'ufficio in questo modo: costituire *pool* per questo tipo di fatti, assegnare questo numero di magistrati a questo tipo di indagini » e cose del genere. Questo tipo di organizzazione viene esposto in un documento che viene sottoposto alla critica di tutti i magistrati dell'ufficio, o anche della giudicante. Il consiglio giudiziario esprime un parere sentendo le osservazioni dei vari magistrati ed è possibile che vi siano le osservazioni degli avvocati, che dicano la loro su tale organizzazione; dopo di che arriva al Consiglio superiore, che decide se va bene, decide eventualmente se accogliere o meno queste osservazioni. In quella sede il ministro ha sempre facoltà di intervenire e, attraverso un adeguato monitoraggio della situazione degli uffici, è in grado di dire « guardate che state

sbagliando perché le tendenze sono invece in questo senso, avete lasciato prescrivere questi reati »; il che vuol dire che quella dotazione di mezzi e di personale per quell'attività non è sufficiente.

Questo è un modo preventivo di controllare l'organizzazione per rendere effettivo il principio di obbligatorietà. Poi vi sono le sedi di rendiconto. Tutti questi dati riguardanti le notizie di reato, quelle che sono pervenute, quelle che sono invece sorte dalle indagini fatte, quanto tempo si è impiegato a trattare un tipo di affari od altro, possono essere ben esposti al termine dell'anno giudiziario dai procuratori della Repubblica, raccolti dai procuratori generali, inviati al Consiglio superiore il quale può fare di tutto questo una relazione al Parlamento. Ecco che tutto ciò diventa controllabile e visibile. Non più di questo, naturalmente, perché questo è il modo con cui si risponde se si sceglie la strada dell'obbligatorietà e dell'indipendenza.

In fondo le possibilità sono due. Se si dice che tutta questa è un'attività discrezionale, che quindi va sottoposta ad un controllo politico, le scelte sono politiche e allora il sistema è un altro. Nel momento in cui si afferma che questa non è una scelta di opportunità, non è una scelta politica, naturalmente non per questo essa perde i suoi caratteri intrinseci; il problema è come la si vuole inquadrare, tenendo conto di tutte le esigenze. L'azione penale negli Stati Uniti non perde la sua caratteristica di legalità solo perché vi è un principio (sempre più mediato, sempre meno attuale, i sistemi si stanno unificando in tutto il mondo, vi è una tendenza ad una maggiore legalità nei paesi che hanno scelto la discrezionalità, vi è una tendenza ad un controllo, appunto, dell'obbligatorietà). Una volta che si è scelto questo sistema, il problema della responsabilità politica non si pone più perché è stata compiuta un'altra scelta.

Si fanno alcune critiche, si sostiene che la giustizia è concentrata su alcuni obiettivi; ebbene, tutto questo consente già oggi il controllo; già oggi, tra l'altro, i dati

potrebbero smentire alcune affermazioni che forse derivano più dalla lettura dei giornali che dall'analisi dei dati stessi.

Un altro delicato problema sul quale forse occorrerebbe soffermarsi molto di più di quanto abbiamo fatto oggi, anche perché non era compreso nei progetti o nella bozza, è quello della disciplina.

Tradizionalmente la disciplina è sempre stata un'attività amministrativa, il richiamo del capo ufficio; non è una legge, le leggi sono dello Stato. Le norme disciplinari in genere sono norme di codice etico interno alla categoria, norme di autodisciplina della stessa; così è per gli avvocati, per i ragionieri; tutte le corporazioni hanno una forma di autodisciplina. Anche recentemente la legge ha imposto alle associazioni dei dipendenti pubblici, all'associazione dei magistrati di redigere un proprio codice etico cui la categoria si conformi. È una forma di crescita progressiva del costume interno ad una professione o a un'attività, tradizionalmente non definito dalla legge; appunto, il richiamo del capo, secondo comportamenti che non sono neppure definibili dalla legge; sono definibili i doveri, ma non i comportamenti corrispondenti, perché ci possono essere le più diverse stravaganze non prevedibili in anticipo.

Progressivamente, tuttavia, questa concezione tradizionale, amministrativa del capo che richiama è diventata sempre più formalizzata, giurisdizionalizzata, tipizzata. Questo sforzo è stato compiuto fino a far diventare il procedimento disciplinare un vero e proprio procedimento giurisdizionale, per ragioni di garanzia più che di contenuti. Le norme sono rimaste vaghe, in particolare per quel che riguarda la magistratura, sono rimaste vaghissime (si deve tutelarne il prestigio).

Noi pensiamo ad un tentativo di portare un po' più in là questo processo, ossia di indicare anche i contenuti delle norme. Naturalmente non si può arrivare mai ad una tassatività come nella norma penale; infatti, in questo caso potrebbe decidere un giudice qualsiasi, perché quella è la norma, quello è il giudice. Nel

momento in cui questa tassatività non è possibile – è possibile una tipizzazione, un'indicazione – bisogna che in qualche modo rimanga il collegamento al corpo che esprime l'autodisciplina: non credo si possa evitare che il Consiglio nazionale forense decida le sanzioni disciplinari, proprio perché vi è questo collegamento tra la deontologia del corpo, l'autodisciplina e la sanzione disciplinare. È dunque difficile vincere questa natura della disciplina.

Debbo però dire che noi continuiamo ad essere persuasi del fatto che la severità della nostra sezione disciplinare è infinitamente più ampia, più pesante di qualsiasi altro corpo dello Stato; credo che possiamo dimostrarlo. È vero che il procuratore generale della Cassazione, che è l'accusatore, non è soddisfatto; ritengo che i numeri da lui indicati debbano essere scorporati, attentamente valutati, potremmo farlo ed eventualmente predisporre ulteriori osservazioni.

Vorrei però fare riferimento anche alla nostra storia perché l'intervento disciplinare tradizionalmente è stato utilizzato in modo tale da creare problemi all'indipendenza (la mancanza di tipizzazione). Non si può pensare che la giusta lamentela del cittadino si traduca necessariamente in una sanzione disciplinare. Può essere che vi sia un singolo difetto, un singolo errore che però non arriva ad incidere su quella disistima deontologica che comporta necessariamente la sanzione; bisognerebbe analizzare in concreto.

Sono in magistratura da trent'anni e all'inizio della mia carriera ho fatto il difensore disciplinare dei pretori del lavoro di Milano che erano sottoposti al processo disciplinare per il contenuto delle loro sentenze; per fortuna, sono stati assolti, se fossero stati condannati sarebbe stata una cosa gravissima per l'indipendenza; le assoluzioni o le condanne in sede disciplinare vanno misurate anche su quel che è l'iniziativa. La seconda difesa disciplinare che ho fatto ha riguardato, per l'esattezza, quarantanove magistrati che avevano protestato contro il presidente della corte di appello di Roma

perché era intervenuto sul pretore Amendola. Anche in quel caso sono stati assolti giustamente, perché sbagliava il presidente della Corte a voler interferire ed imporre la sua volontà a quel pretore. Questi orientamenti anche della gerarchia interna devono trovare nel Consiglio superiore una possibilità di difesa.

Sicché, certo si può e si deve fare meglio e di più, si può anche moltiplicare i titolari dell'azione disciplinare. Ciò che secondo noi va mantenuto è che il giudice disciplinare sia in qualche modo collegato all'organo di governo autonomo e soprattutto garantisca l'indipendenza dei magistrati, quanto proprio alla sua composizione.

Mi pare a questo punto di avervi annoiato abbastanza, anche se mi scuso di non aver risposto a tutte le domande rivolte. Se desiderate, i miei colleghi sono in grado di aggiungere qualche chiarimento ulteriore.

ANTONIO CONDORELLI, *Componente del Comitato direttivo centrale dell'Associazione nazionale magistrati*. Vorrei inserirmi su quest'ultimo punto, che mi pare abbia attratto particolarmente l'attenzione del Comitato; credo quindi sia doveroso aggiungere qualcosa ad ulteriore specificazione.

Rispetto alla struttura attuale del nostro procedimento disciplinare, dobbiamo tener conto di due fatti fondamentali che già sono stati illustrati; in primo luogo della facoltatività dell'azione disciplinare, la quale fa sì che almeno teoricamente, oltre che sostanzialmente, sia il titolare dell'azione stessa a decidere liberamente. Tra l'altro, è un significativo campo di verifica rispetto a chi oggi si pone il problema della facoltatività dell'azione penale vedere come poco e male questa abbia funzionato là dove già esiste, ossia nell'ambito disciplinare. Accanto a questo elemento vi è la mancata tipizzazione dell'illecito disciplinare.

Come terzo elemento aggiungerei che nei dati statistici citati non abbiamo in alcun modo differenziato i casi in cui il titolare dell'azione disciplinare ha con-

cluso in modo conforme da quelli in cui ha concluso per la richiesta di condanna. Dare numeri nei quali non è presente la posizione della procura generale mi pare serva a capire molto poco.

PRESIDENTE. La posizione della procura generale è contenuta in quell'espressione « perdonismo »...

ANTONIO CONDORELLI, *Componente del Comitato direttivo centrale dell'Associazione nazionale magistrati*. Sì, ma mi consentirà il presidente di dire che si tratta di una sintesi politica o personale...

PRESIDENTE. Comunque, il procuratore generale è il più accreditato a fare una sintesi della propria posizione!

ANTONIO CONDORELLI, *Componente del Comitato direttivo centrale dell'Associazione nazionale magistrati*. È il meno accreditato, se mi consente, perché chiaramente l'insuccesso dell'azione disciplinare riguarda il suo ufficio. Così come io, pubblico ministero in Verona, mi dolgo, a volte a sproposito, quando perdo una causa, credo che il procuratore generale si dolga a volte a sproposito quando anch'egli perde una causa.

La collega poco fa citava l'esempio di una sua esperienza come difensore, tutti abbiamo le nostre. Io, per esempio, ne ho una nella quale si fa sindacato sull'interpretazione di una norma, per la quale alcune sezioni della Corte di cassazione si sono espresse in modo conforme all'incolpato, per cui il contrasto giurisprudenziale diventa addirittura motivo di incolpazione disciplinare. — abbastanza inevitabile — se volete posso darvi anche gli atti — che in casi del genere si finisca con una richiesta di proscioglimento da parte del procuratore generale, che non può essere caricata nella statistica delle assoluzioni.

Ricordo, sempre a livello statistico, che per esempio i dati che forniva Galloni nel Consiglio di cui facevo parte io erano assai più cattivi: non so chi abbia fatto « forzature » sui numeri ma probabilmente la verità sta in un'analisi più

ragionata di questi numeri. Altra piccola notazione a margine – mi consentirà il presidente –: noi quel tipo di giurisdizione domestica non solo non l'abbiamo mai voluta ma non l'abbiamo mai avuta, e le cadute di moralità nella magistratura, per fortuna, sono continuamente sanzionate dalla magistratura penale...

GIOVANNI PELLEGRINO. Il punto è che il perdonismo disciplinare concorre a determinare il panpenalismo!

ANTONIO CONDORELLI, *Componente del Comitato direttivo centrale dell'Associazione nazionale magistrati*. Sono perfettamente d'accordo su questo, nel senso che vi è una questione morale in magistratura che non può essere assolutamente ridotta all'intervento penale.

Vengo ora alle proposte concrete che venivano suggerite, di tipo non costituzionale ma ordinamentale e a livello di legislazione ordinaria. Ritengo intanto che il discorso sull'obbligatorietà e sulla tipizzazione sia fondamentale ma credo anche che, al di fuori del disciplinare, nella fisiologia della gestione degli uffici, ci sia moltissimo della questione morale. Credo quindi che, per esempio, un maggiore e più penetrante ruolo dei consigli giudiziari e dello stesso Consiglio superiore della magistratura, non solo nel momento in cui reprime ed esercita il potere ispettivo ma anche nel momento in cui gestisce e nomina, possa essere utile: si potrebbe, per esempio, prevedere la revocabilità delle funzioni dirigenziali, che oggi non esiste nel nostro ordinamento, e consentire di correggere una scelta sbagliata. Quindi, oltre alla temporaneità, si potrebbe arrivare perfino alla revocabilità di certe funzioni che sostanzialmente si collegherebbe al discorso sulla relazione al Parlamento, perché una relazione al Parlamento che evidenzia insufficienza deve anche essere seguita da interventi concreti che possono essere non soltanto le leggi, ma anche provvedimenti amministrativi del Consiglio superiore della magistratura.

Consentitemi, però, di fare un'osservazione: se dite che siete d'accordo con

l'autogoverno, non potete dire che ogni intervento sulla composizione è indifferente alla formula. È stato ben detto che addirittura etimologicamente, l'autonomia richiederebbe qualcosa che forse appare eccessivo: un organismo esclusivamente fatto da magistrati. Ma una scelta con la quale si decide, per esempio, di alterare la composizione numerica, come oggi è stata prodotta da una certa scelta costituzionale precedente, deve avere una motivazione: noi dobbiamo capire in concreto se il male è l'eccessiva presenza di magistrati togati, per cui è corretto intervenire riducendone il numero, o se il male sta altrove e può essere curato ed eliminato con interventi di tipo diverso.

Passando all'obbligatorietà dell'azione penale (cambio totalmente discorso ma devo dirlo), non possiamo costituzionalizzare la disfunzione. È vero ciò che ha detto l'onorevole Urbani, che l'obbligatorietà è di fatto qualcosa che rappresenta un obiettivo più che una realtà: non possiamo però intervenire soltanto sulla depenalizzazione. Su questo vorrei essere ancora più esplicito: dobbiamo intervenire sull'uso razionale delle risorse nel loro complesso, sulla dislocazione del personale magistratuale sul territorio, sul lavoro che fa questo personale e su come lo fa, in particolare naturalmente sulle procure, razionalizzando l'attuale situazione nella quale abbiamo molteplici uffici che si sovrappongono e si intersecano con strutture pletoriche, nelle quali certamente si fa un lavoro che spesso non è da magistrati e che sottrae energie all'attività del magistrato. Rendere effettivamente attuale l'obbligatorietà significa fare queste scelte che a volte sono dolorose anche per i politici.

Un'ultima osservazione è la seguente: le relazioni al Parlamento dovrebbero riguardare non soltanto – come è stato ben detto – l'utilizzo del personale magistratuale ma anche l'utilizzo della polizia giudiziaria, il volume di spesa che viene impegnato, in termine di perizie, di intercettazioni telefoniche ed altro, sul fronte dei vari tipi di scelte repressive di polizia che vengono compiute. All'esito di

questa complessiva verifica credo che sarebbe ampiamente possibile valutare se siamo in una realtà di esercizio dell'obbligatorietà corrispondente al principio costituzionale, o a un tradimento di questo principio.

PAOLO GIORDANO, *Vicepresidente dell'Associazione nazionale magistrati*. Vi è una questione molto importante (sollevata dall'onorevole Urbani, dall'onorevole Folleni nell'ultima parte del suo intervento e dal senatore Russo) che è rimasta in ombra e che merita una risposta approfondita. È una questione cruciale in quanto attiene ai rapporti tra i principi ordinamentali e i principi costituzionali: essa si riferisce al funzionamento di alcune parti organizzative del pubblico ministero, in particolare delle direzioni distrettuali antimafia. Si chiedeva infatti in che modo sia stata garantita in questi anni la compatibilità fra l'interpretazione delle esigenze congiunturali, quindi dell'emergenza, da un lato, e l'attuazione delle politiche anticrimine, dall'altro lato.

Credo sia sotto gli occhi di tutti, ma si può ulteriormente approfondire attraverso la produzione di statistiche e di altri dati importanti, che l'attività degli organismi del pubblico ministero nel settore dell'antimafia è stato incisivo e penetrante, garantendo un'efficacia notevole, soprattutto in settori di attività delinquenziale estremamente pericolosi per la vita delle nostre istituzioni. Nonostante ciò, evidentemente questi organismi del pubblico ministero hanno operato senza mai ledere i principi costituzionali fondamentali del nostro ordinamento, quindi l'indipendenza ed anche l'autonomia. Vi è stato pertanto, in questo modello organizzativo, una integrazione fra il concetto dell'autonomia e quello dell'efficacia: questa integrazione è stata possibile attraverso il coordinamento.

Troppo tempo richiederebbe l'approfondimento del problema del coordinamento e di questo modello organizzativo, ma quello che mi preme sottolineare, non solo come esponente dell'Associazione nazionale magistrati ma soprattutto come

magistrato impegnato in questo settore, è che il coordinamento esiste in quanto è una figura che rispetta l'autonomia ed è stato evidentemente utilizzato attraverso vari strumenti, per esempio la circolarità delle notizie all'interno degli uffici delle procure, i contatti con gli uffici delle altre direzioni distrettuali antimafia. Il collega Condorelli parlava dell'uso razionale delle risorse: ecco, vi è stato un uso razionale delle risorse, per esempio nell'informatica, negli studi e nelle analisi sulle tendenze della criminalità. Voglio dirlo perché evidentemente questi due principi, l'indipendenza del pubblico ministero e il coordinamento, non soltanto non sono antinomici e possono benissimo coesistere ma — mi ricollego a quanto ha detto precedentemente la presidente Paciotti riguardo alla trasparenza degli uffici del pubblico ministero — possono anche determinare un'azione incisiva ed efficace.

WLADIMIRO DE NUNZIO, *Segretario generale dell'Associazione nazionale magistrati*. Voglio aggiungere solo un dato informativo, in riferimento a quello che ha fornito il procuratore generale sui procedimenti disciplinari. Il dato del procuratore generale si riferisce agli ultimi dieci anni e quindi è complessivo; considerando invece i dati sull'attività del CSM anno per anno, si può constatare, per esempio, che quest'anno vi sono state 96 decisioni in qualche maniera assolutorie e 80 decisioni sfavorevoli. Negli anni precedenti questo dato più o meno corrisponde. Il primo anno in cui si registra una discrasia tra i dati è il 1990, in cui vi sono state 66 decisioni assolutorie contro 33 sfavorevoli. Ma in tutti gli anni successivi è stato così, e questo dimostra che vi è stata una tendenza che deve essere valutata. Forse il dato complessivo, che riguarda dieci anni...

PRESIDENTE. Non è una tendenza all'aumento delle infrazioni disciplinari, ma ad esercitare meglio l'azione.

WLADIMIRO DE NUNZIO, *Segretario generale dell'Associazione nazionale magi-*

strati. Ma se fosse così, anche altre categorie...

PRESIDENTE. Non so, bisognerebbe fare degli studi.

WLADIMIRO DE NUNZIO, *Segretario generale dell'Associazione nazionale magistrati*. Secondo me è comunque un dato rilevante, perché vi è addirittura una corrispondenza di dati, il che è significativo di quanto è penetrante l'intervento.

L'altro dato che desidero evidenziare, perché è connesso a questo, riguarda l'avvio dei procedimenti. Il problema dell'avvio del procedimento è comunque relevantissimo per quanto riguarda la capacità di intervenire e anche di condizionare l'attività del magistrato. Nel 1996 si sono avuti ben 159 procedimenti avviati complessivamente dalla procura generale e dal Ministero di grazia e giustizia. L'anno precedente erano stati 151.

PRESIDENTE. Vi ringrazio molto.

Anche se i membri della Commissione «superstiti» sono pochi, vorrei dire che con questo incontro chiudiamo una fase del nostro lavoro. L'ufficio di presidenza – non so se nella giornata di oggi, essendovi una sgradevole sovrapposizione con il voto di fiducia alla Camera dei

deputati, quindi eventualmente riconvocandosi – dovrà organizzare il prosieguo dei nostri lavori rispettando l'obiettivo di passare, già nel mese di maggio, alla fase della discussione e della votazione delle proposte. Quindi la Commissione sarà riconvocata sulla base di un nuovo programma di lavoro che l'ufficio di presidenza definirà.

Il relatore, onorevole Boato, mi ricorda che oggi pomeriggio il Comitato sistema delle garanzie ha in programma un'altra serie di audizioni con le associazioni dei rappresentanti dei magistrati del Consiglio di Stato, dei magistrati amministrativi, dei magistrati della Corte dei conti (forse per questo è nata l'idea della giurisdizione unica.), dei magistrati militari, dei giudici tributari, dei giudici di pace, e, infine, del coordinamento dei difensori civici regionali. Auguri. Arrivederci e grazie.

La seduta termina alle 14.20.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
dal Servizio Stenografia alle 18.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

