

COMMISSIONI RIUNITE

AFFARI COSTITUZIONALI (I) e GIUSTIZIA (II)

I

SEDUTA DI GIOVEDÌ 7 MARZO 1991

(Ai sensi dell'articolo 143, comma 1, del regolamento della Camera)

ESAME DEI PROBLEMI RELATIVI ALLA NORMATIVA ED ALLE FUNZIONI DEL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, ANCHE IN RIFERIMENTO AL MESSAGGIO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA TRASMESSO ALLE CAMERE IL 6 FEBBRAIO 1991 (DOC. I, N. 9)

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA I COMMISSIONE

SILVANO LABRIOLA

INDI

DEL VICEPRESIDENTE DELLA I COMMISSIONE

SILVIA BARBIERI

INDICE DEGLI INTERVENTI

| | PAG. |
|---|--------|
| Sulla pubblicità dei lavori: | |
| Labriola Silvano, <i>Presidente</i> | 3 |
| Esame dei problemi relativi alla normativa ed alle funzioni del Consiglio superiore della magistratura, anche in riferimento al messaggio del Presidente della Repubblica trasmesso alle Camere il 6 febbraio 1991 (Doc. I, n. 9): | |
| Labriola Silvano, <i>Presidente</i> | 3, 19 |
| Barbieri Silvia, <i>Presidente</i> | 16 |
| Binetti Vincenzo (gruppo DC) | 16 |
| Ferrara Giovanni (gruppo comunista-PDS) | 14, 16 |
| Franchi Franco (gruppo MSI-destra nazionale) | 16 |
| Gargani Giuseppe, <i>Presidente della II Commissione</i> | 10, 14 |
| Rizzo Aldo (gruppo sinistra indipendente) | 14, 16 |

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 16,45.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Comunico che il gruppo federalista europeo ha richiesto che la pubblicità della seduta sia assicurata anche mediante ripresa audiovisiva a circuito chiuso.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Esame dei problemi relativi alla normativa ed alle funzioni del Consiglio superiore della magistratura, anche in riferimento al messaggio del Presidente della Repubblica trasmesso alle Camere il 6 febbraio 1991 (Doc. I, n. 9).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 1, del regolamento, dei problemi relativi alla normativa ed alle funzioni del Consiglio superiore della magistratura, anche in riferimento al messaggio del Presidente della Repubblica, trasmesso alle Camere il 6 febbraio 1991.

Onorevoli colleghi, anche a nome del presidente Gargani, desidero ricordare che le Commissioni affari costituzionali e giustizia hanno ritenuto opportuno procedere congiuntamente all'esame dei problemi della giustizia anche con riferimento all'autorevole e significativo messaggio del Presidente della Repubblica. In questo senso desidero specificare la seguente questione: le Commissioni non hanno alcuna intenzione — e se l'avessero,

non lo potrebbero fare — di sostituire altri organi che sono esclusivi destinatari del messaggio presidenziale: mi riferisco all'Assemblea dei deputati. Tuttavia le Commissioni hanno un ruolo generalmente istruttorio, di elaborazione, di valutazione e di analisi, in base al quale è loro conferita la facoltà di esaminare qualsiasi atto che sia compreso nella categoria dei documenti ad esse sottoponibili, in particolar modo un atto di tale rilievo quale il messaggio del Presidente della Repubblica.

Con il collega Gargani ho avuto modo di scambiare delle valutazioni, registrando una totale intesa; da esse è emerso che il momento scelto per questo esame risulta essere tale da configurare quasi un obbligo politico e costituzionale, in quanto ci troviamo alle soglie della sessione parlamentare della giustizia. In queste settimane — ancora questa mattina alla presenza di autorevoli membri della Commissione giustizia, che hanno conferito ai lavori della I Commissione un segnalato contributo per la definizione di alcuni punti — abbiamo esaminato problemi di comune interesse perché gli aspetti costituzionali ed ordinamentali si intrecciano nel momento in cui si affrontano le questioni relative alla giustizia, una delle tre funzioni sovrane dello Stato.

Se le Commissioni concordano, noi avremmo pensato di aprire questa discussione (che ritengo non possa concludersi oggi perché dovrà essere ricca ed ampia, e non potrà essere in alcun modo limitata) per concluderla seguendo le modalità previste dal regolamento. Non vi saranno, quindi, manifestazioni formali di volontà (documenti o risoluzioni), ma i due presidenti cercheranno nelle conclusioni — o

repliche, come dir si voglia — di condensare i dati sui quali sia emersa una valutazione unanime delle due Commissioni, procedendo quindi ad evidenziare quegli aspetti non separati e non separabili con i quali è possibile esaminare i problemi relativi al settore della giustizia sotto il profilo costituzionale — sui quali mi permetterò di svolgere alcune riflessioni — differenziandoli da quelli di natura ordinamentale, sui quali avremo il piacere di ascoltare le valutazioni del presidente Gargani.

Il mio, quindi, sarà un compito che si limiterà essenzialmente a due aspetti: la posizione del Consiglio superiore della magistratura nel sistema costituzionale, in relazione anche alla disciplina di principio, e la posizione del soggetto privato di fronte ai problemi della giustizia. Dico questo perché non vi sono solo norme costituzionali che si riferiscono alla condizione di autogoverno dei giudici, ma vi sono anche norme costituzionali che prevedono e garantiscono la posizione del soggetto privato nei confronti della funzione di giustizia.

Tra l'altro, questo secondo aspetto — se mi è consentita questa riflessione — nella nostra cultura di uomini del 2000 è quasi prevalente rispetto a quello sostanziale. La speculazione scientifica è giunta ormai, per unanime considerazione, a configurare la scienza processuale come una delle più raffinate del sapere giuridico, in quanto la funzione giurisdizionale risolve in sé l'intero diritto sostanziale. Non può, infatti, esservi un diritto sostanziale senza un'adeguata proiezione di garanzia attiva. È nel processo che si costruisce la sfera dei diritti del soggetto, non fuori dall'azione giudiziaria. Abbiamo superato la prima stagione del costituzionalismo contemporaneo in cui la proclamazione dei diritti era in sé rivoluzionaria, perché bisognava fare entrare nelle menti degli uomini e delle donne la stessa idea che esistesse una posizione giuridica piena e paritaria tra i soggetti, indipendentemente dal censo, dalla nascita o dalla categoria sociale. In quella fase era comprensibile che vi fosse una

proclamazione come atto di rottura rivoluzionaria, ma nella fase attuale tale proclamazione potrebbe addirittura risultare un inganno ed un aggiramento dell'obbligo di riconoscere un simile assunto, ove essa non fosse assistita dai mezzi pratici: quindi, in primo luogo, da quello processuale.

Informo i colleghi componenti la Commissione giustizia che proprio questa mattina la Commissione affari costituzionali ha accennato ad una idea (che ritengo sarà realizzata in tempi ragionevoli) relativa alla richiesta da avanzare al Governo, quindi al guardasigilli in particolare, di una relazione sullo stato della denegata giustizia nella nostra Repubblica; vorremmo sapere quante condanne vi sono state da parte delle corti internazionali e quanti processi sono ancora aperti, al fine di avviare l'esame dei problemi anche dal lato dell'aspettativa del soggetto privato ad ottenere giustizia in tempi ragionevoli. Si tratta in sostanza di uno dei fondamenti della nostra convivenza civile. Ecco perché ritengo che i due aspetti essenziali del problema giustizia, relativi alla categoria autogoverno ed alla condizione del soggetto privato, debbano essere esaminati sotto il profilo costituzionale.

Per quanto riguarda l'autogoverno, il messaggio del Presidente della Repubblica — al quale faccio riferimento non esaustivo perché vi sono anche altre premesse dalle quali partiamo, soprattutto quelle che tutti abbiamo vissuto in questi anni di dibattiti e di discussioni sulla posizione, sul ruolo, sulla condizione, sulla disciplina, sulla formazione, sulla legittimazione e sulle vicende del Consiglio superiore della magistratura — registra un'attenzione prevalente.

Onorevoli colleghi — aprendo un'indispensabile parentesi che chiudo subito — devo dire che faccio sempre riferimento — penso che il collega Gargani farà altrettanto — al messaggio del Presidente della Repubblica e non già ai documenti tecnici che, come tali, hanno avuto ed hanno come destinatario il Presidente della Repubblica; non può essere, infatti,

il Parlamento il destinatario di tali documenti (pur apprezzabilissimi sotto il profilo tecnico-scientifico), perché non troverebbe né il modo né la legittimazione per considerarli a sé destinati. Tali documenti costituiscono un supporto tecnico di cui il Presidente della Repubblica ha ritenuto di avvalersi, ma essi non entrano nella discussione formale attorno al messaggio del Presidente della Repubblica.

Per quanto riguarda il Consiglio superiore della magistratura, vorrei fare tre brevi considerazioni.

La prima riguarda la creazione, nel nostro ordinamento, di questo organo. Ritengo che tutte le perplessità, i dubbi e le incertezze, nonché i contrasti — alcuni vivacissimi e recenti sollevati anche in sedi costituzionali molto elevate — che hanno investito questo organo, non devono far dimenticare a nessuno (neanche — soprattutto — a coloro i quali tali contrasti sollevano, questi dubbi nutrono, queste perplessità avanzano), che il Consiglio superiore della magistratura, che l'autogoverno dei giudici, che la condizione di indipendenza del giudice in ogni caso corrispondono ad una conquista storica della nostra Repubblica, ad un vanto della nostra stagione costituzionale democratica. Essi devono essere visti, come sempre in questi casi accade, come un dato perfettibile — e certamente lo è — anche se senz'altro presenteranno sintomi di logorio e di usura; tali elementi però non devono mai condurre — e segnatamente non devono mai condurre il Parlamento — a trascurare un dato che non è solo di fiera culturale o di compiacimento storico-politico, ma è anche vivo nella nostra esperienza e nella nostra condizione di società democraticamente organizzata: quello dell'indipendenza del giudice.

Non solo il regime autoritario di Governo dal quale siamo stati come dire? — sollevati con la lotta della Resistenza e con la conquista della Repubblica, ma nemmeno l'esperienza statutaria precedente del Regno d'Italia aveva mai ammesso questo principio.

La Costituzione di Carlo Alberto conteneva alcune affermazioni — sulla scorta del modello belga, che fu il prototipo della Costituzione del Regno di Sardegna — le quali indicavano nell'indipendenza del giudice uno dei fondamenti di quello che allora era chiamato « Stato costituzionale », cioè dello Stato retto da una costituzione; però sicuramente non giungevano ad acquisire il dato dell'autonomia e dell'indipendenza non soltanto del giudice come persona, ma dell'ordine giudiziario.

Si tratta, dunque, di un elemento di conquista da parte della Costituzione repubblicana.

Quando il trascorrere degli anni permetterà di scrivere, con sufficiente distacco dai tempi, la storia della nascita e della vita della nostra Repubblica, questo sarà certamente posto in evidenza come uno degli elementi di maggiore importanza positiva e come una delle caratterizzazioni più avanzate della nostra Repubblica e delle regole stesse del diritto in generale, giacché — come molti ritengono e come qualcuno ricorda sempre — il diritto non è una categoria astratta, bensì è una regola convenzionale che garantisce una società organizzata, in base alla quale viene limitato il potere dei forti. E poiché i forti si fanno limitare il loro potere non per atto di volontaria rinuncia ma perché costretti, dobbiamo ricordare che la limitazione del potere dei forti nasce dalla necessità di ottenere il consenso. La parte forte della società rinuncia allo strapotere e, quindi, ammette il limite stabilito dall'esistenza della regola del diritto perché ha bisogno del consenso; altrimenti, la società non potrebbe avere una sua continuità.

Tra limitazione della forza e necessità del consenso, l'esistenza dei poteri indipendenti di garanzia — il primo dei quali è quello del giudice — è una delle clausole che fanno funzionare questo meccanismo.

Desidero svolgere una seconda considerazione sulla scorta di questa prima riflessione. Tale considerazione si appunta su un dato sul quale abbiamo avuto occa-

sione anche di confrontarci, in amabile dialettica, con alcuni illustri colleghi della Camera.

Indipendenza non significa sottrazione ai principi che reggono lo statuto dei pubblici poteri. Questo è il dato.

Qualche volta, si fa un cattivo servizio alla categoria dell'indipendenza dei giudici, immaginando che questa equivalga a sottrazione di quell'ordine ai vincoli generali dello statuto dei pubblici poteri.

In una democrazia, lo statuto dei pubblici poteri conosce bene vincoli, controlli ed interferenze, perché i pubblici poteri siano esercitati con garanzie interne oltre che con garanzie esterne. E come controlli e vincoli sono imposti al potere legislativo ed al potere esecutivo, così devono essere imposti anche al potere giudiziario. Intendo dire che il giudice, quale portatore di un pubblico potere, è per sua natura non esente, ma anzi subordinato nei confronti del regime generale dei controlli e dei limiti posti ai pubblici poteri.

L'indipendenza non sta in un particolare statuto del giudice, ma nel fatto che è il giudice stesso, attraverso l'organo di autogoverno, ad esercitare i controlli; ed a garantire l'osservanza dei vincoli ai quali è soggetto. È non più il guardasigilli, cioè il potere esecutivo, bensì il Consiglio superiore della magistratura a garantire uno statuto di vincoli e di limiti all'esercizio del potere e della funzione giurisdizionale che consacra l'autonomia e l'indipendenza dell'ordine giudiziario; non è un particolare statuto a farlo.

Non esito a richiamare — perché queste mie parole siano chiare e non si prestino ad equivoci — la vicenda che ha caratterizzato la questione relativa alla responsabilità del giudice ed in cui, dal mio punto di vista, non si poneva un problema di diminuzione dell'indipendenza per il fatto dell'affermazione della responsabilità, perché non esiste un pubblico potere che non abbia un momento in cui debba rispondere di se stesso. Si sarebbe lesa questa posizione d'indipendenza se l'esercizio della responsabilità fosse stato demandato ad un atto del po-

tere politico. poiché così non era, la condizione d'indipendenza, in quella visione, risultava compatibile con l'affermazione di una responsabilità per l'esercizio di quel potere.

Detto questo, non posso che condividere le affermazioni, contenute nel messaggio di cui si tratta, riguardo al rapporto tra posizione del Consiglio superiore della magistratura e riserva di legge, perché non può esservi — proprio per la ragione che abbiamo qui ricordato — un potere pubblico che sia sottratto alla riserva di legge, in quanto nessuno può essere sottratto alla manifestazione di volontà che è l'espressione della sovranità popolare.

Il fatto che nel nostro ordinamento siano solo organi rappresentativi in grado di dichiarare e di manifestare la volontà generale della comunità, costituisce il fondamento pratico, politico, della riserva di legge. E se questo è il dato materiale della riserva di legge, è del tutto evidente che il Consiglio superiore della magistratura è posto, in riferimento alla riserva di legge, come ogni altro organo che sia investito di un pubblico potere e di una pubblica funzione.

Mentre apprezzo la saggezza di chi non vuole impegnarsi in una disputa sulle categorie scientifiche degli organi costituzionali e, quindi, rifiuta la disputa se il Consiglio superiore della magistratura sia organo costituzionale o sia organo non costituzionale ma di rilevanza costituzionale (effettivamente è una disputa di sapore dogmatico e forse, al limite, rischia di dare luogo anche ad una questione di storia del pensiero giuridico, visto che ormai tali categorie, dai tempi di Vittorio Emanuele Orlando in poi, hanno fatto molto cammino ed hanno perduto molta chiarezza di contorni), una cosa ritengo certa: che, nella nostra Costituzione, il potere d'indirizzo è riservato esclusivamente al Parlamento ed al Governo, che questi ultimi esercitano tale potere con i soli vincoli posti dalla Costituzione e dagli organi che la garantiscono (Corte costituzionale e Presidente della Repubblica, oltre a quei pochi istituti di

democrazia diretta esistenti) e che la riserva di legge è l'espressione di questa esclusiva attribuzione di funzione d'indirizzo al Governo ed al Parlamento; questo direttamente rappresentativo, quello indirettamente rappresentativo, tramite il rapporto fiduciario con il Parlamento.

Disquisire a questo punto — anche in vista dei problemi di un'eventuale riforma della legge generale di disciplina del 1958 — sui poteri regolamentari del Consiglio superiore della magistratura, è fatica oziosa e vana perché se ammettessimo, onorevoli colleghi, che il Consiglio superiore della magistratura fosse dotato di un potere regolamentare indipendente, avremmo creato una lesione del principio dell'esclusiva degli organi d'indirizzo per quanto riguarda gli atti normativi.

Il messaggio e gli allegati tecnici s'inoltrano nella dimostrazione interpretativa di questo assunto. Però qui, in sede politica (com'è sempre la sede parlamentare), desidero fare presente che la maggiore preoccupazione che deve guidarci in questa presa di posizione è che, una volta che ammettessimo un potere normativo autonomo, indipendente e libero in capo ad un organo (nella fattispecie, al Consiglio superiore della magistratura), sarebbe molto difficile poterlo negare altrove.

Una volta leso il principio in base al quale solo la sovranità popolare può impartire comandi generali con obbligo di rispetto, sarebbe difficile applicarlo al solo caso del Consiglio superiore della magistratura. Sicché i regolamenti di tale organo sono certamente espressione di un potere molto vasto, molto autonomo, molto ampio, ma pur sempre tali da non poter contrastare con nessuna legge dello Stato e tali da doversi uniformare ai principi che la legge dello Stato stabilisce in genere per il potere normativo secondario. Ritengo che la condizione di indipendenza del Consiglio superiore della magistratura si garantisce non tentando invano di ricostruire ipotesi di poteri regolamentari indipendenti, bensì con la previsione che tali poteri regolamentari non siano subordinati ad altro che alla

legge. La giusta indipendenza del Consiglio superiore della magistratura si realizza ponendo in evidenza che solo la legge, e non l'atto normativo del Governo e meno ancora l'atto normativo del ministro, può vincolare il potere di organizzazione e regolamentare del Consiglio superiore della magistratura.

Detto questo per quanto riguarda la legittimazione e la formazione di tale organo, si pongono ora due ordini di problemi: uno è quello che abbiamo cercato di risolvere recentemente con la riforma del sistema elettorale del CSM, con la quale si è rispettato l'assunto costituzionale di un'equilibrata presenza di componenti che siano espressione dell'ordine giudiziario e di una quota minoritaria di componenti provenienti dalla rappresentanza nazionale. Poiché in una prospettiva di riforma non deve essere trascurato l'aspetto della revisione costituzionale, mi sembra giusto che dalle premesse riguardo a questo problema si traggano delle conclusioni. Ritengo debba comunque rimanere prevalente la parte del Consiglio espressione elettiva dei giudici; in nessun caso si potrebbe immaginare di altra provenienza, se non quella parlamentare, la parte che lo integra. A titolo personale devo dire che non sarei d'accordo su altre forme di composizione del CSM, specialmente in riferimento a quelle che, commettendo evidentemente un errore logico, facessero risalire al Presidente della Repubblica la potestà di una designazione parziale di membri del Consiglio superiore della magistratura. Ritengo, anzi, che sarà bene che il Presidente della Repubblica mantenga integra la distinzione tra la funzione di Capo dello Stato e di Presidente della Repubblica, e quella di Presidente del Consiglio superiore della magistratura. Non ritengo che sia in contrasto con quanto sinora ho cercato di riassumere, l'idea — si tratta solo di una questione di opportunità politica — di una divisione netta tra Presidente della Repubblica e Consiglio superiore della magistratura. La presidenza di quest'ultimo organo dovrebbe inoltre essere disciplinata in modo diverso rispetto

alla vigente norma costituzionale, che l'attribuisce al Presidente della Repubblica. Con questo non voglio dire che i rapporti tra i due organi debbano essere scissi, anche perché sono convinto che si arrecherebbe un danno all'organo di autogoverno del giudice ed alla sua posizione costituzionale se il Parlamento recidesse tutti i rapporti tra il CSM e gli altri dello Stato. Vedo quindi utile, opportuno e coerente con l'idea dell'autogoverno il riferimento e la relazione formale tra Consiglio superiore della magistratura e Presidente della Repubblica. Ciò che mi lascia dubbioso — dovremmo quindi esplorare soluzioni diverse — è il fatto che tale legame sia assicurato da una Presidenza che ha creato molti problemi anche di carattere interpretativo e ricostruttivo. È difficile, infatti, scindere nella stessa persona del Presidente della Repubblica la figura di Capo dello Stato e di Presidente del Consiglio superiore della magistratura. Questa immedesimazione rischia di compromettere l'una e l'altra funzione. Episodi recenti dimostrano che tale rischio esiste.

Ritengo altresì che sia necessario precisare, anche mediante la riforma della legge istitutiva, il problema relativo alla natura degli atti del Consiglio superiore della magistratura e di quelli relativi ai rapporti tra tale organo ed i giudici. Nessuno di noi ignora che vi sono tendenze, richieste, pressioni ed, in alcuni casi, riflessioni che hanno sfiorato la soglia del pensiero scientifico che mirano a creare una sorta di immunità degli atti del Consiglio superiore della magistratura, in relazione al sistema dei rimedi degli atti dei pubblici poteri. Sconsiglierei molto di insistere su questo terreno, non solo perché non possiamo immaginare che il CSM crei nei confronti dei giudici una parallela e più grave condizione di minorità rispetto alla posizione dei giudici nei confronti del guardasigilli; non è sostituendo un sovrano con altro sovrano che si può fare una repubblica; oggi è cambiato il rapporto tra chi governa e il Parlamento. Ritengo, inoltre, che a nessuno converrebbe inoltrarsi su un terreno

nel quale alla fine, per realizzare una maggiore, ma apparente, forza del Consiglio superiore della magistratura, finissimo con il creare una situazione di completa scopertura dalla categoria da cui siamo partiti: l'indipendenza del giudice! L'autorità dell'organo di autogoverno in tanto sussiste, in quanto coesiste e garantisce proprio l'indipendenza del singolo giudice. Ecco perché il regime degli atti non può non essere quello di qualsiasi altro atto pubblico e, come tale, soggetto alle garanzie ed ai controlli propri degli altri atti del sistema dei pubblici poteri.

Non vado oltre perché altrimenti invaderei il campo riservato alla relazione del presidente Gargani. A questo punto, infatti, emerge la questione dello *status* del giudice nei confronti soprattutto del CSM.

Vorrei completare questa esposizione considerando l'altro aspetto del problema relativo al guardasigilli.

Secondo la norma costituzionale, egli assiste alle sedute del Consiglio superiore della magistratura, ma non ne fa parte; dispone di un potere originariamente esclusivo di eccitazione dell'azione disciplinare, ora però in condominio con il procuratore generale della Corte di cassazione. Anche in questo caso, se mi è consentito, ritengo vi sia qualche contraddizione che dovremmo esaminare perché, oltre alla difficoltà di rendere coerenti fattispecie di poteri attribuiti in condominio tra due soggetti profondamente diversi quali il ministro ed un alto magistrato, vi è il fatto che l'iniziativa dell'azione disciplinare è conferita ad un magistrato, facendo in qualche modo rivivere un principio di gerarchia che si pensava fosse soppresso proprio alla luce della garanzia dell'uguaglianza e della pari condizione dei giudici. Come tutti sappiamo, questi ultimi si distinguono per le funzioni loro attribuite, non per il grado. Sicché vi sarebbe una situazione non dico di incompatibilità, ma certamente di difficoltà in ordine a tale attribuzione al procuratore generale della Corte di cassazione conferita in realtà non in condominio, ma disgiuntamente dal ministro guardasigilli. Il problema è un altro: è

che dobbiamo sciogliere un nodo che si è creato in questi 30 anni di vita del Consiglio superiore della magistratura. Il ministro ha, sulla carta, conservato poteri che possono apparire eccessivi rispetto ai valori costituzionali della giurisdizione e del giudice. Per reagire a questo preteso eccessivo potere del ministro, è stata creata una prassi che lo ha svuotato a tal punto da dare la sensazione di avere generato il problema opposto, cioè quello di uno squilibrio nell'altro senso.

Gli atti con i quali il ministro pone in essere le deliberazioni del Consiglio superiore della magistratura, che all'inizio hanno fatto immaginare una sorta di prolungamento del potere del Governo sui giudici, oggi rischiano di essere ridotti, nella prassi, al livello di controfirma notarile, di presa d'atto del funzionario che riceve (quello che, una volta, veniva chiamato « atto notorio » del rogitante un atto pubblico) e, come tali, di creare problemi.

Il Parlamento dovrà, poi, affrontare tale questione, o sopprimendo tali atti (il che sarebbe molto più rispettoso della posizione d'indipendenza dell'ordine giudiziario ed anche di quella di autonomia del potere politico), o restituendo ad essi una ragione di esistere, come forma di controllo, o di vigilanza, o di necessario consenso, che dia alla partecipazione del ministro un significato compatibile con la figura dello stesso, perché quella partecipazione lega l'atto al controllo politico del Parlamento. Se il ministro controfirma, il Parlamento deve poter vigilare, in sede politica, sull'atto del ministro; se, invece, sottoscrive una specie di rogito notarile, il Parlamento non può esercitare una tale vigilanza.

Si consideri, dunque, come la scissione tra lettera e sostanza possa comportare dei problemi da affrontare, anche perché la prassi è qualcosa che va e che viene (prassi che va, prassi che viene). Infatti essa, come ha svuotato — riducendole a puri simulacri — determinate fattispecie di poteri, così potrebbe, in condizioni diverse, non solo recuperarli ma addirittura renderli eccessivi rispetto all'autonomia

dei giudici e dello stesso Consiglio superiore della magistratura.

Ho svolto, onorevoli colleghi, alcune prime valutazioni che sentivo di dover esprimere anche sulla scorta del messaggio del Presidente della Repubblica.

Prima di cedere la parola al presidente Gargani, desidero concludere con una sola riflessione di metodo.

Si è detto che questo dibattito durerà per il numero di sedute che sarà richiesto dall'importanza e dalla gravità dell'argomento. Si è anche detto che, d'accordo con il presidente Gargani, siamo orientati ad affidare alla sua saggezza (ed al tentativo di saggezza di chi vi parla), nel formulare le conclusioni, il modo per chiudere questa discussione. Però è anche vero che ci attendono gli impegni legislativi e gli interventi di responsabilità politica.

Desidero, pertanto, rivolgere una raccomandazione a me stesso. Meriteremo molto, del nostro dovere, dei nostri compiti e delle nostre responsabilità, non tanto e non soltanto se avremo fatto bene o male le nostre scelte nel merito dei singoli aspetti. Tutto è perfettibile; e poi una Costituzione vive e cambia: può essere, oggi, giusta e dopodomani non più giusta; ma potremo ben meritare se avremo compiuto un passo che non abbiamo ancora fatto in questi anni, e cioè se avremo evitato interventi congiunturali, di urgenza e settoriali. Questo è l'impegno che dobbiamo assumere nell'affrontare questa discussione e quel che ci attenderà dopo.

La confusione che regna nel campo degli affari di giustizia è il prodotto diretto, immediato, di questo modo novellistico — ma ritengo di essere ottimista nell'usare tale aggettivo — d'intervenire su questi problemi. I problemi dell'ordine pubblico e della giustizia soffrono di quello che una volta poteva essere chiamato « doppio binario » (cioè dell'ordinarietà e della straordinarietà, del tempo medio e dell'emergenza), ma che oggi si è trasformato in 100 mila binari, i quali poi — come nel titolo del famoso dramma di Pirandello — finiscono per diventare

nessuno, per elisione generale, perché ogni intervento dura poco (il tempo della notizia sul giornale) e poi affonda nella selva di leggi in cui dovremmo districarci.

Vi ringrazio e do senz'altro la parola al presidente della II Commissione.

GIUSEPPE GARGANI, *Presidente della II Commissione*. Spero di essere, con le mie brevi osservazioni, talmente complementare alla relazione introduttiva svolta dal presidente Labriola da contribuire a determinare un insieme organico da cui risulti un'indicazione complessiva dei problemi della giustizia.

Condivido pienamente quanto è stato detto dal presidente Labriola. Vorrei ulteriormente specificare che il messaggio del Presidente della Repubblica — del quale teniamo conto per le problematiche in esso individuate — fa riferimento a questioni riguardanti al Consiglio superiore della magistratura, ma sollecita esplicitamente una serie d'iniziative che il Parlamento può e deve prendere per risolvere tutti i nodi della giustizia, individuando quindi il problema (su cui credo valga la pena soffermarsi oggi per qualche istante) che la giustizia, per la complessità delle situazioni e delle questioni nonché per la rilevanza sempre maggiore che la giurisdizione ha non solo in Italia ma nel mondo intero, ha bisogno di ben altre strategie e soprattutto di fare un salto di qualità rispetto il passato.

Quando parliamo di problemi della giustizia, intendiamo individuare questioni del tutto diverse da quelle che volevamo individuare trenta o quarant'anni fa. I problemi della giustizia, allorché il nostro paese aveva una situazione sociale di tipo preindustriale e comunque diversa da quella attuale, con un diverso rapporto tra classi sociali, si riferivano all'applicazione della legge; oggi, invece, investono problematiche a monte ed a valle e rapporti all'interno della società governata da un arbitro — la giurisdizione — che fa molto di più. Pertanto, al giudice si chiede molto di più e la presenza e la rilevanza della giurisdizione, e

quindi del magistrato, nel campo sociale sono completamente diverse.

Ritengo — mi sia consentita questa valutazione politica complessiva, non di parte — che oggi il problema della giustizia coincida sino in fondo con quello della democrazia, mentre nel passato non era proprio così.

Oggi, una situazione di pace sociale e di offerta al cittadino di una risposta seria ed alta di giustizia coincide con il rafforzamento o con la permanenza della democrazia nel nostro paese, ragion per cui quella che si manifesta con una tipologia vistosa (soprattutto nel sud, ma sostanzialmente nell'intero nostro paese) è una situazione di devianza che probabilmente altera fino in fondo il tessuto connettivo della giurisdizione e, quindi, la certezza del diritto.

Pertanto, vorrei dare un'interpretazione che ritengo uguale a quella esposta dal presidente Labriola, ma che desidererei caratterizzare ancora di più.

Se l'Assemblea dovrà dedicare una sessione ai problemi della giustizia, questa discussione — che vede qui riunite le Commissioni I e II, che hanno un'interdipendenza continua nel senso che la I in qualche modo supervede e dà illuminazione sugli atti e sulle deliberazioni della II (del che la ringraziamo) — potrà servire per una riflessione approfondita sui problemi che sono di fronte a noi e per cercare di delineare una strategia, essendo — devo rilevarlo, ahimé, anch'io, forse ancora più di quanto non sia stato fatto dal presidente Labriola — la situazione odierna caratterizzata da dispersione e da mancanza di strategia e di univocità davvero preoccupanti in un momento in cui tali caratterizzazioni si pongono nel modo che tutti conosciamo.

In riferimento al Consiglio superiore della magistratura, il Presidente della Repubblica lancia un appello affinché si parta da tale organo per regolarizzare in qualche modo il rapporto tra i poteri dello Stato e la funzione primaria di quell'organo.

A quanto detto dal presidente Labriola aggiungo solo che la situazione di emer-

genza riscontrata negli ultimi anni deriva forse anche da una interpretazione alterata della funzione del giudice. Ciò va detto senza polemiche, ma per fare una riflessione in positivo. Il magistrato ideologizzato, che applica la norma con tutta la « crisi » che essa si porta dietro e che noi ben conosciamo, evidentemente alimenta nell'ambito della magistratura un tipo di scelta che in passato è stata individuata in un protagonismo, in una lotta sociale che ha fatto appannare la funzione di terzietà del giudice, indispensabile per garantire la sua indipendenza, un corretto rapporto tra i poteri dello Stato e quindi la stessa democrazia.

Il Consiglio superiore ha risentito, e in qualche misura è stato causa, di questo ampio dibattito all'interno della magistratura le cui divisioni correntizie hanno consentito e consigliato al legislatore di intervenire — forse anche in maniera illusoria, ma con grandi propositi — sul sistema elettorale per l'elezione dei membri del Consiglio superiore della magistratura. Nel momento in cui il magistrato è stato parte in una lotta, ha dovuto alimentare una sorta di protezione della magistratura — nel suo complesso più che del singolo giudice.

Il presidente Labriola ha detto una cosa sacrosanta e cioè che — se ho ben interpretato le sue parole — la garanzia (seppure deve esservi una garanzia del Consiglio superiore, e su questo argomento dirò qualcosa in seguito) non può essere dell'ordine giudiziario — che per altro comincia a configurarsi sempre più come un potere — ma del singolo giudice che viene ad essere tutelato dall'autonomia del Consiglio superiore.

Si è invece profilata una funzione di indipendenza di un organo che non ha una sua specificazione e una sua qualificazione. Gli allegati al messaggio del presidente della Repubblica parlano diffusamente di questo argomento e pongono al Parlamento alcuni problemi: se il Consiglio superiore debba essere organo di garanzia costituzionale o di altissima amministrazione, se e quale potere normativo possa essergli attribuito (non mi soffermo,

perché ne ha parlato il presidente Labriola, sul problema se debba esservi una riserva di legge) e quale rapporto debba avere con gli altri poteri dello Stato.

Credo — è una osservazione che formulo da anni — che la tesi secondo cui l'autogoverno per ciò stesso deve garantire l'indipendenza abbia finito per accentuare una sorta di garanzia dell'autonomia della magistratura più che la sua indipendenza. Credo che non valga l'obiezione per cui autonomia e indipendenza sarebbero connesse, perché nel momento in cui l'organo di autogoverno — ecco l'allarme colto dal Presidente della Repubblica — di fatto diventa organo di garanzia della protezione dell'ordine giudiziario, con la volontà di rappresentare tale ordine, ne risulta in qualche modo alterata la funzione del Consiglio superiore della magistratura. Su questo punto il Presidente della Repubblica chiede un intervento del legislatore per disciplinare i rapporti tra i giudici e il Consiglio superiore e tra i poteri dello Stato.

Credo che il Consiglio superiore di recente abbia accentuato questa autonomia, perché ha finito con il diventare organo di rappresentanza della magistratura, e credo che la Carta costituzionale tutto voleva tranne che il Consiglio superiore rappresentasse la magistratura in quanto tale. Tutto ciò ha determinato, all'interno dell'ordine giudiziario, anche un'organizzazione distorta, forse fino a non far riconoscere agli stessi magistrati il Consiglio superiore per quello che avrebbe dovuto essere. Facendo ciò, cioè allargando i propri poteri o chiedendo a gran voce una pressoché illimitata potestà regolamentare interna, il Consiglio superiore ha finito per dispiacere agli stessi magistrati, alterando il rapporto con questi ultimi ed anche la loro volontà di tutelare la propria indipendenza nei confronti dello stesso Consiglio superiore.

Nella storia giudiziaria degli ultimi anni questa situazione ha determinato una crisi di rapporti, oggi sotto gli occhi di tutti, che ha alterato la stessa divisione dei poteri. C'è o ci sarebbe una alterazione di tale principio nel momento

in cui il Consiglio superiore non dovesse essere quello che è, quello che l'articolo 104 della Costituzione vuole che sia, quello che la legge ordinaria ha regolato e che probabilmente dovrà rivedere rispetto ad una evoluzione dei tempi della quale bisogna prendere atto con lo strumento legislativo e non con manifestazioni regolamentari improprie.

Credo che oggi il problema della certezza del diritto — è un mio cruccio quotidiano — sia fondamentale. La certezza del diritto viene oggi messa in crisi dal potere legislativo esercitato non solo dal Parlamento, ma anche dal Governo attraverso decretazione d'urgenza. Al di là della sua inevitabilità, da tutti condivisa, il recente ricorso a questo strumento credo ponga il problema serio relativo alla possibilità, non solo di fatto ma anche di diritto, per il potere legislativo di usurpare il potere giudiziario sostituendosi ad esso. Rischia di venir meno l'equilibrio che è a fondamento della Costituzione: la tradizionale divisione dei poteri sulla quale la democrazia ha percorso un lungo cammino.

Questa situazione è sotto gli occhi di tutti e non può essere superata o dimenticata nel momento in cui discutiamo concretamente sulle iniziative legislative da realizzare.

Per scendere su un piano concreto, esiste una serie di provvedimenti che toccano queste problematiche: da quello sulla istituzione del giudice di pace a quello recante norme sulle incompatibilità e sulla responsabilità disciplinare dei magistrati (dopo un referendum al quale è seguita una legge sulla responsabilità civile che ha posto il problema di riformare nel suo complesso il giudizio disciplinare).

Se mi è consentito — lo dico anche per avere lumi dai colleghi della Commissione affari costituzionali —, da tutto questo insieme di provvedimenti deve scaturire un disegno organico. Se tutti vogliamo, come afferma anche il Presidente della Repubblica, che alla questione giustizia sia attribuita un'importanza centrale, c'è bisogno di un indirizzo, di un

programma, di una strategia che il Governo deve portare avanti ma della quale devono farsi carico anche queste Commissioni.

Credo che oggi, al di là delle pur innegabili difficoltà, esista — lo dico al Governo, prima che a noi stessi — il problema di un'organizzazione giudiziaria assolutamente deficitaria. Forse anche per l'effetto perverso di alcune leggi, credo sia stata trascurata l'organizzazione giudiziaria in quanto tale. Probabilmente chiediamo al magistrato molto più di quanto egli possa offrire o chiediamo cose diverse da quelle che egli, con il suo reclutamento, possa o ritenga di dare.

Nel nostro paese il problema organizzativo è completamente trascurato. Il ministero probabilmente presume che l'organizzazione giudiziaria possa continuare ad essere la stessa del 1948, senza considerare i mutamenti intervenuti. Al contrario, per esempio, l'organizzazione del Ministero dei trasporti, per quanto criticabile, si è completamente rinnovata rispetto al 1948. Infatti, nonostante i treni continuino ad arrivare in ritardo, qualora la struttura organizzativa di quel dicastero fosse stata mantenuta negli stessi termini in cui era negli anni del dopoguerra, è probabile che i convogli ferroviari non sarebbero riusciti nemmeno a partire.

Come si può immaginare che i tribunali di Napoli, Palermo, Milano o Roma possano funzionare avvalendosi della struttura di cui attualmente dispongono? Si tratta di un problema che, nonostante sia stato considerato di secondaria importanza, è diventato elefantiano ed enorme. Come possiamo ritenere che si possa garantire una adeguata risposta in termini di giustizia e che il magistrato possa adempiere fino in fondo il proprio dovere, quando il tipo di organizzazione esistente è talmente anacronistico, arretrato e farraginoso da non consentire a nessuno di svolgere le proprie funzioni in maniera sufficientemente idonea?

Sotto questo profilo concordo con la proposta di richiedere al Governo una relazione in materia, al fine di conoscere

quali iniziative si intendano adottare per adeguare l'amministrazione giudiziaria all'attuale situazione. In caso contrario, infatti, qualsiasi legge diventerebbe praticamente inattuabile.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
DELLA I COMMISSIONE
SILVIA BARBIERI

GIUSEPPE GARGANI, *Presidente della II Commissione*. Ci troviamo a vivere una situazione particolarmente allarmante che non può essere ignorata né dal Parlamento né dal Governo, che è stato chiamato a decidere su una modifica relativa all'applicazione del nuovo codice di procedura penale.

Onorevole Ferrara, il nuovo codice di procedura penale ha rappresentato — lo dico senza alcuna retorica — una vera e propria conquista. Si tratta, comunque, di un atto che il Governo sottopone molto spesso a modifiche. A tale riguardo ritengo che con le modifiche proposte dalla Commissione e recepite dall'esecutivo si finisca con l'alterare un equilibrio reale esistente all'interno del codice, equilibrio che rappresenta l'unico elemento che può determinarne la funzionalità.

Poiché gli onorevoli colleghi presenti sono tutti giuristi, essi sanno bene che una legge in sé considerata è quella che è, ma che essa deve comunque essere applicata e talvolta piegata alla volontà di coloro che sono preposti alla sua applicazione. Il codice Rocco, per esempio, era partito con ambizioni e programmi precisi, anche se un certo tipo di applicazione registratosi in numerosi settori ha indubbiamente alterato la volontà del legislatore dell'epoca.

Oggi assistiamo ad un'alterazione molto più rapida della volontà del legislatore, ove si consideri che il nuovo codice di procedura penale è entrato in vigore solo da un anno e mezzo. Rischiamo, pertanto, di trovarci di fronte ad una situazione di paralisi reale, determinata dall'anacronismo che finisce con il caratterizzare le norme in seguito alla

loro modifica, da cui conseguono evidenti difficoltà di applicazione. In tale contesto, non avremo un processo né inquisitorio né accusatorio, ma rischiamo di dover constatare una crisi all'interno dell'impianto normativo, in conseguenza della quale il magistrato si troverà ad operare in un vero e proprio labirinto, anche in considerazione della complessa situazione in cui versa il paese sotto il profilo della difficoltà di fornire adeguate risposte in termini di giustizia. Pertanto, potrebbero registrarsi difficoltà operative, dal momento che le modifiche rappresentano solo delle « pezze » applicate al vestito rappresentato dal codice di procedura penale, di cui vengono alterate le fattezze e l'equilibrio.

A mio avviso in questa materia dovrebbe affermarsi una posizione univoca, soprattutto nella prospettiva di un periodo di lavoro parlamentare specificamente dedicato all'esame dei problemi della giustizia. Il Parlamento, per esempio, non può immaginare di istituire un nuovo giudice — il giudice di pace — cioè una figura profondamente dequalificata. La nostra Commissione ha tentato in qualche modo di contribuire a modificare le disposizioni approvate al riguardo dal Senato, che configurano di fatto un organo dequalificato, un giudice della terza età, che dovrebbe avere una vasta competenza in materia sia civilistica sia penalistica, ma che comunque, a mio avviso, si inserisce nell'ordinamento come un fungo, dal momento che tale figura non risulta coordinata alla struttura della magistratura così come attualmente prevista in Italia. L'istituzione del giudice di pace, pertanto, determinerebbe un inevitabile aggravio del livello di litigiosità e di contenzioso, ed aumenterebbe ulteriormente le difficoltà che si registrano nel fornire risposte alle ineludibili domande del cittadino, che risultano particolarmente qualificate in termini di diritti civili e di libertà.

Ritengo che anche sotto questo profilo il Consiglio superiore della magistratura possa svolgere un ruolo attivo. Dal momento che tale organo molto spesso ha

cercato di attribuirsi poteri che non ha, credo che esso potrebbe essere chiamato a svolgere compiti non dico di vigilanza — dal momento che è il Governo ad assolvere a questa funzione in riferimento all'applicazione del nuovo codice di procedura penale ma almeno collegati al dichiarato interesse a creare condizioni idonee perché il magistrato possa essere in grado di operare sulla base di un codice realisticamente applicabile.

Infatti, considerando le continue lamentate espressioni da parte dei giudici in ordine all'inapplicabilità ed alla farraginosità delle nostre leggi, nell'ipotesi in cui si finisse con il rendere non applicabile la normativa contenuta nel codice di procedura penale si determinerebbe un aggravamento del dramma vissuto dal giudice in riferimento alla possibilità di amministrare serenamente la giustizia. Sotto questo profilo il Consiglio superiore della magistratura potrebbe svolgere un ruolo importante in sede di formulazione di pareri, che tuttavia dovrebbero risultare conformi alla volontà del legislatore. Infatti, il problema fondamentale che si registra nel nostro paese per quanto riguarda l'applicazione del codice di procedura penale è connesso all'accettazione della volontà del legislatore, volta ad introdurre un codice non inquisitorio ma accusatorio, nell'intento di modificare in modo organico le regole dettate in materia processuale.

Dal momento che anche il presidente Labriola accennava ai problemi collegati allo status del magistrato, credo che ci si debba rendere conto, senza equivoci e senza alimentare polemiche nell'ambito delle forze politiche e tra queste e la magistratura, che il nuovo codice di procedura penale presuppone la modifica del ruolo del pubblico ministero, non certamente asservendo quest'ultimo all'esecutivo, ma riconoscendogli un ruolo diverso con l'obiettivo di configurarlo come parte non solo nell'ambito processuale ma anche nelle caratterizzazioni che tale organo assume all'interno della magistratura. Il pubblico ministero non deve essere una sorta di « non magistrato » ma, al contra-

rio, un magistrato diverso da quello giudicante. In questa prospettiva è necessario approfondire un comune impegno. Avendo approvato il codice di procedura penale, onorevole Ferrara, abbiamo un preciso dovere...

GIOVANNI FERRARA. Perché si rivolge a me ?

GIUSEPPE GARGANI, *Presidente della II Commissione*. Solo perché ho constatato che ella sta seguendo con particolare attenzione il mio intervento.

GIOVANNI FERRARA. Pensavo mi volesse attribuire qualche colpa.

GIUSEPPE GARGANI, *Presidente della II Commissione*. Nessuna colpa, mi sono rivolto a lei solo per ringraziarla dell'attenzione che sta prestando al mio intervento.

Dal momento che siamo stati noi ad approvare il codice di procedura penale, e poiché siamo consapevoli che in assenza di ulteriori modifiche tale atto sarebbe deturpato nella sua applicazione, abbiamo il dovere, nonostante lo scetticismo del collega Rizzo ...

ALDO RIZZO. Ogni tanto un po' di scetticismo è necessario !

GIUSEPPE GARGANI, *Presidente della II Commissione*. Dobbiamo riformare il ruolo del pubblico ministero, evitando di introdurre paventate subordinazioni all'esecutivo (che nel nostro paese nessuno vuole, che non sono possibili e che si riferiscono ad una tradizione da dimenticare), ma piuttosto assegnando a tale organo una posizione diversa per consentirgli di sentirsi davvero parte nel processo e, quindi, potenziandone ed enfatizzandone la posizione di terzietà e di indipendenza. Si tratta di esigenze ineliminabili se davvero si intende garantire l'applicazione del nuovo codice di procedura penale.

Ritengo — si tratta di una facile profezia che credo sia condivisa non solo da coloro i quali si occupano di questa ma-

teria, ma da tutti — che se non si giungerà a modificare le disposizioni relative al ruolo del pubblico ministero, ci troveremo a disporre di un codice di procedura penale inapplicabile oppure applicabile in maniera distorta, con conseguente aggravamento della situazione di denegata giustizia. Ciò comporterebbe un peggioramento della situazione generale della giustizia che, come ho sottolineato all'inizio del mio intervento, assume particolare rilievo sotto il profilo democratico, coinvolgendo il fondamentale discorso relativo ai diritti dei cittadini.

In tale contesto le proposte che stiamo elaborando dovrebbero essere ispirate ad una sostanziale organicità. Si tratta di un'esigenza che va sottolineata e che sottopongo all'attenzione del sottosegretario Sorice, e per suo tramite del Governo, affinché le diverse posizioni assunte in materia non risultino in contraddizione tra loro.

Non possiamo, per esempio, far coesistere un'indicazione, sia pure di natura parlamentare, come quella proposta dal collega Violante — che tutti voi sapete quanto apprezzate e stimi —, che configura l'istituzione di un certo numero di assistenti al pubblico ministero, con la proposta di istituire il giudice di pace (che, dovendo essere un giudice a tempo pieno, dovrebbe rappresentare un'altra magistratura) e, ancora, con altre proposte di legge (delle quali alcune recano la mia firma) che prevedono un ingresso straordinario di personale in magistratura.

In particolare, considero quest'ultima categoria di proposte un tentativo ed un'ipotesi, sia pure limitati dal momento che l'incremento numerico proposto non è eccessivo, diretti non solo a potenziare gli organici della magistratura ma anche a realizzare l'esperimento di un innesto diverso nel settore ed aiutare l'ingresso in Cassazione, perché ci si avvarrebbe delle energie, delle intelligenze e delle culture diverse che emergono nel nostro paese. Se la giurisdizione è davvero l'amministrazione diversa cui accennavo prima, il Governo dovrebbe opportunamente rac-

cordare e coordinare tutte queste iniziative.

La prerogativa dell'iniziativa parlamentare deve essere difesa, ma rispetto a tutti questi problemi è necessaria anche « la bussola » del Governo al fine di individuare un programma che, se il Parlamento lo accetterà, dovrà essere omogeneamente ed organicamente realizzato.

Chiedo a me stesso e a tutti voi una discussione che cerchi di portare ad organicità le tante questioni all'ordine del giorno. Qualche volta vengo preso in giro dai colleghi della Commissione giustizia per il numero di provvedimenti che propongo di inserire in ciascun ordine del giorno, ma ciò avviene perché le questioni di cui è necessario occuparsi sono molte e tutte importanti. Mi riferisco, ad esempio, al disegno di legge in materia di temporaneità degli uffici giudiziari (problema fondamentale la cui soluzione è auspicata anche dalla magistratura); ai progetti di legge, il cui esame ormai è nella fase conclusiva, relativi ai provvedimenti disciplinari ed all'incompatibilità del magistrato (anch'esso punto fondamentale della qualificazione dell'indipendenza del giudice); a quelli relativi al giudice di pace e a quelli in materia di reclutamento straordinario. Esclusi i provvedimenti contingenti ed i decreti-legge, ve ne sono anche molti altri che qualificano la volontà della Commissione di portare avanti un programma giustizia.

Prendendo avvio dall'alta indicazione che ci viene dal Presidente della Repubblica, il Parlamento deve svolgere una discussione approfondita, ma il Governo ancor più deve contribuire per raggiungere la necessaria omogeneità di indirizzo. Credo che oggi di fatto sia possibile avviare la sessione straordinaria — anche se probabilmente all'esterno non viene considerata tale — sui problemi della giustizia. È necessario, infatti, discutere affinché il Governo e il Parlamento elaborino un'indicazione unitaria e strategica.

Con la riserva di trarre qualche conclusione da parte del presidente Labriola e mia, nel ringraziare tutti, auspico che

la discussione raggiunga un notevole e prezioso livello di approfondimento.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Gargani per la relazione.

ALDO RIZZO. Signor presidente, intervengo sull'ordine dei lavori per sapere come le presidenze abbiano inteso organizzare questo interessante dibattito.

PRESIDENTE. Onorevole Rizzo, sino a questo momento è iscritto a parlare soltanto l'onorevole Binetti. Se non vi sono altri colleghi che desiderano intervenire questa sera, il seguito della discussione potrebbe essere rinviato ad altra seduta.

GIOVANNI FERRARA. Signor presidente, intervenendo anch'io sull'ordine dei lavori, proporrei alla sua attenzione, e a quella del presidente della Commissione giustizia, la possibilità di ascoltare con la dovuta attenzione l'intervento del collega Binetti e successivamente aggiornare la seduta per consentire una riflessione sulle relazioni dei presidenti. In questo modo, infatti, da parte dei colleghi sarebbe possibile avanzare proposte ed introdurre temi di discussione dopo uno scambio di opinioni nell'ambito di ciascun gruppo parlamentare. Ritengo questo, signor presidente, il modo più opportuno di procedere.

FRANCO FRANCHI. Mi associo alla proposta del collega Ferrara.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, le proposte degli onorevoli Ferrara e Franchi erano state autonomamente considerate dalle presidenze delle Commissioni, in quanto risulterebbero la logica conseguenza dell'importanza della questione all'ordine del giorno e della necessità presumibile dei colleghi di disporre di un momento di riflessione.

VINCENZO BINETTI. Signor presidente, onorevoli colleghi, avrei volentieri rinviato il mio intervento ad altra seduta,

ma dati i ristretti tempi utilizzo questa occasione.

Ritengo sia stato utile ed importante avviare l'esame congiunto da parte delle Commissioni affari costituzionali e giustizia delle questioni relative alla normativa ed alle funzioni del Consiglio superiore della magistratura, in quanto lo scopo di questo lavoro dovrebbe essere quello di effettuare un'analisi dei problemi per un impegno preparatorio ad un obiettivo al quale più volte il Presidente della Repubblica ha richiamato il Parlamento. Su tali questioni le forze politiche si sono dichiarate disponibili e pronte a discutere.

La sessione parlamentare sui problemi della giustizia, attesa da tempo nel paese, deve avere l'obiettivo di configurare un quadro conoscitivo ampio, completo ed approfondito nell'ambito di un confronto costruttivo per effettuare le scelte prioritarie da compiere in questo scorcio di legislatura.

Non mi sentirei di affermare che sino ad oggi nulla sia stato fatto o che male si sia operato. Penso invece che — come del resto ha sottolineato il presidente Labriola nel corso della sua relazione — il limite sia stato quello di realizzare una serie di interventi solo sotto la spinta del ministro Vassalli e del Governo nel suo complesso. Tali interventi, però, si sono rivelati disorganici.

Il settore è dinnanzi ad una crisi molto grave. Vi è, infatti, un'amministrazione della giustizia lunga, farraginoso e caratterizzata da un ritardo disperante; essa mostra scarsa efficienza nel modo di operare, e — perché negarlo? — spesso risulta poco credibile proprio in relazione ai valori fondamentali rappresentati dalla funzione giurisdizionale quali l'indipendenza e l'imparzialità dei giudici.

Sulle riforme di contenuto sinora il Parlamento non ha operato affatto male. Cito le due più importanti relative al processo civile e al nuovo codice di procedura penale. Esse hanno rappresentato gli obiettivi più importanti che sono stati indubbiamente raggiunti. Dove invece l'iniziativa del Governo e del Parlamento ha proceduto davvero in modo disorganico,

insufficiente ed inadeguato è stato per i cosiddetti rami alti dell'amministrazione della giustizia, a partire dal Consiglio superiore della magistratura per finire ai rapporti tra tale organo e il ministro di grazia e giustizia e tra l'organizzazione del ministero e il Parlamento.

La seconda questione è relativa alle riforme dell'ordinamento giudiziario, mentre la terza — cui accennava poc'anzi il presidente Gargani — attiene agli interventi di natura organizzativa e di modernizzazione per raggiungere efficienza e produttività dell'azienda giustizia.

Sul primo punto desidero rilevare che già questa parte del mio intervento individua le priorità in relazione alle quali è necessario impiegare le nostre energie, tralasciando tutto il resto che pure può essere necessario. Mi riferisco ad esempio al problema, cui il presidente accennava, della natura giuridica del pubblico ministero ed altre eventuali forme di discrezionalità dell'azione penale, tutti temi importanti e fondamentali. Porli però in campo all'attenzione del Parlamento in questo scorcio di legislatura, significherebbe perdere del tempo. Problemi, pur fondamentali, rispetto ai quali non vi è ancora, neanche a livello teorico e speculativo chiarezza in merito alle scelte di fondo, dovrebbero a mio avviso essere momentaneamente accantonati, in quanto meno urgenti e prioritari.

Vorrei soffermarmi, pertanto, sui tre filoni che ritengo preminenti. Per quanto riguarda il Consiglio superiore della magistratura, il maggior merito del messaggio del Presidente della Repubblica è stato di aver richiamato l'attenzione sulla necessità di non disperdersi in rivoli di minor rilevanza. La riforma elettorale non ha rappresentato quanto di meglio si potesse fare; credo, tuttavia, che abbia raggiunto qualche concreto obiettivo, come evitare tanto l'eccessiva frammentazione e polverizzazione, quanto un sistema di cordate che riproponeva tutti i difetti dell'associazionismo giudiziario in sede di Consiglio superiore della magistratura.

Stando alle prime esperienze mi sento di poter affermare che l'attuale Consiglio superiore della magistratura ha avviato il suo lavoro in maniera più serena e costruttiva rispetto a quelli che lo hanno preceduto. Certamente, tuttavia, la riforma elettorale è stata inadeguata ed insufficiente poiché bisognava affrontare i grandi temi del funzionamento, dei compiti e delle attribuzioni del Consiglio stesso. Qualcuno afferma che sarebbe necessario intervenire anche in merito alla composizione, ma personalmente non affronterei tale aspetto poiché, se è vero che si può essere d'accordo su alcuni punti come la prevalenza della presenza dei membri togati, eletti dai magistrati come garanzia di autonomia, e se è altrettanto vero che tutti abbiamo lamentato come uno dei difetti del Consiglio superiore la sua eccessiva politicizzazione (salvo poi cadere in contraddizione quando si è proposto di affidare la designazione dei suoi membri al Presidente della Repubblica, comunque di dar vita ad un modello analogo a quello previsto per la Corte costituzionale), mi pare che riproporre il tema della composizione rappresenterebbe un vano ed inutile esercizio che non produrrebbe risultati positivi in vista dell'obiettivo di meglio garantire l'indipendenza esterna ed interna della magistratura. Viceversa, mi pare assolutamente ineludibile, come ci rendemmo conto quando ci occupammo della riforma elettorale, il tema di una riforma che vada a toccare le funzioni, i compiti e le attribuzioni del Consiglio superiore della magistratura.

Tutti sappiamo (anche se il fenomeno sarà forse di minore entità rispetto a quanto affermato dalla Commissione Paladini) che il Consiglio superiore, per sopperire all'assenza di norme in una materia in cui vi è riserva di legge, ha fatto riferimento a circolari, regolamenti ed altre espressioni di autonormazione. Personalmente, non me la sentirei di buttare a mare tutto quanto il Consiglio superiore ha fatto (del resto in assenza di norme) per cercare di non diventare un puro organo amministrativo nel campo dell'am-

ministrazione della giustizia e dello *status* dei magistrati; non vi è dubbio, tuttavia che una legge ordinaria, non costituzionale, che affronti il tema dei compiti, delle funzioni e delle attribuzioni del Consiglio superiore, sia quanto mai necessaria.

L'esigenza di un nuovo ordinamento giudiziario risale addirittura alle disposizioni transitorie della Costituzione e ne rappresenta una delle parti rimaste inattuata. Punti importanti come quelli che attengono all'azione e al procedimento disciplinari, alla vecchia legge delle guarentigie, al trasferimento d'ufficio, o agli uffici direttivi (che investono tutti il grande tema della indipendenza interna ed esterna della magistratura), mi pare siano rimasti finora affidati alla capacità di autonormazione del Consiglio stesso. Occorre, pertanto, intervenire compiendo una scelta importante: rifare l'ordinamento giudiziario perseguendo un disegno così organico e completo da rivedere *in toto* il vecchio ordinamento ormai superato ed obsoleto oppure, in questo scorcio di legislatura, optare per un insieme di leggi, le più urgenti e necessarie tra le tante che riguardano l'ordinamento giudiziario, seguendo un ordine di priorità che sia però cosciente e consapevole. Sono del parere che la seconda ipotesi sia più facilmente praticabile, perché riscrivere tutto l'ordinamento giudiziario significherebbe rinviare a tempi indefiniti ed indefinibili provvedimenti urgenti e necessari. Fra questi provvedimenti, che rappresentano poi le regole che il Consiglio superiore è chiamato ad applicare, che oggi mancano e che il Consiglio si dà con un intervento al limite della legittimità, mi pare fondamentale quello degli uffici direttivi. Non vi sono, in proposito, regole precise, mancando anche quella dell'anzianità senza demerito, che comunque, di per sé, non rappresenta un criterio. Si tratta di un tema importante poiché non è assolutamente indifferente il fatto che a capo degli uffici vi siano persone professionalmente capaci e organizzativamente preparate, piuttosto che soggetti alla fine della carriera, demotivati e pronti a pas-

sare gli ultimi anni nel modo più sereno, più calmo e, a volte, più grigio possibile. Questo rappresenta, pertanto, un tema fondamentale rispetto al quale il Parlamento può e deve intervenire cercando di individuare i criteri più giusti. Non voglio dire che il parametro del merito, rispetto al quale siamo tutti concordi in quanto appare quello più interessante, possa essere di facile applicazione. Le regole che il Parlamento, espressione della sovranità popolare, enucleerà a tale proposito, saranno preferibili al vuoto che caratterizza oggi decisioni così importanti del Consiglio superiore della magistratura.

L'aspetto organizzativo rappresenta anch'esso un punto importante. Il presidente Gargani ha citato l'esempio degli assistenti del pubblico ministero: probabilmente, saranno necessari; ma soffermarci su un aspetto dell'insieme delle esigenze e delle necessità aziendali organizzative, di personale e di mezzi che richiede l'amministrazione della giustizia per essere efficiente e moderna, sarebbe, a mio avviso, un modo di procedere caratterizzato da improvvisazione e non soddisfacente. Su questo punto dobbiamo adoperarci per recuperare sul piano organizzativo un disegno che certamente chiama in causa il ministro di grazia e giustizia perché possa avanzare proposte urgenti, immediate ed attuali.

Ritengo che dovremmo compiere uno sforzo per dare un senso a questo lavoro; se invece rimettessimo in campo tutti i temi che attengono ai mali della giustizia italiana, rischieremo ancora una volta di dar luogo ad una disputa più o meno accademica ma certamente sterile, oppure cadremmo nella trappola di interventi congiunturali, slegati tra di loro, assolutamente inadeguati ed inefficaci. Sotto questo profilo penso al tema attuale della custodia cautelare, che attiene alla libertà personale dei cittadini ma anche alle esigenze di difesa sociale. Tale problema ha posto in definitiva la necessità di un intervento urgente del Governo, molto discutibile perché sul crinale della linea di confine tra ambito di competenza del po-

tere legislativo ed ambito di competenza del potere giudiziario, ma che tuttavia ci richiama al dovere di uscire dalle leggi-tampone per affrontare il nodo fondamentale di questo istituto con un confronto aperto, ricercando regole certe, bandendo il sistema delle leggi che si inseguono, che peccano per eccesso o per difetto (non garantendo da un lato l'esigenza di difesa sociale e non assicurando, dall'altro, neppure la tutela del diritto alla libertà degli imputati).

In conclusione, ritengo che dobbiamo compiere uno sforzo cercando di delineare il campo dei nostri interventi, ponendoci su una linea — è questa la mia proposta finale — di duplice profilo. Innanzitutto, a breve termine dovremmo individuare un pacchetto di interventi urgenti di cui alcuni sono già sul campo (giudice di pace, responsabilità disciplinare, incarichi direttivi) per corrispondere, attraverso un disegno organico, alle esigenze più urgenti. In secondo luogo, occorre definire una linea a medio termine che possa consentirci fin d'ora di riflettere su eventuali riforme di natura costituzionale poiché nulla è immutabile nel nostro ordinamento, soprattutto nell'ambito dei rapporti tra Consiglio superiore della magistratura, ministro di grazia e giustizia e Parlamento. Mi sembra questo un terreno

impegnativo ed ineludibile che si potrebbe affrontare a medio termine, quando ormai si è data una risposta nell'immediato alla domanda, proveniente dall'intero paese, di una giustizia più credibile, più indipendente e più trasparente, ma soprattutto più efficiente.

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
SILVANO LABRIOLA**

PRESIDENTE. Anche a nome del presidente Gargani, ringrazio i colleghi della loro presenza ed attenzione. Concederemo, anche in base agli impegni delle rispettive Commissioni, una successiva seduta nella quale sviluppare la discussione.

La seduta termina alle 18,10.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA DELLE COMMISSIONI
ED ORGANI COLLEGIALI*

DOTT. LUCIANA PELLEGRINI CAVE BONDI

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia delle Commissioni
ed Organi Collegiali l'8 marzo 1991.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO