

La seduta comincia alle 10.35.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Seguito dell'audizione del ministro della giustizia, Roberto Castelli, sulle linee programmatiche del dicastero.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'audizione, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento, del ministro della giustizia, Roberto Castelli, sulle linee programmatiche del dicastero.

Ricordo che nella seduta del 24 luglio scorso il ministro, che ringrazio nuovamente, ha esposto le linee programmatiche del suo dicastero; proseguiamo dunque il dibattito, iniziato in quella seduta, dando la parola ai deputati iscritti a parlare.

PIERLUIGI MANTINI. Signor presidente, ringrazio il signor ministro per la sua presenza e dico subito che le linee del discorso programmatico che ci ha esposto nella seduta precedente generano un'esigenza di chiarificazione. Personalmente ritengo che i temi della giustizia debbano essere improntati ad un approccio — come si usa dire — di tipo *bipartisan*, essendo del tutto ovvio che una determinata area di questioni appartiene all'interesse del paese e non alla disponibilità delle parti politi-

che. Detto ciò, però, mosso dall'esigenza di avere, sia pure in una fase del tutto iniziale dell'esercizio del mandato del dicastero della giustizia, e quindi in una fase ovviamente non avanzata, dei chiarimenti, mi permetterò di porre alcune domande al ministro accompagnate anche da qualche considerazione.

Non vi è dubbio che la relazione esposta muovesse dall'esigenza di un riequilibrio dei rapporti tra politica e magistratura, così come si sono venuti una po' alterando negli anni novanta. Devo, però, dire con molta chiarezza al ministro che, nonostante l'equilibrio da lui dimostrato con i richiami ai principi di Montesquieu, è parso, ad un certo punto della sua relazione, che la sua enfasi si ponesse soprattutto sulle invasioni, o presunte tali, che la magistratura avrebbe operato, soprattutto in quegli anni, nel campo della politica. Non nego che vi siano stati episodi discutibili, altri criticabili, che vi sia stata un'eccessiva spettacolarizzazione della magistratura, in particolare quella penale, tuttavia tale approccio — lo dico con spirito costruttivo — francamente non è condivisibile. Ciò per ragioni che, in questa sede, possono essere richiamate in sintesi e perché, tutto sommato, negli anni novanta si è verificata una non meno grave invasione di campo della politica nell'azione della magistratura. Riteniamo francamente che i principi di indipendenza e di separazione tra politica e magistratura debbano essere iscritti tra quei principi che non possono essere messi in discussione.

Devo dire che, dal punto di vista programmatico, alla luce di tale presunto squilibrio e di questa esigenza di rimettere un po' d'ordine, o in ordine, la magistra-

tura, alcune proposte rinvenibili nella relazione del ministro generano qualche perplessità e più di un dubbio. I quesiti che formulo — e mi auguro che il ministro trovi il modo di rispondere oggi stesso o di farlo nelle prossime occasioni — riguardano l'annunciata riforma del sistema elettorale del Consiglio superiore della magistratura. È chiaro che tale organo, per quanto talvolta dia l'impressione di una politicizzazione non sempre gradita al cittadino — non ho alcun problema ad unirmi a tale sentimento — tuttavia è un organismo di per sé rappresentativo di correnti culturali e di impostazioni che è bene che emergano e che siano rappresentate. Anche se sono tutto sommato bipolarista e maggioritario, secondo me non è certamente meglio avere nell'organo di autogoverno una democrazia di tipo maggioritario, che veda cioè una posizione contro le altre: evidentemente la delicatezza del ruolo di autogoverno è tale da rendere opportuno che la riforma elettorale non sia improntata esplicitamente ad un principio di tipo maggioritario. Su tale argomento chiedo lumi al ministro.

Vorrei inoltre avere dei chiarimenti sul riequilibrio dei ruoli tra Parlamento e magistratura, laddove sono state annunciate — se non ho capito male — le sessioni del Parlamento dedicate alle questioni di politica criminale. Queste ultime di per sé non generano delle critiche in quanto è del tutto ovvio che il Parlamento debba esercitare una azione di monitoraggio anche attraverso dei *report* annuali e, quindi, dia anche un indirizzo politico *lato sensu*. Tuttavia, poiché su tale tema sono state date, nelle settimane precedenti, informazioni in parte contrastanti, anche riguardo a ciò devo chiedere lumi in quanto non sarebbe certamente accettabile da parte di tutte le opposizioni — lo dico con estrema chiarezza — un ruolo del Parlamento volto a stabilire le priorità annuali dell'esercizio del magistero punitivo, se ciò fosse uno degli intenti di tale proposta.

Nello stesso quadro inserirei la *vexata quaestio* della separazione delle carriere o della distinzione dei ruoli. Il ministro sa che l'area politico-culturale alla quale per-

sonalmente appartengo, nel centrosinistra, è favorevole ad una distinzione dei ruoli tra magistrati inquirenti e giudicanti, ma vedrebbe con minore tranquillità, e anzi con molta più preoccupazione, una scelta all'americana di netta separazione, con l'abbandono dei principi sia processuali, sia costituzionali, che invece presiedono all'indipendenza dell'intera magistratura, requirente e giudicante.

Voglio chiedere al signor ministro, con maggiore crudezza, un chiarimento in relazione ad alcune annunciate misure riguardanti lo svolgimento delle indagini di polizia ed il loro affidamento alla polizia giudiziaria anziché, almeno per una certa fase istruttoria, al magistrato inquirente. Signor ministro, le chiedo se siano vere le parole (che ho letto con un certo disagio) che il quotidiano nazionale *la Repubblica* le attribuisce nel corso dell'intervista rilasciata in occasione della sua visita lampo a Bolzaneto. Lei non afferma nulla di apparentemente scandaloso, però mi permetto di ricordare le sue parole: « Ho visto nelle celle i fermati che stavano in piedi con le gambe allargate e la faccia contro il muro... ».

ROBERTO CASTELLI, *Ministro della giustizia*. Quell'intervista in un unico punto non è esatta: quando si dice « nelle celle », anziché « nella cella ».

PIERLUIGI MANTINI. D'accordo. Dicevo: « Ho visto nella cella i fermati che stavano in piedi con le gambe allargate e la faccia contro il muro. In una c'erano una decina di uomini da una parte e una donna dall'altra e in mezzo un poliziotto. Ho chiesto perché l'agente stesse al centro e mi hanno risposto che garantiva che i maschi non aggredissero la ragazza. Non ho avvertito alcun odore particolare... ». Immagino che lei, signor ministro, sappia che tale spettacolo, che offre al paese per rassicurarlo, non è affatto rassicurante e non corrisponde alla procedura ordinaria: non siamo in un braccio di massima sicurezza davanti a detenuti che stanno scontando una pena e che sono protagonisti di una sommossa, siamo in presenza

di fermati condotti in una stazione di polizia e in presenza, peraltro discutibilissima almeno *in loco*, di atti di resistenza (lei non ne riferisce e dalle cronache non abbiamo appreso di episodi di violenza nella stazione di Bolzaneto). Senza voler indulgere alla letteratura *noir* che naturalmente, in tali casi, non piace a nessuno, devo dire che l'immagine da lei fornita è da *Garage Olimpo* o da qualcosa del genere...

ROBERTO CASTELLI, *Ministro della giustizia*. Non ho capito.

PIERLUIGI MANTINI. È un'immagine da democrazia che solo in parte può dirsi tale, che lei dà per rassicurare gli italiani sul fatto di aver visto che tutto era in ordine. Se lei trova del tutto naturali tali scene, vorrei, allora, sapere qual è la sua idea dei concetti, presenti nel codice di procedura penale, di vigilanza e controllo del giudice penale circa le azioni di polizia. Poiché lei ha annunciato, nell'intendimento del Governo, una maggiore libertà nello svolgimento delle attività di polizia giudiziaria, vorrei sapere se immagini quali quelle che lei ha descritto, appunto per rassicurare il paese, siano a suo avviso del tutto ordinarie e siano all'occorrenza da ripetere senza il controllo del magistrato inquirente per un periodo più lungo, e quanto lungo. Credo, quindi, che tale precisazione sia assolutamente necessaria e persino urgente. Sui tempi certi...

PRESIDENTE. Mi scusi onorevole Mantini, non vorrei porre dei limiti di ordine temporale, ma faccio presente che se calcoliamo 15 minuti per ciascun intervento arriveremo attorno alle 13,30. Abbiamo a disposizione tutta la giornata, ed anche il ministro non ha posto limiti; avverto soltanto i colleghi che se, non intendono prorogare la seduta oltre le 13,30, dovremo attenerci a tempi più ristretti.

PIERLUIGI MANTINI. Lo farò: non credo di abusare della cortesia né del ministro, né sua e né dei colleghi. Per quanto riguarda i tempi certi del processo

— credo di esprimere un sentimento e un proposito non solo mio — mentre saremo assai rigorosi e, se necessario, anche molto intransigenti sul rispetto di alcuni principi (mi riferisco, tra gli altri, al principio di legalità così come lo abbiamo conosciuto nello Stato di diritto, a quello dell'indipendenza della magistratura, a quello dell'obbligatorietà dell'azione penale), vorremmo essere collaborativi, e critici, ma costruttivamente, sul piano delle misure dell'efficienza della giustizia, che rappresenta una questione ovviamente assai avvertita. Anche per ciò che concerne le misure annunciate in via generale credo che possa aprirsi un confronto costruttivo e utile, tuttavia alcune precisazioni sono necessarie in ordine alle annunciate misure relative al deferimento dell'istruttoria, nei processi civili, esclusivamente ai privati. Lei si renderà conto che una misura di questo genere meriterebbe qualche parola in più in quanto esiste sempre una disparità tra le parti e, quindi, il principio dispositivo non può essere totalmente lasciato alla autogestione privata.

Per quanto riguarda la revisione delle impugnative del processo penale, e cioè i temi, più volte affrontati, della esecutività della condanna e della riduzione dell'appellabilità — terreno su cui possiamo confrontarci utilmente all'esordio dell'attuale legislatura (sono state presentate alcune proposte di legge anche da parte del centrosinistra nella XIII legislatura) — credo che il confronto possa essere fertile e produttivo, tuttavia con la necessità di sentire parole più chiare: lei è per l'esecutività della condanna dopo il secondo grado? Ritene che vada invece percorsa la diversa strada della riduzione dell'appellabilità delle sentenze, diminuendo il numero delle pronunce di secondo grado?

Le chiediamo un analogo impegno per quanto riguarda le rogatorie ora all'esame del Senato, ad esempio con la Svizzera e quelle internazionali, così come un'attenzione anche nell'ottica della maggiore efficienza dal punto di vista delle vittime e per quel che riguarda la riconsiderazione delle prescrizioni penali. Non mi pare che lei abbia toccato tale punto che, però, è

assolutamente importante: l'attuale sistema delle prescrizioni non è oggi differenziato, mentre credo che esista una differenza sostanziale tra il caso che la prescrizione decorra senza che sia stata esercitata l'azione penale e il caso in cui il processo penale sia stato avviato. Credo, quindi, che una differenziazione del sistema delle prescrizioni sia di tutta urgenza.

Infine, sperando di non aver varcato la soglia temporale a me attribuita, vorrei dire che è assai rilevante l'assenza di analisi e di proposte in ordine alla giustizia amministrativa. Lei sa che la giustizia amministrativa ha avuto una serie di riforme...

PRESIDENTE. Intervengo soltanto per precisare i limiti della questione: la materia non è di competenza del ministro della giustizia, bensì del ministro della funzione pubblica.

ROBERTO CASTELLI, Ministro della giustizia. Tutti avete fatto tale considerazione, ma la competenza non è mia: riferirò al ministro Frattini.

PRESIDENTE. Chiederemo al ministro Frattini di venire in Commissione per riferire su tale argomento.

PIERLUIGI MANTINI. Sì, perché vi sono aree di contenzioso, che sono divenute di competenza del giudice civile e, almeno dal punto di vista dello smaltimento, della contiguità, della risarcibilità degli interessi legittimi ed altro, il cosiddetto principio unitario della giurisdizione deve condurci, in questa sede, ad una considerazione.

Infine, vorrei farle una domanda precisa sulla riforma delle professioni. Lei, signor ministro, ha esposto alcune osservazioni e, forse, anche una linea d'azione che, in linea di massima, condivido (anche se è nel dettaglio che si annidano le differenze). Allora, intendo farle una domanda più precisa. Considerando che lei ha esposto un'analisi che, se ho ben capito, ricercerebbe la modernizzazione degli

ordini professionali ed anche il riconoscimento di molte professioni nuove finora non riconosciute, insieme ad altre questioni, tutte di grande importanza per il paese (dalla deontologia, al tirocinio, all'accesso alle professioni per i giovani ed altro), è possibile dire che la sua analisi si colloca in continuità con il disegno di legge delega, cosiddetto Fassino?

La passata legislatura si è conclusa con una faticosa opera di mediazione fra le associazioni professionali non riconosciute, gli ordini professionali ed ha generato un testo di grande equilibrio, non molto distante dai propositi da lei annunciati. Poiché vi sono problemi di assoluta urgenza (perché non si può andare avanti con ordini professionali retti da leggi dei primi del novecento e neppure disconoscendo l'esistenza di alcune professioni nuove), le chiedo se sia possibile riprendere, almeno, la sostanza di quel testo per avviare un'azione legislativa più chiara.

PRESIDENTE. Richiamo l'attenzione dei colleghi sui tempi. L'onorevole Mantini ha parlato per mezz'ora; se ciascun intervento avesse tale durata, l'audizione finirebbe tra cinque ore. Vi invito dunque a contenere i tempi degli interventi.

ENRICO BUEMI. Signor ministro, abbiamo appreso dalla sua esposizione i motivi che hanno determinato il ritardo della sua presenza in Commissione, nonché la difficoltà ad individuare un programma di Governo puntuale. L'amministrazione di settori delicati, quale la giustizia, richiede modifiche ponderate, non traumatiche e sarebbe opportuno aspettare gli effetti dei provvedimenti adottati nel recente passato, i quali non hanno ancora dispiegato la loro efficacia, per non sottoporre il cittadino ad atteggiamenti schizofrenici da parte dello Stato.

Dopo questo invito generico alla prudenza, non le nascondo l'interesse verso alcuni spunti positivi della sua relazione, perché bisogna abbandonare atteggiamenti da contrapposizione ideologica. Sono avverso alla sua parte politica, ma riconosco uno sforzo nel ragionamento da lei pro-

posto, del quale trovo corretto darle atto. Sono assolutamente d'accordo sulla prima questione da lei affrontata, cioè utilizzare al massimo il potenziale delle strutture per riportare l'affollamento delle carceri ad un livello di civiltà. In tal senso, condivido la sua proposta di riattivare strutture dismesse o in via di dismissione, bloccando il processo di riduzione delle strutture carcerarie. Altrettanto condivisibili sono l'ipotesi di una diversa classificazione della situazione detentiva e, quindi, l'introduzione del criterio di circuiti differenziati e le considerazioni espresse sulla custodia attenuata, sulla liberazione anticipata in base a principi di buona condotta, accanto alla questione del lavoro all'interno del carcere.

Sono d'accordo con lei che non si può affidare al personale che tradizionalmente si occupa della giustizia l'argomento del lavoro all'interno del carcere, ma bisogna introdurre professionalità del mondo produttivo. Soltanto così, si porterà, all'interno di questa realtà, una concezione, che non è mai stata, sinora, presente. L'innovazione è particolarmente interessante e dev'essere estesa il più possibile, perché il lavoro è uno degli elementi basilari per la formazione della personalità dell'individuo e per il suo recupero.

La ricerca di un meccanismo valutativo dell'attività dei magistrati e dei parametri adeguati per tale valutazione è un altro concetto da considerare. L'efficienza è certamente uno di questi parametri, ma si tratta di un termine troppo generico. La sua idea è, comunque, da condividere, perché ci troviamo dinanzi ad un settore che, raramente, manifesta livelli alti di efficacia e di efficienza. All'interno di quest'ambito, colloco la proposta di una separazione delle funzioni, che vedrei più accentuata nella separazione delle carriere, senza però ritenere che debbano essere introdotti meccanismi di messa in discussione dell'autonomia, sia dell'azione inquirente, sia di quella giudicante.

Intendo esprimere, invece, perplessità, in merito al decentramento del ministero. Ho l'impressione che ciò sia frutto di una pressione ideologica e, a mio avviso, non

ne deriverebbe alcun miglioramento dal punto di vista organizzativo e dell'efficienza del ministero stesso.

Aggiungo una valutazione positiva dell'idea di introdurre una sessione parlamentare per la giustizia, in quanto si tratta di un settore tra i più delicati del governo del paese, in cui sarebbe utile una valutazione comune del Parlamento sugli orientamenti ed i provvedimenti da mettere in calendario.

In conclusione, le annuncio, signor ministro, la presentazione di un'interrogazione sull'utilizzo dei gruppi operativi mobili del corpo penitenziario, conseguentemente ai fatti di Genova. Le sarei inoltre grato se riferisse alla Commissione quali sono i criteri selettivi, in base a cui sono individuati coloro che vengono a far parte di questi reparti speciali che, essendo previsti per azioni particolari, di carattere repressivo, che prevedono l'uso della forza, non ritengo i più adatti da utilizzare in vicende come quelle verificatesi nel capoluogo ligure.

La discussione sulla giustizia non può esaurirsi in una seduta ed attendo i provvedimenti specifici che lei sottoporrà all'attenzione della Commissione.

GIOVANNI KESSLER. Ringrazio anch'io il ministro, in maniera non formale, per essere venuto in Commissione ad esporre le linee programmatiche del proprio dicastero. Vi era la necessità di incontrarsi, anche in seguito a tre piccoli episodi — direi incidenti —, avvenuti nei rapporti iniziali tra il ministro ed il Parlamento. Mi riferisco alla sua ritardata presentazione; a quella parte della versione originaria del Documento di programmazione economico-finanziaria, riguardante la giustizia, che altro non era se non la riproposizione di parti di precedenti analoghi documenti ed alla recente vicenda dell'improvvisa ed immotivata conversione ad U del Governo sul disegno di legge da lei presentato relativo alla riforma dell'ordinamento societario, in cui almeno due punti essenziali (gli originali articolo 5 riguardante le cooperative ed articolo 10 sul falso in bilancio)

sono stati — ripeto immotivatamente — cambiati.

Lei, come era giusto, ha esposto un ampio spettro di questioni e di progetti di riforma. Mi soffermerò, per ovvie ragioni di tempo, su due punti essenziali, uno da lei affrontato ed un altro da lei omesso. Per quanto riguarda la giustizia penale, ho apprezzato l'impostazione da lei scelta sulla certezza del reato, del processo e della pena. In particolare, per quanto riguarda la certezza del processo (concetto non sempre ben presente, anche in passato), credo convenga con me che, una volta iniziato, il processo penale deve giungere alla propria conclusione naturale, la sentenza, nel più breve tempo possibile e con il rispetto delle garanzie della difesa. Questa è la certezza del processo e l'efficienza che i cittadini, ed anche gli operatori della giustizia, cercano invano.

Sui rimedi da lei accennati, ho qualche osservazione da fare. Lei propone come rimedio la ridefinizione dei rapporti tra polizia giudiziaria e pubblico ministero, chiedendo l'avanzamento della soglia dell'intervento di quest'ultimo (da me, piuttosto, ritenuto un arretramento), ovvero sia di dare più spazio all'intervento della polizia giudiziaria, limitando l'intervento del pubblico ministero ad una fase successiva. Dissento su ciò, ritenendolo, da un lato, del tutto incongruente ai fini dell'efficienza e della certezza del processo e, dall'altro lato, potenzialmente pericoloso. In una fase iniziale, molto importante nel processo penale, lasciare campo libero soltanto alla polizia può dare spazio ad episodi, come quelli avvenuti pochi giorni fa a Genova, ma, soprattutto priva il pubblico ministero (che poi sarà l'accusa nel processo) dei primi elementi di prova, molte volte i più importanti.

A proposito dei rimedi per favorire la certezza e l'efficacia del processo, ha parlato di tassatività dei casi d'appello, di sanzioni maggiorate per l'inammissibilità del ricorso in Cassazione, indicando un male reale del processo penale, cioè la strumentalizzazione delle garanzie processuali per il conseguimento di risultati meramente dilatori, estranei a quello che

dovrebbe essere l'obiettivo vero del processo, cioè la sentenza. Trovo corretta la diagnosi, ma di scarsissima efficacia il rimedio proposto.

Due temi di riforma che potrebbero aiutare molto la ricerca della certezza e dell'efficienza del processo, che non ho sentito citare da lei, sono la riforma della disciplina degli avvisi e delle notificazioni nel processo penale e la riforma della disciplina della prescrizione. Lei, signor ministro, saprà che una delle principali cause di rinvio dei processi penali è proprio la difficoltà delle notificazioni e degli avvisi. Si tratta, quindi, di un elemento ineludibile per ottenere una velocizzazione del processo, che contemperi garanzie della difesa ed efficacia del lavoro giudiziario.

Per quanto riguarda la disciplina della prescrizione, bisogna ricordare che essa è rimasta ancora quella del 1930, che si adattava ad un processo penale completamente diverso da quello odierno. Oggi, è divenuta un incentivo ed un premio finale di manovre dilatorie, del tutto legittime, ma che nulla hanno a che fare con la garanzia difensiva. L'attuale disciplina della prescrizione è una delle principali cause della mancata efficienza del processo penale e penso che, se abbiamo di fronte l'obiettivo di un migliore processo penale, dovremo, nel prossimo futuro, discutere di tale argomento.

Parlerò adesso di un tema da lei non menzionato nella sua relazione, ma che ritengo di grandissima rilevanza per il funzionamento della giustizia penale e anche per il ruolo del nostro paese: la dimensione internazionale della giustizia nelle due forme della cooperazione giudiziaria internazionale e della cooperazione tecnica di assistenza agli altri paesi. Quali sono le iniziative che il Governo vuole portare avanti per quanto riguarda l'eliminazione dei paradisi fiscali in Europa e delle società *offshore*? Tali obiettivi sono già stati perseguiti da parte del nostro Governo negli scorsi anni in sede europea, ma non sappiamo come l'attuale Governo voglia procedere su questa strada. Allo stesso modo per quanto riguarda una più

snella cooperazione con i paesi stranieri per l'eliminazione del segreto bancario e per la facilitazione del sequestro e delle confische all'estero. Quale ruolo vorrà avere il nostro paese e il Governo nell'ambito del GAFI per ciò che concerne le misure antiriciclaggio a livello internazionale? Quale ruolo vorrà avere il Governo di fronte a paesi non cooperativi come il Liechtenstein? Come proseguiranno le trattative, attualmente in corso, con il principato di Monaco per un trattato bilaterale che rafforzi la cooperazione giudiziaria? Queste sono domande che rimangono aperte.

Per quanto riguarda la cooperazione tecnica, l'assistenza tecnica internazionale, sappiamo che l'Italia fa ancora troppo poco, ha ancora un ruolo inferiore alle sue possibilità e alle richieste che ci pervengono dall'estero, in particolare dall'Unione europea e dei paesi in preaccensione: partecipiamo soltanto a uno dei progetti PHARE, quello con la Slovenia, per la costituzione di una magistratura antimafia anche in tale paese. Vi sono moltissime richieste, riguardanti i paesi in preaccensione, che non possiamo o non vogliamo evadere ma che sarebbero finanziate dall'Unione europea e che potrebbero dunque dare al nostro paese un ruolo importante a livello internazionale. Nei paesi Balcanici vi è un programma dell'Unione europea che ci darebbe la possibilità di essere presenti in quei paesi con la nostra esperienza e con il nostro personale, per aiutarli nella strada della legalità. Ciò naturalmente comporterebbe anche un rafforzamento degli uffici del suo ministero che si occupano di tali materie e che a stento riescono ad andare avanti con la ordinaria amministrazione. Anche riguardo a ciò, dato che non vi è stato alcun accenno nella sua relazione, gradiremmo avere delle risposte.

PRESIDENTE. Onorevole Kessler, lei ha toccato un punto molto interessante, che è quello della riforma delle procedure di notifica. In relazione alla replica del ministro, può specificare meglio l'argomento?

GIOVANNI KESSLER. Vi è il regime degli avvisi e quello delle notifiche: da un lato mi riferisco alla revisione della disciplina degli avvisi e alla necessità o meno degli avvisi così come oggi sono previsti per il difensore, l'imputato e con riguardo ai vari tipi di atti, dall'altro allo studio di altri mezzi tecnici per svolgere le notifiche in un modo più snello di quello attuale che certamente non funziona.

GIUSEPPE FANFANI. Signor presidente, ho letto con attenzione la relazione del ministro, che peraltro avevo già ascoltato. Parlo da tecnico che conosce già tutte le disfunzioni a cui il ministro ha fatto riferimento e parlo anche con la grande disponibilità che l'amore per questa materia mi porta a manifestare, al di là delle diverse ideologie politiche e della differente collocazione politica, in vista della soluzione di tutti quei problemi ai quali il ministro ha fatto riferimento. Devo dire che ho apprezzato il richiamo alla necessità di efficienza e di credibilità del sistema, e alla volontà dichiarata di ridare dignità al servizio attraverso la razionalizzazione del processo civile e l'attuazione di quei principi di certezza del reato, della pena e del processo, ai quali il ministro ha fatto riferimento rivolgendosi alle tematiche che il processo penale pone. Svolgo alcune brevi ma necessarie considerazioni, restando nei tempi suggeriti dal presidente.

Comincio dal processo civile che, secondo i colleghi che se ne occupano, si trova in una situazione comatosa, ancora peggiore di quella che è propria del processo penale. Non credo, però, che la soluzione — la invito a riflettere con i suoi collaboratori sul punto — sia quella di ripensare alla struttura del processo civile delegando alle parti l'attività istruttoria e assicurando l'intervento del giudice nella fase decisoria finale e di fronte a specifiche istanze istruttorie delle parti. Esistono, a tale proposito, esperienze già consumate che inducono a ritenere che tale riforma non funzionerà. Ciò perché sarà difficile che i difensori si accordino sui metodi da seguire per una determinata procedura o

siano in grado di confrontarsi con serietà e distacco sui mezzi istruttori, senza che ricorrano quotidianamente, esprimendo sul punto la loro litigiosità, al giudice, ingolfandolo con una moltitudine di fascicoli che poi dovrà studiarsi integralmente tutte le volte che gli avvocati ricorreranno e creando una sorta di imbuto: non credo che funzionerà. Se si vuole intraprendere tale strada, i tecnici dovranno affinare e limitare enormemente il ricorso al giudice, altrimenti i processi ristagneranno per anni, come fanno adesso in attesa della sentenza, in quanto il giudice, per risolvere anche la più semplice delle questioni intermedie che gli verranno sottoposte, dovrà affrontare la lettura e lo studio dell'intero processo, né più né meno di come dovrebbe farlo alla fine per la sentenza definitiva di merito.

Credo che sia, invece, corretto il suggerimento di enfatizzare il ricorso alla giustizia alternativa come l'arbitrato e la conciliazione, anche se l'esperienza insegna che, tutto sommato, la conciliazione in tanto può avvenire in quanto le parti abbiano già deciso di accordarsi e abbiano, almeno nelle cause di un certo rilievo, già affrontato il problema in termini extraprocessuali: occorre solo stabilire la sede di formalizzazione di un accordo già raggiunto. Servirà molto, invece, l'arbitrato ma con un'unica condizione: che lei lo renda non oneroso in quanto, se l'arbitrato mantiene i costi attuali, esso diventa una giustizia per ricchi, e come tale poco usata. L'esempio delle camere di commercio rappresenta un modello corretto.

Per quanto riguarda la giustizia penale, che conosco più direttamente, credo che le esigenze che lei ha illustrato siano sacrosante: la certezza del reato, del processo e della pena. Allo stesso modo è necessario procedere alla depenalizzazione di alcuni reati. Non ho particolarmente apprezzato la citazione dei reati contro la personalità dello Stato in quanto — il presidente Pecorella lo sa — in questi giorni stiamo discutendo su una questione estremamente antipatica relativa alla delega al Governo in materia di reati societari (nella quale non si sta facendo una bella figura).

Non vorrei che, cominciando da tali reati, il Governo desse l'impressione di voler perseguire, ancora una volta, interessi particolari che onestamente non fanno onore. Ciò rappresenta un suggerimento, una raccomandazione che do in maniera distaccata e nell'interesse superiore della giustizia.

Mi sorge una preoccupazione — che è stata sottolineata anche da altri colleghi — laddove ho letto e cito testualmente: « la necessità di prevedere un notevole avanzamento della soglia dell'intervento giudiziario in sede di indagini ed investigazioni preventive ». Occorre intendersi bene: per quanto sia consentito e ovviamente necessario che la fase preliminare e preventiva delle indagini sia svolta dalla polizia giudiziaria, non ritengo assolutamente possibile che ciò sia svincolato dalla possibilità di verifica e di intervento da parte del magistrato. Ciò può voler dire, in determinati casi, esporre il cittadino ad abusi indescrivibili: l'esperienza personale insegna che molto spesso anche i migliori propositi della polizia giudiziaria sono costellati da piccoli abusi, che sono intollerabili agli occhi del cittadino. Pensi a quello che può succedere se gli abusi diventano intenzionali o grandi: un ministro della giustizia non li può consentire. Le suggerisco di affrontare tale problema con determinazione, in quanto certamente ciò consentirà uno snellimento delle prime fasi delle indagini, ma tenendo presente la necessità di non eliminare quelle garanzie per il cittadino che soltanto la verifica costante da parte della magistratura può offrire.

Ho apprezzato il richiamo di voler essere dalla parte Abele, cioè dalla parte dei cittadini onesti che sono offesi dal reato e per ciò la ringrazio. Credo che sotto tale profilo, però, non si possa continuare — e le chiedo di affrontare questo problema — con un sistema processuale penale nel quale la parte offesa, per scelta del legislatore del 1989, è sostanzialmente esclusa. Lei saprà che l'intervento della persona offesa nella fase delle indagini preliminari è limitato esclusivamente alla possibilità di essere parte sollecitatoria

dell'attività di indagine del pubblico ministero, senza possibilità di incidere in alcun modo in nessuna fase processuale. Ciò, mi creda, è un aspetto che i cittadini molto spesso, soprattutto nell'ambito di reati che li offendono personalmente sotto il profilo etico, non sopportano. Questo rappresenta il primo tema che propongo e sul quale le chiedo soltanto di domandare ai suoi tecnici una riflessione profonda.

Il secondo problema riguarda la sospensione condizionale della pena che è un istituto che — molti colleghi lo potranno confermare — rappresenta quasi un *bonus* da spendere, senza alcuna possibilità di seria verifica riguardo alla sua concedibilità. Circa due mesi fa il professor Corbi, che come studioso del diritto dell'esecuzione penale ha affrontato il problema, parlando presso la mia camera penale, ha illustrato una delle proposte allo studio della commissione di riforma, affrontando il problema in termini corretti: trasferire l'istituto della sospensione condizionale alla fase esecutiva, in modo tale che da un *bonus* da spendere indiscriminatamente diventi oggetto di valutazione in sede di esecuzione. Così il giudice dell'esecuzione penale potrebbe verificare, anche attraverso un insieme di elementi prognostici, che egli può utilizzare al contrario del giudice della cognizione, la possibilità di concedere o meno la sospensione della pena. Credo che occorra enfatizzare anche il rapporto tra persona offesa e delinquente attraverso la necessità di ridisegnare il nesso tra risarcimento del danno e benefici, che oggi è esclusivamente limitato ad una attenuante specifica. Questi sono gli unici suggerimenti che le posso dare, oltre ai problemi posti in ordine alla prescrizione dall'onorevole Kessler (che insieme a me ha presentato un disegno di legge) e soprattutto al sistema delle notifiche. Credo che l'onorevole Kessler volesse sostanzialmente sottolineare che la prima notifica all'imputato debba essere circondata da tutte quelle garanzie che fanno sì che egli abbia cognizione del processo penale che si svolge suo carico, ma che tutte le altre notifiche possano essere fatte al difensore oppure

mediante procedimenti semplificati. Su tale argomento credo che si debba svolgere un'altra riflessione.

VITTORIO TARDITI. Signor presidente, cercherò di essere il più veloce possibile, compatibilmente con il problema che affronto e del quale la relazione del ministro ha dato un'immagine impietosa ma realistica: il problema della giustizia civile. In effetti l'esistenza di tre milioni di cause arretrate richiede una risposta da parte del ministero e del Governo. Le linee programmatiche che lei, signor ministro, ha illustrato, e cioè le possibilità di intervento attraverso un aumento del numero dei magistrati e una razionalizzazione del processo, mi trovano consenziente, se pur con qualche osservazione. Ho svolto una piccola indagine nei tribunali che ho frequentato, e che frequento, sia pure in misura minore da qualche anno poiché sono assorbito dagli impegni parlamentari: la competenza del tribunale, in materia civile, è costituita per il 40-60 per cento dalle cause di infortunistica stradale. Un primo intervento, quindi, a mio avviso indispensabile, è quello di togliere la competenza alla magistratura ordinaria in tale specifica materia. Come? Istituendo formule arbitrali attraverso le camere di commercio oppure istituendo delle sezioni specializzate in tale materia ed eliminando il più possibile l'intervento della magistratura ordinaria. Con tale innovazione si cancella almeno il 50 per cento delle nuove cause iscritte a ruolo. Ciò rappresenta un fatto documentato che potrà verificare facendosi inviare dai tribunali la suddivisione — che certamente già avrà — per materia delle nuove cause iscritte a ruolo.

Il secondo tema è quello del possibile aumento dei magistrati e lei ha detto che è una strada difficile da percorrere. Sono d'accordo, ma devo dire che da tempo immemorabile il numero dei magistrati in servizio è inferiore rispetto all'organico previsto dalla legge. È assolutamente necessario, in tempi più brevi possibili, fare in modo che si colmi tale carenza d'organico, senza eliminare la possibilità di

aumentare il numero di magistrati. Ciò perché ritengo che, nonostante i correttivi che lei propone, la figura del magistrato di ruolo, specialmente in materia civile, sia indispensabile per lo snellimento della giustizia, in quanto il numero dei magistrati è senza dubbio modesto di fronte all'entità e alla soluzione rapida del problema. I correttivi che finora abbiamo attuato non hanno portato ad una soluzione dei problemi, in quanto togliere competenze e processi ai magistrati attraverso il GOA non ha prodotto un incremento di produttività. Ciò sta, quindi, a significare che il numero dei magistrati è sicuramente insufficiente. Abbiamo introdotto l'istituto del giudice di pace, che incontra delle difficoltà pratiche, perché il numero dei giudici di pace spesso non è consono ai ruoli ed alle funzioni che sono state assegnate loro anche in materia penale. Ho un grande rimpianto per il famoso giudice onorario, il pretore onorario, perché, a quei tempi, vi era una magistratura che non aveva costi, che aiutava e collaborava veramente, reggendo spesso da sola le vecchie preture — oggi tribunali — senza oneri per lo Stato. L'istituto del giudice di pace deve essere rivisitato profondamente.

Sono favorevole alla soluzione del problema attraverso le camere di commercio. Sono d'accordo con l'onorevole Fanfani sul fatto che l'arbitrato debba essere rivisto, poiché attualmente poco utilizzato a causa dei suoi costi elevati. È necessario provvedere attraverso forme che studieremo, delle quali ci faremo parte attiva nella loro proposizione.

Sulla certezza dell'esecuzione della sentenza, ritengo che nelle materie risarcitorie sia necessario rivedere l'aumento delle cosiddette sanzioni civili all'inadempiente. Tornare ad un tasso di interesse doppio rispetto a quello attualmente previsto dalla legge, per gli inadempienti alla sentenza civile esecutiva, costituirebbe un deterrente, una spinta verso l'esecuzione spontanea della pena. Le compagnie di assicurazione, ad esempio, che, spesso, ritardano il risarcimento dei danni, sarebbero spinte

a liquidare rapidamente il danno dopo la sentenza di primo grado, per non subire un costo maggiore.

Tocco soltanto, per brevità, il tema della giustizia penale. Non dobbiamo dimenticare ciò che abbiamo sentito dalla gente durante la campagna elettorale. Quando si parla di giustizia le persone chiedono non soltanto la certezza del processo e della pena, ma, soprattutto, che chi compie atti di microcriminalità (particolarmente odiosi per la gente) non possa godere di un'impunità di fatto che consenta a costoro di essere colpiti da un provvedimento punitivo e, poco dopo, essere nuovamente liberi di compiere atti delinquenziali. È indispensabile creare, come nel rito americano, delle sezioni speciali, fisse in ogni tribunale capoluogo di provincia, nelle quali vi sia la possibilità di processare per direttissima coloro che sono stati presi in flagranza di reato. Fare, quindi, in modo che il processo per direttissima non sia un *optional*, determinato dalla possibilità per il giudice di occuparsi in quel momento del processo (senza che, spesso, ciò accada), ma diventi un dato certo, a favore della certezza del processo e, quindi, della pena.

Ricordo da ultimo — sono molto interessato al tema — che il Piemonte e la Valle d'Aosta hanno una sola corte d'appello. Ho ripetutamente sollecitato i vari ministri, succedutisi in questo Parlamento da sette anni a questa parte, e sollecito, ovviamente, anche lei, per ottenere quello che era stato un impegno assunto dal precedente Governo e, non si sa per quale motivo, disatteso: istituire una sezione staccata o, meglio ancora, una corte d'appello a Novara, la seconda città del Piemonte per carico di lavoro, idonea alla bisogna.

MARCELLA LUCIDI. Signor ministro, non affronterò nel complesso la sua relazione, perché, al riguardo, si è già espresso il capogruppo dei democratici di sinistra, l'onorevole Bonito, con argomentazioni del tutto condivise. Intendo, invece, soffermarmi sulle considerazioni da lei svolte in merito alla giustizia minorile, sul tema

della risposta giudiziaria alla devianza ed alle azioni criminali commesse dai minori. Mi auguro che i pensieri scarni da lei dedicati all'argomento, siano soltanto la prefazione, espressa in chiave problematica, di un approfondimento che dovrà chiarire meglio le linee di intervento. Su ciò, intendo dirle che la Commissione potrà sicuramente essere di aiuto, ove, anche attraverso la disponibilità del presidente, si possa decidere di affidare al Comitato carceri l'approfondimento dello specifico, il *proprium* dei soggetti in età evolutiva, che affrontano l'esperienza detentiva o, prima ancora, quella criminale.

PRESIDENTE. Mi scusi, onorevole Lucidi, debbo informarvi che è in via di costituzione una Commissione speciale sui minori con competenze ancora non ben definite, ma che potrebbe sottrarre al nostro esame alcuni provvedimenti anche di natura tecnica (come i reati commessi da minori o a danno di essi). Sarà essenziale capire i limiti della nostra competenza e, soprattutto, se non corriamo il rischio di veder riproposto quanto già accaduto nel passato con la Commissione anticorruzione, che, al termine dei propri lavori, non produsse sostanzialmente nulla (come spesso accade in queste commissioni che si sovrappongono ai lavori delle Commissioni permanenti).

MARCELLA LUCIDI. Signor presidente, la ringrazio di averci fornito questa informazione e chiedo il suo impegno, del ministro e dei colleghi dell'attuale maggioranza, a che tale sciagurata ipotesi non si verifichi, così che le problematiche della giustizia minorile o gli interventi positivi rivolti ai minori rimangano affidati alla competenza della Commissione giustizia. Dobbiamo avere un quadro completo degli interventi di politica criminale che poniamo in essere nel nostro ordinamento, pur se — ed insisterò su ciò — dovremo tenere conto di una specificità, il *proprium*, del minore. Ciò, però, non significa distrarre da una competenza di carattere giurisdizionale, sostanziale, processuale la politica giudiziaria nei confronti dei mi-

nori. La ringrazio dell'informazione e le restituisco la questione chiedendo, a lei ed al ministro, di fare tutto ciò che è nelle vostre disponibilità perché ciò non avvenga.

Il ministro ha colto, nel suo intervento, riguardo la giustizia minorile, il valore positivo dell'istituzione, nell'ambito del ministero, di un dipartimento per la giustizia minorile. La ritengo una scelta di grande significato e sono positivamente colpita dal fatto che lei abbia voluto ribadire la sua intenzione che la formazione di questo dipartimento non rimanga soltanto un atto formale. Ma, signor ministro, le assicuro che l'alternativa ad un approccio ideologico e demagogico del rapporto tra il minore e la giustizia non è all'interno di un criterio esclusivamente pragmatico.

Dovremo intenderci se riteniamo ideologici, demagogici (e su ciò non sarei, ovviamente, concorde), i caratteri propri di un'elaborazione e di una discussione di civiltà giuridica, che, alla luce di carte e convenzioni internazionali, le quali riconoscono al minore una soggettività degna di protezione e promozione, sta ricercando nuove vie per trattare il minore deviante. La invito a non cedere alla tentazione di ricercare una soluzione sbrigativa a questi, da lei ricordati, che l'opinione pubblica rivolge e su cui noi tutti riflettiamo. Non lo faccia misurando l'efficacia dell'azione penale verso il minore nella sola dimensione repressiva, rendendola così simbolica, ma anche molto autoreferenziale e, quindi, insufficiente. È sbagliato citare, per i minori, il tema dell'esemplarità della sanzione. Esempio per chi, signor ministro: per il minore o per la società? In tal modo, potrà dare buona pace a chi intende mettersi al riparo da un tema che esiste — il minore che delinque — con risposte viscerali e vendicative, mentre, invece, abbiamo bisogno di dare risposte razionali ed equilibrate, che diano alla pena un'impronta anche rieducativa e riparativa.

La questione della giustizia minorile, nel nostro ordinamento, discende proprio dalla premessa da lei fatta, cioè dall'isti-

tuzione di quel dipartimento. Non è maturato in questi anni un diritto minorile che contempli un processo specifico per i minori ed un diritto sostanziale penale proprio del minore. Non vi è nemmeno un ordinamento penitenziario minorile che non sia una derivazione da quello degli adulti; abbiamo sempre concepito la giustizia per i minori ritagliandola da quella pensata per gli adulti. Non sfuggo al tema che lei pone, la pena da infliggere, ma le chiedo di liberare la sua concezione dai vincoli che vengono forniti da quel modello penale, di cui prima parlavo, calibrato proprio sugli adulti.

Provo molto rammarico, signor ministro, nel leggere nel Documento di programmazione economico-finanziaria che le politiche di giustizia rivolte ai minori da questo Governo, per i prossimi anni, siano esclusivamente limitate all'edilizia penitenziaria: nuove carceri per i bambini e le bambine. La invito a riflettere — ed intendiamo farlo con lei — sulla necessità di fornire al sistema penale minorile una propria dignità. Un minore che delinque ha due possibili sanzioni: la pena detentiva o quella pecuniaria; tutto ciò modellato sulle sanzioni pensate per gli adulti, ridotte di un terzo. Immaginiamo cosa comporta, per un minore, la condanna ad una sanzione di natura economica: significa che saranno i suoi genitori a pagarla, ove ne abbiano la disponibilità, o che non sarà nessuno, con l'unico risultato che quel minore non avrà contezza del fatto compiuto.

Dal modo in cui si punisce dipende la ricaduta della punizione, che non è l'esemplarità, se non quando essa cagiona il cambiamento dei comportamenti di quel minore. Noi dobbiamo ragionare sulla pena, ma, soprattutto su una riserva di codice per i minorenni. Questa sarebbe una grande sfida, da assumere nel nostro paese: pensare ad una punizione per i minori che sia equilibrata, cioè proporzionata al fatto commesso, comprensibile al minore e non etichettante, immediata e flessibile, cioè modulata sulla personalità, la storia e la vita del minore. Non dimentichiamo che nel nostro ordinamento —

non si tratta di un merito dei Governi dell'Ulivo, che, comunque, hanno confermato la validità di alcuni strumenti — vi sono capisaldi molto importanti per sostenere che la questione, rispetto ai minori, non è tanto punire più o meno, ma punire meglio. Esiste l'istituto della messa alla prova e una legge che finanzia progetti contro la devianza. Già in altre occasioni ho sostenuto che il Documento di programmazione economico-finanziaria avrebbe dovuto incrementare i fondi della legge per i minori a rischio di devianza, che, oggi, sono essenzialmente destinati al centro-sud, mentre assistiamo ad un incremento della criminalità differenziata anche al nord del paese.

Dobbiamo rendere agevoli ed agili i servizi. Vi è un tema giurisdizionale, che deve interessarci, riguardante i tribunali per i minorenni. Ad esempio, nel Lazio un minore che affronta la giustizia o una famiglia che ha bisogno di provvedimenti che interessano il proprio figlio deve rivolgersi ad un'unica sede del tribunale per i minorenni, che si trova a Roma, indipendentemente se essi risiedano o meno in un'altra provincia. Dovremo cercare una modalità di decentramento dei servizi della giustizia minorile e del tribunale per i minorenni, che renda più efficace e pronta la presenza della giustizia nei confronti del minore.

PRESIDENTE. Vorrei tornare sull'appello da lei rivoltomi, onorevole Lucidi. La mia attenzione su questo tema mi aveva indotto, proprio questa mattina, ad individuare le varie proposte di legge, già numerose, che interessano il minore. Mi è stato fatto presente che è in via di approvazione la Commissione speciale, cui accennavo poc'anzi, la quale peraltro, in genere, non ha obbligo di pareri da parte di altre Commissioni. Personalmente ritengo che, soprattutto in materia penalistica, una Commissione speciale di questa natura potrebbe avere effetti non positivi. Essa viene istituita su proposta dei capigruppo al Presidente della Camera e di questo all'Assemblea. Credo sia interesse di tutti i gruppi parlamentari perlomeno

limitare le materie di cui si dovrà occupare, lasciando fuori dalle sue competenze materie specificamente affidabili ai tecnici, come, ad esempio quelle relative ai reati contro i minori o da essi commessi. Si tratta di un invito ad interessarsi, che rivolgo a tutte le parti politiche.

VINCENZO FRAGALÀ. Signor presidente, onorevoli colleghi, devo immediatamente esprimere i miei complimenti al ministro perché ha assunto un incarico assai gravoso, ma nel contempo molto esaltante, attraverso un indirizzo programmatico che, a mio avviso, oltre a rispecchiare il programma della Casa della libertà, per il quale ha votato la maggioranza degli italiani, finalmente pone sul tappeto un insieme di questioni, non per discuterne in convegni o tavole rotonde, ma, al contrario, per dare finalmente una sterzata, una scossa al pianeta giustizia e risolvere i problemi che sono stati lasciati marcire per decenni e decenni. Tanto ciò è vero che il ministro della giustizia ha ritenuto, a mio avviso assai opportunamente, di iniziare la sua relazione con un dato statistico (ciò deriverà senz'altro dalla sua cultura tecnica e scientifica) che corrisponde al sentimento di tutti gli italiani: il 73 per cento dei cittadini è assolutamente insoddisfatto di come vanno le cose nella giustizia.

Se il ministro avesse allargato la sua statistica all'Europa avrebbe trovato delle maggioranze bulgare di condanna del sistema giustizia in Italia, tanto ciò è vero che gli organismi giurisdizionali europei hanno condannato l'Italia, fino ad oggi, almeno due volte al giorno per l'iniquità, la stortura, la lentezza dei processi, civili e penali, e per l'assoluto dispregio delle garanzie del cittadino, dei diritti e della dignità dell'uomo. Il ministro ha ritenuto di sottolineare, nella prima parte della sua relazione, che bisogna tornare al primato della politica e non consentire mai più che si arrivi, attraverso l'incredibile fenomeno della spettacolarizzazione della giustizia, alle situazioni nelle quali una minima parte della magistratura ha ritenuto di occuparsi di politica, ottenendo il risultato

di minare completamente la credibilità dell'amministrazione della giustizia nei confronti di tutta l'opinione pubblica italiana ed europea.

Credo che il tema fondamentale, toccato con argomenti assai convincenti dal ministro, sia quello di ridare efficienza ed efficacia al sistema giudiziario. Se in un reparto ospedaliero di ostetricia vi fosse una percentuale del 90 per cento di morti durante il parto, tra i neonati e le madri, bisognerebbe chiudere il reparto e individuare immediatamente le responsabilità. Siamo di fronte, invece, ad un lungo periodo, che per fortuna ci siamo lasciati alle spalle, in cui qualunque stortura, iniquità, inefficienza ed inefficacia del servizio giustizia era assolutamente e altezzosamente considerata non criticabile. Tanto ciò è vero che a favore di un famoso giornalista italiano, Perna, è dovuta intervenire niente di meno che la Corte europea di giustizia per bacchettare la giurisdizione italiana, stabilendo che il diritto di critica nei confronti dei magistrati è assolutamente garantito dalle convenzioni europee. Perna, per aver scritto in un suo famoso ritratto di tanti anni fa, quando *Il Giornale* era diretto dal compianto Indro Montanelli, che il pubblico ministero Caselli aveva prestato un triplice giuramento — a Dio, alla legge e a Botteghe oscure — era stato condannato dal tribunale, dalla corte d'appello e dalla Cassazione, ma la Corte europea ha bacchettato la nostra giurisdizione, affermando che il servizio giustizia in una nazione deve essere al centro della possibilità di critica da parte di tutti i cittadini, in quanto esso riguarda una platea di utenti che è tutta la popolazione della nazione e non può assolutamente essere trincerato dietro uno scudo (come se vi fosse un reato di lesa maestà).

Il ministro ha, a mio avviso in modo apprezzabile, iniziato la sua relazione toccando il tema della giustizia civile che è la cenerentola del sistema giustizia in Italia. Ciò, caro ministro, non per carenza di strutture e di uomini oppure perché il sistema — come lei ha detto — pone al centro il magistrato e quindi presta il fianco a lungaggini particolari. La verità è

un'altra: la giustizia civile, a causa di una scelta sbagliata delle passate gestioni politiche del Ministero della giustizia e del Consiglio superiore della magistratura, è stata considerata terra di nessuno. Ho assistito a Palermo, come a Milano, a Napoli e a Torino ad un aumento elefantico di strutture, uomini, mezzi e magistrati nelle procure della Repubblica nel comparto penale: a Palermo il comparto civile è stato abbandonato in mano a soltanto 3 magistrati, mentre la procura della Repubblica da 20 magistrati è passata a 62 nell'organico. Signor ministro, questi sono i numeri e gli argomenti testardi che dimostrano come vi sia stata una politica sbagliata. Le passate gestioni del Ministero della giustizia non hanno capito che la giustizia civile, in una terra come la Sicilia dove la criminalità organizzata la fa da padrona, è la trincea avanzata della legalità, perché quando il cittadino non riesce a farsi dare ragione, a veder tutelato il proprio diritto dal giudice civile è chiaro che si rivolge alla giustizia alternativa.

Si è ritenuto, evidentemente, di scegliere la strada della repressione rispetto a quella della prevenzione perché ciò comportava fotografie sui giornali, interviste a reti unificate, edizione di libri con diritti d'autore miliardari, eccetera. Il giudice civile era, invece, un poveretto assolutamente abbandonato a se stesso, mentre sappiamo, dalla nostra tradizione giuridica, che la magistratura civile in Italia ha sempre avuto il più alto livello di qualificazione professionale e culturale. La giustizia civile, quindi, deve tornare al centro dell'attenzione del Ministero della giustizia, che deve prima esaudire le richieste della giustizia civile e poi quelle della giustizia penale, soprattutto per le zone attinte dal fenomeno degradante della criminalità organizzata.

Per quanto riguarda la giustizia penale, devo sottolineare con approvazione che la filosofia che ha nutrito la relazione del ministro della giustizia va verso un diritto penale leggero, attraverso la depenalizzazione, e verso il concetto che si debba superare ciò che è accaduto in Italia negli

ultimi vent'anni per colpa di classi dirigenti politiche, che stavano asserragliate nel Ministero della giustizia con assoluta incompetenza e solitudine. Occorre comprendere che il diritto della pena è un diritto che deve rivolgersi a colpire soltanto i crimini veri. Il carcere non può essere ritenuto, come è stato fatto nei vent'anni passati, una discarica sociale secondo la quale i due balordi che sono stati trovati a farsi il bagno nella fontana di piazza Navona sono stati portati nel carcere, come se tutto dovesse risolversi con il carcere o come se, secondo l'emozione del momento, signor presidente, signor ministro, si potessero aumentare le pene soltanto per rispondere ad un dato emotivo. Non posso dimenticare come nella II Commissione, per iniziativa di un parlamentare della sinistra, alcuni anni fa, quando accadde la sventurata vicenda dei sassi lanciati dai cavalcavia, immediatamente si presentò e si approvò a tamburo battente una legge che aumentava a dismisura le pene per quella singola fattispecie (poi abbiamo scoperto che vi era un magistrato — ne parleremo dopo a proposito dei consigli giudiziari e della riforma del CSM — che falsificava le testimonianze, creando dei mostri, prima cacciato dall'ordine giudiziario e poi tranquillamente reintegrato e non è successo alcunché).

Sono, quindi, assolutamente contrario ad una penalizzazione eccessiva — come l'ha chiamata il ministro — tesa a soddisfare e a esaudire le esigenze emotive dell'opinione pubblica. Il problema che bisogna immediatamente affrontare — la ringrazio ministro per averne parlato in modo chiaro —, e che ci è stato più volte rimproverato in sede europea, è rappresentato dal fatto che non vi è una riserva di legge per alcuni reati che in Italia vengono commessi nei confronti dei cittadini e che non sono previsti dal nostro codice penale, nè da alcuna legge penale. Occorre finalmente determinare alcune tipologie concorsuali — come lei ha detto — e superare l'attuale modello aperto di concorso di persone nel reato che, per esempio a Palermo, ma anche in altre zone d'Italia, ha consentito di creare e