

50ª SEDUTA

MERCLEDÌ 19 SETTEMBRE 1990

Presidenza del Presidente CHIAROMONTE*La seduta inizia alle ore 16,50.*

DISCUSSIONE DELLA BOZZA DI RELAZIONE ELABORATA DAL GRUPPO DI LAVORO INCARICATO DI ESAMINARE I PROBLEMI RELATIVI ALL'ENTRATA IN VIGORE DEL NUOVO CODICE DI PROCEDURA PENALE

INTERVENGONO IL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA GIULIANO VASSALLI ED IL SOTTOSEGRETARIO ALLO STESSO DICASTERO SILVIO COCO

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della bozza di relazione elaborata dal gruppo di lavoro incaricato di esaminare i problemi relativi all'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale.

Innanzitutto ringrazio il ministro Vassalli ed il sottosegretario Coco per aver voluto accettare il nostro invito a partecipare a questa discussione.

La ripresa dei nostri lavori al termine della pausa estiva ci porta ad esaminare il documento all'ordine del giorno, che era già stato distribuito a fine luglio e che era stato redatto da un gruppo di lavoro coordinato dall'onorevole Violante. Una coincidenza ci porta ad esaminare questo importante documento in un momento in cui i problemi che esso tocca sono oggetto di quotidiane reazioni, osservazioni, notazioni; il tutto in una situazione obiettivamente molto seria e pesante in alcune zone del Paese.

Mi auguro che la nostra discussione possa giungere a risultati positivi, anche in considerazione del particolare momento che stiamo attraversando, un momento in cui emergono notevoli contraddizioni e si susseguono numerose dichiarazioni. In questo senso sarei molto lieto se la Commissione parlamentare antimafia potesse giungere - come è avvenuto su altri fronti - a conclusioni unitarie in sintonia con lo stesso Ministro di grazia e giustizia.

Benchè abbia fatto distribuire il testo del documento in discussione sin dalla fine del mese di luglio, ritengo comunque opportuna una breve illustrazione da parte del coordinatore del gruppo onorevole Violante al quale, se non si fanno osservazioni, darei la parola.

VIOLANTE. Signor Presidente, colleghi, la relazione è stata redatta ed esaminata dal gruppo di lavoro prima delle vacanze estive. L'esigenza di costituire un gruppo di lavoro è stata determinata da tre ragioni.

La prima riguarda le difficoltà applicative del nuovo codice di procedura penale determinate da ragioni congiunturali. Si tratta di motivazioni fisiologiche all'entrata in vigore di un nuovo codice, ed in questo caso ci si trova di fronte a novità molto più profonde di quelle introdotte nel 1931 rispetto all'esperienza processuale e penale presente a quella data.

In secondo luogo si registra un incremento dell'aggressione criminale mafiosa per qualità, quantità e dal punto di vista dell'espansione territoriale.

Le organizzazioni criminali, infine, considerano oggi l'impunità, molto più che in passato, come fattore strutturale dell'organizzazione stessa. Per il maggior valore sociale, economico e politico che hanno oggi le sue azioni, la mafia ha necessità di conquistare con maggior forza l'impunità. Ciò esige una coerenza di azione anche per quanto riguarda il processo penale, nel senso che oggi la criminalità usa tutti i possibili spazi che la procedura gli offre per cercare di guadagnare l'impunità. Questa considerazione, peraltro, non deve far pensare a restrizioni ai diritti della persona, perchè è opinione del gruppo di lavoro che sia possibile garantire i diritti delle persone imputate e, nel contempo, le esigenze di difesa. D'altra parte questo problema non è stato ignorato dal codice di procedura penale, che anzi ha individuato una serie di misure di deviazione dal modello centrale, determinate in funzione della specificità della criminalità organizzata e della mafia.

Nella relazione i colleghi troveranno i quattro indirizzi che il codice ha seguito proprio per diversificare l'intervento nei confronti del crimine organizzato: la difesa della formazione della prova dalle intimidazioni o da altre manovre di inquinamento, la garanzia della cristallinità della prova nei limiti valutativi delle dichiarazioni dei pentiti e con riferimento alla migrazione di prove da un processo ad un altro, la collaborazione tra uffici del pubblico ministero per superare l'*handicap* della divisione delle competenze territoriali dei singoli uffici giudiziari nei confronti di organizzazioni che operano in modo unitario su tutto il territorio nazionale, l'adeguamento della durata delle indagini preliminari alla difficoltà degli accertamenti nei confronti del crimine organizzato.

Il codice di procedura penale ha quindi già tenuto conto delle esigenze di interventi particolari che tenessero presenti le differenziazioni all'interno del mondo criminale. Non si tratta quindi di snaturare, scardinare o mutare radicalmente la struttura del codice; anzi è opinione del gruppo che la struttura di esso debba essere mantenuta. Bisogna muoversi all'interno degli indirizzi stabiliti nella delega, senza pensare a proposte di mutamento della delega stessa.

Gli obiettivi di carattere generale da conseguire sono essenzialmente due. Il primo potrebbe essere definito quello dell'effettività del diritto penale, nel senso che un codice di procedura penale che non garantisse l'effettività del precepto e della sanzione penale sarebbe influente. Il secondo obiettivo è quello di garantire la concorrenza-

lità dell'intervento giudiziario con la presenza del crimine organizzato. L'intervento giudiziario deve essere messo in grado di concorrere, se non con maggiori opportunità, quantomeno alla pari con il crimine organizzato. A questi obiettivi sono ispirate le proposte e le analisi contenute nella relazione.

La prima questione che si è posta ha riguardato gli uffici di procura; la procura della Repubblica può essere infatti considerata l'ufficio di frontiera fra il mondo della legalità e quello del crimine. In particolare, la figura del pubblico ministero è quella che ha subito i cambiamenti più rilevanti in seguito all'approvazione del nuovo codice di procedura penale.

Nel passato gli organi istruttori erano due: il pubblico ministero ed il giudice istruttore. Il pubblico ministero era un'istruttore puramente eventuale, nel senso che decideva lui, in linea di massima, se istruire o far istruire ad altri; però era padrone del proprio tempo, del proprio lavoro ed aveva una possibilità di ampia delega alla polizia giudiziaria. Oggi il pubblico ministero è stato privato dalle sue «autonomie» in modo del tutto coerente con le indicazioni del processo accusatorio, e in particolare, mediante l'apposizione di termini alle indagini preliminari.

Tutto ciò ha mutato il ruolo del pubblico ministero, il quale non raccoglie più prove, perchè queste vanno raccolte sempre da un giudice, non è più padrone dei tempi dell'inchiesta ed ha una serie di oneri aggiuntivi rispetto al passato; deve decidere sui riti differenziati, partecipare alle udienze davanti al giudice per le indagini preliminari, partecipare alle udienze preliminari e a quelle dibattimentali. A questo riguardo l'esperienza di molti tribunali ha messo in luce che la data e l'ora di queste udienze sono fissate in relazione alle esigenze di ciascun ufficio procedente ed è il pubblico ministero che deve adeguarsi. Si tratta quindi di un'attività aggiuntiva rispetto al passato, la cui complessità non sfugge ai colleghi qui presenti.

A questo mutamento di ruolo non è ancora corrisposto un adeguamento degli organici e delle strutture. D'altronde, per ragioni oggettive, era difficile valutare esattamente quale sarebbe stato l'impatto normativo. Probabilmente c'è stato anche un affidamento eccessivo sull'effetto che avrebbe potuto avere l'aumento di competenze del pretore. Nella fase di confezionamento del codice si ritenne, infatti, che il cospicuo aumento delle competenze del pretore avrebbe potuto far slittare verso il basso quote significative del carico di lavoro delle procure. In parte ciò è avvenuto, ma sono emerse le cifre vere, è emerso quel lavoro che prima era nascosto. In particolare alcune norme finanziarie fanno scaturire un carico di lavoro enorme (il governo sta comunque lavorando per depenalizzarle); soprattutto c'è stata un'accentuazione imprevista del carico cartaceo e burocratico.

Nella relazione abbiamo citato soltanto un caso piuttosto ricorrente nei tribunali, quello della procura della Repubblica di Napoli: quest'estate vi erano 44 sostituti procuratori, ciascuno dei quali impegnato in attività di *routine* da 15 a 18 giorni al mese. Considerate le quattro domeniche di un mese, essi erano impegnati nelle indagini «pesanti» otto o nove giorni al mese, con un carico di lavoro di circa 600 processi *pro capite*, nonostante quanto poi avvenga a Napoli.

Questo ci dà la misura della necessità di intervento sugli organici e sul lavoro delle procure.

A tutto questo si aggiunga il problema dei piccoli uffici. A 62 procure della Repubblica di piccoli tribunali è stato stabilito di attribuire anche le competenze delle procure della Repubblica presso le preture. Questo ha comportato in alcuni uffici un disagio insopportabile. Mentre ciò non ha costituito un problema in alcuni uffici giudiziari (Bassano del Grappa, Urbino e Crema), problemi gravissimi sono stati causati in altri uffici (Marsala, Crotona, Termini Imerese, Palmi, Locri). A Marsala, con lo stesso organico o soltanto con un magistrato in più, si è passato da un carico di lavoro di 4 mila processi ad un carico di lavoro di 40 mila processi, essendo stati trasferiti tutti i processi della pretura in procura. Si è creato anche un problema di polizia giudiziaria al quale accenno solo in via incidentale: mentre la procura poteva allora contare su 45 uomini, in seguito, essendo stata applicata in modo molto letterale una disposizione di legge (che prevede che il numero degli uomini della polizia giudiziaria non possa essere inferiore il doppio dei magistrati), vi è stata una drastica diminuzione dell'organico. Perciò ad un maggior carico di lavoro di alcuni uffici ha corrisposto una diminuzione di organico della polizia giudiziaria.

Il governo si è fatto naturalmente carico della questione e, in un pacchetto di proposte, sicuramente consistenti, per la correzione e l'integrazione del codice di procedura penale, ha prospettato una misura alla quale già si era pensato in passato. In sostanza i magistrati più giovani del distretto che non fanno già parte degli uffici di procura sono mandati presso altri uffici di procura con organici scoperti. Facendo una scelta politica che condivido pienamente - ma sulla quale non credo ci siano divergenze, collocandosi questa proposta nell'ambito delle scelte da noi compiute - si dà priorità alle procure, quali uffici di frontiera. D'altronde credo che non vi sia altro criterio al di là di quello dell'anzianità per spostare il personale. Si porrà comunque un problema, a mio avviso, che si è già posto in un'altra fase della vita giudiziaria: il ricorso al TAR da parte del magistrato trasferito, con la successiva sospensione dei trasferimenti. Ricordo che in Calabria ci fu il blocco dei trasferimenti per effetto delle sospensive del TAR.

Non so quale parere esprimerà la Commissione bicamerale competente per l'attuazione del nuovo codice - anche se spero sia positivo - ma ho l'impressione che alcuni meccanismi di ricorso giudiziario potrebbero vanificare questa misura.

Nella relazione viene indicata un'altra possibile prospettiva, della quale abbiamo a lungo discusso. L'ufficio del sostituto procuratore della Repubblica deve contemplare esclusivamente la figura del magistrato oppure si può pensare ad un ufficio costruito in maniera diversa? Si è pensato, ad esempio, alla figura dell'assistente, del vice procuratore; in sostanza, il sostituto procuratore potrebbe essere coadiuvato da laureati in giurisprudenza assunti con contratto biennale o triennale su base regionale, che lo possano anche sostituire in alcune attività di minore impegno (dal punto di vista del diritto e delle garanzie) e che soprattutto seguano la *routine* del lavoro. Chi ha un po' di esperienza di questi uffici sa che essi vengono schiacciati più dalla *routine* che dalle indagini, è il grosso giro di carte che impegna maggiormente il

magistrato, non sono le singole indagini che lo opprimono. L'*optimum* si raggiungerebbe se detto personale fosse di polizia giudiziaria, ma è davvero difficile pensare a questa prospettiva alla luce di quanto più volte è stato lamentato dall'Arma dei carabinieri e dalla polizia di Stato, che hanno sempre insistito sull'insufficienza degli uomini a disposizione. D'altronde occorrono maggior tempo e maggiore qualificazione professionale per arruolare funzionari di polizia o dei carabinieri da destinare a questo tipo di funzione.

Certamente non penso che un lavoro di questo tipo debba essere effettuato in tutta Italia. Si potrebbe cominciare da alcuni uffici per vedere quali sono i risultati. Naturalmente tutti questi assistenti del sostituto procuratore resterebbero alle dipendenze del procuratore della Repubblica, che rimarrebbe l'unico titolare dell'azione penale dell'ufficio.

Il resto della relazione è diviso in 4 capitoli: l'organizzazione del lavoro giudiziario, lo snellimento e la semplificazione delle procedure, la garanzia della genuinità della prova, la tutela penale nella fase delle indagini preliminari.

Vorrei sbarazzare subito il campo da quest'ultimo punto. È stato rilevato che il trattamento penale della testimonianza falsa o reticente è tale, oggi, da non disincentivarla nel modo più assoluto. Di fronte ad un meccanismo di indagine preliminare che si basa sul rapporto tra pubblico ministero e teste (per cui la falsa testimonianza non opererebbe, non trattandosi di giudice) e tra giudice di udienza preliminare e teste, se non c'è garanzia della genuinità della prova - considerato che su quel teste operano intimidazioni notevoli da parte del crimine organizzato - il procedimento è indebolito.

Sia ben chiaro: le minacce del crimine organizzato sono sempre più temibili e più efficaci di qualunque tipo di misura giudiziaria; sarebbe illusorio pensare che tale meccanismo possa di per sé risolvere i problemi. Tuttavia, per una garanzia adeguata del rapporto tra testimone e giudice e del rapporto tra testimone e pubblico ministero, occorre almeno una penalizzazione della falsa testimonianza più significativa di quanto non avviene oggi.

Vi è poi l'aspetto concernente l'organizzazione del lavoro giudiziario. Uno dei problemi più importanti concerne il coordinamento dei pubblici ministeri. Ci troviamo di fronte da un lato ad un crimine organizzato, che svolge la sua attività su tutto il territorio nazionale ed anche sul territorio internazionale, e dall'altro ad un'azione giudiziaria frantumata, divisa tra le singole procure della Repubblica. Può accadere - ed è accaduto, a volte - che sugli stessi avvenimenti indaghino vari uffici giudiziari, l'uno senza che l'altro lo sappia, con esiti certamente dannosi. Recentemente si è verificato il seguente caso: c'è stata un'indagine molto importante condotta da un ufficio giudiziario su un grosso clan mafioso; senza saperlo, un altro ufficio giudiziario ha effettuato una perquisizione. Ciò ha fatto scattare l'allarme senza sapere quali fossero gli appartenenti a quel clan, e ciò ha portato alla distruzione di prove, con danni notevoli per l'attività giudiziaria.

In materia di coordinamento il codice contiene una norma, l'articolo 371, che è giudicata sostanzialmente insufficiente (tale è stata giudicata nel seminario, presieduto dal vicepresidente Cabras, tenuto

con una serie di avvocati, magistrati^{*} e appartenenti alla polizia giudiziaria, sia carabinieri, che polizia di Stato, che Guardia di finanza). Si è detto che tale norma si fonda sulla buona volontà, nel senso che viene autorizzata la collaborazione, ma in sostanza non ci sono gli strumenti e soprattutto non ci sono le tecniche per indirizzare in modo rigoroso la collaborazione. Anche su questo versante è intervenuta la proposta del Ministro, con una disposizione che vorrei leggere per maggiore chiarezza: «Al fine di favorire i rapporti tra i diversi uffici del pubblico ministero previsti dall'articolo 371 del codice, il procuratore della Repubblica, quando procede ad indagini per taluni dei delitti indicati dall'articolo 407, comma 2, lettera a)», che sono i delitti gravi, «ne dà notizia al procuratore generale presso la Corte d'appello. Se rileva trattarsi di indagini collegate, il procuratore generale assegna l'azione ai procuratori della Repubblica del distretto interessati dal coordinamento. Quando, di loro iniziativa o in seguito alle segnalazioni previste dal comma 1, più uffici del pubblico ministero procedono ad indagini collegate», - hanno avuto cioè la notizia e si mettono d'accordo per lavorare insieme - «i procuratori della Repubblica ne danno notizia al procuratore generale del rispettivo distretto. Quando è necessario per promuovere e rendere effettivo il coordinamento delle indagini, il procuratore generale riunisce i procuratori della Repubblica o i procuratori generali si coordinano tra di loro per queste riunioni».

La disposizione aiuta certamente a superare un punto di fondo: non ci può essere coordinamento se non c'è una buona informazione. Si individua perciò un meccanismo per far circolare l'informazione che certamente è utile. La proposta avanzata dalla Commissione si muoveva in questo senso, anche se con uno strumento tecnico che forse non è alternativo a quello prospettato, anzi può essergli utilmente affiancato. Occorre chiedersi, allora, se non sia utile fare in modo che, ogni qualvolta parta un'indagine nei confronti di qualcuno, questa notizia venga comunicata ad un centro (che potrebbe essere un settore del centro elaborazione dati del ministero dell'interno, in cui molte di queste notizie sono già memorizzate). In tal modo quando un altro magistrato dovrà operare nei confronti dell'imputato o dell'indiziato, potrà interrogare questo centro per sapere se nei confronti di quella persona qualcun altro stia indagando e quindi - se non si tratta di un'indagine particolarmente urgente - prendere contatto con quel magistrato per sapere se è il caso di indagare insieme o, comunque, di coordinare le indagini.

Vorrei soffermarmi ora su una riflessione che ho fatto studiando la proposta del governo. Mi chiedo se non occorra riflettere sull'opportunità che, limitatamente alla fase delle indagini preliminari, il collegamento di tali indagini abbia effetti sulla competenza. È una questione assai delicata. Il problema è se, nel momento in cui ci sono delle indagini collegate, debba restare la pluralità di magistrati a seguire le questioni collegate tra loro, con possibilità di conflitti, contrasti o comunque difficoltà per le indagini, oppure se non si debba ritenere, dividendo nettamente la fase delle indagini preliminari dalla fase del giudizio, che ci possa essere una fase delle indagini preliminari attribuita ad un certo ufficio giudiziario che poi, così come il codice consente, fa maturare le singole *tranche* del procedimento e le invia al

tribunale competente, che decide. Come ripeto, si tratta di un'idea che mi è venuta studiando il progetto governativo e cercando il modo per superare le difficoltà che oggi si pongono. L'alternativa, quindi, non è quella tra procuratore regionale o della procura centrale, bensì quella di applicare le norme sulla competenza per territorio nella fase delle indagini preliminari, estendendo il concetto di indagine collegata, che è molto più ampio rispetto al numero dei casi che consentono lo spostamento della competenza (oggi tali norme si possono applicare soltanto ad uno stretto numero di casi).

Un secondo capitolo riguarda lo snellimento e la semplificazione delle indagini. Il documento del governo è stato presentato dopo la relazione, ma si muove nella stessa direzione. Non sto ad indicare i singoli punti; esso prevede che alcuni atti possano essere compiuti dal pubblico ministero senza la necessità di ricorrere al giudice. Prevede la non necessità della presenza del magistrato in alcuni casi (anche se al riguardo ho qualche dubbio, ma ne discuteremo in altra sede). Comunque si segue un indirizzo assolutamente giusto che già la Commissione aveva previsto: quello della semplificazione delle indagini.

C'è ancora un punto in materia di non convalida dell'arresto. Se non ricordo male, il governo propone di risolvere tale questione rendendo non obbligatoria la presenza del pubblico ministero; forse questo problema potrebbe essere risolto in qualche altro modo, nel senso di evitare la convalida quando l'arrestato è reo confesso per andare direttamente al dibattimento. Si tratta comunque di una questione minore.

Problemi assai delicati sono stati posti circa le intercettazioni telefoniche sotto due profili. Il primo riguarda la durata delle intercettazioni: queste durano oggi 15 giorni, scaduti i quali occorre chiedere la proroga. In materia di criminalità organizzata due settimane di intercettazione non sono sufficienti. Si può obiettare che non c'è alcun problema, perchè basta chiedere la proroga. In realtà in alcuni uffici giudiziari è stato fatto un conto pratico in ordine alle difficoltà derivanti da tali richieste di proroga; ad esempio, se ci sono 7-8 grandi processi in pendenza in piccoli uffici giudiziari, in cui ci sono una decina di intercettazioni telefoniche in corso, si verifica la scadenza del termine di una intercettazione, più o meno, ogni due giorni.

È però necessario che il pubblico ministero si rechi dal giudice delle indagini preliminari, faccia la richiesta, la motivi, eccetera. Può essere anche una persona fisica diversa dalla precedente, e ciò comporta una perdita di tempo enorme e nessun vantaggio per l'imputato che si vorrebbe garantire.

Si può quindi decidere di portare tale termine, almeno per alcuni reati, da 15 a 30 giorni. Questo consentirebbe anche un po' di respiro agli uffici, al fine di evitare che nel frattempo si verifichi questo appesantimento di tipo burocratico.

Una seconda questione che è stata posta nel corso del lavoro ha riguardato i presupposti dell'intercettazione telefonica. Questi sono oggi assai più restrittivi rispetto al passato. In particolare, il vecchio articolo 226-ter richiedeva «seri e concreti indizi di reato» oppure «effettiva necessità nei confronti dell'indiziato di limitare la libertà delle comunicazioni ai fini dell'acquisizione delle prove»; oggi l'attuale

articolo 267 richiede «gravi indizi di reato» e che l'intercettazione sia assolutamente indispensabile «ai fini della prosecuzione delle indagini». Ci è stato riferito che la doppia clausola rende in una serie di processi assai difficile il ricorso a questo strumento. Occorre infatti pensare che chi autorizza l'intercettazione è un soggetto diverso da chi fa le indagini oggi: non è, cioè, il pubblico ministero che gestisce l'inchiesta e conosce la materia ad autorizzare le intercettazioni ma, proprio per ragioni di tutela, si è deciso che sia un altro soggetto a farlo. Però, in riferimento a questo punto, vi è stata una serie di interpretazioni restrittive, tra l'altro in casi assai gravi, cioè di diniego delle intercettazioni anche quando, appunto, la questione era particolarmente grave.

Per questo motivo si propone che la parola «e» sia sostituita con una «o», nel senso di dire «quando ci sono gravi indizi di reato oppure quanto l'intercettazione sia assolutamente indispensabile ai fini della prosecuzione delle indagini». In ogni caso si può pensare di far riferimento ad un qualcosa che renda meno fiscale il controllo su questo punto.

La garanzia è determinata dal fatto che è un soggetto terzo ad autorizzare l'intercettazione. Non è più, come nel passato, quando era il titolare dell'inchiesta a effettuare l'intercettazione, ma il titolare stesso dell'inchiesta chiede ad un terzo soggetto di effettuare l'intercettazione, e ciò rappresenta, appunto, l'effettiva garanzia per il cittadino.

Vi è poi un discorso assai delicato che riguarda il deposito delle intercettazioni. Può capitare, nel corso di un'intercettazione, che vi siano indizi in relazione a vari reati. Potrebbe verificarsi che, in relazione ad alcuni di questi reati, il processo sia maturo, per cui sarebbe possibile, per questi, mandarlo avanti. Se fosse necessario depositare tutte le intercettazioni, si dovrebbero depositare anche intercettazioni relative a procedimenti per i quali le indagini non sono terminate. A questo punto si avrebbero davanti due strade: o non si deposita nulla e, contrariamente a quanto richiederebbe il giudice ed i diritti dell'imputato, non si realizza una separazione di procedimenti ai fini di una agevolazione del dibattimento; oppure si mette tutto a disposizione, chiudendo però la possibilità di indagini ulteriori.

Nella relazione si propone che il giudice delle indagini preliminari (quindi non il pubblico ministero, in modo arbitrario) possa autorizzare lo stralcio, scegliendo quali fatti siano funzionali ad un determinato processo e quali ininfluenti, al fine quindi di consentire la prosecuzione di eventuali altre indagini.

Un problema assai delicato, che riguarda un punto cardine della proposta, è rappresentato dall'udienza preliminare. Quest'ultima, nella logica del processo, doveva servire un po' da filtro per far in modo che, se possibile, la maggior parte dei processi si concludesse in quella fase e che al dibattimento non andasse un soggetto a carico del quale non ci fossero indizi e prove più che rilevanti per la condanna; ma l'udienza preliminare ha un po' «mostrato la corda», nel senso che, in pratica, rischia di essere qualcosa di assai vicino al vecchio giudizio del giudice istruttore. Per quanto mi è stato detto, in alcuni uffici giudiziari, anche importanti, vi è una certa tendenza culturale (anche perchè molti giudici istruttori, invece di andare a fare i pubblici ministeri come forse avrebbero dovuto, sono rimasti a fare i g.i.p.) ad una impostazione di

tipo inquisitorio e non favorevole, quindi, a questo tipo di lavoro. Questi giudici molto spesso conducono le indagini perchè possono farlo. Questo rischia di dar vita ad una fase in cui si fa un processo per decidere se si deve fare un processo.

Non si può certamente annullare l'udienza preliminare: sarebbe sbagliato, anche perchè è prevista dalla delega, per cui sarebbe necessario modificare quest'ultima. La proposta che si avanza è molto limitata, anche perchè la delega è stringente su questo punto. Si propone che l'udienza preliminare si tenga su richiesta dell'imputato. Occorre, infatti, tener presente che oggi si può non tenere se l'imputato vi dovesse rinunciare: si tratterebbe di rovesciare questa possibilità e quindi darvi corso nel caso in cui l'imputato la richieda, altrimenti si va direttamente al dibattimento. Credo che questa modifica servirebbe poco nei confronti del crimine organizzato, perchè certamente quel tipo di imputati si avvale di tutti i mezzi a propria disposizione; potrebbe, però, forse servire ad alleggerire il lavoro giudiziario, anche se non ci credo molto perchè, certamente, un imputato ben assistito chiederà sempre l'udienza preliminare, anche perchè questa, non essendo pubblica, presenta dei costi di tipo personale e di immagine sociale assai minori.

Nel discutere di tale questione ci siamo quindi chiesti anche noi quale fosse poi l'impatto effettivo di questa modifica, ma il punto sul quale volevamo richiamare l'attenzione della Commissione è che l'udienza preliminare, per come è oggi, rappresenta certamente un punto debole. Se i colleghi lo riterranno, si potrà studiare una riforma modesta su questo punto della delega, anche se mi rendo conto che toccare la delega potrebbe far nascere questioni di non poco spessore ad anche di tempi non rapidi.

Un altro punto che è emerso è quello relativo al problema della trasmissione degli atti da un processo all'altro. È un problema che oggi si pone con particolare rilievo, perchè la connessione tra procedimenti è stata fortemente ridotta, e quindi è assai frequente il fatto che un certo tipo di atto amministrativo presente in un procedimento possa servire anche in un altro, che, ad esempio, una perizia su una certa arma sia indispensabile anche in un altro procedimento, eccetera. Il principio di fondo è che, se non vi è intesa fra le parti, l'atto non può essere richiesto e va ripetuto. È evidente che questo comporta una perdita di tempo significativa e con un margine di danni per la celerità dei procedimenti cui non corrisponde, nella maggior parte dei casi, un sostanzioso vantaggio per i diritti dell'accusa o della difesa (ognuno negherà il proprio consenso nel caso in cui l'atto pregiudichi il proprio interesse).

Nella relazione si fa una proposta, cui accenno soltanto, in ordine alla possibilità di estendere l'acquisibilità degli atti, con riferimento, in particolare, agli atti per i quali non vi sono problemi particolari di difesa. Occorre cioè distinguere gli atti che è necessario ripetere dagli altri; quelli per cui non è necessaria una ripetizione, secondo la relazione, potrebbero essere i rapporti di polizia giudiziaria, le relazioni peritali, eccetera; invece si propone di escludere interrogatori e confronti che, per la loro maggiore incisività ai fini dell'inchiesta, non dovrebbero essere trasmessi.

Riguardo alla genuinità della prova sono state poste due questioni in materia di incidente probatorio, ricognizioni e tribunale della libertà. In materia di incidente probatorio, in sostanza, la presenza non richiesta dalla delega della persona accusata all'incidente probatorio, anche quando non è necessaria, è stata molto spesso un elemento di intimidazione.

Questo anche in piccoli processi, non solo in quelli grandi. Ad esempio, il negoziante, nei cui confronti sia stata operata un'estorsione, che deve affrontare l'incidente probatorio alla presenza dell'estortore, che il più delle volte è in libera circolazione, evidentemente ci pensa due volte prima di parlare. Poiché la presenza non è obbligatoria, la proposta è nel senso che essa possa essere decisa dal giudice delle indagini preliminari.

La seconda questione riguarda il tribunale della libertà. Il ricorso a tale organo rappresenta oggi un meccanismo teso alla cognizione di come stanno le cose ed alla verifica che il provvedimento restrittivo della libertà personale contenga tutti gli elementi di prova che fondano il provvedimento medesimo. Ma, nel momento in cui si accede al tribunale della libertà, il giudice deve depositare il complesso degli atti in suo possesso. Questa procedura è oggi criticata anche da osservatori stranieri, in quanto consente ad una delle parti di frustrare il valore del risultato delle indagini. In questo caso la proposta è nel senso che gli atti da esibire siano solo quelli sui quali si fonda il provvedimento di restrizione della libertà personale. Nel contesto attuale, infatti, la decisione del tribunale della libertà rappresenta piuttosto un residuo del passato che non una garanzia per il presente. Il meccanismo attualmente in vigore prevede l'azione di un giudice terzo, una impugnazione e l'intervento di un altro tribunale. Non ci si è posti in questa sede l'ipotesi dell'eliminazione del tribunale della libertà, ma, ripeto, ho l'impressione che esso costituisca un residuo del vecchio regime.

Infine la ricognizione di persona. Accade oggi che la parte offesa, quando deve riconoscere l'eventuale autore del reato nei suoi confronti, si trova in una singolare situazione: all'imputato viene infatti indicata la persona che deve procedere al riconoscimento. Dunque, nei casi più gravi (pensiamo ai casi di omicidio), il familiare della vittima che abbia assistito all'omicidio può essere individuato in tempo debito grazie all'indicazione, a vantaggio dell'imputato, del nome e dell'indirizzo. L'imputato, così, è messo nella condizione di esplicitare qualsiasi attività diretta a condizionare la genuinità dell'atto giudiziario. Si dovrebbe allora evitare tale indicazione, al che si può provvedere nel rispetto della delega.

PRESIDENTE. Ringrazio l'onorevole Violante. Ritengo che si possa dire che il gruppo di lavoro ha lavorato in modo egregio. Gli elementi che sono stati sollevati sono di grande peso: lavoreremo su di essi. Giovandoci della presenza del Ministro di grazia e giustizia, auspichiamo di poter lavorare con lui in stretta collaborazione.

In ordine alle problematiche esaminate dal gruppo di lavoro sarà anche opportuno procedere ad un incontro con il Consiglio superiore della magistratura, per esporre a quell'organo le questioni di propria competenza che qui discuteremo.

Mi consentirete tuttavia - non voglio involgarire la discussione - di sollevare, prima che prendano la parola il Ministro di grazia e giustizia ed i colleghi, le questioni, di cui si discute in questi giorni, sulla giustizia, al fine di avere informazioni ed orientamenti. Soprattutto si tratta della vecchia questione della scarsità degli organici della magistratura nelle regioni e nelle zone maggiormente impegnate del Mezzogiorno. Dal momento che non ho competenza particolare, gradirei avere un parere da parte del Ministro. Si parla da più parti di incentivazioni economiche e di carriera, ed in questo senso andava una proposta giusta del Consiglio superiore della magistratura. Successivamente, avendo partecipato ad un dibattito, mi è stato possibile ascoltare due persone di cui ho grande stima, il dottor Falcone e l'onorevole Violante, i quali hanno affermato che non è questa la via da seguire. Su tale argomento, poi, si è sviluppata anche una polemica. Non si mette tanto in discussione l'ipotesi di incentivazioni di carriera, quanto quella delle incentivazioni economiche, che produrrebbero effetti dannosi per altri versi.

Credo, comunque, che sulla questione sarebbe bene che la Commissione ascoltasse una informativa da parte del Ministro. Mi pare che vi sia un disegno di legge al riguardo che è stato bloccato dal Tesoro per motivi finanziari.

Un'altra questione è stata posta in occasione di un incontro che abbiamo avuto con il Presidente del Consiglio il 4 agosto del 1989. In quella sede egli fece delle affermazioni che suscitarono qualche discussione per qualche giorno (dopo di che non se ne parlò più), ma suscitarono anche qualche approvazione. Si tratta del problema del trasferimento dei magistrati: sarà possibile trovare formule per rendere obbligatorio il trasferimento? Pare che questo aspetto possa essere risolto anche attraverso altre vie: si tratterebbe di applicare leggi già esistenti oppure di modificare leggermente altre norme. Anche su questo argomento, comunque, gradirei delle informazioni da parte del Ministro. Infatti, nell'esaminare ed approvare il «documento Violante» sui problemi di fondo dell'applicazione del nuovo codice di procedura penale e nello sviluppare l'azione conseguente in relazione alle proposte avanzate dal Consiglio superiore della magistratura, dal Governo e così via, dobbiamo essere anche sensibili a quello che sente e dice l'opinione pubblica, soprattutto in alcune zone del Paese.

Infine so che, mentre ciascuno di noi, in un modo o nell'altro, stava in villeggiatura, il ministro Vassalli ha passato il mese di agosto a Roma per cercare di «strappare», nel lavoro di predisposizione del disegno di legge finanziaria per il 1991, qualche soldo in più per l'amministrazione della giustizia. Anche su questo tema invito il ministro Vassalli ad informare la Commissione. Possiamo affrontare i discorsi complessi che sono emersi in questa sede solo a fronte di sufficienti risorse finanziarie. Anche riguardo alla questione dei magistrati possiamo pensare a tutte le incentivazioni possibili, ma, se non esistono gli uffici, le stanze ed altri mezzi, non è possibile ottenere alcun risultato. Ecco, vorremmo sapere quali prospettive ha la battaglia che so essere combattuta con passione e forza dal Ministro di grazia e giustizia nella preparazione della legge finanziaria e se essa può essere in qualche

modo aiutata, sorretta da un pronunciamento, da un voto, da un auspicio - studieremo il modo migliore - della nostra Commissione.

Scusate se ho voluto introdurre questioni che sono un po' meschine rispetto ai temi generali, ma mi sembrava necessario farlo.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onorevole Forleo.

FORLEO. Signor Presidente, più che un intervento sulla complessa vicenda, vorrei puntualizzare alcune questioni. Come gruppo di lavoro che si era interessato ai problemi di funzionamento delle forze di polizia nelle tre realtà più colpite dalla mafia, avevamo rappresentato la necessità di cercare un minimo di coordinamento sulle conclusioni dei gruppi di lavoro. In effetti, molti punti rappresentati dalla relazione Violante sono da vedere congiuntamente a quanto rappresentato nella relazione Cappuzzo. Ho fatto questa premessa per evitare che le mie opinioni appaiano non pertinenti.

Credo che, fra i quattro punti segnalati dalla relazione di cui stiamo discutendo, un punto sia particolarmente importante: quello che riguarda l'effettività del codice penale, della sanzione penale, la concorrenzialità del processo rispetto all'«azienda» criminale. Credo sia un argomento legato alle vicende e alle polemiche di questi giorni. Le osservazioni contenute nella relazione sono condivisibili; credo, però, debbano essere valutate non in termini di principio, ma in relazione al contesto generale, ove pesante è l'illegalità di massa. Ferma restando, pertanto, la necessità di rivedere lo svolgersi del processo, credo si debba discutere in termini più ampi. Non possiamo pensare ad un riequilibrio fra la giurisdizione penale e quella civile. Dobbiamo prosciugare la legislazione penale e dare spazio a quella civile. Per mettere a punto uno strumento più preciso credo che la Commissione, oltre a guardare alle questioni particolari, debba cogliere il problema nella sua globalità. In questa ottica, alcuni passaggi della relazione mi sembrano deboli, c'è ancora una prevalenza degli strumenti processuali. Ma per contrastare gli effetti della criminalità, se si vuole essere più veloci contro di essa, occorre ampliare le possibilità di intervento delle forze di polizia. Occorre aggredire l'illegalità. È necessario, in questo senso, raccordare meglio l'attività delle forze di polizia con l'attività giurisdizionale.

A me sembra che la relazione non colga l'esigenza di questo raccordo.

Mi preoccupa che, sul piano del coordinamento dell'azione penale, la cui esigenza pur condivido (questione peraltro avanzata in termini diversi anche dallo stesso Alto commissario quando fu lanciata l'idea della superprocura), si debba ricorrere ad organismi eccezionali che ci allontanano dal corretto e ordinario funzionamento degli apparati. Abbiamo, per esempio, istituito un Alto commissariato e ne abbiamo avallato l'istituzione come attività di coordinamento. Sfido chiunque a dimostrare che l'Alto commissario, anche per sua esplicita ammissione, sia organo di coordinamento e non, invece come è diventato, un organismo investigativo. Allora, rispetto a quanto evidenziato dalla relazione, ad esempio a pagina 46, dove si cerca di garantire fra i magistrati una corretta circolazione di notizie, si finisce, poi, per

realizzare un altro organismo extraistituzionale che collide o, comunque, crea problemi di raccordo con le altre istituzioni. A mio giudizio, dunque, la riflessione potrebbe essere aperta nella ricerca di affinare o colmare le lacune fin qui riscontrate. Però mi chiedo se politicamente sia valido, come cardine fondamentale, affidare all'attività giurisdizionale, al processo, la concorrenzialità nei confronti della criminalità. Credo sia questo il punto fondamentale e, se questo è il cuore del problema, dobbiamo realisticamente esaminare se, in effetti, non sia necessario valutare se non occorrono nuove vie per garantire la sicurezza dei cittadini.

Perchè dico questo? Non voglio sollevare le polemiche che hanno accompagnato i maxi processi nel nostro Paese, emblematici peraltro sul piano della velocità; ma non possiamo non riscontrare come l'azione di contrasto svolta dalla magistratura, proprio a causa delle lungaggini, abbia consentito il parziale recupero dei colpi che pure erano stati inferti. In questo senso credo sia necessaria una valutazione preventiva in termini generali.

Quando si difendono i principi generali del nuovo processo in termini garantistici si fa un'affermazione che non può che essere condivisa; però credo che il sistema delle norme nel loro complesso sia contraddittorio e schizofrenico. Occorre infine riflettere su quanto affermato dal Capo della polizia durante l'audizione del giugno 1988, quando sostenne che per sconfiggere l'antistato era necessario andare oltre la ricerca estenuante della prova. Si invocava qualche strumento più graffiante e più immediato nell'azione di contrasto alla mafia. Ora che il latte è stato versato ci si meraviglia un po' troppo e, del resto, sono scettico sulla capacità reattiva del sistema.

Mi domando inoltre: questo affinamento del codice di procedura sul piano del contrasto, che potenziale raggiungerà? Nel momento in cui abbiamo affinato le regole, riusciremo a rafforzare l'autorità dello Stato? La modifica invocata ci consente di contrastare energicamente la mafia. Badate bene: contrastare, non sconfiggere! La relazione sulle modifiche del codice di procedura penale - a mio giudizio validissima - deve essere esaminata in un contesto più ampio che non risulti neutro, come sta accadendo rispetto ai fatti di questi giorni.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onorevole Andò.

ANDÒ. Penso che la relazione svolta dal collega Violante cerchi di fornire risposta ad una situazione di disagio che, soprattutto in alcune regioni del Paese, viene avvertita in termini di vera e propria emergenza giudiziaria. Ritengo che porre l'attenzione, doverosa, ai problemi dell'impatto traumatico avvenuto nei confronti del nuovo processo per la realtà giudiziaria del Paese e per la realtà sociale, in un certo senso, eviti che una tendenziale crisi di rigetto, che si va manifestando tra addetti e non addetti alle cose della giustizia, possa determinare effetti pericolosi. Caricare, cioè, il nuovo processo di colpe che non ha credo sia un'operazione errata. Ci troviamo, insomma, ancora una volta di fronte ad una vicenda nota, come ricordava il collega Forleo, cioè di fronte alla vicenda per cui le riforme processuali, peraltro non solo in materia penale, se non accompagnate da una adeguata copertura

amministrativa, inevitabilmente incontrano resistenze maggiori rispetto a quelle che potrebbero incontrare in presenza di apparati serventi adeguatamente predisposti.

Ciò detto, a me sembra che non tutte le proposte avanzate dall'onorevole Violante siano compatibili con il mantenimento della delega nei termini originari. In particolare le osservazioni fatte a proposito della falsa testimonianza pongono problemi di questa natura. Da tale punto di vista ha ragione l'onorevole Forleo quando afferma che lo sguardo della nostra Commissione deve essere rivolto al di là di quello che avviene nelle aule giudiziarie. Vi è una situazione di disagio, avvertita in particolare in alcune regioni del Paese, che si riferisce alla scarsa certezza riguardo all'esecuzione delle pene. Ciò determina una situazione di allarme sociale, in particolare quando anche da parte delle autorità preposte a questo tipo di vigilanza si levano grida di allarme.

Nel nostro paese migliaia di soggetti che dovrebbero essere detenuti non lo sono. La già difficile opera delle forze dell'ordine nell'azione di contenimento della criminalità organizzata e in quella di vigilanza su alcuni soggetti che hanno beneficiato di determinati vantaggi dal punto di vista del trattamento custodiale viene resa ancora più complessa da queste situazioni che non trovano eguali in Europa. La materia sta diventando oggetto di un dibattito pubblico che crea molta inquietudine e che necessita di maggiori elementi di certezza. Se ci si convince del fatto che migliaia di soggetti che dovrebbero essere reclusi sono invece in libertà e che lo sforzo compiuto dalle forze dell'ordine per arrestare criminali più o meno pericolosi viene vanificato dal fatto che, dopo qualche tempo, costoro rientrano nel circolo e vanno a ricostituire e spesso ad accrescere il «parco criminale», è chiaro che nell'opinione pubblica prevale un atteggiamento di sfiducia e di rassegnazione, in quanto l'opera delle forze dell'ordine appare perdente in partenza. Credo che questo argomento sia in qualche modo collegato con le questioni che stiamo qui esaminando.

Analogamente, ritengo che anche sul piano della copertura amministrativa della riforma del processo penale, quanto sta o non sta avvenendo per adeguare ed attrezzare meglio la polizia giudiziaria - tenuto conto di alcuni compiti ad essa spettanti nel contesto di una nuova organizzazione del processo penale all'interno della quale il ruolo della polizia giudiziaria è di grande rilevanza - poco si concilia con l'atteggiamento (stando ai «si dice») del Ministro del tesoro, il quale ritiene che la scure debba essere uguale per tutti. Personalmente ritengo che nel Mezzogiorno si stia giocando una partita importante, ed il problema non è quello di rendere la spesa più produttiva in quelle aree, ma di difendere lo stesso sistema democratico. Non sarà quindi tagliando un po' qui e un po' là - e quindi anche nel settore della giustizia e della sicurezza - che si renderà credibile lo sforzo che lo Stato intende compiere in materia.

Collegate alle questioni che sono state considerate nella relazione testè sintetizzata dall'onorevole Violante sono le problematiche riguardanti il presidio del territorio. Anche da questo punto di vista, stando alle tendenze che sembrano prevalenti in tema di impostazione della legge finanziaria, non dovrebbe realizzarsi un balzo in avanti nè

nell'organizzazione di nuovi presidi nè nella creazione di condizioni atte a far funzionare i vecchi presidi che attualmente sembrano messi nella vigna a far da palo; se consideriamo in concreto come viene garantita la loro efficienza, tenuto conto degli uomini impiegati, constatiamo che si tratta di una situazione di efficienza decrescente. Non sono certo i numeri, che si riferiscono agli organici della forza pubblica impiegata, che ci possono confortare. Negli ultimi dieci anni, infatti, vi è stata una riduzione di quasi due ore della durata della giornata lavorativa di tali addetti; quindi una riduzione di circa un terzo della forza impiegata, ma non mi risulta che gli organici siano stati complessivamente integrati di un terzo nel decennio. Pertanto, nonostante gli sforzi compiuti per garantire una presenza diversa nel territorio, oggi ci troviamo in condizioni peggiori rispetto a quelle di dieci anni fa, a fronte di un'espansione della criminalità organizzata e di una presenza di quest'ultima nel territorio ormai a tutti nota.

Un altro elemento che ritengo abbia a che fare con il processo penale riguarda il rapporto tra uomini impiegati per garantire l'ordine pubblico e uomini destinati ad attività investigative e di pronto intervento. Tale rapporto si è sviluppato ai danni delle attività investigative e di pronto intervento. In sostanza, il tipo di presenza sul territorio che si è realizzato è utile allorchè si tratta di garantire l'ordine in occasione di manifestazioni sportive o di tumulti, ma per fare la guerra alla criminalità organizzata - tenuto conto delle caratteristiche di quest'ultima specialmente in alcune aree del Paese - non credo siano sufficienti le quattro o cinquemila stazioni dei carabinieri, in molte delle quali vi sono soltanto due uomini, e comunque avendo a disposizione Corpi all'interno dei quali la presenza di specialisti diventa percentualmente sempre più insignificante.

La relazione in discussione acquisterebbe un'utilità pratica diversa qualora venisse accompagnata anche da queste riflessioni, che la collocherebbero nel contesto di una strategia complessiva delle istituzioni volta a fronteggiare la sfida delle organizzazioni criminali. Non dico che dobbiamo arrivare a verificare lo stato delle istituzioni nel Mezzogiorno, soprattutto per quanto riguarda gli enti locali, per capire come mai le infiltrazioni sono inevitabili e saranno sempre più diffuse; questo lo si può desumere anche dal lavoro che abbiamo compiuto nei mesi scorsi e che ci ha permesso di acquisire elementi di giudizio. Tuttavia una considerazione va fatta: se le preoccupazioni che emergono anche dalla relazione dell'onorevole Violante sono fondate, indubbiamente esse ci impongono di guardare anche nei dintorni del processo penale.

Ci impongono, soprattutto di pretendere serietà nelle risposte, a cominciare dalla politica della spesa. Stiamo vivendo un singolare divario tra una spesa sociale che si dice incontenibile (una spesa che porta anche a un certo benessere e, dunque, un maggiore interesse delle organizzazioni criminali) e uno scarso controllo dei terminali di spesa. Una maggiore spesa decentrata può far crescere la criminalità economica per cui è necessario qualche sbarramento contestuale.

Ritengo che il dibattito di questa Commissione possa porre anche degli argini al Tesoro per dire che da qui non si passa.

CABRAS. Nelle ultime indagini della Commissione nelle regioni a più alta densità mafiosa abbiamo riscontrato come, a fronte di un aumento impressionante del numero dei delitti, la scoperta dei colpevoli e i procedimenti giudiziari ristagnano. Le statistiche riferite al fenomeno sono un elemento di frustrazione.

In questo panorama non esaltante c'è uno strumento che ha una grande importanza, quello delle misure di prevenzione sia personali che patrimoniali. Di fronte ad una mafia che uccide, ma che difficilmente viene processata e condannata, sappiamo tutti (non solo noi ma anche le forze di polizia e i giudici) che esistono mafiosi infiltrati nella vita economica, nell'imprenditoria e, molte volte, anche nelle istituzioni locali, nella vita politica. Perciò tutto quello che può rendere agibili in tempi non biblici le misure di prevenzione personali e patrimoniali è utile che sia fatto. Occorre evitare che abbiano a ripetersi fatti quali quelli avvenuti in occasione della nostra visita a Trapani: dopo 8 anni dalla segnalazione dei carabinieri, alla vigilia dell'arrivo della delegazione, sono state proposte misure di prevenzione contro mafiosi che erano stati segnalati anche in un'indagine su Palma di Montechiaro e dintorni ad opera dell'Alto commissario Sica, misure che sono state revocate sette giorni dopo la nostra visita. Di questi fatti abbiamo dato testimonianza in quei documenti che il Parlamento farebbe bene a leggere invece di considerarli soltanto materiale di archivio.

Certo, non va dimenticato che nel caso dei dati patrimoniali la loro acquisizione è senz'altro difficile. Forse un coordinamento a livello di forze di polizia giudiziaria potrebbe dare utili risultati: stabilendo, ad esempio, un obbligo per la forza di polizia in possesso di determinati dati di comunicarli alla forza di polizia che ha avviato le indagini, evitando una competitività che non giova al raggiungimento dell'obiettivo, oppure prevedendo l'obbligo di invio di questi dati al procuratore della Repubblica.

Un altro problema che ci è stato rappresentato, anche, di recente dalla magistratura riguarda la competenza del procuratore della Repubblica a formulare la proposta per l'applicazione delle misure di prevenzione. Sappiamo che c'è stato un contrasto tra il procuratore generale della Corte di cassazione e una sentenza della Corte di cassazione, che ha stabilito che la competenza è del procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo di provincia e non degli altri procuratori.

Forse saremo influenzati anche da questa nostra frequentazione di luoghi come Locri o Palmi, ma riteniamo che i tribunali del capoluogo di provincia, oberati di lavoro e impossibilitati data la lontananza, ad acquisire i dati patrimoniali, non siano nelle condizioni di assumere tempestivamente misure cautelative. Siccome ritengo che questa misura sia molto importante per alleggerire la presenza mafiosa e malavittosa nelle realtà locali, mi permetto di sottolinearla al Ministro di grazia e giustizia.

Un altro problema al quale vorrei accennare, e di cui spesso si è parlato non solo in quest'aula, riguarda l'iniziativa legislativa di questa Commissione su due temi specifici: il riciclaggio dei profitti illeciti e i collaboratori di giustizia. Ovunque siamo andati (soprattutto in Cala-

bria, regione nella quale il fenomeno del pentitismo è sconosciuto), i magistrati ci hanno sollecitato un provvedimento che incentivi la collaborazione con la giustizia di persone delle organizzazioni malavittose e che garantisca la loro sicurezza e quella dei loro familiari.

Su questi due temi abbiamo presentato due diverse proposte, che potranno sicuramente essere arricchite dal contributo di iniziative governative o delle varie parti politiche. È importante, però, che a livello parlamentare avvenga un confronto su questi due aspetti, che da Milano a Palermo ci vengono evidenziati da magistrati e da rappresentanti delle forze di polizia.

Un altro punto sul quale desidero soffermarmi concerne le intercettazioni telefoniche che, insieme alle misure cautelative, considero estremamente importanti per le indagini sulla criminalità organizzata. Da qualche tempo è stata ristretta la possibilità di procedere alle intercettazioni telefoniche; è stata soltanto mantenuta la possibilità di intercettazioni preventive da parte dell'Alto commissario. Mentre sono favorevole a cancellare questa possibilità rimasta per l'Alto commissario (abbiamo visto quanti rischi di interferenze e di collisioni con la magistratura vi siano, l'incidente sollevato dal procuratore generale della Repubblica di Roma è significativo in merito), per quanto concerne il resto delle intercettazioni ritengo che si dovrebbe estendere la possibilità di farne ricorso, così come viene sostenuto nella relazione illustrata dall'onorevole Violante. Un altro elemento concerne un provvedimento legislativo per gli incentivi. Personalmente sono favorevole non tanto agli incentivi economici, quanto agli incentivi di carriera e, quando ne abbiamo parlato durante un incontro tra l'Ufficio di presidenza della Commissione antimafia e alcuni rappresentanti del precedente Consiglio superiore della magistratura, tali indicazioni hanno trovato udienza e consenso. Ritengo pertanto che si debbano incoraggiare il Ministro e il Governo a proseguire su questa linea.

Vi è poi un problema più generale, accennato in maniera efficace dal collega Andò, legato agli ultimi avvenimenti, alle denunce e alle preoccupazioni che sono sorte nell'opinione pubblica. Sono sempre dell'avviso che nella lotta alla mafia bisogna evitare l'emozione e anche il pericolo di scoprire un'emergenza ad ogni stagione. Credo che sia più importante lavorare sapendo che si tratta di una lotta che va condotta tutti i giorni, che ha bisogno di meno clamore, di sobrietà, di maggiore continuità ed incisività e di una strategia complessiva. Ciò nonostante non possiamo rimanere indifferenti alle denunce fatte, anche recentemente dai magistrati di Palermo e da quelli impegnati in Calabria, con documenti indirizzati al Ministro, al Governo, al Parlamento, alla nostra Commissione in cui si afferma che non si potrà iniziare l'attività di ricerca delle prove, che ci sarà un drastico ridimensionamento dell'attività requirente, che centinaia di processi per gravi fatti delittuosi sono destinati all'archiviazione. Sono cose che ci siamo sentiti dire tante volte nelle audizioni dei procuratori della Repubblica, ma che sono contenute anche in questi recenti documenti.

Di fronte a tale situazione un intervento straordinario e uno straordinario reperimento di risorse - come prospettato dal collega Andò - rappresentano un problema politico, ma anche una questione che investe la Commissione antimafia nella sua responsabilità. So benissimo

simo che il ministro Vassalli non ha bisogno di esortazioni, semmai della solidarietà attiva della nostra Commissione parlamentare, la quale, essendo composta da 20 deputati e da 20 senatori, deve far sentire la sua voce in una fase in cui il disegno di legge finanziaria non è stato ancora approvato dal Consiglio dei ministri e quindi presentato al Parlamento. Quando sento che il varo dei provvedimenti per l'incentivazione di carriera dei magistrati o per la destinazione dei giudici nelle zone a rischio trova ostacoli nel bilancio dello Stato, penso che ancora non ci siamo. Nell'ambito di una legge finanziaria che si richiama al contenimento della spesa pubblica, occorre fare delle scelte e una scelta potrebbe essere anche quella che preveda la cancellazione di tutti gli impegni assunti per le future autostrade da qui ai prossimi 10-20 anni. Non credo che il paese più ricco di autostrade della Comunità europea ne soffrirebbe!

MANCINI. Basterebbe evitare le trattative private. Si risparmierebbe molto.

CABRAS. È una proposta, le soluzioni si possono trovare.

Auspico che questo dibattito con la presenza del ministro Vassalli e con la nostra offerta concreta di solidarietà attiva rappresentino un invito autorevole della Commissione parlamentare antimafia al Governo affinché compia una scelta di priorità. Sappiamo benissimo che cosa significa tagliare le spese, anche in maniera radicale, ma ciò deve essere fatto di fronte ad una situazione drammatica che tutti riscontriamo, a cominciare dai vertici istituzionali; basta leggere quello che scrivono i procuratori della Repubblica, quello che dice il Capo della polizia o il Comandante dell'Arma dei carabinieri. Ritengo che questo possa essere, insieme all'approvazione della relazione redatta dall'onorevole Violante (che condivido nei punti essenziali), il risultato del nostro incontro con il Ministro della giustizia e di questo dibattito.

GUALTIERI. Signor Presidente, all'inizio del mio intervento vorrei fare una brevissima confessione. Ho ricevuto la relazione di cui ci stiamo occupando prima delle vacanze estive (forse perchè sono un abitante di questo piano) e l'ho letta e sottolineata, trovandola in parte ottima. Non sapevo che l'autore fosse il collega Violante: sarei stato un po' più attento, perchè lo conosco e so che, per fortuna sua, è anche un uomo di parte, quindi un po' fazioso, come bisogna essere. (*Interruzione*). Con ciò faccio un elogio di chi prende posizione perchè questo paese è composto soprattutto da uomini che non seguono una linea definita.

Dopo aver ascoltato anche l'illustrazione orale, vorrei dare un primo suggerimento: ritengo che tale documento vada inviato subito anche alle Commissioni giustizia della Camera e del Senato, perchè concerne questioni su cui sono soprattutto tali Commissioni ad essere competenti.

A mio giudizio abbiamo problemi più immediati da risolvere e forse in tal modo involgarirò il dibattito.

Spesso mi sono scontrato con gli amici della Commissione giustizia del Senato (ad esempio, i colleghi Covi e Gallo) e sono sempre stato in

polemica sull'eccesso di garantismo delle Commissioni giustizia a causa del quale, di volta in volta, siamo passati dall'abbassamento radicale dei termini di carcerazione preventiva (che ci siamo poi in parte dovuti rimangiare) all'estensione dei provvedimenti premiali, alle amnistie, agli indulti, ai permessi. Il risultato è che oggi abbiamo una popolazione criminale che, invece di essere dentro le carceri, ne è in gran parte fuori.

Da un rapporto del Capo della polizia a tale proposito risulta che in Italia abbiamo una popolazione carceraria di circa 33.000 detenuti, mentre la Germania ne ha il doppio e l'Inghilterra e la Francia ne hanno 50.000. Non dimentichiamo che il nostro tasso di criminalità è molto alto. Ricordo pure che vi sono 12.000 persone i cui termini di carcerazione preventiva stanno per scadere. È lo stesso Capo della polizia che ha detto che ha più problemi per coloro che sono fuori che per gli altri. E ciò senza dimenticare i problemi legati alla sorveglianza e alle misure di prevenzione. È una situazione che ha finito per scoppiarci nelle mani.

Ad oggi la crisi dell'ordine pubblico è diventata acutissima in quattro regioni, tanto che se ne sono impossessati in modo massiccio i *mass media*, mentre fioccano le interrogazioni parlamentari su come si combatte il fenomeno malavitoso, su come viene usata la polizia (le cui forze sono scarse), sul rapporto tra polizia e carabinieri e sulla collaborazione con la magistratura.

Come ha sottolineato il collega Mancini più di una volta, quello che fa veramente acqua in queste quattro regioni è il sistema amministrativo periferico (i comuni, le province, le regioni, le unità sanitarie locali). Tutto quello che una volta era amministrato e sorvegliato dai prefetti oggi si è frantumato, tanto che un uomo che considero un garantista per eccellenza come l'onorevole Mancini, in una delle ultime riunioni di questa Commissione, forse con una battuta provocatoria, ha proposto che per alcuni anni non vengano svolte le elezioni in alcuni centri interessati dalla mafia.

MANCINI. Mantengo quanto ho detto.

GUALTIERI. Dobbiamo quindi ammettere che ci troviamo di fronte a una crisi estremamente grave, se si arriva a dire che la strada da seguire è non tenere in piedi il sistema delle autonomie locali.

Nell'ultima seduta dell'Ufficio di presidenza è emersa la preoccupazione per il fatto che il Parlamento sembra essere quasi insensibile a questi problemi. Ha nominato la Commissione antimafia e l'Alto commissario contro la mafia e crede con questo di aver risolto il problema dell'ordine pubblico. Così il Parlamento continua ad operare e legiferare come se l'Italia fosse un paese unitario, tutto civile, un paese lombardo-veneto, in cui le leggi vanno fatte per accrescere il livello di civiltà, in cui si provvede regolarmente a finanziare tutte le parti del Paese anzi, la maggior parte dei finanziamenti sono destinati al Mezzogiorno! Il risultato, però, è che questa legislazione ordinaria ricade anche su quattro regioni che non sono assolutamente in grado di recepirla.

Nell'ultimo numero de «Il Mulino» vi è uno studio del professor Cammelli secondo il quale l'Italia, pur rimanendo all'interno di un quadro unitario, avrebbe un sistema periferico, in quelle quattro regioni, completamente diverso, che non può essere assolutamente inserito nel sistema ordinario. Dire questo può sembrare come dare ragione alla Lega Nord (ovviamente io non condivido tale impostazione).

Durante l'ultima riunione dell'Ufficio di presidenza ci eravamo posti la questione di affrontare il problema dei magistrati in presenza del Ministro di grazia e giustizia. Occorre dire che in questo momento i magistrati, soprattutto in quelle regioni, sono sotto l'incubo dell'inizio del nuovo processo e del problema degli organici. Una parte di noi, per alcuni problemi (compresi quelli cui io mi sono trovato davanti come Presidente della Commissione sul terrorismo), aveva proposto di valutare l'opportunità di prorogare il sistema del vecchio processo per un certo periodo per alcuni processi di strage; infatti, se dovessimo perdere tutte le istruttorie di questi processi, soprattutto nei confronti dell'opinione pubblica sarebbe un danno non indifferente. Io avevo pensato all'eventualità di valutare se anche i processi di mafia, almeno alcuni, potessero rientrare in questa permanenza nel vecchio processo per un periodo di un anno, un anno e mezzo. Alcuni magistrati si sono espressi favorevolmente; l'onorevole Violante ed il giudice Falcone di Palermo sono invece contrari. In questo il giudice Falcone è anche andato contro il parere di magistrati superiori, ma egli oggi travolge anche la gerarchia.

Io non so se un processo di mafia o un processo in Calabria può essere celebrato secondo il nuovo rito. Vorrei conoscere il giudice che riesce in quelle situazioni a celebrare un processo con il testimone in aula. In Calabria il testimone non esiste! Il Capo della polizia ha affermato di riuscire a pagare alcune informazioni in Campania o in Sicilia, ma non riesce assolutamente a trovare un solo informatore in Calabria: e voi pensate che sia possibile trovare addirittura un testimone? E magari che sia possibile portarlo in aula ed effettuare il processo all'inglese?

Alcuni pensano che si potrebbe e si dovrebbe rimanere negli schemi del vecchio processo per un certo periodo di tempo, in attesa di riuscire nel frattempo a rinforzare in modo adeguato le strutture.

Il problema degli organici, invece, ci interessa in maniera ancor più profonda, e non tanto per la questione delle sette donne magistrato di Locri. È un problema che, effettivamente, è evidenziato anche da tanti magistrati seri che hanno palesato insufficienze negli organici, una notevole pochezza di mezzi, e così via. Non vorrei che si pensasse che io non legghi il problema delle sedi, della disponibilità di mezzi, dei segretari, eccetera, al problema generale.

Quando parlo della necessità di un maggior numero di magistrati, voglio dire anche che servono le strutture necessarie per i magistrati stessi. Rimane il fatto che in quelle zone non vi sono magistrati in numero sufficiente, nè sufficientemente motivati.

Ho recuperato, signor Presidente, l'audizione del Presidente del Consiglio il quale, quando venne ascoltato dalla Commissione - e poi lo scrisse anche in alcune interviste successive - disse una cosa abba-

stanza grave che il Guardasigilli contestò il giorno dopo. L'onorevole Andreotti disse che per risolvere il problema era necessario inviare di forza i magistrati in quelle zone, così come si fa con i poliziotti, con i carabinieri, con i militari. Ovviamente questo comporta un problema di costituzionalità, però poteva essere una indicazione ad intraprendere, in un certo qual modo, una strada di revisione. Sulla questione, comunque, il Guardasigilli si espresse il giorno successivo, per cui da un anno a questa parte la questione è rimasta sulla carta.

Un'altra questione tuttora irrisolta è quella delle superprocure in ognuna delle quattro regioni. Anche questa idea è stata, però, molto criticata. Io mi chiedo se possiamo ritenere, data la situazione esistente in queste quattro regioni, con tutte le difficoltà che si presentano, di portare avanti il nuovo processo.

Io avrò probabilmente involgarito il dibattito, ma in questo momento questi sono i problemi che dobbiamo affrontare. Il Capo della polizia ha fatto una relazione in cui sostiene che in quelle zone il territorio lo si conquista solo allorché le stazioni di polizia o di carabinieri hanno almeno 40 uomini. Solo laddove si è riusciti a predisporre queste stazioni, e limitatamente alla zona circostante, si è riusciti a gestire la situazione in modo normale. Ad esempio, il taglio dei boschi, che veniva impedito perché la 'ndrangheta non voleva, in alcune zone si è potuto realizzare.

Io non voglio, ovviamente, insegnare nulla. Da una parte ci saranno i problemi di organico della polizia, problemi, di coordinamento, eccetera. Noi abbiamo, invece, il problema dei magistrati, problema che noi possiamo ora discutere con il Guardasigilli, soprattutto considerando la passione con la quale egli lo segue. Io non so se gli incentivi economici o di carriera possano essere sufficienti a risolvere questo problema. Occorre pensare che la maggioranza dei magistrati di quelle zone vive tranquillamente perché, non volendo fare le indagini pericolose, non si corre alcun rischio. Se poi, addirittura, si arriva al punto di dare degli incentivi a chi le indagini non le fa sarebbe il colmo!

Consideriamo per un attimo i giudici che hanno combattuto il terrorismo. I vari Violante, Imposimato, eccetera, lo hanno fatto soprattutto per la passione civile. Era un momento in cui tutto il Paese premeva sui giudici, che magari si trovavano a supplire ad altre mancanze dello Stato. È stata una passione civile che li ha portati a voler sostituire i colleghi uccisi, non certo l'incentivo economico.

Allora è opportuno che in quelle regioni anche le forze politiche si impegnino a determinare un clima in cui il magistrato si senta partecipe di una passione civile. La lotta alla mafia, infatti, non è solo questione di soldi: è problema di civiltà di un paese, è partecipazione di tutto un paese.

In questo momento dobbiamo far sì che i magistrati conducano la lotta alla mafia con lo stesso spirito con cui hanno agito nella lotta al terrorismo. Magari è più difficile condurre la lotta alla mafia, ma, soprattutto nei primi anni del terrorismo, i giudici non si sono fatti ammazzare per integrazioni di carriera. Io ritengo che in Calabria e in Sicilia vi sia attualmente una situazione più pericolosa di quella che vi era all'epoca del terrorismo in Italia.

AZZARO. Signor Presidente, a me sembra che la relazione predisposta dal gruppo di lavoro presieduto dall'onorevole Violante rifletta pienamente la preoccupazione, ormai diffusa e generalizzata, che l'aggravarsi dei problemi della giustizia in Italia dipenda anche dall'applicazione del nuovo codice di procedura penale. Dichiarazioni, forse incaute, di magistrati che purtroppo vanno ripetendosi con frequenza non opportuna, signor Ministro, fanno intendere all'opinione pubblica che tale preoccupazione abbia fondamento. Forse il Governo dovrebbe dire a noi ed all'opinione pubblica che si è trattato di una riforma che contiene gli stessi errori di altre riforme. Per esempio la riforma tributaria: in quel caso fu fornito un corpo di norme senza che vi fosse una struttura burocratica in grado di gestirle. Oggi si dice che la riforma tributaria è fallita appunto perchè gli uffici periferici del ministero delle finanze non sono stati in condizione di gestirla. Fortunatamente è intervenuto qualche provvedimento o qualche evento (ad esempio l'avvento dell'informatica) che ha consentito un passaggio indolore e, in certo qual modo, un avvio che peraltro risulta ancora stentato, dal momento che le entrate di questo paese non sono quelle che avrebbero dovuto essere.

Se non si tratta di questo (ma bisogna verificarlo, e se di ciò si tratta bisogna provvedere), se non si tratta di una riforma obiettivamente non in grado di affrontare i problemi della giustizia del nostro paese, certo una risposta generale bisogna pur darla.

Ho apprezzato e condiviso le proposte di modifica (tranne alcune di cui parlerò fra breve) avanzate nella «relazione Violante», ma mi pare che esse non siano risolutorie, nel senso che non sono in condizione di determinare un avvio che possa far sperare che successivamente, magari fra qualche anno, tutto verrà a sistemarsi in un equilibrio soddisfacente per la giustizia penale e, naturalmente, anche per quella civile (ha ragione l'onorevole Forleo).

Vorrei intrattenermi particolarmente sulla questione della spesa per la giustizia. Giustamente il senatore Cabras parla di solidarietà attiva: credo che la Commissione non sia contraria a concedere tale solidarietà attiva: certo, però, non per espugnare il fortilizio del ministero del tesoro, perchè di questo forse non vi è bisogno.

Francamente non capisco perchè vi siano queste difficoltà presso il ministero del tesoro. Se il nostro Paese fosse in stato di guerra, la spesa maggiore, evidentemente, dovrebbe essere destinata agli armamenti. Ecco, se ci troviamo in una situazione patologica di guerra? Si tratta di questo, siamo in guerra contro una criminalità che si va organizzando con una celerità ed intensità sicuramente maggiori di quelle della risposta che può dare lo Stato, e sul piano delle forze dell'ordine e sul piano della magistratura. Ne ha parlato anche l'onorevole Violante nella sua relazione, affermando che la mafia e la criminalità organizzata ormai hanno praticamente cambiato sistema: non sono più infiltrate all'interno dello Stato, stanno diventando (altre volte questo concetto è stato ripetuto) un «antistato». In tale situazione non si spiega come si possano negare i mezzi necessari per avere la probabilità di vincere la guerra. Quanto chiediamo al Ministro di grazia e giustizia è di fornire una motivazione che sia tale da mettere con le spalle al muro i colleghi

di Governo: la situazione economica è drammatica da questo punto di vista, non vi è bisogno di illustrarla ulteriormente.

Tuttavia la responsabilità di ciascuno dei parlamentari si estende anche alla ricerca dell'equilibrio possibile fra entrate e spese, un equilibrio che deve esservi.

Pensavo - forse non vi è stato il tempo per farlo - che, se il Ministro avesse potuto parlare prima, avrebbe potuto delimitare l'ambito entro cui contenere la nostra discussione. Vi sono, infatti, altri aspetti sui quali potremmo parlare e che, dopo un'esposizione del Ministro, avremmo potuto trascurare. Credo comunque che quanto dirà ora il Ministro sia di grande importanza, servirà a farci capire cosa dobbiamo fare per sostenere lo sforzo che egli sta conducendo, nell'interesse della giustizia, per continuare la lotta contro la criminalità organizzata.

Signor Presidente, per la verità vorrei approfondire meglio la questione delle intercettazioni telefoniche preventive. Quando abbiamo incontrato l'Alto commissario, il Comandante generale dell'Arma dei carabinieri, il Comandante del corpo della Guardia di finanza, mi è parso che essi abbiano fornito una certa giustificazione circa l'utilità delle intercettazioni telefoniche preventive. A questo proposito io sono completamente d'accordo nel dire che, ove fossimo fuori dal quadro previsto dal nuovo codice di procedura penale, sarebbe sbagliato, ma se fossimo in una situazione diversa non avrei nulla in contrario a condividere questo punto di vista.

Nell'attuale situazione di straordinarietà credo che la lotta alla criminalità organizzata debba disporre di mezzi straordinari; fra questi le intercettazioni telefoniche preventive.

Mi chiedo allora, signor Presidente, se non sia il caso di inserire questo punto nell'ambito della discussione in cui tratteremo la riforma o il futuro destino dell'Alto commissariato. In quella sede potremmo discuterne più utilmente. Siccome si tratta di un argomento che va affrontato, a mio avviso sarebbe bene innanzitutto capire come inquadrare il problema.

Infine la questione degli incentivi. A questo riguardo vorrei chiedere al Guardasigilli se non ritenga possibile imporre, specialmente ai magistrati di nuova nomina, l'obbligo di prestare servizio per un determinato periodo di tempo nelle zone ad alto rischio criminale.

Perchè nella carriera di un magistrato non deve esserci una rotazione che lo obblighi ad una permanenza di cinque anni nelle zone ad alta densità criminale, per poi concludere altrove la propria carriera? Condivido le difficoltà e i limiti relativi agli incentivi che sono stati accennati dal collega Gualtieri, perchè il coraggio è evidente che, incentivi o meno, quando non c'è non può essere dato; quando non si vogliono fare indagini pericolose si riesce a non farle.

VIOLANTE. Le indagini serie si fanno anche senza incentivi.

PRESIDENIE. Dò ora la parola al Ministro di grazia e giustizia.

VASSALLI, *ministro di grazia e giustizia*. Cercherò di dividere il mio intervento in un piccolo preambolo, la risposta all'esposizione dell'importante relazione dell'onorevole Violante e le risposte alle altre

argomentazioni introdotte, in primo luogo a quella del presidente della Commissione, poi a quelle di altri Commissari, anche al di fuori delle materie trattate dalla relazione dell'onorevole Violante, pur se in connessione con alcune di esse.

Il preambolo è molto semplice. Io ritengo che questa audizione sia molto utile, ritengo che sia prezioso il lavoro compiuto dal gruppo istituito dalla Commissione su questo problema e concluso con il documento che prende il nome dell'onorevole Violante. Credo sia di primaria importanza questo documento, perchè, soprattutto in alcune parti, va al concreto rispetto ai problemi posti dalla nuova procedura penale in relazione ai bisogni di maggior incisività che la giustizia deve avere contro la criminalità organizzata. Quindi ringrazio per questo invito e dico che il ministero ha predisposto un'ampia risposta, partendo dal documento Violante e da temi connessi. È una risposta che avevo portato con me in forma scritta, ma che preferisco fornire alla Commissione tra qualche giorno in quanto la sua stesura, naturalmente, è stata frutto di assemblaggi vari e anche perchè, personalmente, condivido solo in parte le posizioni espresse nei documenti preparati dagli uffici, nel senso che in alcune parti di essi vi è una cautela che a me sembra eccessiva nei confronti delle proposte avanzate dall'onorevole Violante, anche se le stesse - come alcuni degli intervenuti hanno indicato - trovano certamente (e del resto lo ha messo in luce lo stesso onorevole Violante) alcuni limiti e destano una certa preoccupazione.

Però l'aver preparato questo documento con tutti gli allegati e l'essere in grado di consegnarlo già questa sera rappresenta una attestazione dell'importanza che il ministero ha attribuito a quest'intervento della Commissione antimafia, non solo in un quadro che si trascina da tempo, ormai aggravatosi, ma anche per la grande attualità rappresentata dalla possibilità di cominciare, a meno di un anno dall'entrata in vigore del nuovo codice, a considerare non solo i problemi dei rapporti tra le strutture di cui il nuovo codice aveva bisogno, ma anche quelli relativi a possibili ulteriori ritocchi.

Non mi soffermerò sulle premesse della relazione Violante perchè le condivido. Innanzitutto condivido il giudizio di gravità estrema dell'attività mafiosa, le valutazioni date sulle sue trasformazioni, se così crediamo che siano (dico così perchè sono adeguamenti di una antica mentalità che prima si applicava in altro modo). Comunque condivido le osservazioni sulle sue trasformazioni, le sue caratteristiche e la gravità del fenomeno. Mi permetto di dire che, in una conferenza di partito svoltasi a Rimini nel 1981, di fronte ad una grande platea affermai già allora (era un anno segnato dal terrorismo) che ritenevo che la mafia e la camorra fossero fenomeni infinitamente più pericolosi e gravi di quello terroristico, con una durata e una incidenza maggiori di quest'ultimo.

Non ho nessuna obiezione da fare sull'importanza che la relazione Violante attribuisce al fatto che il conseguimento dell'impunità nella nuova dimensione mafiosa sia uno degli obiettivi fondamentali. Penso lo sia sempre stato. Peraltro si realizzava attraverso forme diverse: negli ultimi anni, ad esempio, attraverso la simulazione di malattie, anche gravissime, simulazione posta in essere anche con forti sacrifici della persona. Infatti, pur di dimostrare la propria incompatibilità con lo

stato di carcerazione, alcuni imputati arrivavano a fare cose incredibili, con il risultato di assicurarsi l'impunità, o quantomeno l'uscita dal carcere. Oggi certamente lo studio di un nuovo processo ha aperto strade di speranza maggiori verso questa impunità. Però debbo dire che tutto questo era noto quando il Parlamento approvava all'unanimità la legge delega...

GUALTIERI. Sono un pentito.

VASSALLI. A parte qualche flebile voce repubblicana, che poi flebile non era essendo dell'onorevole Valiani, contro la legge sulla carcerazione preventiva del 1984, tutti approvarono quella legge, pur essendo note queste situazioni. E così fu quando nel 1988 si approvava la legge n. 330 contenente nuove norme sulla custodia preventiva, che poi è stata tradotta nel codice e quando, alla vigilia dell'entrata in vigore del nuovo codice, si premeva perchè fosse rispettato il termine di entrata in vigore, e quando, se dubbi si avanzavano, riguardavano tutti la deficienza delle strutture, l'inadeguatezza delle stesse e mai il merito del codice.

Per dire il vero, sul merito del codice vi fu un referendum proposto da «Magistratura Indipendente», un referendum che fu bocciato a gran voce dalla corrente di «Magistratura Democratica», la quale reclamava la necessità dell'entrata in vigore del nuovo codice. Ci troviamo comunque in una situazione che non aveva nulla a che fare con quella che si determinò durante l'emergenza terroristica nei confronti della prima legge-delega del 1974 e del progetto di codice di procedura penale del 1978. Allora tutte le forze politiche furono propense a favorire una legislazione di emergenza, una legislazione speciale che a poco a poco rese vana la possibilità che entrasse in vigore un codice di procedura penale che partiva da posizioni diverse. Questo periodo iniziò nel 1979, quando il ministro Morlino affermò la necessità di apportare dei cambiamenti alla prima legge-delega e quando si lavorò su questi cambiamenti. Continuò poi con l'atmosfera creata per la durata della carcerazione e per gli arresti domiciliari, nel 1984, e a proposito della legge Gozzini, che è del 1986. Continuò nel 1988 con la legge del 5 agosto, n. 330, che oggi lo stesso procuratore generale Beria d'Argentine indica come una delle due leggi da modificare: la legge relativa ai presupposti della custodia cautelare. Continuò anche nel 1989, e le uniche perplessità che si avanzavano - o che si aveva il coraggio di avanzare su qualche riserva sul merito - riguardavano strutture ancora inadeguate o non pronte.

Oggi, invece, dobbiamo cogliere l'esistenza di segni e di manifestazioni contrari proprio ai contenuti del codice, nonché la resistenza di una parte della magistratura, sempre in riferimento ai contenuti. Non voglio banalizzare l'argomento osservando che ogni innovazione in questo campo comporta la resistenza di una parte della magistratura. Mi limito a ricordare che nel 1955, di fronte ad una limitata e tuttavia importante riforma (quella che dette luogo alla legge 18 giugno di quell'anno, n. 517) elaborata da Leone e presentata dal guardasigilli De Pietro (si trattava della prima riforma del codice ereditato dal periodo fascista), ebbi modo di ascoltare un presidente di Corte di

cassazione che in udienza, il primo giorno dell'entrata in vigore della legge, disse: «A noi certe leggi non piacciono e quindi cercheremo di applicarle nel modo più restrittivo». Queste resistenze di una parte della magistratura al *novum* costituiscono una vecchia storia a tutti nota, così come una storia antica è quella della polizia che afferma di non voler più effettuare arresti, non valendone la pena, dato che poi la magistratura fa uscire dal carcere gli arrestati.

Nel dire questo non voglio però in alcun modo sottovalutare la gravità della situazione, anche sotto il profilo delle leggi esistenti e delle perplessità a cui esse danno luogo.

Passo ora a trattare il documento del gruppo di lavoro coordinato dell'onorevole Violante. Il riferimento che quest'ultimo ha fatto ai tempi che sono risultati necessari per redigere la relazione e alle iniziative nel frattempo adottate dal ministero, mi offre lo spunto per ricordare che noi abbiamo a disposizione una procedura speciale prevista dall'articolo 7 della legge-delega 16 febbraio 1987 che abilita il Governo a presentare alla Commissione parlamentare detta «dei quaranta» le modifiche da attuarsi con semplice decreto legislativo, evitando così la procedura parlamentare bicamerale e devolvendo a quella Commissione il compito di esprimere un parere vincolante. Si tratta di una procedura che abbiamo utilizzato varie volte, soprattutto per ritocchi di carattere più modesto o relativi a situazioni di urgenza. In due occasioni la procedura è stata utilizzata per prorogare termini che la magistratura considerava troppo stretti ed, ancora, per dare maggiori poteri al pubblico ministero in questa materia, soprattutto quando si tratta di revoca e sostituzione delle misure stesse; inoltre vi sono proposte di modificazioni relative all'arresto in flagranza ai fini di una razionalizzazione e semplificazione del sistema, stabilendo la partecipazione soltanto facoltativa del pubblico ministero alle udienze di convalida (cosa che abbiamo deciso non senza qualche perplessità, data l'importanza della partecipazione del pubblico ministero), nonché modifiche nei campi dei procedimenti speciali, delle esecuzioni e delle estradizioni, e, soprattutto, abbiamo proposto modifiche - perchè la mancanza di norme vincolanti nella legge-delega sul processo minorile ci autorizza a farlo - in materia di misure cautelari restrittive della libertà personale e in materia di accompagnamento di minorenni. Quest'ultimo è un tema delicatissimo che è stato più volte sottoposto all'attenzione della pubblica opinione in relazione alla pericolosità dello sfruttamento dei minori per il compimento di determinati reati. Infine abbiamo avanzato proposte di adeguamento dell'ordinamento giudiziario in linea - sia pure con un'impostazione più moderata - con quanto ha enunciato lo stesso onorevole Violante per quanto riguarda il tema spinoso della possibilità di utilizzare dei magistrati fuori dalla loro circoscrizione. È una norma molto complessa riguardante le applicazioni dei magistrati, che non consideriamo nè anticostituzionale nè contraria alle previsioni dell'articolo 110 dell'ordinamento giudiziario, ma che dovrebbe avere una notevole incidenza nel rendere più agevole l'utilizzo dei magistrati in queste complesse attività.

Ho ricordato queste misure per valorizzare la seduta odierna ed il documento che ci viene presentato. Ed infatti le misure a cui ho accennato, pur avendo incidenza in alcune delle problematiche solle-

vate dal gruppo di lavoro, sono state predisposte per rispondere a continue ed assillanti richieste della magistratura ed in modo particolare degli uffici del pubblico ministero, che si dicono già gravati di troppi compiti e affermano che il codice ha finito per affidare loro una tale quantità di compiti ulteriori e di passaggi obbligati presso il giudice delle indagini preliminari che limitatissimo è il tempo a loro disposizione per le indagini preliminari vere e proprie. Gli uffici del pubblico ministero affermano di avere bisogno di essere alleggeriti, un bisogno che è proprio di tutta la macchina giudiziaria.

Questa è la filosofia del pacchetto che abbiamo presentato alla Commissione dei quaranta e che è il più complesso fra tutti quelli che abbiamo posto in essere in questa particolare procedura. La Commissione dei quaranta terrà la sua prima seduta per esaminare tale pacchetto nella giornata di domani, ma credo che molte saranno le sedute necessarie per giungere al termine di questo esame. Il pacchetto in questione ha la caratteristica di rispondere ai bisogni di alleggerimento del lavoro dei magistrati e all'esigenza di eliminare tutte le complicazioni ed i pesi evitabili.

Esso deve mantenersi nell'ambito della legge-delega, come l'articolo 7 espressamente prevede, mentre tutte le altre modifiche che si vorranno introdurre al codice di procedura penale dovranno, qualora si traducano in modifiche dei criteri fissati dalla legge-delega, essere realizzate attraverso lo strumento della legge ordinaria con la lunga e complessa procedura bicamerale propria del nostro ordinamento.

Invece - ed ecco il valore di questa riunione e del documento di cui discutiamo - la tipologia delle riforme che vengono proposte in tale documento riguarda soprattutto l'adeguamento dell'apparato giudiziario alla criminalità mafiosa e organizzata. Sotto questo profilo abbiamo una prospettiva estremamente interessante - non dico nuova - che va assai al di là di quel pacchetto pur complesso, e che in qualche punto rischia di essere ai margini della legge-delega, che verrà affrontato nella disamina che avrà inizio domani. In questo senso va rivolto un ringraziamento all'onorevole Violante per aver evidenziato che alcune proposte formulate nel documento possono trovare attuazione nell'ambito della legge-delega, mentre altre la intaccano certamente.

L'onorevole Andò ha testimoniato di essere preoccupato per la proposta di quasi totale abolizione dell'istituto dell'udienza preliminare (istituto previsto in ben tre direttive della legge-delega) e dal trattamento della falsa testimonianza.

Dico subito che sono favorevole alle proposte avanzate dall'onorevole Violante in materia di codice (nei documenti che consegnerò alla Commissione sono indicate perplessità, ma tuttavia sarei propenso a superarle), tranne che per quanto concerne l'udienza preliminare. In questo caso non solo c'è la complessità della procedura parlamentare che dovrebbe essere seguita, ma penso all'impatto gravissimo che ci sarebbe in tutti gli ambienti, sia parlamentari che giudiziari, che hanno collocato l'udienza preliminare al centro del codice di procedura penale. Una decisione di tal genere sarebbe prematura, necessitando di un'esperienza più lunga ed approfondita.

Viceversa sarei pienamente d'accordo per una revisione profonda e rapida - è un'iniziativa legislativa che abbiamo il dovere di prendere

anche se è difficile - delle norme che contemplano i delitti contro l'attività giudiziaria, alla stregua delle esigenze della nuova procedura (sebbene io non nasconda delle perplessità sulla falsa testimonianza davanti al pubblico ministero, non essendo questa fonte di prova).

Certamente la falsa testimonianza è un delitto troppo poco punito. Ha perfettamente ragione l'onorevole Violante quando afferma che, di fronte alle gravi minacce di morte dei mafiosi, nessuna norma penale può costituire un valido contrappeso, ma non v'è dubbio che un segno di rinvigorismento dei delitti contro l'attività giudiziaria va dato. Ricordo, per inciso, che il vecchio codice della Germania guglielmina - i miei ricordi risalgono molto indietro nel passato - riconosceva competenza alla Corte d'assise soltanto per l'assassinio e il falso giuramento. Penso dunque che l'ultima parte della relazione vada presa in considerazione; avrete peraltro sentito che una commissione del ministero sta portando a termine uno studio su una legge-delega di riforma dell'intero codice penale (purtroppo lo scorso mese abbiamo avuto la perdita di un giovane suo componente, il professore Latagliata dell'Università di Roma). Tuttavia nulla vieta che si possa già individuare un singolo gruppo di delitti.

Circa le altre proposte, in linea di massima sono favorevole, pur con alcune perplessità che ritroverete espresse nei documenti. Del resto lo stesso onorevole Violante ha affermato che la riforma di quegli articoli del codice di procedura penale che sono vincolati alle direttive date dalla delega è quasi l'*ultima ratio* rispetto ad ulteriori interventi da compiersi sulla base dell'articolo 7 (forse non è proprio l'ultima, ma la penultima, perchè, di fronte ai fatti ai quali stiamo assistendo, vengono in mente la legge marziale e l'attivazione dei tribunali speciali, anche se per fortuna - o purtroppo, a seconda dei punti di vista - credo che l'Italia non abbia assolutamente la forza di arrivarvi).

Vi è però un tema che l'onorevole Violante ha inserito nella sua relazione, ma che non ha trattato questa sera, e che non mi trova favorevole e - insieme a me gli uffici - ed è quello concernente la possibilità di aumentare fin da adesso il numero delle procure presso le preture circondariali, autonome dalla procura della Repubblica: si tratta di 62 sedi per le quali non ci siamo ancora sentiti di creare una pretura circondariale, pur essendo trascorso già uno dei tre anni previsti dalla legge. Infatti entro un biennio - a meno che non intervengano delle proroghe - si dovrà provvedere alla creazione di 62 procure presso le preture circondariali. Se qualche volta ho dei rimorsi è per il problema inverso, per aver dato ascolto a chi mi suggerì fino all'ultimo di dare autonomia alle procure presso le preture circondariali: infatti un conto era scindere, contro la strana situazione giuridica creata in Italia e come voleva il consenso generale di tutte le forze parlamentari, nella figura del pretore, il pubblico ministero dal giudice: ma non era però affatto obbligatorio creare quegli uffici autonomi di procura presso le preture circondariali, che hanno dato luogo ad un'infinità di ambizioni e di inconvenienti che ci hanno variamente tormentato. Un maggior numero di sostituti nelle procure presso i tribunali avrebbe forse potuto in questo triennio provvedere a tutte quelle procure autonome che abbiamo creato presso le preture circondariali. In questa situazione, crearne, dunque, delle nuove non ci

sembra opportuno; pensiamo che si debbano invece rafforzare gli organici degli uffici del pubblico ministero presso i tribunali, sia pur attribuendo a determinati sostituti il compito esclusivo di occuparsi della materia delle preture, lasciando a tutti gli altri il compito di occuparsi delle procedure di competenza dei tribunali.

Ma il documento uscito dal gruppo di lavoro non tratta soltanto l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario, ma anche la necessità di rafforzare gli organici, soprattutto del pubblico ministero.

Peraltro un rafforzamento degli organici del pubblico ministero, per qualunque via voglia essere realizzato, non rappresenta che un capitolo particolare, una parte di quel gravissimo problema che è la necessità dell'aumento dei magistrati in via generale, visto che il pubblico ministero fa parte della magistratura. Se noi aumentiamo ulteriormente gli uffici del pubblico ministero - come ci viene chiesto e come necessita - bisogna diminuire la forza numerica di altri uffici giudiziari, i quali, a loro volta, lamentano carenze, anche se non così gravi e mirate come quelle del pubblico ministero rispetto alla lotta contro la criminalità, in particolare contro quella organizzata. Si tratta comunque di carenze che incidono profondamente su tutto il settore, ivi compresa la giustizia civile, alla quale non a torto hanno fatto riferimento gli onorevoli Forleo e Azzaro.

Vorrei soffermarmi ora sulle intercettazioni telefoniche. Sono d'accordo con l'onorevole Violante sia sull'aumento della durata da 15 a 30 giorni, che secondo me non trova obiezioni nella legge delega, sia sulla scissione nei due presupposti citati, che mi pare ugualmente non trovi obiezioni in quello stesso provvedimento. Non sono invece d'accordo, anche per ragioni di competenza (perchè non è la mia), sulla soppressione dell'articolo 226 delle norme di attuazione che riconosce il potere di intercettazione preventiva all'Alto commissario. È una disposizione che il ministero di grazia e giustizia ha introdotto in prima persona (non c'era nel risultato dei lavori della commissione ministeriale) ed è uno dei rarissimi casi in cui ciò è stato fatto. Abbiamo agito su richiesta del ministero dell'interno e dell'Alto commissariato e quindi prendere una decisione diversa ci sembrerebbe piuttosto precipitoso; comunque il giudizio al riguardo dovrebbe essere riservato al Governo nel suo complesso, e in particolare al Ministro dell'interno. Ribadisco in conclusione il mio favore alle altre proposte avanzate dall'onorevole Violante in materia di intercettazioni.

La discussione si è poi allargata innanzi tutto per l'intervento del presidente Chiaromonte, il quale ci ha chiesto ulteriori elementi sui temi molto attuali delle incentivazioni ai magistrati e del trasferimento di magistrati al di fuori della loro domanda, nonchè sui problemi posti al settore della giustizia dal disegno di legge finanziaria.

Sul problema delle incentivazioni si è soffermato anche il senatore Cabras e la situazione è nei termini che vado ad esporvi. Il Consiglio superiore della magistratura, fin dal 1988, ha richiesto che per le sedi disagiate vi fosse una doppia incentivazione di carattere economico e di carriera (vale a dire dei vantaggi di carriera, ad esempio, nel caso di preferenza nei trasferimenti). Il Governo invece, fin dal 7 febbraio scorso, dopo un'accurata riflessione, ha ritenuto di proporre un disegno di legge nel quale era prevista soltanto l'incentivazione economica.

Come ho spiegato in un'ampia lettera al vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura Galloni in questi giorni, lo abbiamo fatto per rispetto del Consiglio superiore stesso, perchè ci sembrava che stabilire per legge dei criteri di trasferimento dei magistrati interferisse in un certo senso con i poteri fondamentali dell'organo di governo della magistratura, in una materia in cui questo poteva intervenire con la sua attività normativa, disegnando un indirizzo generale da applicare nei casi concreti, ad esempio con circolari. Ci sembrava quindi di dover lasciare al Consiglio superiore della magistratura tale potere e, viceversa, in quel disegno di legge abbiamo sostituito la permanenza obbligatoria di almeno 2 anni con la permanenza obbligatoria di 4 anni. Come avete potuto riscontrare dai giornali, quel disegno di legge ha trovato l'opposizione del ministero del Tesoro, un'opposizione scritta e molto argomentata, basata fondamentalmente sulla questione del famoso «trascinamento». In pratica non si dice espressamente che è troppo elevato il costo degli incentivi previsti per i magistrati, ma si dice che quantomeno verrebbero trascinate le forze di polizia, e questo è un onere che il Tesoro non può sostenere.

Ieri pomeriggio il ministro Carli mi ha telefonato per parlarmi di altri due progetti di legge che stiamo definendo e, siccome c'era un po' di equivoco nell'individuarli, ho domandato che cosa pensasse di fare circa il provvedimento sugli incentivi ai magistrati, visto che gli avevo mandato una lettera di replica dopo il colloquio avuto il 4 settembre. Mi ha risposto testualmente: «No, su questo rimango contrario, perchè non vedo per quale motivo il capitano dei carabinieri che va nella stessa zona e obbedisce agli ordini del magistrato di quella zona non debba avere la stessa incentivazione economica del magistrato».

Pertanto per ora il no del Tesoro su tale incentivazione economica è fermissimo, tanto che ho trasferito la norma concernente i 4 anni di permanenza minima in sede in un provvedimento che dovrà essere esaminato dal Consiglio dei ministri, dopo varie difficoltà sollevate dal Tesoro e dalla Funzione pubblica, dopo ostacoli e contrasti inenarrabili, superati finalmente grazie alla comprensione del ministro Gaspari. In questo disegno di legge figura, appunto, il termine di 4 anni al posto dei 2.

C'è tuttavia da dar notizia di una novità rispetto agli incentivi in materia di trasferimenti, perchè al Senato pende il disegno di legge n. 2238, presentato dal senatore Zito e da altri senatori, inserito nell'ordine del giorno di domani della Commissione giustizia di quel ramo del Parlamento. In tale provvedimento, all'articolo 1, comma 5, si dice testualmente: «In deroga alle disposizioni di cui all'articolo 192 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, il servizio prestato in una delle sedi abitualmente non richieste, se protratto per almeno 5 anni effettivi, dà diritto alla precedenza assoluta per l'assegnazione ad altra sede a domanda».

Su questo provvedimento ho chiesto anche formalmente il parere del Consiglio superiore della magistratura, anche se non ero tenuto a farlo, perchè la legge mi vincola a chiedere al Consiglio superiore solo il parere sui disegni di legge governativi. Mi sembrava tuttavia che fosse opportuno chiedere tale parere, visto che non si trattava di materia

genericamente attinente alla giustizia, bensì di materia specifica propria dell'organo di governo della magistratura.

Sentiremo quindi che cosa ci risponde il Consiglio superiore della magistratura. Questa è la situazione per quanto concerne le incentivazioni: abbiamo una risposta negativa del Tesoro (che forse potrà anche essere rimossa perchè si potrebbe allargare il discorso alle forze di polizia) che sicuramente si rifletterà anche in un parere negativo al disegno di legge di iniziativa di alcuni senatori. Peraltro è aperta la possibilità di agire su questi incentivi attinenti ai trasferimenti, sia a livello di un disegno di legge di iniziativa parlamentare, al quale ovviamente il Governo non si opporrà, sia sulla base del parere che ci invierà da un momento all'altro il Consiglio superiore della magistratura.

Una questione connessa, posta dal presidente Chiaromonte, è quella dei trasferimenti di magistrati. Su questo argomento il documento che depositerò presso la segreteria della Commissione contiene anche un completo capitolo sull'inamovibilità. In esso figura anche una sorta di storia dell'inamovibilità, essendo questa oggi sancita dalla prima parte dell'articolo 107 della Costituzione, ed essendo qualcosa di non nuovo nella nostra storia legislativa. Però alcune modifiche nell'ambito della legge vigente ed alcuni passi in questo senso noi speriamo possano essere realizzati, e li indichiamo in questo documento. Credo, peraltro, che abbia avuto perfettamente ragione l'onorevole Violante quando, a questo proposito, ha detto che il contenzioso che potrà sollevarsi di fronte a misure del genere sarà grandissimo. Abbiamo infatti fatto ricorso ad una certa procedura di trasferimenti di ufficio cui credevamo di poter provvedere nell'ambito dello stesso distretto (cito il caso di Milano) ed alcuni magistrati, che ovviamente non volevano il trasferimento, hanno fatto ricorso, che è stato accolto, al TAR. La situazione, quindi, si presenta veramente difficile. D'altronde arrivare addirittura alla modifica costituzionale del primo comma dell'articolo 107, seppure non in senso assoluto, ma indicando alcuni criteri, è impresa molto difficile, come tutte le imprese di riforma della Costituzione.

Per quel che riguarda la materia finanziaria, voglio ringraziare vivamente il presidente Chiaromonte per averla posta come tema di oggi, nonchè il senatore Cabras, l'onorevole Azzaro e gli altri che hanno voluto esprimere il loro consenso all'azione che effettivamente il Governo ha cercato di condurre nei confronti della Ragioneria generale dello Stato. Noi, comunque, abbiamo stilato un certo programma finanziario, che vi illustro brevemente. Abbiamo inviato un primo documento il 31 luglio ed un secondo documento, specifico sull'informatica ed altri mezzi, il 24 agosto.

In questi documenti abbiamo indicato tra le spese di parte corrente - come nostra proposta - al primo posto l'istituzione del giudice di pace, per la quale i conteggi ci portano alla cifra di 350 miliardi a regime ogni anno. Successivamente, al secondo posto, vi è il tema dell'ordinamento del corpo di polizia penitenziaria, in quanto la copertura prevista dal disegno di legge attualmente all'esame della Commissione giustizia della Camera è una copertura non sufficiente rispetto alle modifiche che la stessa Camera ha introdotto. Questo sarà un

problema che dovrà valutare la Commissione bilancio della Camera prima del passaggio in Aula e, soprattutto, che dovrà essere analizzato dal Tesoro.

Abbiamo poi indicato genericamente, per interventi vari in favore della giustizia, che sono contenuti in un provvedimento attualmente in cantiere, le cifre di 252 miliardi per il 1991, di 254 miliardi per il 1992 e di 257 miliardi per il 1993, il che porta ad una esposizione di complessivi 841 miliardi di spese di parte corrente per il 1991, di 866 miliardi per il 1992 e 919 miliardi per il 1993.

Dirò subito che, se avessimo dovuto guardare ai calcoli dei nostri uffici, avremmo dovuto prevedere cifre di gran lunga superiori. Riteniamo quindi che esse siano contenute, sia come indicazione dei capitoli che come entità. Le spese in conto capitale ammontano invece a circa 150 miliardi.

Siamo poi venuti a conoscenza - è ancora un documento segreto perchè elaborato dai ministri finanziari - dei progetti finanziari per la giustizia, che sono infinitamente inferiori e che prevedono addirittura in alcuni punti tagli cospicui rispetto alle proiezioni della legge finanziaria 1990, tagli fino al 50 per cento. Tali progetti non prevedono nulla per il giudice di pace: nulla in senso sostanziale, perchè prevedono 10 miliardi per il 1991 e 30 miliardi sia per il 1992 che per il 1993. L'istituzione del giudice di pace è una vecchissima rivendicazione della magistratura, di quella associata in modo particolare, la quale ritiene che si tratti dell'elemento principale per alleggerire il carico sostenuto dalla giustizia ordinaria prima che tutte le procedure di depenalizzazione o altro possano avere luogo; il che, anche nelle attuali previsioni del comitato ristretto del Senato, investe anche reati minori, dunque una competenza penale e non soltanto la competenza civile, come era nel disegno di legge governativo.

I calcoli fatti e rifatti ci portano comunque a questa esposizione, perchè il giudice di pace è stato concepito come un qualcosa di profondamente diverso dall'attuale giudice conciliatore, e come tale va concepito se deve servire a qualcosa. Pertanto si prevede che i compensi ci debbano essere, sia pur limitati alle sentenze ed alle udienze tenute; si prevede che vi sia una struttura di personale, senza la quale non sarebbe possibile operare, in quanto non è immaginabile che si faccia affidamento sulle strutture comunali attuali. Il senatore Covi mi ha detto, però, avendo ascoltato alcune delle delegazioni di coloro che attualmente prestano servizio come messi di conciliazione presso i comuni che questi, all'idea che il servizio passi al ministero di grazia e giustizia, si sono fatti avanti con grandissime pretese, così che addirittura la cifra prevista potrebbe non essere sufficiente.

Mi sono recato dal ministro Carli anche per questo problema. Per inciso, vi dirò anche che, mentre negli anni scorsi il Ministro del tesoro ascoltava tutti i ministri prima di elaborare i documenti finanziari, quest'anno la situazione della stretta della spesa pubblica è così grave che egli ha soppresso questa procedura (forse conoscendo preventivamente la posizione degli altri ministri). Quando il ministro Carli ha visto le cifre elaborate dal ministero di grazia e giustizia, ha detto che sono cifre molto alte. Siamo quindi addirittura di fronte al rischio che salti completamente il discorso del giudice di pace.

Voglio poi ancora dire qualcosa a proposito del personale. Le difficoltà non vengono soltanto dal Tesoro, ma anche dalla Funzione pubblica. Naturalmente tali difficoltà non riguardano la magistratura in senso proprio, ma quel personale ausiliario ed amministrativo - messo in evidenza anche dalla relazione Violante - senza l'aumento del quale rischia di non aver valore l'aumento degli organici della magistratura. In questo campo lottiamo contro il fatto che non esiste alcuna specificità in questo settore: siamo alla stregua di tutte le altre amministrazioni, e quindi costretti a fare capo alla Funzione pubblica. Quando abbiamo fatto uno studio accuratissimo e lo abbiamo introdotto in un provvedimento, denominato «interventi straordinari per l'amministrazione della giustizia», avente lo scopo di rendere più spedite e rapide tutte le procedure di concorso ad uditore necessarie, e quindi di accelerare il reclutamento ordinario conoscendo le difficoltà di quello straordinario, ci siamo trovati di fronte ad una lunga lista di obiezioni radicali e categoriche da parte del Ministro della funzione pubblica, il quale non accetta nessuna delle nostre proposte in materia di concorso.

In un primo tempo non accettava neppure le deroghe che invocavamo per il personale ausiliario. I concorsi sono stati bloccati per tre anni, il che potrà essere sacrosanto per altre amministrazioni, ma non credo che sia altrettanto valido per il personale ausiliario della giustizia.

Ho condotto una cordiale battaglia nei confronti del ministro Gaspari, il quale ha finalmente aderito a che per un biennio (ma io nel disegno di legge ho previsto un triennio), in relazione all'eccezionalità della situazione della giustizia ed ai messaggi del Presidente della Repubblica, si dia luogo a delle deroghe per i concorsi per l'assunzione di personale ausiliario nell'amministrazione della giustizia. Ecco dunque che, se domani in sede di Consiglio dei ministri strapperò l'approvazione di questo disegno di legge, che dovrà essere comunque esaminato dal Parlamento, avremo almeno un vantaggio per l'amministrazione della giustizia.

Questo è quanto abbiamo fatto e stiamo facendo in materia finanziaria ed in questo senso ringrazio la Commissione per i suoi buoni propositi e per l'appoggio che ci dà.

Sono stati toccati altri temi sui quali non sono preparato, ma mi adopererò. In particolare mi riferisco a quelli sollevati dal senatore Cabras a proposito delle misure di prevenzione. Come loro sanno, queste misure di prevenzione sono state affidate dalla legge del dicembre 1956 alla magistratura per ragioni di garanzia; infatti, se fossero state affidate alla polizia o a commissioni amministrative, sarebbero state ritenute incostituzionali.

Anche noi abbiamo notato, per quel poco che possiamo fare come osservatorio, alcuni ritardi in questo campo. Talvolta tali ritardi non sono negativi per l'adozione delle misure stesse: avendo le misure di prevenzione esecutività fin dal primo grado, tutti i rinvii in secondo grado non incidono sulla loro operatività. Qualche altra volta i ritardi si determinano anche in primo grado e si registrano delle lungaggini che a noi sembrano ingiustificate. Dunque assicuro che faremo ulteriori indagini sulle misure di prevenzione.

Con riserva di studiare meglio la questione, per me un po' nuova, dico che mi ha fatto impressione quanto il senatore Cabras ha detto

circa la recente sentenza della Corte di cassazione, che ritengo fondata, sulla competenza del tribunale del comune capoluogo di provincia. Mi pare assurdo che le misure di prevenzione per Palmi o Locri debbano essere decise da Reggio Calabria. Esamineremo subito la sentenza della Corte di cassazione e valuteremo le possibili modifiche legislative.

Quanto alle altre questioni sollevate dal senatore Cabras, mi permetto di dire che, in ordine al riciclaggio, siamo già intervenuti con le norme introdotte dalla riforma della legge Rognoni-La Torre. Inoltre questa materia finanziaria è attualmente all'esame del Parlamento. Si tratta di proposte specifiche del Ministro del tesoro (suggerite dalla Banca d'Italia) che approfondiscono i controlli.

Quello dei pentiti, invece, è un grave problema. Il tema dei collaboratori della giustizia trova contrasti, anche in tutte le recenti interviste che sono state rese. È vero che l'orientamento della magistratura, per lo meno di quella più esposta ed esperta in questa materia, è prevalentemente a favore di norme specifiche per questi collaboratori della giustizia, in materia di criminalità organizzata. È vero anche, però, che alcune voci sono dissenzienti. Già alcune proposte sono all'esame della Camera dei deputati, ma per una parte - lo debbo sottolineare - non riguardano il ministero di grazia e giustizia. Ho più volte detto che ci siamo sempre fatti carico della incolumità dei pentiti che si trovano in detenzione; ma dei pentiti in libertà e delle loro famiglie non si può occupare il ministero di grazia e giustizia. A parte l'affidamento dato all'Alto commissario, è indubbio che è il ministero degli interni che si deve occupare di questo aspetto.

Credo di aver già risposto implicitamente al senatore Gualtieri quando ho descritto e ricordato l'*iter* di questi provvedimenti. Il senatore Gualtieri, però, ha sollevato anche un altro problema, quello della proroga dei processi in corso. Su questo ci dobbiamo intendere: noi possiamo pensare di perpetuare - fino a quando non so - il dibattimento, ma non possiamo pensare di rinviare *sine die* l'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale per i dibattimenti. Quando essi saranno arrivati al loro grado di maturazione dovranno tenersi secondo il nuovo codice. Altrimenti abrogiamolo il codice! Le istruttorie invece possiamo prorogarle; e il senatore Gualtieri sa che è una cosa pesante per noi. Non possiamo pensare ad una legge speciale per Ustica, dobbiamo pensare a norme che riguardino tutto il territorio nazionale.

Ci sono anche correnti di pensiero e correnti di magistrati le quali sostengono che, se perpetuiamo la vecchia istruttoria, sarà stato inutile approvare il nuovo codice di procedura penale. Essi sostengono che la vecchia istruttoria aveva degli inconvenienti e che uno dei cardini della riforma è stato proprio il tentativo di eliminarli. L'accusa è di perpetuare situazioni che ormai meriterebbero di finire. E invece noi dovremo perpetuarle.

Per questo abbiamo tempo fino a dicembre, dal momento che nelle disposizioni di coordinamento abbiamo consacrato il riconoscimento del valore dei termini feriali. In questa fase stiamo studiando la tipologia dei processi in ordine ai quali dobbiamo procedere, ma si tratta di una questione delicatissima. Se ci basiamo sulla complessità, infatti, tutti i giudici istruttori d'Italia (è chiaramente una visione pessimistica que-

sta) potrebbero ritenere che le loro istruttorie siano complesse e queste potrebbero andare avanti in eterno. Se invece ci basiamo sui reati dovremo chiedere ai giudici istruttori, nella specie anche per Ustica, di contestare l'imputazione maggiore possibile, pure essendo ignoti gli autori del reato.

Io mi posso sentire responsabile solo per essere stato organo esecutivo della volontà del Parlamento ed inoltre per non aver fatto proposte in sede parlamentare perchè fosse rinviata l'entrata in vigore delle nuove norme del codice di procedura penale. Non sento altra responsabilità per tali norme e, se il nuovo codice fosse rovesciato e si tornasse al codice Rocco, non avrei alcuna obiezione. Tuttavia il caso di Ustica ed altri dello stesso genere dimostrano proprio che la vecchia procedura non era perfetta, dal momento che ha dato luogo a quei casi.

GUALTIERI. Ho avuto modo di scrivere nella bozza di relazione della Commissione che presiedo che un'istruttoria che per sei anni non ha prodotto un atto è un'istruttoria che non va.

VASSALLI. Nella legge-delega sono stati previsti termini che sono stati giudicati, anche in dibattiti pubblici, iugulatori. Il Presidente dell'Associazione magistrati mi fece osservare che, con la vecchia procedura, magari dopo setto-otto anni, si arrivava a «condannare» qualcuno (disse «condannare», ma intendeva dire giudicare).

Invece, con questo nuovo sistema, il magistrato sarebbe demotivato, perchè non ha più tempo sufficiente dinanzi a sè.

Già in questa riunione alcune vie di composizione sono emerse, quale quella della proroga dei termini per le intercettazioni, suggerita dall'onorevole Violante.

PRESIDENTE. Vorrei esprimere un ringraziamento sincero ai colleghi che hanno partecipato alla discussione e ai membri del gruppo di lavoro coordinato dall'onorevole Violante, nonché al professor Vassalli. Mi sembra importante, soprattutto in questo momento che pare particolarmente turbato da diatribe, divisioni e confusioni di ruolo, riuscire da parte della Commissione ad esprimere una posizione, come mi sembra si sia delineato nella discussione, abbastanza unitaria, intorno al documento sulla giustizia. Da questo punto di vista vorrei ricordare all'onorevole Forleo, all'onorevole Andò e all'onorevole Az-zaro le nostre decisioni circa il problema che la questione non si può affrontare soltanto relativamente ai problemi del codice di procedura penale in modo avulso dalle questioni generali del contrasto da parte delle forze di polizia e dell'atmosfera generale del Paese. Voglio dunque ricordare che a luglio, prima della sospensione, abbiamo approvato un altro documento. La nostra attività di fine stagione è in pratica consistita in due documenti: uno sulla situazione delle forze dell'ordine, e nel quale sono contenute le osservazioni che ho sentito ripetere dall'onorevole Andò, e il secondo sulla giustizia. Decidemmo allora che, insieme, questi documenti avrebbero rappresentato il contributo annuale della Commissione, in modo da avere un quadro più generale che non si limitasse ai problemi della giustizia. Se poi riteniamo di dover aggiungere qualcosa esplicitamente al documento sulla giustizia,

per precisare determinati concetti, oltre ad inviare insieme il documento sulle forze di polizia e sulle forze dell'ordine, possiamo farlo tranquillamente.

Circa il documento, che chiamerò Cappuzzo, perchè il senatore era il coordinatore del gruppo, ci assumemmo l'impegno di discuterlo - così come abbiamo fatto oggi per quello sulla giustizia - con il ministro Gava, che si era dichiarato d'accordo. Non abbiamo potuto organizzare la riunione per una malattia che ha colpito il Ministro dell'interno e dalla quale si sta ora riprendendo. Speriamo di organizzare questo incontro al più presto, anche se il documento è già stato da noi discusso e approvato: un confronto con il Governo su tale questione, acuita anche da alcune manifestazioni «intervistatorie» degli ultimi tempi, credo sia giusto.

Prima di dare la parola all'onorevole Violante per permettergli di formulare eventuali obiezioni ed accogliere eventuali osservazioni da inserire nella relazione, comprese quelle del Ministro di grazia e giustizia, che ci farà avere al più presto, vorrei esprimere una opinione su quanto affermato dall'onorevole Azzaro. Noi abbiamo in preparazione una nostra proposta formulata dai capigruppo e che riguarda una rivisitazione - come si usa dire oggi - della legge sull'Alto commissario. Credo che in quella sede dovremo affrontare il problema delle intercettazioni telefoniche preventive e ritengo che sarebbe fuori luogo approfondire oggi tale argomento. Rimanderei dunque la discussione sulle intercettazioni telefoniche riguardo all'Alto commissario a quel momento.

Ha facoltà di parlare l'onorevole Violante.

VIOLANTE. Mi pare giusta l'osservazione sulle intercettazioni preventive e ritengo quindi giusto espungere dalla relazione questa parte.

Circa la considerazione fatta dal Ministro in ordine alle procure presso le preture circondariali, non ho nulla in contrario a che la soluzione sia l'altra, in quanto le alternative si equivalgono: se invece di costituire procure presso le preture si aumenta l'organico delle procure, va bene lo stesso. Si può inserire questa variante nel testo.

Voglio poi dire che, quando si discusse del problema, una parte del Parlamento ebbe una preoccupazione che non mi sento oggi di abbandonare, nel senso che, se avessimo dato ai dirigenti, al capo della procura la titolarità dell'azione penale per tutti i reati di competenza del tribunale e della pretura, si sarebbe posto un problema di un eccesso di concentrazione, specie per alcune corti d'appello: pensiamo al Lazio, al Piemonte, alla Liguria, una concentrazione in una sola persona dell'azione penale per tutta la regione, in pratica un potere notevolissimo. Questo il motivo per cui molti insistettero per una articolazione.

C'è poi un passaggio molto delicato e riguarda l'utilità delle procure generali, un vecchio discorso che riguarda la questione se non sia più utile avere un ufficio di procura capace di sostenere l'accusa. Se ne parlò circa venti anni fa, ma non è questa la sede per affrontare il problema.

Su questo punto, se i colleghi sono d'accordo, se il Presidente e il Ministro sono d'accordo, si può integrare il testo in quel modo e si può lavorare sulla proposta del Ministro.

Circa la proposta di spostare il termine di un altro anno, il problema vero è un altro, è quello della sorte delle prove raccolte in fase di istruttoria formale. Il problema non è quello se poi l'istruttoria viene fatta dal giudice istruttore o dal pubblico ministero, in quanto, in molti casi, si tratta della stessa persona, e comunque la capacità professionale è uguale. L'unico motivo per prolungare il termine è quello di far salve le prove. Vi è forse la necessità di riflettere su una soluzione un po' giacobina, quella per cui gli elementi raccolti non hanno più valore di prova, ma sono parificati agli indizi raccolti dal pubblico ministero. Infatti quando sono state raccolte erano prove e non vedo perchè debbano perdere di validità probatoria. Questo ci consentirebbe di lasciare i termini attuali e di salvaguardare una parte consistente del materiale raccolto.

VASSALLI. Questa alternativa, onorevole Violante, l'avevamo già coltivata nell'ufficio legislativo del nostro ministero. Innanzitutto noi ritenevamo erronea l'interpretazione secondo cui, allo scadere del termine prefisso al giudice istruttore, il processo dovesse essere archiviato. La nostra interpretazione è che in questo caso il processo torna al pubblico ministero. All'epoca avevamo profilato la soluzione di dare valore di prova agli atti raccolti dal giudice istruttore anche dopo che fossero passati nelle mani del pubblico ministero. Da varie parti ci è stato però opposto che si trattava di una soluzione complicata, suscettibile di dar luogo a problemi, e che quella della proroga era una soluzione più semplice.

GUALTIERI. Non vi è solo il problema delle prove che ha sollevato l'onorevole Violante, ma anche quelle delle perizie in corso.

VIOLANTE. Le perizie possono continuare con l'altro magistrato. Comunque il vero problema è che non ci si può illudere che quanto non è stato fatto finora possa essere realizzato in dodici mesi.

Per quanto riguarda la questione posta dall'onorevole Forleo, considero ottima la proposta avanzata dal Presidente. Sulle questioni relative alla falsa testimonianza, mi sono permesso di farne cenno; non intendevo ritoccare la relativa parte del codice. Comunque un intervento va operato.

Per quanto riguarda le questioni relative alle pene, dobbiamo riflettere su un contrasto di filosofie che sta dietro il cammino della sanzione: abbiamo una filosofia di prevenzione generale quando stabiliamo la pena; una concezione utilitaristica è alla base dei meccanismi che abbiamo previsto all'interno del processo; infine una visione umanitaria è alla base della cosiddetta legge Gozzini. Queste tre logiche confliggono e, dopo aver creato un'impalcatura che si fonda sull'equivoco, rischiamo di avere l'azzeramento sia della visione umanitaria sia dell'utilitarismo sia della prevenzione generale. Non è la legge Gozzini ad essere sbagliata, è l'intero impianto teorico che non sta in piedi, perchè obbedisce a tre visioni diverse e contraddittorie talora. Una

prima visione è ereditata dal codice Rocco, la visione intermedia è quella che si ebbe negli anni '70, l'umanitarismo è una cosa da post-terrorismo o da crisi di coscienza.

Queste tre visioni, messe insieme, producono un pasticcio. Bisognerebbe affrontare concretamente il problema di come si scrivono le sanzioni e di come si applicano.

Infine vorrei dire che il problema delle misure di prevenzione posto dal senatore Cabras è certamente di grande rilevanza. Dobbiamo constatare che le misure di prevenzione patrimoniale stanno conoscendo un enorme calo di applicazione, al quale corrispondono molto spesso manovre intimidatorie nei confronti di quegli uffici o dei pochi magistrati che le applicano. In questo quadro vanno visti l'attentato compiuto questa mattina nei confronti di un magistrato di Napoli e - come giustamente osserva il senatore Cabras - l'attentato ai danni del brigadiere Marino. In una situazione di stasi di interventi patrimoniali, chi continua ad effettuare rappresenta un'eccezione e diventa un bersaglio.

In conclusione, sulla base della discussione fatta e del documento che il Ministro ci consegnerà, il gruppo di lavoro integrerà e correggerà la relazione che verrà successivamente presentata al Parlamento.

PRESIDENTE. Mi sembra di poter concludere la discussione affermando che la Commissione approva, in linea di massima, il documento presentato dal gruppo di lavoro, con le integrazioni che verranno apportate da quello stesso gruppo.

Comunico che sono pervenute due proposte di risoluzione di cui dò lettura:

«La Commissione parlamentare antimafia, considerato che la lotta contro il crimine organizzato richiede un vero potenziamento degli organici della magistratura e delle forze dell'ordine adeguato alla diffusione e pericolosità dei fenomeni criminali, ma soprattutto un miglioramento qualitativo di uomini e strutture impegnati contro la mafia, camorra e 'ndrangheta; considerato che i tagli inevitabili da apportare alla spesa pubblica non possono penalizzare le esigenze della giustizia e della sicurezza, facendo sì che il divario fra i limitati mezzi a disposizione della legge e le abbondanti risorse a disposizione della criminalità continui a crescere; impegna il Governo a prevedere nella prossima legge finanziaria le risorse necessarie per realizzare quei programmi di potenziamento e ammodernamento degli apparati della giustizia, soprattutto dopo l'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale, e della sicurezza indicati dallo stesso Governo in Parlamento in occasione dei dibattiti sullo stato della giustizia e della lotta alla criminalità organizzata».

ANDÒ, FERRARA Pietro, MANCINI Giacomo

«La Commissione antimafia, in esito alla discussione della relazione sul processo penale nei confronti dei reati di mafia, considerato che condizione essenziale per il miglioramento della capacità di risposta dello Stato alle organizzazioni mafiose è la determinazione di cospicui

stanziamenti per la giustizia e per l'attività delle forze dell'ordine, manifesta l'esigenza che la legge finanziaria per il 1991 destini adeguati stanziamenti per il ministero di grazia e giustizia e per il ministero dell'interno al fine di migliorare la qualità della risposta istituzionale alla criminalità mafiosa e di finanziare le leggi più urgenti in materia di giustizia e di ordine pubblico».

VIOLANTE, CABRAS, GUALTIERI, ALBERTI

A me pare che le due proposte di risoluzione, siano sostanzialmente simili. Mi impegno quindi a redigere un unico testo che tenga conto delle istanze in esse avanzate.

AZZARO. Sono favorevole all'approvazione di una risoluzione in un testo unificato. Propongo che ad esso vengano aggiunte le firme dei capigruppo presenti in questa Commissione.

PRESIDENTE. Stante l'accordo generale fra i commissari, propongo che la risoluzione che scaturirà dall'unificazione dei due documenti testè letti sia fatta propria dalla Commissione. Poichè non si fanno osservazioni, così resta stabilito.

La seduta termina alle ore 20.