

## COMMISSIONE II

## GIUSTIZIA

## I

## SEDUTA DI MERCOLEDÌ 22 GIUGNO 1994

*(Ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento della Camera)*

**AUDIZIONE DEL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA, ONOREVOLE ALFREDO BIONDI, SUGLI INDIRIZZI DI GOVERNO NEL SETTORE DI COMPETENZA DEL MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE TIZIANA MAIOLO**

## INDICE

	PAG.		PAG.
<b>Audizione del ministro di grazia e giustizia, onorevole Alfredo Biondi, sugli indirizzi di Governo nel settore di competenza del Ministero di grazia e giustizia:</b>		Biondi Alfredo, <i>Ministro di grazia e giustizia</i>	3, 5, 25
Maiolo Tiziana, <i>Presidente</i> .....	3, 4 15, 22, 29	Di Lello Finuoli Giuseppe (gruppo progressisti-federativo) .....	27
Arlacchi Giuseppe (gruppo progressisti-federativo) .....	4	Fragalà Vincenzo (gruppo alleanza nazionale-MSI) .....	22, 25, 27, 29
		<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>	
		Maiolo Tiziana, <i>Presidente</i> .....	3

PAGINA BIANCA

**La seduta comincia alle 16,10.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni, rimane stabilito che la pubblicità dei lavori venga assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

*(Così rimane stabilito).*

**Audizione del ministro di grazia e giustizia, onorevole Alfredo Biondi, sugli indirizzi di Governo nel settore di competenza del Ministero di grazia e giustizia.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento della Camera, del ministro di grazia e giustizia, onorevole Alfredo Biondi, sugli indirizzi di Governo nel settore di competenza del Ministero di grazia e giustizia.

Prima di dare la parola al ministro Biondi, che ringrazio per la sua disponibilità, ricordo ai colleghi come si svolgerà l'audizione odierna. Il ministro di grazia e giustizia esporrà le linee relative alla politica del Governo nel settore della giustizia; successivamente si svolgerà il dibattito e al termine vi sarà la replica del ministro. Se nel corso del dibattito il ministro me ne farà richiesta, gli darò la parola per qualche precisazione urgente ed immediata. Vorrei ora sapere quale sia la disponibilità di tempo del ministro.

ALFREDO BIONDI, *Ministro di grazia e giustizia*. Verso le 17,30 potrei avere la

necessità di allontanarmi per qualche minuto per risolvere alcuni piccoli problemi che non dipendono da me. Si tratterà, comunque, di una pausa di una decina di minuti; per il resto, sono disponibile per il tempo che la Commissione riterrà opportuno.

PRESIDENTE. Mi auguro che la Commissione riesca a concludere i suoi lavori nella giornata di oggi.

ALFREDO BIONDI, *Ministro di grazia e giustizia*. Sono disposto comunque a tornare un'altra volta per replicare.

PRESIDENTE. La replica, quindi, potrà essere rinviata alla settimana prossima.

ALFREDO BIONDI, *Ministro di grazia e giustizia*. Poiché desidero soddisfare al massimo le sollecitazioni che verranno dal dibattito e non voglio svolgere una replica puramente formale o solo a carattere polemico, se le osservazioni formulate avranno il rilievo e il peso che gli argomenti meritano, credo sia opportuno rinviare ad un'altra seduta la mia replica, anche per avere il conforto di un'adesione o di una ulteriore critica. Le cose della giustizia sono sufficientemente lente da consentirci anche questo.

PRESIDENTE. Desidero rilevare che è mia opinione politica che l'attuale legislatura sia molto importante. Credo che il voto popolare ci abbia chiamati a fare grandi riforme e che la giustizia debba essere al centro di tali riforme. Ritengo e spero che il Parlamento, e naturalmente

anche il Governo, abbiano la capacità di assolvere il compito al quale sono stati chiamati.

La Commissione giustizia della Camera dei deputati ha proposto — e la Presidente della Camera ha dato la sua autorizzazione al riguardo — una indagine conoscitiva ad ampio raggio sul carcere e sul problema della custodia cautelare. Una delegazione della Commissione ha già effettuato una visita al carcere di Poggioreale; si è scelto il carcere della città di Napoli per gli enormi problemi che lo affliggono. Tali problemi sono quelli generali che riguardano i grandi istituti penitenziari, ai quali si aggiunge un problema di sovraffollamento in una struttura molto vecchia e fatiscente, che rende la situazione particolarmente drammatica. Credo che non in molte carceri italiane vi siano celle con venti detenuti. Tutti sappiamo, naturalmente, che il problema del sovraffollamento non è legato semplicemente ad una questione di edilizia carceraria, ma investe questioni di giustizia; in particolare, esso è strettamente connesso al problema della custodia cautelare. Per questo la nostra indagine conoscitiva si allargherà fino ad ascoltare, oltre ai direttori delle carceri e alla direzione generale dell'amministrazione penitenziaria, anche rappresentanze di tutti i soggetti che lavorano all'interno degli istituti penitenziari e la magistratura, non solo quella di sorveglianza. Riteniamo infatti che sia molto importante effettuare una sorta di monitoraggio per vedere come venga applicata nel nostro paese la normativa sulla custodia cautelare.

Personalmente ritengo che occorra procedere al più presto ad una riforma di alcune norme sulla custodia cautelare, in quanto credo che una buona legge non sia tale se viene disapplicata così ampiamente come sta accadendo oggi nel nostro paese. A mio avviso, alcune norme necessitano di puntualizzazioni ed altre debbono essere riformate. Ogni collega avrà occasione — lei *in primis*, onorevole Scozzari — di esprimere la sua opinione al riguardo, dopo che avrà parlato il ministro. Io sto semplicemente descrivendo un quadro della situa-

zione, al di fuori, se possibile, delle polemiche giornalistiche, che non rispecchiano quasi mai il dibattito, che invece è molto serio all'interno del Parlamento e del Governo nonché tra Governo e Parlamento.

Vi sono alcuni problemi che sono stati sollevati da diversi colleghi, come quelli relativi ai collaboratori di giustizia e all'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario. Su quest'ultimo problema, purtroppo, vi è molta disinformazione; auspico che la Commissione verifichi le modalità applicative di tale articolo, in quanto spero che i cittadini ed anche i giornalisti acquisiscano qualche informazione aggiuntiva sul modo in cui esso viene concretamente applicato.

Vi sono misure molto importanti per la sicurezza dei detenuti, per esempio i vetri posti durante i colloqui (anziché le perquisizioni dei detenuti e dei loro parenti), e tutte quelle misure che impediscono che il detenuto pericoloso si ponga in contatto con le cosche mafiose che si trovano all'esterno. Vi sono poi altre norme che, a giudizio mio e di molti altri, sono inutilmente vessatorie; esse riguardano le ore d'aria, il rapporto del detenuto con il cibo e il suo stato di salute. Il detenuto, per esempio, non può acquistare cibi in sopravvitto e non può ricevere ogni settimana da casa la biancheria pulita...

GIUSEPPE ARLACCHI. Non c'è bisogno di fare un'indagine, visto che lei sa già tutto!

PRESIDENTE. La ringrazio, onorevole Arlacchi, di essere venuto, poiché la sua presenza, come abbiamo avuto modo di verificare, non è molto costante in questo periodo.

Facevo riferimento a varie difficoltà, quella riguardante il cambio della biancheria, quella relativa al cibo ed altre ancora. A disposizione dei colleghi che non sono informati sulle modalità di applicazione di questo articolo vi sono alcuni elenchi delle privazioni cui sono sottoposti i detenuti ai quali viene applicato appunto questo articolo. Sarò felice di mostrare l'elenco in cui si parla di frutta e verdura e di cose di questo genere.

Do la parola al ministro Biondi non senza elencare alcuni problemi del settore della giustizia su cui tutti hanno chiesto di conoscere l'opinione del ministro poiché hanno a che fare con la giustizia civile e penale, con il processo e la centralità del dibattimento, così come impone il codice del 1989, nonché con la questione molto importante — che sta molto a cuore non solo al ministro, ma anche a noi — della parità tra i diritti della difesa e dell'accusa. Non ho mai nascosto di essere dell'opinione che si debba quanto prima giungere ad una separazione delle carriere tra magistratura requirente e giudicante. A tutto questo si aggiunge la riforma del Consiglio superiore della magistratura.

La carne al fuoco è tanta, ma il compito più importante a cui questo Parlamento è chiamato è di approvare leggi che tengano sempre presenti al centro dello Stato i diritti di tutti i cittadini, dai più fortunati ai più sfortunati, dai cittadini che rispettano le leggi a quelli che, non avendole rispettate, subiscono le conseguenze all'interno di un carcere, non dimenticando mai che in quest'ultima eventualità la gran parte della popolazione è composta di cittadini in attesa di giudizio.

Nell'invitare i colleghi ad esprimere le loro argomentazioni in modo sintetico, tenendo presente comunque che ognuno di loro ha diritto di parlare per trenta minuti, do la parola al ministro Biondi, che ringrazio ancora una volta per la relazione che si accinge a svolgere.

ALFREDO BIONDI, *Ministro di grazia e giustizia*. Signor presidente, colleghi deputati, sono molto grato per l'invito che mi è stato rivolto quando, in occasione dell'elezione del presidente, misi a disposizione dei membri della Commissione giustizia di questo e dell'altro ramo del Parlamento quanto è in mio potere fare. È questa un'occasione anche di confidenza, se mi è permesso usare questo termine, e di vecchia consuetudine con quelli con i quali ho avuto più frequenti rapporti in passato e con i colleghi nuovi con i quali in questa fase spero di ravvivare il rapporto. Non volevo fare nulla che fosse rituale o coe-

rente con l'adempimento di un atto dovuto, ma si trattava di qualcosa che sentivo ed apprezzavo dentro di me.

Sono sempre stato dall'altra parte e da questa mi trovo in imbarazzo, forse anche un po' emozionato, perché sono sempre stato portato a svolgere un ruolo di stimolo, di sollecitazione, qualche volta inutile devo dire, sui temi della giustizia reale e di quella formale; oggi invece sono chiamato ad adempiere una funzione diversa che, credetemi, mi ha fatto scordare tutto il mio passato, nel senso che le cose che la mia memorizzazione e la mia vita quotidiana mi avevano inflitto come un'azione che poteva corrispondere ad un interesse di parte, ad un interesse tanto nella sede processuale, nella quale svolgevo la mia attività professionale, quanto in quella parlamentare dove svolgere la funzione di parte è importantissimo per adempiere il mandato che si è ricevuto, oggi si stemperano — e per me è una novità — in un estuario dove i vari affluenti si placano nella scelta che devo compiere e che farò nel rispetto del Parlamento.

Il Governo riceve la fiducia dal Parlamento, ma esso, a sua volta, deve avere fiducia nel Parlamento; cercherò quindi di esercitare al minimo possibile quell'azione che è di stimolo e nello stesso tempo è un'impostazione non dico autoritaria, ma dirigistica che deriva dall'uso del decreto. Conto peraltro sulla vostra collaborazione per discutere i problemi che abbiamo di fronte, di cui leggerò qualche spunto per consentire un confronto ed un dialogo.

Da tanti anni di vita parlamentare mi deriva la convinzione che l'opposizione e la maggioranza non sono realtà conflittuali, se non per le motivazioni diverse del mandato che hanno ricevuto. Credo invece che sulle scelte istituzionali (e il settore della giustizia rappresenta la più alta fra queste) ci debbano essere un confronto, una valutazione, meno diffidenza, se possibile meno sospetti reciproci di cui — lo confesso — ho patito le iniziali afflizioni poiché talvolta sono stato condannato in anticipo, « pre-giudicato ». È stato qualcosa che mi ha molto turbato perché, in tanti anni di vita civile, professionale e

politica pensavo che ci si aspettasse da un ministro nuovo un comportamento nuovo che consistesse nel non aver paura di manifestare le proprie opinioni senza pensare che esse obbediscono a secondi, terzi o quarti fini.

Per questo motivo mi sono condannato a scrivere un testo, la cui lettura mi crea quasi una sofferenza intellettuale, perché voglio essere preciso nell'enunciazione delle cose che ho trovato e di quelle che, con il vostro aiuto e conforto, sarò in grado di modificare. Certamente talune situazioni vanno modificate, altre rafforzate, altre ancora riviste alla luce di un'esperienza della cosiddetta nuova procedura penale la quale ha dimostrato la differenza che separa il dire dal fare. La stessa entità degli interventi che la Corte costituzionale è stata doverosamente chiamata a compiere dall'impulso che ad essa è pervenuto indica quanto fosse incoerente l'impostazione generale dei principi rispetto alla possibilità di trovare nei casi concreti un'adeguata, correlata e coerente attuazione.

Tutto questo l'ho vissuto come deputato e come avvocato e oggi penso di poterlo riversare come ministro nella diversa veste e nella diversa valenza assunta dopo l'incarico affidatomi l'11 maggio scorso. Quanto alla mia nuova esperienza, vi prego di considerarla un noviziato e, come tale, meritevole anche di qualche attenuante generica e, semmai, specifica per ciò che possa essere diversamente da voi valutato, ma da me colto come una sfida che ho avuto l'occasione e l'opportunità di raccogliere e di riversare a voi.

I punti che ho elencato e che leggerò con grande angoscia partono da una premessa di carattere generale che è politica ma che è necessaria prima di entrare nel merito delle singole questioni che riferirò alla Commissione.

Uno dei motivi di fondo che muove il dicastero che in questo momento rappresento nell'esercizio della sua funzione è quello di riequilibrare, dal punto di vista culturale e politico, il rapporto tra i poteri dello Stato.

Le tre funzioni tradizionali dello Stato hanno sofferto di uno squilibrio che negli ultimi tempi si è andato accentuando. A seguito della sua azione l'ordine giudiziario ha dovuto assumere su di sé il peso e la responsabilità non indifferenti di contribuire ad un rinnovamento dei tradizionali equilibri politici, nonché della stessa classe dirigente. Ne è derivata, agli occhi dell'opinione pubblica, una diminuzione, un disvalore della funzione di proposta politica e di indirizzo parlamentare.

La situazione va dunque riconsiderata per consentire che l'ordine giudiziario possa essere nuovamente collocato nell'ambito proprio, che il disegno costituzionale gli assegna in un'armonica cornice unitaria con le altre istituzioni dello Stato.

Ciò non significa affatto diminuire (tanto meno lo dico in termini offensivi) o attentare all'indipendenza della magistratura. Io sono un ministro liberale e ritengo che l'indipendenza della magistratura sia uno dei beni più importanti e preziosi che ci siano nello Stato di diritto. Guai se la magistratura non fosse indipendente e soggetta solo alla legge! Il problema quindi è di una indipendenza non derivante solo dagli istituti giuridici, ma anche dalla coscienza dei singoli magistrati, che nessuno è in grado di controllare, ma che tutti sono in grado di dirigere nella scelta che ciascun magistrato opera rispetto alle proprie determinazioni. Nessun altro può avere il dominio della coscienza se non la singola soggettività e personalità. Non c'è decreto, non c'è norma, non c'è principio costituzionale, non c'è articolo di legge che consenta ad un magistrato di essere indipendente se non lo è in proprio e, per così dire, per conto terzi.

Ciò non significa, quindi, attentare all'indipendenza della magistratura. Tutt'altro: significa conferire all'ordine giudiziario il ruolo che gli spetta di tutela della legalità, nel pieno rispetto dell'indipendenza e dell'autonomia e nella consapevolezza dell'importanza che tale indipendenza e tale autonomia hanno assunto e continuano a mantenere nel nostro assetto istituzionale. Anzi, proprio la forza e il prestigio che la magistratura con le sue

battaglie ha dimostrato rappresentano una ragione ulteriore perché questa valutazione generale, che è positiva, sia mantenuta sempre allo stesso livello senza subire contrazioni.

Il Presidente del Consiglio, nel presentare il nuovo Governo al Parlamento, ha dichiarato: « Il primo compito operativo dell'esecutivo è quello di garantire l'ordine e la sicurezza pubblica, il rispetto e la tutela del diritto alla pace interna e alla vita dei cittadini ». Poi ha aggiunto: « Da questo Governo non verrà mai messa in discussione l'indipendenza dei magistrati e sarà dato impulso ad un'amministrazione saggia ed equilibrata della giustizia penale, affinché lo svolgimento dei processi si compia in un clima di civiltà giuridica e di rispetto di tutte le regole, da quelle che tutelano i pubblici ministeri ed i giudici a quelle che tutelano le parti civili e gli imputati ».

Nel quadro della politica generale del Governo delineata dal Presidente del Consiglio, il ministro di grazia e giustizia intende assumere tutte quelle iniziative utili e necessarie per la realizzazione delle linee programmatiche già delineate.

Nel settore della giustizia penale, l'esigenza di attenuare il rilevante carico penale, se da un lato ha stimolato iniziative di depenalizzazione, dall'altro richiede attuazione di riforme che agevolino il ricorso a meccanismi processuali più snelli. In tal modo si realizza al tempo stesso la finalità di dare una risposta « giudiziaria » alla grave e tormentosa vicenda che va sotto il nome di Tangentopoli, così come di ogni altra vicenda che ha bisogno di una soluzione processuale e non di altro titolo, che sarebbe riduttiva e non corrispondente alla volontà di chi vi parla.

Una possibile iniziativa, già in fase di definizione, potrebbe articolarsi su alcuni punti, che ora esporrò.

È allo studio la previsione di un'attenuante che premi il « ravvedimento attuoso », dunque in favore di chi ammetta i fatti contestati e aiuti l'autorità nella raccolta di elementi rilevanti. Tale attenuante eventualmente potrebbe essere « datata », come norma transitoria riferita a fatti del

passato. Sono stati programmati in proposito una serie di progetti inerenti ai seguenti aspetti: l'innalzamento del limite di pena patteggiabile da due anni a tre anni e sei mesi di reclusione o a quello che il Parlamento riterrà, esteso a tutti i reati, ma con alcune esclusioni fondate sulla particolare gravità dei fatti; il recupero di collegialità circa la competenza ad autorizzare il patteggiamento, ma solo quando il PM si opponga ed il GIP non ritenga di disattendere l'opposizione; previsione risarcitoria e di restituzione, anche con una provvisoria immediatamente esecutiva, come conseguenza del patteggiamento; poiché sembra iniquo che l'assenza della parte civile nel rito differenziato possa escludere l'immediata pronuncia restitutoria, si potrebbe riconoscere al PM la facoltà di chiedere la restituzione di denaro o di altri beni già appartenenti alla pubblica amministrazione o ad altri; l'inserimento di specifiche misure interdittive, eventualmente associate alle pene accessorie già previste dal vigente ordinamento.

Sempre al fine di migliorare la funzionalità del processo penale sono stati individuati i vari settori nei quali è necessario un intervento normativo. Un primo settore riguarda la ridefinizione dei poteri-doveri dei soggetti processuali. Sono lamentati, come è noto, la prevalenza del PM rispetto al ruolo del GIP e la mancanza di un'effettiva parità tra difesa e accusa, con il rischio di violazione dei diritti dell'indagato alla propria riservatezza, specialmente per la loro aggressione da parte dei mezzi di informazione, per il mancato rispetto del segreto investigativo e per la strumentalizzazione dell'informazione di garanzia, che da atto di tutela è diventato, di fatto, fonte di grave pregiudizio per l'indagato.

Occorre quindi rivedere ruolo e posizione dei GIP: una troppo stretta correlazione con l'attività dei requirenti, la sperequazione della consistenza organica rispetto all'apparato del PM ed altri profili hanno spesso impedito a quest'organo di controllo e di filtro di svolgere appieno le sue funzioni.

A tal fine è mio intendimento utilizzare al più presto il lavoro già svolto dal ministro Conso, inteso a modificare la disciplina relativa ai giudici per le indagini preliminari sia sotto il profilo processuale sia sotto l'aspetto ordinamentale.

Il contenuto dello schema di provvedimento intende consentire al GIP di svolgere i suoi compiti in posizione di effettiva terzietà ed in funzione di garanzia, assicurando anche alla sezione una struttura più snella ed efficiente, con supporto adeguato in termini di personale amministrativo e con un riequilibrio del rapporto tra magistrati addetti alla sezione e magistrati del corrispondente ufficio del pubblico ministero.

Quanto ai diritti della difesa, occorre ricalibrare il rapporto accusa-difesa al fine di una piena pariteticità. A tale proposito informo che è stato già predisposto un testo di modifica delle norme codicistiche per risolvere lo spinoso problema della conoscenza da parte dell'interessato o del suo difensore di indagini in corso, nonché per agevolare il rilascio di copie degli atti dei procedimenti penali e per regolare altresì le condizioni di applicabilità e di impugnabilità delle misure cautelari.

La difesa non deve essere solo una funzione astratta, si deve evitare che sia una finzione processuale. Se infatti non si può deliberare senza conoscere, non si può nemmeno difendere senza conoscere. E questo credo sia un elemento che ageverà la magistratura, perché consentirà, nel dialogo tra chi accusa e chi difende e nella superiorità-terzietà di chi giudica, quella superiore valutazione dei contrasti, delle differenze, delle tesi in contrapposizione che permetta di evitare la unilateralità di talune valutazioni favorendo la scelta coerente fra l'una o l'altra a seconda della fondatezza e/o della infondatezza dell'una o dell'altra.

Si tratta senza dubbio di interventi necessari ed urgenti in relazione soprattutto allo stato attuale di grave tensione. Quando parlo di interventi necessari ed urgenti non voglio dire che si debba ricorrere, come dicevo prima, ad un decreto-legge. Ho parlato di urgenza e di necessità

in chiave di opportunità (che noi tutti dobbiamo valutare, Governo e Parlamento) con riferimento all'esigenza di un riequilibrio che serva la collettività, non l'una o l'altra parte. E se, cara presidente, con la disponibilità dei colleghi e naturalmente dietro previa valutazione dei loro rispettivi e rispettabili interessi, riusciremo a trovare occasioni per più facilmente elaborare in Parlamento e non fuori di esso adeguate soluzioni ai problemi, il Governo — ed in particolare chi vi parla — sarà disponibile in qualunque momento ad accelerare le modalità con le quali questo risultato può essere raggiunto, proprio per il rispetto che io porto all'attività parlamentare. Non vi sarà quindi nessuna sovrapposizione da parte del Governo se non sotto il profilo di una sottolineatura di esigenze, che poi naturalmente spetterà alla responsabilità di ciascuno valutare nella loro entità. Questo voglio dirlo perché molte volte, quando ero dall'altra parte, ho lamentato il fatto (e non ho cambiato opinione da questo punto di vista) che vi possano essere, con la scusa dell'urgenza e della necessità, dei transiti, per così dire, che non obbediscano ad una valutazione coerente ed attenta, e quindi anche differenziata, delle soluzioni proposte e delle decisioni da assumere. L'urgenza e la necessità vanno pertanto soprattutto mirate in relazione allo stato di tensione — non bisogna negarlo — che esiste nella realtà giudiziaria italiana ed anche all'interno dell'avvocatura italiana, che lamenta un progressivo depauperamento del proprio ruolo ed una svalutazione degli attributi storici della difesa, la cui essenziale funzione per un processo civile e democratico va ribadita ed esaltata.

Se non può disconoscersi il diritto della categoria forense ad esprimere la propria protesta anche con l'astensione dall'esercizio dell'attività professionale, appare tuttavia opportuno ed urgente un intervento che disciplini tale facoltà in modo da realizzare il giusto equilibrio tra contrapposte esigenze di pari rilievo con un criterio di equivalenza e, quando necessario, di prevalenza rispetto all'interesse pubblico, per evitare quindi lo stato

di acuta tensione che si manifesta nella contrapposizione tra avvocatura e magistratura.

A Milano e a Napoli, per esempio, ho sentito voci diverse in ordine al modo in cui risolvere il problema, se con una legge o con una interpretazione autolimitativa. In questo momento non sono in grado di dirvi cosa sia meglio; posso solo dirvi cosa non è giusto: non è giusto che un atto di protesta comporti la paralisi della giustizia; non è giusto che un atto di protesta significhi criminalizzazione di questo o di quel soggetto processuale; non è giusto che, partendo da esigenze di carattere generale, si possa arrivare ad individuazioni di carattere particolare che possono menomare il prestigio di questo o di quel magistrato.

Credo che tale ragionamento debba essere fatto insieme e che magistratura ed avvocatura avranno modo di svilupparlo per una iniziativa che ho assunto d'accordo con il Presidente della Repubblica non per calibrare o negoziare — e tanto meno concordare — soluzioni che spetta al Governo ed al Parlamento assumere nella loro specialità, ma perché si possa dar vita ad un dialogo che anziché svolgersi tra sordi o tra diversi — perché non è così: si deve considerare il rispettivo rapporto — avvenga tra soggetti che recuperano nel confronto punti di convergenza, che io considererò molto positivi e farò miei, e punti di divergenza (se rimarranno), che io dovrò risolvere con l'aiuto vostro e nel confronto con voi, scegliendo quelli che riterrò più giusti (dei quali mi assumerò la responsabilità).

Non si tratta pertanto di soluzioni concordate: voglio tranquillizzare l'Associazione nazionale magistrati che giustamente reclama che non si arrivi ad una sorta di giustizia pattizia. Deve essere una giustizia vera, che nasce da confronti veri di posizioni che possono essere all'inizio diverse per giungere ad un miglioramento della situazione di grande tensione — e non di conflittualità — che esiste, in certe zone in misura maggiore che in altre.

Credo che il mio compito sia di favorire tale processo, forse utilizzando anche qualche modesta dote personale di compren-

sione dei reciproci problemi, su cui mi impegnerò personalmente e fisicamente, se necessario.

Un secondo settore di intervento riguarda il tema delle misure cautelari con la conseguente problematica relativa alla valutazione degli indizi e delle esigenze cautelari che esistono, affinché siano dichiarati esistenti da parte degli organi giudiziari. È un settore che per più versi si ricollega al primo, specie con riguardo alle sue applicazioni pratiche e al concreto atteggiarsi della dialettica accusa-difesa.

Le norme sulla custodia cautelare hanno quindi bisogno di alcune modifiche non perché non siano di una solare interpretabilità: poche volte nella prosa, spesso non affascinante, del lessico giudiziario si trovano, come negli articoli 273, 274 e 275 del codice di procedura penale, espressioni chiare e distinte; eppure le interpretazioni sono state spesso varie ed eventuali.

Allora è necessario che dalla problematica che ne consegue sia assunta una valutazione che consenta qualche maggiore possibilità di riferimento. Voglio dire che si deve passare dalla prognosi alla diagnosi: occorre cioè che gli elementi di concretezza e di gravità siano meglio specificati, non per ridare vita ad una sorta di mandato di cattura obbligatorio o facoltativo, ma perché sia meglio indicato quando si possa derogare dal principio generale previsto nel codice di procedura penale che la custodia cautelare costituisce una eccezione rispetto alla regola dell'*habeas corpus* e quindi che vi siano le motivazioni che consentano, al tempo stesso, di salvaguardare le indagini e la dignità dell'indagato che secondo la Costituzione, ed anche secondo il buon senso, non è ancora nemmeno imputato. Occorre quindi che in questo vi sia quella corrispondenza funzionale alla titolarità ed alla soggettività che ogni cittadino ha di fronte quando si indaga su di lui, in modo che non si commettano errori di valutazione aprioristici.

Come dicevo, le norme sulla custodia hanno bisogno di alcune modifiche, volte soprattutto ad impedire il ricorso a tale estrema e grave misura al solo fine di

ottenere attività collaborative o quasi di delazione o anche come strumento per allargare il campo delle indagini.

Credo che su questo punto ognuno di noi abbia avuto occasione di riflettere in relazione a circostanze riportate dalle cronache. Nel momento attuale prescindo da tale valutazione e voglio invece richiamarmi ad una considerazione che la coscienza giuridica popolare, che spesso è attenta ed avvertita, fa per conto proprio: sappiamo che l'effetto che produce una misura (e soprattutto quello che la notizia dell'adozione della medesima imprime alla conoscenza generale), specie quando il soggetto sia più o meno noto, interpreta un'anticipazione di condanna che è giusto che non sia corrispondente alla realtà processuale.

Questo è l'aspetto sul quale dobbiamo ragionare insieme, non per indebolire le indagini, ma per rendere più efficace, significativo e specifico il ricorso a misure che, proprio per la particolarità di situazioni che il magistrato è in grado di cogliere nella loro produzione, sia dal punto di vista dell'inquinamento delle prove sia da quello del pericolo di fuga e della reiterazione criminosa, trovano una corrispondenza nel sentimento che la gente avverte. Infatti chi è colpito da tale provvedimento, diciamolo pure, è praticamente già condannato nella coscienza popolare.

Occorre rifiutare tale situazione, non perché dobbiamo essere più o meno buoni a seconda della destinazione del padre di famiglia, ma per corrispondere all'esigenza del rispetto del cittadino indagato. Credo si tratti proprio del rispetto per la funzione della magistratura e del prestigio verso la pubblica opinione che essa riesce ad acquisire con una visione non restrittiva, ma specificatrice delle funzioni della custodia cautelare.

Quindi occorre un provvedimento che consenta di coniugare le esigenze di tutela della sicurezza pubblica e di garanzia della genuinità delle fonti di prova con il diritto fondamentale alla libertà personale. *Simul stabunt simul cadent*: non è che si possa scegliere l'una o l'altra a seconda delle simpatie. È molto facile, specialmente per

quelli che i processi li hanno fatti sui libri invece che nella realtà quotidiana, emettere sentenze non appellabili: sulle idee si può scrivere qualunque cosa, ma sulle carte del processo è difficile stabilire una corrispondenza tra l'aspirazione di tutti e la realtà quotidiana della verifica processuale.

Un terzo settore di intervento interessa l'individuazione degli strumenti più opportuni per consentire una reale ed ampia deflazione del carico di lavoro degli uffici giudiziari gravati da un abnorme numero di fatti sanzionati penalmente, a causa principalmente della lentezza dei processi. Nasce da questo la necessità di un'ampia decriminalizzazione che tenga conto dell'effettivo attuale indice di antisocialità del comportamento.

Sulla base delle leggi delega approvate dal Parlamento nella XI legislatura in materia di sicurezza del lavoro e di testo unico di pubblica sicurezza, una delle due commissioni ministeriali, quella relativa alla materia della pubblica sicurezza, presieduta dal professor Siniscalco, ha elaborato lo schema di decreto delegato.

La commissione relativa alla depenalizzazione in materia di lavoro, presieduta dal professor Padovani, ha elaborato tre schemi di decreti delegati, uno dei quali, concernente l'omesso versamento dei contributi assistenziali e previdenziali, è stato già approvato; il secondo riguarda invece le lavoratrici madri, il lavoro a domicilio e il lavoro minorile; il terzo, piuttosto complesso, concernente per una parte la depenalizzazione di alcuni reati minori e per l'altra la nuova disciplina della materia degli infortuni sul lavoro e dell'attuale diffida degli ispettori del lavoro, si ricollega agli effetti estintivi del reato.

Al momento, il ministero non ha potuto rendere operativi i suddetti testi normativi, poiché — come vi è noto — sui primi due le Commissioni parlamentari non hanno ancora espresso parere favorevole o contrario e sul terzo non si sono ancora pronunciate.

L'attenzione al problema degli aspetti economici dell'attività criminale, che il Governo intende confermare e sviluppare

ulteriormente, ha ispirato il decreto-legge 22 aprile 1994, n. 246, che mi auguro possa al più presto essere convertito in legge dalle Camere. Tale provvedimento prevede la confisca di interi patrimoni di sospetta provenienza, appartenenti a condannati per fatti di criminalità organizzata.

La nuova disciplina tiene conto degli effetti prodotti dalla dichiarazione di incostituzionalità di cui all'articolo 12-*quinquies*, comma 2, del decreto-legge n. 306 del 1992, convertito nella legge n. 355 del 1992, relativo al trasferimento fraudolento e al possesso ingiustificato di valori. Quindi, anche questa ripresentazione non ha un significato ripetitivo, ma acquisitivo dei rilievi che la Corte costituzionale ha ritenuto — aggiungo giustamente — di fare in ordine ai criteri che garantiscano la situazione collegata alle indagini in corso e nello stesso tempo evitino che vi sia minore sicurezza in ordine alle acquisizioni di ciò che è provento di reato.

In questa stessa ottica si è ritenuto opportuno intervenire sulle norme incriminatrici in materia di usura, elaborando uno schema di disegno di legge nel quale viene prevista un'unica fattispecie del reato di usura, in cui scompare il requisito dello stato di bisogno, che viene sostituito con il riferimento alle difficoltà economiche o finanziarie. In tal modo viene esteso l'ambito di operatività della norma a situazioni che oggi, con riferimento allo stato di bisogno, possono non essere ricomprese nella disposizione di cui all'articolo 644 del codice penale.

Rispetto all'attuale formulazione dell'articolo 644-*bis* del codice penale non è poi riprodotto il limite soggettivo al novero dei possibili soggetti passivi dell'approfittamento (persone che svolgano attività imprenditoriali o professionali). In questo senso l'applicabilità della norma viene ad essere estesa quasi *erga omnes* non essendovi più alcun riferimento di tipo limitativo all'attività suddetta. La competenza viene attribuita al pretore. L'esperienza, infatti, ha evidenziato l'urgenza di eliminare la distinzione di competenza ripartita tra i diversi uffici di procura, in

relazione a fattispecie di reato omogenee che si rivolgono allo stesso fenomeno criminale. Sono stati potenziati, inoltre, gli strumenti di indagine con possibilità di utilizzare, per questo reato, le intercettazioni telefoniche, in deroga ai casi attualmente previsti.

La mafia utilizza oggi l'usura come attività accessoria, complementare e, in un certo senso, nuova anche per la difficoltà che, nella realtà economica italiana, incontrano i galantuomini nell'accedere al sostegno bancario. Spesso quest'ultimo viene garantito a chi ha più santi in paradiso, e il cittadino che corre il rischio, anzi l'alea, dell'intrapresa economica, qualora si trovi ad aver bisogno di sostegno, lo trova invece in chi glielo dà assoggettandolo, vincolandolo, qualche volta iugulandolo e quindi opprimendolo con una realtà che prima non era tale. Non è più, infatti, il tempo in cui lo stato di bisogno era un qualcosa da libro *Cuore* o da *I Miserabili*; oggi la situazione è più generalizzata e la normativa cui facevo riferimento può consentire un'ulteriore difesa anche di fronte a questo nuovo aspetto del fenomeno criminale mafioso.

Per quanto riguarda la questione dei pentiti, voglio confermare l'importanza dei collaboratori di giustizia contro le mistificazioni che, anche nei confronti delle mie parole, sono state fatte da organi di stampa e di deformazione informativa.

Ho sempre ritenuto, come chiunque si interessi di tali argomenti da un punto di vista non astratto, che il pentito, come qualsiasi collaborante di giustizia, abbia la possibilità di portare nel processo qualcosa di nuovo... anzi di antico. Mi riferisco alla possibilità di aggredire dall'interno la forza di solidarietà criminosa che purtroppo, in alcune aree particolari del nostro paese, si ritrova nelle associazioni criminose. Negare ciò significa non intendersi di nulla. L'unico problema è quello di stabilire l'attendibilità del mafioso: *semel abbas, semper abbas*, una volta mafioso sempre mafioso; non è che cambi lo *status*, cambia la militanza. Quindi, occorre stabilire, nel cambio di militanza, fino a che punto l'attendibilità nei riferimenti utili e

positivi per la giustizia sia calibrata con la completezza, la compiutezza e la determinazione della dichiarazione. Ciò spetta ai giudici: chi lo può negare? Spetta alla professionalità, all'attitudine, alla serietà del giudice; dobbiamo riconoscere che questa è già una grande garanzia che è servita in tantissimi casi — alcuni dei quali mi hanno interessato come professionista — a stabilire le realtà alla base delle dichiarazioni. Tutto ciò, tuttavia, non deve impedire la valorizzazione di quel compito, che è proprio del magistrato, della sua serietà e responsabilità, del riscontro obiettivo delle accuse, finalizzato proprio a garantire l'attendibilità dei collaboranti, quindi ad evitare inquinamenti e discrediti. Spesso, infatti, può accadere che per una devianza derivante da un intento particolare tutto il castello dell'accusa — magari fondatamente basato su altri elementi — ne abbia successivamente le fondamenta minate.

Per tale motivo è stato costituito proprio in questi giorni, di intesa con il Ministero dell'interno, un gruppo di lavoro per assumere iniziative comuni ai ministri dell'interno e della giustizia, tali da garantire la sicurezza e l'attendibilità delle iniziative giudiziarie, e non solo di quelle. Si tratta di garanzie necessarie affinché il collaboratore sappia a quali conseguenze va incontro in caso di dichiarazioni depistanti e calunniose.

Aggiungo che, da questo punto di vista, quello della differenza nelle analisi dello *status* del pentito è un falso problema; vi sono interpretazioni non corrispondenti alla realtà. È stato Falcone ad indicare a Torino, in un convegno tenutosi nel 1986, che il problema è di stabilire nell'indagine l'efficacia della dichiarazione e quindi la « fidejacentia » di talune affermazioni. Inoltre occorre stabilire come da queste dichiarazioni possa nascere un programma nel quale inserire il ruolo del pentito come soggetto al quale destinare valutazioni e funzioni premiali, nonché il modo in cui il soggetto si colleghi ad una struttura che gli garantisca al tempo stesso sicurezza e non variabilità di umore. Credo che tutto ciò non vada considerato come un indebo-

limento. Questo gruppo di lavoro non dovrà verificare una norma, ma rafforzarla e non tanto sul piano normativo quanto su quello attuativo, quindi sul piano dei comportamenti all'interno della norma, con valutazioni di mero e semplice carattere di adempimento e di attribuzione di compiti.

Quando ho parlato, sulla base delle relazioni di cui sono stato investito all'inizio della mia attività di ministro, di ciò che la commissione nominata dal ministro Conso aveva indicato per compiere queste verifiche, avevo pensato che il procuratore generale antimafia potesse svolgere un ruolo non di controllo sull'attività giurisdizionale — ci mancherebbe altro! — ma di verifica su ciò che veniva a determinarsi sulla base delle dichiarazioni del pentito che avevano un preciso effetto processuale, sullo *status* del pentito, sul suo pentimento, sulla sua posizione anche in riferimento alle scelte e alle misure da adottare, « fisionomizzandole » su ciascuno dei soggetti.

Mi era parso che un controllo successivo, una consulenza, una verifica potessero avere un loro significato. Se questo può avere impostato — in una prospettiva puramente dialettica e da un punto di vista intellettuale — il ragionamento per cui la magistratura che giudica, nel momento in cui acquisisce questo elemento, ne risulti indebolita, non ho nessuna difficoltà a distinguere i due momenti, quello dell'acquisizione delle dichiarazioni e quello della tutela, della custodia e della verifica dell'atteggiamento del pentito.

Abbiamo visto che uno di loro — che dopotutto aveva messo una bomba a Capaci per ammazzare persone perbene, alle quali rivolgiamo anche qui il nostro pensiero, come Giovanni Falcone, Francesca Morvillo e gli uomini della scorta — per il solo fatto di essere pentito beneficia di talune licenze affettive o disaffettive e comunque di comodità. Forse sarebbe meglio controllare, perché è abbastanza indecoroso che ci si indigni per coloro che sono giustamente sottoposti ad una verifica processuale e si nutra qualche sensibilità speciale adottando allentamenti particolari in merito al controllo di coloro che, avendo

reso alcune dichiarazioni, devono essere in condizione di confermarle o meno nel dibattito e quindi non possono beneficiare di licenze che consentano loro di evadere con tanta facilità.

Quando si è chiari nel ragionamento si è anche amici a lungo. Nessuno intende indebolire la lotta del Governo e — mi permetto di dirlo — del Parlamento contro la criminalità organizzata, a condizione che i principi siano saldi e che non ci siano smagliature da nessuna parte, neppure da quella che ci piace di più o di meno. Mi permetto perciò di ricordare anche su questo punto la presa di posizione del nuovo Governo, che è stata espressa dal Presidente del Consiglio: partendo dall'esigenza di un'opera di moralizzazione della vita pubblica che è stata intrapresa da valenti magistrati (ai quali siamo grati), dalla grande stampa di informazione e da quei settori del mondo politico e sociale che in quell'opera si sono riconosciuti, si pone l'accento sulla corruzione come piaga sociale che mina alla base le istituzioni democratiche ed affligge la burocrazia e l'economia del nostro paese.

Questo è un altro aspetto del problema: la mafia riesce ad attentare attraverso la corruzione politica, la quale ha avuto ed ha tuttora un'efficacia tanto più rilevante in quanto ha potuto non solo travolgere l'imparzialità della pubblica amministrazione ma anche deviare le stesse condizioni economiche del nostro paese, stabilendo situazioni di favore e di privilegio e consentendo a gruppi piccoli e grandi di prevalere su altri.

Sono stato molto orgoglioso di aver potuto formulare a Malta a nome del Governo italiano — e non per merito mio perché si trattava di un'iniziativa del Governo precedente — una proposta che ha ottenuto una eco totale proprio sul tema della corruzione come elemento di lotta internazionale, anche a livello comunitario e coinvolgendo strutture che oggi non sono considerate assoggettabili alla disciplina normativa. Ciò è avvenuto perché la corruzione turba l'equilibrio della realtà civile ed economica nel nostro paese, anche se non è un fenomeno esclusivamente ita-

liano, interessando invece tutti i paesi, da est a ovest, siano essi nuovi o vecchi. Non esistono oasi incontaminate; qualcuno mette la spazzatura sotto il tappeto, mentre in Italia abbiamo avuto il coraggio di affondare il bisturi dove era necessario: presto o tardi, l'importante è che sia avvenuto.

Nel convegno dei ministri della giustizia svoltosi a Malta ho preso l'iniziativa di trasferire in un contesto europeo la nostra vicenda nazionale e soprattutto l'esperienza da noi maturata e sofferta in tema di corruzione. Al termine del dibattito la mia proposta è stata trasfusa nella risoluzione finale approvata da tutti i delegati: si costituirà un gruppo di esperti che elaborerà un programma comune di intervento ed un'azione interdisciplinare che vada dal civile all'amministrativo, al penale. Non tutto infatti riguarda il penale, anche se è assai comodo dirlo; molto dipende da situazioni che hanno un antecedente, qualche volta anche professionale.

Di Pietro mi disse una bella frase: ci sono i « tangentisti » e ci sono anche i « parcellisti », quelli cioè che preparano le condizioni e le soluzioni ottimali perché una scatola dentro un'altra scatola, dentro un'altra scatola e così via, più o meno ben organizzate, nascondano la possibilità di creazione del reato. Non voglio criminalizzare le categorie, ma un po' di deontologia, di senso del proprio dovere, il non essere — come ha detto un nostro amico qui presente — l'avvocato di tutte le cause e di tutte le stagioni credo rappresentino una buona regola anche per ristabilire un equilibrio nel rapporto con coloro che ci guardano e ci giudicano per quello che siamo stati, oltre che per quello che siamo.

Mi riferisco quindi ad un codice di comportamento che riguardi anche le professioni e le realtà sovranazionali e comunitarie, in modo che questo concerto internazionale contro il crimine non sia solo una dichiarazione di guerra simile ad un ululare alla luna, ma rappresenti invece un modo per coordinare gli sforzi per evitare di ripetere le cose di cui non ci dobbiamo vergognare — perché le abbiamo combat-

tute —, ma anzi di cui dovremmo vergognarci se non le avessimo fatte.

Passando all'analisi del sistema penitenziario, che è molto delicato ed è il primo al quale mi sono dedicato il giorno stesso in cui sono stato eletto, andando a visitare il carcere di Marassi di Genova (nel quale sono andato tante volte « detenuto per altre cause », per così dire), il problema principale di questo settore è costituito dal grave fenomeno del sovrappollamento degli istituti di pena.

Sin dai primi mesi del 1991 si è registrato un aumento, sempre crescente, del numero dei detenuti, fino ad arrivare — nel momento attuale — ad una presenza di 54.284 detenuti. È un dato del 31 maggio scorso ma è abbastanza preoccupante se raffrontato a quello del 30 aprile (53.785 detenuti): vi è stata cioè una crescita di 500 detenuti al mese, a fronte di una capienza ottimale di forse appena 35 mila unità.

La notevole sproporzione tra capienza ottimale e presenze effettive rende davvero insopportabile la vivibilità nelle celle, stipate di letti e con spazi ridottissimi, determinando inevitabilmente un aumento della promiscuità e quindi una serie di malanni, di pregiudizi e di realtà umane offensive che negano l'esigenza di riservatezza, di intimità e di possibile convivenza. In queste condizioni, risulta arduo calibrare la risposta in modo da soddisfare i fini istituzionali che riguardano ciascuna categoria di detenuti: l'isolamento giudiziario per i giudicabili; la sicurezza per i più pericolosi; il trattamento per i recuperabili; l'assistenza sanitaria per gli ammalati, ed in particolare per i sieropositivi).

Il forte incremento del numero dei detenuti è un fenomeno complesso ed è difficile che possa registrarsi, almeno nel breve periodo, un'inversione di tendenza. Più della metà dei detenuti — quasi il 51 per cento — è infatti rappresentato da imputati, cioè da non ancora condannati. Ciò è prevalentemente effetto della già rilevata lentezza del sistema processuale, che non riesce a definire con la necessaria celerità neppure la posizione degli arrestati.

Un così gran numero di detenuti in attesa di giudizio determina per l'amministrazione gravissimi problemi di gestione, in quanto si tratta di soggetti per definizione esclusi dalla riforma penitenziaria, più irrequieti e difficilmente trattabili, come capita a coloro che non sanno (o sanno ma ritengono non sia ancora accertato) se sia giusto o meno che rimangano in carcere.

I detenuti tossicodipendenti hanno ormai superato il 30 per cento della popolazione carceraria, come si usa dire; anche questa è una categoria di detenuti di difficile gestione, per la fragilità fisica e psichica che li contraddistingue e che li espone al rischio di atti di autolesionismo, nonché a minacce, ricatti e violenze da parte di altri detenuti.

Si tratta di persone alle quali per legge, come è giusto, deve essere offerta una risposta terapeutica. L'amministrazione si adopererà (anche qui — l'ho notato e devo dirlo — vi è una strana differenza fra la realtà politica del ministero e del ministro come responsabile e una sorta di burocrazia, non controllabile sempre dal ministro stesso, in ordine alle strutture, quasi che fosse un altro ministero che agisce all'interno del dicastero: è un problema che dovrò affrontare) l'amministrazione, dicevo — e il ministro, aggiungo — si adopererà per conseguire maggiori disponibilità finanziarie, al momento del tutto insufficienti, onde assicurare un adeguato servizio alle categorie dei detenuti. Solleciterò soprattutto le unità sanitarie locali, che al momento non corrispondono con la necessaria disponibilità al preciso obbligo di legge secondo cui esse d'intesa con gli istituti di prevenzione e pena ed in collaborazione con i servizi sanitari dei medesimi istituti, provvedono alla cura e alla riabilitazione dei detenuti tossicodipendenti ed alcolisti, così come è previsto dal testo unico n. 309 del 1990).

I detenuti affetti da malattie da virus HIV costituiscono circa il 7 per cento della popolazione carceraria ed è evidente che gli istituti non possono ospitare tali soggetti quando vi siano rischi di contagio e dunque va assicurata ad essi una forma di

isolamento sanitario. Purtroppo si sono registrate molte difficoltà opposte dagli ospedali nel ricevere detenuti bisognevoli di diagnosi e cure che i servizi sanitari penitenziari non sono in condizioni di offrire.

Va ancora evidenziato il progressivo aumento dei detenuti stranieri, che in media superano le 8 mila unità; il che rende ancora più difficile il compito degli operatori, poiché si tratta di persone che sentono maggiormente il peso della reclusione, per l'isolamento connesso alla diversità della lingua, per le loro convinzioni religiose e abitudini particolari, per la difficoltà di accedere ad attività trattamentali e a benefici di legge, per la lontananza e la difficoltà di contatti con i familiari.

Vi è la necessità di altri interventi normativi, oltre a quelli già varati sui detenuti tossicodipendenti e sull'espulsione dei detenuti stranieri, per aggiornare e migliorare il nostro sistema penitenziario, riportandolo nel quadro di una concezione della pena moderna e civile, degna di uno Stato di diritto nel quale il carcere si inserisca nel sistema della giustizia con la medesima dignità e la medesima legittimazione del processo.

PRESIDENTE. Colleghi, vi prego.

ALFREDO BIONDI, *Ministro di grazia e giustizia*. Farei volentieri a meno di leggere, perché so parlare senza leggere, ma per poter rendere noto quanto è elencato devo contare anche sulla vostra collaborazione. Onestamente chi conosce certe cose le considera ripetitive, ma per me è un obbligo funzionale portarle a conoscenza di chi abbia voglia di ascoltare, il che non è obbligatorio.

Va considerato al riguardo che i risultati dell'applicazione dei benefici della cosiddetta legge Gozzini a favore dei detenuti con pena definitiva sono stati estremamente positivi e le percentuali del cattivo esito, nonostante talune note demagogiche degli anni passati, sono molto ridotte. Tali considerazioni valgono, oltre che per i permessi, per la concessione delle

licenze, per l'ammissione al lavoro esterno, per gli affidamenti in prova al servizio sociale, per le detenzioni domiciliari e per le semilibertà.

Ritengo pertanto che l'applicazione di questi istituti debba essere favorita proprio in considerazione del risultato positivo conseguito. A tal fine è all'opera una commissione per lo studio dei problemi e l'applicazione delle norme dell'ordinamento penitenziario, composta da magistrati, funzionari del dipartimento nonché dai presidenti dei tribunali di sorveglianza. L'intento è di uniformare al meglio le norme dell'ordinamento penitenziario coinvolgendo direttamente la magistratura di sorveglianza nella soluzione dei problemi organizzativi che possono rappresentare ostacolo alla concreta e più ampia applicazione della normativa stessa negli istituti, con particolare riguardo alla dovuta collaborazione del personale, normativamente prevista, nel procedimento concernente la concessione dei benefici premiali e l'applicazione delle misure alternative alla detenzione in carcere.

In questo contesto da parte della commissione, con il contributo dei singoli uffici di sorveglianza, è in atto una ricerca tesa alla migliore definizione degli organici dei predetti uffici, allo scopo di ridurre tempi di concessione delle misure alternative e pervenire nei modi più rapidi allo sfollamento delle carceri. Inoltre, attese le specifiche attribuzioni della commissione, la stessa dovrà elaborare un progetto normativo volto a promuovere condizioni favorevoli per lo sviluppo del lavoro dei detenuti e degli internati, valorizzando al meglio le proposte elaborate dalla commissione nazionale per il lavoro penitenziario — organismo composto da rappresentanti del mondo politico, sindacale, categorie datoriali — onde raccordare i contenuti della proposta con i principi dell'ordinamento penitenziario e con le modifiche introdotte dal decreto-legge n. 187 del 1993, convertito nella legge n. 296 del 1993, e offrire così le condizioni ottimali per incentivare il lavoro penitenziario nella prospettiva della massima rivalutazione dell'aspetto riabilitativo rispetto a quello custodiale.

Va peraltro posto in particolare evidenza che i risultati positivi conseguiti in merito alla legge Gozzini sono da ascrivere in grande misura all'avvenuta istituzione di un circuito differenziato per i detenuti più pericolosi, coinvolti nell'*escalation* della violenza criminale mafiosa, che ha imposto la necessità di una severa e ferma risposta dello Stato anche all'interno del sistema carcerario.

Peraltro le restrizioni della riforma penitenziaria intese come pronta reazione delle istituzioni all'aggravarsi del fenomeno della criminalità organizzata sono giustificate e devono essere, almeno allo stato, mantenute. Intendo riferirmi all'articolo 41-*bis* della legge n. 356 del 1992 che, come è noto, consente al ministro di grazia e giustizia di sospendere per i detenuti con un particolare grado di pericolosità sociale regole e istituti propri dell'ordinamento penitenziario. La norma è stata dichiarata conforme a Costituzione dalla Consulta, la quale ha affermato che il ministro di grazia e giustizia nell'esercitare il suddetto potere compie un'attività di « sospensione di quelle medesime regole ed istituti che già nell'ordinamento penitenziario appartengono alla competenza di ciascuna amministrazione penitenziaria e che si riferiscono al regime di detenzione in senso stretto ». Così ha detto la Corte costituzionale con la sentenza n. 349 del 1993. Successivamente la Corte ha ribadito tale principio ritenendo che, stante l'analogia tra « regime di sorveglianza particolare » e regime differenziato dell'articolo 41-*bis*, i detenuti nei cui confronti è stato applicato il provvedimento di sospensione *ex* articolo 41-*bis* possano senz'altro inoltrare reclamo all'autorità giudiziaria, cui è demandato il controllo sull'applicazione del regime di sorveglianza particolare (sentenza n. 410 del 1993).

Tali provvedimenti, che limitano sensibilmente la libertà individuale dei detenuti, al di là delle fisiologiche restrizioni imposte dal regime detentivo, presuppongono una puntuale motivazione che dia conto delle specifiche, singole ragioni di pericolosità del soggetto e quindi di sot-

trazione dello stesso al regime ordinario. Questo criterio deve essere tenuto costantemente e scrupolosamente presente dall'amministrazione sia nel momento dell'applicazione di nuovi provvedimenti sia quando si dovrà procedere eventualmente alla loro rinnovazione. Si tratta, in sostanza, di verificare, con un metodo rigoroso e puntuale, la sussistenza dei presupposti che giustifichino lo speciale regime restrittivo, limitandola a quei soggetti la cui pericolosità sociale, in rapporto alle finalità della norma, risulti oggettivamente sulla base di dati certi.

Assicuro comunque che anche per i detenuti così classificati non manca il necessario supporto trattamentale espletato dal personale di polizia penitenziaria che sarà da me controllato e incentivato in questo senso. Certo, non può essere negato che i detenuti mafiosi sono i più pericolosi e dunque devono essere separati dagli altri; sono infatti soggetti che delinquono sulla base di una scelta criminale cinica e lucida, di vita, di tipo professionale, valutando rischi e vantaggi spesso costituiti da profitti ingenti quando non anche dall'acquisizione di posizioni di potere. Per questi detenuti il problema del recupero sociale si pone in termini complessivamente e completamente diversi rispetto alla generalità degli altri detenuti.

Assumono invece carattere prioritario i problemi di sicurezza, assai complessi, che presentano molteplici aspetti: impedire che tali detenuti possano provocare illeciti all'interno del carcere, ovvero far entrare dall'esterno oggetti vietati; impedire che possano fare opera di propaganda criminale (sarebbe bene che questo fosse evitato anche nei tribunali, qualche volta) o di proselitismo, offrire protezione o aiuto ad altri detenuti ovvero strumentalizzarli o ricattarli, acquisire rispetto ad essi posizioni di supremazia o di privilegio; separare questi detenuti dagli altri e, nel loro ambito, separare i capi dai gregari; custodire i capi, ossia coloro che hanno un grado più alto nella gerarchia militare, in istituti lontani dalle città o regioni di provenienza perché ciò rende loro più difficili i collegamenti con gli ambienti dai

quali e sui quali esercitavano influenza ed inoltre determina un serio colpo al loro prestigio criminale. Per la realizzazione di tali finalità si pone il problema di valutare se è opportuno che vi siano istituti esclusivamente destinati ad ospitare questa particolare categoria di detenuti. Sotto questo profilo è necessaria un'ulteriore riflessione sull'attuale idoneità di Pianosa e dell'Asinara come istituti di massima sicurezza, tenuto anche conto delle sensibili istanze da parte delle comunità locali e di taluni movimenti a restituire le due isole alla loro destinazione naturale. Ma ciò dovrà essere fatto con la necessaria attenzione e gradualità, evitando situazioni che possano al momento essere addirittura ritenute come assoggettamento ad indicazioni che nessuno intende accettare come un'idea di riferimento né cogente né tendenziale.

Gli interventi normativi che ho ricordato, assieme a quelli già programmati in tema di depenalizzazione e di modifiche al regime di custodia cautelare, potranno condurre ad una progressiva diminuzione della popolazione carceraria in tempi ragionevoli, ma certo non immediati. Le soluzioni normative, tuttavia, non bastano da sole a risolvere il problema, apparendo indispensabile — e sento il dovere di affermarlo con tutta la forza necessaria — un adeguato incremento degli stanziamenti di bilancio destinati alla giustizia ed in particolare, in questo quadro, di quelli destinati all'amministrazione penitenziaria. La situazione, infatti, è divenuta ormai insostenibile, dovendosi gestire una popolazione di quasi 56 mila detenuti con fondi previsti per 25 mila.

Questa grave insufficienza delle risorse finanziarie incide assai pesantemente, come il sovraffollamento e la carenza degli organici, sulla possibilità per l'amministrazione penitenziaria di svolgere adeguatamente i compiti che le sono affidati.

I maggiori fondi — mi rivolgo ai colleghi della maggioranza e dell'opposizione — dovranno essere trovati ed utilizzati per l'edilizia penitenziaria, in relazione alle crescenti necessità di interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria degli istituti, nonché per la costruzione di nuove

strutture, soprattutto di quelle rivolte ad ospitare solo ed esclusivamente i detenuti tossicodipendenti, verso i quali intraprendere un trattamento specifico orientato a facilitare il loro inserimento lavorativo in vista della fruizione di misure alternative.

Tutto ciò dovrà essere funzionale non solo al problema del sovraffollamento, ma anche alla diversificazione delle detenzioni in rapporto alle varie categorie di detenuti.

Si provvederà altresì — se i mezzi ci saranno messi a disposizione — a potenziare tutti gli interventi a favore dei detenuti, sia per quanto concerne il loro mantenimento, con i connessi problemi di assistenza sanitaria e di supporto psicologico, sia con riguardo all'incremento delle possibilità di lavoro, delle attività di istruzione e delle occasioni culturali e ricreative. Il progressivo aumento dei detenuti comporta infatti come conseguenza l'incremento delle tensioni all'interno delle strutture carcerarie, specie quando, come è giusto, si impone — soprattutto ai detenuti più pericolosi — una risposta di assoluta, intransigente legalità.

In questo contesto devono purtroppo trovare spiegazione anche la catena di suicidi e le manifestazioni di protesta in genere, compresi i reiterati scioperi della fame.

Voglio aggiungere in questa sede che i detenuti per altra causa quali sono gli agenti di polizia penitenziaria, anche coloro che, come è accaduto a Padova — se saranno accertate responsabilità — possono aver ceduto a situazioni che spesso sono al limite della sopportabilità (non lo dico come attenuazione, ma come comprensione del fenomeno; molte volte, specialmente in situazioni particolari, possono allentarsi contemporaneamente la propria solidità morale e la vigilanza funzionale e professionale), non debbono essere giudicati — come mi è parso di cogliere su alcuni giornali — come soggetti che non adempiono il loro dovere.

Quasi tutti gli uomini della polizia penitenziaria fanno il loro dovere, svolgono turni di lavoro insopportabili, guadagnano poco ed abitano lontano dal luogo di lavoro: per andare a lavorare devono viag-

giare per una, due ore al giorno per poi prestare una dura attività. Questo è un problema che credo riguardi tutti, onorevoli colleghi, ed io mi farò carico di portarlo all'attenzione del Governo, affinché non sia una sola categoria a sopportare il peso di tutte le carenze che una tardiva attenzione ai problemi della giustizia ha determinato nel nostro paese. Vi prometto che mi impegnerò in questa direzione, nel senso che sarà una delle mie battaglie spero più significative quella di portare, come dicevo, all'attenzione dell'esecutivo (non di questa o quella maggioranza, ma del Governo inteso nel suo più ampio valore, come espressione della capacità di decidere, di governare e di indirizzare) anche questo problema della giustizia. Conto che il Parlamento si avvicini alla questione senza distinzioni di gruppo perché vi possa essere un riscontro positivo ed un sostegno anche nelle scelte di carattere finanziario. Ciò, a mio avviso, non è secondario, ma è la possibilità che il ministro e voi stessi (come soggetti che nella Commissione giustizia e nell'attività parlamentare hanno maggiori sensibilità verso questo problema) potrete adottare e scegliere.

Al di là delle misure che possono essere adottate e che sono note, come il « servizio per detenuti e internati nuovi giunti dalla libertà », che fornisce un idoneo supporto psicologico, propedeutico alla migliore osservazione e conoscenza del soggetto, indispensabile alla determinazione di un programma trattamentale personalizzato utile per tutto il periodo della detenzione, devono essere individuati ulteriori e più specifici interventi, mirati a ridurre i rischi della convivenza e talvolta della sua impossibilità e, quindi, di gesti autolesionistici e di disperazione.

Al riguardo l'ufficio studi del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria ha in corso un'ampia ed approfondita ricerca sulla dinamica e sulle specifiche cause di ogni gesto autolesionistico, i cui risultati (che comunicherò alla Commissione) consentiranno di individuare gli interventi più idonei per eliminare o limitare

il fenomeno e, comunque, per ricondurlo nei limiti fisiologici del vivere comune.

In prospettiva, intimamente connessa a tale delicato aspetto della vita carceraria, va inquadrata la necessità di colmare le gravi insufficienze degli organici del personale, consentendo inoltre il miglior funzionamento delle scuole e l'avviamento dei corsi per la formazione e l'aggiornamento.

Particolarmente critica, infatti, è la situazione del personale. Mancano i direttori degli istituti e molte delle strutture, essendo prive di direttori titolari, sono rette in missione da direttori di altri istituti. Vi è quindi spesso una « pendolarità » che non garantisce la continuità del lavoro né la contiguità delle scelte, spesso sono alternative tra l'una e l'altra delle realtà tra le quali si colloca il direttore « pendolare ». Non si dispone, altresì, di un sufficiente numero di vicedirettori e soprattutto mancano gli operatori di polizia penitenziaria.

In proposito, devo rilevare che, a seguito del costante incremento della popolazione carceraria, l'organico è insufficiente, tanto più in relazione ai compiti che si vogliono affidare alla polizia penitenziaria con riguardo alle traduzioni che, a partire dal 1996, non saranno più affidate ai carabinieri, ma appunto alla polizia penitenziaria. Si pone quindi un problema di organico e di qualificazione. È vero che l'Arma dei carabinieri si è detta disponibile, specialmente per quanto riguarda le strutture di carattere intermedio e quindi per quanto attiene all'aspetto logistico, a supportare questo nuovo compito della polizia penitenziaria, ma tale ulteriore impegno deve formare oggetto di una costante attenzione da parte di tutti.

I direttori sono spesso costretti a chiedere agli agenti di effettuare lavoro straordinario e di rinunciare ai riposi, ai congedi, a parte delle ferie. È evidente che in queste condizioni il lavoro, difficile e rischioso, lo diventa ancora di più ed aumentano le tensioni, gli stress ed il senso di frustrazione di una meritoria e sacrificata categoria professionale. Anche per queste ragioni reputo indispensabile che siano stanziati — come dicevo — maggiori

fondi per la giustizia, completati i programmi di reclutamento del personale e migliorato il livello professionale.

Nel settore della giustizia civile la situazione attuale è caratterizzata da una notevole, crescente pendenza di processi, tanto da aver determinato anche numerosi giudizi a carico dello Stato italiano davanti alla Commissione europea dei diritti dell'uomo a Strasburgo.

La necessità di ridurre i tempi del processo impone di attuare le importanti riforme approvate nelle precedenti legislature, sia per quanto riguarda il nuovo processo civile, sia per l'istituzione della nuova figura del giudice di pace.

Nell'intento di conseguire in condizioni ottimali — ma io parlo di condizioni effettuali — gli scopi indicati, si è resa purtroppo necessaria una proroga dell'entrata in vigore delle due leggi richiamate, che tuttavia non acquista — né ho voluto che avesse — il significato di un mero rinvio dei termini. Avevo anzi convocato — ed ho avuto il piacere di incontrarli — tanto i responsabili degli ordini forensi quanto quelli dell'associazione magistrati ed ho voluto che conferissero con i funzionari degli uffici, in contraddittorio con le direzioni responsabili, per avere contezza diretta e senza intermediari delle difficoltà esistenti. Si è avuta la prova che non era possibile dal punto di vista logistico, né da quello della disponibilità del personale e della previsione degli effetti sia deflattivi sia procedimentali, addivenire subito ad una soluzione. Per questo ho previsto una serie di scadenze temporali in modo che la costituzione dell'ufficio del nuovo giudice di pace sia precedente rispetto all'inizio della sua attività giurisdizionale.

Dal decreto che ho presentato — e che presto esaminerete — la costituzione dei detti uffici è prevista nell'arco di tempo tra il 20 e il 30 ottobre 1994 ed è finalizzata ad escludere l'esigenze di futuri, ulteriori rinvii. Lo sfasamento temporale di cui si è detto consentirà infatti la tempestiva verifica della sufficienza e completezza delle strutture organizzative destinate al giudice di pace ed eventualmente l'adozione dei necessari interventi suppletivi, in modo

tale che sia certo l'inizio dell'attività per la data del 18 e 19 dicembre 1994.

Con l'occasione, si è anche provveduto a consentire al ministero l'integrale copertura degli organici del personale. Esisteva infatti un problema di trasferimento del personale dagli uffici comunali a quelli della nuova struttura e funzione, a fronte di un cambiamento di situazione normativa che aveva reso difficile il transito. Tale misura consente — con la comprensione del Ministero del tesoro — di garantire la piena operatività degli uffici giudiziari già esistenti e di quelli di nuova strutturazione. Non si può infatti immaginare che l'applicazione delle due riforme basti per risolvere definitivamente i problemi della giustizia civile. Dovrà essere approfondito lo studio dei modelli alternativi di accesso alla giustizia e di risoluzione delle controversie e si dovrà provvedere alla revisione delle circoscrizioni giudiziarie.

A tale proposito ho preso atto della segnalazione inviata dal Consiglio superiore della magistratura in merito all'individuazione dei criteri di revisione delle circoscrizioni; si tratta di un problema che non può essere risolto con il semplice taglio di questo o quell'ufficio. Ciò si può fare, ma non è sufficiente. Quello che a mio avviso è necessario è una diversa perimetrazione delle attuali competenze, partendo da uffici che possono anche sembrare minori ed abbracciando aree che possono essere oggi oberate perché facenti capo ad uffici troppo oberati, e ridistribuendo le competenze su aree di maggiore possibilità di utilizzo tanto delle pendenze quanto degli uomini che in alcuni casi sono costretti ad un superlavoro e in altri ne hanno molto meno.

Il documento del Consiglio superiore della magistratura sarà attentamente valutato dall'apposito gruppo di studio, già costituito e diretto dal professor Giuseppe De Rita, incaricato di porre le basi di una completa revisione dell'attuale geografia giudiziaria.

In ordine all'edilizia penitenziaria una particolare cura sarà riservata agli interventi per la realizzazione o la sistemazione delle sedi degli uffici e per la realizzazione

di nuove strutture idonee alla celebrazione, in condizioni di sicurezza, dei processi contro la criminalità organizzata. Darò in particolare il massimo impulso affinché sia completato il centro direzionale di Napoli, destinato a sede degli uffici giudiziari della città. Per la sua amministrazione è stato, come è noto, istituito un apposito ufficio, operativo tra poco con la nomina del direttore, già designato, per il quale è stato chiesto il collocamento fuori ruolo.

Desidero comunicarvi che sono in corso di istruttoria 86 progetti di interventi edilizi di iniziativa dei comuni con finanziamento da parte della cassa depositi e prestiti e con un contributo del Ministero di grazia e giustizia per un importo di oltre 480 miliardi. Sono poi in via di attuazione interventi di ristrutturazione e di ampliamento degli uffici giudiziari demaniali da parte dei provveditorati regionali alle opere pubbliche, ma con assegnazioni di fondi agli stessi provveditorati da parte del Ministero di grazia e giustizia delle sedi di Bari, Cagliari, Campobasso, Messina, Napoli, Palermo, Roma, Piacenza, Trieste, Trento, Rovereto, Milano, Firenze, Ascoli Piceno e Venezia.

Sono anche in fase di realizzazione nuove strutture giudiziarie per la celebrazione di processi contro la criminalità organizzata che esigono particolari condizioni di sicurezza. Segnalo a tale proposito il completamento e lo sdoppiamento dell'aula *bunker* di Caltanissetta; la costruzione di una seconda aula *bunker* a Catania; la realizzazione di un'aula *bunker* all'interno del nuovo istituto penitenziario di Agrigento; la costruzione di un'aula *bunker* a Lecce e a Salerno; la realizzazione di aule *bunker* a Reggio Calabria e a Catanzaro.

Si sta provvedendo, altresì, a risolvere le residue, limitate problematiche relative all'individuazione delle sedi del giudice di pace che sono attualmente realizzate al settanta per cento, giacché per il restante trenta per cento sono state individuate ma non ancora realizzate.

Sempre al fine di agevolare l'amministrazione della giustizia civile ho tempestivamente provveduto a dare attuazione

alla legge 21 gennaio 1994, n. 53, relativa alla facoltà per gli avvocati e procuratori legali di effettuare direttamente la notificazione di atti in materia civile, amministrativa e stragiudiziale.

Il 27 maggio scorso ho firmato il decreto ministeriale previsto dagli articoli 8 e 10 di detta legge, che potrà entrare in vigore il 1° luglio 1994 e che fornirà un deciso contributo alla risoluzione dei problemi di funzionalità del servizio notifiche, purtroppo presenti in molti distretti.

Sull'automazione mi preme ricordare che è stato già redatto un piano di informatizzazione per il triennio 1995-1997, che prevede investimenti per 1.300 miliardi con interventi nelle seguenti aree: progettazione concettuale di una base dati standard per tutti i sistemi informativi della giustizia; definizione di una rete nazionale di trasmissione dati unificata e sicura per l'intera area della giustizia; ricerca in tema di sicurezza globale, fisica e logica delle banche dati della giustizia in linea con la normativa comunitaria; progetto telematico di posta elettronica; formazione informatico-funzionale per il personale della giustizia; automazione degli uffici del ministero.

Nel settore dell'organizzazione giudiziaria è mio fermo intendimento operare per il più tempestivo completamento degli organici del personale di magistratura e del personale amministrativo. A tal fine saranno accelerate le numerose procedure concorsuali già in via di svolgimento e, con specifico riguardo all'accesso in magistratura, provvederò a ripresentare al Parlamento il disegno di legge n. 1820, già approvato dalla Camera nella scorsa legislatura, avente oggetto norme per accelerare lo svolgimento dei concorsi in magistratura ordinaria.

Un'iniziativa di notevole significato e valore nei rapporti di leale e doverosa collaborazione — che intendo sviluppare ed accrescere — tra Ministero di grazia e giustizia e Consiglio superiore della magistratura, è stata senza dubbio la stipula della convenzione per l'istituzione di una struttura sperimentale incaricata dell'aggiornamento professionale dei magistrati.

Data l'importanza dell'iniziativa, che si colloca nella prospettiva di creare un valido centro di formazione dei magistrati per migliorarne la professionalità, non posso che condividere la scelta operata ed anzi sosterrò l'opportunità di una stabilizzazione di tale istituzione che peraltro rappresenta un'anticipazione — una sorta di *joint venture* — della proposta formulata dalla commissione per la riforma dell'ordinamento giudiziario, istituita con decreto ministeriale 8 febbraio 1993. Tale commissione, infatti, ha sollecitato l'istituzione di una scuola di formazione giudiziaria da erigersi in ente e da adibire alla preselezione di concorrenti per la formazione di futuri magistrati e di una quota di procuratori legali, quale primo avvio di programmi unitari di carattere generale.

Mi sembrano di grande interesse, inoltre, le altre proposte pervenute dalla suddetta commissione, intese ad introdurre, accanto al reclutamento ordinario, un reclutamento laterale che dovrebbe consentire l'immissione in magistratura di persone provenienti da esperienze professionali contigue, ma esterne all'ordine, sempre però mediante concorso ai sensi dell'articolo 106, comma 1, della Costituzione.

Sul piano della cooperazione internazionale sarà sviluppata l'attività del ministero per fornire alle autorità giudiziarie il necessario sostegno al fine di assicurare proficui collegamenti tra dette autorità e quelle dei paesi esteri, soprattutto nell'ambito dell'assistenza a fini estradizionali e per lo svolgimento di rogatorie. Ieri, a Lussemburgo, ho partecipato ad una riunione dei ministri dell'interno e della giustizia proprio su questo tema e, benché fossimo al crepuscolo della conduzione greca dell'unione europea in attesa che la presidenza venga assunta dalla Germania, abbiamo predisposto un documento che consente di lavorare per aumentare la cooperazione internazionale nella lotta contro la criminalità e le frodi nei confronti dell'attività comunitaria.

Relativamente al settore della giustizia minorile è purtroppo estremamente allarmante l'incidenza della criminalità minorile anche se, per fortuna, i dati del 1993

non presentano variazioni qualitative o quantitative di rilievo rispetto all'anno precedente.

Occorre attivare però tutti i predetti servizi, previsti anche dal nuovo processo penale minorile, sviluppando l'autonomia del settore medesimo ed aumentando la dotazione organica del personale.

Saranno ulteriormente sviluppate le attività culturali e formative. Di questo si è parlato a Milano in una riunione con magistrati e avvocati, i quali hanno sottolineato anche l'attenzione che deve essere rivolta alla valutazione della difficoltà di corrispondere alle esigenze della giustizia minorile e di addivenire ad apporti esterni in grado di fornire non solo ai minori affidati, ma anche a tutti i soggetti altrimenti coinvolti, stimoli e contributi per l'elevazione intellettuale e civile della persona. L'impegno dell'amministrazione sarà quello di prendere a modello queste iniziative e diffonderle nel modo più ampio possibile anche in altri contesti carcerari, in modo che abbiano la capacità non solo di consentire la formazione, ma anche di offrire resistenza alle posizioni talvolta reattive del mondo minorile.

Nell'ambito più generale della riforma dell'ordinamento giudiziario è stata istituita una commissione per i problemi ordinamentali della giustizia minorile, prevista dal decreto ministeriale 2 marzo 1994, presieduta dal dottor Fadiga, con il compito di esaminare ed elaborare proposte in coordinamento con la prima.

È per altro verso necessario promuovere l'adeguamento della legislazione minorile alle mutate condizioni della società, alla cresciuta sensibilità sociale, alle convenzioni internazionali. A tal fine, in collegamento con il ministro della famiglia, si dovrà mettere a punto un testo legislativo contenente le norme più urgenti. Nel frattempo, si dovrà lavorare ad una organica legge di protezione del minore che, sostituendo quella del 1934, predisponga più moderni strumenti di carattere ordinamentale penale (un migliore e più flessibile apparato sanzionatorio).

Pur nella piena consapevolezza delle carenze di strutture, di mezzi e di personale che incidono sulla funzionalità degli uffici e della gravità e difficoltà delle problematiche concernenti l'amministrazione della giustizia, ho fiducia che con l'impegno di tutti, abbandonando ogni tentazione pregiudizialmente pessimistica, sarà possibile pervenire ad un generale miglioramento del servizio giudiziario che, con l'aiuto che il Parlamento potrà offrire proprio per l'esperienza di ciascuno di noi e corrispondendo alle giuste attese dei cittadini, dia sempre una risposta tempestiva ed equanime.

Sono certo che non mancherà al Governo, al di là di ogni distinzione di ruoli, l'indispensabile sostegno di tutte le forze parlamentari e una costante collaborazione di ognuno di voi, volta a stabilire la più ampia intesa con quanti possano utilmente esprimere la sensibilità dell'intera comunità e contribuire al raggiungimento dei fini e al superamento delle difficoltà dell'amministrazione della giustizia.

Se c'è un lato positivo, onorevoli colleghi, nella disgrazia che ha colpito la nazione nell'epoca del terrorismo ed in quella della corruzione e della concussione, fenomeni che hanno determinato uno stato di disagio e di frustrazione del nostro paese anche nei rapporti internazionali, esso è rappresentato dal fatto che ora è netta la percezione che i problemi della giustizia non riguardano più soltanto gli addetti ai lavori, soltanto chi per motivi professionali, di studio o di specifico interesse ha fatto della giustizia la ragione della propria vita. Qualche anno fa un grande parlamentare, Aldo Bozzi, mentre si discuteva di questioni relative alla comunicazione giudiziaria, strumento utile, ma qualche volta utilizzato in modo poco corretto, mi disse che la gente considerava questioni come quella cose da avvocati. Il fatto importante, cari colleghi, è che oggi queste non sono più cose da avvocati, ma interessano tutti i cittadini; riguardano quel soggetto anonimo che si chiama « chiunque », indicato dal codice penale come soggetto attivo e passivo delle leggi,

come destinatario delle sue sanzioni e come titolare dei collegati diritti.

Questo è il dato nuovo che è emerso, e dobbiamo attribuire alla magistratura italiana ed a tutti coloro che con essa hanno collaborato (operatori della giustizia, avvocati, parlamentari) il compito di utilizzare questa grande spinta positiva e convogliarla nella giusta direzione.

Conto fortemente sul vostro aiuto, anche perché mentre leggevo queste note mi rendevo conto che si tratta di questioni a voi note o comunque sufficientemente elaborate per la professionalità di ciascuno di voi. Era comunque doveroso che io vi illustrassi ciò che ho trovato e ciò che vorrei modificare, contando, lo ripeto, sulla vostra completa collaborazione (*Applausi dei deputati dei gruppi di forza Italia, di alleanza nazionale-MSI e della lega nord*).

**PRESIDENTE.** Ringrazio il ministro per la sua esposizione così completa ed approfondita.

Prima di dare inizio al dibattito, sospendo brevemente la seduta.

**La seduta, sospesa alle 17,45, è ripresa alle 18,10.**

**PRESIDENTE.** Riprendiamo l'audizione del ministro di grazia e giustizia.

Per quanto riguarda l'organizzazione dei nostri lavori, si potrebbe procedere allo svolgimento di due o tre interventi, rinviando il seguito dell'audizione del ministro Biondi alla giornata di martedì 28 giugno.

**VINCENZO FRAGALÀ.** Signor presidente, signor ministro, onorevoli deputati, come parlamentare siciliano eletto a Palermo, come operatore della giustizia e come avvocato, debbo innanzitutto dare atto al ministro guardasigilli di aver svolto una relazione assolutamente puntuale, diligente, completa e mi auguro anche propositiva per quelli che sono gli interventi normativi annunciati e che ora ritengo possano avere una particolare sottolineatura.

Signor ministro, vorrei innanzitutto esprimerle la più ampia solidarietà nel momento in cui le sue affermazioni, che sono sempre risultate assolutamente chiare, sono state travisate da quelli che lei ha giustamente definito « organi di disinformazione ». Credo che i tempi, e soprattutto il particolare dicastero che lei è chiamato a dirigere, porteranno comunque polemiche, attacchi e strumentalizzazioni politiche giornalistiche che mi auguro non incidano per nulla sull'azione del Governo e sull'azione di un ministro che è stato chiamato a dirigere uno dei settori più nevralgici dell'intera amministrazione dello Stato.

Credo che nel campo della giustizia non vi siano argomenti tabù o questioni rispetto alle quali il solo parlarne crea demonizzazioni, come è avvenuto nelle ultime settimane e negli ultimi giorni.

Ci troviamo finalmente in una sede politica quale la Commissione giustizia in cui credo che potremmo — maggioranza ed opposizione — confrontare le proposte e le soluzioni che ritengo siano da parte di tutti mirate alla risoluzione di problemi che nel momento attuale appaiono assolutamente macroscopici ed insopportabili.

Mi pare che siamo ormai giunti ad un livello di guardia, ad una soglia di insopportabilità rispetto ad una serie di problemi, il primo dei quali è quello della custodia cautelare e dell'applicazione delle norme del nuovo codice di rito. Credo non vi sia bisogno di far riferimento ad alcuna analisi della norma — che lei ha già definito assolutamente « solare e chiara » — e che non sussista alcun problema per dimostrare come la disapplicazione delle norme sulla custodia cautelare abbia portato ad un imbarbarimento vero e proprio del diritto. Nelle ultime settimane questo è stato affermato sia dal presidente dell'Associazione nazionale magistrati, Elena Paciotti, la quale si è schierata sulle posizioni degli avvocati di Napoli, sia dal presidente della Suprema Corte di cassazione, Brancaccio, che ha sostenuto che la custodia cautelare ha subito degli

abusi, delle disapplicazioni e delle strumentalizzazioni assolutamente inaccettabili. Ma la prova del nove, la cartina di tornasole della necessità di un intervento normativo in materia (ritengo che la Commissione debba suggerirlo al ministro) consiste nel fatto che, mentre il nuovo codice di procedura penale era stato immaginato e realizzato per rendere la custodia cautelare un fatto eccezionale — sottolineo che anche nella norma sacramentale era stato inserito il concetto di eccezionalità della custodia cautelare —, da quando è entrato in vigore il nuovo codice il numero dei detenuti in Italia è esattamente raddoppiato, nonostante siano diminuiti i reati. Nella sostanza, dal 1989 in poi vi sono meno reati denunciati e molti più detenuti di prima: ribadisco che il loro numero si è raddoppiato!

Non vi è dubbio, quindi, che vi è qualcosa che non funziona e questo qualcosa consiste nell'applicazione della norma, un'applicazione che ha dimostrato — al di là dei crimini che devono assolutamente trovare una risposta di rigore da parte dello Stato per quanto riguarda sia la custodia cautelare sia l'applicazione di determinate norme — che, anche per reati assolutamente minimi, si ritiene più utile il ricorso alla custodia cautelare. Tutto ciò ha comportato che da parte della Suprema Corte di cassazione si è più volte sostenuto che gli articoli 273, 274 e 275 sono stati applicati con lo scopo illegittimo di trovare la prova attraverso la pressione psicologica e fisica dell'indagato-detenuto, ottenendo quindi la sua confessione.

Credo che il Governo si debba far carico in termini propositivi di una razionalizzazione del sistema. Non è possibile, infatti, che ancora con il nuovo codice di rito in Italia si mandi in galera un indagato per reati minimi — vale a dire il cosiddetto rubagalline — quando invece si passa sopra a situazioni assolutamente più gravi. Ritengo che il Governo debba favorire modificazioni delle norme che rendano tassativi ed inderogabili i casi eccezionali nei quali l'eccezionalità della custodia cautelare in carcere — prevista dall'articolo 275

del codice di rito — venga, al di là di qualsiasi considerazione, tassativamente rispettata.

Signor ministro, devo per esempio far presente che sulla base del vecchio codice Rocco la donna durante i periodi della gestazione e dell'allattamento, così come le persone ultrasessantacinquenni, non potevano subire la custodia cautelare in carcere. Ebbene, un componente del Consiglio superiore della magistratura ha denunciato alla stampa il caso del principe Alliata, il quale è stato sottoposto a custodia cautelare in carcere a 73 anni. Oggi è stato spostato a 70 anni il limite oltre il quale è praticamente impossibile la detenzione carceraria. Il consigliere Mellini ha comunque lamentato che quest'uomo, gravemente ammalato per problemi cardiaci, sia stato colpito da un provvedimento cautelare a 73 anni con l'accusa di aver aiutato — come massone — una lista concorrente alle elezioni per il consiglio comunale di Roma a raggiungere lo 0,75 per cento dei voti. Ebbene, prima di dichiararsi incompetente per un procedimento durato tre anni — e costato tanto denaro allo Stato —, la procura di Reggio Calabria ha fatto arrestare con una simile accusa un uomo di 73 anni: dopo quindici giorni questa persona è morta.

Non vi è dubbio che in questo campo non può essere più lasciato alcun ambito di discrezionalità, poiché si può giungere a sostenere che per un reato del genere esistano esigenze cautelari talmente gravi da consentire di superare la soglia del settantesimo anno di età per la custodia in carcere.

Per quanto riguarda il problema dell'articolo 41-bis, credo che non abbiano motivo di essere le polemiche artatamente e pretestuosamente messe in campo rispetto ad alcune dichiarazioni di esponenti della Commissione o del Governo. Ritengo infatti che il Governo ed in particolare il ministro di grazia e giustizia si debbano far carico della sicurezza delle carceri italiane per quanto riguarda tutti gli istituti penitenziari: non ci devono essere possibilità di violare la sicurezza delle carceri, qualunque sia la condizione del

detenuto (di Padova, dell'Asinara, di Palermo o di Napoli). D'altra parte, quando si ritiene che per determinati detenuti si sia in presenza di problemi di sicurezza tali da giustificare misure di rigore eccezionale, non deve essere assolutamente consentito che con il pretesto della sicurezza si arrivi alla vessazione o addirittura alla tortura.

Per secoli sul problema della tortura si è sviluppato un dibattito, giunto fino alla celebre pubblicazione di Alessandro Manzoni sulla colonna infame, circa l'utilità del ricorso a determinati strumenti al fine dell'accertamento della verità nel processo penale; signori assolutamente in buona fede, come Torquemada, hanno sostenuto che la tortura fosse utile per accertare la verità.

A mio parere l'articolo 41-bis ha un senso in rapporto alla lotta alla criminalità organizzata — mafia, n'drangheta, camorra ed altre associazioni criminali dello stesso tipo — nel momento in cui l'autorità costituita accetta i principi dello Stato di diritto: in sostanza l'articolo 41-bis deve essere finalizzato esclusivamente alla sicurezza, non alla vessazione. Non è possibile, d'altronde, contrabbandare per sicurezza il problema del pacco viveri o del pacco vestiario, né si può associare al problema della sicurezza l'opportunità di un'ora d'aria in più o in meno o di un colloquio in più o in meno (quando poi esso può e deve essere videoregistrato e addirittura svolto attraverso una paratia in vetro blindato).

Credo che di questi problemi il Governo debba farsi carico senza alcun condizionamento ad opera della stampa o di quella parte della stampa che voglia pretestuosamente, polemicamente, politicamente strumentalizzare questo tema. In realtà l'articolo 41-bis deve essere utilizzato nei confronti dei detenuti per i quali è accertata la pericolosità e la militanza in organizzazioni mafiose. Ci sono stati — ed esistono ancora — decine e decine di casi in cui questa norma è stata applicata a semplici indagati successivamente assolti al processo: mi riferisco a cittadini italiani che sono stati sottoposti ad un regime carcerario durissimo sulla base di una semplice

indagine, di un'ordinanza di custodia cautelare in carcere e di un'accusa cartolare di associazione per delinquere di stampo mafioso; sono stati, sì, assolti, ma hanno ugualmente subito per sei mesi, un anno o un anno e mezzo il regime carcerario duro.

La lotta alla mafia deve essere condotta con sistemi e con provvedimenti che rendano lo Stato credibile nei confronti delle popolazioni meridionali: diversamente, realizzata mediante il ricorso a metodi illegali (o addirittura illegali con una parvenza di legalità), essa non fa altro che alimentare e moltiplicare quella subcultura mafiosa che si afferma proprio nella lontananza dello Stato. Popolazioni che per secoli si sono sentite particolarmente distanti ed avversate dallo Stato hanno poi finito per cedere ai suoi avversari: ma nella gestione della giustizia, così come nell'amministrazione carceraria, non dobbiamo usare gli stessi metodi degli avversari che vogliamo combattere; lasciamo i metodi illegali a chi della illegalità e della criminalità ha fatto la propria ragione di vita.

Ricordo che il codice di Arturo ed Alfredo Rocco conteneva un articolo 141, in base al quale lo Stato per una questione di civiltà riteneva che le lettere anonime non dovessero essere utilizzate. Noi non possiamo tornare indietro — rispetto a principi di civiltà giuridica dettati già nel 1930 — con atteggiamenti che rischiano di moltiplicare e di stabilizzare la subcultura e la mentalità criminale delle diverse mafie del meridione e di tutta Italia.

Sul problema dei pentiti il ministro ha parlato di una commissione. In proposito vorrei che egli fosse più chiaro in sede di replica, perché non ho avvertito compiutamente il senso delle sue parole: non capisco cosa la commissione dovrebbe essere chiamata a decidere. Immagino che sugli ulteriori elementi esplicativi che il ministro fornirà la Commissione potrà discutere.

ALFREDO BIONDI, *Ministro di grazia e giustizia*. La commissione ha già svolto un lavoro preparatorio arrivando, per così dire, ad una pre-conclusione, che ho illu-

strato quando mi sono recato a Palermo presso la fondazione Falcone, dove ho avuto il piacere di vederti presente, collega Fragalà. In tale circostanza ho anticipato le linee di riferimento e le modalità che in quella fase si riteneva potessero servire da un lato ad assicurare le dichiarazioni dei pentiti alla realtà giurisdizionale in cui si inseriscono e dall'altro a garantire la custodia del pentito, il suo *status* e tutto ciò che lo riguarda dal punto di vista « custodiale » e delle garanzie.

La settimana scorsa si è tenuto un incontro con il ministro dell'interno Maroni (al quale io stesso ho partecipato), in cui i magistrati dell'antimafia, tutti i responsabili del settore di sicurezza ed alcuni esponenti del Ministero della giustizia che hanno preso parte alla commissione sono stati incaricati di redigere norme più precise. Entro il 10 luglio prossimo si dovrebbe essere in grado di individuare le conclusioni effettive alle quali quel frammento di verifica svolto dalla commissione è giunto. Il Governo non ha ancora assunto alcuna posizione; vi sono punti di riferimento ai quali ispirerà le proprie decisioni, che naturalmente saranno sottoposte al Parlamento. Siamo ancora in una fase di elaborazione, in cui si tratta di utilizzare gli studi fatti e le nuove realtà che stanno sopravvenendo. Di tale problema mi farò carico nella replica, se avrò già elementi, oppure in un'altra occasione, come è mio dovere.

VINCENZO FRAGALÀ. La ringrazio, signor ministro, e sul tema in questione mi permetto di dare alcuni suggerimenti, sui quali sono d'accordo tutti, anche quanti affermano che la legge sui pentiti non si deve toccare, quasi si trattasse di un problema sacramentale o di lesa maestà.

Bisogna tener conto delle ultime vicende, compreso il fatto che l'assassino reo confesso di Giovanni Falcone e Francesca Morvillo poteva girare liberamente per l'Italia con le tasche piene di denaro, prendendo tutti i taxi che volesse e incontrandosi con chi desiderasse. Alla luce di questa eclatante dimostrazione del fatto che la gestione dei pentiti presenta macro-

scopici elementi di inaccettabilità da parte di uno Stato di diritto, è necessario che il Governo ponga mano immediatamente alla soluzione del problema (su cui mi pare tutti siano d'accordo) sottraendo la gestione dei pentiti alla competenza del corpo di polizia, della DIA, che indaga sulle loro dichiarazioni.

È poi necessario inserire nel codice di procedura penale una norma in base alla quale il collaborante possa essere ascoltato soltanto dal magistrato, anziché dal poliziotto delegato dal magistrato stesso. È accaduto più volte, nella pratica quotidiana, che il collaborante abbia dichiarato al pubblico ministero di avvalersi della facoltà di non rispondere e poi, all'indomani, il capitano dei carabinieri o l'ispettore di polizia si siano presentati al magistrato chiedendogli una delega ed assumendo che il collaborante era disponibile a parlare.

Occorre inoltre che tutte le dichiarazioni siano, a pena di nullità, riprese con un sistema audiovisivo che tuteli la trasparenza delle dichiarazioni stesse e soprattutto gli operatori giudiziari che compiono tali operazioni. È altresì necessario che il pentito o il collaborante sia detenuto in un circuito carcerario differenziato, per evitare le condizioni incredibili sulle quali il Governo deve assumere iniziative finalizzate all'accertamento delle responsabilità. Si tratta di accertare chi è responsabile del fatto che l'assassino di Giovanni Falcone poteva girare liberamente per l'Italia.

Per quanto riguarda il riscontro di attendibilità, occorre modificare l'articolo 192 del codice di rito che, come tutti sappiamo, fu introdotto alla luce della famosa sentenza del consigliere Morello della corte d'appello di Napoli, il quale assolse il presentatore Enzo Tortora sostenendo che nove pentiti, nel loro complesso, non potevano diventare la prova dimostrativa dell'accusa nei confronti di Tortora. Con una interpretazione dialettica ma assai funambolica della suprema Corte di cassazione l'articolo 192 è stato utilizzato per sostenere che la dichiarazione di un pentito può essere riscontrata dalla specu-

lare dichiarazione di un altro pentito, a prescindere da qualunque indagine ed accertamento. Ciò significa che una prova sommata ad una seconda prova diventa una prova d'acciaio!

Signor ministro, debbo segnalarle che proprio a Palermo, negli ultimi mesi, due imputati eccellenti (di cui faccio i nomi: Troia e Intile) hanno ricevuto trentadue ordinanze cautelari per altrettanti omicidi nell'ambito della cosiddetta guerra di mafia perchè un collaborante di giustizia li aveva accusati di far parte della cosiddetta commissione di Cosa nostra. Dopo alcuni mesi, un altro collaborante di giustizia ha detto che non facevano parte di quella commissione ma erano due individui qualunque. Ebbene, il GIP ha revocato le ordinanze cautelari per i trentadue omicidi nei confronti di entrambi gli indagati, dimostrando che a questo punto il vero giudice delle indagini preliminari è il pentito. Non vi è dubbio, infatti, che un collaborante ha dato l'*input* per emettere le ordinanze cautelari e l'altro collaborante lo ha dato per revocare le stesse.

Il problema del GIP da lei sollevato, signor ministro, si può quindi risolvere soltanto attraverso una riforma dell'articolo 425 del codice di rito, che non deve più stabilire che soltanto con la prova d'innocenza (quindi con la prova diabolica) il GIP può emettere il decreto di non luogo a procedere. Occorre che, in base ad un articolo 425 ben modificato, il GIP possa emettere il decreto di rinvio a giudizio solo quando sia palese la prova della colpevolezza. Dobbiamo far sì che il GIP diventi un filtro dei processi, altrimenti esso sarà un organo inutile. Tanti GIP affermano che hanno l'impressione di rubare lo stipendio perchè la loro posizione è assolutamente ultronea ed inutile nel processo. Occorre dunque modificare l'articolo 425 nel senso che ho indicato.

È inoltre necessario dire chiaramente (lo ha affermato prima di me molto più autorevolmente Adolfo Beria d'Argentine) che nella giustizia italiana esiste il problema delle tre zoppie. La prima zoppia è l'inesistenza della giustizia civile. Si vuole combattere la lotta contro la criminalità

organizzata, specialmente in Sicilia e nel meridione, senza assicurare al cittadino neppure la tutela dell'esercizio del proprio diritto. Al tribunale di Palermo o di Catania le sezioni civili non esistono, nè come magistrati, nè come organico, nè come strutture, e ormai i rinvii si fanno oltre il 2000 !

La seconda zoppia è proprio quella dell'assoluta elefantiaca posizione del pubblico ministero nella fase delle indagini preliminari rispetto al GIP. Signor ministro, come lei ha sottolineato a Palermo e in recenti interviste, quando nel capoluogo siciliano è arrivato il dottor Caselli l'ufficio della procura della Repubblica contava diciannove pubblici ministeri e l'ufficio del GIP contava sei unità.

GIUSEPPE DI LELLO FINUOLI. Non sei ma cinque.

VINCENZO FRAGALÀ. Il collega Di Lello mi corregge, avendo svolto la sua attività giudiziaria in quella città.

Ebbene, nel giro di due anni, il Consiglio superiore della magistratura ha aumentato l'organico presso la procura della Repubblica di questa città fino a 44 pubblici ministeri mentre il numero dei GIP è rimasto esiguo. Costoro hanno perfino scioperato, per due anni hanno elevato proteste vibratissime non celebrando i processi senza detenuti, ma non è successo niente perché vi era e vi è (al riguardo il Governo dovrebbe incidere politicamente) una politica giudiziaria che all'interno del CSM trovava la sponda per l'enfatizzazione delle strutture del pubblico ministero nella fase delle indagini preliminari con l'assoluta limitazione della magistratura giudicante nella fase giudicante, in modo da potere (e per questo i cittadini italiani il 27 ed il 28 marzo scorso hanno votato in un certo modo) celebrare i processi in piazza, sui giornali e mai nelle aule di giustizia. Tali processi non avevano e non hanno a tutt'oggi alcun controllo da parte del GIP che non riesce neppure a leggersi le carte o le richieste di ordinanza cautelare e che non riesce a controllare l'attività del pubblico ministero quando chiede la proroga prete-

stuosamente e la ottiene proprio per la suddetta mancanza di controllo o addirittura quando occorrono quattro anni perché il processo giunga al dibattimento. Ciò significa che il cittadino indagato che è stato sbattuto in galera e sui giornali, che è stato criminalizzato nella fase delle indagini preliminari, non trova il conforto dell'accertamento della propria responsabilità, sia di innocenza sia di colpevolezza.

È stato questo un disegno strategico del Consiglio superiore della magistratura che personalmente denuncio. Chiedo che il ministro non si limiti ad assentire (domando scusa all'onorevole Biondi per quanto sto per dire) nelle interviste che vengono pubblicate sui giornali relativamente a tale problema, ma riceva immediatamente i GIP di Palermo e ne aumenti il numero in modo che, come presso la procura di Milano, il rapporto sia di due pubblici ministeri per un GIP. Perché a Palermo, da quando si è verificata una determinata situazione, il rapporto che si è creato è assolutamente inammissibile ed incredibile ?

Credo che il problema della parità delle parti nel processo debba stare a cuore non solo agli avvocati, signor ministro, ma — come lei ha giustamente osservato — anche ai giudici, perché essi possono giudicare soltanto quando la contrapposizione tra la tesi dell'accusa e l'antitesi della difesa è non apparente, non fittizia, ma dialettica, articolata, dura e concreta. Solo in questo modo si possono fornire al giudice elementi validi per emettere le sentenze.

Da tanti giudici che non fanno politica proviene la richiesta di procedere ad una separazione delle carriere fra magistrati del pubblico ministero e giudici, come avviene in tutte le parti del mondo in cui esiste il rito accusatorio. Non sto qui a citare la battaglia che all'interno della magistratura condusse per lunghissimi mesi Giovanni Falcone quando sosteneva che il nuovo codice di procedura penale avrebbe avuto un senso compiuto soltanto con la separazione delle carriere, l'affinamento delle professionalità e l'abolizione del giudice tuttologo, cioè del giudice che

può passare da un incarico all'altro senza nessun problema o nessuna specializzazione.

Per quanto riguarda il famoso percorso di guerra che la difesa deve fare per poter assicurare la garanzia costituzionale della difesa nel processo penale, il ministro sa che esistono alcuni correttivi immediati e facilissimi per consentire che quell'articolo 38 delle leggi di attuazione del codice di procedura penale diventi uno strumento concreto per favorire le indagini della difesa. Si tratta, signor ministro, anche di una questione di indipendenza: come l'avvocato dello Stato non segue la stessa carriera del giudice che esprime un giudizio sulla petizione del cittadino in un contrasto con lo Stato, non è possibile che quando il cittadino sia inquisito l'avvocato dello Stato, che in tal caso è il pubblico ministero, segua la stessa progressione di carriera e si dia del tu con il giudice che deve giudicare. Ciò non è ammissibile perché rende l'amministrazione della giustizia poco credibile e quando ciò avviene i cardini stessi della società civile vengono messi in crisi.

Quanto alla questione dei pentiti, non farò alcun riferimento preciso dal momento che questa audizione è pubblica, perché fare il nome di un soggetto che è accusato da un collaboratore di giustizia significa criminalizzarlo. Le dico però che in questo momento a Palermo ben tredici magistrati sono stati accusati, a mio avviso calunniosamente, da collaboratori di giustizia. Soltanto due sono stati prosciolti dal GIP di Caltanissetta in tempi brevissimi, mentre altri due sono stati prosciolti a Messina e a Caltanissetta. Quest'ultimo polemicamente ha dichiarato: « Non so perché per me la procura di Caltanissetta ha impiegato un anno e quattro mesi e per altri due miei colleghi solo un mese ! ».

Il problema coinvolge anche tutti coloro che ricoprono posti di responsabilità nell'amministrazione della giustizia. Ebbene, credo che non possa valere il principio per cui la legge è uguale per tutti, nel senso che il processo penale, essendo lento per i cittadini comuni, altrettanto lento deve essere per i cittadini che occupino funzioni

particolari. Non è assolutamente possibile! Se lo Stato e soprattutto l'amministrazione della giustizia vogliono essere credibili in una zona calda e di frontiera come Palermo, non si può consentire che nei tempi lunghi e nei binari morti di un'indagine preliminare che può durare un anno e mezzo rimangano l'onore e la credibilità di magistrati che nel frattempo amministrano la giustizia. Occorre dunque da parte del Governo un correttivo che, restringendo i tempi delle indagini preliminari, impedisca il verificarsi di situazioni come quelle che ho descritto.

Lei ha poi parlato anche di aule *bunker* in costruzione e di giustizia minorile. Ebbene, non è immaginabile che tutte le risorse finanziarie dell'amministrazione della giustizia vengano indirizzate esclusivamente alla cosiddetta sicurezza, perché il nuovo codice di procedura penale doveva servire, lo ricordate tutti, a giudicare un imputato alla volta. Invece il ministro di grazia e giustizia, dopo cinque anni dall'emanazione del nuovo codice di procedura penale, ci viene a dire che le risorse dello Stato vengono impiegate per costruire nuove aule *bunker* dove celebrare nuovi maxiprocessi. Allora, o era sbagliato quel codice o è sbagliata l'attuazione di quel codice oppure c'è una contraddizione grave che pesa sull'erario dello Stato; come pesano d'altronde anche altre disfunzioni.

Le porto, signor ministro, la testimonianza relativa alla situazione della giustizia minorile di Palermo. A Palermo la giustizia minorile è completamente penalizzata dalla mancanza assoluta di strutture e di personale assistenziale: e per quanto riguarda il minore, come voi sapete, sta proprio nella prevenzione la strada maestra per il suo obbligatorio recupero alla società civile. Ebbene, al tribunale per i minori di Palermo, alcune settimane fa, sono state inviate tre nuove autovetture blindate, in cambio di tre autovetture analoghe che erano state date appena l'anno scorso, con quattro autisti (vi è cioè un autista in più rispetto alle tre macchine blindate). Al riguardo avrei voluto presentare un'interrogazione, ma ho

ritenuto di non farlo per carità di patria. Questa indicazione è stata fornita da operatori del tribunale dei minorenni di Palermo. Allora, signor ministro, lei dovrebbe accertare chi ha deciso di inviare al tribunale dei minorenni di Palermo tre inutili — ripeto inutili — autovetture blindate e quattro autisti quando a Palermo mancano gli assistenti sociali, mancano i centri di accoglienza, mancano i sistemi di prevenzione e di assistenza dei minori. Ecco, io vorrei che il funzionario del Ministero di grazia e giustizia che ha fatto questa scelta o ha esaudito questa richiesta spiegasse il mistero di una simile assegnazione.

Lei, signor ministro, ha parlato di organici della magistratura. Ebbene, per quanto riguarda il recupero degli organici della magistratura bisogna assolutamente mettere mano ad una depenalizzazione importante dei reati minori e, a mio avviso, all'abolizione del pretore e delle procure presso le preture. Occorre inoltre recuperare alla giustizia civile e all'amministrazione della giustizia penale migliaia di magistrati che in questo momento non offrono — uso un eufemismo — il massimo del servizio all'amministrazione della giustizia. Occorre poi abolire i tribunali periferici, che sono soltanto un pennacchio di piccoli centri, e spesso è il singolo deputato o senatore a difendere a spada tratta (inserisco anche la categoria dei parlamentari in questa operazione demagogica) l'esistenza e la sopravvivenza di questi tribunali.

**PRESIDENTE.** Onorevole Fragalà, devo invitarla a concludere perché il tempo a sua disposizione è scaduto.

**VINCENZO FRAGALÀ.** Concludo rapidamente, presidente.

Per quanto riguarda la soluzione politica per Tangentopoli, debbo dire che se il Governo — e io spero di no — dovesse coltivare questa ipotesi, darebbe ragione a coloro che hanno immaginato fin dall'ini-

zio che l'amministrazione della giustizia si dovesse limitare alla fase delle indagini preliminari, al titolo in prima pagina, all'ordinanza di custodia cautelare. Noi, signor ministro, vogliamo i processi, vogliamo che gli imputati, senza avere lo zuccherino o la tentazione del patteggiamento, vadano al processo per verificare se ci sono o no le prove per la loro condanna (e ove non ci fossero debbono essere assolti).

La confessione e addirittura l'indicazione al pubblico ministero di ulteriori spunti di indagine, il patteggiamento, il parere del PM e poi l'utilizzazione del GIP nel ruolo inutile che — mi permetto di dire — nell'attuale sistema delle indagini preliminari svolge questo soggetto: tutto ciò significa dare ragione a coloro che hanno ipotizzato fin dall'inizio con un disegno politico giudiziario strategico che i processi non si sarebbero mai fatti sostenendo che valeva la pena di trattare il cittadino in un certo modo perché la verifica dibattimentale non ci sarebbe stata.

Personalmente credo che il ministro, che è un fine giurista oltre che un politico di rinomata sensibilità, debba tornare indietro su questa ipotesi che non ha niente a che fare con lo Stato di diritto e soprattutto con le garanzie del cittadino e con la tutela della collettività (*Applausi*).

**PRESIDENTE.** Onorevole Fragalà, data l'ora e tenuto conto che il suo intervento è stato molto ampio e approfondito, rinvio il seguito dell'audizione del ministro Biondi a martedì 28 giugno 1994, alle 16.

**La seduta termina alle 19.**

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO  
STENOGRAFIA*

**DOTT. VINCENZO ARISTA**

*Licenziato per la composizione e la stampa  
dal Servizio Stenografia alle 23,30.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO