

## COMMISSIONE II

## GIUSTIZIA

(n. 2)

## SEDUTA DI MARTEDÌ 5 LUGLIO 1994

*(Ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento della Camera)*SEGUITO DELL'AUDIZIONE DEL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA, ONOREVOLE  
ALFREDO BIONDI, SUGLI INDIRIZZI DI GOVERNO NEL SETTORE DI COMPE-  
TENZA DEL MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE TIZIANA MAIOLO

## INDICE

	PAG.		PAG.
<b>Seguito dell'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>		Garra Giacomo (gruppo forza Italia) .....	55
Maiolo Tiziana, <i>Presidente</i> .....	33, 35, 36, 44, 56	Grimaldi Tullio (gruppo rifondazione comunista-progressisti) .....	35, 36, 39
Biondi Alfredo, <i>Ministro di grazia e giustizia</i> ....	33	Marino Giovanni (gruppo alleanza nazionale-MSI) .....	45, 48
	35, 36, 39, 44, 48, 50, 51, 52, 55, 56	Saraceni Luigi (gruppo progressisti-federativo) .....	33
Della Valle Raffaele (gruppo forza Italia) .....	39		
Finocchiaro Fidelbo Anna Maria (gruppo progressisti-federativo) .....	49, 50, 51, 53	<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>	
		Maiolo Tiziana, <i>Presidente</i> .....	33

PAGINA BIANCA

**La seduta comincia alle 16,15.**

**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).*

**Seguito dell'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 il seguito dell'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.

Ricordo che l'audizione è iniziata nella seduta di mercoledì 22 giugno 1994. In quella occasione, dopo la relazione, con la quale il ministro ha esposto in modo approfondito e dettagliato il programma di Governo nel settore della giustizia, sono iniziate le domande dei colleghi con l'intervento del deputato Fragalà.

Proseguiamo quindi negli interventi.

LUIGI SARACENI. Vorrei intervenire per porre una questione che credo riguardi l'ordine dei lavori.

In questi giorni abbiamo appreso dalla stampa e sono sembrate emergere all'interno del Governo diverse posizioni sul cosiddetto pacchetto giustizia, cioè sull'in-

sieme delle proposte che si profilano in questa materia. Ieri si è addirittura diffusa la notizia che sarebbe pronto uno schema di decreto-legge. Ora, per evitare di trasformare in una pura accademia questo che è invece un consesso di lavoro, sarebbe forse opportuno — mio rimetto ovviamente alla discrezionale decisione del ministro — che fossimo informati esattamente su quale sia allo stato la posizione del Governo, che può essere anche problematica; ciò ovviamente nei limiti in cui il ministro ritenga di metterci in condizioni di discutere molto più concretamente di quanto non possiamo fare su un piano puramente accademico.

PRESIDENTE. Onorevole Saraceni, mi consenta di osservare che il suo non è propriamente un intervento sull'ordine dei lavori, giacché è entrato nel merito delle questioni. Il ministro ha già illustrato il programma del Governo: ciascuno dei commissari potrà, nel suo intervento, porre specifiche domande alle quali il ministro potrà, se lo desidera, rispondere immediatamente ed io gli darò senz'altro la parola.

ALFREDO BIONDI, *Ministro di grazia e giustizia*. Signor presidente, sono un vecchio parlamentare e conosco benissimo il giusto interesse che il Parlamento pone alle iniziative concrete e specifiche del Governo.

Ciò che proporrò all'Esecutivo è già contenuto nella relazione che ho svolto nella seduta precedente, che il collega avrà sicuramente letto con l'attenzione che gli è solita. Conseguentemente, non avrei altro da aggiungere, se non ciò che riguarda i rapporti che appartengono al Governo nella sua collegialità, alle proposte del

ministro nella sua discrezionalità, e ai rapporti di maggioranza, che saranno poi naturalmente riversati in Parlamento per quanto di competenza delle opposizioni.

Posso precisare qual è la mia idea: vi sono ordini di intervento che possono avere la caratteristica di particolare urgenza. Se vi sono possibilità, come io spero, che questa urgenza venga recepita dal Parlamento, dalle forze di opposizione insieme a quelle di maggioranza, come fatto che riguarda tutti, data la materia che attiene alla libertà del cittadino ed alla equilibrata attribuzione ad essi di misure che corrispondano alla necessità di assicurare al regolare corso della giustizia le cautele che a questo regolare corso sono collegate, proporrò al Governo di decidere nella sua collegialità quali siano le misure più idonee.

Ho già detto, anche in sede pubblica, addirittura alla presenza del Presidente della Repubblica, in una riunione che giudico assai opportuna tra gli ordini forensi e quelli della magistratura, quali potevano essere al momento le realtà più facilmente sottolineabili come stato di disagio e — purtroppo si è verificato — anche di tensione.

Queste indicazioni sono valse, proprio per l'altro incontro che ho avuto il piacere di svolgere, dopo il primo, tra magistrati e avvocati, ad abbassare il livello della tensione. Vi è stata, con lo stato di agitazione, la rinuncia all'uso dello strumento più estremo che è la non partecipazione alle udienze; credo che ciò leghi in qualche modo la prudenza alla speranza e, proprio per questo, avvanzerò proposte che attengono a dati che sono relativi alla *notitia criminis* e quindi alla iscrizione del soggetto nel registro degli indagati e alla possibilità per la difesa, che abbia un mandato specifico, di acquisire questi dati e gli elementi processuali su cui si fondano le istanze che il pubblico ministero muove al GIP e la possibilità per la difesa di averne contezza nella pienezza reciproca del contraddittorio; nonché talune altre visioni-valutazioni che attengono ai problemi della custodia cautelare ed alle altre misure che possano in via alternativa es-

sere adoperate, che per la loro particolarità e per la specificità dei momenti in cui taluna o tal'altra di quelle misure vengono adottate, possano creare nella pur per me sufficiente chiarezza del testo legislativo — articoli n. 273, 274 e 275 — una maggiore specificazione.

Questo è, dal mio punto di vista e quindi nella mia responsabilità di ministro, ciò che maggiormente necessita di una iniziativa, che il Governo dovrà assumere nella sua collegialità.

Vi sono poi le misure che attengono a quella che, con una certa volgarizzazione, anche giornalistica, del termine, viene identificata come « soluzione di Tangentopoli », detta anche « soluzione politica », confondendo la politica con la giustizia, cosa che dovrebbe sempre meno succedere nel nostro paese (ma su questo ognuno ha diritto di compiere critiche e autocritiche). Di tale soluzione, ossia l'allargamento del patteggiamento, ho già indicato i tratti generali, che ormai sono diventati anche particolari, perché il segreto istruttorio è uguale a quello ministeriale, nel senso che è molto bello poterlo violare: di conseguenza, tali aspetti sono sufficientemente noti.

Nella relazione da me svolta nel corso del precedente incontro, che ho riletto dal resoconto stenografico (e do atto ai funzionari del Servizio stenografia di averla, come al solito, riprodotta meglio di come io l'avessi pronunciata), sono indicati i punti sui quali intendo intervenire. Mi riferisco all'allargamento del patteggiamento; all'individuazione, nell'area del patteggiamento stesso, di una possibilità di ravvedimento attuoso che consenta la concessione di un'attenuante; alla conseguente possibilità, anche per il pubblico ministero, di richiedere restituzioni — anche nel caso in cui non vi sia costituzione di parte civile — ed alla consequenzialità non solo di misure interdittive che attengano all'evoluzione degli eventi politici (quindi, impossibilità per il soggetto di ripresentarsi ad elezioni), ma anche di misure interdittive ordinarie previste dal codice e che attualmente la disciplina del patteggiamento non consentirebbe. Questa è una

linea puramente e semplicemente giudiziaria, non politica, perché non è riservata ai cosiddetti imputati di Tangentopoli, ma estesa a tutti, esclusi gli imputati di reati che presentino i più gravi aspetti della pericolosità sociale, come le associazioni per delinquere di vario genere (tanto quelle ordinarie quanto quelle di cui all'articolo 416 - bis), l'omicidio, la rapina, il sequestro di persona, il traffico di droga e così via, che sono esclusi *intuitu delicti*.

Questa è la ragione per cui credo che l'argomento possa essere trattato in maniera differenziata, se il Governo lo riterrà. Voglio rivendicare, infatti, la collegialità dell'azione di Governo, per cui la proposta del ministro è subordinata all'accettazione delle forze politiche che fanno parte dell'esecutivo. Naturalmente, un rapporto aperto con l'opposizione - che, come ho già detto in precedenza, auspico, sui temi della giustizia - può consentire o meno la scelta di vie più rapide rispetto a quelle ordinarie: per esempio, se vi fosse l'accordo per affrontare alcune questioni in sede legislativa, le scelte potrebbero essere compiute con maggiore rapidità e tenuto conto dell'importanza che attiene al *favor libertatis*, che io ritengo essenziale e privilegiato nella lettura stessa del codice vigente, anziché essere - come è diventato - un'eccezione. Poiché questo non corrisponde alla mia opinione personale, di politico e di ministro della giustizia, la confronterò con i colleghi di Governo e di maggioranza e da ciò trarrò le conseguenze che riterrò opportune. Non vi è ancora nulla che abbia un reale significato, perché si tratta soltanto di una propensione a dividere il tema in due parti: per misure che hanno già formato oggetto di confronto tra avvocati e magistrati, si potrebbe eventualmente operare la scelta di una linea più corrispondente all'urgenza e alla necessità, per altre, invece, potrebbe essere seguita una linea di minore urgenza, con la possibilità di una più ampia valutazione in sede parlamentare.

Ripeto, questa è un'anticipazione che mi permetto di fare poiché mi è stato cortesemente richiesto un parere. Debbo però dire con assoluta lealtà e franchezza

che su tale materia ancora non si è aperto un dibattito con le forze di maggioranza; io ho esposto le mie opinioni, ho scelto la linea - che molti potranno discutere - di dichiarare anche all'opinione pubblica le opinioni del ministro, ma non per saggiare quale effetto possano produrre, perché il ministro seguirà le vie che considererà opportune, qualunque sia l'opinione manifestata da altri, se riterrà che tali vie siano valide e l'opinione contraria, invece, inopportuna. Naturalmente, spetterà poi ad altri (alla maggioranza, oltre che, ovviamente, al Parlamento) dare un giudizio politico sull'opportunità delle mie idee, ma ringraziando Iddio ho una così modesta opinione di me stesso che ne trarrei in ogni caso le dovute conseguenze: credo, infatti, che nessuno espleti le funzioni di ministro se non ha la possibilità di svolgere il ruolo che gli è stato assegnato. Se si ritiene che il ministro debba accettare tutte le linee che gli vengono sottoposte, è bene che sia valutata l'opportunità di trovarne una più condiscendente.

PRESIDENTE. La ringrazio, signor ministro, per essere stato, come sempre, chiaro, esplicito ed esauriente.

Do senz'altro la parola ai colleghi che intendono intervenire nel dibattito.

TULLIO GRIMALDI. Signor ministro, veramente da tutta la sua esposizione non ho ancora capito se effettivamente ella intenda presentare uno schema di decreto-legge.

ALFREDO BIONDI, *Ministro di grazia e giustizia*. Ma perché lo vuol sapere? Quando lo presenterò, lo saprà anche lei.

TULLIO GRIMALDI. Va bene, il Parlamento prende atto che ...

ALFREDO BIONDI, *Ministro di grazia e giustizia*. Non vedo per quale motivo dovrei fare una confidenza particolare. Ho detto ciò che dovevo dire, se lei non ha capito...

TULLIO GRIMALDI. Mi riferivo alle sue precedenti dichiarazioni. Ella aveva dichiarato che non avrebbe mai più ...

ALFREDO BIONDI, *Ministro di grazia e giustizia*. No, io non uso mai la parola « mai » !

TULLIO GRIMALDI. Va bene, ne prendiamo atto: il ministro non dice mai « mai », quindi vedremo al momento opportuno che cosa avverrà. Dal nostro punto di vista, però, le ricordo che i decreti d'urgenza hanno carattere eccezionale, quindi in questa materia si dovrebbe procedere con maggiore cautela.

ALFREDO BIONDI, *Ministro di grazia e giustizia*. Sono stati emanati decreti d'urgenza per limitare la libertà dei cittadini, non vedo per quale motivo non se ne potrebbero emanare per allargarne l'ambito di applicazione.

TULLIO GRIMALDI. Da parte di precedenti governi: vi riferite ad una nuova Repubblica, mi sembra ...

PRESIDENTE. Scusate, vi pregherei di cessare questo dialogo. La prego, onorevole Grimaldi.

TULLIO GRIMALDI. Signor presidente, ho io la parola ed il ministro interviene su ciò che sto dicendo.

ALFREDO BIONDI, *Ministro di grazia e giustizia*. Se preferisce che stia zitto, cosa vuole che mi importi.

TULLIO GRIMALDI. No, lei ha già parlato abbastanza...

PRESIDENTE. Continui il suo intervento, onorevole Grimaldi, la prego.

TULLIO GRIMALDI. Volevo soltanto dire che sembra che questo Governo intenda cambiare registro rispetto ai precedenti, attenendosi maggiormente alla Costituzione ed evitando, quindi, il ricorso ai decreti d'urgenza, anche se ne sta ripro-

ponendo alcuni, ma pare si tratti di provvedimenti della passata gestione. Comunque, staremo a vedere.

Per quanto riguarda le dichiarazioni del ministro, vorrei muovere da una premessa da lui fatta durante la precedente audizione. Egli ha affermato, in particolare, che il Governo deve avere la fiducia del Parlamento: potrebbe sembrare un'affermazione ovvia, però ritengo che il ministro intendesse dire che il Governo vuole mantenere un rapporto particolare con il Parlamento, affinché tutto ciò che viene proposto dall'Esecutivo si raccordi anche con le opinioni espresse, appunto, in Parlamento. Mi sembra, però, che questo non corrisponda al modo di pensare, se non di tutta la compagine governativa, per lo meno della sua massima espressione, ossia il Presidente del Consiglio, il quale sembra avere un'opinione diversa del Parlamento. Mi pare che una certa impostazione si sia rovesciata, tanto da giungere quasi a pensare che il Parlamento debba godere della fiducia del Governo ed agire in sintonia con quest'ultimo. Tale orientamento è rinvenibile in numerose iniziative adottate negli ultimi tempi, soprattutto per quanto riguarda una certa offensiva portata nei confronti di poteri esterni al Governo. Mi riferisco, in particolare, al settore dell'informazione ed alla magistratura.

In definitiva, se si considera l'impostazione che si sta delineando (il riferimento è alla politica del Governo e, in particolare, a quella del Ministero di grazia e giustizia) sembrerebbe che in questo momento si voglia ricondurre la magistratura ad un ruolo più adeguato e consono agli indirizzi generali del Governo. Ella, signor ministro, nella sua relazione ha fatto riferimento al problema del riequilibrio tra i poteri dello Stato e, quindi, ad un ruolo della magistratura diverso da quello svolto fino ad oggi. Potremmo anche essere d'accordo, in linea generale, sul fatto che la magistratura, nell'impianto generale della divisione dei poteri, non debba sconfinare od esorbitare da quello che è il ruolo ad essa assegnato. Forse però, signor ministro, ella ha dimenticato che nel nostro paese la magistratura ha dovuto svolgere questo

ruolo a causa di un vuoto determinatosi nei poteri e soprattutto in conseguenza dello squilibrio dovuto al fatto che il Parlamento e l'Esecutivo non sono stati in condizione, per esempio, di trovare una soluzione — questa, sì, politica! — ai problemi della corruzione emersi nella nostra nazione. La magistratura ha quindi necessariamente agito da contropotere, cioè da potere capace di ristabilire l'equilibrio alterato.

Consequente a questo, è il discorso relativo ai problemi derivanti dalla corruzione politica, in particolare da quella che, con termine giornalistico, è stata definita la vicenda di Tangentopoli. Ella, signor ministro, ha parlato di soluzione processuale. È vero che si tratta di individuare una soluzione di questa natura, ma va considerato tuttavia che quest'ultima sottende una valutazione politica. In effetti, se noi allargassimo l'ambito del patteggiamento, così come è stato proposto... Ovviamente parliamo a fronte di una prospettiva vaga; non essendo stato predisposto fino ad oggi alcun articolato, è evidente che non mi sento nella condizione di muovere obiezioni fondate sul piano giuridico. Tuttavia, almeno stando all'impostazione che traspare dalle dichiarazioni da lei rese in questa sede, sembrerebbe che l'ambito di applicazione del patteggiamento — che il codice del 1988 aveva configurato come una sorta di rito abbreviato con riferimento ai reati collegati a pene minori, al fine di favorire la deflazione dei processi e quindi la liquidazione di reati di scarsa importanza, così eliminando l'impatto con il dibattimento — oggi venga esteso.

Ella sa benissimo, signor ministro, che estendere il patteggiamento ai reati per i quali sia prevista una pena fino a tre anni e mezzo significherebbe far rientrare tutti i reati, anche quelli più gravi (tra l'altro, non si è capito bene in che modo operi quella che possiamo definire l'attenuante del ravvedimento attuoso), nell'ambito del patteggiamento stesso. In definitiva, uno degli aspetti essenziali del processo penale, cioè la pubblicità e l'esemplarità di fronte all'opinione pubblica, sarebbe completa-

mente eliminato. Tutti i processi, cioè, si svolgerebbero in camera di consiglio. Ne deriverebbe, per esempio, che i processi di Tangentopoli non avrebbero più la pubblicità del dibattimento (pensiamo a quello che è stato il processo Cusani). Anche questa soluzione, insomma, potrebbe rappresentare una sorta di colpo di spugna sia pure dal punto di vista dell'esemplarità e della pubblicità.

C'è di più: è proprio necessario — mi domando — che i processi siano svolti in questo modo? Se è vero che tali processi sono tutti giunti ormai nella fase delle indagini preliminari, non sarebbe sufficiente, ai fini del loro svolgimento, il ricorso al rito abbreviato, senza giungere necessariamente al patteggiamento? Come è possibile, inoltre, conciliare il patteggiamento con l'istituto già in vigore previsto dagli articoli 444 e successivi del codice di procedura penale, che pure ha dei limiti perché, per esempio, non prevede pene accessorie o risarcimento del danno? Anche sotto questo profilo non si determinerebbe lo stravolgimento di un istituto che — ripeto — era previsto soltanto per reati collegati a pene di modesta entità, cioè per reati trascurabili e che invece lasciava al processo pubblico quelli di una certa rilevanza? Si tratta di un punto sul quale credo che tutti dovremmo svolgere una riflessione anche se non possiamo pronunciarci nel merito fino a quando non avremo sotto gli occhi l'articolato che il Ministero di grazia e giustizia sta predisponendo.

Tralasciando qualsiasi riferimento ad una impostazione di carattere generale, sulla quale potremmo anche concordare (mi riferisco, per esempio, alle questioni riguardanti il ruolo del GIP, il bilanciamento dei ruoli tra pubblico ministero e parte privata — che in questo momento potrebbe essere alterato — la parità tra l'accusa e la difesa), vorrei soffermarmi sul problema delle misure cautelari. In questo settore oggi è in atto una vera e propria campagna di stampa che parte anche da dichiarazioni rilasciate da fonti governative, quasi come se in questo paese tutti i problemi che si riscontrano nelle carceri

(sovraffollamento e sovrabbondanza di detenuti in attesa di giudizio) fossero dovuti esclusivamente al fatto che i magistrati eccedono nell'uso dei provvedimenti cautelari. Se una tale affermazione provenisse da una fonte governativa, sarebbe assai grave ed andrebbe controllata!

È vero che nelle nostre carceri si riscontra un numero rilevante ed eccessivo di detenuti in attesa di giudizio, ma dobbiamo chiederci: tale situazione dipende dall'uso eccessivo che i magistrati fanno dei provvedimenti cautelari o non piuttosto dalla lentezza dei processi, dovuta anche ad altre cause? Su questo problema, signor ministro, la inviterei a riflettere e a formulare delle proposte affinché i processi possano essere svolti in tempi più celeri. Ciò anche alla luce di una serie di ragioni indicate da tempo dalle associazioni rappresentative della magistratura e del mondo forense.

Per quanto concerne la carcerazione preventiva, è vero che si tratta di una materia in riferimento alla quale potrebbe esservi una forzatura, per lo meno in qualche caso. Mi chiedo, però: questa è una regola o è soltanto un'eccezione? E se si trattasse di un'eccezione, quest'ultima dipenderebbe solo dall'uso fatto da qualche ufficio giudiziario o non invece, da una regolamentazione generale? Perché si deve intervenire sulla disciplina relativa alla carcerazione preventiva, restringendo ancor di più l'ambito già di per sé esiguo disegnato dal codice di procedura penale nel 1988? Quando, per esempio, si afferma la volontà di intervenire sull'articolo 275 del codice di procedura penale, si pensa alla dilatazione che nel nostro paese ha avuto la criminalità organizzata ed anche la piccola criminalità, quella cioè che maggiormente colpisce la gente comune e che quindi offende e preoccupa di più la pubblica opinione? In questo settore il Governo ha una posizione precisa o si limita a rilasciare dichiarazioni che riversano soltanto sulla magistratura la responsabilità del ricorso indiscriminato alla carcerazione preventiva?

Un ulteriore argomento da lei trattato, signor ministro, riguarda la legislazione

sui pentiti. Anche in questo caso non ho ben capito in che modo si pensi di regolamentare meglio il settore. Concordo sulla necessità di configurare i pentiti non come una categoria processuale, così come invece è stato fatto finora. Probabilmente dei pentiti si è anche abusato, nel senso che le dichiarazioni da essi rilasciate sono diventate vera e propria prova senza che quest'ultima fosse acquisita nella dialettica processuale e, quindi, nel dibattimento. Tuttavia, quando si parla di gestione dei pentiti e di una sorta di commissione che dovrebbe valutarne l'attendibilità, rimaniamo sempre legati allo strumento delle indagini. Se vogliamo intervenire per mettere ordine veramente in questa materia, dobbiamo lasciare che l'uso dei pentiti sia finalizzato solo alle indagini e quindi che la loro gestione sia sempre da parte dei pubblici ministeri e mai soltanto da parte della polizia, della DIA o di qualsiasi altro organismo di polizia; nella dialettica del dibattimento dovrebbe però essere riportata la valutazione del pentito come prova. Questo è, a mio giudizio, il punto essenziale su cui dovremmo convenire.

Altro aspetto riguarda l'articolo 41-bis. Anche a tale riguardo si è fatto grande scandalo. Credo occorra intendersi sul trattamento che deve essere riservato ad alcuni personaggi pericolosi in relazione ai traffici che essi gestiscono: un fatto è appunto il trattamento umano che deve essere usato nelle carceri e che deve riguardare anche imputati che si sono macchiati di gravi delitti; altro è l'esigenza di evitare che costoro possano continuare a mantenere i loro contatti e a gestire i loro traffici illeciti. I due problemi dovrebbero essere separati. Non si dovrebbe attaccare l'articolo 41-bis come se fosse la fonte di tutto il disagio che si registra negli istituti di pena.

Aprò al riguardo una brevissima parentesi perché il rappresentante del Governo in occasione dello svolgimento di una nostra interpellanza sulla vicenda di Padova non ha dato notizie esaurienti, per cui siamo ancora in attesa di sapere come sia potuto accadere che in un carcere di sicurezza come quello si sia verificata una

evasione di quel genere, quasi secondo la trama di un film; ed io dico di genere comico, non serio.

Allo stesso modo, siamo ancora in attesa di sapere come sia potuto accadere che un altro soggetto, gestito anch'esso dai servizi di sicurezza, si sia potuto allontanare per 48 ore: senza documenti né denaro. Al riguardo non abbiamo avuto risposte soddisfacenti dal rappresentante del Governo in Assemblea, ma chiudo qui la parentesi, salvo che lei, signor ministro, non possa qui rispondere ulteriormente.

L'ultima questione riguarda la giustizia civile. Al riguardo lei, signor ministro, ha detto molto poco. La giustizia civile, come lei sa, è assolutamente paralizzata e ciò determina in molte zone del paese la conseguenza che tutti gli affari civili finiscono per essere gestiti dalla camorra e dalla mafia: il recupero crediti, gli sfratti e quant'altro serve ad una persona per ottenere « giustizia » viene così affidato alla mano armata della mafia.

Si afferma che l'introduzione del giudice di pace ed il nuovo processo civile devono slittare, ma il Governo deve avere una soluzione o quanto meno una proposta di soluzione per rendere più agile e snello il processo civile che ha tempi lunghissimi; in alcuni tribunali le cause vengono fissate al 1995 se non al 1998.

Intendiamoci, noi non pretendiamo che questo Governo, che ha pochi mesi di vita, ...

ALFREDO BIONDI, *Ministro di grazia e giustizia*. Un mese e quarantacinque giorni.

TULLIO GRIMALDI... possa risolvere tutti i problemi. Su questo siamo d'accordo, ma se questo Governo, che pare fondarsi sul...

ALFREDO BIONDI, *Ministro di grazia e giustizia*. Sul decisionismo.

TULLIO GRIMALDI... sul decisionismo; considerato che questo è un Governo che ritiene di risolvere i problemi in modo diverso da quanto si è fatto in precedenza, ritengo che dovrebbe avere per lo meno

una idea della soluzione da dare ai problemi. Per quanto riguarda la giustizia civile, per quanto mi sia sforzato, questo non l'ho assolutamente trovato.

L'ultimo aspetto riguarda l'ordinamento giudiziario, al quale bisogna mettere mano, ma non come si è pensato per cercare di « sterilizzare » il Consiglio superiore e per eliminare tutte le garanzie finora conquistate dalla magistratura, bensì per rendere veramente più efficiente la macchina giudiziaria e, se si vuole, anche la preparazione dei magistrati.

Ho segnato ad esempio quella che credo sia stata una sua espressione sul reclutamento laterale o immissione nella magistratura di elementi estranei e infine per quanto riguarda le scuole di formazione. Cosa significa? È un aspetto molto delicato, sul quale credo che il Governo dovrebbe essere più preciso, se ha una proposta in materia.

Come vede, signor ministro, non siamo qui solo a muovere critiche al Governo, ma a sollevare obiezioni, attendendo nel contempo risposte più precise. Siamo disposti a prestare la massima collaborazione, avvalendoci dei suggerimenti che possono giungere da tutte le parti, dalle organizzazioni sociali come dagli organismi di categoria; sarebbe però necessario che in un momento in cui la giustizia del nostro paese vive una crisi ormai più che decennale, quasi storica, e il Governo si presenta come un esecutivo innovatore sotto tanti aspetti, ci desse indicazioni precise e chiare sulle linee lungo le quali intende muoversi.

RAFFAELE DELLA VALLE. Ho ascoltato con molta attenzione la relazione svolta nella scorsa seduta dall'amico e ministro Alfredo Biondi e desidero esprimere alcune osservazioni e perplessità su alcuni punti, innanzitutto per quanto riguarda la soluzione politico-legislativa al problema di Tangentopoli.

A parte la necessità di risolvere questo problema dal punto di vista politico, forse si poteva anche fare a meno di risolverlo attraverso la normativa dell'articolo 444,

perché da informazioni assunte, visto che poi siamo operatori del diritto, non sembra che vi siano grandi problemi di urgenza che inducano a dover ricorrere addirittura ad un decreto-legge. I processi di Tangentopoli non sono poi in misura così sproporzionata e cospicua da giustificare il ricorso ad un provvedimento di urgenza. Nel corso di questi ultimi due anni molti sono stati già celebrati, molti sono stati definiti con il rito abbreviato o con il patteggiamento. Aggiungo che, a mio giudizio, non è necessario ricorrere ad un patteggiamento speciale, che elevi la soglia fino a tre anni e sei mesi, dal momento che la maggior parte dei processi di Tangentopoli hanno come contestazione base gli articoli 319 e 321 che consentono l'applicazione del patteggiamento; con le attenuanti generiche dichiarate prevalenti e con la conseguente applicazione del rito, si rientra ampiamente nel limite previsto dal legislatore in due anni di reclusione.

Del resto, anche l'ipotesi più grave prevista per il reato di concussione — articoli 316 e 314 — a ben guardare può rientrare tranquillamente nel patteggiamento ex articolo 444, dal momento che l'applicazione delle attenuanti generiche porta a due anni e otto mesi e l'applicazione del rito porta a un anno e dieci mesi, per cui, aggiunto poi l'eventuale risarcimento del danno, si è nella soglia di un anno e quattro mesi, che consente ampiamente l'applicazione del patteggiamento.

Non riesco dunque a comprendere perché si debba elevare fino a tre anni e sei mesi il patteggiamento, con il rischio di incorrere, sotto un profilo di popolarità, in un giudizio fortemente negativo; né si può spiegare il ricorso all'articolo 444 del codice di procedura penale, nuova formulazione, con l'osservazione che si estenderebbe l'applicazione dell'affidamento fino a tre anni e sei mesi, perché, anche qui, il legislatore ha già fissato la soglia, molto alta, di tre anni; pertanto, il ricorso a questa figura non trova una giustificazione, visto che, in sostanza, anche per l'applicazione di questa particolare forma alternativa di esecuzione di pena già il legislatore prevede, ripeto, che si utilizzi la

misura dei tre anni. A ciò si aggiunga che, molto spesso, colui che vuole accingersi a patteggiare ha addirittura sofferto una custodia cautelare di quattro o sei mesi: pertanto, detraendo dai tre anni e quattro mesi i quattro mesi di presofferto, rimangono tre anni di pena residua, che possono essere tranquillamente espiati attraverso la figura speciale dell'affidamento. Francamente, quindi, non vedo la necessità di ricorrere ad altre misure.

Ciò che è più grave, però, è l'esistenza di una clausola estremamente preoccupante nell'ordinamento di uno Stato di diritto. Mi riferisco alla clausola in forza della quale si prevede un particolare beneficio se l'imputato collabora con l'autorità giudiziaria e se fornisce i dati relativi al reato contestato. Sappiamo perfettamente come avvengono le contestazioni da parte del pubblico ministero: questi, sapendo che la clausola verrà applicata secondo tale formula, chiaramente effettuerà contestazioni a così ampio raggio che sarà estremamente difficile per l'imputato non solo rispondere di una contestazione specifica, ma anche sottrarsi alla necessità di rispondere alla contestazione molto più ampia che il pubblico ministero formulerà nel capo d'imputazione. Francamente, allora, ciò significherebbe, da parte dello Stato, riconoscere un'attività abbastanza anomala dell'imputato, ossia quella di delatore: ebbene, sinceramente credo che uno Stato di diritto non possa avallare automaticamente il concetto di delazione e quindi lasciare alla discrezione del presunto pentito anche la possibilità di perpetrare, eventualmente, vendette incrociate. Certamente, infatti, nel momento in cui rilascerà determinate dichiarazioni egli potrà fare affermazioni fortemente negative anche nei confronti di persone che intenda coinvolgere nella situazione.

A mio giudizio, allora, forse bisognerebbe rinunciare all'idea del patteggiamento, allo stato degli atti.

L'autorità giudiziaria sta facendo il suo lavoro ed i procuratori della Repubblica stanno indagando con molto fervore. Tra l'altro, si sono aperti molti spiragli: oggi non è oggetto di particolare attenzione da parte dell'autorità giudiziaria soltanto il

potere politico, ma sembra che tale attenzione cominci ad appuntarsi anche su altri soggetti. A mio giudizio, quindi, sarebbe opportuno che l'autorità giudiziaria potesse procedere nella sua attività. I processi si possono e si debbono celebrare, ma credo che ciò debba essere fatto incrementando l'organico della magistratura giudicante. È in questa direzione che debbono rivolgersi gli sforzi del Ministero di grazia e giustizia: ottenere più mezzi, più provvidenze e più personale, affinché la magistratura giudicante possa affrontare i giudizi e affinché si possano celebrare, nel rispetto del contraddittorio, i processi di Tangentopoli. Questi ultimi, peraltro, non sono neppure tantissimi, rispetto agli altri: non dimentichiamo che abbiamo 60 mila processi arretrati, mentre credo che quelli di Tangentopoli siano non più di ottanta o cento o, comunque, non tanti da giustificare una particolare urgenza. Allora, celebriamo i processi ed incentiviamo, se è il caso, come faceva osservare chi è intervenuto prima di me, l'uso del rito abbreviato, che consente una scorciatoia, ma sempre nel rispetto del contraddittorio (per cui si avrà una delibazione da parte dell'autorità giudiziaria, il che sicuramente dà maggiori certezze e garanzie ai cittadini rispetto ai patteggiamenti « sotto banco »), e facciamo in modo che la giustizia continui il suo corso.

Mi è sembrato invece giusto il discorso relativo al recupero della terzietà da parte del GIP. È un tema che merita particolare riflessione e mi sembra che il ministro abbia su di esso puntato, con molto acume, la sua attenzione. Effettivamente, devo dire che il giudice per le indagini preliminari in questi anni è venuto meno alla sua funzione, ammesso e non concesso che ne avesse mai avuta una, posto che in realtà già il legislatore aveva dimostrato una certa sfiducia nei confronti di questa figura, se è vero, come è vero, che sono state necessarie ben due stesure dell'articolo 425 per cercare di dare più potere al GIP che, in realtà, è sempre rimasto una figura del tutto secondaria. Bisognerebbe allora incrementare i poteri del GIP in modo che, nella fase dell'indagine preliminare, po-

tesse deliberare con maggiore rispondenza alle situazioni oggettive e potesse giungere anche a decisioni di proscioglimento non già mediante la richiesta del rito abbreviato (in forza della quale, evidentemente, il GIP assume la veste di giudice e quindi può intervenire nel merito), bensì arrivando alla richiesta di archiviazione attraverso una delibazione concreta dei dati di fatto. Attualmente, invece, lo spazio residuale che gli viene lasciato non gli consente alcuna operatività, riducendo la sua figura ad una forma di *fictio iuris* che in realtà non ha alcun potere.

Un altro aspetto importante, sul quale analogamente il ministro dovrebbe focalizzare la sua attenzione, è rappresentato dal fenomeno che si verifica nella scelta del GIP. Ecco che, allora, cominciamo ad entrare nell'area più specifica dei poteri del pubblico ministero e, soprattutto, nell'area dell'emissione di un'ordinanza di custodia cautelare. È inutile, a questo proposito, continuare ad operare modifiche degli articoli 273 e 274 del codice di procedura penale: dobbiamo effettuare modifiche istituzionali. Mi spiego: attualmente, un pubblico ministero, se sa bene operare, è in grado di scegliersi persino l'autorità giudicante. È cioè venuto meno, ormai, il principio del giudice naturale: un pubblico ministero accorto riesce a fare in modo che la sua indagine sia assegnata ad un determinato GIP, ed eventualmente, tramite quest'ultimo, può addirittura riuscire a far sì che il procedimento sia affidato ad una determinata sezione del tribunale. Ecco, allora, un punto focale della normativa del processo penale che va rivisto. Si corre infatti il rischio di essere sottratti al giudice naturale perché, attraverso una complessa — ma pur sempre possibile — manovra, il pubblico ministero è in grado di scegliere il GIP di suo gradimento e, nella fase successiva, è altresì in grado di scegliere la sezione di suo gradimento.

Se poi si considera che, molto spesso, questa sezione è costituita da ex pubblici ministeri « emigrati » improvvisamente in tribunale, ecco che il cittadino corre il grave rischio di essere giudicato da tre magistrati che provengono dallo stesso

ufficio cui fa — o faceva — riferimento il pubblico ministero precedente. Bisogna allora rivedere il metodo di assegnazione del processo penale. Certo, non voglio ritornare al metodo che si seguiva una volta, quando esisteva un canestro in cui venivano riversati i processi, da cui venivano estratti dal primo presidente del tribunale; ma certamente l'attuale criterio deve essere rivisto, perché impedisce l'applicazione del principio del giudice naturale e consente — sia pure in via teorica — l'assegnazione del processo, in fase giudicante, ad una sezione piuttosto che ad un'altra.

Per quanto riguarda la conoscenza degli atti e le informazioni di garanzia, credo che ormai da dieci anni ripetiamo che gli atti non vengono più depositati in cancelleria, ma in edicola: è un malvezzo che, ripeto, si protrae ormai da moltissimi anni. Finora si è soltanto cercato di modificare la normativa. Credo tuttavia che quest'ultima debba essere modificata nel senso di prevedere maggiore controllo, più rigidità e sanzioni più consistenti nel caso di violazione del segreto investigativo, anche perché la situazione che si riscontra attualmente in questo settore non può essere ulteriormente sopportata.

Il problema grave relativo alla custodia cautelare è se si debba attribuire ancora la facoltà di emettere l'ordinanza di custodia cautelare al GIP, così come è adesso, o se, viceversa, risulti più opportuno superare questa finzione e, sia pure con lo sguardo al futuro, ritornare al passato. Mi chiedo: che senso ha attribuire al GIP la possibilità di emettere un'ordinanza di custodia cautelare *inaudita altera parte*, quando il GIP ascolta soltanto la richiesta del pubblico ministero e non invece la difesa (della quale, tra l'altro, non legge neppure gli atti)? Quale GIP riesce mai a rimangiarsi — uso un termine improprio — il provvedimento di ordinanza di custodia cautelare una volta che lo ha emesso *inaudita altera parte*? A questo punto, se dobbiamo risolvere davvero il problema, credo che sia molto più corretto ridisegnare una forma di custodia cautelare che andrebbe concepita nei seguenti termini: il signor pubblico ministero si assume tutte le respon-

sabilità ed emette l'ordinanza di custodia cautelare *inaudita altera parte*. Tale ordinanza deve essere emessa in assoluta e reale segretezza. Entro 24 ore dall'esecuzione — che deve sempre avvenire in assoluta segretezza, senza l'intervento delle televisioni! — il pubblico ministero porta davanti al GIP — così come avveniva, del resto, con la convalida del vecchio ordine di cattura — l'indagato ed il GIP (non più *inaudita altera parte*, ma in contraddittorio con il difensore ed ascoltando l'imputato) dovrà in quel momento confermare o meno l'ordinanza di custodia cautelare. A questo punto, l'ordinanza emessa dal GIP non sarebbe più una finzione, ma si creerebbe una situazione caratterizzata da maggiori garanzie e probabilmente comincerebbe ad esservi una reale, vera e concreta correzione del principio di cui agli articoli 273 e 274, posto che il GIP sarà messo in condizione di valutare e di delibare, sentendo l'imputato e la difesa, se effettivamente sussistano le condizioni cui fa riferimento il pubblico ministero quando chiede — così come accade oggi — l'ordinanza di custodia cautelare *inaudita altera parte*.

Badate, presidente, signor ministro, queste osservazioni scaturiscono da un'esperienza comune. Pochi giorni fa abbiamo celebrato un processo che ha interessato moltissime persone. Il pubblico ministero aveva richiesto ben sei ordini di custodia cautelare, dei quali il GIP ne aveva respinti tre. In sede di tribunale del riesame — attivato in seguito all'appello del pm — il pubblico ministero ha rinunciato alla richiesta di tre ordinanze di custodia cautelare originariamente emesse. Immaginate quale sarebbe stato lo sfracello psicologico subito dall'indagato se il GIP avesse emesso le ordinanze e queste fossero state successivamente revocate o avessero costituito oggetto di rinuncia da parte del pubblico ministero! Tutto questo dimostra la necessità di prevedere un tempo di sedimentazione da parte del GIP, il quale in 24 ore potrebbe ascoltare le parti e, conseguentemente, emettere un provvedi-

mento che sarebbe sicuramente più ponderato e caratterizzato da maggiore cautela ed attenzione.

Vorrei ora affrontare il problema della disciplina del diritto di sciopero, argomento sul quale il ministro è correttamente intervenuto. Effettivamente noi stessi, come operatori del settore, ci rendiamo conto che il diritto di sciopero deve essere disciplinato. Siamo perfettamente consapevoli della delicatezza della nostra funzione e riteniamo che questo sacrosanto diritto debba essere sottoposto ad una regolamentazione perché, diversamente, cadremmo nell'anarchia. Molto spesso, infatti, i danni conseguenti ad uno sciopero posto in essere al di fuori di qualsiasi disciplina e regolamentazione sono fortemente rilevanti.

Per quanto attiene alle possibili modifiche degli articoli 273 e 274 in materia di misure cautelari, si è detto che bisogna assumere valutazioni che privilegino la « diagnosi » e la « prognosi ». Questo è vero, ma non posso fare a meno di considerare che la nostra è una delle normative più garantiste in tema di custodia cautelare. Il problema non si pone tanto a livello di normativa quanto, piuttosto, con riferimento a chi interpreta la normativa stessa. In definitiva, la questione è giurisprudenziale, non già legislativa. Certo, se la Cassazione si pronuncia dapprima in un certo modo e, successivamente, in modo diverso; se si assume che esiste un pericolo di inquinamento delle prove anche a carico di colui il quale è cessato dalla funzione e che, quindi, non è più nessuno avendo perso ogni potere; se si continua ad insistere con espressioni di carattere tautologico, certamente il problema non lo risolveremo più. Del resto, mi pare che su questo punto il legislatore sia stato sufficientemente chiaro.

A mio avviso, dovrebbero essere modificati il concetto di pericolosità e quello di reiterazione. Il concetto di reiterazione del reato, in particolare, merita una più dettagliata disciplina e maggiori connotazioni e specificazioni. Per il resto, credo che il principio in forza del quale l'istituto della custodia cautelare rappresenta l'eccezione

e la libertà costituisce la regola sia ampiamente sancito dal codice Vassalli-Pisapia e che esso sia stato tuttavia disatteso in quanto la giurisprudenza volutamente, attraverso un'interpretazione a mio giudizio piuttosto al di sopra delle righe, ha inteso riconoscere la sussistenza dell'articolo 274 laddove di fatto tale sussistenza non si è mai verificata.

Considero il ricorso alla depenalizzazione e alla decriminalizzazione come la strada giusta per risolvere i problemi della giustizia. Non riesco a vedere tuttavia — lo dico con franchezza — quali siano i passi concreti in questa direzione. Fino ad oggi sono passati in questa Commissione due provvedimenti relativi all'asserita depenalizzazione che tuttavia, a ben guardare, non comportano una grande depenalizzazione, ma, anzi (mi riferisco ad alcuni aspetti del provvedimento esaminato qualche settimana or sono), determinano a mio avviso un incremento di criminalizzazione. Considero invece giusto l'aumento di pena per quanto concerne il reato di usura: è innegabile, infatti, che l'usura molto spesso rappresenta l'anticamera che consente a colui il quale è soggetto passivo del reato di essere innestato — se così si può dire — nell'organizzazione criminale perché, evidentemente, vi è costretto. Conseguentemente, mi pare giusta la preoccupazione del Governo di punire con pene più severe chi si rende responsabile di tale reato.

Abbiamo parlato, riparlato e straparlato del problema dei pentiti, per cui credo sia inutile riprendere il discorso. Ritengo che i pentiti siano assolutamente indispensabili al fine di dare corso ad indagini investigative. Abbiamo sostenuto l'opportunità di non apportare modifiche alla legislazione sui pentiti, ma abbiamo anche dichiarato che, per la garanzia di tutti, occorre agire nel primo atto investigativo, anche perché il resto non conta nulla. Davigo l'altro ieri ha eluso la problematica. Qui non si tratta di stabilire quando dobbiamo fotografare, quando videoregistrare e quando porre la nostra attenzione sulle dichiarazioni del pentito. Il momento che va considerato è preciso e specifico ed è quello del primo approccio, quando cioè

il pubblico ministero, per la prima volta, si presenta in carcere davanti all'asserito pentito. Occorre quindi istituire un registro di passaggio, affinché tutti sappiano che in quella determinata giornata ed a quell'ora specifica il pubblico ministero si è recato in carcere. È inoltre necessario che il colloquio investigativo sia videoregistrato, non già nell'interesse specifico di chicchessia, ma nell'interesse di tutti perché soltanto così in fase dibattimentale si potrà controllare la professionalità di chi indaga ed interroga proprio perché, attraverso la videoregistrazione, è possibile constatare in che modo vengono formulate le domande e verificare se nel colloquio abbia avuto un ruolo la suggestione.

In buona sostanza, dal punto di vista prettamente formale — perché sotto il profilo sostanziale il tutto costituirà oggetto di valutazione da parte del tribunale o della Corte d'assise — si potrà constatare la bontà, la correttezza e la linearità dell'assunzione del mezzo di prova (leggi dichiarazioni del pentito) da parte dell'autorità giudiziaria. Credo inoltre che soltanto l'autorità giudiziaria e non già un suo delegato — quindi, soltanto il procuratore della Repubblica — debba procedere al primo esame o colloquio investigativo. Ciò non perché si abbia sfiducia nei confronti delle forze dell'ordine e della polizia giudiziaria, ma perché si ritiene che il pubblico ministero sia dotato di quelle competenze specifiche e di quella professionalità che rappresentano l'autentica garanzia nell'assunzione di un elemento tanto importante qual è la dichiarazione iniziale del pentito. Quest'ultima costituisce infatti il presupposto, la base per il fondamento cardine dell'intera vicenda processuale che deve poi sfociare in un dibattito nel corso del quale il pentito deve essere sottoposto al vaglio critico della *cross examination* senza possibilità di trincerarsi dietro l'affermazione e la declaratoria del « confermo quanto ho dichiarato ».

Per quanto riguarda il sistema penitenziario ed il sovraffollamento delle carceri, direi che si tratta di un grosso problema che riguarda l'edilizia carceraria; credo si debba ricorrere sempre più frequentemente

non già alle misure alternative, ma alle pene alternative. Il legislatore deve avere sempre più fantasia da questo punto di vista: occorre ricorrere a pene alternative che consentano a chi ha commesso reati di non grave entità di pagare il proprio debito con la giustizia non con la detenzione nel carcere ma, appunto, con pene alternative da riscoprire o reinventare.

In merito alla legge Gozzini non credo vi siano particolari problemi. L'articolo 41-bis non va toccato: tutt'al più occorre fare un'opera di monitoraggio e verificare se esso sia applicato qualora sussistano le condizioni o se viceversa talvolta esso sia stato applicato ancorché non ne sussistessero i presupposti. Parlare di modifica dell'articolo 41-bis in questo momento mi sembra un fuor d'opera ed in tal senso sono d'accordo con quanti mi hanno preceduto e con il Governo, che mi sembra abbia manifestato al riguardo un'assoluta intransigenza dal momento che anche in questa sede ha dichiarato di voler fare solo un monitoraggio.

Credo di avere esaurito per il momento le osservazioni che desideravo fare e mi riservo, se il presidente me lo consentirà, di svolgere eventualmente un secondo intervento.

**PRESIDENTE.** Non so, onorevole Della Valle, se vi sarà questa possibilità, anche perché di norma ciascun deputato svolge un solo intervento. Per quanto mi riguarda, vorrei approfittare dell'occasione e della ripresa della seduta mediante impianto audiovisivo a circuito chiuso per ribadire una volta di più che non conosco alcuno che abbia proposto l'abolizione dell'articolo 41-bis. Chissà se qualche giornalista in ascolto si convincerà del fatto che diciamo il vero. Mi scuso con i colleghi se ho abusato della circostanza di avere il microfono ed il potere...

**ALFREDO BIONDI, Ministro di grazia e giustizia.** È una tentazione grande!

**PRESIDENTE.** Infatti, mi sono scusata. Era solo una battuta per i giornalisti.

GIOVANNI MARINO. Signor presidente, onorevole signor ministro, la relazione svolta nella scorsa seduta conteneva in premessa un'affermazione a mio giudizio molto importante: il problema giustizia non riguarda più gli addetti ai lavori, ma la gente. Ciò significa che sono coinvolti tutti i cittadini; il problema della giustizia ha assunto una rilevanza tale da interessare tutta indistintamente la popolazione.

La relazione del ministro è stata certamente ampia ed ha riguardato quasi tutti gli aspetti del problema giustizia ed io in larga parte la condivido. Voglio però sottoporre alla vostra attenzione qualche modesta riflessione, frutto della mia pluridecennale attività professionale nel settore penale, della mia esperienza decennale quale presidente del consiglio dell'ordine di Agrigento, e fare anche qualche segnalazione perché il ministro possa tenerne conto.

Inizio subito ricordando che l'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale venne salutata da gran parte degli operatori del diritto con un certo entusiasmo. Si disse: si avrà una giustizia penale più celere, una condizione di parità tra l'accusa e la difesa e sarà esaltato il ruolo di terzietà del giudice. Posso affermare senza tema di smentita che nessuno di questi obiettivi è stato raggiunto. Prima con l'intervento della Corte di cassazione e poi con quello della Corte costituzionale, abbiamo oggi uno strano codice di procedura penale, un rito accusatorio tipicamente all'italiana, che ha creato confusione ed ha vanificato gli sforzi del legislatore.

Il problema della celerità della giustizia non è stato risolto. Ancora oggi infatti ci lamentiamo tutti della lentezza della giustizia penale, oltre che di quella civile, tradizionalmente lentissima: i processi sono numerosissimi ed i giudici non riescono a smaltire l'enorme lavoro arretrato. I cosiddetti riti alternativi, che avrebbero dovuto snellire la procedura ed assicurare una rapida giustizia, non mi pare abbiano avuto un gran successo.

Per quanto riguarda in particolare il rito del patteggiamento, che ha destato

una discussione molto accesa, con riferimento anche alla proposta da lei avanzata e contenuta nella sua relazione, signor ministro, mi permetto di osservare all'onorevole Grimaldi che il discorso va posto in termini diversi. Qui si è fatto riferimento ai titoli del reato, per affermare che il legislatore non ha previsto il patteggiamento per i reati più gravi; ciò è vero solo fino ad un certo punto perché il legislatore, nell'introdurre il cosiddetto patteggiamento, non ha fatto riferimento ai titoli del reato, ma alla pena, nel senso di prevedere il patteggiamento per qualsiasi reato per il quale sia prevista una pena non superiore ad un determinato termine. Si è fatto così il patteggiamento, ad esempio, per la bancarotta fraudolenta, per la rapina e per la violenza carnale, reati certamente gravissimi, per i quali però si è potuto applicare il patteggiamento nel momento in cui si è ritenuto che la pena poteva non superare i due anni. Il riferimento, dunque, va fatto alla pena e non al titolo del reato, che non c'entra nulla.

La proposta avanzata dal ministro Biondi per l'allargamento della base del patteggiamento è, a mio giudizio, certamente interessante e merita una particolare ed attenta valutazione.

Del problema del riequilibrio dei poteri si fa cenno nella prima parte della relazione del ministro, che ho — ripeto — ascoltato e letto con attenzione perché si tratta di un documento di grande importanza. Non voglio, per carità, fare il difensore del ministro, che non ne ha affatto bisogno, ma alcune chiarificazioni sono necessarie con riferimento a quanto ho ascoltato poc'anzi. Il ministro ha parlato saggiamente e giustamente della esigenza di determinare un riequilibrio della funzione giurisdizionale con affermazioni esatte, espresse in termini molto precisi, che non possono essere né alterati né in alcun modo posti in discussione, dal momento che si tratta — ripeto — di restituire alla funzione giurisdizionale, che tante benemerienze ha acquisito in questi ultimi tempi, la sua naturale collocazione, prevista anche dalle norme costituzionali.

Ritornando al problema del codice di procedura penale, desidero aggiungere che quello della parità tra l'accusa e la difesa è ancora un sogno; con il nuovo codice di procedura penale abbiamo un potere del pubblico ministero ancora più rafforzato, la difesa è estranea alle prime fasi del processo penale, non può far nulla per difendere il cittadino, il pubblico ministero opera per suo conto e svolge le sue indagini senza che la difesa sappia alcunché; non riesce neppure a capire come possa intervenire, cosicché si arriva, signor ministro, all'udienza preliminare con il materiale raccolto soltanto dal pubblico ministero. Ella ben sa che in quella sede non possono neppure essere sentiti testimoni, sicché il GIP è costretto a valutare soltanto il materiale accusatorio proposto dal pubblico ministero. È questo un campo nel quale bisogna seriamente intervenire: è necessario ridisegnare la funzione del GIP, dandogli poteri diversi, che abbiano un'incidenza maggiore, nel momento in cui deve valutare il materiale prodotto dal pubblico ministero. La parità tra accusa e difesa, insomma, non esiste affatto e addirittura penso che i colleghi avvocati presenti in quest'aula avranno seguito casi in cui il cittadino si è visto notificare l'avviso per l'udienza preliminare senza neppure aver ricevuto l'avviso di garanzia, senza essere mai stato interrogato, quindi nelle condizioni di non aver potuto in alcun modo esercitare la sua difesa, neppure rendendo una dichiarazione. Se, infatti, fosse stato almeno interrogato dal pubblico ministero, avrebbe potuto rassegnare la sua difesa, suggerendo la necessità di compiere determinate indagini.

Simili disfunzioni ed anomalie, purtroppo, sono abbastanza frequenti.

Peraltro, signor presidente, signor ministro, voglio far notare che, quando vi sono state agitazioni degli avvocati, queste non sono mai state determinate da motivi economici: tutti gli scioperi degli avvocati sono sempre stati provocati dall'interesse verso un migliore funzionamento della giustizia, dalla mancanza di organici o da

altre disfunzioni di questo tipo. Ciò deve essere valutato attentamente e opportunamente.

Il problema della terzietà del giudice, signor presidente, signor ministro, è grave, perché spesso vediamo che, nel dibattimento, il presidente, con i poteri che ritiene di avere in base alle norme del codice ed alle interpretazioni giurisprudenziali, si trasforma in un vero e proprio giudice istruttore, ossia non sta più al di sopra delle parti. A volte, effettivamente, possono esservi necessità che giustificano un simile intervento, ma vi sono casi in cui mi sembra se ne faccia un uso eccessivo: *in medio stat virtus*, dicevano i latini, in tutto ci vuole equilibrio e saggezza. Si tratta, insomma, di un problema che deve essere posto e valutato.

Per quanto concerne la custodia cautelare, ho sentito poc'anzi il collega Della Valle proporre una soluzione: se non ho capito male, il pubblico ministero dovrebbe procedere direttamente ad emettere l'ordinanza di custodia cautelare, così poi il GIP potrà valutare la situazione. Eh no, collega Della Valle! Questo significherebbe che intanto la frittata è fatta, intanto il cittadino viene arrestato, posto in carcere, sbattuto in prima pagina e criminalizzato, poi, dopo qualche giorno, quando tutti questi danni sono già stati provocati, verrà un altro giudice ad affermare che il pubblico ministero aveva sbagliato. Noi dobbiamo invece impedire che vi sia questa possibilità di errore iniziale, con una normativa che garantisca maggiormente la libertà del cittadino, altrimenti il rimedio sarebbe assolutamente inefficace.

Peraltro, signor presidente, signor ministro, è vero che gli articoli 273, 274 e 275 del codice di procedura penale sono scritti bene: l'uso distorto che si è fatto dei principi sanciti in queste norme ha creato tutti i problemi. La custodia cautelare che, secondo il legislatore, avrebbe dovuto essere l'eccezione, è diventata la regola, questa è la verità. Dobbiamo dircele, queste cose! Un'interpretazione corretta di tali norme porterebbe, invece, ad una valutazione ben diversa e, soprattutto, consentirebbe di ricorrere a simili provvedi-

menti solo nei casi specificamente indicati con un richiamo perentorio ai principi sanciti in questi articoli. La situazione attuale è dovuta, ripeto, all'interpretazione distorta che si è affermata e noi siamo convinti che alcune volte la custodia cautelare sia usata per ben altri fini, non certo per evitare la possibilità di inquinamento delle prove, il pericolo di fuga, e via dicendo. È questo un aspetto importante da innovare, perché riguarda la libertà del cittadino, che deve essere salvaguardata: egli deve essere punito e privato della sua libertà solo quando ricorrano gli estremi di legge, non in altri casi e mai con interpretazioni « allegre » delle norme.

Signor ministro, ella ha posto l'accento anche su qualche altro problema, che io mi permetto di sottolineare, senza voler tediare eccessivamente la Commissione, il presidente e lei stesso. Per quanto concerne la questione dell'eccessivo numero di processi, ritengo che la strada maestra da seguire per individuare una soluzione sia quella della depenalizzazione. Mi diceva un procuratore della Repubblica che il 60 per cento dei processi pendenti presso le procure riguardano violazioni finanziarie: ebbene, a mio avviso i reati finanziari potrebbero essere in larga parte depenalizzati, cosicché si libererebbero le procure di tutta una serie di processi che affollano i ruoli. È una strada che può — e a mio giudizio deve — essere percorsa.

Un altro problema riguarda la separazione delle carriere. Signor ministro, io sono favorevole a tale separazione: una cosa è essere giudice e un'altra essere pubblico ministero. Non vedo perché ci si scandalizzi quando si dicono queste cose e perché si affermi che in questo modo si intende mettere in crisi il principio dell'indipendenza del magistrato. Che c'entra tutto questo? L'indipendenza del magistrato è un cardine fondamentale che non può essere assolutamente posto in discussione. Stabilire la separazione delle carriere non significa affatto attentare a tale indipendenza o, peggio ancora, porre il pubblico ministero alle dipendenze del potere esecutivo. Queste sono affermazioni assolutamente prive di fondamento, che

non possono mettere in dubbio la necessità che si arrivi alla separazione delle carriere, anche al fine di evitare gli episodi che sono stati denunciati dall'onorevole Della Valle. È scandaloso ciò che è stato detto: si arriva al punto (almeno in qualche grande città, perché dalle mie parti, per la verità, ciò non si è verificato) che, sostanzialmente, il pubblico ministero sceglie il GIP e quest'ultimo sceglie la sezione del tribunale. Ma che giochi sono questi? Ciò va a danno del cittadino, è incredibile, assurdo, scandaloso! Non è concepibile che si possano o si siano potuti verificare episodi simili, è inaudito!

Per quanto riguarda l'ordinamento penitenziario, signor ministro, certamente mi rendo conto dei problemi connessi all'articolo 41-bis. Giustamente il presidente si chiedeva poc'anzi come sia venuta fuori la voce che qualcuno ne auspichi l'abolizione. Ho letto un suo articolo su *la Voce*, signor presidente, in cui lei ha fatto precisazioni intelligenti in proposito, soprattutto per evitare malintesi. Il problema dell'articolo 41-bis riguarda la sua applicazione, ossia il criterio ed il rigore con cui deve essere applicato ed i casi in cui deve esserlo, considerate le gravi limitazioni che esso comporta, per i detenuti, rispetto al normale regime penitenziario.

Desidero a questo punto spendere una parola per una categoria di lavoratori che è un po' dimenticata, ma alla quale nella sua relazione lei ha fatto cenno, signor ministro: gli agenti di custodia. Ci preoccupiamo di tutti, infatti (polizia, carabinieri, guardia di finanza, magistrati, cancellieri, funzionari ed avvocati), ma quasi nessuno si occupa degli agenti di custodia, che sono mal pagati, hanno turni di lavoro massacranti e, come ella ha scritto nella sua relazione, signor ministro, sono costretti a rinunciare al riposo ed alle ferie. Ebbene, questi lavoratori meritano ben altro atteggiamento da parte del Governo, che dovrebbe assumere provvedimenti volti ad assicurare loro ben diverse condizioni di vita.

Nonostante la palese mancanza di mezzi, si continua a discutere sulla possibilità di assegnare agli agenti di custodia

ulteriori compiti. In particolare, da qualche parte si propone di affidare a questi ultimi i compiti relativi al trasferimento dei detenuti. Mi chiedo: se l'organico è palesemente carente e se il personale in servizio non è sufficiente ad assicurare nemmeno il normale svolgimento dei compiti all'interno delle carceri, come si può pensare ad attribuire funzioni ulteriori se prima non si incrementano adeguatamente gli organici? Sono comunque consapevole che si tratta di un problema giunto ormai sul tavolo del ministro di grazia e giustizia e mi auguro che al riguardo possa essere svolto un esame attento ed approfondito.

Per quanto riguarda i problemi attinenti al processo civile, ricordo che quando ero bambino mio nonno e mio padre solevano spesso ripetere: « Guai ad iniziare una causa civile: sicuramente la si lascia in eredità ai figli! ». Siffatta situazione continua a riscontrarsi, nonostante da allora sia passato molto tempo ed oggi siamo al 1994. Mi auguro, signor presidente, signor ministro, che il nuovo processo civile non fallisca così come è stato per il codice di procedura penale. Dobbiamo tenere presente che le carenze della giustizia civile portano il cittadino ad avvalersi di un altro tipo di giustizia ed a ricorrere non ai giudici della Repubblica, ma a ben altri giudici e a ben altri pacieri. Stiamo molto attenti a queste cose!

Signor ministro, nella sua relazione, pur così ampia, manca un riferimento all'ordinamento professionale forense.

ALFREDO BIONDI, *Ministro di grazia e giustizia*. Questo sì!

GIOVANNI MARINO. L'ordinamento professionale forense è obsoleto ed antico: risale al 1930 ed è stato aggiornato da alcune novelle che hanno finito per complicare le cose e per creare una sorta di vestito di Arlecchino. Noi, ancora oggi, ci muoviamo con estrema difficoltà. A mio avviso, la legge professionale forense deve essere impostata con estrema chiarezza ed il processo di rinnovamento in questo settore deve iniziare subito ed essere condotto rapidamente a termine. Onorevoli

collegli, ancora oggi permane la distinzione tra avvocato e procuratore legale, nonostante tale distinzione non serva a niente. È ancora prevista una limitazione territoriale per l'attività difensiva del procuratore legale, disegnata avendo riguardo al distretto della corte d'appello. Tutto questo non ha più senso! Dobbiamo quindi affrettarci a modificare la normativa. Quando io ero presidente del consiglio dell'ordine, signor ministro, ad Agrigento furono affidati in appalto i lavori per la costruzione del palazzo di giustizia, costruzione che sta procedendo con tempi eccessivamente lenti. Discutendo con il presidente del tribunale in merito alla scelta dei vari locali, ponemmo anche il problema della sede in cui accogliere il consiglio dell'ordine degli avvocati. All'epoca, se non ricordo male, lei, signor ministro, era Vicepresidente della Camera ed il ministro di grazia e giustizia era Martelli...

ALFREDO BIONDI, *Ministro di grazia e giustizia*. Ho anch'io i miei precedenti!

GIOVANNI MARINO. Ritornammo ad Agrigento con le pive nel sacco perché ci fu detto che i consigli dell'ordine non hanno diritto ad alcun locale nell'ambito del palazzo di giustizia, nel quale sono soltanto ospiti. In pratica, i consigli dell'ordine sono allocati nei palazzi di giustizia non perché ciò sia previsto espressamente, ma soltanto per effetto di un gesto di cortesia, di tolleranza o di benevolenza dei capi degli uffici giudiziari. Quando si ha a che fare con un capo degli uffici giudiziari cortese e gentile, la cosa si aggiusta. Quando, al contrario, non sussiste tale presupposto, il consiglio dell'ordine è collocato in locali angusti e malsani, quasi si trattasse dei locali che un tempo si assegnavano alla servitù! È necessario quindi approvare una legge che imponga e stabilisca che i consigli dell'ordine — così come il consiglio nazionale forense ha sede presso il Ministero di grazia e giustizia — trovino collocazione nei palazzi di giustizia. Ciò per la specificità delle funzioni svolte: non si tratta certo del consiglio

dell'ordine degli ingegneri o degli architetti, ma di un organo del tutto particolare.

In definitiva, anche in questo campo è necessario ricorrere ad una normativa. Mi permetto di rivolgerle questa preghiera, signor ministro, perché credo si tratti di un problema che non sfugge alla sua vigile attenzione. La ringrazio per avermi ascoltato e chiedo scusa ai colleghi, se ho forse preso troppo tempo.

ANNA MARIA FINOCCHIARO FIDELBO. Signor ministro, se mi è consentito, vorrei svolgere una brevissima premessa, non in tono di polemica personale ma come espressione di una preoccupazione che credo sia comune. Dico questo per averla conosciuta e per averla avuta per tanti anni come collega parlamentare.

La preoccupazione che a mio avviso dobbiamo avvertire riguarda l'esigenza di affermare insieme il ruolo dell'istituzione parlamentare e la pienezza dello svolgimento del suo ruolo, signor ministro. Credo che risulti allo stesso modo intollerabile per noi e per lei — se sbaglio, mi smentisca — che le responsabilità ed il ruolo istituzionale che spettano a questa Commissione, a ciascuno dei suoi componenti, ed il ruolo istituzionale che spetta a lei, che è il ministro della giustizia in questo paese, vengano compromessi (e che venga compromessa anche l'autorevolezza rispettiva) dalla ridda di dichiarazioni, spesso contrastanti, che si susseguono sugli organi di informazione, su questioni delicatissime che provengono anche da rappresentanti del suo dicastero, innescando con ciò dibattiti che restano estranei a quest'aula. Ciò è avvenuto già prima che lei venisse a rappresentare qui, nella sede propria, le linee di politica giudiziale del Governo, ma continua ad avvenire tuttora. Non voglio parlare — anzi, tacerò — di episodi emblematici che pure hanno avuto luogo in quest'aula, né voglio ovviamente affrontare la questione dei suoi rapporti all'interno del dicastero e del Governo: questa sarà una sua preoccupazione, che tra l'altro lei, poco fa, ha rappresentato mi pare con grande dignità. Ciò che mi preme

affermare, invece, è che quanto il Governo pensa e dispone in materia di giustizia, al di là di ogni valutazione libera che ciascuno può fare sulle soluzioni prospettate, non può essere affidato ad una voce terza che non sia quella del ministro di giustizia, il quale è chiamato, dinanzi al Parlamento e ai componenti di questa Commissione, a dire la parola definitiva e ad affermare la propria responsabilità nonché quella connessa al proprio ruolo.

Io credo che il Parlamento abbia bisogno dell'autorevolezza intera, della responsabilità intera e, se mi consente, anche della competenza intera, della parola del suo ministro di grazia e giustizia, ai fini di un dibattito che, così come è naturale, può anche essere riempito di contenuti di dissenso e di diversità di opinione, ma che dovrebbe comunque risultare sempre proficuo. Credo — penso che anche lei concordi su questa valutazione — che il conflitto sia una componente strutturale di ogni democrazia, tanto più in un sistema maggioritario, purché ovviamente si esprima nel rispetto delle regole previste. Tale conflitto — mi perdoni la citazione — è un conflitto etico soltanto se coloro che vi partecipano assumono interamente su di loro, avendo il ruolo per farlo, lo stesso livello di responsabilità rispetto al fine. Un fine che, in questa Commissione, in questo Parlamento, rispetto a questo Governo ed al suo ruolo, dovrebbe essere comune: il mantenimento ed il rafforzamento della legalità democratica e delle sue regole, il mantenimento dei fondamenti dello Stato di diritto, il rispetto dell'ordinamento e dei diritti del cittadino.

Citerò soltanto un episodio anche per evitare che, nei lavori di questa Commissione, si possa cadere in una confusione di linguaggio che non giova alla chiarezza della nostra attività ed all'autorevolezza delle nostre posizioni. Nella sua relazione lei ha citato due casi di testi normativi — nella fattispecie si tratta di decreti legislativi — concernenti sanzioni in materia di lavoro e adeguamento sanzionatorio e depenalizzazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, provvedimenti che non hanno potuto essere resi operativi per

il parere negativo espresso da questa Commissione. Come lei certamente saprà per aver letto i resoconti parlamentari o per esserne stato direttamente informato, il decreto legislativo riguardante il testo unico delle leggi di pubblica sicurezza ha ricevuto parere negativo in questa Commissione non perché non congruo o non coerente rispetto ai principi fissati dalla delega, bensì perché la maggioranza di questa Commissione non condivideva lo spirito e, quindi, il contenuto delle direttive della legge-delega approvata dalla precedente maggioranza. Non mi allarmo certo per uno spirito formalistico: queste cose le lascio ai costituzionalisti! Quello che mi preoccupa è che questa decisione rappresenti un'assoluta novità. Posso anche essere smentita, ma da ricerche che ho svolto mi pare si tratti di un'assoluta novità nei lavori parlamentari. Ovviamente, esiste la possibilità di revoca della delega e di modificazione di una legge-delega, ma non esiste questo procedere per vie brevi, che francamente mi sorprende. Soprattutto, la considero una disattenzione voluta ed esibita — se mi è consentito — nei confronti delle regole dell'ordinamento. Non sto enfatizzando un episodio, che ha, a mio giudizio, un peso non irrilevante, tanto è vero che lei stesso, signor ministro, nella sua relazione ha dovuto fare cenno all'impossibilità di rendere operativo quel decreto legislativo; mi sembra però sia questo un esempio di come il conflitto viene risolto fuori dalle regole e, se mi è consentito, anche fuori dalla responsabilità istituzionale.

Ciò detto, signor ministro, non mi soffermerò sulle questioni più diffusamente affrontate dai colleghi che sono intervenuti nel dibattito, che attengono ai provvedimenti possibili, eventuali, futuri, probabili sulla custodia cautelare, ordinamento penitenziario, patteggiamento, eccetera. Ho deciso di assumere la regola di discutere soltanto di fronte ad un testo scritto, che mi sembra l'atteggiamento più corretto e più responsabile, ovviamente aspettandomi comportamenti analoghi dai rappresen-

tanti del Governo e di avere, quanto questi testi saranno pronti, come interlocutore il ministro.

ALFREDO BIONDI, *Ministro di grazia e giustizia*. Scusandomi per l'interruzione, vorrei sottolineare di aver scelto il sistema, che credo giusto, di indicare i lineamenti di una politica non solo consuntiva ma anche preventiva, di indicare come intendo muovermi, lasciando i particolari all'intelligenza dell'interprete.

ANNA MARIA FINOCCHIARO FIDELBO. ... e alla definizione del testo, momento nel quale poi ci confronteremo.

ALFREDO BIONDI, *Ministro di grazia e giustizia*. Ho voluto preannunciare le linee secondo le quali il Governo intende muoversi. Farò — ho detto — una relazione sulla situazione, così come l'ho trovata e come vorrei che cambiasse. Ho voluto cioè fare una sorta di preludio, per usare un termine musicale forse non proprio consono.

ANNA MARIA FINOCCHIARO FIDELBO. Esattamente così l'avevo inteso. D'altronde, se questo dibattito non deve diventare un momento rituale, ma essere un'occasione seria, nel senso di produttiva — ho usato un aggettivo involontariamente offensivo —, credo che dovremo discutere sulla base di proposte che non possano poi essere travolte da decisioni o testi successivi.

Una sola annotazione mi corre l'obbligo di fare, perché riguarda un tema già affrontato oggi: desidero cioè manifestare, ovviamente in linea di massima, la nostra contrarietà alla adozione di un decreto-legge in una serie di materie che, come lei, signor ministro, ha giustamente registrato, in passato sono state oggetto di decreto-legge. Credo che si sia riferito ad una serie di misure d'urgenza contro la mafia, per il contrasto delle organizzazioni criminali mafiose; in quelle occasioni si è intervenuti con decreto-legge sulla libertà dei soggetti. Ricordo le discussioni allora svolte in Assemblea, che spesso ci hanno visto dalla stessa parte circa la possibilità e la legiti-

timità, al di là di ogni valutazione della Corte costituzionale, di intervenire con decreto-legge in questa materia. Io conservo quella posizione.

ALFREDO BIONDI, *Ministro di grazia e giustizia*. Anch'io.

ANNA MARIA FINOCCHIARO FIDELBO. Le questioni sulle quali voglio soffermarmi sono altre. Se un limite individuo nella sua relazione, signor ministro, questo deriva forse dal non avere colto o non aver potuto cogliere in questa sede appieno una questione che ritengo fondamentale e sulla quale peraltro, come ricorderà, anche negli anni scorsi più volte ci siamo soffermati, quella cioè di affermare con chiarezza e definitività, traendone quindi le conseguenze necessarie, che la crisi della giustizia italiana è strutturale. È di riforme strutturali, dunque, che si ha bisogno per superare una crisi strutturale che non investe solo la giustizia civile, ma anche quella penale.

So bene che alcune misure le ha già indicate e su di esse tornerò via via nel mio intervento; vorrei però citare alcuni dati che già mi sembrano fortemente emblematici di tale crisi strutturale. Esiste un difetto di organico stimato nella magistratura, rispetto al carico esistente, che è pari circa a mille magistrati. Abbiamo realtà come la Calabria nelle quali il difetto di organico è di circa il 30 per cento. La prima domanda che occorre porsi è dunque come recuperare risorse umane e strutturali per far fronte a questa difficoltà.

Desidero ora soffermarmi sulla questione della revisione delle circoscrizioni giudiziarie. Non è materia estranea ai lavori del Parlamento, anzi sappiamo che per anni essa è stata agitata ma che contestualmente, mentre la bandiera della revisione delle circoscrizioni giudiziarie veniva sventolata in dibattiti pubblici ed anche in Parlamento, i lavori in Commissione ed in Assemblea procedevano spesso in senso contrario. In questi ultimi anni abbiamo infatti assistito alla moltiplicazione delle sedi giudiziarie. Non occorre

che ricordi ai colleghi delle passate legislature quanti nuovi uffici giudiziari siano stati istituiti nella scorsa legislatura e tutto ciò a fronte della conclamata esigenza e del grande alibi di pervenire al più presto ad una revisione delle circoscrizioni per razionalizzare l'uso delle risorse umane e strutturali dell'organizzazione giudiziaria.

Ho voluto ricordare tutto ciò perché proprio in questi giorni, come lei ben sa, signor ministro, molti piccoli tribunali sono agitati da una grande fibrillazione: si susseguono assemblee tese a radicare l'indispensabilità di moltissimi tribunali. Vi sono colleghi della maggioranza, credo che il collega Garra sia tra questi, che giustamente, dal loro punto di vista, ritengono che i piccoli tribunali non vadano aboliti perché garantiscono un presidio di libertà e per altre mille ragioni.

Credo che questa discussione vada affrontata con lo spirito più laico possibile e che non si possa andare avanti difendendo ciascuno di noi, nei limiti in cui tale difesa può anche essere legittima, campanilismi o esigenze locali. Se la bonifica — uso questo termine — deve essere fatta, ciò deve avvenire sulla base di criteri quanto più oggettivi possibile, anche a prezzo di ferite che possono essere inferte a comunità che ritengono di avere diritto alla presenza del tribunale come dato storicamente consolidato di un tribunale lì insediato in condizioni oggettive ed in un contesto magari profondamente diversi da quelli attuali.

ALFREDO BIONDI, *Ministro di grazia e giustizia*. Ritengo che il problema possa essere risolto in termini non puramente riduttivi, cioè non solo amputando da una parte e dall'altra. Penso — e ne ho accennato anche alla commissione che si occupa di questo tema — che si potrebbe fare perno su un centro per allargare — diciamo — il compasso in modo da inglobare in una certa area — penso ad esempio, tanto per fare un nome che mi è familiare e di cui si discute, a quello di Chiavari, — mandamenti vicini senza con questo modificare tradizioni e, se volete, anche orgogli locali. In questo modo si potrebbe deflazionare il

lavoro di alcuni centri che ne hanno troppo ed attribuire qualcosa ad altri che ne hanno di meno.

In questo senso ho pregato gli uffici di compiere uno studio « geo-statistico » per accertare se sia — ripeto — possibile usare un criterio di questo genere, che va ovviamente verificato, perché non vorrei che in questo modo si determinassero altri problemi. L'intendimento è quello, ripeto, di una soluzione non puramente numerica in termini di tagli.

ANNA MARIA FINOCCHIARO FIDELBO. Credo che in questo modo si potrebbero determinare altri problemi. Lei ricorderà quando i tribunali di Gela e di Ragusa si disputavano la competenza su alcuni comuni. Se, però, si fissano criteri obiettivi e la razionalizzazione risponde alle esigenze, credo che si possa discutere.

Un'altra questione strutturale è l'istituzione del giudice di pace. So quanto lei ha detto in proposito — ho riletto proprio ieri la sua relazione — ma non posso non sottolineare come all'interno della maggioranza di Governo vi siano tentazioni e tendenze a ritenere la riforma del giudice di pace non attuabile o non possibile. In queste condizioni ho il dovere di chiederle: esiste nella maggioranza di Governo forza sufficiente a garantire l'applicazione della disciplina sul giudice di pace? Lo dico non solo con riferimento ad una riforma che può piacere o meno, ma tuttavia esiste, bensì anche con riferimento ad una serie di aspettative che potrebbero essere fortemente deluse. Mi riferisco, per esempio, al personale giudiziario attinto dalle graduatorie esistenti, che già immagina di essere immesso in servizio e potrebbe rimanere deluso. Ovviamente, questa non è una ragione sufficiente per introdurre una riforma, se si ritiene che non sia valida, tuttavia considerate le sue affermazioni, signor ministro, le chiedo se queste saranno supportate da un atteggiamento coerente da parte della maggioranza di Governo.

Del tema della giustizia civile si è parlato in quest'aula ed io ringrazio i colleghi meridionali che sono intervenuti

su questo punto anche per sottolineare lo scarto profondo che esiste tra gli uffici del sud e quelli del nord. Dirò soltanto che in una corte d'appello grande come quella di Catania ormai i rinvii arrivano fino al 1999: mi riferisco anche a cause di opposizione a decreti ingiuntivi, quindi non a cause particolarmente complesse, ma a questioni che potrebbero essere risolte in modo piuttosto semplice. Tuttavia il carico di lavoro, il difetto di organizzazione degli uffici e la carenza di organico sono tali per cui quelli che ho indicato sono i tempi tecnici necessari. Allora le chiedo, signor ministro: la riforma del codice di procedura civile basterà? Crede che possa avere un effetto sugli uffici più oberati?

ALFREDO BIONDI, *Ministro di grazia e giustizia*. Questo proprio non lo so.

ANNA MARIA FINOCCHIARO FIDELBO. Credo che dovremmo anche cominciare a modernizzare le nostre previsioni ed il nostro modo di agire. Esiste una proiezione sulla deflazione del carico giudiziario che potrebbe derivare dall'applicazione della riforma del codice di procedura civile?

Vorrei inoltre sapere se il Governo ritenga ipotizzabile una misura transitoria per l'eliminazione dell'arretrato. Alcune proposte sono già state oggetto di dibattito in questi giorni, alcune provengono dall'avvocatura e saranno formalizzate dalla Fesapi, credo, ad ottobre, in un convegno che avrà ad oggetto proprio questo tema. Altre ipotesi sono state formulate da studiosi, anche all'interno della magistratura associata, però vorrei sapere dal ministro se esista la volontà di affrontare la questione attribuendo ad essa un ruolo centrale. In sostanza, stiamo discutendo su cosa fare per dare effettività alla giustizia e credo che l'interrogativo di fondo sul quale dobbiamo ragionare, al di là delle diversità di opinioni, sia se esista o meno una riforma strutturale del processo civile e dell'organizzazione della giustizia civile che possa dare effettività ai diritti del cittadino. A questo, ovviamente, si accom-

pagna un altro quesito, che come il ministro sa fu anche oggetto di dibattito parlamentare e sul quale gradirei conoscere l'opinione del Governo. Vorrei cioè sapere come il Governo intenda muoversi per dare efficacia alla sanzione penale. Il ministro sa che si tratta di una questione gravissima, che abbiamo già affrontato in passato, la quale ha una serie di ripercussioni sull'effettività della sanzione, quindi sull'affermazione della legalità, affinché si eviti il diffondersi di quella zona grigia di illegalità che viene giustificata dalla mancata persecuzione del reato e quindi dalla mancata assicurazione dei colpevoli alla giustizia.

Vorrei poi sapere dal ministro se esista nel suo programma una proposta per ridurre la litigiosità strumentale, che oggi è gonfiata dalla lunghezza esasperante ed intollerabile dei processi. Si tratta, infatti, di un'altra questione fondamentale. Vorremmo allora sapere quali siano le proposte del Governo per rispondere a quella beffa rappresentata da processi per il risarcimento del danno che, in presenza del principio nominalistico, nonostante l'innalzamento dell'interesse legale, rappresentano comunque un ottimo affare per chi non paga e non vuole pagare. Mi chiedo, d'altra parte, come si possa pensare, se non a pena di gravissime ingiustizie, di incidere sul principio nominalistico, quando un processo civile dura in media sette o otto anni.

Chiedo inoltre al ministro se il Governo abbia in animo di presentare al Parlamento proposte sul processo di esecuzione, che oggi si presenta come uno dei momenti di blocco del corso della giustizia, quindi, in sostanza, di denegata giustizia, per una serie di cittadini che, pure, hanno ottenuto una sentenza passata in giudicato.

Vi è poi un'altra domanda, che ritengo obbligata per chi abbia assistito al dibattito sul decreto-legge in materia di riparto di giurisdizione tra giudice amministrativo e giudice del lavoro, conseguente alla privatizzazione di una serie di enti pubblici. Cosa è possibile fare per restituire celerità ed efficacia al rito del lavoro? Nell'occasione che ho citato noi presentammo un

ordine del giorno (che ovviamente era anche suscettibile di votazione per parti separate, come fu fatto notare al sottosegretario presente) il quale prevedeva una serie di misure volte a rispondere al difetto di efficacia e celerità che il rito del lavoro registra in maniera sempre più allarmante nelle varie sedi giudiziarie. Si trattava di un ordine del giorno già accolto come raccomandazione dal precedente Governo, ma al quale non era stata data alcuna attuazione; noi abbiamo quindi insistito affinché venisse posto in votazione, ma la maggioranza ha votato contro e in questo senso il Governo ha espresso parere negativo. Francamente, a me questo punto appare emblematico e, se mi è consentito, mi sembra anche che rappresenti una grave *gaffe* istituzionale, da parte del Governo, perché la questione del funzionamento del processo del lavoro è essenziale per l'affermazione dei diritti dei cittadini e dei lavoratori nel nostro paese, al di là di ogni retorica e di ogni atteggiamento di parte.

Un'ulteriore questione che desidero affrontare, e che è stata già in qualche modo toccata dagli interventi precedenti, riguarda il ruolo da assegnare all'avvocatura italiana. Sicuramente occorre una riforma dell'ordinamento forense, noi abbiamo elaborato una proposta di legge che presenteremo in questa legislatura e sulla quale spero che la Commissione sarà chiamata presto a discutere. Personalmente ritengo (ed anche su questo mi piacerebbe conoscere gli intendimenti del Governo) che gli avvocati italiani oggi non abbiano bisogno di essere assecondati, bensì ascoltati, attribuendo loro pari dignità di ruolo, in merito ad una serie di questioni. Ho infatti l'impressione che l'avvocatura italiana ancora oggi si misuri (probabilmente anche per colpa di questo Parlamento, per una disattenzione storica che abbiamo avuto nei confronti di temi come quello della riforma dell'ordinamento forense) più con un modello di Stato arbitro che di Stato regolatore, quasi che il ruolo dello Stato arbitro venisse assunto su di sé dall'avvocatura e quello di Stato regolatore venisse delegato alla magistratura,

nelle persone degli organi requirenti e giudicanti. Credo che ciò sia sbagliato, ma non sulla base di un'affermazione retorica secondo cui la magistratura e l'avvocatura contribuiscono nello stesso modo alla tutela della giustizia italiana e quindi debbono essere poste sullo stesso piano.

Si tratta di un'affermazione fuori discussione e credo che certamente da parte nostra non verranno obiezioni quando si tratterà di mettere davvero sullo stesso piano, all'interno del processo penale, l'accusa e la difesa. Credo invece che oggi agli avvocati sia negata l'autorevolezza di una forza professionale e di competenza che entri a far parte della regolazione dei rapporti all'interno dello Stato. Ecco perché penso che a molti avvocati oggi appaia, come a noi, superato lo schema dell'esercizio della professione forense secondo il modello liberal-democratico, che a mio avviso rappresenta un recinto per l'esercizio della professione che in alcuni casi, diciamolo francamente, costituisce anche un alibi. Non possiamo infatti neppure nasconderci che dietro lo schermo dell'esercizio liberal-democratico della professione esistono spesso distorsioni del mandato professionale ed utilizzazioni del proprio ruolo per fini che non sono esattamente quelli processuali. Lo dico avendo presente che lo stesso accade anche nell'esercizio della funzione giudiziaria da parte della magistratura, quindi guardando con spirito laico a ciò che sta accadendo. Quanti avvocati, invece, reclamano un altro ruolo ed un'altra dignità; quanti, per esempio, oggi guardano a modelli di esercizio della professione forense esistenti in altri paesi. Mi riferisco ai paesi di cultura anglosassone nei quali, per esempio, l'avvocato civilista ha in sé l'autorità per emettere ordinanze volte a costringere la controparte alla produzione di alcuni documenti sulla base dei quali, fuori dalla sede processuale, cioè nell'ambito di un colloquio tra avvocati, si possa decidere — dopo aver visto i documenti dell'altra parte — se intraprendere o meno la lite giudiziaria. Pensate se qualcosa del genere — che ovviamente comporterebbe l'attribuzione di un ruolo completamente diverso

all'avvocatura — fosse introdotto nel nostro paese! Basti pensare ai benefici effetti che, per esempio, un sistema di tal genere potrebbe produrre sulla litigiosità, che ha sempre — mi sia consentito — una sua quota di artificio, nel senso cioè di essere gonfiata anche a fini di sopravvivenza dei presenti e dei giovani procuratori legali che, in base all'attuale ordinamento forense, soffrono per essere ristretti in uno spazio troppo angusto entro il quale esercitare la propria professione.

Vorrei ora soffermarmi sulla questione riguardante la definitiva approvazione della legge sulla responsabilità disciplinare, sul divieto degli incarichi extragiudiziali e sulla rotazione degli incarichi direttivi. Per ben due legislature si è svolta una discussione su un testo che è ormai pronto e che non fu approvato nell'ultimo giorno utile della precedente legislatura perché i gruppi della democrazia cristiana e del partito socialista revocarono il loro assenso alla sede legislativa. Si è trattato, a mio avviso, di un fatto molto grave. Credo che la magistratura debba considerare questo atteggiamento come un'arma di ricatto che si ritiene di poter utilizzare nei suoi confronti: dando ancora corso agli incarichi extragiudiziali e non mettendo in opera la responsabilità disciplinare in qualche modo si tiene « sotto ricatto » quella parte della magistratura che « ci sta ». Credo che, per una chiarezza completa anche su questo tema, sarebbe necessario che le proposte in materia fossero finalmente approvate. Noi le ripresenteremo in questi giorni e chiediamo fin d'ora che il Governo dica una parola definitiva al riguardo.

Lei, signor ministro, ha giustamente lamentato la scarsità di risorse a disposizione della giustizia. Non debbo ricordarle che il Ministero di grazia e giustizia ha il 55 per cento di residui passivi non utilizzati e che tale situazione rappresenta una costante storica nella gestione dei conti del ministero. Voglio augurarmi che si ponga finalmente rimedio a questo stato di cose e credo che sarebbe un segnale di grande responsabilità e di credibilità da parte di questo Governo se lo stanziamento a fa-

vore del ministero passasse dal vergognoso 0,89-1,00 per cento ad un più decoroso 2 per cento, sicché la capacità di spesa fosse più adeguata alle esigenze della giustizia italiana.

GIACOMO GARRA. Signor ministro, mi riconosco in larga parte nella relazione puntuale, chiara, ampia e lucida da lei svolta. Se mi consente, vorrei soffermarmi su un aspetto particolare. Io auspico che non prevalga una filosofia — per così dire — telematico-efficientista della giustizia. Se noi partiamo dalla considerazione che il decentramento dell'amministrazione e la presenza articolata dei servizi della giustizia sul territorio rappresentino un'esigenza arcaica, risalente ad un'epoca in cui le comunicazioni erano difficoltose, la possibilità di accedere nei grandi centri assolutamente proibitiva anche a causa degli obsoleti mezzi di comunicazione (la diligenza, eccetera), non si spiega più che lo Stato garantisca la presenza di propri uffici periferici nel territorio e che la giustizia abbia i propri presidi nelle varie località che per tradizione l'hanno avuta (tradizione che ha fatto sì che alcuni tribunali siano considerati dalla cittadinanza come il giudice naturale). Se noi portassimo per assurdo questa mentalità telematico-efficientista al paradosso ed all'exasperazione, potremmo arrivare a concepire la giustizia come ubicata in un grande palazzo, magari...

ALFREDO BIONDI, *Ministro di grazia e giustizia*. ... a Brasilia !

GIACOMO GARRA. No, potrebbe anche essere a Fiumicino, così vi sarebbe anche la comodità di poter utilizzare i servizi aerei ! In questo grande palazzo si potrebbero collocare al primo piano tutti i giudici di prima istanza, al secondo i magistrati d'appello, al terzo i giudici della Cassazione...

ALFREDO BIONDI, *Ministro di grazia e giustizia*. Ci aveva già pensato Kafka !

GIACOMO GARRA. Desidero protestare per una notizia ampiamente diffusa dalla

stampa ma la cui fonte è forse rinvenibile nel CSM. Mi riferisco al fatto di descrivere l'operazione suggerita dal CSM e da lei sottoposta alla commissione De Rita come un'occasione per stanare 300 giudici infingardi.

Onorevole ministro, protesto vivissimamente per questo modo di vedere perché, se mi consente, l'imboscamento è facile che avvenga in un palazzo quale quello che ho descritto, nelle grandi corti, nei grandi uffici dove operano centinaia di magistrati. Non vorrei esprimere giudizi temerari, ma penso che sia in questi ambiti che possano essere trovati giudici i quali non producono sentenze o non assicurano il servizio della giustizia ai cittadini. Ma — state tranquilli ! — nelle piccole corti e nei tribunali intermedi i giudici fanno il proprio dovere. Do quindi atto al ministro di aver offerto apporti innovativi rispetto a quelle che sembravano essere le prese di posizione del CSM, ma l'impostazione volta a ridisegnare la geografia considerata come una necessità per stanare 300 giudici infingardi mi ha riempito di sdegno e mi ha indotto a parlarne in questa sede. Ciò anche al fine di manifestare la nostra solidarietà a questi magistrati che non sono affatto degli imboscati o degli sfaticati.

Confido in un'azione della commissione De Rita che possa dimostrare apertura a recepire certi dati. In molti casi, ad esempio, è stata proposta la soppressione di tribunali con riferimento ai quali i consigli giudiziari presso le corti d'appello avevano espresso parere favorevole al mantenimento. Non è possibile che lo stesso magistrato in sede di consiglio giudiziario assuma una posizione e poi ne adotti una diversa nell'ambito del CSM ! Bisogna essere coerenti ! Ripeto: mi auguro che la commissione De Rita sia aperta allo scambio di valutazioni con le rappresentanze che giungeranno dalla periferia (e certamente ne verranno tante, signor ministro: lei dovrà avere tanta pazienza !). Non condivido le valutazioni molto possibilistiche in termini di soppressione degli uffici giudiziari svolte dalla collega che mi ha preceduto. In effetti, i cittadini vedranno

nella soppressione di ogni tribunale una manifestazione di arretramento dello Stato.

Non dimentichiamo che ancora qualche anno fa in Sicilia si aveva la sensazione di vivere in una specie di Vietnam, dove le zone di influenza dello Stato erano molto limitate e quelle di influenza dell'antistato erano invece molto vaste; dove si aveva la sensazione che lo Stato esistesse presso i reparti dei carabinieri, le prefetture e talvolta presso le direzioni didattiche e gli uffici giudiziari, mentre non esisteva più nei comuni, nelle province e forse nemmeno più nella massima espressione dell'autonomia locale, cioè la regione siciliana.

La presenza dei piccoli tribunali sul territorio nazionale non è lo strumento per imboscare centinaia di magistrati, ma strumento essenziale per assicurare la presenza dello Stato ed il servizio della giustizia tra i cittadini, forse tra quelli più disagiati.

ALFREDO BIONDI, *Ministro di grazia e giustizia*. Se il presidente lo consente, vorrei sottolineare che vi sono stati interventi molto importanti e ringraziare i colleghi per quanto hanno detto, che sicuramente contribuisce moltissimo alla formazione delle mie opinioni ed anche alla verifica della loro attendibilità. Mi fa molto piacere avere ascoltato sincerità e competenza, che sicuramente mi gioveranno fortemente per quanto dovrò ancora fare.

PRESIDENTE. Ringrazio nuovamente il ministro e rinvio il seguito dell'audizione a giovedì 7 luglio 1994, alle 15.

**La seduta termina alle 18,15.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO  
STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

---

*Licenziato per la composizione e la stampa  
dal Servizio Stenografia il 7 luglio 1994.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO