

COMMISSIONE II

GIUSTIZIA

(n. 3)

SEDUTA DI MARTEDÌ 12 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.
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:		Paggini Roberto (gruppo misto)	62, 70
Maiolo Tiziana, <i>Presidente</i>	59, 60, 70, 74 75, 76, 79, 81	Parenti Tiziana (gruppo forza Italia)	66, 67 69, 70, 81
Biondi Alfredo, <i>Ministro di grazia e giustizia</i>	60	Saraceni Luigi (gruppo progressisti-federati- vo)	74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81
La Grua Saverio (gruppo alleanza nazionale- MSI)	59	Simonelli Vincenzo (gruppo alleanza nazio- nale-MSI)	60
		Tanzilli Flavio (gruppo CCD)	73, 74

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 16,15.

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 ed è proseguita in quella di martedì 5 luglio.

Proseguiamo, quindi, negli interventi, seguendo l'ordine degli iscritti a parlare.

SAVERIO LA GRUA. Signor ministro, intervengo brevissimamente per rilevare come nella sua relazione sia stato privilegiato — ritengo giustamente — il problema della giustizia penale, ma sia stata posta scarsa attenzione alla giustizia civile, che sta vivendo momenti terribili a causa di ritardi che assumono ormai livelli insostenibili. Mi sembra, inoltre, che sia stato completamente omesso l'esame delle questioni relative alla giustizia amministrativa. Ho notato questa lacuna, eppure la giustizia amministrativa non sta attraversando momenti facili: sappiamo quanto sia difficile per il cittadino, che ha subito un torto da parte della pubblica amministrazione, ottenere concretamente giustizia. Peraltro vi è un proliferare di ricorsi amministrativi che rendono sempre più oberato tale settore; pertanto ritengo che si debba

prevedere un sistema deflattivo e comunque che si debba arrivare ad un potenziamento di tale comparto.

Per quanto riguarda il sistema penitenziario, che già è assillato da mille problemi, la questione principale è rappresentata dal sovraffollamento carcerario, di cui ella si è sicuramente occupata.

Ritengo che si debba intervenire per cercare di arrivare ad un decremento dell'affollamento carcerario attraverso una norma che eviti che, per le pene brevi, si debba finire in carcere; anche perché tali pene — come lei ci insegna — vengono inflitte quando si tratta di reati di scarsa entità. In ogni caso, si potrebbe evitare che il cittadino, condannato ad una pena che non superi l'anno, vada a finire in carcere con tutte le conseguenze che la carcerazione comporta. Tra l'altro, quando si tratta di pene brevi — come ho avuto modo di ricordare intervenendo in occasione dell'audizione del presidente del tribunale di sorveglianza di Milano — i ritardi dei tribunali di sorveglianza, nell'espletamento dell'istruttoria delle pratiche, impediscono di fatto a chi ha riportato la condanna breve di beneficiare delle misure alternative previste dall'ordinamento penitenziario. Mi sembra, quindi, opportuno non dare semplicemente la possibilità, ma prevedere normativamente che il pubblico ministero, nel momento in cui deve essere eseguita una pena non superiore ad un anno (questo è il limite che ho individuato), sospenda l'esecuzione della pena ed invii gli atti al tribunale di sorveglianza, affinché possa decidere se il condannato meriti l'applicazione di una delle misure alternative, previste dagli articoli 47, 47-bis e 47-ter dell'ordinamento penitenziario. Ritengo che questo sia un possi-

bile ausilio per contribuire al decremento della popolazione carceraria.

VINCENZO SIMONELLI. Signor presidente, signor ministro, intervengo dopo aver letto la dettagliata relazione che lei ha svolto il 22 giugno, anche se sottolineerò brevemente alcuni punti non trattati da altri commissari di alleanza nazionale.

Per quanto riguarda certi istituti, non sono d'accordo su alcune sue conclusioni: quanto più giro il mio collegio elettorale, tanto più ricevo pressioni affinché i processi vengano assolutamente celebrati regolarmente. I cittadini ce lo raccomandano tutti i giorni; addirittura, al termine di un comizio, mi assalirono con domande di questo genere.

ALFREDO BIONDI, *Ministro di grazia e giustizia*. Glielo hai spiegato che il patteggiamento è facoltativo e non obbligatorio ?

VINCENZO SIMONELLI. Chiediamo, inoltre, la restituzione di ciò che i signori amministratori hanno rubato agli italiani, in favore delle amministrazioni pubbliche, anche se non si costituiscono parte civile (ho visto, tra l'altro, che anche lei ha fatto un accenno a tale restituzione), e l'interdizione perpetua dalla sfera pubblica per chi si è macchiato di tale reato.

Auspichiamo, inoltre, che non vi sia differenza alcuna, anche in ordine alla valutazione in giudizio, tra chi ha rubato per sé e chi lo ha fatto per il partito.

È necessario, poi, procedere alla revisione della custodia cautelare, che deve essere applicata per i reati gravi e deve rappresentare un'eccezione alla norma, secondo casi specifici ben individuati, senza pressappochismi, per evitare discrezionalità da parte dei giudici. Tutto ciò deve essere disciplinato non per decreto, ma con un disegno di legge a cui venga riconosciuta una corsia preferenziale. È inoltre necessario il riequilibrio normativo tra la difesa e l'accusa, perché oggi i due operatori del diritto, difensore e giudice, non si trovano in una posizione paritaria, specialmente nella fase preliminare. È peraltro inutile dilungarsi sulle ragioni di questa

situazione, di cui si è già parlato; in tutti i tribunali d'Italia, però, gli avvocati penali lamentano di essere penalizzati.

In questa materia vogliamo leggi chiare e semplici (*Rumori*)...

PRESIDENTE. Mi scusi se la interrompo, onorevole Simonelli.

Colleghi, è un classico che ci si sieda all'ultimo banco per chiacchierare, ma si sente un brusio veramente insopportabile. Vi prego quindi di limitare il rumore.

Proceda, onorevole Simonelli.

VINCENZO SIMONELLI. Stavo dicendo che in questa materia vogliamo leggi chiare e semplici per evitare interpretazioni che diano spazio a disparità di vedute nell'applicazione. Parlo di leggi chiare in materia di controllo sugli amministratori, onde creare le condizioni perché costoro amministrino comuni, province e regioni conoscendo esattamente le conseguenze delle loro omissioni di atti. In assenza di tali condizioni, stiamo sempre più constatando che, anche in amministrazioni locali di una certa importanza, i galantuomini si disinteressano dell'amministrazione perché preoccupati di incappare in una sanzione a dir poco ingiusta. Coloro i quali, invece, fino ad oggi hanno rischiato, hanno fatto del rischio stesso una sorta di attività professionale.

È importante, a mio parere, guardare alla situazione della giustizia civile. Questa Commissione ha lodevolmente iniziato la sua attività affrontando la materia delle carceri (grazie alla preparazione, all'intelligenza e alla volontà del suo presidente) e stiamo valutando tutti i profili penali. Come dicevo, dobbiamo però guardare anche alla giustizia civile, che rappresenta il pilastro della giustizia nel suo complesso. È nell'ambito della giustizia civile, infatti, che molte volte nascono illeciti ed illegalità e traggono quindi origine i giudizi penali.

Credo sia necessaria una premessa: la giustizia civile è importantissima, deve essere potenziata e ad essa deve prestarsi maggiore attenzione, perché il mancato funzionamento della giustizia civile genera molte attività illegali.

Sapete meglio di me che a causa delle lungaggini della giustizia, molti cittadini sono costretti a rivolgersi ai cosiddetti pacieri; e questo per ottenere un loro sacrosanto diritto. Ebbene, è necessario apprestare strutture ben più robuste per dare risposta alle richieste in materia di giustizia civile.

Finora si è parlato — come ho ricordato — di carceri e di giustizia penale, ma adesso è venuto il momento di parlare della giustizia civile, che è in agonia. I civilisti come me sanno che le attese si prolungano ormai per anni e che, con il passare del tempo, si può stare sempre meno negli studi (anche se ormai negli studi rimaniamo di meno, in ragione del nostro mandato). Ad averci diritto che ci chiedono quando otterranno giustizia — per esempio a Napoli o a Santa Maria Capua Vetere — ci troviamo a dover dire che, dalla precisazione alle conclusioni e poi alle sentenze, trascorreranno anche 5 o 6 anni.

Credo allora che il discorso sul giudice di pace sia stato un bene. Ma chi è il giudice di pace? Così come è stata strutturata, questa figura tradisce fin dall'inizio il significato della parola « pace ». Il giudice di pace nei paesi anglosassoni od in altre nazioni emette sentenze, agisce ed elimina una controversia sulla base di regole non di diritto, ma di equità.

Nel nostro paese, invece, questa figura è stata investita di diritti e di doveri propri del giudice togato e va rivista conferendole semmai maggiore competenza per valore, ma attribuendole la competenza a giudicare secondo regole di probità e di pace. Propongo a tal fine — è una raccomandazione che rivolgo al ministro — di non consentire l'ingresso nella categoria dei giudici di pace ai professori di francese e di educazione fisica, i quali non hanno i requisiti per entrare in questa dialettica. Se infatti quelle professionalità eserciteranno i compiti di giudice di pace, avremo una serie di appelli e quindi ci troveremo di fronte ad un intasamento della giustizia di secondo grado. Da ciò conseguirebbe che l'obiettivo che ci prefiggiamo non sarebbe conseguibile, perché invece di

avere meno processi, aumenterà il numero di quelli di secondo grado e quindi si moltiplicheranno i processi d'appello.

Vi sono poi i cosiddetti specialisti in materia automobilistica. Chi si occupa di questo campo sa quanto i tribunali italiani siano oberati di cause per il risarcimento di danni: in base alle statistiche, questi procedimenti rappresentano attualmente l'80 per cento delle cause civili perché le cause classiche (per usucapione, per diritti reali, successioni o divisioni) vanno ormai scomparendo. Con questi specialisti possono aversi collusioni con gli istituti assicurativi, collusioni che devono essere prevenute ed eliminate. Raccomandiamo quindi che la categoria degli specialisti in materia automobilistica non sia abilitata a svolgere il ruolo di giudice di pace.

Quest'ultima figura ed il nuovo processo civile, istituti questi con i quali si doveva far fronte alla grave crisi della giustizia civile, non riescono ad entrare in funzione per la carenza di uomini e di strutture. Ricordo che a causa dell'enorme lentezza delle cause civili, l'Italia viene continuamente condannata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo.

Come ho accennato prima, la giustizia civile italiana ha un arretrato che, alla fine del 1992, ammonta, secondo l'ISTAT, a 2.542.378 cause. L'adozione di interventi straordinari diventa quindi improcrastinabile, in quanto un così consistente numero di cause arretrate non solo non consentirebbe il decollo del nuovo processo, ma paralizzerebbe del tutto anche quel residuo di funzione giudiziaria che attualmente si riesce a portare avanti.

Perché possa funzionare è necessario che il nuovo processo nasca senza essere gravato di quei pesi e di quegli arretrati che ne provocherebbero il fallimento. Aggiungo che mentre sarebbe facile reperire il personale ausiliario di giustizia, dato l'esubero esistente — come ormai è accertato — in molte amministrazioni statali, diverso è il discorso per quanto riguarda i magistrati, la cui formazione è più lunga e costosa.

A fronte di una situazione straordinaria e transitoria dovuta all'accumularsi dei

processi, sarebbe opportuno ricorrere (questa è la soluzione che raccomandiamo) al reclutamento a tempo determinato di un certo numero di magistrati onorari, adeguatamente retribuiti, da scegliere tra gli avvocati con almeno 25 anni di attività.

Da ciò consegue logicamente che, per i motivi accennati, è necessario far slittare l'introduzione della figura del giudice di pace per lo meno alla metà del 1995, elevandone semmai la competenza per equità ed anche per valore sotto il profilo del risarcimento del danno alle cose fino ad un ammontare di 40 milioni.

Anche il nuovo processo civile dovrebbe slittare per lo meno alla metà del 1997. Ciò per evitare gli inconvenienti e gli aggravii già illustrati. Si pensi che, in base ad un'analisi già svolta e quindi a dati abbastanza precisi, per eliminare gli arretrati sarebbero necessari per lo meno 10 anni, il che determinerebbe tempi lunghissimi.

Lo slittamento di cui parlo è dovuto a cause obiettive, allo stato delle cose. Abbiamo l'esempio delle commissioni tributarie, previste per legge.

La commissione tributaria di cui ero presidente a Santa Maria Capua Vetere doveva sorgere a Caserta, nel capoluogo di provincia. L'entrata in vigore della legge è slittata una prima volta, mentre il secondo termine (che a mio avviso dovrebbe slittare ulteriormente, ma che non sarà procrastinato) scadrà a giorni, ma a Caserta mancano ancora i locali per consentire il funzionamento della commissione tributaria.

Credo allora che prima di varare nuove leggi e nuovi codici, di introdurre novelle, di istituire nuovi giudici, il legislatore debba chiedersi dove siano le sedi, i banchi e le sedie! Io che vengo dalla realtà affermo che a Caserta, per esempio, non esiste un buco per la commissione tributaria, alla quale tra pochi giorni tanti cittadini dovranno rivolgersi. Pensiamo poi al problema dei nuovi tribunali.

In conclusione, sono rimasto stupefatto quando sulla stampa di ieri ho letto che un nuovo membro del Consiglio superiore della magistratura eletto dai magistrati ha detto che si impegnerà affinché nella pro-

vincia di Caserta (scusate se mi riferisco sempre alla provincia da cui provengo) sia creato un nuovo tribunale, quando già ne esiste uno a Santa Maria Capua Vetere, che però non funziona. Noi sosteniamo che occorra prima potenziare tale tribunale, dotandolo del numero necessario di giudici. Se i nuovi componenti del Consiglio superiore della magistratura iniziano a svolgere la loro attività prevedendo la creazione di cattedrali nel deserto, credo che la giustizia italiana si avvii verso il completo fallimento. La invito quindi, signor ministro, a tener conto delle raccomandazioni che le ho rivolto.

ROBERTO PAGGINI. Signor ministro, i temi da lei trattati sono stati tanti e di tale importanza che sarà necessario procedere per sommi capi.

Uno dei temi affrontati nella sua relazione è quello dell'indipendenza della magistratura, sul quale lei ha fatto un'affermazione che condivido pienamente: il primo livello da cui si difende l'indipendenza dei magistrati è quello che riguarda la coscienza di ognuno di loro. Ho sempre pensato che, provenendo i magistrati dalla società civile, ve ne possono essere di onesti e disonesti, di preparati e di impreparati; mischiando le due categorie, inoltre, si può avere un ventaglio di combinazioni! Se una persona non è libera internamente, non c'è legislazione nè sistema politico che possa garantire la sua indipendenza.

È però altrettanto vero che nella vita di un paese vi sono fasi storiche in cui, tralasciando quei magistrati che non sono liberi nella loro coscienza, coloro che invece lo sono alcune volte vengono messi in condizione di concretizzare la loro aspirazione alla libertà, altre volte meno. Dico questo perchè in Italia, a partire dalla metà degli anni '70, è andato allargandosi un fenomeno che già esisteva prima, quello partitocratico. Questa specie di piovra, che è penetrata in tutti i gangli delle istituzioni e della società civile, non poteva non condizionare in qualche maniera anche l'operato della magistratura. Ciò è avvenuto nel senso che si è giunti, piano piano,

ad una sorta di impunità di fatto dei politici. È difficile stabilire se la magistratura abbia subito una vera e propria coazione (in parte forse è stato così) o se (come pure è probabile) alcuni magistrati si siano adagiati in tale situazione. Resta il fatto che addirittura si è data la sensazione che alcune leggi, per esempio quella sul finanziamento pubblico dei partiti, fossero cadute in desuetudine. Non si sa bene, dicevo, quale delle due circostanze sia stata prevalente; un fenomeno analogo si è registrato, ad un livello diverso, rispetto alla burocrazia. Alcuni burocrati si sono sentiti mortificati per la prevaricazione da parte dei politici, mentre altri ci hanno « marciato » per motivi di carriera.

A partire dalla seconda metà degli anni '80, con l'estendersi del movimento di protesta (non ho alcuna difficoltà, sia pure da avversario politico, a riconoscere il ruolo svolto in questo senso dalla lega), la magistratura ha indubbiamente acquistato maggiore forza ed è venuto meno il timore verso i politici. Sono quindi iniziati dei processi nei loro confronti e vi è stata una tentata reazione da parte della politica. Si inquadra in questa ottica il referendum sulla responsabilità civile dei magistrati. L'istituto della responsabilità civile dei magistrati è un istituto contro il quale nessuno, credo, possa dire nulla. Il momento storico in cui, attraverso un referendum, questo tipo di scelta fu però proposto agli italiani, i quali non erano ancora sensibilizzati al problema degli eccessi della partitocrazia, ci induce a ritenere che si trattasse di un momento difensivo dei politici nei confronti dei magistrati. La stessa cosa può dirsi con riferimento al problema di porre il pubblico ministero alle dipendenze del ministro di grazia e giustizia.

Il merito della magistratura, in Italia, è stato fondamentale quello di aver resistito all'attacco di cui ho parlato e di essersi spinta fino a scoprire il fenomeno di Tangentopoli. A questo riguardo io, a nome della mia parte politica (ieri come repubblicano, oggi come repubblicano aderente ad alleanza democratica), devo esprimere un giudizio globalmente positivo.

Come è già avvenuto nella passata legislatura in occasione del convegno organizzato dalla Commissione giustizia, devo rimarcare (come hanno fatto molti con forza) che vi sono stati eccessi, che continuano e che ad essi occorre porre qualche rimedio. Ciò deve avvenire, fundamentalmente, nel campo della custodia cautelare, che non deve servire per estorcere confessioni o chiamate di correo, come invece molte volte è avvenuto.

Nella scorsa legislatura l'onorevole Correnti ha presentato una proposta di legge che costituiva un valido punto di partenza. Essa conteneva per lo più norme interpretative (in quanto la nostra legge è abbastanza chiara in materia di custodia cautelare), ma utili. Si tendeva infatti ad evitare il fenomeno delle motivazioni di stile, che si limitano a ripetere le norme (vi è pericolo di fuga, di reiterazione del reato, di inquinamento delle prove). Questo era l'aspetto saliente della proposta di legge. Non si approdò ad alcun risultato perché sembrò, ad un certo punto, che la maggiore preoccupazione di una parte del Parlamento fosse esclusivamente quella di rendere più difficili gli arresti dei politici. L'altro errore (commesso fundamentalmente dall'onorevole Gargani) fu quello di voler addirittura arrivare ad una riforma integrale del codice di procedura penale; una riforma disorganica (lei lo sa meglio di me, signor ministro) in un settore estremamente delicato, caratterizzato da strette interconnessioni. Lo stesso ministro Conso rilevò, ad un certo punto, che nel campo della giustizia penale non si poteva procedere con l'accetta, ma semmai con il fioretto. Fu così che vari gruppi presentarono una questione sospensiva (di cui io stesso sono stato firmatario) e l'iter della proposta di legge, che aveva perso i suoi connotati originari, venne bloccato.

Sono convinto che il tema in questione possa essere ripreso; aspettiamo quindi, signor ministro, il disegno di legge che lei ha preannunciato.

Un altro eccesso, che non risale solo a Tangentopoli ma si è manifestato ulteriormente, si è avuto nel campo della riservatezza delle indagini penali. Credo sia inu-

tile inasprire le pene; le pene esistono già e molte volte è difficile individuare il colpevole. Voglio esporre un'idea che ho già illustrato in questa stessa sede nella passata legislatura. Ritengo si debba agire ad un livello che si avvicina alla responsabilità oggettiva (che ovviamente esula dal campo penale), cioè sul versante disciplinare, a livello di *culpa in eligendo* e di *culpa in vigilando*. Quando da uno stesso ufficio si verifica ripetutamente ed ingiustificatamente una fuga di notizie, credo si possa intervenire a livello disciplinare.

Diverso è il discorso per quanto riguarda l'informazione di garanzia. Credo che non a caso l'attuale sistema faccia una distinzione tra atti segreti ed atti dei quali è vietata la pubblicazione, ponendo come momento discriminante quello in cui gli atti vanno all'esterno. Bisogna distinguere tra atti giuridici in senso stretto e fatti storici: ci sono atti giuridici che nel momento in cui vengono resi pubblici diventano fatti storici che è impossibile tenere celati, almeno senza violare il diritto (che poi è anche un dovere) di cronaca. Quindi la presunzione di non colpevolezza è un principio di valore assoluto che però trova contemperamento in altri principi, per quanto riguarda la custodia cautelare nella necessità di avere una convivenza ordinata, mentre per quanto concerne la segretezza nel diritto e nel dovere di cronaca.

Questa distinzione fra atti giuridici e fatti storici, salvo poi verificare se tecnicamente possa essere articolata, deve essere tenuta ferma. Fra i fatti storici che è difficile tenere celati rientra l'informazione di garanzia; è ben vero che è un istituto posto, come dice il termine stesso, a garanzia dell'indagato e il più delle volte oggi si traduce in un suo danno, diventa quasi una condanna, però questo fa parte di nuove regole deontologiche che la stampa e i *mass media* devono darsi e non può trovare facile soluzione.

Tornando alla proposta Correnti, quel suo posticipare a quando è strettamente necessaria l'emissione dell'informazione di garanzia, appariva logico; invece nella stesura finale del testo l'onorevole Gargani volle addirittura dare una soluzione oppo-

sta. Anticipando l'informazione di garanzia si ha l'inconveniente che molti indagati (ciò è avvenuto anche nell'ambito di Tangentopoli) sono colpiti dall'informazione di garanzia come si trattasse di condanna penale, senza che poi per mesi e mesi si faccia niente. È auspicabile che tale istituto venga utilizzato quando vi è la necessità della presenza del difensore.

Al di là di queste modifiche piuttosto limitate non credo che si possa giungere. Quando sento parlare di rendere segreti gli arresti in una certa fase, credo che si sia completamente fuori dalla realtà: altro è cercare di avere gli strumenti per evitare la spettacolarizzazione che molte volte si verifica, altro è cercare di tenere celato un fatto storico com'è un arresto. Fatta questa considerazione, rimane comunque la questione della deontologia professionale dei giornalisti.

Un altro aspetto che desidero sottolineare è quello che ha riguardato l'eccessiva contiguità tra pubblico ministero e GIP, una certa subordinazione, una non completa terzietà di quest'ultimo nei confronti del primo. Come ho già altre volte affermato (qualcuno so che non condivide questa teoria), chi per tutta la vita ha svolto funzioni di pubblico ministero per mentalità non può fare il giudice e viceversa. In linea teorica, quindi, a me non spaventerebbe la differenziazione delle carriere ma, in questo momento storico, il timore che questo possa essere il primo passo per poi effettuare un secondo, quello di porre il pubblico ministero sotto il controllo del Ministero di grazia e giustizia, mi fa escludere alla radice questa ipotesi che, lo ripeto, allo stato mi appare pericolosa (in altri momenti storici, forse se ne può parlare). Procedo per sommi capi.

Per quanto riguarda Tangentopoli, non vedo una ragione specifica per non celebrare i processi. Peraltro lei, signor ministro, ha dato un'impostazione di carattere diverso, per cui se il problema è quello, attraverso un patteggiamento allargato, di giungere ad uno sfoltimento del sovraccarico, allora vorremmo conoscere i numeri, rimanendo fermo che siamo contrari a

qualcosa che si presentasse come un colpo di spugna. Ciò significa che ci riserviamo di assumere una posizione al riguardo. Desidero però ricordare che l'opinione pubblica è molto attenta a queste problematiche e che riteniamo che vi siano strumenti adeguati a quel fine, che invece non si mettono completamente in essere, a partire da una vasta depenalizzazione.

Ho assistito solo ad una parte del dibattito svoltosi in questa Commissione sul testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (non ero presente al momento in cui fu definito il parere), ma ritengo che sia stato compiuto un errore da parte di questa Commissione nell'esprimere un parere negativo. Si è cioè ritenuto di sindacare il vigente testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, la sua inadeguatezza, ma questo non era davvero il compito cui eravamo chiamati. Il Governo si era mosso nell'ambito della delega e occorreva compiere un passo in avanti nel processo di depenalizzazione (ma non è che vi siano problemi sotto il profilo di legittimità del parere espresso?).

Parlavo di strumenti adeguati. Uno riguarda la necessità di disporre di maggiori risorse finanziarie. Come è stato detto più volte, se nel giro di due anni siamo passati dallo 0,80 all'1 per cento della destinazione delle risorse totali dello Stato, credo che si tratti di una magra soddisfazione. Se poi si tiene conto che molto spesso la Corte dei conti nell'ambito di questa scarsa destinazione delle risorse (che potrei definire da terzo o da quarto mondo) ha anche mosso rilievi sulla non giusta qualificazione della spesa (molta quella corrente e poca quella in conto capitale), il giudizio si fa ancora più grave, senza guardare poi quello che non tocca la diretta competenza del Ministero di grazia e giustizia ma che è strettamente collegato al settore (il ministro Conso ci fornì un dato che ci fece rabbrivire perché quantificò in circa 450 milioni di lire il costo, a livello edilizio, di un posto in cella).

Occorrono dunque maggiori risorse finanziarie ma anche un migliore impiego di quelle esistenti, comprese quelle umane. Concordiamo quindi sulla razionalizza-

zione delle circoscrizioni giudiziarie. Quando lei, signor ministro, ha fatto l'esempio di Chiavari e Genova, forse questa è la maniera giusta di muoversi: il giudice monocratico di primo grado, un migliore impiego dei mezzi, un ritorno alla procura unica, nell'ambito della quale si possono avere specializzazioni di settore sono ulteriori strumenti di cui sarebbe necessario dotarsi.

Avviandomi alla fine vorrei spendere qualche parola (anche se il discorso potrebbe essere più lungo) sulla lotta alla criminalità organizzata. In una democrazia non dovrebbero trovare spazio (e in linea generale non lo trovano) le legislazioni di emergenza; soltanto ove ci sia uno stato di guerra si giustificano le leggi eccezionali. Ebbene, quella che la mafia ha ingaggiato contro lo Stato è una vera e propria guerra, nel senso che non vengono lesi diritti individuali, si cerca di colpire lo Stato nelle sue fondamenta, si cerca di distruggere lo Stato democratico, così come tentarono da un punto di vista diverso le Brigate rosse. Se guerra è, e guerra è, perché intere regioni (è stato detto senza eccessiva enfasi, visto che questa era la realtà) sono sotto il dominio della criminalità organizzata, le leggi eccezionali devono rimanere in vigore.

Non entro in polemica con lei, signor ministro, che al riguardo ha fatto anche qualche smentita, ma il fatto stesso che si sia parlato della necessità di rivedere l'articolo 41-bis ha creato un allentamento, una smobilitazione psicologica. Credo che alcuni episodi eclatanti (come quello verificatosi a Padova) forse siano anche il frutto di questa smobilitazione a livello psicologico.

Per quanto riguarda i pentiti, è chiaro che fra di loro vi sono degli infiltrati che devono essere gestiti bene, ma la loro attendibilità deve essere valutata esclusivamente dal magistrato. Se ci sono dichiarazioni fatte a singhiozzo, deve essere il magistrato a verificare se la cadenza temporale con cui vengono fatte abbia una motivazione o se, invece, dimostri l'infondatezza di tutte o di una parte delle dichiarazioni stesse (è certo che non si può

porre un termine in un sistema come il nostro perché violeremmo la Costituzione e l'obbligatorietà dell'azione penale).

A proposito delle carceri di Pianosa e dell'Asinara, ho fatto parte della delegazione della Commissione che si è recata a Pianosa e devo dire di non avere mutato idea rispetto ad un anno fa, quando votammo la legge che stanziava 70 miliardi. Non abbiamo ravvisato, nel corso della visita, condizioni disumane (credo che di questo sia stato dato atto), anche se da parte dei detenuti si lamenta l'isolamento. Ma questo è il motivo per cui si è ritenuto di inviare questi detenuti pericolosi in un'isola. Fu detto, forse anche dallo stesso Amato (ed io potrò convincermi del contrario se ci saranno motivazioni serie, ma non credo), che nel continente ci sono carceri sicure sotto il profilo dell'evasione per le quali però non si riesce a garantire in maniera assoluta la mancanza di contatto con l'ambiente esterno perché si creano insediamenti di tipo mafioso in vicinanza di quelle carceri dove sono reclusi mafiosi di una certa importanza. Mi rendo conto della sofferenza e delle gravi difficoltà che l'isolamento crea, ma si tratta di un prezzo che deve essere pagato proprio perché siamo in questo tipo di guerra.

Tutti avanzammo delle osservazioni relativamente ad un altro aspetto, vale a dire circa il fatto che si derogasse alle norme sugli appalti. Condivido lo sconcerto della presidente Maiolo (e anche quello di molti di noi) quando si è visto che, nonostante tali norme in deroga, sulle quali nutrivamo delle riserve, gran parte della somma di 70 miliardi non è stata spesa.

Ad ogni modo è necessario portare a termine tali lavori. Lo ripeto, bisogna continuare ad andare avanti su questa strada.

Un ultimo argomento, ma non per importanza. Vi è stata poca sensibilità nei confronti della giustizia civile. Nel settore della giustizia penale si è andati avanti a volte con provvedimenti schizofrenici (però vi sono stati un interesse ed una mobilitazione dell'opinione pubblica) mentre, forse perché alla giustizia civile si adisce singolarmente e non vi è una forte pres-

sione da parte dei cittadini, si è arrivati qui ad una vera e propria denegata giustizia. Infatti, quando una causa, che sta per arrivare a sentenza, dopo anni e anni di istruttoria defatigante, viene rinviata addirittura al 2000, si realizza una forma di denegata giustizia.

Non ritengo che le nuove norme processuali civili possano svolgere in tale contesto la funzione positiva per la quale sono nate. Abbiamo delle idee a tale proposito e le formalizzeremo in una proposta di legge. Anticipo che credo occorre varare qualche provvedimento transitorio di natura eccezionale.

TIZIANA PARENTI. Signor ministro, ho apprezzato l'introduzione della sua relazione, oltre che per il suo contenuto, anche perché si è soffermato sullo squilibrio tra le tre funzioni tradizionali dello Stato che si è determinato negli ultimi anni, ma forse non solo negli ultimi anni. Di conseguenza oggi assistiamo ad un consolidamento dell'affollamento della scena politica da parte di soggetti politici e soggetti che si definiscono non politici a livello istituzionale e costituzionale, ma che sostanzialmente svolgono una funzione politica.

Non credo che a ciò si debba dare un'accezione necessariamente negativa. Non credo si debba dare tale accezione al fatto che oggi come oggi la magistratura si definisca come un organo indipendente, ma che, ciò nonostante, abbia una funzione politica, e talvolta anche di indirizzo politico, nel paese.

In ogni democrazia liberale sufficientemente sviluppata può avvenire, come in realtà è avvenuto, che la magistratura abbia in sé l'essenza politica, o l'essenza della politica, ovvero la distribuzione autoritativa dei valori. Questo, laddove questa posizione non venga giustamente valorizzata, finisce per determinare l'affollamento della scena politica e quindi anche una confusione tra i ruoli e una compressione di un ruolo rispetto all'altro.

Nella sua introduzione, sempre per quanto attiene all'indipendenza della magistratura, si è soffermato sul problema

della soggettività del pubblico ministero e del giudice per le indagini preliminari, nonché sulla posizione che l'uno e l'altro assumono reciprocamente. Non credo sia giusto dire che il magistrato è diretto solamente dalla propria coscienza e che ciascuno avrà una tale coscienza da non essere diretto da altri. Mi auguro che tutti abbiano una coscienza tale da non subire influenze, però non credo ci si possa sempre e comunque affidare — anzi direi che ciò non può mai avvenire — alle qualità ed alle capacità delle persone.

ALFREDO BIONDI, *Ministro di grazia e giustizia*. Io ho detto che aiuta.

TIZIANA PARENTI. Aiuta, ma non sempre. D'altra parte non è sempre possibile non essere eterodiretti; comunque i condizionamenti e le personalità sono così diverse che non dobbiamo basarci necessariamente sulle persone.

È un problema di regole e soprattutto di ridefinizione dei ruoli della magistratura, della politica, delle istituzioni dello Stato che in qualche modo devono restare separate. Il fatto che debbano restare separate, non vuol dire che non debbano anche essere ridefinite nel modo in cui una società demoliberale avanzata deve necessariamente fare.

Il collega diceva che in questo momento non è auspicabile parlare di separazione delle carriere. Io credo che non ci sarà mai un momento idoneo per parlare di separazione delle carriere, dato che noi ancora neghiamo che il pubblico ministero — da sempre e non da oggi, e necessariamente — abbia una soggettività politica. Quello che noi demonizziamo sempre in realtà è un dato di fatto: il pubblico ministero opera delle scelte e non le fa neanche lui; spesso viene portato ad operare delle scelte da quelli che sono organismi politici. Quelli di noi che hanno un minimo di esperienza sanno perfettamente che non sempre possono essere autonomi. L'obbligatorietà dell'azione penale non è altro se non il riflesso di scelte che altri hanno già compiuto rispetto al magistrato.

Allora, piuttosto che comprimere la figura del pubblico ministero e negargli la

soggettività che è l'unico elemento che lo può imporre come un organo veramente forte, ovviamente con una responsabilità altrettanto forte, è necessario attribuirgli quell'individualità che storicamente gli appartiene: quella di soggetto politico.

Tale valenza, che, come ho detto, non deve essere ritenuta negativa, deve portare ad un rafforzamento dell'ufficio del pubblico ministero. Il codice vuole che il pubblico ministero diriga la polizia giudiziaria e non che ne venga diretto. Ebbene, ciò potrà avvenire solo nel momento in cui verrà riconosciuta al pubblico ministero una totale capacità di direzione, quindi come un soggetto che politicamente si impone all'altro soggetto politico, che è la polizia giudiziaria. Diversamente sarà sempre un organo diretto e mai un organo che dirige.

Un pubblico ministero deve essere veramente forte e realmente dotato dei mezzi che lo Stato gli deve mettere a disposizione, deve avere la collocazione più vera e specifica per dirigere le indagini e per compiere delle scelte importanti, lasciando però libero il giudice di giudicare.

Ecco che allora, a mio avviso, diventa indispensabile che ci sia un organo veramente forte in quanto istituzionalmente gli viene affidato un obbligo: quello di indagare sulla collettività, sui crimini grandi o piccoli, perché anche quelli piccoli hanno la loro importanza. Ma deve essere messo nella condizione di essere un organo forte. E un organo forte può essere solamente un organo politico.

Non ne discende necessariamente la dipendenza dal ministro di grazia e giustizia, perché non credo che ancora siamo maturi per una cosa del genere, ma potremmo servirci di un'altra istituzione che già abbiamo e che oggi è abbastanza desueta, il procuratore generale presso la Corte di cassazione. Con un rovesciamento a catena di responsabilità, per così dire, il pubblico ministero avrebbe sì una forza effettiva tecnica, giuridica e politica, ma avrebbe necessariamente anche una responsabilità altrettanto forte. Quello che infatti manca non solo nell'ordinamento

giudiziario ma in modo esteso nella pubblica amministrazione e quindi anche nell'amministrazione della giustizia, è il principio di responsabilità. Io non credo che per la responsabilità civile dei magistrati abbiano votato i politici o che i politici abbiano indotto i cittadini a votare in tal senso. I cittadini hanno votato per la stragrande maggioranza in un certo modo perché timorosi di un potere, che dice di non essere politico ma lo è, che compie scelte molto forti e rispetto alle quali, soprattutto, non ha alcuna responsabilità ove vi siano errori, diversamente da quanto accade invece per tutte le altre categorie di cittadini.

È necessario d'altra parte che il giudice venga lasciato libero di decidere. A fronte di una forza istituzionale quale quella del pubblico ministero, che oggi necessariamente si deve imporre in questo modo data la complessità della nostra società e data la complessità del crimine, deve però esserci un giudice che sia fondamentale e sostanzialmente libero. È inutile continuare a dire che si migliorerà l'ufficio del GIP. L'ufficio del GIP può anche essere migliorato, ma già sostanzialmente ha una sua funzionalità. È certo che poi tutto può essere eluso in qualche modo. E infatti, come dicevano alcuni colleghi che mi hanno preceduto, tutti noi sappiamo bene che in pratica anche il GIP, così come il tribunale della libertà e la sezione del tribunale, lo si può scegliere.

Continuando ad insistere sulla demonizzazione del pubblico ministero oppure sulla paura della perdita dell'indipendenza da parte del pubblico ministero, si finisce in qualche modo per indebolire la soggettività di tale organo e soprattutto per renderlo un mezzo soggetto, laddove invece il pubblico ministero deve essere un soggetto con piene facoltà, un soggetto forte rispetto ad una società estremamente complessa. A una tale forza deve ovviamente corrispondere un'altrettanto forte responsabilità, che deve appunto essere disciplinata, e soprattutto la libertà del giudice, che oggi invece non c'è. Non c'è perché, nella contraddittorietà della società, anche noi viviamo sempre nella

logica del sospetto. Il giudice, già di per sé coartato dai mezzi di informazione, dalla televisione e da tutta una serie di aspetti, lo è anche dalla logica del sospetto, per cui tutto deve essere necessariamente confermato nell'ottica del pubblico ministero. Poiché il pubblico ministero è una parte, così come vuole il nostro codice, non può avere un'ottica totalizzante del processo al punto che chi non gli dà ragione in qualche modo viene sospettato e criminalizzato e può avere anche conseguenze reali.

Per sciogliere definitivamente questi nodi e per prendere atto della complessità della società in cui viviamo, credo che occorra veramente risolvere i problemi all'origine, facendo in modo che non vi siano commistioni e soprattutto che ciascuno possa svolgere il proprio ruolo nella propria competenza, nella propria forza e nella propria autorevolezza. E mi pare che oggi, per quante modifiche si possano introdurre, difficilmente potremo arrivare ad una conclusione. Tutto ciò non per ledere naturalmente l'indipendenza della magistratura, che pare un dato assodato nella nostra società, ma perché tutte le altre istituzioni, i tre fondamentali poteri di Montesquieu, abbiano la medesima indipendenza. Diversamente, infatti, il Parlamento o l'esecutivo verrebbero ad essere dipendenti dalla magistratura. E come che sia, essendo quella della magistratura una forza surrettiziamente politica, ciò diventerebbe drammatico per lo sviluppo della società. Io ritengo che la situazione sia sufficientemente matura per poter ridefinire la normativa.

Per quanto riguarda la posizione del difensore rispetto alle figure del PM e del GIP, è chiaro che senza una ridefinizione del ruolo di parte proprio del pubblico ministero, difficilmente il difensore potrà avere pari dignità (anche se poi non so quanto pari possa essere, nello svolgimento pratico delle funzioni, rispetto al pubblico ministero).

Per quanto concerne la difesa vorrei aggiungere un'osservazione. A mio avviso sarebbe anche tempo che mettessimo mano ad una disciplina della difesa d'ufficio, che drammaticamente manca nei

nostri processi. Attualmente la difesa d'ufficio è quella prestata occasionalmente dall'avvocato che alle ore tredici o alle quattordici passa per il corridoio o dall'avvocato che all'ultimo momento viene chiamato per una custodia cautelare o per una convalida. Questo modo di procedere certamente lascia moltissimi cittadini in balia di una non difesa. E se le carceri sono colme di persone, appartenenti poi agli strati più emarginati e più marginali della nostra società, ciò è dovuto anche al fatto che molti di essi sono privi di un'effettiva difesa. Finché dunque non si disciplinerà l'istituto della difesa d'ufficio (io mi sono posta più volte questo problema perché è obiettivamente molto grave), lasceremo il cinquanta e forse anche il sessanta per cento della popolazione carceraria senza un'effettiva difesa. Persone la cui posizione potrebbe essere risolta molto prima, se non c'è il pubblico ministero che si preoccupa e si fa parte diligente, restano in carcere fino al giorno del processo, quando saranno difesi dal primo avvocato che passerà per il corridoio, che non vedrà l'ora di andarsene! Proprio perché la difesa è prevista ed è un diritto per tutti i cittadini, noi dobbiamo disciplinare una difesa d'ufficio, una difesa che sia pagata dallo Stato o il cui costo possa essere detratto dalla dichiarazione dei redditi ma che comunque assicuri e garantisca una effettiva difesa a tutti i cittadini. Altrimenti avranno i difensori soltanto i tangenzisti e i mafiosi, dal momento che queste sono ormai le due categorie che, dal punto di vista economico, hanno la difesa assicurata, mentre la stragrande maggioranza dei cittadini ne rimarrà priva. Credo dunque che questa riforma sia urgente, anche per il problema dell'affollamento delle carceri cui ho accennato.

Per quanto riguarda la misura della custodia cautelare, dobbiamo constatare che essa è ormai l'unico modo attraverso il quale si interroga un cittadino. Raramente ormai si interroga infatti a piede libero, con un invito a comparire. Il più delle volte l'interrogatorio avviene quando è stato già disposto l'arresto. Ciò è dovuto ad una serie di fatti concatenati che praticamente hanno finito per far cadere in de-

suetudine una normativa del codice che è molto chiara. Evidentemente questo codice, che non è stato accettato da nessuno o quasi e comunque da nessuno degli operatori del diritto, ha finito poi per diventare un codice soggettivo, che si presta a soluzioni alternative a seconda delle diverse interpretazioni possibili più o meno ancorate al passato o più o meno ispirate al futuro.

La custodia cautelare va quindi rivista prevedendo forse una minore discrezionalità rispetto a quelli che sono i termini valutativi. Quella della prognosi e della diagnosi sarà infatti una teorizzazione molto importante, ma temo che la diagnosi faccia poi la stessa fine della prognosi, ovverosia...

ALFREDO BIONDI, *Ministro di grazia e giustizia*. Succede anche ai malati!

TIZIANA PARENTI. È vero. Io credo allora che vadano stabiliti dei parametri fissi per quello che riguarda sia la pena, sia la gravità del reato, al di là dei quali non si possa disporre, indipendentemente dalla prognosi o dalla diagnosi, la misura della custodia cautelare in carcere; anche perché le altre misure, da quelle interdittive a quelle degli arresti domiciliari, in molti casi sono più che sufficienti per evitare la reiterazione del reato e l'inquinamento delle prove. Anche perché noi sappiamo che una perquisizione tempestiva e non naturalmente annunciata dai mezzi televisivi è più che sufficiente per assicurare la prova. L'impossibilità di essere presenti nel proprio posto di lavoro, del resto, già di per sé esclude, molto spesso, la reiterazione del reato.

Per quanto concerne i rapporti fra stampa e giustizia, non so bene come essi vadano disciplinati, anche perché è una questione che attiene alla deontologia (che appare molto carente da questo punto di vista) di chi diffonde le notizie. E non è vero che l'informazione di garanzia non si possa tenere nascosta. Io ho fatto un esperimento al riguardo. Senza fare il nome di chi si tratti — non sarebbe opportuno farlo — vorrei dire che l'anno passato ho inviato un'informazione di garanzia — l'unica nell'ambito di « Mani pulite » —

con raccomandata in plico chiuso e con ricevuta di ritorno. Non l'ha saputo nessuno, fino a quando ciò è stato riferito da un magistrato. Ma la notizia non è apparsa su alcun giornale!

Non è quindi vero che, se applichiamo la normativa del codice che prevede l'invio dell'avviso di garanzia con raccomandata in plico chiuso e con ricevuta di ritorno, non si possa tenere una notizia segreta. Ribadisco che non è assolutamente vero, anche se il mio è stato probabilmente l'unico esperimento al riguardo; mi ha fatto molto piacere...

ROBERTO PAGGINI. Un caso fortunato!

TIZIANA PARENTI. Un caso fortunato, no: egli può essere interessato, ma questo è un problema suo; basta che non lo dica io! Se lui lo vuole dire, questo è un altro discorso. Nel caso da me richiamato, invece, lo disse pubblicamente...

PRESIDENTE. Abbiamo già un dato di fatto: il magistrato non aveva diffuso la notizia!

TIZIANA PARENTI. Io no di sicuro! Fu un altro collega.

È quindi evidente che tutto dipende dalla deontologia del magistrato che deve astenersi da questi comportamenti. Mi riferisco anche alla polizia giudiziaria, la quale molto spesso è latrice di tali notizie. Occorre certamente innescare un certo meccanismo che, in qualche modo, porti ad una individuazione di responsabilità di qualche tipo che eviti la diffusione di notizie. Sottolineo che quest'ultimo fenomeno non giova a nessuno, non giova soprattutto alle indagini. È infatti perfettamente inutile arrestare qualcuno perché vi è il pericolo di un inquinamento delle prove, se poi esce tutto sul giornale! Quindi, l'inquinamento delle prove lo hanno fatto altri e non l'indagato.

Ribadisco che questo è un altro problema che, adoperando la normativa del codice, sarebbe in gran parte eliminabile. Si verifica spesso, invece, che l'informa-

zione di garanzia venga mandata attraverso la polizia giudiziaria. Una misura questa che non è a mio avviso assolutamente necessaria ed utile; non solo, ma molto spesso diventa un ulteriore motivo di conoscenza pubblica.

Per quanto riguarda il sovraccarico del penale (naturalmente, il civile ne ha di più, ma ora stiamo parlando del penale), credo che noi carichiamo tutti i fatti e le condotte più o meno lecite dei cittadini di una valenza penale. Sarebbe necessaria non tanto e non solo una depenalizzazione, quanto una distribuzione di responsabilità tra il civile e l'amministrativo. Ciò consentirebbe che talune condotte non debbano avere necessariamente una valenza penale. La valenza penale si è concentrata e si è decentrata per qualsiasi tipo di condotta che, molto più opportunamente, potrebbe essere diversamente sanzionata; ad esempio come avviene nell'ordinamento americano dove il diritto civile è quello che ha una maggiore funzione, perché le sanzioni arrivano prima ed indipendentemente dal penale. Noi, invece, sovraccarichiamo tutto, anche alcune condotte che non hanno o hanno scarsissima rilevanza sociale, esclusivamente nel penale. Sarebbero quindi più opportune sanzioni civili, amministrative ed anche politiche. Dico « politiche » nel senso che si dovrebbero estendere tali sanzioni ad alcune condotte di parlamentari: credo che sarebbero veramente più opportune e che allargherebbero di molto questa responsabilità, coinvolgendo maggiormente altri settori del nostro ordinamento che invece, diversamente, non sono mai attivati.

Per quanto riguarda il reato di usura che lei affiderebbe ancora alla competenza del pretore, ritengo che invece, trattandosi di un reato particolarmente grave ed essendo un importante veicolo della criminalità organizzata, dovrebbe diventare un reato di competenza della procura della Repubblica presso il tribunale. Sottolineo che le procure presso le preture hanno un carico enorme di lavoro, proprio per l'infinità di condotte alle quali si attribuisce una rilevanza penale. Essendo l'usura un reato che spesso evidenzia un fatto asso-

ciativo e comunque l'esistenza di un circuito criminale molto più penetrante e più vasto, credo sarebbe bene che venisse attribuito alla procura presso il tribunale. Sarebbe altrettanto necessario — oltre alla ridefinizione del reato di usura, stabilendo anche una maggiore pena — predisporre una legge sulle società finanziarie, le quali risultano oggi assai numerose e con un controllo quasi inesistente. Esistono, ad esempio, società con venti milioni di capitale che amministrano beni per miliardi di lire. Non si comprende come nel nostro paese con venti milioni qualcuno possa avere una finanziaria e amministrare poi dei beni di una rilevanza incredibile, i quali sono spesso il ricettacolo di tutto il riciclaggio di denaro proveniente da reati e quindi ancora inserito in un circuito criminale e, di frequente, di criminalità organizzata. Sarebbe quindi opportuna questa legislazione che viene richiesta da tempo proprio perché, al di là dei prestanomi ai quali vengono intestate, queste società non sono nient'altro che il parafulmine o — meglio — il paravento di tutta una serie di soggetti criminali.

Riallacciandomi al discorso che facevo inizialmente, vorrei sottolineare che l'obbligatorietà dell'azione penale è fondamentale nel nostro ordinamento e che non è esclusa dalla separazione delle carriere. Bisognerebbe però intenderci sul fatto che da noi esista o meno l'obbligatorietà dell'azione penale. Se è vero — com'è vero — che presso l'ufficio di Palmi giacciono migliaia di fascicoli relativi a fatti particolarmente gravi ed eclatanti — vista l'alta densità di criminalità organizzata presente nel territorio — che sono vicini alla prescrizione o per i quali sono ormai scadute le indagini (con un limite quindi assoluto, almeno che non si riprendano dopo l'archiviazione: si tratterebbe di un modo di fare abbastanza poco corretto), è opportuno chiarire se quest'azione penale debba essere obbligatoria. Se oltre ai furti di autoradio o di autovettura (i quali rimangono per la stragrande maggioranza ignoti, perché nessuno ha più motivazione a perseguirli o non ha più possibilità o disponibilità a farlo), lasciamo andare in pre-

scrizione tutti gli omicidi, bisognerà chiederci se noi abbiamo una obbligatorietà nominale o reale. Ciò che interessa è che l'obbligatorietà sia reale! Quella del pubblico ministero deve essere una figura veramente forte, dotata di strumenti forti, per rendere effettivamente applicabile l'azione penale. Ciò si potrà realizzare sia con una depenalizzazione sia e soprattutto con una distribuzione del lavoro più adeguata. Dico questo perché questo codice, che ha una competenza veramente poco definita, ha fatto sì che una procura « X » d'Italia svolga le indagini in tutto il paese, sacrificando in tal modo quella che è la sua specifica competenza territoriale e abbandonando quindi tutto il resto del proprio lavoro. Occorre quindi anche una ridefinizione delle competenze territoriali che devono essere effettivamente territoriali. È infatti evidente che, se Palmi svolge indagini e sondaggi su tutta Italia, se Milano fa indagini dovunque litigando poi sulle competenze — a scapito degli indagati che vengono arrestati alternativamente dall'una o dall'altra pretura o da tutte e due —, è allora opportuno ridefinire l'intera questione delle competenze.

Per quanto riguarda la questione del patteggiamento, ritengo che quest'ultimo si inserisca in un discorso di definizione dei ruoli. È giusto che il pubblico ministero dia il proprio parere perché esso non è mai vincolante. Esso può essere quindi perfettamente disatteso dal giudice sia monocratico che collegiale. Se questo discorso del patteggiamento non deve riguardare — un po' infaustamente, a mio avviso — solamente Tangentopoli, deve essere introdotto il discorso di un patteggiamento senza sbarramenti. Intendo riferirmi ad un patteggiamento più libero di quanto non sia, ma che porti ad una sanzione immediata. Ciò dovrebbe verificarsi una volta che si siano definiti i ruoli e nell'ambito di una visione che, pur riconoscendo l'azione penale come è certamente obbligatoria, consideri il fatto che non si arriva mai ad una certezza della pena — che è solamente quella della sentenza definitiva — essendo sempre più lontana nel tempo e sempre più incerta e molto spesso applicata solo par-

zialmente. Poiché ciò che interessa è una punizione immediata e che vi sia una sanzione certa e immediata — che è poi quella che ha maggiore deterrenza a livello criminale —, ritengo che il patteggiamento debba essere inteso su tutto, eventualmente anche sul titolo di reato, purché vi sia — lo ripeto — una punizione immediata e certa e che, in qualche modo, restituisca alla collettività il diritto di essere difesa. Quest'ultima è una garanzia che invece — nonostante l'aumento delle pene e dei tipi di reato — non riusciamo mai sufficientemente a difendere. Credo che se questo discorso fosse portato in un'ottica più ampia, generale e più necessitata da quello che è il bisogno di difesa per la collettività e l'obbligo del pubblico ministero di essere parte attiva anche nello svolgimento di questo compito fondamentale, il patteggiamento dovrebbe rappresentare un'istituzione — non certo obbligatoria, ma facoltativa — in grado di dare alla collettività il segnale che in qualche modo essa venga difesa — non importa se per violenza privata, piuttosto che per violenza carnale — e che necessariamente il colpevole avrà comunque una sanzione quanto prima e sconterà la pena (fatto questo che nel nostro ordinamento diventa sempre più incerto).

L'articolo 41-bis di sicuro ha avuto effetti altamente positivi; sappiamo, infatti, che era in uso che la criminalità venisse diretta dall'interno del carcere, forse anche meglio che fuori. I capi, ancora più che i gregari, godevano di trattamenti particolarmente favorevoli, in quanto avevano disponibilità di denaro e grande capacità intimidatoria. L'isolamento ha fatto cessare il malcostume esistente nelle carceri e ha comportato l'interruzione dei rapporti con l'esterno, certamente necessaria per creare un'assoluta frattura tra detenuto e mondo criminale, da lui stesso diretto.

Non vi è, quindi, nulla da dire, mi pare, sull'articolo 41-bis, che tale deve restare. Si potrebbe poi ritenere opportuno che la pena diventi più umana (penso, ad esempio, alla visita dei familiari una volta di più alla settimana); le modifiche, però,

dovrebbero essere del tutto superficiali. Certo è che necessariamente deve continuare a rimanere interrotta l'osmosi tra interno ed esterno, non devono sussistere le agevolazioni assolutamente inaccettabili. Non si può procedere a cambiamenti in una condizione, non superata, non tanto di emergenza — non si tratta di questo — quanto di cronicizzazione del male, nei confronti della quale i provvedimenti devono essere adeguati.

Circa il problema delle carceri, su cui il ministro ha svolto la sua relazione, rilevo che sono molto scettica sulla risocializzazione della pena. La criminologia ha abbandonato da anni certe posizioni e ha ritenuto che la detenzione non abbia alcuna funzione risocializzante. A mio giudizio questo è vero, anche perché la struttura chiusa di per sé non è mai risocializzante.

Il problema della risocializzazione, che a mio avviso il carcere non può assicurare istituzionalmente, è diverso dal fatto rieducativo ed umano, necessario in un paese civile in cui venga scontata la pena. Si tratta, pertanto, di lasciare da parte progetti ritenuti da tempo dalla criminologia del tutto inattuabili. Circa la funzione educativa *lato sensu* della pena, comunque più umana da parte dello Stato che la deve applicare, occorre porre mano all'edilizia carceraria, anche sfruttando quella esistente (che non viene usata per mancanza di personale). Penso ad una detenzione differenziata, perché non tutti sono necessariamente recidivi; molti sono detenuti per la prima volta, altri sono ancora molto giovani. Quando si adoperavano ancora strutture come le case mandamentali, in qualche modo si riusciva a far fronte a certe situazioni; oggi non è più possibile. Le grosse strutture carcerarie, che sono rimaste, mentre le altre sono state tutte chiuse, probabilmente hanno determinato un circuito assolutamente inaccettabile.

Al di là del mio scetticismo, si può pensare ad una possibile maggiore umanizzazione della pena che, fra l'altro, è un obbligo dello Stato, con tutte le implicazioni che ne conseguono. Attraverso lo

sviluppo, la migliore utilizzazione dell'edilizia carceraria e l'aumento del corpo di polizia penitenziaria, il problema potrebbe essere adeguatamente superato.

FLAVIO TANZILLI. Signor ministro, quando si parla di giustizia i problemi sono tanti; per molti di essi è alta la soglia di insopportabilità rispetto alle istanze dei cittadini, della collettività.

Lei, ministro, in un passaggio del suo intervento ha sottolineato che il processo sui libri è diverso dalla verifica processuale. È giusto e sacrosanto; basti pensare alle condizioni di lavoro nelle aule di giustizia. Secondo me il problema riguarda non solo la carenza dei magistrati, ma soprattutto la forte mancanza di personale nelle preture, nei tribunali, nelle procure. Tutto ciò determina un'ingiustificata lentezza della giustizia, con le conseguenze che tutti conosciamo.

Per quanto concerne le altre problematiche, vorrei porre l'accento sulla questione dei collaboratori della giustizia, che certamente non può più essere affrontata con il piglio giornalistico di una certa stampa, spesso orientata più a strumentalizzare gli argomenti a fini politici che ad altro.

Quando si parla di pentiti, di collaboratori della giustizia, è chiaro che il problema riguarda soprattutto la loro utilità ed affidabilità. Sull'utilità penso non vi sia alcun dubbio; senza il loro apporto certamente ben poco o nulla si sarebbe saputo di Cosa nostra, della sua organizzazione complessiva, anche territoriale, e non si sarebbe riusciti a colpire al cuore la cupola mafiosa.

La grande questione è relativa all'affidabilità dei collaboratori della giustizia; credo sia il tema più scottante. Si tratta di detenuti che assumono uno *status* diverso, quello di pentito, e che riferiscono episodi raccontati da altri, non vissuti direttamente. Spesso ci troviamo di fronte a pentiti costruiti in laboratorio; faccio riferimento al sospetto avanzato qualche mese fa dai magistrati di Palermo, i quali ritenevano che Cosa nostra avesse cercato nella mischia falsi collaboratori per depistare le indagini.

A mio giudizio per risolvere il problema dell'affidabilità prima di tutto si deve evitare che il pentito possa riferire tutto ciò che ritiene di sapere « a puntate ». Ritengo, cioè, che il pentito, una volta dichiaratosi tale e assunto questo nuovo *status*, debba riferire in una sola volta tutto ciò che sa, per evitare che si presenti al magistrato e alla collettività come una sorta di telenovela, a cui purtroppo siamo stati abituati in questi ultimi tempi.

Importante sarà anche evitare che lo stesso avvocato gestisca più pentiti, così come è rilevante realizzare un regime carcerario che non permetta contatti tra le persone sottoposte a restrizione della libertà personale. Mi sembra che questo risultato sia stato già ampiamente raggiunto attraverso l'articolo 41-bis, che non vi è alcun motivo di mettere in discussione.

Per quanto riguarda la custodia cautelare, devo dire che l'argomento è stato trattato ampiamente da tutti i colleghi. La mia speranza è che si torni a fare ricorso a questo strumento nelle modalità e nei limiti prescritti, restituendogli il suo autentico significato. Sappiamo tutti per quali motivi esso è nato, ma in questi ultimi tempi si è arrivati ad un uso talmente distorto da farci sperare in un futuro veramente diverso.

Del processo civile si è parlato abbastanza poco, eppure la situazione attuale è veramente grave: si registrano rinvii di un anno, un anno e mezzo, due anni; i periodi dedicati alle udienze sono interminabili e durano anni. Si parla della carenza di magistrati: signor ministro, non sarebbe possibile individuare un sistema, un meccanismo per evitare che siano lamentate continuamente carenze di organico? Vogliamo vedere come devono veramente andare i concorsi? Vogliamo capire perché in un anno si riescono ad espletare al massimo uno o due concorsi? Difficoltà derivanti dalla carenza di magistrati esistono effettivamente: in un tribunale come quello nel quale lavoro — il tribunale di Cassino — vi sono tre magistrati civili (di cui uno non viene mai per motivi di malattia: rimangono quindi due magistra-

ti); una sentenza arriva dopo nove o dieci anni. Credo che sia una situazione comune a molti tribunali sul territorio nazionale.

Abbiamo avuto modo di ascoltare i magistrati di sorveglianza di Milano e devo dire che anche in questo settore si registrano grossi problemi. Ci è stata illustrata una situazione in molti casi allucinante: in quel tribunale lavorano nove magistrati per tremila detenuti; alcuni processi sono stati fissati per il gennaio 1995 e riguardano detenuti che potrebbero andare in affidamento o in semilibertà anche il giorno dopo. Signor ministro, questo è veramente grave e pericoloso. Bisognerebbe correre subito ai ripari.

Sul giudice di pace vorrei dire che a nostro avviso la figura contrasta per sua stessa natura con la razionalità del diritto, un principio che deve essere il pilastro portante del nostro sistema. Riteniamo che non si dovrebbe in nessun caso scommettere sulle aule di giustizia: dico « scommettere » perché quando ci troviamo di fronte ad un giudice di pace come quello che è stato previsto non credo che si possa parlare diversamente. Un collega ha fatto riferimento in precedenza a professori di educazione fisica, di storia e di geografia: non ha torto; è questa la pura verità.

ALFREDO BIONDI, *Ministro di grazia e giustizia*. La pura sacrosanta verità, diceva la canzone...

FLAVIO TANZILLI. Appunto, la pura sacrosanta verità!

Oltre l'insita incompetenza, il giudice di pace costituisce secondo me una pericolosa arma di natura politica. Questo si deve veramente evitare. Il cittadino non può trovare in lui un garante del proprio diritto, poiché non potrà mai avere la formazione mentale idonea e l'adeguata conoscenza del diritto per la conduzione di un processo e per l'emanazione di una sentenza. Nonostante tutto ciò abbiamo assistito ai ridicoli e veramente indegni corsi di preparazione, che teoricamente dovrebbero rendere un giudice di pace idoneo a trattare cause di quella competenza e quindi ad emanare una sentenza

che tutti noi operatori del diritto sappiamo — invece — quanto sia difficoltoso preparare.

Altri temi di una certa rilevanza sono stati ampiamente trattati. Da parte mia avrei voluto affrontare la questione dell'usura, ma l'onorevole Parenti è stata così esaustiva che posso dire di non aver altro da aggiungere.

In conclusione, signor ministro, le auguro semplicemente buon lavoro.

ALFREDO BIONDI, *Ministro di grazia e giustizia*. La ringrazio. Di questo ho veramente bisogno! E le sarei ancora più grato se mi augurasse « meno lavoro »...!

PRESIDENTE. Suspendo la seduta per un quarto d'ora.

La seduta, sospesa alle 17,40, è ripresa alle 17,55.

PRESIDENTE. Colleghi, comunico che non sarà possibile concludere nella giornata odierna l'audizione del ministro di grazia e giustizia, poiché vi sono ancora dieci iscritti a parlare più uno...

LUIGI SARACENI. Dieci più uno?

PRESIDENTE. Non è lei, onorevole Saraceni! Lei sarà il primo a prendere la parola, non appena avrò terminato la mia comunicazione.

Lavoreremo, quindi, ancora mezz'ora e poi riconvocheremo la Commissione la prossima settimana; mi scuso con il ministro ma, poiché il tema è molto sentito, tutti desiderano intervenire.

ALFREDO BIONDI, *Ministro di grazia e giustizia*. Approfitto dell'occasione per ringraziare tutti coloro che sono già intervenuti e per assicurare che ascolterò attentamente anche i colleghi che prenderanno successivamente la parola. Proprio grazie a ciò che ho ascoltato in questa Commissione, le mie opinioni che hanno trovato consenso si sono rafforzate, mentre quelle che hanno incontrato dissenso si sono non indebolite, poiché erano già deboli all'ini-

zio, ma certamente si sono avvalse di utilissimi apporti. Lo dico sinceramente, giacché l'unica dote di cui forse dispongo è la sincerità.

Desidero annunciarvi che già nella prossima riunione del Consiglio dei ministri, in relazione a ciò che ho ascoltato, mi regolerò in modo da dare una certa cadenza ai provvedimenti, corrispondente alle riflessioni che il dibattito mi ha indotto, evitando la fretta e sottolineando l'urgenza laddove esista.

PRESIDENTE. La ringrazio, signor ministro.

Onorevole Saraceni, lei ha facoltà di parlare per il tempo che crede necessario; tuttavia, se riterrà di contenere il suo intervento, potrà prendere la parola anche l'onorevole Lagostena Bassi.

LUIGI SARACENI. Sono lieto delle frasi pronunciate dall'onorevole ministro prima che io prendessi la parola. Proprio perché mi capiterà di essere critico, sento il bisogno di sottolineare che lo spirito con il quale parlo è assolutamente costruttivo. Credo infatti che si possano trovare soluzioni, che avranno molte implicazioni e valutazioni di carattere tecnico, sulle quali ci si può incontrare anche partendo da opposte posizioni politiche. Del resto, ciò è stato da lei osservato nell'introduzione, quando ha affermato — cito testualmente — che l'opposizione e la maggioranza non sono realtà conflittuali. Forse, come portata generale, tale proposizione va un po' al di là; tuttavia lei aggiungeva che: sulle scelte istituzionali ci debbono essere un confronto, una valutazione, meno diffidenza se possibile e meno sospetti reciproci.

In verità ho inteso le sue affermazioni, unitamente ad altre, come un impegno di fronte alla Commissione di non ricorrere allo strumento del decreto-legge, signor ministro. Tra l'altro, ho doverosamente riletto con scrupolo ciò che avevo già ascoltato e, testualmente, a proposito di interventi necessari ed urgenti, ha affermato: « non voglio dire che si debba ricorrere ad un decreto-legge. Ho parlato

di urgenza e di necessità in chiave di opportunità, per più facilmente elaborare in Parlamento, non fuori di esso, adeguate soluzioni dei problemi. Non vi sarà, quindi, nessuna sovrapposizione da parte del Governo se non sotto il profilo di una sottolineatura di esigenze ».

Ho ricordato tutto ciò, non per fare polemica — ovviamente —, ma per giustificare il motivo per cui la volta scorsa ho espresso meraviglia nei confronti del preannunciato ricorso al decreto-legge.

ALFREDO BIONDI, Ministro di grazia e giustizia. Non si era mai parlato in questo senso per ciò che attiene la soluzione del problema di Tangentopoli. Su altre materie, se ne discuterà in sede di Consiglio dei ministri.

Ho preteso — voglio ripeterlo — la collegialità e la responsabilità della maggioranza nel suo complesso. Infatti, il ministro di grazia e giustizia sottopone problemi, li sottolinea e li formalizza. Quanto, poi, alle decisioni politiche, è il Governo nella sua collegialità ad assumerle ed è ciò che avverrà domani pomeriggio alle ore 18,30. Ho già presentato gli strumenti necessari; il Governo, per motivi di carattere internazionale, ha preferito dilazionare la decisione, il che la rende non ulteriormente procrastinabile. Domani, quindi, il Governo assumerà una decisione collegiale. La mia opinione è quella che ho espresso e non la cambio.

LUIGI SARACENI. Lei, nella scorsa seduta, ha avuto occasione di precisare quali sono i due punti: la custodia cautelare e la questione dell'accesso alla conoscenza dei procedimenti, se non erro. A dire il vero, ho delle perplessità anche su questi due temi, signor ministro. Infatti, proprio nello spirito di una possibile intesa tra opposizione e maggioranza su una materia istituzionale così delicata, mi era parso — ma non voglio essere assolutamente polemico — che proprio le sue parole avessero trovato una verifica nella seduta scorsa, quando ho ascoltato l'intervento del deputato Della Valle con il quale, pur da contrapposte sponde, ho concordato al

90 per cento (non si è mai d'accordo al 100 per cento), trovando molte sue affermazioni condivisibili. Avevo, quindi, intravisto la verifica puntuale della possibilità di incontro tra opposte posizioni. Potrò essere breve, quindi, anche perché mi richiamo in gran parte a quanto detto nella scorsa seduta dal deputato Della Valle, sia pure con qualche precisazione.

La diatriba se la soluzione per Tangentopoli sia giudiziaria o politica è soprattutto terminologica, anche se ha la sua importanza. È ovvio infatti che ogni soluzione che passa attraverso un processo è giudiziaria, ma a monte vi è sempre una scelta politica, o meglio di politica giudiziaria. A meno che a questa dicotomia non si voglia dare un significato che ebbe, signor ministro, anche al tempo del terrorismo, quando si parlava di soluzione politica identificandola con l'amnistia, il che era un modo per sottolineare il carattere politico del fenomeno terroristico. Qualcuno vi cercava addirittura un riconoscimento al soggetto terrorismo ed ai terroristi.

Credo che nessuno in quest'aula voglia attribuire significati di riconoscimento di questo tipo ai politici che sono incappati in Mani pulite avendo costruito Tangentopoli. Immagino quindi che se l'espressione del sottosegretario Contestabile (il quale esplicitamente ha parlato di « soluzione politica » nel suo intervento alla Camera in risposta ad interpellanze ed interrogazioni nella seduta, mi sembra, del 27 giugno scorso) non è una diatriba terminologica, è forse un *lapsus*, che tende appunto a dare un riconoscimento di ordine politico a Tangentopoli (che, come qualcuno dice, a mio avviso fondatamente, è il nome che lo Stato ha assunto negli ultimi anni).

La rassicurazione che si cerca di darci, signor ministro, si fonda sul fatto che il cosiddetto patteggiamento allargato non sarebbe una misura specifica e speciale per Tangentopoli, ma una norma di carattere generale che dovrebbe essere stabilmente introdotta nel codice di procedura penale. Però, si capisce bene che chiunque parli del cosiddetto patteggiamento allargato ha

in mente solo gli imputati di Tangentopoli: ho fatto questa constatazione anche quando ha parlato il deputato Della Valle con il quale, lo ripeto, mi sono trovato d'accordo. Su questo punto invece la divisione è profonda, perché il soggetto sociale cui si riferisce Della Valle è completamente diverso dal mio. Personalmente, penso a tutti i tipi di imputati; magari privilegio gli appartenenti a ceti sociali diversi da quelli cui pensa il deputato Della Valle.

Vi sono poi dati oggettivi (*Rumori*)... Signor presidente, preferirei non sentire una voce alle mie spalle...

PRESIDENTE. Ha perfettamente ragione, onorevole Saraceni. Quanto ho detto in precedenza sull'ultimo banco continua naturalmente ad avere valore!

LUIGI SARACENI. Non pretendo affatto di essere ascoltato, ma chiedo di non essere disturbato.

PRESIDENTE. Accolgo la sua richiesta, deputato Saraceni.

LUIGI SARACENI. La ringrazio, signor presidente.

Stavo dicendo che però vi sono dati oggettivi che ci fanno comprendere come con il patteggiamento allargato si abbia in mente soltanto — o prevalentemente — la questione di Tangentopoli. Uno di questi dati oggettivi, signor ministro, è l'attenuante prevista nell'articolo 7 di quel suo progetto di legge, di quella bozza che circola informalmente tra noi...

ALFREDO BIONDI, Ministro di grazia e giustizia. È come le comunicazioni di garanzia!

LUIGI SARACENI. Non so neanche come ne sono venuto in possesso, ma so di averla perché circolava.

ALFREDO BIONDI, Ministro di grazia e giustizia. Nemmeno io lo so, ma ho aperto indagini affettuose, non particolarmente severe!

LUIGI SARACENI. Come dicevo, nell'articolo 7 di questo informale disegno normativo semiclandestino — o semipubblico, secondo i punti di vista — è prevista un'attenuante per chi abbia collaborato fino alla data, se non vado errato, del 31 dicembre 1993. A questo proposito, mi sembra che si abbia in mente proprio il tipo di reato di Tangentopoli.

Aggiungo che se saranno esclusi i reati che lei, signor ministro, ha elencato, mi sembra che tra quelli di una certa entità non restino che i reati di Tangentopoli. Peraltro — ed anche su questo punto dissenso dal collega Della Valle — non è vero che si tratti di reati che rientrano tra quelli per i quali è già prevista una pena fino a due anni. Almeno per i casi più gravi, per esempio quando è contestata la ricettazione ed il falso in bilancio, difficilmente e solo sulla base di decisioni che, diciamolo pure, desterebbero scandalo, si potrebbe arrivare a una pena inferiore ai due anni. Credo allora che quella misura dei tre anni e mezzo sia ritagliata su Tangentopoli. Questa è la verità.

Do atto che in questi propositi non vi è più la sospensione condizionale elevata allo stesso livello dei tre anni e mezzo, come prevedeva il famoso decreto « colpo di spugna » che ha suscitato una rivolta. Vi è però un invito esplicito (ed anche una piccola modifica) per l'affidamento in prova. In pratica, si evita l'esecuzione della pena.

Dunque, è forse appropriata un'espressione che non uso ora per la prima volta, ma che ho scritto un anno e mezzo fa in un articolo di giornale: i previsti tre anni e mezzo con affidamento in prova sarebbero veramente un'amnistia camuffata.

Al di là di questo, preferirei — lo dico con molta franchezza — che si trattasse di una misura di emergenza temporanea solo per Tangentopoli. Sono infatti molto più preoccupato del profondo guasto che produrrebbe l'introduzione permanente e definitiva nel nuovo codice di un istituto come quello in questione. Mi spiego: credo che il patteggiamento sia già un istituto che, di per sé, entra in grave conflitto con valori garantisti fondamentali. La ragione

principale per cui il patteggiamento, così come è già operante nel codice di procedura penale, funziona male è che non è conveniente per l'imputato. Tant'è vero che a tale istituto fanno ricorso soprattutto gli imputati male assistiti, quelli di cui parlava poc'anzi la collega Parenti, quando evocava fondatamente quel 60-70 per cento di imputati che sono senza difesa.

Ebbene, un'alta percentuale degli imputati che patteggiano e che non avrebbero alcuna convenienza a farlo, patteggiano perché sono male assistiti.

ALFREDO BIONDI, *Ministro di grazia e giustizia*. Oggi Di Pietro ha fatto qualche offerta. Ho letto sul giornale che a soggetti che hanno invece un'assistenza legale piuttosto vasta ed articolata, Di Pietro ha avanzato la stessa proposta di patteggiamento.

LUIGI SARACENI. È vero.

ALFREDO BIONDI, *Ministro di grazia e giustizia*. Come cambiano le opinioni!

LUIGI SARACENI. Non trovo affatto quanto mi dice in contraddizione...

ALFREDO BIONDI, *Ministro di grazia e giustizia*. Non con la mia opinione, con la sua.

LUIGI SARACENI. Nella veste di pubblico ministero Di Pietro ha il potere di proporre l'applicazione della pena e lo fa. Non mi scandalizzerei. Magari possiamo essere d'accordo su altri terreni sui quali Di Pietro forse farebbe bene a non intervenire troppo, ma nel processo, con una proposta di applicazione della pena, rimane pienamente all'interno dei suoi poteri istituzionali.

ALFREDO BIONDI, *Ministro di grazia e giustizia*. Ci mancherebbe altro! Parlavo di una vecchia dichiarazione sul patteggiamento!

LUIGI SARACENI. Comunque, se è vero, signor ministro, che il patteggiamento

mento non funziona perché non è conveniente, l'unico modo di farlo funzionare è quello di renderlo vantaggioso per l'imputato. Ciò si verifica quando l'alternativa alla pena patteggiata, è un carcere vero, duro e di lunghissima durata; quando cioè, a fronte dei tre anni e mezzo del patteggiamento, lo spauracchio è una pena, per esempio, di dieci o quindici anni e, in effetti, si propone proprio questo.

È per tale motivo che sono addirittura spaventato dalla proposta avanzata, dal guasto che nell'ordinamento può introdurre un istituto come questo. Infatti, attraverso le varie attenuanti, a quei tre anni e mezzo si può arrivare per una pena che nel giudizio ordinario potrebbe essere, signor ministro, di quindici anni e anche di più.

Che cosa accadrà allora se un istituto del genere sarà sciaguratamente introdotto nel nostro ordinamento? Accadrà che avremo due categorie di imputati, una delle quali costituita da coloro che collaborano e patteggiano e quindi debbono essere premiati, perché non danno fastidio alla giustizia e consentono di accelerare i processi; gli imputati che si pentono, collaborano, chiedono scusa. Avremo quello che candidamente sempre il sottosegretario Contestabile — sul piano politico distinguo anche le responsabilità personali...

ALFREDO BIONDI, *Ministro di grazia e giustizia*. Uno che si chiama Contestabile...

LUIGI SARACENI. Sarà contestabile, però è un'opinione che proviene dalla maggioranza, dal Governo! Nel suo intervento Contestabile afferma testualmente che vi è una sorta di attenuante che crea il tipo di autore (usa proprio questa faticosa parola!). Qui faccio appello anche alla sua cultura garantista, signor ministro. Contestabile, in realtà, dice la verità: attraverso la proposta di patteggiamento si crea davvero il tipo di autore processuale, non il tipo di autore sostanziale. L'imputato disciplinato, collaborativo e pentito è l'imputato ordinario. Ciò produce, secondo me, un guasto profondo nella cultura complessiva della giurisdizione, perché l'alter-

nativa, per poter funzionare, deve essere tra i tre anni e mezzo patteggiati, che non si scontano, e la pena molto dura.

Tutto questo ingenera un certo tipo di cultura. Ai giudici bisogna mandare dei messaggi e il primo ad essere autorizzato ad inviare messaggi, oltre che precetti, è il legislatore. Mandare un messaggio di questo genere significa incoraggiare i giudici ad essere molto severi nei confronti di un certo tipo di autore, perché questa è la sola condizione affinché il patteggiamento possa funzionare. È il rilievo principale che muovo nei confronti della proposta di patteggiamento allargato.

ALFREDO BIONDI, *Ministro di grazia e giustizia*. Il patteggiamento è richiesto dal pubblico ministero e dalla difesa, ma il giudice non è obbligato ad accordarlo.

LUIGI SARACENI. Lo è, a meno che non ritenga incongrua la pena.

ALFREDO BIONDI, *Ministro di grazia e giustizia*. Credo che il magistrato sia in grado di fare un ragionamento diagnostico di questo tipo.

LUIGI SARACENI. Non a caso, ho parlato di guasti non nella cultura dei pubblici ministeri, ma in quella dei giudici.

Vi sono, intanto, limiti legali. Non è vero che il giudice può respingere la pena patteggiata; egli, alla stregua del codice (non mi pare che al riguardo si proponessero modifiche), può valutare la cosiddetta cornice legale e la congruità della pena. Il giudice non può compiere nessun'altra valutazione. Se il mio discorso è valido, la pena sarà mantenuta sempre congrua qualora occorra incoraggiare un tipo di autore e scoraggiare l'altro. La Corte costituzionale ha introdotto il sindacato sulla congruità della pena; sarebbe opportuno effettuare un monitoraggio, per verificare quanto tale sindacato sia stato utilizzato dai giudici. In base alla mia esperienza, esso è stato usato poche volte e sempre *in peius*, tant'è vero che, all'inizio, qualcuno ritenne addirittura che il giudice non po-

tesse utilizzare il sindacato sulla congruità della pena a vantaggio dell'imputato.

Sto parlando, signor ministro, con spirito critico ma costruttivo e le sarei molto grato se riflettesse sulle ragioni generali di sistema e sul guasto enorme che un istituto del genere produrrebbe nel nuovo processo. Sarebbe lo strumento che esalterebbe al massimo grado i difetti del nuovo codice, occultandone i pregi, che secondo me esistono.

Ho riletto attentamente ciò che lei ha detto a proposito dei pentiti e penso di poterle dare un suggerimento critico. Un'affermazione di carattere generale che tutti condividono è che bisogna separare la gestione della protezione dalla cosiddetta gestione processuale. Su questo non vi è alcun dubbio. Credo però che se tale proposizione rimane un omaggio rituale non può rendere un buon servizio; occorre procedere in questa direzione molto più profondamente. A mio avviso, se si stabilisce un rapporto tra attendibilità e protezione, formalmente l'attendibilità risulta pregiudiziale rispetto alla protezione: un pentito viene protetto in quanto è attendibile. Nella pratica il rapporto si rovescia nel suo contrario, nel senso che se un soggetto è molto protetto vuol dire che è molto attendibile. Ciò non avviene per complotti o per malafede; vi è una potentissima spinta psicologica a conferire al pentito uno *status* generale di attendibilità. Nei processi, signor ministro, è molto difficile liberarsi da questo tipo di suggestioni.

Ecco perché credo che la separazione tra la protezione e la valutazione di attendibilità debba essere profonda. Al riguardo, forse, si può apportare qualche ritocco alla legge, proprio al fine di rendere assolutamente indifferente il destino di protezione del pentito rispetto alla sua attendibilità.

ALFREDO BIONDI, *Ministro di grazia e giustizia*. Su questo sono d'accordo. Ho detto solo che nella fase extragiudiziaria o nelle pause tra una deposizione ed un'altra nel processo, la responsabilità della custodia deve esulare dall'attività del magistrato inquirente e di chi collabora con lui,

per evitare la commistione tra l'interesse all'indagine e l'interesse alla custodia, che possono comportare anche difficoltà esecutive. Forse l'ho espresso un po' sinteticamente, ma questo è il mio pensiero.

Posso comunque assicurare che il giorno 18 ci riuniremo con il ministro Maroni ed alcuni nostri collaboratori per studiare meglio questi problemi di puro e semplice carattere amministrativo, anche a livello operativo. Non è prevista alcuna misura di carattere legislativo che muti, allo stato, la situazione attuale. Si tratta di accorgimenti che cerchiamo di cogliere dagli avvenimenti che si sono verificati, per evitare che un soggetto pericoloso, che ha già attentato alla vita di un magistrato e di sua moglie (pure magistrato), possa, per motivi premiali e per una minore attenzione, essere oggetto di una custodia meno attenta di quanto meriterebbe. Vi è quindi una preoccupazione specifica ed anche di ordine funzionale a differenziare le responsabilità e a dare alla magistratura la piena disponibilità a manifestare liberamente le scelte da compiere.

PRESIDENTE. Vorrei ricordare che l'audizione dovrà essere interrotta alle 18,30.

ALFREDO BIONDI, *Ministro di grazia e giustizia*. Intervengo per l'interesse che ho verso l'argomento!

LUIGI SARACENI. Ritengo che occorra eliminare ogni rapporto tra livello di protezione e livello di attendibilità, salvo, ovviamente, l'accertamento del reato di calunnia con sentenza passata in giudicato.

Per quanto riguarda l'articolo 41-bis, voglio fare solo una considerazione che investe la sua responsabilità, signor ministro. Tale articolo viene applicato su decisione anzitutto del ministro...

ALFREDO BIONDI, *Ministro di grazia e giustizia*. Su proposta del ministro!

LUIGI SARACENI. Non dispongo di molti dati, ma credo che la prima revisione critica debba avvenire a partire da

una verifica di quanti siano effettivamente meritevoli dell'applicazione dell'articolo 41-bis. Non voglio difendere la categoria di cui ho fatto parte fino a qualche mese fa, ma esistono responsabilità anche di persone che non sono magistrati nella vicenda relativa al suddetto articolo.

In merito alla custodia cautelare, infine, sono sempre stato convinto che la lettera c) dell'articolo 274 del codice di procedura penale sia costituzionalmente illegittima. La Corte costituzionale lo ha affermato parzialmente; io credo che vi sia una contraddizione palese, anche in termini di buon senso. Anche in questo caso, però, sul versante dei messaggi che il legislatore deve mandare al giudice, dobbiamo avere il coraggio di far capire alla gente, perché questo è il terreno sul quale si crea la maggiore frizione tra giurisdizione ed opinione pubblica. La gente vuole che l'omicida sia sottoposto alla carcerazione preventiva. Certamente la giurisdizione non si deve esercitare sulla base del consenso di maggioranza perché ci sono altri parametri (la legittimazione della giurisdizione è, evidentemente, la legalità), però non possiamo essere indifferenti all'opinione della gente, altrimenti l'istituzione giudiziaria si delegittima. Noi politici dovremmo dunque avere il coraggio di inviare messaggi chiari e, semmai, abolire l'istituto della carcerazione preventiva spiegando contemporaneamente alla gente che ciò significa che l'assassino occasionale (cioè colui il quale quasi certamente non reitera il reato) deve essere processato in stato di libertà. Ritengo che da parte nostra questa responsabilità debba essere assunta in modo chiaro.

Sulle possibili modifiche il discorso potrebbe essere molto ampio; una potrebbe essere quella di costringere i magistrati a dichiarare le vere motivazioni dei provvedimenti che assumono; quando però si adottano formulette come quelle dell'articolo 274, lettera c), precedentemente citato, che si possono riempire di qualunque contenuto, la prima responsabilità va addebitata al legislatore che, per quanto

riguarda le motivazioni, dà un mandato in bianco. Ritengo che occorra intervenire su questi aspetti.

Qualche parola vorrei spendere sulla questione relativa al pubblico ministero e al GIP. Ho seguito con molto interesse la collega Parenti, ma l'argomento da lei sollevato meriterebbe di per sé un lungo approfondimento. Dichiaro solo il mio radicale dissenso sull'indirizzo politico generale che dovrebbe avere o ha la magistratura; tanto meno sarei d'accordo (perché mi sembra in palese conflitto con il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale) su un'eventuale responsabilità politica del pubblico ministero. Sono problematicamente aperto alla questione della cosiddetta separazione delle carriere, ma intransigente nel ritenere che il pubblico ministero debba rimanere all'interno dell'ordine giudiziario. Forse più realisticamente oggi possiamo fare qualcosa, che pure viene rivendicato da molte parti, ridefinire cioè ruolo e funzioni soprattutto del GIP e dell'udienza preliminare.

So che esiste uno studio al riguardo del ministro Conso, che non conosco nei particolari ma solo nell'aspetto generale, ma vorrei ricordare che insieme ad altri colleghi ho presentato una proposta di legge che si muove proprio in questa direzione.

ALFREDO BIONDI, *Ministro di grazia e giustizia*. La leggerò.

LUIGI SARACENI. Colgo l'occasione per richiamare la sua attenzione sulla questione delle sentenze passate in giudicato per i condannati per detenzione di sostanze stupefacenti oltre la dose media giornaliera. Essa riveste un carattere di estrema urgenza e ricordo che, quando lei ebbe la cortesia di riceverci, non le proponemmo il decreto-legge come strumento d'intervento perché, in via generale, non ritengo che sia molto congruo. La realtà è che in carcere ci sono persone che invece non dovrebbero esservi.

Poiché in casi come questi i motivi di urgenza esistono veramente, forse si potrebbe adottare un decreto-legge perché, come dicevo, ci sono persone che scontano una pena che non dovrebbero scontare.

TIZIANA PARENTI. Vorrei fare una precisazione al collega Saraceni che mi ha attribuito di aver parlato di responsabilità politica del pubblico ministero. Non ho parlato di responsabilità politica ma di responsabilità all'interno dell'ordinamento giudiziario che la prevede, nel senso che oggi, ad una forza abbastanza surrettizia a livello politico non corrisponde alcun tipo di responsabilità. Ciò non significa una responsabilità... Il fatto che un magistrato lasci l'ufficio con centinaia di processi...

LUIGI SARACENI. Allora avevo inteso male!

TIZIANA PARENTI. Non so a chi debba rispondere il cittadino vittima dell'estorsione o il familiare vittima dell'omicidio. Si tratta quindi di una responsabilità sempre all'interno dell'ordinamento giudiziario ma che possa essere comunque attivata e corrispondente alla forza del pubblico ministero. Inoltre non ho parlato di dipen-

denza dal ministro ma ho fatto riferimento al procuratore generale presso la Corte di Cassazione, che è l'organo più naturale.

LUIGI SARACENI. Ma questo non l'avevo detto!

PRESIDENTE. Si è trattato di un evidente fraintendimento.

Ringrazio ancora una volta il ministro e rinvio il seguito dell'audizione alla seduta di mercoledì 20 luglio 1994, alle 15,30.

La seduta termina alle 18,30.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia alle 22,10.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO