

COMMISSIONE II

GIUSTIZIA

(n. 4)

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 29 MARZO 1995

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

AUDIZIONE DEL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA, DOTTOR FILIPPO MANCUSO, SULLA POLITICA DEL GOVERNO NEL SETTORE DELLA GIUSTIZIA E SULLA SITUAZIONE PENITENZIARIA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE TIZIANA MAIOLO

INDI

DEL VICEPRESIDENTE TULLIO GRIMALDI

INDICE

	PAG.		PAG.
Audizione del ministro di grazia e giustizia, dottor Filippo Mancuso, sulla politica del Governo nel settore della giustizia e sulla situazione penitenziaria:		Marino Giovanni (gruppo alleanza nazionale)	104
Maiolo Tiziana, <i>Presidente</i>	85, 93, 98	Paggini Roberto (gruppo i democratici)	107
Grimaldi Tullio, <i>Presidente</i>	112, 115, 116, 120	Porcari Luigi (gruppo progressisti-federativo)	98
Anedda Gian Franco (gruppo alleanza nazionale)	94	Saraceni Luigi (gruppo progressisti-federativo)	92, 115
Bonito Francesco (gruppo progressisti-federativo)	100, 101, 115	Scermino Felice (gruppo progressisti-federativo)	109, 115
Borghesio Mario (gruppo lega nord)	102	Simonelli Vincenzo (gruppo alleanza nazionale)	92, 100
Fragalà Vincenzo (gruppo alleanza nazionale)	97, 98	Stajano Ernesto (gruppo misto)	90
Lazzati Marcello (gruppo LIF)	112	ALLEGATO	121
Mancuso Filippo, <i>Ministro di grazia e giustizia</i>	85, 90, 92, 101, 102, 107, 116		

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 15,10.

Audizione del ministro di grazia e giustizia, dottor Filippo Mancuso, sulla politica del Governo nel settore della giustizia e sulla situazione penitenziaria.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento, del ministro di grazia e giustizia, dottor Filippo Mancuso, sulla politica del Governo nel settore della giustizia e sulla situazione penitenziaria.

Ringrazio il ministro Mancuso ed il sottosegretario Ricciardi per aver accolto il nostro invito. La presente audizione si è resa tanto più necessaria dal momento che negli ultimi tempi si sono verificati fatti molto gravi all'interno degli istituti penitenziari, sostanziatisi in atti di autolesionismo, in episodi di morte o in problemi di salute dei detenuti. Purtroppo, per una serie di circostanze si è dovuto rinviare più volte questo incontro e mi rincresce che, a causa degli adempimenti preelettorali che impegnano molti deputati, oggi la presenza dei colleghi sia piuttosto esigua, anche se, in compenso, molto qualificata.

Do senz'altro la parola al ministro Mancuso.

FILIPPO MANCUSO, *Ministro di grazia e giustizia*. Ringrazio il presidente ed i componenti la Commissione per l'invito rivolto e desidero chiarire che non considero affatto esigua la loro presenza, almeno sotto il profilo della qualità.

Il problema sul quale avrò a riferire rappresenta uno degli elementi che costituiscono, nel loro insieme, un universo di problemi il quale, nella sua entità ontolo-

gica e qualitativa, è tale da comportare il rischio di un'assai lunga audizione.

Anche nel concetto di relazione vi è implicitamente qualcosa di programmatico ed è qui che si scontrano in me la valutazione della brevità del nostro passaggio — con tutte le sue implicazioni limitative — e la tensione che, data la sterminatezza delle problematiche, vorrebbe che, se è impossibile fare tutto, si facesse almeno qualcosa.

Vorrei prendere lo spunto proprio dall'argomento che il presidente ci ha indicato come uno dei principali. Ebbene, signor presidente, non so quale considerare principale tra i molti argomenti perché, in definitiva, convergono tutti verso l'individuo e verso l'attuazione delle leggi. Tuttavia diciamo pure, per convenzione, che uno dei più importanti sia quello penitenziario, eredità storica di tutte le epoche dell'amministrazione giudiziaria e penitenziaria, della quale è come se noi dovessimo dare un consuntivo o chiamarci responsabili dei fatti genetici.

L'ordinamento penitenziario italiano è sofferente quanto lo sono tutti gli ordinamenti che fanno capo all'esigenza della tutela della persona: la scuola, la sanità, la giustizia. Non si possono analizzare questi fenomeni — nel caso specifico, esaminiamo quello penitenziario — se non ripercorrendo la storia delle nostre defezioni davanti ai doveri di solidarietà. Le carenze normative, strutturali e finanziarie che affliggono queste diverse entità traggono in realtà origine dal difetto di solidarietà, in relazione a ciò che allo Stato spetta di attribuire ora in termini di salute, ora in termini di istruzione, ora in termini di trattamento giudiziario in genere. Sono forse migliori delle carceri talune sedi giu-

diziarie? È forse migliore delle carceri lo stato dei nostri procedimenti? Lo sono forse le garanzie di durata dei processi o le procedure di formazione delle leggi? Rivolgiamo uno sguardo pietoso non solo alle carceri, di cui tosto parleremo, signor presidente, ma anche a tutta la struttura pubblica responsabile o corresponsabile delle doglianze che ad ogni affacciarsi dell'esperienza personale ci si trova a fronteggiare.

La situazione delle carceri è certamente difficile, lo è finanziariamente, dal punto di vista edilizio e da quello dei trattamenti e lo è anche nel momento in cui la condizione penitenziaria diventa, da fatto di interesse pubblico generale, un fatto di interesse individuale. Mi spiego: non intendo prendere la questione alla lontana o affrontarla in modo elusivo, signor presidente, ma desidero chiarire che se un problema viene guardato nella sua teatralità non lo si può vedere veridicamente.

Il problema delle carceri, allora, è anche strettamente collegato a quello dell'abuso della custodia cautelare. Non che questo sia decisivo, però vi rendo noto — o vi confermo — che su un totale di circa 53 mila detenuti — alla data cui si riferisce il mio appunto —, 23 mila sono non definitivi e, di questi, ben 13 o 14 mila sono in attesa del giudizio di primo grado. In questo caso, allora, la carenza organizzativa si sposa con il sistema di interpretazione della legge e la deficienza di sensibilità per il fatto costruttivo si incrocia con la deficienza di cultura rispetto all'interpretazione delle norme sulle restrizioni (non faccio minimamente questione di singole fattispecie). È inutile affrontare criticamente il problema quando è al suo culmine; è inutile, cioè, focalizzare l'attenzione sulla popolazione carceraria, sul suo trattamento, sulla possibilità di assisterla al fine di rendere la vita in carcere se non migliore almeno non peggiore di quanto lo sia ora, se non si risolve il problema anteriore — i sociologi dicono a monte — relativo all'interpretazione delle norme sulla base delle quali un individuo può essere condotto in carcere.

Prendo atto della serie di critiche, giuste, giustificate, fondate e incontestabili, in ordine alla situazione delle nostre strutture penitenziarie le quali, oltre tutto, hanno un costo notevole, non sono sufficientemente attrezzate e presentano un disavanzo di potenzialità rispetto alla prevedibile realtà futura. Sotto il profilo statistico, in rapporto alle cifre che ho indicato, la vicenda delle morti per suicidio in carcere non è così eclatante, dolorosa e drammatica. Va da sé che ogni morte è un evento gravissimo, irreparabile; tuttavia la vistosità del fenomeno dei suicidi o delle uccisioni in carcere non risiede nel loro numero, ma nel fatto che questi eventi si verifichino. Taluni di questi episodi dolorosi derivano dalla natura disperata di alcuni individui, che probabilmente si sarebbero suicidati anche a casa propria ed avrebbero quindi avuto un analogo destino, altri sono l'effetto del sistema vigente, nel suo duplice risvolto dell'ingiustizia dell'origine della carcerazione e dell'ingiustizia del trattamento della carcerazione.

Mi permetto con emozione di sottolineare l'importanza di ogni atto potestativo che delibere la soppressione, la compressione, la limitazione della libertà; il problema, quindi, va considerato con estrema delicatezza. Non dobbiamo attendere che simili sventure varchino la soglia delle nostre case; al giudice, al giurista, all'interprete delle norme l'emozione dello spettacolo di una persona la cui libertà viene sottoposta a limitazione deve essere causa di riflessione perché l'atto processuale che conduce a questo risultato è un evento grave. Non separo, dunque, le problematiche materiali di questo fenomeno da quelle dell'interpretazione, né separo entrambe le questioni dalla problematica della formazione delle leggi. La legge che configura un limite — ed il massimo dei limiti è quello alla libertà personale — non dovrebbe consentire alcuna sorta di opinabilità dell'interpretazione.

Al riguardo desidero richiamare il modo equivoco con cui si interpreta il divieto di utilizzazione degli anonimi. Collego questo esempio, signor presidente,

con la situazione penitenziaria non per astrazione filosofica, ma per il principio, che ho già ribadito, che nulla è indipendente da un altro fatto quando si tratta di macrorealtà. La nota sistematica vicenda del divieto di utilizzazione « comunque » (come dicono le norme) dell'anonimo un poco mi appartiene. Sono infatti tra coloro i quali, esercitando la professione di giudice, maggiormente si adoperarono affinché questo divieto venisse sancito. Ma ancora una volta, come voi mi insegnate, ci muoviamo tra il lecito giuridico e il possibile giuridico; posta l'identità di un risultato, cioè, il lecito giuridico è quello che sorge dall'attività legittima di interpretazione, mentre il possibile giuridico raggiunge lo stesso risultato attraverso la violazione. Si tratta di un fenomeno che principalmente si verifica nell'ambito processuale. Mi spiego meglio: se con un atto legittimo e motivato si limita la libertà di taluno, ci troviamo di fronte al fenomeno del lecito giuridico, ma se questo stesso obiettivo, che è meramente processuale e non è di diritto sostanziale, lo si consegue violando la legge, il risultato è identico. In sostanza, se vengo privato della libertà in base ad un atto lecitamente giuridico, o soltanto ad un atto possibile in termini formali, il risultato è il medesimo: ho perduto comunque la libertà. È qui che si inserisce la finezza dell'interprete della norma processuale, la più delicata delle norme perché è la sola che garantisce veramente la libertà del rapporto, dal momento che quella sostanziale garantisce la conformità al diritto del trattamento del bene sostanziale. Se ho un credito il diritto sostanziale prima o poi mi concederà di riscuoterlo, ma se sono stato incarcerato in virtù del possibile giuridico, cioè della violazione della norma, il risultato, ripeto, è il medesimo, è irretrattabile ed è proprio questo che in una certa misura arricchisce la popolazione carceraria.

Mi riferivo poc'anzi all'utilizzo dell'anonimo, per il quale è previsto nel sistema un divieto inequivocabile a tutti gli effetti. Ebbene, in via interpretativa, invece, se ne fa uso; infatti, attraverso un'interpretazione a mio avviso non corretta, l'utilizzo

di questa figura consentirebbe le indagini ma non l'atto processuale — l'indagine consegue però lo stesso risultato della privazione della libertà —; per cui un'aliquota di detenuti può trovarsi in quella condizione proprio perché si è realizzato non il lecito, ma il possibile giuridico della loro cattura. Affrontando questo problema voglio scuotere la vostra sensibilità perché, ripeto, l'esperienza dolorosa personale non è la sola carta di tornasole per ritenere che l'interpretazione sia giusta o sbagliata; l'importante è che essa sia invece rigorosa nel senso della finalità della norma interpretativa.

Per tornare alle strutture penitenziarie, sottolineo che insieme ai miei colleghi sottosegretari ci accingiamo a compiere un doloroso *tour* in tutte le carceri italiane. Visiteremo dunque le carceri, ma cosa ne dedurremo? Potremmo forse mobilitare una realtà locale e sensibilizzarci su determinati istituti, ma la realtà resterà quella che è perché abbiamo carenze strutturali e scarsità di fondi per la costruzione di nuovi istituti (è inutile che vi parli di quelli che ci apprestiamo a progettare, perché si tratta di dettagli: comunque si fa anche questo). Pensate che nelle carceri italiane, nei quattro-cinque istituti penitenziari attrezzati per le cure, dove vi sono centri diagnostici, un mese fa mi sono accorto che non esisteva la strumentazione per effettuare la TAC, che ora stiamo acquistando. In alcune carceri le persone sono stipate, non allocate; questo tipo di carenza — mi permetto di rilevarlo — non è diversa da quella che in alcuni casi conduce all'insensibilità circa una retta valutazione della libertà personale. Ci fermiamo alla realtà di chi è soggetto ai vincoli, ma non ci sensibilizziamo adeguatamente verso l'individuo che non ha ancora vincoli, ma che potrà averne. Il destino della realtà carceraria è il destino del processo, non quello della cattura, e il destino del processo è quello di dirimere il dramma della libertà, non quello della sicurezza.

Se non entriamo nell'ordine di idee che il processo non deve assicurare la sicurezza, ovvero il demone alla giustizia,

bensi garantire la libertà di chiunque cada nel contrasto potenziale con la legge penale, potremo avere carceri come quelle del Canada, ma non saranno lo stesso degne di un paese retto dalla libertà. Prima l'uomo, poi le mura.

Sono consapevole di poter contrariare alcuni punti di vista particolari, ma voglio credere che non è la malattia ad impietosirmi: è il malato. Sarà cura del legislatore, del sociologo, della provvidenza curare la malattia; io mi occupo di coloro i quali riempiono le carceri, di quei malati di delittuosità — sia pure non in senso clinico, se non in alcuni casi — per i quali la terapia è il giusto processo.

La popolazione carceraria è dell'entità che vi ho detto; della stessa fanno parte circa 15 mila tossicodipendenti, molti alcolodipendenti ed il triste corteo degli affetti da AIDS. A quest'ultimo proposito vorrei ricordare che sono circa 2.700-3.000 i malati che si sono sottoposti volontariamente all'accertamento; non è infatti possibile procedere ad uno *screening* complessivo, secondo un principio che può anche essere giusto ma che certo non è privo di rischi. Gli extracomunitari, infine, sono circa 8.800-9.000.

Tornando all'argomento dal quale ero partito, cioè i decessi avvenuti in carcere, ricordo che nel 1993 si sono verificati 61 suicidi, 1 omicidio e 111 decessi naturali, mentre nel 1994 i suicidi sono stati 60, gli omicidi 1 e i decessi naturali 86. Credo che i decessi naturali, tutto sommato, rientrino nell'andamento normale della mortalità.

Nelle case circondariali l'assistenza terapeutica e diagnostica ai detenuti apparirebbe in teoria accettabile: quattordici centri diagnostici e terapeutici, strutture di assistenza farmaceutica, garanzie di assistenza sanitaria e socio-riabilitativa, quattro o cinque ospedali psichiatrici. Tuttavia non è il dato quantitativo che può risolvere i problemi del mondo carcerario e la realtà nel suo complesso appare inadeguata.

Non si può essere sensibili alle condizioni del detenuto, qualunque sia lo stato processuale che lo vede protagonista, se

non si è sensibili alla liberalità del processo. Dietro quell'atteggiamento vedo un disimpegno ideologico ed una ipocrisia morale. Si sia sensibili in pari modo al destino del detenuto o del condannato quanto alla regolarità dei procedimenti.

Per contaminazione, desidero affrontare un argomento che, a mio parere, risulta sottostante, cioè il livello culturale consentito dall'odierno metodo di selezione dei giudici. Nel momento in cui ci preoccupiamo di migliorare lo stato delle carceri, non possiamo non preoccuparci anche di migliorare la condizione culturale di coloro nei quali risiede il potere di destinare al carcere altre persone. Ebbene, per aver personalmente più volte presieduto commissioni di concorso e per avere quel tanto di esperienza che mi preserva da un giudizio avventato, invocando l'esperienza di taluni colleghi che vedo oggi presenti, affermo che la selezione in magistratura, dal punto di vista della natura e dell'efficacia, è assolutamente inadeguata. Il concorso in magistratura non garantisce il livello del risultato richiesto a coloro che abilita: si tratta di poca cosa.

Tale argomento, al pari del problema delle carceri, è stato fatto oggetto di un'iniziativa del Ministero di grazia e giustizia. Mancano solo gli ultimi adempimenti formali per la costituzione di una commissione di riforma dell'ordinamento giudiziario, al cui esame verrà posto anche il problema dell'innovazione del sistema di selezione e di controllo culturale — aspetto che non limita la sfera di libertà — dei magistrati. Chi ha esperienza diretta potrà senz'altro confermare l'inadeguatezza dell'attuale concorso, costituito da sole tre prove, peraltro corrette nel corso di molte sedute ma di breve durata. In sostanza, si tratta di un concorso non moderno, come dimostra il fatto che non sono previste né prove di storia, né di lingua straniera, né di diritto comparato. Queste considerazioni possono essere tacciate di ovvietà ma non di falsità.

La questione assume rilevanza se si considera che il concorso può costituire lo strumento grazie al quale avere magistrati del livello che noi vorremmo qualora si

dovesse decidere di una nostra causa personale; in questo caso mentalmente selezioneremmo il modello di giudice auspicato. Ebbene, vorremmo che tale modello fosse generalizzato, anche perché ciò è possibile, considerando che le università diplomano soggetti adeguati.

Voglio aggiungere un elemento che può essere indicativo di un modo di ragionare. Nella commissione per la riforma dell'ordinamento - che vorrei, se ne avessimo il tempo, ma non lo abbiamo, abbinare a quella dell'ordinamento forense - ho inserito un filosofo morale della grande scuola italiana, perché nulla si può fare, neanche di ciò che può sembrare più materialistico ed oggettivo, che non sia illuminato dalla coscienza del sapere. Facciamo così la prova di introdurre un filosofo morale più che uno del diritto in una commissione che deve ristrutturare l'ordinamento giudiziario: non vi faccio il nome per delicatezza, ma la persona ha accettato con la riserva di vedere se il suo inserimento può essere utile.

Altra attività ha riguardato la istituzione di una commissione, anch'essa ricca di personalità, per la riforma della struttura del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP).

Pretendo, inoltre, una lode da chi tra voi, onorevoli deputati, è anche avvocato, ed in particolare civilista o commercialista, perché il 3 aprile prossimo insiederò la commissione per la preparazione del disegno di legge delega per la riforma delle procedure concorsuali: vetusta ma non ingloriosa disciplina di un sistema che ormai contrasta totalmente con la nuova realtà dell'impresa e con l'obsolescenza del concetto di dissesto, inadempienza cui deve far seguito un migliore approfondimento non della cura dei crediti, o soltanto di quella, ma della cura dell'impresa. Protagonista di questa nuova strutturazione, secondo la mia ultramodesta visione, non dovrebbe essere la *par condicio* interpretata in senso fallimentare, ma la cura dell'impresa, perché attraverso di essa si realizza la cura del lavoro. L'impresa è un soggetto di responsabilità, che non è solo patrimoniale: paga i debiti e vai avanti.

No, paga i debiti, ma fai sì che possa essere salvata questa fonte di occupazione. Protagonista sarà dunque la vita dell'impresa. La commissione sarà del più alto livello culturale e tecnico.

Facciamo una breve meditazione. Sappiamo benissimo, e nel mio caso ne siamo lieti, che la vita di questo Governo è a tempo; vorrei però avere la possibilità di lasciare un quadro di riferimento per problemi che possono essere da noi in vario modo semplicemente enunciati per essere poi proseguiti e, se possibile, portati a soluzione da altri, com'è naturale.

Ecco allora il problema del codice di procedura penale, che è nato vecchio. Si fu infatti, allora, sordi agli ammonimenti che gli operatori lanciarono nella fase della sua preparazione. Era evidente che esso avrebbe incontrato un insuccesso su tutti i piani. Come non disamorarsi persino del legittimo desiderio di contribuire a qualche cosa quando allora, di fronte ad un semplice atteggiamento di cautela rispetto alla innovativa realtà che si stava raggiungendo, si proclamò che chiunque dissentiva voleva il disastro del sistema?

È possibile che di fronte ad un codice di procedura penale che dopo quarant'anni veniva risistemato, di fronte ad una materia già curata da un codice che si era stabilito, una volta per tutte, essere infame; è possibile, dicevo, di fronte a ciò accedere all'idea che non sia consentita neppure la critica per così dire astratta, letteraria? Il risultato è che accanto a questo codice, invece che la maieutica, vi è stato il necroforo. È doloroso! Il necroforo, o perlomeno una nuova maieutica è costituita dalla commissione di riforma del codice di procedura riformante. Il nostro è un paese che dà questi sobbalzi, queste sorprese: non era ancora entrato in vita il codice e già sedeva la commissione per riformarlo; è quella che stiamo curando e presso la quale sovente mi reco. Ragionare con i giuristi è un grande piacere: sono i più grandi conversatori ed è per me un piacere sentirli e consultarli.

Analoga considerazione si deve fare per il codice di procedura civile. Anche a questo proposito abbiamo una commissione

che sta curando la materia. Un'altra commissione, anzi due, si occupano della riscrittura della geografia giudiziaria (sedi giudiziarie, carichi di lavoro, l'eterno irrisolvibile problema della soppressione delle sedi inutili). Ero assai giovane giudice del tribunale di Roma - si figurino dunque, presidente, quanti millenni fa - e sedevo in una commissione che doveva appunto curare quella materia di cui ora mi occupo come ministro, senza che nel frattempo sia mutato nulla. Si potrebbe dunque dire che quel tanto di divertente che c'è tempera quel tanto di tragico che questo comporta. Vi sono uffici che vanno soppressi ed altri da ridimensionare.

Vi è poi anche un problema che riguarda voi, onorevoli deputati. Mi riferisco a quello del trattato di Schengen che ancora giace nelle vostre carte. Fino a ieri eravamo il fanalino di coda insieme alla Grecia, ma ora sembra che anche questo paese ci abbia superato.

La mia modesta opinione è che il diritto interno sta al diritto internazionale come la moralità alla decenza. L'ordinamento interno è la moralità, quello internazionale è anche la decenza. Questo passaggio non ci vede decenti o, come dicevano gli antichi scrittori, condecanti. Siamo gli ultimi. Il paese più civile d'Europa, il paese di Cherubini, di Dante, di Gaio, di Santi Romano è alla retroguardia quanto alla sua decenza internazionale. A questo dovete pensare voi; noi abbiamo fatto una serie di riunioni con il ministro dell'interno, con il Presidente del Consiglio e così via, ma davanti a ciò che è necessario e non interviene, qualsiasi buon volere viene meno.

Se il presidente consente, vorrei così considerare, con questo sguardo sommario, superata o perlomeno sufficientemente trattata la materia penitenziaria e quella connessa alla custodia cautelare.

Grande impressione ha destato in tutti la sensibilità con cui questa Camera ha elaborato il testo concordato sulla custodia cautelare. Il collega Stajano è stato, credo, uno dei protagonisti di tale sintesi.

ERNESTO STAJANO. Insieme ad altri.

FILIPPO MANCUSO, *Ministro di grazia e giustizia*. Lui fa il modesto, ma non so se sia così; ad ogni modo, è stata cosa lodevole perché, unendo i due passaggi per i quali sono transitato testé, la custodia cautelare abbraccia i due aspetti essenziali attraverso un sottinteso filo di omogeneità: il problema penitenziario e quello processuale penale.

La custodia cautelare è oggi all'esame del Senato. Nel mentre elogio lo spirito e l'intellettualità che vi ha portato a riconoscermi in un testo unitario, vorrei auspicare che altrettanto accada al Senato. Ho pregato il collega sottosegretario di rappresentare in quel ramo del Parlamento l'esigenza che, anche a costo di sacrificare qualche spunto propositivo di emendamento governativo, ci si pronunci per l'accelerazione della procedura in modo che il testo prosegua il suo iter fino ad essere licenziato così come lo fu da queste aule; vedremo con che esito.

Comprendo che vi siano delle remore, ma, illustri signori, vorrei dire una cosa: allorché andai a perorare la causa di portare a termine quest'opera - ovviamente non starà a me ammonire di nulla, non lo penserei e avrebbero diritto a togliermi la parola - mi permisi di chiedere che ad affermare quel testo non fossero pressioni provenienti dall'esterno, suggerimenti, o peggio, derivanti da ritrosie più o meno interessate circa la felicità di quel sistema. Non penso che un parlamentare, un nostro rappresentante - in questo momento potrei dire un rappresentante del Governo - possano sentire la soggezione di una cosa simile all'ammonimento o all'assoggettamento che venisse da corporazioni che non sono rappresentate o rappresentative del volere costituzionale che forma le leggi. Non è certo qualcosa che pongo quasi su un piano polemico, ma l'essere giuristi non è un'avventura, è anzitutto una scelta dello spirito. La collocazione dei poteri esclude, se si tratta di un potere per se stesso costitutivo dell'atto, che fuori dalle forme canoniche della collaborazione, del consiglio, dell'integrazione, qual-

siasi altro possa dire « questo non si fa ». Questo è in primo luogo contro la legge e contro il costume morale che è il presupposto della stessa. Lo dico qua e se occorresse mi permetterei di ripeterlo al Senato: nessuno ha il diritto di limitare dall'esterno, e per ragioni che non sono dentro la facoltà o la potestà dell'organo deputato alle leggi, di escludere o di ammettere una soluzione. Altro è il consiglio, beninteso, altro l'esperienza, altro è l'elaborazione del pensiero giuridico, il contributo, la rivista giuridica, la conferenza; ma pulpiti in un paese libero non esistono!

L'argomento custodia cautelare a voi oggi non interessa più, interessa all'avvocato, al giudice (ma per altre ragioni). Chi per avventura, come il sottoscritto, vive questa inopinata stagione è ad esso interessato con questo ruolo e con questa visione. È nostro desiderio che il pacchetto da voi licenziato, gentile e cara signora, vada avanti e si trasformi in legge così com'è; naturalmente, se non riconosciamo agli altri il potere di soggezione, ce ne guardiamo anche noi.

Quella normativa sulla custodia cautelare dovrebbe essere apprezzata da tutti in questo senso: tutte le norme, quelle processuali in modo particolare, sono transitorie nel tempo, tant'è vero che il principio *tempus regit actum* è stato formato per la legge processuale e non vale normalmente per il rapporto; possono mutare le leggi processuali, ma se esprimono una tendenza è a quella che bisogna guardare (o muta la tendenza e muta la legge, oppure, ferma la tendenza, non muta la legge). Qual è la tendenza da preservare? La regolarità dei processi, la tutela del diritto di libertà. Richiamo alla vostra già provata pazienza questo concetto: paradossalmente non mi interessa la libertà dell'innocente - a lui provvede alla fine il diritto naturale -, quanto mi interessa la regolarità del processo al colpevole. Il diritto naturale tutela l'innocente, il giudice tutela il colpevole anche nel momento in cui lo sanziona. Questa legge come tendenza va nel senso di evitare ai giudici di incorrere nella tentazione dell'errore incolpevole. Naturalmente non sottraggo già in par-

tenza alla critica queste affermazioni nel momento in cui così vivamente le sento; capisco che sono opinabili, ma in questa materia l'opinabilità deve essere sostituita o risolta nell'argomentazione, non nella negazione. Se questo non va bene, mi si spieghi il motivo, non mi si dica che non va bene e basta.

In questa direzione ci proponiamo di sottoporre al vostro vaglio - quello è il punto di arrivo - anche altre misure correttive della possibilità dell'errore involontario a carico della libertà. Non accetteremo però l'idea che affermare il primato della libertà nel processo penale sia un atto di complicità con il male: questa è un'impostura rivolta solo a tacitare il dissenso. L'opinione che abbiamo dell'alta figura del giudice, dell'importanza del suo magistero, della sua funzione di garanzia fa sì che promuovere, affermare, rivendicare questo principio non dissimula affatto l'interesse a favorire il colpevole; questo è un atto che potremmo chiamare tacitatorio al pari di quello che si voleva fosse il dissenso da Garibaldi.

Faremo ancora passi normativi, tentativi da sottoporre alla vostra autorità perché questo sia vieppiù affermato. Mi auguro per il paese e per i giudici che la custodia cautelare - chiamiamola in una maniera brevilocuente - vada avanti così come l'avete configurata.

Il fascicolo che ho portato con me - non ve ne darò lettura - contiene tutte le iniziative che sono già proposte o allo studio. Abbiamo proposto e sono già in circolazione nei ministeri due altri processi sull'esecuzione immobiliare privilegiata, nei quali questa viene affidata ai notai o alle banche quando vi sia l'assistenza dell'ipoteca. È vero o non è vero che il nostro codice di procedura civile tutela troppo il debitore? Il nostro codice di procedura civile, che tutela in un modo esasperato il debitore, è nato quando il rapporto tra il debito ed il credito era tale per cui ci si poteva vantare di non aver mai firmato una cambiale. Adesso il debito è destinato alla insolvenza, così come il processo civile è destinato alla crisi.

VINCENZO SIMONELLI. Non solo il codice di procedura civile consente al debitore di non pagare mai, ma anche il modo in cui si svolge il processo civile, con magistrati e avvocati gli uni accanto agli altri.

FILIPPO MANCUSO, *Ministro di grazia e giustizia*. Attualmente abbiamo un processo civile languente, che non serve a niente. Il processo civile è in crisi per difetto della concezione del valore del vincolo, che non vale più niente, ma è in crisi anche per deficienza di coscienza della tutela. Domando: il giudice civile ha manette?

LUIGI SARACENI. No.

FILIPPO MANCUSO, *Ministro di grazia e giustizia*. Dunque, non conta nulla.

LUIGI SARACENI. Non vorremo ripristinare la prigione per coloro che non pagano un debito!

FILIPPO MANCUSO, *Ministro di grazia e giustizia*. Si deve riequilibrare il processo civile con quello penale. Purtroppo oggi si ritiene che sia secondaria la tutela del bene dell'onore, dei beni che hanno valore pecuniario: dobbiamo recuperare questi valori!

Allorché si riconosce che il sistema è insufficiente, dobbiamo anche dire il perché e suggerire opportune modifiche. I forti si tutelano con l'arbitrato (altra figura che ci lascia perplessi), mentre i deboli si tutelano con l'inadempienza. Il processo civile serve proprio a dirimere questa crisi nel rapporto giuridico interpretato. Niente di infame.

Giudice di pace, dunque? Non so quanti di lor signori siano concettualmente favorevoli a questa figura che in Francia ha avuto la breve vita di due anni e che in Inghilterra ha un'altra origine. Il modello dovrebbe essere quello inglese; come loro sanno, la pronuncia del giudice di pace inglese, organo della società, non dello Stato, espressione del prestigio personale, non è impugnabile. In Francia, dove ha avuto una modellazione proces-

suale con doppio grado, questa figura, come dicevo, ha avuto la breve vita di due anni.

Siamo alla vigilia di questa introduzione. Consentitemi, per cortesia, di lasciare per ora riservato il punto di arrivo attuale della nostra elaborazione, dei dubbi che comporta la figura del giudice di pace e la riforma del codice di procedura. Non stiamo trascurando nulla, nel breve tempo della nostra presenza, affinché una soluzione o l'altra sia la meno traumatica e tragica possibile.

Proprio oggi dagli organi forensi, ricevuti ieri, mi è giunta la manifestazione del loro totale dissenso. A seguito di ciò ho inviato ieri a tutti i presidenti delle corti di appello un fax in cui chiedevo l'espressione di un loro giudizio, non preclusivo in un senso o nell'altro. Non sarebbe equanime e neppure razionale fare diversamente. Comunque, faremo ciò che è possibile e poi ci comporteremo secondo necessità.

Altro argomento sul quale desidero brevemente soffermarmi è quello relativo al diritto internazionale.

A nostro carico abbiamo ben 1.500 giudizi per responsabilità statale attualmente al vaglio della Corte europea dei diritti dell'uomo, mentre la Francia ne ha 500. Dopo aver letto molti di questi giudizi devo dire che è inverosimile quanti di essi siano fondati e vilipendiosi fino al limite di aver minacciato il nostro paese di espulsione dalla Comunità europea. Abbiamo introdotto dei correttivi, perché come loro sanno la giurisdizione internazionale si può adire solo quando sono esaurite le tutele interne. Si tratta pur sempre di accorgimenti e per questo invito il legislatore a darsi carico del problema perché non si può non adempiere il voto della norma internazionale.

Come è noto, ben 33 dei 300 magistrati dalla Cassazione sono immobilizzati per mesi per effettuare il controllo di legittimità del procedimento referendario. Con decreto-legge abbiamo disposto che tale attività di controllo, effettuata dai magistrati della Cassazione, venga svolta da funzionari di un certo grado, i quali riferi-

scono ai 33 magistrati, peraltro i più anziani, che in questo modo possono occuparsi del loro lavoro.

Stiamo, inoltre, cercando di portare avanti un provvedimento in materia di usura, reato destinato a durare all'infinito, così come ci stiamo occupando del provvedimento relativo alla nomina di avvocati a magistrati di Cassazione (articolo 106). Stiamo cercando di dotare tutti gli uffici giudiziari di sistemi informatici, così come ci stiamo interessando al problema relativo al trattamento giudiziale e penitenziario dei minori. Abbiamo costituito l'autorità rappresentativa nei trattati internazionali in materia, così da concentrare questa competenza in un solo ufficio. Vi è poi il problema della decriminalizzazione, non depenalizzazione. Vi è poi il problema della tipizzazione degli illeciti disciplinari dei magistrati ed infine il problema dei pentiti, per il quale è in elaborazione il terzo regolamento: ve ne sono stati uno riservato ed uno pubblico; quello che si sta elaborando non è riservato.

Gentile signora, comprendo di non essere stato così esauriente come il titolo dell'audizione forse faceva sperare. Mi riservo tuttavia di integrare, sulla scorta delle sollecitazioni che riceverò, le cose che ho fin qui detto.

PRESIDENTE. Signor ministro, la ringrazio con particolare calore anche per il contenuto della sua esposizione che è molto esauriente e che condivido.

Poiché, come le avevo già detto, alle 17 non soltanto io, ma anche qualche altro deputato dovremo assentarci per partecipare ad una iniziativa politica, intervengo brevemente per porle un paio di problemi concreti e limitati - per il resto sono in sintonia generale con le considerazioni che ha svolto - per vedere se per caso il Governo ed in particolare il ministro della giustizia intende affrontarli.

Siamo partiti dal carcere perché questo approccio ci porta ad affrontare in modo globale una serie di problemi, a cominciare da quelli di carattere sociale. Nelle sue parole mi pare di aver rilevato che anche lei intende che il carcere spesso di-

venta il contenitore di problemi che la società o lo Stato non riescono a risolvere e che proprio per questo vengono infilati nell'imbuto della struttura carceraria.

Molto importanti sono secondo me i problemi - e vorrei sapere da lei se questo Governo, che pure tutti sappiamo essere a termine e formato da tecnici, quindi vincolato da questi due limiti, intende affrontarli - concernenti i tossicodipendenti, gli immigrati, i sieropositivi e i malati di AIDS in carcere. Vorrei sapere, in sostanza, se c'è la possibilità di garantire concretamente in tempi ravvicinati a questi soggetti deboli della società un'attenzione particolare, tenuto conto che essi - come questa Commissione ha rilevato nel corso di un'indagine conoscitiva che abbiamo iniziato nei mesi scorsi - hanno in carcere un trattamento che spesso è peggiore di quello degli altri cittadini detenuti.

C'è la possibilità che questo Governo assuma un'iniziativa legislativa per far sì che la magistratura non sia obbligata a scarcerare i malati di AIDS solo quando essi siano moribondi? C'è la possibilità, ad esempio, di rendere obbligatoria la scarcerazione anche al di sopra dei cento linfociti, come adesso invece prescrive la legge? Sono questioni piccole, concrete, ma che possono, se non salvare la vita a qualcuno, almeno alleviare le ultime ore di vita di un malato grave. C'è la possibilità che i tossicodipendenti abbiano un trattamento carcerario particolare e che il ministero osservi in modo particolare le modalità detentive di questi soggetti che sono tutti sieropositivi, e che quindi corrono e fanno correre rischi anche agli altri cittadini detenuti?

Vorrei inoltre sapere se è possibile vigilare affinché il trattamento dei detenuti sottoposti a regime *ex* articolo 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario non contraddica mai ai principi di umanità previsti dalla Costituzione, con particolare riferimento a quello che sancisce la funzione rieducativa della pena. So quanto siano importanti le modalità attuative delle norme, che in passato sono state talvolta applicate con modalità che nulla avevano a che vedere con la sicurezza e molto ave-

vano invece a che vedere con la vessazione, con la disumanità e con una sorta di estorsione della collaborazione. Ho usato un termine un po' pesante, ma è esattamente quello che rende meglio l'idea. In sostanza, se questo articolo è finalizzato alla sicurezza siamo tutti d'accordo, se è finalizzato alla collaborazione non lo siamo più.

Lei ha fatto giuste osservazioni sulla custodia cautelare, e credo che tutti noi che in questa Commissione abbiamo lavorato a lungo per portare a termine la riforma di tale istituto auspichiamo che il Senato la approvi nel testo che gli è stato trasmesso, così da accelerare i tempi della sua approvazione definitiva.

Il sovraffollamento nelle carceri è dovuto non solo alla tendenza controriformistica che ha caratterizzato le iniziative legislative assunte negli anni passati relativamente alla custodia cautelare e — come lei ha rilevato — alle modalità applicative della norma, ma anche alla pessima applicazione delle leggi di riforma penitenziaria, sia della prima riforma sia della legge Gozzini. Vorrei allora sapere se il ministro della giustizia intende assumere iniziative legislative anche nei confronti di chi applica male le leggi, ed in particolare se ha intenzione di istituire, ad esempio, un osservatorio che verifichi come la legge Gozzini viene applicata o disapplicata nei confronti dei detenuti già condannati in via definitiva.

Ci troviamo in una situazione in cui i soggetti che devono applicare le leggi troppo spesso e per diversi motivi sono irresponsabili, nel senso che non devono rispondere delle loro azioni; e lei sa bene che anche dopo il referendum sulla responsabilità civile è stata approvata una legge insufficiente, inadeguata, scadente. Penso però che chi è titolare dell'iniziativa disciplinare dovrebbe prestare un'attenzione maggiore di quanto finora non sia stato fatto alle modalità di applicazione delle norme. Lei stesso parlando di custodia cautelare ha ammesso che ci possono essere pressioni da parte di corporazioni; io penso che oggi viviamo in una situa-

zione politica generale in cui corporazioni forti in effetti creano qualche difficoltà allo stesso legislatore, tant'è che la nostra Commissione in questa legislatura non ha ancora affrontato un problema importante quale quello della responsabilità disciplinare del magistrato.

Signor ministro, la voglio ringraziare per alcune sue affermazioni di grande civiltà, come quella sull'innocente e sul colpevole, quando ha detto che non ci interessa tanto la libertà dell'innocente quanto la regolarità del processo nei confronti del colpevole. Faccio parte, ad esempio, di un comitato che si occupa dell'abolizione della pena di morte nel mondo e che si chiama « Nessuno tocchi Caino », proprio perché tale personaggio è simbolico. È chiaro, infatti, che tutti possono essere pronti a tutelare i diritti degli innocenti, ma è altrettanto importante occuparsi dei diritti dei colpevoli.

Tralascio, signor ministro, di fare osservazioni su tutta la parte della sua relazione — con la quale concordo pienamente — dedicata alla questione del diritto civile, ai pentiti e via dicendo.

Mi scuso per la sinteticità del mio intervento, dovuta alla ristrettezza dei tempi — tra mezz'ora, infatti, dovrò assentarmi —, ma spero che avremo altre occasioni d'incontro.

GIAN FRANCO ANEDDA. Signor ministro, lei ha avuto la cortesia di affermare che i giuristi sono amabili conversatori: oggi abbiamo avuto la conferma del fatto che lei è un grande giurista, perché nello svolgere la sua relazione (che, come quelle di tanti ministri, è necessariamente tecnica) è riuscito a portarla su quel campo vasto e tormentato della filosofia che affascina la nostra coscienza proprio nel momento in cui la turba: mi riferisco all'eterno dilemma di rendere compatibile la libertà con la giustizia e di tutelare la libertà più della sicurezza. Anche per questioni di tempo, però, costringo me stesso — perché la tentazione è forte — a riportare il mio intervento su temi essenzialmente pratici, con una premessa di carattere dubitativo.

Lei ci ha riferito - e comprendo che si trattasse di una strada obbligata - in merito alle tante commissioni che il ministero ha insediato: non vorremmo che ciò rappresentasse l'attuazione di quel detto secondo cui quando non si vuol fare qualcosa si nomina una commissione. Dico questo in base all'esperienza, perché quando venne insediata la commissione per la riforma del codice di procedura civile (riforma che io ritengo indispensabile, accanto ad altri provvedimenti, se si vuole risollevere la giustizia civile dal baratro nel quale si trova) i commissari - forse troppi - dissero che avevano bisogno di almeno un anno di tempo per studiare la materia. Francamente, la giustizia, tanto penale quanto civile (che pure ha perso tanto tempo, come lei, in base alla sua esperienza, ha ricordato), non può attendere un altro anno.

Le mie domande, allora, attengono alla possibilità che esistano o che possano essere assunti provvedimenti di competenza del Governo per alleviare questa situazione. La nostra opinione (abbiamo anche presentato un'interrogazione in tal senso, unitamente ad una proposta di legge) è che si debba procedere ad un'ulteriore proroga dell'entrata in vigore della normativa sul giudice di pace e della piccola riforma del codice di procedura civile, perché le strutture non sono pronte e non si può consentire che la giustizia, soprattutto quella minuta, abbia due diversi modi di attuazione: in sostanza, esista dove vi sono le strutture e non esista dove queste mancano. Ciò anche perché l'esperienza suggerisce a tutti che dalla mancata assicurazione della giustizia civile nasce la logica del « fai da te », così che ciascuno, in certe zone, provvede per conto proprio. Da qui la necessità, a nostro avviso, di un'ulteriore proroga, anche perché studi recenti dimostrano che l'affievolimento del carico gravante sul giudice ordinario che deriverebbe dalle funzioni del giudice di pace è estremamente modesto e tale certamente da non risolvere il problema.

A fianco a questa riforma - ecco perché la proroga è tanto più necessaria - credo debbano essere varati altri provvedi-

menti. Il primo riguarda l'attuazione della riforma della geografia giudiziaria, ed apprendo che anche a questo proposito il ministero ha insediato due commissioni. Con grandissimo rispetto osservo che forse non ve ne era bisogno, perché noi, il CSM e l'Associazione nazionale magistrati sappiamo, su questo tema, tutto ciò che c'è da sapere. Vi saranno certamente, da parte dei comuni interessati dalla soppressione, resistenze che non verranno mai meno, per questioni di campanile, quindi si tratta di affrontarle con decisione, con garbo e con coraggio. Credo però che le proteste in proposito risulterebbero molto affievolite se - ed anche tale provvedimento potrebbe essere attuato - si provvedesse, contemporaneamente all'entrata in vigore della piccola riforma del codice di procedura civile, a trovare un sistema per sottrarre l'arretrato all'esame degli organici ordinari dei tribunali. Se infatti l'organico dei tribunali - le cui condizioni lei conosce certamente meglio di me - deve essere comunque spaccato, per affrontare il nuovo carico e risolvere quello antico, certamente ci troveremo, da qui a pochi anni, in una situazione peggiore rispetto a quella in cui si trova oggi la giustizia del lavoro che, nonostante le speranze di tutti, certamente non è più una giustizia celere. È quindi opportuno un reclutamento straordinario, che a nostro avviso deve essere discusso con gli interessati, ossia l'Associazione nazionale magistrati, per trovare insieme una soluzione, e credo che meglio di chiunque possa farlo il ministero, che ha un magistrato a dirigerlo.

Lei ha altresì parlato, signor ministro, di riforma dell'ordinamento giudiziario: ciò è giustissimo ed ancor più giusto è il riferimento da lei fatto alla possibilità di esaminare insieme l'ordinamento professionale. Ciascuno di noi ha le sue idee ed in questa occasione non vi è il tempo di enunciarle, però osservo che, in tema di riforma dell'ordinamento giudiziario, si può arrivare subito al giudice unico di primo grado e lo si può fare anche con un decreto. In tal caso, se cioè si giungesse al giudice unico di primo grado e se questo portasse alla soppressione delle preture,

che in seguito verrebbero sostituite dal giudice di pace, anche le proteste di cui ho parlato risulterebbero affievolite. Credo sia questa la strada da seguire, anche allo scopo di recuperare alcune unità nell'ambito della magistratura. Per alcuni processi meno gravi si dovrebbe arrivare anche al giudice monocratico penale, perché in simili casi non vi è alcuna necessità della decisione da parte di un giudice collegiale. Quest'ultimo dovrebbe cioè essere mantenuto soltanto per i processi più gravi, in cui incombono la responsabilità e - diciamo - il pericolo per il magistrato che diventasse giudice unico.

Come ha ricordato il presidente, il ministero dovrebbe farsi carico (e qui vi è stato indubbiamente un colpevole ritardo da parte del precedente governo) di presentare il disegno di legge sulla responsabilità disciplinare dei magistrati e sull'incompatibilità degli incarichi. Il problema è complesso e su di esso vi sono diversità di vedute. Nella scorsa legislatura la Commissione ne discusse approfonditamente ed esiste un'ampia documentazione che il ministero può esaminare e vagliare alla luce delle esperienze maturate.

Credo che lei, signor ministro, abbia detto tutto quello che c'era da dire in ordine alla custodia cautelare, per cui non intendo affrontare la questione. Concordo inoltre perfettamente con lei circa la selezione dei giudici e credo che il criterio richiamato debba essere adottato. Non appena il Parlamento avrà approvato la normativa relativa al procedimento per la selezione informatica dei notai, si dovrà introdurre anche quel principio di celerità che consente - lo dico con un termine poco elegante - una prima scrematura dei candidati al concorso in magistratura, per evitare sovraffollamenti che generano distorsioni.

Vorrei aggiungere qualche considerazione in ordine alla situazione penitenziaria, non tanto nel merito, quanto in relazione alla possibilità di accelerazione delle procedure. Ho letto recentemente che il ministero avrebbe stimato in 8 mila miliardi il fabbisogno finanziario nel quadriennio per ristrutturare e ricostruire al-

cuni importanti istituti (è inutile che li citi perché lei ne conosce l'elenco). Ritengo che la stima sia esatta e che debbano avere priorità alcuni istituti carcerari, come Regina Coeli, rispetto al quale mi auguro si possa avviare la ristrutturazione completa. Si dovrebbero utilizzare anche alcuni istituti che ora, per ragioni burocratiche veramente risibili, non sono utilizzati (mi riferisco a quello di Civitavecchia e ad altri). Non vorrei, tuttavia, che accadesse per questi 8 mila miliardi, certamente non per causa del ministero (anzi la mia opinione è esattamente di segno opposto), quanto è accaduto in passato per i 10 mila miliardi che sembravano sufficienti nel momento in cui vennero stanziati ma che sono stati (adopero un'espressione cauta) in parte dilapidati ed in parte male amministrati. Sono fermamente convinto che la cattiva amministrazione e la mancanza di celerità, unitamente ad una falsa trasparenza, siano generate dalle procedure del Ministero dei lavori pubblici che, per quanto riguarda le strutture carcerarie, rappresenta addirittura un freno notevole.

A mio avviso il ministero deve perseguire l'obiettivo di creare, all'interno di un dipartimento dell'amministrazione penitenziaria ristrutturato, un nucleo di progettazione, che rivendichi, appunto, la progettazione degli istituti, salvo controlli da parte del ministero medesimo. Se questo non si realizzerà, sono convinto che ci ritroveremo a discutere del cattivo utilizzo degli 8 mila miliardi oggi previsti e purtroppo del mancato raggiungimento degli obiettivi che con quello stanziamento ci si era prefissati.

In conclusione, al di là dei grandi progetti, mi auguro possano essere adottati da parte del ministero e del Governo collegialmente alcuni provvedimenti concreti, magari con la veste di decreti al fine di consentirne l'immediata attuazione, di modo che non dico la soluzione, ma certamente l'alleggerimento della situazione nel settore della giustizia, non rimanga una chimera o un traguardo molto lontano nel tempo.

VINCENZO FRAGALA'. Desidero innanzitutto esprimere apprezzamento per la relazione chiarissima e condivisibile in tutte le sue parti del ministro Mancuso, il quale ci ha fornito talune indicazioni, sia dal punto di vista dell'impostazione giuridica dei problemi sia da quello della loro attuazione pratica, che suscitano la mia personale ammirazione.

Vorrei dunque richiamare brevemente tre elementi della pregevole relazione del ministro. Innanzi tutto, per quanto riguarda il sistema di reclutamento, ritengo che esso sia sicuramente inadeguato, insufficiente e assolutamente superato per l'alta funzione che sono chiamati a svolgere il magistrato ed il giudice, figure che terrei su due piani assolutamente distinti. È auspicabile, infatti, un intervento legislativo che sia volto, se non a separare le carriere, perlomeno a distinguere le funzioni, così come vuole il nostro dettato costituzionale, eliminando la possibilità, assolutamente priva di ostacoli, di transitare da una funzione all'altra. La confusione delle carriere del giudice e del magistrato fa sì che nella consueta terminologia i procuratori della Repubblica vengano chiamati giudici e il rappresentante dell'accusa venga da tutti, dai *mass media* come dai cittadini comuni, inteso come il giudice. Su questo tema credo che il Governo e il Parlamento debbano intervenire e non si debbano limitare soltanto a tener conto delle conclusioni alle quali perverranno le commissioni previste dal ministro (negli anni passati abbiamo constatato come i lavori di innumerevoli commissioni su questa questione si siano poi arenati su interessi per così dire settoriali, duri a morire). Ritengo assolutamente importante che veda la luce la normativa, rispetto alla quale la mia parte politica ha avanzato una proposta concreta, sulla tipizzazione degli illeciti disciplinari in linea con il codice deontologico previsto dalla stessa associazione nazionale dei magistrati e recepito dal Consiglio superiore della magistratura. Quel codice, però, viene calpestato ogni giorno, dal momento che, per esempio, uno degli illeciti disciplinari da esso previsto concerne il divieto per il ma-

gistrato di fare oggetto di conferenze stampa il procedimento di cui si occupa. Sappiamo che ormai non vi è inchiesta giudiziaria che non venga seguita, accompagnata e concretizzata da una conferenza stampa.

Il problema della rotazione degli incarichi direttivi è stato evidenziato da tutte le commissioni che si sono occupate del tema, senza che sia stata trovata alcuna soluzione. Non è immaginabile, in una società moderna, che chi diventa procuratore della Repubblica a 45-50 anni mantenga l'incarico fino a 72 anni, a prescindere, non dico da quel controllo delle attitudini che mi pare assolutamente doveroso, ma anche dai rischi di incrostazioni e soprattutto dalla necessità di non confondere la tutela dell'indipendenza del magistrato attraverso l'inaffidabilità con la tutela di interessi diversi. Chi diventa pretore in una città continua in quella sede la sua carriera, tranne l'eventualità di spostarsi di 50 chilometri e di andare nel distretto vicino, fino a diventare presidente della corte d'appello. È inimmaginabile che funzioni così delicate abbiano questo tipo di assegnazione.

Il secondo tema sul quale vorrei richiamare l'attenzione del ministro è che il codice di procedura penale è stato totalmente svuotato della sua funzione accusatoria ed è diventato, ahimé grazie a quelle sentenze della Corte costituzionale tanto commentate e criticate, un codice misto, in base al quale è stata soltanto enfatizzata la fase delle indagini preliminari e depressa, se non addirittura eliminata, quella giudicante. Oggi i processi si svolgono con la richiesta dell'ordinanza cautelare e con la conferenza stampa; poi del processo nessuno sa più nulla e le fasi giudicanti, anche quella di primo grado, diventano una chimera assolutamente priva di concretizzazione. Soffriamo ormai, almeno dal 1991, del fatto che il codice di procedura penale è svuotato di quelle finalità di tutela della libertà e di regola del dibattito tra posizioni paritarie, cioè la tesi dell'accusa e la ragione della difesa; tutto ciò naturalmente ha una ricaduta negativa anche sul problema delle carceri.

Quanto al pentitismo, ho scritto al ministro circa un fatto assolutamente inquietante. In questa sede voglio soltanto fare presente che non è stata ancora trovata una soluzione regolamentare o normativa, anche se tutti si sono dichiarati d'accordo nel porre il problema, per separare il personale che protegge il collaboratore di giustizia da quello che invece svolge le indagini e le investigazioni sul medesimo. In proposito siamo apparentemente tutti d'accordo, sia dal punto di vista politico sia da quello degli operatori del diritto, ma appena qualcuno si azzarda ad affrontare il tema dei pentiti viene immediatamente indicato come colluso con la criminalità organizzata o, peggio ancora, viene criminalizzato perché di certi argomenti non si deve parlare.

Come si evince dalla statistica contenuta nell'interrogazione da me presentata a tale proposito, nel giro di tre mesi sono stati sottoposti all'attenzione dell'opinione pubblica fatti incredibili. Il cosiddetto pentito della mafia del Brenta è stato arrestato dopo aver ucciso un poliziotto, nonostante fosse sotto il contratto di protezione dello Stato; un altro collaboratore di giustizia è stato arrestato mentre preparava un colpo in banca; il cognato di un famoso collaboratore di Napoli, come risulta alla Commissione antimafia, riscuoteva il frutto delle estorsioni presso i negozianti mentre la scorta dei carabinieri restava fuori dalla porta, per cui i commercianti del napoletano non si rendevano più conto di chi fossero gli interlocutori. Ancor più incredibile e gravissimo è il caso di quella collaboratrice di giustizia che ha consentito la condanna in due gradi di giudizio di alcune persone assolutamente innocenti, accusate di reati commessi dalla banda della Uno bianca e, in particolare, delle rapine presso alcune cooperative di Bologna: soltanto l'arresto dei fratelli Savi e la loro confessione ha consentito, dinnanzi alla suprema Corte di cassazione, di svelare un meccanismo che evidentemente non funziona più sul piano processuale. Il controllo di merito sulle dichiarazioni, quanto alla loro attendibilità intrinseca e ai riscontri oggettivi, non è possibile, tant'è

vero che la signorina Simonetta Bersani ha consentito la condanna in due gradi di giudizio di dieci persone assolutamente innocenti.

PRESIDENTE. Onorevole Fragalà, la prego di concludere il suo intervento.

VINCENZO FRAGALA'. Vi è poi l'episodio, che deve ancora essere disvelato attraverso un'inchiesta di cui si è parlato in sede di Commissione antimafia, del cosiddetto pentito con il cellulare.

Come dicevo, nel giro di novanta giorni ci troviamo di fronte ad una casistica impressionante di situazioni anomale che sfuggono al controllo di chi deve proteggere e tutelare i collaboratori.

Concludendo, concordo con quanto detto dal collega Anedda. Sono avvocato e sono stato eletto deputato a Palermo, per cui la mia è una testimonianza concreta circa l'inesistenza del diritto civile e della tutela civile dei beni e delle ragioni del cittadino. In terre in cui la criminalità organizzata la fa da padrone, l'abdicazione da parte dello Stato alla sua funzione di tutela dei diritti significa una proclamazione di impotenza e di resa.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE TULLIO GRIMALDI

LUIGI PORCARI. Devo rilevare che le regole di galateo sono penalizzanti per chi le osserva nei confronti di colleghi, come l'avvocato Fragalà, che sottraggono argomenti a chi deve intervenire subito dopo!

Signor ministro, la situazione delle carceri come lei ha detto è difficile per un groviglio di cause, che peraltro si inseriscono in un allarmante quadro di deficienze strutturali e istituzionali che caratterizzano il cosiddetto pianeta giustizia.

Nessuno può naturalmente dissentire dal signor ministro, perché non si può confliggere con l'evidenza e l'ovvietà; mi sembra invece che ci si possa sintonizzare sull'onda delle emozioni da lui espresse quando si osservano, per esempio, gli abusi delle misure cautelari, i biblici ritardi dei processi civili e penali, soprat-

tutto lo stravolgimento dei processi penali che congelano i ruoli ordinari dei processi « non maxi », soprattutto nei tribunali piccoli e medi, dove gli organici dei magistrati sono ormai arrivati sotto ogni livello di guardia.

Colgo l'occasione per ricordarle, signor ministro, che come deputato della Basilicata nei primi giorni del suo ministero ho presentato un'interpellanza, alla quale purtroppo non è stata ancora data risposta, sull'*escalation* della criminalità in Basilicata, regione che con un concetto obsoleto era ritenuta un'isola felice e che purtroppo è ormai diventata preda della criminalità delle regioni limitrofe; attenderei una cortese risposta dal ministero su questo argomento.

Ho preso atto della volontà del ministro di compiere questo doloroso *tour*, come egli lo ha definito, nelle carceri italiane (spero non con un pulmino ministeriale). Come lei ha detto, il dramma delle carceri è nel processo, il dramma del processo è soprattutto il dramma della libertà in quanto prima viene l'uomo e poi le mura. Condividiamo queste considerazioni, che ho annotato. Le carceri sono ammalate di criminalità, ma bisogna curare la malattia rappresentata dalla durata dei processi e quella della libertà; la terapia nei confronti di questa malattia riguarda essenzialmente la magistratura, su cui vorrei richiamare la cortese attenzione del ministro, il quale ha sostenuto che per migliorare la cultura carceraria bisogna anche migliorare a monte i criteri selettivi per l'accesso alla magistratura; i concorsi non sarebbero dunque più all'altezza dei compiti che attendono i magistrati.

Condivido questo pensiero ed aggiungerei che oltre agli esami di storia, di lingue, di diritto comparato occorrerebbe prevedere un esame psicologico, i cosiddetti test attitudinali che sono previsti in altri paesi estremamente civili per questo tipo di concorso.

Secondo quanto sostiene il ministro, una commissione dovrebbe agire in concomitanza con la riforma dell'ordinamento forense. Vorremmo che fosse tributata a lei, signor ministro, una giusta lode non

solo dai civilisti, dai commercialisti, ma, se mi consente, anche dai penalisti. Ha già detto che il nuovo processo penale è nato male, è nato vecchio; doveva essere il processo del garantismo ed è diventato il processo accusatorio a senso unico. A questo punto, non sarei molto d'accordo nel ritenere che si possa sopperire alle incongruenze di questo nuovo processo ritoccando istituti processuali quali la custodia cautelare, l'udienza preliminare, il giudice di primo grado e quant'altro. Ritengo che indubbiamente debba essere modificata l'udienza preliminare e in quella sede affermate alcune prerogative che il giudice dell'udienza preliminare attualmente non ha, al fine di deflazionare il dibattimento, ma che in nessun modo debba essere sovvertito il principio fondamentale secondo cui nei processi penali, dove è in discussione la libertà del cittadino, non si può eliminare come giudice di primo grado il collegio; è infatti attraverso la discussione, il confronto delle opinioni dei vari magistrati che si può assicurare quella libertà che il giudice monocratico a mio sommo avviso non può garantire.

Formulo quindi la richiesta, che mi pare abbia già anticipato il collega Fragalà, che il Governo esamini seriamente in tempi brevi la possibilità di separare le carriere del pubblico ministero per stabilire anche qui la *par condicio* tra difesa e accusa. Quando giustamente il ministro afferma la necessità di assicurare la regolarità del processo del colpevole, condividiamo il suo pensiero, ma chi come me frequenta le aule penali come avvocato avverte questo avvilente complesso di inferiorità della difesa nei confronti dei pubblici ministeri (se sono presenti in quest'aula mi perdonino). Essi sono gli autentici demiurghi, i dittatori del processo penale, i despoti incontrollati della libertà dei cittadini; il cosiddetto tribunale della libertà - oggi lo è solo di nome, in sostanza dovrebbe chiamarsi tribunale del riesame - molte volte non fa altro che convalidare tutto ciò che è avvenuto nelle indagini preliminari, dove effettivamente si celebra con anticipo quel processo che invece dovrebbe svolgersi come

sede fisiologica ed istituzionale nel dibattito.

In conclusione formulo la raccomandazione che il Governo esamini questo problema per restituire veramente al nuovo processo penale quella fisionomia garantista che in origine rappresentava l'obiettivo da raggiungere e che purtroppo non è stata realizzata per le involuzioni che il processo ha subito.

VINCENZO SIMONELLI. Signor ministro, non voglio ripetere gli elogi che giustamente sono stati espressi nei suoi confronti. Desidero solo dire che ha svolto non solo una relazione, ma anche una interessante dissertazione su temi cari a chi si occupa di giustizia.

Nella mia qualità di civilista, desidero soffermarmi su questa specifica tematica: credo che il problema penale, quello della custodia cautelare e delle carceri derivino anche dal processo civile; molti avvocati con la « a maiuscola » sostengono che negli studi civili (se non si fa quello che si deve fare) o nei processi civili (se il giudice o l'avvocato non fanno il proprio dovere) nascono quelle conseguenze penali di cui oggi tutti soffriamo. Il Governo dei tecnici, pur essendo a termine secondo quanto i suoi componenti vanno dicendo, deve lavorare come se questo limite temporale non esistesse, così come risulta dalla relazione che il ministro ha esposto. Dobbiamo operare concretamente sulle norme relative al processo civile e mettere mano alle procedure concorsuali che nel momento in cui furono varate (nel 1940-1942) erano valide, in quanto nel commercio e nell'industria esistevano determinati presupposti, diversi da quelli oggi presenti nell'ambito della contrattazione. Chi frequenta i tribunali sa quante discrasie ed ingiustizie si verificano tra un tribunale ed un altro; infatti, ad esempio, mentre il tribunale di Latina non dichiara più i fallimenti, perché ormai tutti sono dichiarati falliti, il tribunale di Napoli dichiara i fallimenti fino ad una certa somma e quello di Santa Maria Capua Vetere da una certa somma in su. Tutto ciò non è giusto in quanto in tema di procedura fallimentare dovreb-

bero essere previste norme valide su tutto il territorio nazionale.

Non è possibile che nell'Italia dei giuristi le procedure immobiliari debbano durare in media più di quindici anni; in questo modo non è possibile attuare alcuna procedura di recupero dal momento che vi sono altri « soggetti » che controllano tali procedure per acquistare i beni al costo di una lira.

I tribunali minorili stanno chiudendo, le preture non funzionano più, i magistrati chiedono di essere trasferiti. Pochi giorni fa parlando con il presidente del tribunale di Santa Maria Capua Vetere (quarto tribunale in Italia per il numero di procedimenti), ho appreso che i giudici nella quasi totalità chiedono di essere trasferiti, mentre altri decidono di lasciare la magistratura.

Anziché occuparci della filosofia del diritto o dell'astrattezza della giurisprudenza, chiediamo che si faccia qualcosa affinché la giustizia in Italia continui a funzionare anche nel medio termine.

FRANCESCO BONITO. Innanzitutto desidero salutare il presidente ed augurare al ministro un buon lavoro con la massima cordialità. È la prima volta che ci incontriamo in una sede istituzionale e quindi rinnovo gli auguri che ebbi a fare personalmente.

Ella ha trattato da par suo la questione giustizia, che è una grandissima galassia, ma se ne è occupato per forza di cose privilegiando ancora una volta le questioni attinenti alla materia penale. Ella ha visto che anche negli interventi c'è uno squilibrio in Commissione tra i problemi relativi al penale e quelli del civile. Io che ho imparato a conoscerla ed apprezzarla so bene con quanta attenzione lei ha curato questo settore da magistrato e quanto interesse abbia per la materia civilistica.

Tra le tante emergenze della giustizia italiana ritengo che quella relativa alla giustizia civile sia la maggiore e mi dolgo che il Parlamento e la Commissione giustizia di questa materia si occupino a livello zero dal punto di vista quantitativo.

Avendo ascoltato da lei la mancata previsione circa l'entrata in vigore della norma relativa al giudice di pace e della novella civilistica, devo dire che sono stato preso da qualche preoccupazione. Mi rendo conto delle grandissime difficoltà, che ella peraltro ha anche esplicitato, esistenti in merito all'entrata in vigore di tali normative, ma ritengo che la questione non possa essere ulteriormente differita e che il problema non si risolva rinviando l'entrata in vigore di queste due norme fondamentali, anche perché in questo modo non risolviamo alcunché e la giustizia civile continua a latitare. La scelta oggi è tra la giustizia civile che non c'è e la giustizia civile che non c'è; non c'è un'opzione valida rispetto a questa dicotomia.

Lei molto opportunamente ha ricordato i 1.500 giudizi di condanna della Corte europea dei diritti dell'uomo; proprio in questi giorni ho appreso che soltanto nel mese di febbraio ci sono stati ulteriori 100 giudizi. È evidente, quindi, che si impongono provvedimenti straordinari. Il collega che mi ha preceduto ha riproposto soluzioni note, sulle quali molto si discute e che, a mio avviso, non sono assolutamente risolutive dei problemi. Si è parlato del reclutamento straordinario e del giudice unico di primo grado. Inutile dire che personalmente (ma credo di poter esprimere anche l'opinione del gruppo che rappresento) sono nettamente contrario al reclutamento straordinario e osservo, quanto al giudice unico, che di fatto la giurisdizione oggi nel nostro paese si sviluppa attraverso il giudice unico. Il giudice del collegio, quanto a produttività, altro non è che un giudice unico e non è detto che separando e smembrando il collegio si aumenti la produttività dei tribunali e dei collegi.

Vorrei ricordare che, primo firmatario Scermino alla Camera e primo firmatario Casadei Monti al Senato, sono state depositate alcune proposte di legge che in riferimento al contenzioso pendente propongono una soluzione straordinaria. Abbiamo pensato a delle sezioni stralcio composte da giudici onorari e presiedute da giudici togati; sezioni stralcio che

avrebbero il compito di esaurire l'arretrato in materia civile dei tribunali con riferimento alle cause oggi pendenti nella fase della discussione, cioè le cause rinviate davanti al collegio. Ciò per consentire l'entrata in vigore della novella con un carico di lavoro per i giudici togati pari a zero. Le sezioni stralcio dovrebbero occuparsi soltanto di questo. Il meccanismo prevede il reclutamento e la nomina a tempo di magistrati onorari in esubero rispetto ai ruoli attualmente stabiliti dalla legge. Per certi versi anche questo potrebbe essere considerato un reclutamento straordinario; comunque, è un ricorso temporaneo ad una forza. La soluzione normativa che proponiamo riteniamo eviti una questione di costituzionalità rispetto all'uso del giudice onorario nel collegio del tribunale. È un intervento straordinario, ma riteniamo che sia l'unico possibile e praticabile. Questa soluzione può essere adottata per affrontare la congiuntura, ma come ben sa il ministro le questioni vere sono di natura strutturale, ed è su queste che dobbiamo appuntare la nostra attenzione.

Ella ha parlato della commissione che opportunamente è stata insediata per la riforma dell'ordinamento giudiziario...

FILIPPO MANCUSO, *Ministro di grazia e giustizia*. Sarà insediata!

FRANCESCO BONITO. Accolgo la notizia con molto favore. Osservo però che, se riscrivere l'ordinamento giudiziario è ormai una necessità assoluta e da tutti sentita, si tratta di una questione non puramente tecnica, ma anche politica, perché è importante sapere che tipo di ordinamento si va a costruire per realizzare la giustizia del 2000. A tale riguardo, rispetto ai nodi strutturali di cui prima parlavo, ritengo che un ordinamento giudiziario molto diverso da quello attuale, più snello, più efficace, potrebbe dare una vera risposta, in termini di quantità e di qualità, alla domanda di giustizia che cresce nel paese e che sempre più crescerà.

Poiché tra di noi abbiamo parlato di questo tema, sottopongo alla sua rifles-

sione le proposte che sono condivise, se non dall'intero gruppo progressista, da molti dei deputati progressisti che fanno parte di questa Commissione. Pensiamo ad un ordinamento articolato sul doppio grado di giudizio, considerando un lusso il terzo grado; pensiamo a cassazioni regionali, competenti nel merito (d'altra parte il giudice di legittimità ormai è molto spesso giudice di merito); all'unificazione del primo grado di giudizio, dove oggi abbiamo un giudice di pace, un pretore ed un tribunale; pensiamo, infine, all'unificazione delle doppie procure, perché vogliamo una procura unica. Attraverso il doppio grado di giudizio e l'eliminazione delle corti d'appello si libererebbero peraltro energie quantitativamente e qualitativamente assai rilevanti, attraverso le quali poi corrispondere alla domanda di giustizia di cui prima parlavo.

Un ordinamento giudiziario così delineato, le sezioni stralcio attraverso le quali si elimina l'intero arretrato oggi pendente, una massiccia depenalizzazione che cancelli l'80 per cento dei reati oggi previsti dall'ordinamento penale: ecco tre strade da percorrere per restituire nuova efficacia all'intero sistema giudiziario italiano. Soltanto allora potremo valutare se il numero dei giudici italiani è sufficiente per fronteggiare le esigenze giudiziarie del nostro paese.

Faccio, da ultimo, due rapidi accenni. Il primo è al processo di esecuzione, che costituisce un aspetto relevantissimo della crisi della giustizia civile (ma apprendo che anche qui è stata istituita una commissione assolutamente necessaria, perché non si può non partire da un esame di esperti su questi problemi). Il secondo accenno è alla giustizia amministrativa, che forse è stata l'unica omissione, certamente involontaria, della sua lodevolissima e apprezzatissima relazione.

FILIPPO MANCUSO, *Ministro di grazia e giustizia*. Omissione dovuta, quindi non omissione: non incompetenza, ma « incompetenza ».

MARIO BORGHEZIO. Signor ministro, le giunga, oltre al saluto mio personale e del mio gruppo, il compiacimento per il tono e per il livello delle osservazioni e dell'impalcatura filosofica che presiede alla sua relazione.

Ciò premesso, ci deve consentire alcune puntualizzazioni di natura strettamente politica, che ci vengono imposte dal fatto di essere viziati (nel senso positivo del termine) nel nostro modo di osservare l'azienda Italia, e quindi anche l'azienda amministrativa Italia, dal punto di vista di chi si trova più vicino, e non solo geograficamente, al confine svizzero che non a quello del Mediterraneo.

Da questa prospettiva sentiamo il dovere di porre con forza la questione nord dell'amministrazione della giustizia. Sono di queste ultime settimane le proteste motivate dei magistrati di Monza, perché si parla insistentemente da molti anni di emergenza nella lotta alla mafia, ma spesso si finisce per dimenticare o per non sottolineare adeguatamente l'importanza che questa lotta assume là dove essa deve affrontare livelli di contrasto molto pericolosi, che hanno a che fare proprio con le linee strategiche di Cosa nostra, che attonano alla penetrazione nel tessuto economico ed imprenditoriale del nord produttivo. Da questo punto di vista il panorama strutturale, di piante organiche, di personale e addirittura di apparati di sicurezza della nostra amministrazione al nord lascia molto spesso a desiderare. Quindi sottoponiamo all'attenzione e al grande senso di responsabilità del ministro tale questione.

Da Domodossola a Monza, al Veneto (si è fatto poco fa accenno alla mafia del Brenta) arrivano non più segnali, ma indicatori ben precisi di strategie e di circuiti, a proposito dei quali pensiamo a tutta la situazione dell'area Verbania-Cusio-Ossola. Sono passaggi la cui importanza è stata messa in risalto dalle inchieste su Tangentopoli e da quelle più recenti sui circuiti finanziari della mafia italiana. Abbiamo l'impressione che le carenze della struttura posta in essere dallo Stato dopo decenni di centralismo, e quindi anche di

mancato adeguamento dell'impalcatura amministrativa dello Stato nel delicato settore del contrasto all'economia criminale, si riscontri in maniera palmare soprattutto nelle strutture amministrative della giustizia al nord.

A questa considerazione di carattere generale si collegano quelle su cui instancabilmente noi ci muoviamo e che attengono alla necessità di una regionalizzazione dei concorsi. Continuiamo infatti a recepire passivamente le osservazioni che ci vengono da tutta la periferia del paese in ordine a carenze e a difficoltà concernenti il personale, quando poi ci rendiamo conto che talune zone del paese sono oberate di personale che francamente appare inutile se rapportato alla densità della popolazione e al complesso dell'attività economica. In termini di risposta di giustizia ed in termini di numero di addetti non possiamo trattare tutte le zone del paese come se la valutazione dipendesse soltanto dal dato demografico. Si deve invece tener conto che alcune zone del paese, proprio per le loro caratteristiche socioeconomiche e per le loro tradizioni, esigono una presenza adeguata delle strutture della giustizia non soltanto penale, ma anche e soprattutto civile.

Sul problema delle carceri ci permettiamo di indicare alla consapevolezza del ministro che il nostro paese fa brutta figura sul piano internazionale non soltanto per le disfunzioni della giustizia civile, su cui non mi soffermo più di tanto perché mi riconosco interamente nelle considerazioni puntuali del ministro, ma anche per le condizioni dei suoi istituti carcerari. Per molti aspetti e in tante zone abbiamo una situazione a luci e ombre, un sistema carcerario che non esito a definire, in qualche suo aspetto deteriore, di tipo borbonico.

Il problema salute riguarda tutto il mondo che gravita intorno alle carceri, e quindi tanto i detenuti quanto il personale di polizia penitenziaria e tutti coloro che lavorano nelle carceri. I dati sulla diffusione dell'AIDS nel circuito carcerario del nostro paese sono i più gravi di tutta l'Europa occidentale ed un motivo evidentemente deve esserci. Mi sembra che questa

sia una ragione sufficiente per attivare un controllo sull'assunzione di adeguate misure di prevenzione e di informazione e sull'attuazione di norme che devono presiedere alla realizzazione di circuiti separati di detenzione dei soggetti nei confronti dei quali venga verificata l'esistenza del virus.

A ciò si aggiunga qualche osservazione puntuale sulla mancata realizzazione di quello che definirei un diritto-dovere, ossia il lavoro carcerario. Da questo punto di vista, il nostro appare un paese che si consente il lusso di avere una popolazione carceraria che non lavora: non mi riferisco, quindi, soltanto al problema del mancato riconoscimento ai detenuti del diritto di lavorare, ma anche al dispendio di somme dovuto ad una popolazione carceraria, italiana e straniera, che ozia tutto il giorno. Ritengo che anche su questo difficilissimo fronte si possa fare qualche passo avanti, raccordando il più possibile la nostra amministrazione penitenziaria con le realtà delle aziende private. Cito l'esempio dell'Inghilterra, in cui tutta o quasi la fornitura calzaturiera all'esercito ed alla polizia proviene dal lavoro carcerario. È impossibile che anche nel nostro paese non si riesca in qualche modo a trovare una soluzione analoga, sia pure tenendo conto delle storture della legislazione, che prevede per i detenuti salari molto vicini a quelli dei normali lavoratori, incongruenza che mi auguro il Parlamento si decida a correggere. Devono essere anche incentivate le positive relazioni tra istituzioni carcerarie ed enti locali, che ancora oggi rappresentano non la regola, ma brillanti eccezioni. È quindi molto importante attivare il ruolo che regioni e comuni devono svolgere nei rapporti con le istituzioni penitenziarie, attualmente intrattenuti soltanto da parte dell'amministrazione centrale.

Vi è poi un problema molto grave e sentito da tutti - credo dagli stessi interessati -, rappresentato dai detenuti extracomunitari, che sono « altri » per mille motivi: religiosi, di alimentazione e di abitudini, anche igieniche (non credo vi sia qualcosa di irrispettoso nell'affrontare

questo aspetto). È facilmente immaginabile, per chi conosce la realtà penitenziaria di alcuni istituti, forzatamente sovrappollati per la situazione che si è venuta a creare, il verificarsi di tensioni molto gravi. Tali situazioni vanno affrontate ed a mio avviso uno degli strumenti — certamente non l'unico — deve essere quello dell'aggiornamento della nostra legislazione rispetto al panorama europeo, con l'introduzione di un sistema che consenta al pubblico ministero e non soltanto al detenuto di attivare il meccanismo di espulsione. Per gli stranieri extracomunitari ritengo valgano a maggior ragione le osservazioni fatte sul lavoro e sulla situazione sanitaria. Ritengo che nei confronti di soggetti dei quali molto spesso non si conosce non dico l'identità, ma neppure la nazionalità, sia necessaria un'attenzione molto particolare e rassegnò tali considerazioni all'attenzione del ministro.

Come ho già avuto modo di dire, naturalmente condivido le osservazioni e le ipotesi di lavoro esposte dal ministro in ordine al malato grave della nostra giustizia, ossia il settore civile, in merito al quale vorrei aggiungere alle considerazioni utili e penetranti svolte dai colleghi alcuni rilievi in ordine alle disfunzioni ed alla mancata produttività della struttura. Ritengo, insomma, che nella struttura amministrativa della giustizia debbano essere introdotti elementi di efficienza e di produttività, là dove ancora non esistono. Citerò un esempio per tutti: non mi pare dignitoso per il nostro Stato il fatto che la cancelleria societaria si trovi nelle condizioni che tutti dobbiamo constatare, per cui dal 1983 gli elenchi delle società non vengono fascicolati ed è necessario fare una coda chilometrica per poter consultare non dico il fascicolo, ma il filmato, situazione che rende estremamente difficile e lenta l'acquisizione dei relativi certificati. Constatiamo (ed il ministro, nella sua relazione, ha trattato un argomento a questo collegato, ossia quello della centralità dell'impresa) che a Roma, ma anche nelle altre città importanti, il ritardo nell'informatizzazione, la mancata adozione dei criteri di efficienza ed il mancato controllo,

anche amministrativo, da parte di chi ne ha la competenza, anche in sede locale, sull'adozione di tali criteri, ha portato a situazioni limite. Queste ultime sono sotto gli occhi degli operatori della giustizia, ma anche e soprattutto di coloro — in primo luogo le imprese — che si trovano ad esserne penalizzati. Ciò, infatti, determina ritardi ed aggravii di costi che pesano sul sistema delle imprese e che vengono settimanalmente indicati nella rubrica della corrispondenza del quotidiano *Il Sole - 24 Ore*. Ciò nonostante, mi sembra non vi sia stata finora da parte di alcun governo quell'attenzione che la situazione esige.

Mi unisco, infine, alle perplessità manifestate da qualche collega sull'entrata in vigore della normativa concernente il giudice di pace, perché mi sembra che la situazione complessiva e segnatamente quella delle strutture consigli di esaminare la possibilità di una proroga.

GIOVANNI MARINO. Signor ministro, oggi siamo in pochi, ma penso di poter dire che mai come in questa occasione gli assenti hanno torto, perché a mio avviso hanno perduto una felice occasione per ascoltare, dal ministro di grazia e giustizia, parole molto chiare ed esaurienti su tutta una serie di problemi che travagliano la giustizia.

Io l'ho ascoltata con piacere e con grande attenzione, anche perché lei è un magistrato e quindi ha avuto modo di osservare da vicino, in tanti anni, i diversi aspetti della vasta problematica concernente la giustizia. Perciò ha parlato con la competenza di un uomo che conosce profondamente i problemi. In altre occasioni ci siamo occupati dei problemi della giustizia, come per esempio a seguito delle dichiarazioni rese dal precedente ministro, onorevole Biondi; oggi, però, ci troviamo di fronte ad una situazione certamente allarmante, che non può non richiamare l'attenzione di quanti hanno precise responsabilità nel settore.

Debbo ringraziare il ministro Mancuso delle parole inequivocabili pronunciate a proposito del problema della custodia cautelare, rispetto al quale abbiamo molto la-

vorato in Commissione per licenziare un testo ben coordinato, frutto di uno scambio di vedute tra deputati di diversi gruppi che, pur partendo da visuali inconciliabili, hanno alla fine trovato punti di incontro che ci hanno consentito di approvare un corpo di norme che rappresenta, a mio modesto avviso, un grande passo in avanti in ordine a quella che era la necessità, da tutti avvertita, di correggere alcuni « sbandamenti » verificatisi nell'applicazione del codice di procedura penale. Sono lieto che lei, signor ministro, avverta la necessità che il Senato proceda celermente all'approvazione di quel provvedimento, che è stato bloccato per motivi che ciascuno di noi può intuire, ma che non possono trovare alcuna giustificazione.

Sono convinto che il codice di procedura penale, che ha creato tanti guasti e complicazioni, necessiti di una serie di modifiche, anche in relazione all'esperienza che abbiamo maturato negli ultimi anni. Chi vive nel mondo giudiziario - sono avvocato penalista, quindi conosco bene i problemi che ogni giorno ci troviamo ad affrontare - sa benissimo come il codice di procedura penale vada davvero riformato e rivisto. Si impone quindi alla classe politica, al Parlamento, l'esigenza di apportare alcune radicali innovazioni, o per meglio dire precisazioni, puntualizzazioni, comunque modifiche che offrano agli operatori del diritto uno strumento che consenta di procedere celermente all'assolvimento di compiti molto importanti in merito alla trattazione dei processi. Come lei ricorderà, una delle affermazioni più esaltanti che inizialmente si facevano era che il nuovo codice avrebbe prodotto un'accelerazione dei processi, anche perché con i riti alternativi previsti soltanto poche cause sarebbero giunte al dibattimento. Tuttavia l'esperienza ha dimostrato che tutto questo non si è verificato: i processi si bloccano al dibattimento a causa di quell'istruttoria complessa e complicata che attraverso le pronunce della suprema Corte di cassazione ha subito un'involuzione notevole. Si era partiti dalla necessità di contestare al teste, sulla base delle dichiarazioni rese in precedenza, le nuove

dichiarazioni rese nel dibattimento, ma poi si è andati avanti e le dichiarazioni rese in precedenza fanno ora parte integrante degli atti dibattimentali. Questa è soltanto una delle tante involuzioni che voglio ricordare. Ripeto: il fallimento dei riti alternativi è una realtà, perché a questi si ricorre solo in pochi casi, anche perché si arriva dinanzi al giudice preliminare con elementi raccolti dal pubblico ministero, mentre la difesa è costretta a stare a guardare, intervenendo, laddove è consentito, in maniera poco efficace.

L'esigenza di rivedere il codice di procedura penale è avvertita da più parti, ed anche lei, come magistrato e poi come ministro, ha dimostrato chiaramente di avvertirla; avremo quindi un compito molto difficile da svolgere. Sulla base della mia esperienza parlamentare mi accorgo però che spesso perdiamo tempo in altre direzioni, trascurando problemi gravi ed incalzanti quali, appunto, quello della custodia cautelare.

Vi è un'altra questione che desidero affrontare. Il collega che mi ha preceduto ha fatto riferimento a sezioni di Cassazione regionali; sono stato deputato regionale per tre legislature e so che lo statuto speciale della regione Sicilia contiene una norma nella quale si afferma che in quella regione debbono crearsi le sezioni della Corte dei conti, del consiglio di giustizia amministrativa ed anche della Cassazione. Ma allora, se nella regione esistono sezioni della Corte dei conti perché le sezioni della Corte di cassazione sono rimaste lettera morta? Quando nella prima legislatura, da inesperto, sollevai il problema in Assemblea regionale, sostenendo che lo statuto andava applicato anche per quella parte, vi furono una serie di opposizioni. La Cassazione, anche in sede regionale, potrebbe servire soprattutto a rendere più vicino il cittadino alla giustizia; potrebbero esservi, però, anche risvolti negativi: si accennava all'ipotesi di pronunce diverse, ma questo accade anche ora non solo tra sezioni diverse della Cassazione, ma anche nell'ambito della stessa sezione. Le sezioni unite, comunque, servono proprio ad eliminare questi contrasti.

Inoltre anche la creazione di due procure, della pretura e del tribunale, costituisce un problema. Non capisco perché si sia proceduto alla creazione di una nuova struttura, complicando la situazione, data anche la carenza di personale e le disfunzioni molto gravi che ne sono derivate. Anche questo problema, come gli altri, va affrontato. Mi rendo conto della particolare situazione che stiamo vivendo e del fatto che la risoluzione di questi problemi, che non sono di poco conto, esigerebbe una legislatura a vasto respiro, un governo a lungo termine; comunque, bene ha fatto lei, signor ministro, a porli.

Vi è un'altra questione che intendo porre, che è stata sempre un mio vecchio pallino. Non ho mai capito per quale motivo soltanto nella magistratura, dopo un concorso meramente teorico, si diventi uditori giudiziari e poi consiglieri di Cassazione. A mio avviso si pone il problema della selezione al quale lei, signor ministro, ha opportunamente accennato (non uso il termine reclutamento perché richiama il gergo militare), dal momento che il giudice ha la massima responsabilità per quanto riguarda la libertà del cittadino ed i problemi in generale della giustizia, per cui ritengo debba subire una particolare selezione al fine di assicurare a tutti i cittadini il massimo di serenità allorché si trovino ad avere a che fare con la giustizia. Non vi è dubbio, dunque, che gli attuali concorsi non corrispondano a questa esigenza. Considerando che l'esperienza e la maturità sono dati essenziali che non si acquistano se non svolgendo l'attività, non è possibile affidare a chi abbia vinto il concorso ed abbia compiuto un anno di uditorato processi gravissimi che presuppongono una certa esperienza e maturità; non basta aver vinto un concorso in magistratura, peraltro congegnato così com'è oggi. Il problema della selezione del giudice è fondamentale e mi auguro che questo Governo, o quello che lo seguirà, possa affrontarlo in modo serio e con efficacia.

Quanto alla situazione carceraria, ricordo che la Commissione ha compiuto una serie di visite nelle strutture peniten-

ziarie, anche perché il tema è stato sempre un « cavallo di battaglia » del nostro presidente. Sappiamo perciò quanto sia catastrofica la situazione e come vivano amucchiati i detenuti. C'è da ridere quando si sente dire che la pena serve a rieducare: chi vive in carcere non solo viene diseducato, ma è soggetto a perversioni incredibili. Non si può mettere in una cella la televisione, quando poi i detenuti devono fare a turno per scendere dai letti a castello, perché non c'è spazio.

Dunque, la situazione va affrontata senza demagogia, con spirito di umanità e saggezza e con senso di responsabilità, se è vero che miriamo al recupero del condannato; se invece vogliamo perderlo, il discorso è diverso. Non credo però che uno Stato di diritto possa abbandonare a se stesso il cittadino condannato.

Signor ministro, lei ha collegato il problema carcerario a quello della custodia cautelare. Credo comunque che la questione non riguardi soltanto il condannato con sentenza definitiva, ma anche colui che è in attesa di giudizio e che può essere riconosciuto innocente dopo aver subito un'esperienza traumatica che segna inevitabilmente la sua vita, quale che possa essere poi la sentenza. Non esiste risarcimento di danni che possa ricompensare il cittadino innocente costretto ad entrare in carcere ed a subire quel rituale che il carcere impone privandolo della libertà. Auspichiamo perciò che possa presto irrompere nella vita giudiziaria un magistrato che abbia superato una particolare selezione e che affronti tali problemi con particolare equilibrio.

Non credo di dover aggiungere altro alle considerazioni già svolte dai colleghi, sulle quali concordo. Desidero soltanto affrontare brevemente la questione dell'entrata in vigore del nuovo codice di procedura civile, anche perché alcuni amici avvocati mi hanno manifestato molte perplessità in proposito; un discorso simile vale per il giudice di pace. Ricordo che il collega Anedda, a nome del gruppo di alleanza nazionale, ha predisposto un documento per chiedere che vengano fatti ulteriormente slittare i termini di entrata in

vigore del nuovo codice di procedura civile e delle norme relative al giudice di pace per evitare la negativa esperienza del codice di procedura penale. Non si può agire in fretta; occorre procedere con intelligenza e soprattutto con grande equilibrio.

Quanto al fenomeno del pentitismo, non è giusto che chiunque affronti l'argomento venga criminalizzato, perché il problema esiste. Noi non riteniamo che i pentiti siano inutili, ma crediamo che il fenomeno debba essere inquadrato in una certa cornice e che si debba tener conto delle situazioni e di esperienze già maturate.

Infine, credo che la depenalizzazione possa costituire la via maestra per liberare le procure di quei procedimenti per reati minori che oggi rappresentano gran parte del carico giudiziario. Anche i reati fiscali, se depenalizzati, libererebbero la magistratura di un onere eccezionale; in talune procure addirittura il 50-60 per cento del carico è determinato dalle controversie fiscali, che paralizzano completamente l'attività. Credo che questa strada possa essere percorsa in tempi brevi anche dal Governo in carica, con gli strumenti che riterrà opportuni, perché può consentire di agevolare l'attività giudiziaria.

Le mie modeste riflessioni sono il frutto di un'esperienza conseguita in un ruolo opposto al suo, signor ministro. Spero però che possano esserle utili, perché il magistrato e l'avvocato sono comunque accomunati da quel che osservano e quindi difficilmente si trovano in posizione di particolare contrasto, anche se possono avere valutazioni diverse. Proprio perché sono avvocato, concordo con lei sull'opportunità di porre mano all'ordinamento forense: anche noi avvocati dobbiamo fare un po' di autocritica. Non dimentichiamo che il nostro ordinamento professionale è obsoleto poiché la sua struttura, nonostante alcune novelle, risale ad oltre 50 anni fa e non risponde più alle esigenze di una professione che deve essere esercitata in un contesto ormai diverso.

Sono stato per dieci anni presidente del consiglio dell'ordine di Agrigento e conosco quindi gli aspetti particolari di un or-

dinamento che dovrebbe assicurare anche una particolare selezione nell'accesso alla professione. Non parlo di istituire una *lobby*, ma di creare avvocati che affrontino la professione con l'opportuna preparazione. In tal senso, sarebbe opportuno eliminare le distinzioni tra procuratore legale e avvocato, nonché quel vincolo territoriale per cui l'avvocato di Agrigento può patrocinare in corte d'assise di Agrigento in un grave processo per omicidio ma, a trenta chilometri di distanza, non può esercitare neppure in pretura. Cosa dire poi del fatto che l'avvocato può esercitare in uno Stato straniero, ma non su tutto il territorio nazionale, essendo limitata la sua attività all'ambito del distretto di corte d'appello?

Ringrazio tutti i presenti per avermi ascoltato. Mi auguro che quanto annunciato dal ministro possa avere un seguito e che il suo ministero possa lasciare una traccia chiara e precisa.

ROBERTO PAGGINI. Desidero anch'io rivolgere al ministro il saluto a nome del gruppo dei democratici, costituitosi di recente. Sento però una grande tristezza perché da quando sono membro del Parlamento, cioè dal 1992, ho partecipato a quattro audizioni dei rappresentanti del dicastero della giustizia dei vari governi - i ministri Martelli, Conso, Biondi e oggi lei - ed ho sempre sentito parlare degli stessi argomenti.

Credo che una delle cause di questa situazione sia proprio l'instabilità politica, per cui si fanno grandi programmi, ma poi non c'è da parte di alcun ministro, nonostante la sua buona volontà, la possibilità di realizzare molte cose. La seconda causa, in parte collegata alla prima, consiste nel fatto che in Italia si spende troppo poco per la giustizia, circa l'1 per cento...

FILIPPO MANCUSO, *Ministro di grazia e giustizia*. Un po' meno.

ROBERTO PAGGINI. Eravamo allo 0,85, ci siamo avvicinati all'1 per cento. Data la drammaticità dei problemi che ci

troviamo a contrastare, si tratta di cifre irrisorie. Se poi si considera che esiste, non da parte di questo Governo, anche la capacità - lo dico in senso ironico - di accumulare residui passivi all'interno di queste poche risorse, che non si riesce a spendere in conto capitale tanto che la Corte dei conti spesso ha mosso rilievi in tal senso, la situazione è veramente poco allegra.

A ciò si aggiunga che molte volte i soldi sono stati spesi male; a questo problema accennava prima l'onorevole Anedda, anche se la questione non investe la competenza specifica del Ministero di grazia e giustizia, ma quella del dicastero dei lavori pubblici. Desidero ricordare una cifra che ci venne fornita dal ministro Conso relativamente al costo di una cella e che mi fece rabbrivire; credo che oggi sia diminuita, ma si parlava di circa 450 milioni per un singolo posto.

Indubbiamente bisogna cominciare a risolvere questa situazione, sia pure compatibilmente con la situazione finanziaria a tutti nota.

Uno dei problemi che sono emersi dalle cifre fornite dal ministro riguarda l'affollamento delle carceri, cui si può porre rimedio in varie maniere. Un primo strumento può essere dato dalla legge sulla custodia cautelare, anche se devo dire - ho partecipato ai lavori del Comitato ristretto portando alcuni contributi e sono favorevole alla parte del provvedimento che va nel senso di dare maggiori garanzie all'indagato - che non mi sono trovato d'accordo su alcuni punti; mi sembra che sotto un certo aspetto, sebbene questa legge non abbia nulla a che fare con il decreto Biondi e nel complesso sia migliore, si siano messe delle « zeppe » intorno all'attività di indagine del pubblico ministero. Ritengo dunque che in qualche parte il testo potrebbe essere migliorato (a questo punto non si pone più la questione del mese in più o in meno per la sua approvazione). D'altra parte, è diritto di ogni associazione esporre il proprio pensiero sulla legge; sta ad ogni deputato agire secondo la propria coscienza tenendo conto di tutti i pareri, senza subire alcuna pressione.

Il secondo strumento è quello dell'accelerazione dei processi. Mi limito soltanto a toccare argomenti che sono stati già affrontati: siamo favorevoli al giudice monocratico di primo grado, ai due gradi di giudizio, a quella che viene chiamata la modifica della geografia giudiziaria. Vi sono ancora preture distaccate che hanno poco senso, rispetto alle quali ritengo che il cittadino preferisca avere un ufficio efficiente a 30 chilometri di distanza piuttosto che uno non efficiente sotto la porta di casa. Si potrebbe effettivamente eliminare la procura presso la pretura circondariale; ricordo che, poiché si è compreso fin dall'inizio che il problema delle sedi dei giudici di pace non era risolvibile facilmente, il ministro Martelli disse che si potevano reperire le sedi anche sopprimendo queste procure presso le preture circondariali, oltretutto le preture distaccate cui facevo riferimento. Non vi è dunque alcuna necessità di avere queste preture specializzate, si potrebbero avere nell'ambito di un'unica procura sezioni diverse.

Occorre andare avanti nel processo di informatizzazione. Pur essendo favorevole nella sostanza, fui tra i contrari alla norma che prevede la registrazione dell'interrogatorio. Proprio da parte del sottosegretario Contestabile ci fu detto che allo stato non c'era la possibilità di garantire questo mezzo neppure a livello di semplice registrazione. Occorre quindi mettere a disposizione questi mezzi; nel provvedimento la registrazione era prevista addirittura a pena di inutilizzabilità dell'interrogatorio.

Con questi interventi non si può certamente risolvere il problema dell'accelerazione dei processi, ma comunque si può realizzare qualche progresso.

Non sono invece d'accordo sul problema sollevato da altri in merito alla differenziazione delle carriere tra pubblico ministero e giudice. Lo sarei in linea tendenziale se ci si fermasse lì: poiché vi è il sospetto - d'altra parte è stato dichiarato - che questo potrebbe essere il primo passo per subordinare il pubblico ministero al ministro di grazia e giustizia, per questo semplice motivo ritengo sia inop-

portuno procedere alla differenziazione delle carriere.

Venendo al processo civile, se ne parla poco, sicuramente meno di quanto non si parli del processo penale e tuttavia siamo ormai - il ministro l'ha messo in evidenza - ad una situazione di denegata giustizia. I cittadini si presentano « sparpagliati » davanti al giudice civile, non formano una categoria, soffrono isolatamente quando capita loro di trovarsi in simili frangenti, non fanno alcuna marcia; è tuttavia da paese incivile che, dopo che per anni ed anni una causa è stata istruita, si debbano aspettare tre, quattro, mi si dice da qualche parte anche cinque anni. Occorre chiaramente qualche provvedimento di carattere straordinario; abbiamo in mente qualcosa, una proposta è stata già presentata ed un'altra ne presenteremo perché è inutile andare alla piccola riforma del codice di procedura civile, che non risolverebbe molto. La stessa riforma del rito del lavoro si è risolta in poco perché le relative cause sono diventate ordinarie; o si smaltisce tutto il pregresso - mi riferisco appunto alla giustizia civile - o anche questa riforma rischia di impantanarsi.

Sono rimasto non dico sorpreso, ma dispiaciuto del fatto che si parli ancora di un rinvio, addirittura di un ripensamento in merito all'attuazione della normativa sul giudice di pace e sulla stessa riforma processuale civile. Ricordo il primo rinvio - eravamo nel 1992 quando fu detto dal ministro Martelli che sarebbe stato l'ultimo -, siamo andati avanti ed ora siamo arrivati a rimettere in discussione il tutto. Il gruppo i democratici non è d'accordo su questo.

Sono amareggiato, ma non sono sorpreso perché ad ottobre dell'anno scorso - forse attraverso uno studio che ci fu trasmesso - venimmo a sapere che circa la metà delle sedi dei capoluoghi di provincia, per non so quanti metri quadrati di suolo, non era stata reperita. Mi chiedo quindi - non attendo una risposta oggi - a che punto siamo per quanto riguarda il reperimento dei locali da adibire all'ufficio del giudice di pace; se non si risolve questo problema credo che la riforma non en-

trerà mai in funzione. Ripeto: non è la panacea di tutti i mali, ma dà un modesto aiuto, così come la piccola riforma del codice di procedura civile.

Procedendo per *flash*, mi vorrei soffermare sull'usura, della quale il ministro ha parlato come di un male che ci porteremo dietro per molto tempo. Così è, a mio avviso, perché manca la volontà politica di combattere il fenomeno. La proposta di legge, esaminata dalla Camera qualche mese fa, è ora in discussione al Senato; mi feci carico di alcuni emendamenti che recepivano le istanze delle categorie a livello nazionale che subiscono questo fenomeno sulla loro pelle. Mi riferisco ai commercianti, agli artigiani e via di seguito (lo stesso CNEL dava delle indicazioni in questo senso).

Tra le proposte presentate ve ne era una che stabiliva il tasso di interesse usurario. Dal momento che per motivi di carattere tecnico tale tasso non può essere fissato una volta per tutte, il marchingegno adottato, che poi tale non era, prevedeva la fissazione di tale tasso ogni tre o quattro mesi da parte del ministro del tesoro, sentita la Banca d'Italia. Purtroppo, non si è fatto nulla e come ebbi a dire in aula il fenomeno dell'usura non viene contrastato fino in fondo perché non c'è la necessaria volontà politica.

Sono d'accordo con il ministro su quanto affermato in ordine alla selezione e alla responsabilità dei magistrati; ricordo che al termine della scorsa legislatura sembrava fosse giunta in dirittura di arrivo una proposta di legge per disciplinare tale materia.

Molti sarebbero stati i temi da trattare, ma sia pure in maniera molto sintetica erano questi gli argomenti che desideravo porre in evidenza. Per concludere, rinnovo al ministro il saluto e l'augurio di buon lavoro da parte del gruppo dei democratici.

FELICE SCERMINO. Anch'io desidero innanzi tutto porgere il mio saluto più affettuoso al ministro Mancuso con l'augurio sincero e vivissimo di buon lavoro.

Nel piccolo della mia esperienza professionale spesso ho avuto modo di ap-

prezzare lo spessore della formazione giuridica del ministro, così come ho apprezzato il taglio della prima parte del suo intervento riguardante la tutela dei diritti della persona. La relazione del ministro ha tenuto conto, non poteva essere diversamente, del tempo limitato di cui dispone il Governo. Anch'io nel mio intervento, invece di parlare di tutte le questioni che affliggono il complesso mondo della giustizia, mi limiterò ad alcune osservazioni mirate, nella speranza che il ministro voglia tenerne debito conto.

La situazione più grave in termini di sfascio, perché proprio di questo si tratta, la troviamo nel campo della giustizia civile. Pur essendo un penalista, per un certo numero di anni ho svolto la mia professione da civilista e quindi ho avuto la possibilità di valutare l'una e l'altra esperienza. Come dicevo, la giustizia civile è allo sfascio e quindi l'unica terapia non può che essere a breve e medio termine. Di qui la necessità di adottare rimedi immediati, pur avendo la possibilità di discutere e riflettere sull'adozione di ulteriori misure aventi carattere più definitivo.

Al ministro Mancuso, il quale ha ricordato che lo attende un compito a termine, dico che la giustizia civile ha bisogno di rimedi straordinari urgentissimi; non è più tollerabile, infatti, una situazione in cui lo Stato non dà risposte alle richieste di giustizia dei cittadini. Il ministro, al pari dei colleghi, sa che ormai siamo giunti ad un arretrato di tre milioni di cause civili per il quale bisogna fare qualcosa subito, senza assumere (l'invito è rivolto anche al ministro conoscendone l'alto livello intellettuale e professionale) quell'atteggiamento snobistico ed elitario dell'uomo di cultura e di ricerca che anche in situazioni eccezionali vuole trovare soluzioni che abbiano la dignità del rimedio intellettuale di alto profilo. Quando la casa brucia non si può attendere la realizzazione di un perfetto impianto antincendio, è necessario riunire le forze ed utilizzare qualunque mezzo a disposizione, perfino un vecchio secchio, sia pure bucato.

La soluzione prospettata nella proposta di legge, di cui sono primo firmatario, ri-

cordata precedentemente dal collega Bonito, ha il grande vantaggio di rispondere concretamente, direttamente, ed immediatamente all'esigenza primaria di fornire una risposta di giustizia in tempi brevi.

Pur essendo un penalista, come dicevo, mi sono interessato anche di giustizia civile, ed in questa veste mi sono occupato del problema concernente l'istituzione del ruolo aggiunto di magistrati ordinari ausiliari; si tratta di magistrati, collocati in pensione, ma ancora freschi di energie e vividi di ingegno, che hanno voglia di continuare a svolgere la loro attività per far fronte ad esigenze straordinarie, sia pure per un tempo limitato. Si tenga presente l'alto numero di donne in magistratura e come siano ricorrenti le vacanze, per il naturale ciclo di maternità di tante colleghe, che determinano la paralisi di quegli uffici. A fronte di tali esigenze, dell'eccessivo carico di lavoro, dell'attesa interminabile della copertura dei posti vacanti, la proposta di legge prevede il ricorso al ruolo aggiunto di magistrati ordinari ausiliari per un tempo limitato e con compiti definiti.

Le chiedo, signor ministro, sia pure con le correzioni che si rivelassero indispensabili, di voler trasfondere il contenuto di quella proposta di legge in un decreto-legge, per dare una risposta ferma, seria, concreta e visibile ai problemi della giustizia civile.

Si è parlato molto della regionalizzazione del personale amministrativo, sulla quale mi dichiaro d'accordo soprattutto per i livelli medio-bassi. Lei conosce bene, signor ministro, essendosi occupato di magistratura civile, il tempo necessario per dattiloscivere il contenuto di una sentenza. Non è concepibile che un presidente di corte d'appello non abbia la possibilità di affidare l'incarico di dattiloscivere le sentenze ad un privato o di assumere dei coadiutori. Se dobbiamo vedere l'azienda giustizia in termini di efficienza, dobbiamo conferire ai presidenti delle corti d'appello la facoltà di decentrare questi poteri minimi per favorire un migliore funzionamento degli uffici.

Abbiamo appreso con soddisfazione del prossimo insediamento delle commissioni

sulle procedure concorsuali, sulle circoscrizioni giudiziarie, sul codice di procedura penale e così via; attenderemo i risultati del loro lavoro.

Per quanto riguarda il sistema carcerario, desidero rilevare anzitutto che l'amministrazione penitenziaria da circa un anno soffre della mancanza assoluta di una direzione della politica penitenziaria, tanto che gli organismi a livello distrettuale e regionale sono del tutto privi di ogni tipo di indirizzo. Il DAP funziona in un maniera indecorosa: non vi è sostanzialmente nulla che diriga l'amministrazione penitenziaria. È di particolare attualità questo tema perché da poco è stato insediato il vicedirettore generale e so che lei si accinge a nominare il nuovo direttore generale; nel far questo tenga conto della necessità di scegliere una persona che abbia una capacità direttiva rispetto al compito che le viene affidato, una persona che dia gli indirizzi che l'amministrazione penitenziaria attende, non tanto nei contenuti quanto nell'effettiva indicazione di linee politiche ed amministrative da seguire. Vi sono case circondariali che inondano di fax l'amministrazione centrale e che non ricevono risposta. Questi sono dati di estrema gravità, che demotivano e disaffezionano il personale penitenziario, personale peraltro che nell'attuale situazione delle carceri si trova in prima linea, in una posizione difficile, scomoda e tutt'altro che soddisfacente.

I problemi carcerari in relazione ai vari settori di intervento sono stati opportunamente segnalati dal collega Borghezio, con particolare riferimento al lavoro carcerario e alle condizioni di salute e di sanità. Si renderebbero necessari i centri di infettivologia, nei quali i malati di AIDS possano essere sottoposti a quel tipo di indagine che è sempre più ricorrente e che dall'apparato normativo è previsto venga ripetuta ogni quindici giorni per verificare se si raggiunge il numero di linfociti che fa scattare l'incompatibilità con il regime carcerario. Bisognerebbe allora cercare di rendere indipendenti queste forme di accertamento che spesso, proprio per la mancanza di autonomia dell'amministrazione penitenziaria, registrano delle vere e

proprie violazioni di diritto in relazione ad alcuni detenuti che, pur affetti da tale malattia, per lungo tempo non sono assoggettati ai necessari accertamenti e che quando vi vengono sottoposti se ne vedono comunicare i risultati con estrema lentezza e con altrettanta lentezza vengono scarcerati.

Per quanto riguarda poi il sovraffollamento delle carceri il discorso si fa più serio. Lei ha parlato, tra l'altro, di malattia, di celerità dei processi e di custodia cautelare; siamo d'accordo, anche se per la verità il discorso non si può limitare alla custodia cautelare. Per la soluzione del problema del sovraffollamento già l'accelerazione dei processi influisce in misura di gran lunga maggiore rispetto alla custodia cautelare. Se infatti a molte persone è applicata la misura della custodia cautelare è perché essa si estende all'intero arco del processo; se il processo fosse definito, si parlerebbe piuttosto di una pluralità di persone in espiazione di pena.

Il vero problema è però quello di un ripensamento complessivo, e nell'ambito di una nuova cultura, della sanzione. Ma qui mi rendo conto che si aprirebbe un discorso che è a medio o addirittura a lungo termine; mi limito quindi a parteciparle il mio pensiero. Nella realtà di oggi, in presenza di una illegalità diffusa, di una estesa complessità della normativa e di un marcato dinamismo dei rapporti, si determinano sempre più facilmente violazioni di questo o di quell'altro interesse meritevole di tutela. C'è da domandarsi allora se, al di là di una pure profonda ed incisiva depenalizzazione, non si debba pensare ad un tipo di risposta diversa da quelle della reclusione, dell'arresto, della multa e dell'ammenda. Abbiamo spostato questa risposta nella fase esecutiva, delegando al tribunale di sorveglianza alcune misure, per così dire, alternative e determinando un pauroso scontento, quindi innescando meccanismi di rivolta e di disaffezione rispetto alle istituzioni all'interno delle strutture carcerarie. Essendo infatti tali meccanismi affidati a valutazioni discrezionali, che non possono che essere diverse l'una dall'altra, abbiamo constatato

l'esistenza di tribunali di sorveglianza - mi sia passato il termine, che non è di natura politica - progressisti, di tribunali di sorveglianza conservatori, e abbiamo visto un panorama di applicazioni diverse delle misure previste nella legge Gozzini e nelle altre leggi in materia. Dobbiamo dunque compiere uno sforzo di anticipazione di determinati istituti o comunque uno sforzo di fantasia per collocare nel momento della sanzione, quindi nel momento della formazione del giudicato, una risposta diversa da quelle della reclusione, dell'arresto, della multa e dell'ammenda.

Anche se avrei molti altri argomenti da affrontare, mi limito a due considerazioni. A proposito del giudice di pace e del nuovo processo civile, signor ministro, lei ha fatto riferimento ad alcune pressioni, che noi, stia tranquillo, non accetteremo. Non siamo così folli da essere attaccati al giorno e alla data, ma riteniamo che l'istituzione del giudice di pace e l'introduzione del nuovo processo civile non possano non essere ricomprese nell'ambito dei provvedimenti urgenti sulla giustizia, altrimenti si rischierebbe di non dar corso ad una precisa volontà politica, che è diventata volontà legislativa, in tal senso.

Concludo ricordando che quando ci siamo occupati del riordino della polizia penitenziaria la nostra Commissione manifestò la necessità di assicurare tale riordino con gradualità e senza alterare gli equilibri fra le varie categorie del personale penitenziario. Prego il presidente di consentire la pubblicazione in allegato di alcune considerazioni integrative del mio intervento sotto tale profilo.

PRESIDENTE. Sta bene, onorevole Scermino. Le sue considerazioni integrative saranno pubblicate in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna.

MARCELLO LAZZATI. Non avevo dubbi sul fatto che il ministro, data la sua nota esperienza professionale, potesse fornirci un'ampia panoramica critica sullo stato della giustizia in Italia, sulla base di

ben chiari principi ed avanzando ipotesi di soluzione. Da più parti, innanzitutto dal ministro, è stato messo in evidenza quello che possiamo considerare il « contratto a termine » sulla base del quale l'attuale Governo si è insediato: tuttavia, dato che alcuni esponenti del Governo medesimo, in particolare il ministro guardasigilli, sembrano avere ben presenti quali siano le cose da fare, mi limiterò a sottolineare alcune delle iniziative che il ministro qui presente potrà portare avanti, naturalmente se lo vorrà. Mi auguro che a tal fine non utilizzi soltanto lo strumento del decreto-legge ed anzi possibilmente ne precinda, servendosi invece di strumenti amministrativi (come i decreti ministeriali) per approntare alcuni punti sui quali è effettivamente necessario intervenire, dato che, come è stato osservato, « la casa brucia ».

Cominciamo, allora, da quella che è stata sinteticamente definita la « geografia giudiziaria ». Non ho ben compreso le considerazioni del collega Bonito, per il quale il giudice monocratico già esiste sostanzialmente nel tribunale, per quanto riguarda il civile. Quest'ultimo, vivaddio, una volta tanto, ha trovato spazio nella nostra Commissione; nelle audizioni cui faceva riferimento il collega Paggini, invece, il civile sembrava davvero una cenerentola, poiché veniva trattato soltanto negli ultimi secondi disponibili, sia nelle relazioni del ministro, sia negli interventi dei colleghi. Mi fa piacere, dunque, che oggi finalmente il civile abbia trovato ampia risonanza. Non sono d'accordo, però, con il collega Bonito anche se è vero, come osservava riguardo al giudice monocratico, che già oggi il giudice istruttore nel tribunale, di fatto, si occupa sia dell'istruttoria sia, in definitiva, della sentenza, al di là del concerto sui principi, che poi non sono neppure quelli del collegio, ma quelli che il tribunale stesso si dà (tanto più se si tratta di tribunali di grande dimensione, come quello di Milano, e ritengo che lo stesso valga per quello di Roma).

Non capisco la mancata considerazione del giudice monocratico, laddove evidentemente si pone tutto il discorso dei pretori,

che in questo caso interverrebbero come una sorta di giudici monocratici di tribunale e risolverebbero il grande problema della redistribuzione geografica e della migliore perequazione fra i tribunali, o meglio fra gli uffici giudiziari, alcuni dei quali presentano carenze mentre altri hanno invece — almeno secondo quanto si sostiene — soprappiù. Mi si consenta, a questo punto, una puntualizzazione sicuramente polemica: nelle scorse legislature (personalmente, sono soltanto alla seconda e dunque parlamentare da poco tempo, considerata la durata delle ultime legislature), era in vigore un principio, per così dire, di giustizia clientelare, in base al quale, specialmente alla fine della legislatura, saltava fuori una serie di tribunali, che sicuramente non corrispondevano ad alcun parametro demografico, di numero di cause, di pericolosità della zona da un punto di vista criminale ma semplicemente a criteri clientelari di collegio.

Attualmente, noto un pericolo inverso ma altrettanto dannoso per quanto riguarda la geografia giudiziaria, di cui voglio fare partecipe il ministro. Se in un periodo di vacche grasse si largheggiava con i tribunali, oggi vi è una tendenza inversa (almeno secondo voci di corridoio, visto che la nostra Commissione non ne viene direttamente informata, anche per la caducità dei ministeri), in base ad una relazione ben precisa in ordine ai tribunali, o alle sezioni distaccate delle preture da eliminare; ciò avviene, evidentemente, in una logica di mero contenimento dei costi, che francamente non corrisponde ad una corretta visione di distribuzione della giustizia sul territorio ed anche di controllo, quindi di fiducia.

Ecco perché riteniamo che, con il giudice monocratico, si possano risolvere molte delle questioni che si pongono sul terreno della geografia giudiziaria: in questo caso sì, avrebbe senso il discorso della procura unica, attesa l'unicità del magistrato di primo grado, ma non mi farei soverchie illusioni anche a tale riguardo. Non ho mai capito, infatti, sin dall'audizione dell'ex ministro Martelli, come si potessero ricavare nuove risorse dall'unicità

delle procure, visto che era evidentemente il numero dei reati ad indicare il carico, e non certo il fatto che vi fosse una procura presso la pretura, una procura presso il tribunale, od altro.

Sappiamo che il numero dei reati di competenza delle procure, attualmente presso le preture, è enorme. Il problema si potrebbe risolvere, come si proponeva, con una depenalizzazione, ma ci andrei molto piano, perché in tal caso ci troveremmo di fronte ad un altro vecchio discorso: se cioè la decriminalizzazione debba essere su base meramente edittale, considerando quindi i reati bagatellari, con una pena edittale minore, con i conseguenti gravissimi danni sociali, visto che tale genere di reati può generare un allarme sociale ben vasto.

Mi posso così agganciare ad una nota critica molto attuale ed efficace dello stesso ministro, che ha suscitato le battute di tre colleghi, sintetizzabile nella formula: «manette ai debitori». Ovviamente non era questa l'intenzione del ministro, ma la provocazione intellettuale è molto opportuna se si tiene presente che una serie di reati, che tuttora esistono nel codice ma che vengono considerati da tutti desueti, presentano determinate caratteristiche. Mi riferisco, per esempio, al reato di sottrazione di beni pignorati, che ci fa sorridere a tutti ma che, guarda caso, in realtà, pur potendo essere considerato obsoleto, oggi può risultare estremamente attuale, perché in grado di tutelare l'ultima fase del processo esecutivo, che rappresenta nient'altro che l'ultima fase di un processo di cognizione di cui tutti lamentiamo la durata e di cui l'esecuzione dovrebbe essere la risposta civile in una società civile.

Una revisione sul piano sostanziale di una serie di reati va dunque effettuata alla luce delle mutate condizioni della società, dello sviluppo economico, dei rapporti, delle situazioni patrimoniali. Sappiamo tutti, per esempio, che con l'amnistia del 1989 si è compiuto l'ultimo sacrilegio, prevedendo l'amnistia per il reato di truffa aggravata: si è così provocato lo sconcerto in chi pensava che i grossi truffatori dovessero essere sanzionati, come avviene

negli altri paesi civili. Il diritto comparato, infatti, ci insegna che in un paese civile (considero tale gli Stati Uniti d'America) vi sono sanzioni molto pesanti per questo tipo di reato. D'altra parte, si rinviene tale genere di correlazione nella relazione del ministro, sicuramente piacevole, anche da un punto di vista intellettuale. Gli interventi da effettuare, comunque, dovrebbero essere molto mirati e, in qualche caso, potrebbero essere compiuti in tempi brevi: per esempio, con riferimento al codice di procedura civile, si potrebbe collocare l'ordinanza ingiuntiva, che oggi è prevista unicamente sulle parti e non in contestazione, su basi molto più concrete ed efficaci. Questo provocherebbe certamente una deflazione enorme del contenzioso di cognizione in corso.

Mi si perdoni un dubbio, che esprimo in base alla mia modestissima esperienza di praticante del diritto - sono infatti avvocato -, che mi porta a rivolgere sia al ministro sia ai colleghi un interrogativo. Mi domando, in sostanza, se siamo veramente certi che la riforma del codice di procedura civile, quand'anche fosse realizzata (ed io sono contrario alle famose « sezioni stralcio » per smaltire l'arretrato), permetterebbe, dati i rapporti attuali, ai giudici tuttora impegnati nei tribunali - anche qualora fossero monocratici - di farsi effettivamente carico dei procedimenti, giungendo alle sentenze nei tempi prescritti dal codice di procedura civile. Non ci troveremmo invece ad avere cause iscritte a ruolo con dieci o vent'anni di ritardo, dato che il ruolo dei giudici istruttori sarebbe già completo? Ciò provocherebbe una paralisi non solo dei procedimenti arretrati, ma anche di quelli futuri.

Mi ha fatto molto piacere, pertanto, il suo invito a riflettere, signor ministro, nel momento in cui si intende mutare un codice di procedura, che sia penale o civile. Evidentemente non vi è stata la necessaria pausa di riflessione, lo dimostra il fatto stesso che le commissioni da lei richiamate in relazione alla necessità di nuove modifiche, se si sono rivelate positive come momenti di collaudo e di revisione, lo sono state molto meno per quanto riguarda la

geografia giudiziaria: subito dopo il cambiamento dalle preture mandamentali alle sezioni distaccate, infatti, si è sentita la necessità di creare una sezione particolare di preture circondariali equiparate, proprio perché evidentemente si notava l'esistenza di un *gap* tra l'obiettivo ed il risultato. Invito allora il Governo ed in particolare il ministro guardasigilli ad intervenire in modo incisivo ed immediato laddove è possibile, atteso che il panorama disegnato dalle commissioni si tradurrà necessariamente in disegni di legge, se non in decreti-legge. Ricordo che giacciono sul tappeto alcune questioni molto semplici, ma molto pratiche: mi riferisco, per esempio, alle notifiche da parte degli studi legali, materia disciplinata da una legge approvata dal Parlamento nella scorsa legislatura, la cui attuazione permetterebbe in qualche modo di snellire le procedure.

C'è di più: gli ordini degli avvocati hanno fatto presenti in modo ufficiale alcune disfunzioni. Per esempio, un decreto ingiuntivo, quand'anche esecutivo, in realtà non ottiene alcun tipo di intervento, perché gli uffici del registro dei grandi centri urbani lo trattengono per quattro o cinque mesi; non solo, ma un adempimento scontato e formale come quello della formula esecutiva richiede almeno altri due mesi: in definitiva, quindi, sono necessari otto mesi per dare efficacia ad un provvedimento, che, invece, nasce già efficace. Mi chiedo, quindi, se il ministro non possa intervenire su questi aspetti nell'immediato.

Per quanto riguarda i grandi sistemi, ho ascoltato con piacere quanto è stato detto dai colleghi, in particolare per quanto concerne l'edilizia carceraria ed il lavoro dei detenuti, che evidentemente porterebbe ad una riduzione dei costi. Si potrebbe poi fare un'altra provocazione, in ordine ad un tema che ritengo il ministro abbia ben chiaro: nessuno ha mai parlato non solo di quanto costa allo Stato l'amministrazione della giustizia penale, ma neppure di quanto costa al cittadino l'amministrazione della giustizia civile. Mi riferisco, per esempio, all'aumento indiscriminato del prezzo dei bolli - che è passato

in pochi anni da 700 a 15 mila lire —, i cui ricavi non sono stati, oltre tutto, dedicati ad un congruo aumento del bilancio della giustizia, ma sono finiti nel pozzo senza fondo del bilancio dello Stato. Interventi di tipo fiscale che comportassero un beneficio diretto per la giustizia giustificerebbero invece, almeno in parte, un aumento dei costi che oggi appare immotivato. Ritengo che il Governo ed il ministro della giustizia possano farsi carico di queste problematiche con interventi precisi.

Concludo il mio intervento, signor ministro, con un rapido cenno alle questioni della riforma del codice di procedura civile e dell'entrata in vigore della normativa sul giudice di pace. Ritengo non sfugga alla sua attenzione il fatto che porre un termine preciso — auspicio che mi sembra sia emerso dall'intervento del collega Scermino — non ha molto senso, considerato che ancora si riflette sull'effettiva capacità di tale normativa di risolvere i problemi sul tappeto. In tal senso, è probabilmente opportuno svolgere un'ulteriore riflessione, che potrebbe anche portare a conclusioni diverse e, per ipotesi, a buttare via il lavoro già svolto per rifarlo interamente, se onestamente si dovesse ritenere che la soluzione a suo tempo prescelta in realtà non serve a soddisfare le necessità.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro per la disponibilità che ha dimostrato nel venire in questa sede ad esporre il suo programma e lo ringrazio ancor più perché la sua relazione è stata davvero completa e ricca di spunti che certamente saranno tenuti in considerazione.

Dobbiamo purtroppo registrare un fatto ineludibile, ossia che questo Governo, per espressa dichiarazione delle forze politiche che lo sostengono, deve limitare il suo mandato ad alcuni punti programmatici, esauriti i quali dovrà nuovamente presentarsi al Parlamento per richiederne la fiducia. Inevitabilmente, per dichiarazione di quasi tutte le forze politiche, anche il Parlamento si avvia ad una chiusura anticipata: credo che questa rimarrà nella storia repubblicana come la legislatura più breve.

FELICE SCERMINO. Questo non si sa.

FRANCESCO BONITO. Non si può dire.

LUIGI SARACENI. La questione non è ancora definita. Non scambiamo i desideri con la realtà.

PRESIDENTE. Forse può trattarsi di un augurio: in questa materia esistono auspici differenti.

Certamente, comunque — e penso che di ciò si renda conto anche il ministro — è difficile in questo momento elaborare programmi a lunga scadenza. In ogni caso, è senz'altro importante che il ministro abbia posto qualche punto fermo, come l'insediamento di alcune commissioni ed altre attività che sono state portate avanti: ciò servirà senza dubbio a lasciare una traccia che potrà essere utile per il prossimo Governo e per il prossimo Parlamento.

Desidero sottolineare alcune questioni di carattere strettamente esecutivo, che ritengo si addicano maggiormente ad un Governo composto da tecnici. Il ministro ha sottolineato un aspetto che riguarda l'affollamento delle carceri e, quindi, l'uso a volte eccessivo della carcerazione preventiva e la lentezza dei processi. Sono problemi con i quali ci stiamo misurando da tempo, ma personalmente ho l'impressione che il tasso di criminalità che si registra nel nostro paese sia tale da determinare in parte il sovraffollamento delle carceri; non si tratta solo della criminalità organizzata, ma anche di quella comune. Tutto ciò determina una notevole pressione sulle nostre strutture giudiziarie, che appesantisce anche il corso dei processi. Vi è molto da fare, tuttavia, per rimediare alla lentezza dei processi e penso che tanto il Governo quanto il Parlamento dovranno attivarsi in proposito: non possiamo, infatti, limitarci a scaricare tutte le responsabilità sull'esecutivo, tenuto conto del fatto che le leggi di modifica devono essere approvate dal Parlamento. Va anche segnalata l'ipertrofia di alcune fasi di indagine nel processo penale, che non favorisce certo la celerità dei processi. È

proprio questo, a mio avviso, il punto sul quale occorre intervenire. Per il processo civile, considerata la lunghezza dei tempi, potremmo parlare addirittura di giustizia inesistente dal momento non si riesce a soddisfare la domanda di giustizia da parte dei cittadini, con tutto quel che ne consegue nella società civile.

Quelli richiamati sono soltanto alcuni spunti di riflessione e ci auguriamo, signor ministro, di poter nuovamente affrontare insieme a lei i temi che oggi con grande competenza sono stati illustrati.

Vorrei infine sottoporle un problema di carattere esclusivamente pratico (che potrà forse apparire banale in una discussione che ha avuto toni così elevati), che riguarda il nuovo palazzo di giustizia di Napoli. Le sottopongo tale questione anche perché ho ricevuto in tal senso una sollecitazione da parte di parlamentari napoletani di tutte le forze politiche. Il ministero si è trovato ad essere parte in una vertenza di carattere amministrativo (la sospensiva al TAR della Campania) rispetto alla quale ha dovuto registrare una sconfitta in relazione all'auspicato insediamento, anche se parziale e provvisorio, di alcuni uffici nel nuovo complesso di Napoli. La questione, però, appare oggi più complicata e nello stesso tempo indilazionabile. Lei ha prima accennato alle tante vertenze che vedono impegnato il nostro paese davanti alla Corte europea, ma quello che io le rappresento è uno scandalo che va oltre, è di dimensioni direi mondiali.

Un edificio progettato e costruito più di venti anni fa, i cui costi sono lievitati al mille per cento, non riesce ancora ad ospitare uffici giudiziari. Ne deriva un disagio enorme per una città come Napoli, soprattutto considerando i carichi di lavoro di queste strutture. A questo punto il ministero, pur senza fare programmi a lungo termine, deve fornire risposte certe, chiarendo quali ragioni impediscono che l'edificio - ripeto - progettato, costruito e consegnato al Ministero di grazia e giustizia possa finalmente ospitare gli uffici giudiziari di Napoli. Questa richiesta è stata avanzata non solo da tutte le forze politi-

che, ma dalla stessa città di Napoli e su questo le chiedo una risposta, non dico in questo momento...

FILIPPO MANCUSO, *Ministro di grazia e giustizia*. Non potrei farlo in questo momento.

PRESIDENTE. Potrà fornirmela quando lo riterrà opportuno, mi riterrò comunque soddisfatto; ho ritenuto importante, però, tener fede all'impegno che avevo assunto con tutti i parlamentari di Napoli.

Sulla questione sarà certo necessario procedere ad indagini; ad ogni modo credo che lei, signor ministro, non abbia alcuna responsabilità nei ritardi che si sono determinati, anzi mi pare che le riflessioni che oggi ci ha esposto sui tempi della giustizia siano meritevoli di attenzione. Pertanto, da parte mia non vi è alcuna forma di contestazione o di censura nei confronti del Governo, quindi del suo ministero, che purtroppo ha ereditato questo annoso problema. Oggi però la soluzione di tale questione non può più farsi attendere.

Mi spiace concludere il mio intervento con quella che può forse sembrare una caduta di tono rispetto ad un dibattito così elevato, però non mi sento in questo momento di chiedere altro al ministro di grazia e giustizia.

FILIPPO MANCUSO, *Ministro di grazia e giustizia*. Signor presidente, considerata l'imperiosa esigenza di molti di assentarsi, dovrei affermare che forse a costoro interessava porre i quesiti più che avere le risposte. Tuttavia risponderò a tutte le domande, anche all'ultima (che peraltro è stata posta senza cadere minimamente di tono), anche perché i deputati che si sono assentati potranno poi leggere il resoconto stenografico della seduta.

Ho memorizzato l'intero arco dei problemi posti e potrei rispondere seguendo l'ordine con il quale si sono susseguiti, ma poiché vi sono alcune sovrapposizioni o coincidenze di temi trattati, procederò secondo filoni concettuali. Per rispetto alla squisita ospitalità e al garbo con il quale

sono stato accolto, inizierei proprio dalla questione relativa ai palazzi di giustizia di Napoli.

A tale proposito, ferma restando la comunanza di intenti, in quella vicenda si perseguono, da parte dei diversi elementi che compongono l'universo giudiziario di Napoli, metodi contrastanti, tanto che mentre si invoca e si pretende giustamente nel più breve tempo possibile l'utilizzazione dei palazzi, o almeno della parte che è già agibile, nello stesso tempo se ne impedisce l'utilizzo. Ebbene, sono state attivate procedure giudiziarie con le quali si contestano davanti alle procure della Repubblica le condizioni per l'utilizzazione degli edifici, adducendo prima difficoltà di trasporto, interessando poi tutti i possibili livelli del pubblico intervento circa l'agibilità degli edifici e ricorrendo infine al TAR avverso il provvedimento assunto dal ministero. Ci apprestiamo ora ad impugnare la sospensiva perché auspichiamo l'utilizzazione di un bene di pubblico interesse la cui spesa ammonta a mille miliardi. Non intendo distribuire torti o ragioni, escludo però che l'amministrazione del ministero sia stata carente nella tutela di quell'interesse, cioè dell'acquisizione e dell'utilizzo di quanto era possibile e legittimo utilizzare in quell'enorme, monumentale complesso.

La mia risposta non è elusiva, né vuole essere polemica, sappia però, signor presidente, che non siamo minimamente scoraggiati dall'insorgere continuo di ogni tipo di opposizione, che comunque dobbiamo tenere in debito conto considerato il risultato che ne deriva nell'ambito dei processi penali. Non aggiungerei altro riguardo al tribunale di Napoli.

Ciò che ho maggiormente apprezzato in questo incontro è la capacità di noi tutti di coinvolgerci emotivamente. Questo atteggiamento, che è cominciato da me e continua in me, è presente in tutti, perché non ci occupiamo di problemi d'ordine cartaceo, bensì di problemi etici, giuridici ed umani, cioè delle materie in cui l'uomo vero si riversa, con la sua potenzialità affettiva.

Il presidente Maiolo, sfruttando un filone del mio intervento diretto alla salvaguardia dei principi di libertà del processo penale (finalità non estranea al processo civile), credo pensasse che la violazione di tali principi da parte del giudice comportasse materialmente la conseguenza, e quindi il rimedio secondo il suo pensiero, della responsabilità disciplinare del giudice. No, la reazione dell'ordinamento giudiziario rispetto all'inadempienza del giudice non è così immediata, perché la fattispecie disciplinare non è la medesima che concreta la violazione processuale; l'apprezzamento si svolge su un altro piano.

Non è perciò questo il rimedio per l'osservanza delle leggi, bensì la necessità che il giudice sia colto, preparato, aggiornato e selezionato e che il processo si offra con tutta la ricchezza delle sue articolazioni materiali. È facile affermare che i processi sono troppo lunghi. Perché non dovrebbero esserlo, se le leggi che il Parlamento approva rendono l'elemento della laboriosità parte strutturale del procedimento? Perché, nel momento in cui si lamenta la lunghezza dei processi, si perora la proliferazione degli uffici, come nel caso delle Corti di cassazione regionali?

In sintonia con la mia proposta di rendere il giudice un soggetto ad alta competenza, vi è l'assunto che il giudice di legittimità debba essere specificamente addestrato al giudizio di legittimità; il giudizio di Cassazione è altro e per esso occorrono giudici specificamente attrezzati, non solo più anziani. Il valore dell'esperienza è certamente incontestabile: Guglielmo Pitt resse l'Inghilterra a ventitré anni. Ammettiamo pure la possibilità di eccezioni, ma ciò che non le tollera è, come sempre, il principio. In questo caso il principio si riverbera nella postulazione che il giudice deve essere colto quanto onesto e che il giudice di legittimità deve essere specificamente addestrato, direi vocato, al giudizio di legittimità.

Non è con il « mezzuccio » della modifica della procedura, dell'esecutività o meno della decisione sulla parte incontroversa del debito, che si affronta la questione di fondo. I problemi si risolvono

con le grandi strutture di pensiero che si realizzano nelle norme processuali sostanziali.

Onorevole Lazzati, lei pensa veramente che se avessimo introdotto la coattività dell'ordinanza di liquidazione, ovvero avessimo facilitato le notifiche o limitato l'esigenza della notifica, nel caso di più avvocati, ad uno solo di essi, avremmo risolto il processo, sia in campo civile sia in campo penale? Il medesimo è costipato intanto dal modello di sentenza oggi esistente.

Riempite i tribunali di giudici, di cancellieri, di uffici: fintanto che il modello di sentenza sarà quello zanardelliano, che impegna il giudice a riferire sin dal primo atto con cui il processo inizia, non potremo mai creare una situazione di parità. Ho espresso tale opinione dinnanzi al Consiglio superiore della magistratura ed alla commissione di riforma del codice di procedura civile e del codice di procedura penale. Con la testardaggine della persona anziana, non demorderò mai dal principio che, se non cambiamo la sentenza (nel senso che comincia con l'atto di citazione o con il rapporto di polizia giudiziaria), non renderemo questo modello aggiornato alle esigenze di speditezza. Faremmo soltanto accademia ovvero una interessantissima ed onorevolissima riunione in cui si parla dei problemi ma non li si risolvono.

Per quanto riguarda la sentenza sintetica, che viene definita alla francese, desidero aggiungere questo: senza un giudice affidabile, in grado di sintetizzare la propria silloge, che cosa otterremo?

Onorevole Bonito, non mi permetterò di obiettare la dubbia costituzionalità dell'ipotesi di reclutare persone da affiancare al giudice professionale per eliminare l'arretrato, ma vorrei sapere quale sia la parità di trattamento del diritto controverso, nel settore civile, quando tale diritto, per ragioni statistiche, può essere eliminato come l'avventura vuole.

Il rimedio non è questo; lo è invece la modifica dei grandi sistemi. Rientra in quest'ultimo criterio il giudice di pace e la miniriforma? Obietto di no, così come

avanzo un diniego a chi ha voluto attribuire un pericolo di rinvio a quanto ho detto circa lo stato di concitazione in cui ci troviamo: non ho detto che ci sarà un rinvio ma solo che responsabilmente stiamo facendo il possibile per evitare che il risultato sia totalmente negativo, poiché, quale che sia la soluzione, ci saranno contraccolpi. Questa è la drammaticità della nostra scelta.

Il giudizio civile è in sofferenza perché lo è anche il principio che regge la pariteticità del fondamento della tutela giudiziaria. Oggi esiste una situazione squilibrata, perché si ritiene che il giudice autorevole, la cui attività sia primaria, debba essere quello munito di manette. Chi scherzosamente proponeva questa soluzione anche a tutela del credito, ha fatto involontariamente un'esemplificazione della realtà tangibile: è il giudice potente che oggi imprime di sé la società. Il carcere per debiti, di memoria romana ovvero settecentesca, caratteristico del diritto intermedio, finisce con l'essere niente altro che l'allusione all'idea che solo una giustizia manuale abbia valore. Non è così: non sono né la giustizia manuale né quella spettacolare ad avere valore.

Credo che si sia assentato il deputato il quale ha posto il problema delle conferenze stampa da parte dei pubblici ministeri. È mia modesta opinione che la graduatoria delle norme non scritte cominci con quella che dovrebbe vietare il ridicolo; poi vengono la legge e la morale.

La prima norma dell'uomo maturo e saggio è sfuggire al ridicolo. Fin tanto che possiamo apprezzare questo tipo di esibizioni siccome nate da vanità, da desiderio generico di informare, di comunicare, di realizzare se stesso in modo laico — parlo di un magistrato, uso questo termine come contrapposto a quello di canonico — passiamola pure, per quanto un codice deontologico formato in seno all'associazione questo divieti. Il codice deontologico è un assieme di norme *minus quam perfectae*, ossia senza sanzione o, se l'hanno, questa opera nell'ordinamento diverso da quello nel quale si è realizzato l'atto vietato.

Fin tanto che avremo, per così dire, video permanente, telecamera permanente, la nostra umana comprensione e la condivisione che tutti abbiamo con il destino dell'errore, potremo al massimo chiudere l'apparecchio e sorridere. Ma quando questo stesso fatto, in una sorta di concorso formale, realizza anche una violazione - una violazione non di doveri, ma di obblighi perché il dovere è genericamente interessato a tutti e a nessuno, l'obbligo invece ha un antagonista - allora si ha, ad esempio, che il pubblico ministero indaga, assume i suoi provvedimenti, anche restrittivi o comunque di competenza, e subito dopo va a porsi laddove può stare solo come privato e dimostra al colto e all'inculto che le sue ragioni sono buone, che quelle della difesa non lo sono, che egli ha agito bene e l'altro ha operato male - ma quell'altro è titolare al pari di lui di un diritto, quello di difendersi, come egli ha il diritto pubblico di agire! Quando avviene questo squilibrio, ditemi quale coscienza adamantina, quale assenza da suggestioni di giudice (per esempio delle indagini preliminari), quale opinione pubblica parificherà queste due situazioni, dell'accusatore che sale sul trespolo e dell'accusato che non ha voce in capitolo? Non esiste! Questi sono i grandi temi che congiungono quelli della libertà e quelli del diritto processuale perché una libertà senza processo è un'astrazione!

Questo si innesta sulla suggestione che in questo tipo di giudizio valga solo il risultato. Il punto è ravvisare quale sia il risultato giusto, naturale di un processo: è l'esito di giustizia, non l'esito felice di un processo da parte di una delle parti in gioco, perché il pubblico ministero, l'inquirente è parte in gioco! L'arrogarsi attraverso la persona fisica che identifica il titolare del potere con il titolare del potere di fatto, questo altera il rapporto; non posso permettermi, dopo aver fatto legittimamente tutto ciò che mi spetta come inquirente, andare a dire che io ho ragione e che l'altro ha torto. Questo non è possibile se esso supera la soglia del ridicolo, che è destinato ad essere sommerso da se stesso (il ridicolo è debolissimo perché poi « si

mangia » da solo). Se una tale continua esibizione - talvolta tuttavia intimidatoria - di potestà, di capacità di repressione supera la soglia del ridicolo, esso diventa allora un fatto da apprezzare, starei per dire, non solo in sede disciplinare ma anche in sede ulteriore.

Il processo vive delle sue regole; una di queste - è stata qui invocata - vuole che le figure che esso comporta (intendo ora alludere ai pentiti) devono avere un ruolo connaturato duplicemente alla ragione e alle regole del rito. Non trovo nulla di disdicevole che - in un momento così grave della contemplazione della propria identità da parte di un paese funestato da una illegalità sconvolgente, solo ora rivelata ma già sentita da prima come una condizione di disagio - si faccia ricorso a queste figure del resto presenti da anni, salvo gli effetti, negli ordinamenti stranieri; il pentito sarebbe l'autore della chiamata di correo, il testimone a carico. Si apprezza ora il fondamento del pentitismo il quale aveva una sua ragione d'essere nella legislazione antiterroristica, in cui il pentimento, la dissociazione diventavano una condizione dell'azione per pretendere quei benefici. In questo caso si tratta di un ruolo meramente processuale e i benefici si traducono nel trattamento extra.

Non è possibile immaginare che in presenza di un « crostaceo » di quella potenza, quale quello della malavita organizzata in multiformi combinazioni nazionali ed internazionali non si ricorresse ad un rimedio di questo genere: erigere una figura particolarmente significativa per realizzare la repressione del delitto sistemico.

Non difendo o oppongo alcunché al cosiddetto pentito, ma la legge stessa, l'elaborata giurisprudenza soprattutto della Corte di cassazione ci hanno detto essere figura servente alle finalità di cui abbiamo parlato. Mi permetto di richiamare alla vostra intensa ma forse stanca pazienza questo punto: mi chiedo se, per caso, non si sia talvolta verificata la circostanza che il pentito valga quanto vale la volontà di potenza di colui che lo gestisce. Per cui la difesa della figura possa essere in qualche misura (anche in buona fede), interessata.

Sono in fase di elaborazione già due regolamenti sulla gestione di questi signori e se ne sta facendo un terzo. Dico questo per sottolineare che non è una realtà da rimuovere perché l'infame non ci piace, perché la delazione è ignobile; è una realtà da regolamentare e, come dinanzi ho precisato, da regolamentare in modo tale da evitare all'inquirente la tentazione o la fatalità di errare. Da qui la precisione sia delle leggi, sia della loro interpretazione. Lasciamo questa figura del pentito ma non la consacriamo, né ravvisiamo in essa l'immagine della cattiva coscienza della nostra giustizia.

Mi è stata proposta un'altra serie di argomenti. Non è possibile pensare di ricorrere a rimedi occasionali come le cassazioni locali, i giudici a tempo, la enucleazione di un arretrato da trattare come di serie B e un altro da affrontare come l'alba di una nuova radiosa stagione della giustizia. La giustizia è *unicuique suum tribuere*: se ho iniziato una causa prima del 25 aprile non ho meno diritti di quello che la inizierà domani. La deroga, il rimedio, il pronto soccorso, il secchio al posto della pompa elettronica, nella giustizia, si traduce in una causa ulteriore di ingiustizia.

Non è meramente logico il ragionamento che porta alla unificazione del regime, del modo di trattare il contenzioso, è, invece, consustanziale all'idea stessa di giustizia. Con ciò non intendo difendere il disastro, ma dal momento che sollecitate dalla mia modesta persona una sensibilità

per problemi concettualmente tanto vasti non confacenti alla nostra breve presenza, vi rilancio il problema dicendo che sono proprio questi i grandi temi che dovete consegnare al Governo ed al Parlamento che verranno. Noi opereremo con lo stesso stato d'animo come se dovessimo durare cento anni, ma sappiamo che non è così.

Dobbiamo lasciare — questo sì — un quadro di riferimento e, per quanto riguarda chi vi parla, con tutta la modestia verso di me ed il rispetto verso di voi, dico che, se qualcuno ha evocato il mio essere stato un giudice civile, vorrei pregarvi di considerare se questo mio ragionamento sia stato di un ministro civile.

PRESIDENTE. L'attenzione con la quale è stata seguita la replica, dimostra che i colleghi hanno apprezzato lo spirito con il quale ella, signor ministro, ha assunto questa carica ed il modo in cui sta svolgendo il suo mandato, nel tentativo di dar vita ad un quadro di riferimento che spero potrà contribuire in futuro ad elevare il nostro paese verso una giustizia più giusta e civile.

La seduta termina alle 19,15.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia il 30 marzo 1995.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

(Considerazioni integrative dell'intervento dell'onorevole
Scermino)

PAGINA BIANCA

FELICE SCERMINO. Nonostante sia avvertita da più parti l'esigenza di indirizzare la politica del lavoro verso la « meritocrazia », l'amministrazione penitenziaria, pur dimostrando a chiacchiere di aver recepito il messaggio derivato dalla legge n. 395/90 — fatto suo con Circolare n. 3337/5787 del 7 febbraio 1992 —, continua ad usare due pesi e due misure tra il personale amministrativo e di polizia penitenziaria.

In particolare, questa diversità di trattamento, è riferita a due figure professionali, o meglio ad alcuni operatori appartenenti alla qualifica funzionale di « Operatore Amministrativo di 5° livello » e « Coadiutore di 4° livello », i quali sono stati completamente ignorati, bistrattati ed offesi.

I primi, provenienti dal ruolo dei sottufficiali (Brigadieri e Marescialli dell'ex Corpo AA.CC.), a seguito di regolari concorsi vennero nominati coadiutori di 4° livello e, nonostante avessero maturato — secondo il vecchio ordinamento — l'anzianità nella qualifica per l'attribuzione del grado o livello superiore, sono stati inquadrati (per effetto dell'articolo 4 — 8° comma — della legge n. 312/80) nel 5° livello retributivo, al pari di tutti gli altri coadiutori in servizio o assunti successivamente alla predetta legge, ivi compreso quelle persone che già avevano beneficiato di un grande privilegio derivatogli dalla legge n. 285/77 (assunzione nel pubblico impiego, senza concorso e nella stessa sede di residenza, sol perché iscritti in una lista di collocamento).

Questi poveri disgraziati (ci si riferisce agli *ex* sottufficiali), con un bagaglio di esperienze e professionalità maturate in tempi non certamente idilliaci e poi sfruttati nel nuovo ruolo per sopperire alle esigenze derivanti dall'assenza di specifiche figure professionali (ultimamente rimpiazzati con funzionari di 7° e 8° livello) quali: segretario, contabile di cassa e del materiale, vice direttore, ecc. ..., sono stati sorpassati oltre che dai loro *ex* colleghi — inquadrati senza alcun merito particolare nel 7° o 7° livello Bis (8°) — persino dagli agenti semplici che avendo svolto attività amministrativa viene riconosciuta loro la possibilità di ottenere l'inquadramento (articolo 5 legge n. 395/90) nella corrispondente qualifica della mansioni esercitate.

Appare veramente assurdo e vergognoso che ai primi — nonostante sia previsto dall'articolo 4 — 9° e 10° comma — legge n. 312/80, inapplicata per oltre 13 anni e poi soppressa con legge n. 29/93 — non è stato riconosciuto l'inquadramento nella qualifica corrispondente alle mansioni effettivamente svolte, mentre a questi ultimi sì, e lo si è fatto con tanta celerità.

Altra sperequazione è stata compiuta nei confronti delle *ex* vigilatrici penitenziarie, inizialmente assunte come operaie di 3° livello e per effetto della citata legge n. 312/80 inquadrate nel 4° livello retributivo.

Con l'emanazione della legge n. 395/90 sono state inquadrate nel Corpo di polizia penitenziaria.

Sicché, quelle che hanno chiesto di optare per l'impiego civile, ai sensi dell'articolo 27 della citata legge, sono state prima trattenute in servizio come polizia penitenziaria fino al 15 giugno 1993 e poi inquadrate come « Coadiutori di 4° livello », mentre molte altre (non optanti) — precedentemente assunte per chiamata diretta perché invalide civili — sono state prima inquadrate nel Corpo di polizia penitenziaria con effetto dall'11 gennaio 1991 (data di entrata in vigore della legge), con l'attribuzione del grado corrispondente all'intera anzianità maturata, e poi, riconosciute non idonee alle mansioni proprie della polizia penitenziaria, sono state o saranno inquadrate nei ruoli amministrativi di « Operatore di 5° livello » o « Assistente di 6° livello », a secondo del grado rivestito in base al criterio sopra descritto.

Queste ed altre sono storture che non dovrebbero esistere perché offendono profondamente la dignità e la professionalità del lavoratore e, pertanto, vanno denunciate.