

XII LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 27 GIUGNO 1994

RESOCONTO STENOGRAFICO

21.

SEDUTA DI LUNEDÌ 27 GIUGNO 1994

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE VITTORIO DOTTI

INDICE

	PAG.		PAG.
Consiglio di Presidenza del Senato:		DI MUCCIO PIETRO (gruppo forza Ita-	
(Annunzio di integrazione)	912	lia)	915, 932
Disegni di legge di conversione:		GRASSO TANO (gruppo progressisti-fede-	
(Annunzio della presentazione)	911, 938	rativo)	934
(Assegnazione a Commissioni in sede		ROSSI LUIGI (gruppo lega nord)	912, 927
referente ai sensi dell'articolo 96- <i>bis</i>		VENDOLA NICHÌ (gruppo rifondazione co-	
del regolamento)	911, 938	munista-progressisti)	936, 937
(Trasmissione dal Senato)	911	Missioni	911
Interpellanze e interrogazioni sui pro-		Petizioni:	
blemi dell'ordine pubblico e della		(Annunzio)	912
giustizia (Svolgimento):		Ordine del giorno della seduta di doma-	
PRESIDENTE 912, 913, 915, 921, 923, 924, 927,		ni	938
930, 932, 934, 936, 937, 938		Considerazioni integrative della rispo-	
COLA SERGIO (gruppo alleanza nazionale		sta del sottosegretario di Stato per	
- MSI)	913, 930, 931, 932	la giustizia Domenico Contestabile	
CONTESTABILE DOMENICO, <i>Sottosegreta-</i>		alle interpellanze e interrogazioni	
<i>rio di Stato per la giustizia</i> 915, 918, 921,		sui problemi dell'ordine pubblico	
923, 924, 926, 931		e della giustizia	938

21.

N.B. I documenti esaminati nel corso della seduta e le comunicazioni all'Assemblea non lette in aula sono pubblicati nell'*Allegato A*.
 Gli atti di controllo e di indirizzo presentati e le risposte scritte alle interrogazioni sono pubblicati nell'*Allegato B*.

XII LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 27 GIUGNO 1994

La seduta comincia alle 16,30.

MARIO BACCINI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta del 20 giugno 1994.

(È approvato).

Missioni.

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, del regolamento, i deputati Bindi, Brugger, Carlo Conti, Grimaldi, Latronico, Maiolo, Novi, Parisi, Rodeghiero, Scermino, Simeone, Stajano e Tanzilli sono in missione a decorrere dalla seduta odierna.

Annunzio della presentazione di disegni di legge di conversione e loro assegnazione a Commissioni in sede referente ai sensi dell'articolo 96-bis del regolamento.

PRESIDENTE. Il Presidente del Consiglio dei ministri ed il ministro della sanità, con lettera in data 24 giugno 1994, hanno presentato alla Presidenza, a norma dell'articolo 77 della Costituzione, il seguente disegno di legge:

«Conversione in legge del decreto-legge 24 giugno 1994, n. 401, recante disposizioni urgenti in materia di organizzazione delle unità sanitarie locali» (768).

Il Presidente del Consiglio dei ministri ed

il ministro del lavoro e della previdenza sociale, con lettera in data 25 giugno 1994, hanno presentato alla Presidenza, a norma dell'articolo 77 della Costituzione, il seguente disegno di legge:

«Conversione in legge del decreto-legge 24 giugno 1994, n. 405, recante disposizioni urgenti in materia di trattamento di integrazione salariale straordinaria per i dipendenti delle società della GEPI e dell'INSAR» (770).

A norma del comma 1 dell'articolo 96-bis del regolamento, i suddetti disegni di legge sono stati deferiti, in pari data, in sede referente, rispettivamente:

alla XII Commissione permanente (Affari sociali), con il parere della I, della V e della XI Commissione;

alla XI Commissione permanente (Lavoro), con il parere della I, della V e della X Commissione.

I suddetti disegni di legge sono stati altresì assegnati alla I Commissione permanente (Affari costituzionali) per il parere all'Assemblea, di cui al comma 2 dell'articolo 96-bis. Tale parere dovrà essere espresso entro martedì 5 luglio 1994.

Trasmissione dal Senato di un disegno di legge di conversione e sua assegnazione a Commissione in sede referente ai sensi dell'articolo 96-bis del regolamento.

PRESIDENTE. Il Presidente del Senato,

in data 24 giugno 1994, ha trasmesso alla Presidenza il seguente disegno di legge:

S. 236. — «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 maggio 1994, n. 275, recante disciplina operativa concernente partecipazioni e proventi del Tesoro, nonché norme sugli organismi e sulle procedure attinenti ai mercati ed alla Tesoreria» (*approvato dal Senato*) (769).

A norma del comma 1 dell'articolo 96-*bis* del regolamento, il suddetto disegno di legge è stato deferito, in pari data, alla V Commissione permanente (Bilancio), in sede referente, con il parere della I, della II, della VI e della XIII Commissione.

Il suddetto disegno di legge è stato altresì assegnato alla I Commissione permanente (Affari costituzionali) per il parere all'Assemblea di cui al comma 2 dell'articolo 96-*bis*. Tale parere dovrà essere espresso entro giovedì 30 giugno 1994.

Annunzio di integrazione nel Consiglio di Presidenza del Senato.

PRESIDENTE. Comunico che il Presidente del Senato ha inviato al Presidente della Camera la seguente lettera, datata 23 giugno 1994:

«Onorevole Presidente,
mi è gradito comunicarLe che, nella seduta del 22 giugno scorso, il Senato ha proceduto all'elezione di un ulteriore Senatore Segretario; è risultata eletta la senatrice Helga Thaler Ausserhofer.

Con i migliori saluti.

Firmato: Carlo Scognamiglio Pasini.

Annunzio di petizioni.

PRESIDENTE. Si dia lettura del sunto delle petizioni pervenute alla Presidenza.

MARIO BACCINI, *Segretario*, legge:

Bruno Lo Chiatto, da Grottaminarda (Avellino), chiede che gli eletti al Parlamento

e ai consigli regionali, provinciali e comunali non possano essere riconfermati per più di due legislature (30);

Franco Rigon, da Vicenza, chiede una modifica degli articoli 48, 49 e 50 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 («Legge fallimentare»), che consenta ai cittadini dichiarati falliti senza aver commesso fatti di rilevanza penale e che non siano stati sottoposti a provvedimenti restrittivi della libertà personale di essere reintegrati nel più breve tempo possibile nei loro diritti (31);

Raimondo Molino, da San Pasquale (Sassari), ed altri cittadini, chiedono l'abrogazione dell'articolo 1 della legge 22 marzo 1908, n. 105, recante il divieto del lavoro notturno nelle aziende industriali per la produzione del pane (32);

Fulvio Uliano, da Quarto Flegreo (Napoli), chiede che venga istituito il parco naturale ed archeologico dei Campi Flegrei (33).

PRESIDENTE. Queste petizioni saranno trasmesse alle competenti Commissioni.

Ulteriori comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicate nell'allegato A ai resoconti della seduta odierna.

Svolgimento di interpellanze e di interrogazioni sui problemi dell'ordine pubblico e della giustizia.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca lo svolgimento delle interpellanze Luigi Rossi n. 2-00032, Cola n. 2-00058, Paggini n. 2-00062 e Della Valle n. 2-00076 e delle interrogazioni Finocchiaro Fidelbo n. 3-00062 e Vendola n. 3-00094 (*vedi l'allegato A*).

Queste interpellanze e queste interrogazioni, che trattano lo stesso argomento, saranno svolte congiuntamente.

Il deputato Luigi Rossi ha facoltà di illustrare la sua interpellanza n. 2-00032.

LUIGI ROSSI. Rinunzio ad illustrarla, signor Presidente, e mi riservo di intervenire in sede di replica.

XII LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 27 GIUGNO 1994

PRESIDENTE. Il deputato Cola ha facoltà di illustrare la sua interpellanza n. 2-00058.

SERGIO COLA. Mi rendo perfettamente conto di non far piacere al sottosegretario illustrando la mia interpellanza, ma ancorché i problemi della giustizia siano affrontati in maniera congrua nella pubblica informazione, mi sembra che alla prova dei fatti questi problemi non interessino molto, soprattutto ai deputati, se è vero che qui siamo presenti in cinque o sei per lo svolgimento delle interpellanze e delle interrogazioni che trattano i problemi dell'ordine pubblico e della giustizia. Doverosamente non posso però non intervenire per precisare alcune situazioni che ho rappresentato nell'interpellanza, interpellanza che per la verità...

LUIGI ROSSI. Scusa, questo lo puoi dire dopo. Adesso lasciamo che la seduta proceda come deve!

SERGIO COLA. Sono cose che decido io, se mi consenti. Se io ho il sacrosanto diritto, ai sensi dell'articolo 138 del regolamento, di illustrare la mia interpellanza, non vedo perché non lo debba fare. Non capisco perché debba accogliere il tuo invito. Anche tu avresti avuto la facoltà di intervenire e non lo hai fatto. Lascialo fare a me.

Con questa interpellanza mi sono rivolto congiuntamente sia al ministro dell'interno sia al ministro di grazia e giustizia perché i problemi che rappresento concernono l'ordine pubblico e in particolar modo la lotta alla criminalità sia organizzata sia comune, problemi di competenza, appunto, del ministro dell'interno e del ministro di grazia e giustizia.

Mi rendo perfettamente conto che determinati fenomeni così diffusi non si combattono solo sul piano dell'ordine pubblico *stricto sensu* considerato. Sono consapevole che la camorra, la mafia, la 'ndrangheta e anche la delinquenza comune si combattono soprattutto sul piano politico, dando prova costante della presenza dello Stato sul territorio e dando prova altresì che lo Stato non deflette, non scende a patti con chiacchiera. Fenomeni del genere si combattono sul piano sociale, dando soprattutto nel sud (ed il

riferimento mi pare particolarmente pertinente perché le misure in questione, di carattere preventivo ma nel contempo repressivo, sono rivolte soprattutto al sud, che da sempre è stato negletto se non a volte truffato) uno spiraglio di speranza per l'avvenire ai giovani. Bisogna combattere la disoccupazione per far sì che non si sia presi inevitabilmente dalla disperazione (perché la disperazione fa divenire ciechi nel momento in cui si deve tendere ad illeciti guadagni, anzi non fa proprio pensare all'illiceità degli stessi). Fenomeni del genere si combattono sul piano etico, soprattutto dando prova di buon Governo.

Noi riteniamo che proprio gli illeciti arricchimenti dei politici della prima Repubblica (e lo dico senza tema di smentita) siano stati il presupposto essenziale che ha dato la stura allo svilupparsi a dismisura, soprattutto negli ultimi dieci, quindici anni, della delinquenza organizzata e anche di quella comune. Siamo sicuri che l'attuale compagine di Governo saprà adottare tutte le iniziative necessarie per combattere la camorra, la 'ndrangheta, la mafia e anche la delinquenza comune. Non vorremmo però (ecco il ragionamento che faccio nell'interpellanza e che giocoforza dovevo illustrare) che si cadesse nello stesso errore in cui caddero i governi di 120 anni fa, che mandarono gli eserciti nell'Italia meridionale senza rendersi conto che prima avrebbero dovuto individuare le cause che avevano favorito lo sviluppo della delinquenza organizzata e di quella comune.

La criminalità comunque va pur sempre combattuta. Come combatterla? Combatterla con l'invio dell'esercito? Io ritengo che questa misura non sia assolutamente il toccasana per la rapida soluzione dei problemi, anche perché è a tutti evidente che l'esercito, che viene inviato in particolar modo nelle regioni dell'Italia meridionale, è poco preparato sotto il profilo professionale. Basterà — mi rivolgo in questo momento al sottosegretario per la giustizia — ricordare l'episodio che ebbe a verificarsi a Napoli circa un mese fa, quando militari di leva che erano a presidio del tribunale furono disarmati da una persona isolata, ed un militare che era accanto — ecco la preparazione e la profes-

sionalità che dovrebbero essere la garanzia per la soluzione di questi problemi, ancorché a livello preventivo — ebbe la felice idea di non affrontare l'aggressore, anzi di scappare!

Dovrò ricordare che anche la delinquenza comune in questo particolare momento offre segnali di ripresa, se è vero che poco tempo fa abbiamo avuto modo di assistere nella città di Roma, nella capitale, ad un giorno veramente di fuoco, che si è concluso in modo tragico ed avrebbe potuto concludersi in maniera ancor più tragica.

Quindi ritengo che il Governo — non è presente il ministro dell'interno, al quale pure mi ero rivolto nell'interpellanza — dovrebbe dare una risposta per risolvere questi problemi, per i quali non è sufficiente nemmeno l'istituzione della Commissione antimafia, ancorché con poteri allargati.

Per quanto riguarda la giustizia, ritengo che uno Stato di diritto che sia degno di tale nome e in cui effettivamente la democrazia non sia una mera petizione di principio debba soddisfare tre esigenze: tutelare i cittadini con una presenza costante ed efficace delle forze dell'ordine sul territorio, assicurare un processo celere e giusto, far pagare al reo il fio della sua colpa nel rispetto della dignità umana ed alla luce dell'esigenza — che io ritengo imprescindibile — di un recupero. Mi pare che questo sia il tema di quasi tutte le interpellanze.

Ritengo che attualmente tali esigenze non siano assolutamente soddisfatte. Non dovrò io ricordare all'onorevole sottosegretario Contestabile che le carenze di carattere strutturale, le carenze di organico, che investono anche i magistrati, sono tra le cause preponderanti della crisi della giustizia, che è ormai ai limiti del collasso e della reversibilità. Non so se saremo o meno nella condizione di superare, con tutti gli sforzi possibili ed immaginabili, l'*impasse*.

Dovrò io ricordare all'illustre sottosegretario il fallimento del codice di rito, un fallimento che è sotto gli occhi di tutti: esso si preannunciava come una meta raggiunta di civiltà giuridica, con la trasformazione del processo da inquisitorio in accusatorio, e invece, alla prova dei fatti, si è rivelato un vero e proprio fallimento anche — devo

dirlo qui — mercé l'irresponsabilità di chi ha affidato la sua redazione a soggetti che non avevano assolutamente presente la realtà giudiziaria italiana, la quale era completamente diversa da quella ipotizzata.

Se il codice di procedura penale fosse stato concepito da magistrati che facevano i magistrati, da avvocati che facevano gli avvocati e da ausiliari ben a conoscenza dei problemi della giustizia, molto probabilmente non ci troveremmo nella situazione nella quale versiamo.

Dovrò io ricordare all'onorevole sottosegretario che al fallimento del codice di rito ha contribuito non solo una prassi applicativa assolutamente assurda, ma anche un'interpretazione giurisprudenziale che non ha nella maniera più assoluta alcun senso e che ha di fatto cancellato il carattere accusatorio del rito: intendo riferirmi alle famose sentenze nn. 253, 254 e 255 della Corte costituzionale, che hanno fatto trovare ingresso nel dibattito a tutto quanto acquisito nella fase procedimentale, contro ogni principio che ha caratterizzato e caratterizza il processo accusatorio.

Non dovrò essere io a ricordare le prassi applicative dell'articolo 273 del codice di procedura penale, ma vorrei riportare, a tale riguardo, una frase di un illustre collega penalista, di cui non farò il nome. Questi, infatti, a proposito dell'emarginazione della difesa, dà una definizione che condivido a pieno: egli infatti parla di «archiviazione della difesa» nel processo penale. Come è possibile che in una democrazia degna di tale nome una parte processuale venga di fatto archiviata e non abbia alcuna possibilità di influire sull'andamento del processo?

Lo ripeto, sono deluso della situazione in cui ci troviamo; per tale ragione ho presentato la mia interpellanza n. 2-00058 con estrema decisione. Non dimentichiamoci che l'accantonamento del ruolo della difesa ha provocato una protesta, criticabile o no, censurabile o no, dell'avvocatura napoletana, che poi ha trovato il sostegno di quasi tutti i fori italiani, proprio perché era fondata sull'aperta violazione dei principi di libertà che devono caratterizzare una democrazia degna di tale nome.

Potrei anche soffermarmi — ed il sottose-

XII LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 27 GIUGNO 1994

gretario non può non tenere nel giusto conto le mie affermazioni — sull'anomalia dei rapporti esistenti tra pubblico ministero e giudice. Lungi dal separare queste due posizioni, prescindendo dalla possibilità di distinguere le carriere, ci troviamo di fronte ad un'anomalia che, soprattutto nella fase delle indagini preliminari, rende il pubblico ministero omologo al giudice per le indagini preliminari. Questo diventa così un semplice notaio dell'attività del pubblico ministero senza poter interferire a causa dell'ostacolo determinato dall'articolo 425 del codice di procedura penale.

Vorrei ricordare ancora la situazione carceraria della quale si è molto parlato, ma perderei e farei perdere tempo a chi mi sta ascoltando con pazienza.

So che sono in cantiere dei provvedimenti che verranno consacrati in un disegno di legge che dovrebbe percorrere una corsia preferenziale. Per la verità, al momento, non mi è dato sapere quale sia l'oggetto specifico di questo disegno di legge ma, avendo avuto più volte contatti con il ministro Biondi, so che egli è una persona dotata di grande professionalità e preparazione, nonché di alto senso civico. Proprio questo mio convincimento mi induce a ritenere che il ministro Biondi sia consapevole del fatto che il livello della giustizia in una nazione è il metro di misura più idoneo per conoscere il grado di civiltà e di progresso di un popolo.

PRESIDENTE. Constatò l'assenza dei presentatori dell'interpellanza Paggini n. 2-00062: si intende che abbiano rinunciato ad illustrarla.

L'onorevole Di Muccio ha facoltà di illustrare l'interpellanza Della Valle n. 2-00076, di cui è cofirmatario.

PIETRO DI MUCCIO. Rinunzio ad illustrarla, signor Presidente, e mi riservo di intervenire in sede di replica.

PRESIDENTE. Il sottosegretario di Stato per la giustizia ha facoltà di rispondere.

DOMENICO CONTESTABILE, *Sottosegretario di Stato per la giustizia.* Signor Presidente, onorevoli deputati, ringrazio quanti

sono intervenuti, anche se per la verità non sono stati particolarmente numerosi, forse perché i problemi della giustizia non suscitano l'enfasi e la passione civile che ci si sarebbe aspettati.

Il ministro Biondi ha già ampiamente riferito sull'argomento nell'audizione che si è svolta presso le Commissioni competenti. Siccome l'audizione è avvenuta pochi giorni or sono, in data 22 giugno, non mi resta altro da fare se non ripetere, con i dovuti aggiornamenti, quanto il ministro ha già avuto modo di dichiarare di fronte alle Commissioni giustizia del Senato e della Camera. Questo non solo perché tali sedute hanno avuto luogo in una data prossima a quella odierna, ma anche perché l'oggetto delle interpellanze e delle interrogazioni presentate in realtà abbraccia tutta la gamma dei problemi della giustizia nel nostro paese. La relazione generale svolta dal ministro Biondi ha pertanto risposto in anticipo ai quesiti posti da tutte le interpellanze e le interrogazioni alle quali ora formalmente rispondo.

Il Presidente del Consiglio dei ministri in quest'aula, quando ha presentato il Governo alle Camere, ha posto l'accento sui problemi della giustizia, soprattutto di quella penale, impegnandosi ad una saggia ed oculata amministrazione. Quello del Presidente del Consiglio era un discorso di programma e non di programmi, perciò non è sceso nel dettaglio delle singole questioni: una delle poche questioni esaminate più analiticamente è stata quella riguardante i pentiti, o meglio i collaboratori di giustizia. Dico questo per ricordare come il problema della giustizia sia all'attenzione del Governo al punto che parte non trascurabile del discorso di presentazione alle Camere del Presidente del Consiglio è stata dedicata proprio all'enunciazione del programma di Governo in materia di giustizia.

È opinione comune che le dimensioni e la pericolosità attuale delle grandi organizzazioni criminali non consentano alcuna pausa di riflessione e che l'azione che i precedenti governi con efficacia avevano iniziato dovrà essere proseguita da questo Governo con impegno se possibile ancora maggiore. È questa la ferma intenzione dell'esecutivo. Il decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, conver-

tito con la legge 7 agosto 1992, n. 356, emanato sull'onda dell'emozione dopo la strage di Capaci, si è dimostrato uno strumento valido di lotta alla criminalità organizzata. Non possiamo dimenticare che già sotto il precedente Governo le forze di polizia e la magistratura avevano assestato alcuni colpi rilevanti alla criminalità organizzata, specialmente nella regione siciliana.

Nel rispondere alle singole interpellanze ed interrogazioni, seguirò un metodo analitico laddove vengono poste questioni specifiche, risponderò invece in modo generale laddove — ed è la stragrande maggioranza dei casi — i diversi documenti pongono problemi comuni, ovviamente e legittimamente visti dalle diverse angolature politiche.

Mi preme rispondere innanzitutto ad alcune questioni particolari poste dall'onorevole Rossi il quale lamenta, giustamente, una certa frammentazione in atto nei «servizi». È vero, ed in proposito il Ministero dell'interno ha già comunicato al Ministero di grazia e giustizia che si stanno introducendo criteri di maggiore efficienza e trasparenza nel loro funzionamento. Sia il Ministero dell'interno sia gli altri ministeri eventualmente interessati hanno comunque allo studio una riforma complessiva dei «servizi», che il Governo nella sua globalità si accinge a definire. È questa materia essenziale dell'azione di governo, perciò non è riservata al singolo ministro o al singolo dicastero. Ne discuterà il Consiglio dei ministri nella sua collegialità.

L'onorevole Rossi correttamente poneva poi — nella sua interpellanza n. 2-00032 — alcuni problemi relativi alla immigrazione straniera e ai suoi rapporti con la prostituzione dilagante anche nel nostro paese.

Voi sapete che in una recente riunione dei ministri di grazia e giustizia e dell'interno delle nazioni partecipanti al Consiglio d'Europa è stato posto un freno all'immigrazione extracomunitaria. Voi sapete inoltre che nei singoli paesi — compreso il nostro — si sono levate voci politiche autorevoli contro questo «stop».

Il dibattito non è argomento dell'odierna risposta del Governo alle interpellanze ed alle interrogazioni presentate. Ne faccio cen-

no solo per ricordare che nel nostro paese — ma non solo — il dibattito su tale problema è aperto; problema che, per la verità, riguarda non solo e non tanto fatti di polizia quanto di comune umanità. Preciso, comunque, che i ministri di grazia e giustizia e dell'interno del nostro Governo hanno aderito alla posizione espressa dagli altri ministri della Comunità europea. Vi sono però molti dubbi sul fatto che sia possibile arrestare i flussi migratori — specie quelli extracomunitari — quando si manifestano alle frontiere: anche in questo caso, sarebbe più opportuno agire a monte e non a valle. Altri ne sussistono circa la possibilità di rendere completamente applicabili i provvedimenti di espulsione. Quello dell'espulsione del cittadino straniero è un problema che si è rivelato di difficile, anzi di difficilissima attuazione non solo nel nostro ma in tutti i paesi della Comunità europea.

Le spese per le espulsioni sono superiori al previsto perché la stragrande maggioranza dei cittadini di paesi esteri da espellere non appartengono ai paesi di frontiera confinanti con il nostro. Si pongono perciò problemi di spesa, di pratica attuazione delle norme di espulsione, oltre che, ovviamente, di carattere umanitario. Ciò nonostante, il Governo intende attivare tutti gli strumenti perché i provvedimenti, giurisdizionali e non, di espulsione abbiano pratica e completa attuazione.

Veniamo ora alla questione della giustizia penale. In verità, i problemi della giustizia nel nostro paese vengono visti per lo più come problemi della giustizia penale. Non dobbiamo però dimenticare che esistono anche — e sono degni della massima considerazione — problemi della giustizia civile. Conseguentemente, non possiamo non tener conto del fatto che una parte della criminalità organizzata è in realtà e per tradizione una risposta — impropria ovviamente, anzi atroce — alla mancanza di giurisdizione civile. Mi rendo ben conto che si tratta di una risposta deviata e atroce, però la verità è che, ad esempio in Sicilia, la mafia è stata vista ingenuamente come una possibile risposta alla carenza di giurisdizione civile. È pertanto evidente che solo ripristinando quest'ultima si potrà assestare un altro colpo

alla criminalità organizzata. Per la verità ciò vale poco per la Campania, un po' di più per la Calabria e — lo ripeto — molto per la Sicilia, data l'esistenza tradizionale, in quella splendida ma sfortunata regione, della forma di criminalità organizzata che va sotto il nome di mafia.

Ma torniamo ai problemi della giustizia penale. Voi sapete, onorevoli colleghi, che il Ministero di grazia e giustizia (e non il Governo: ci tengo a sottolineare la differenza) ha ormai pronta una bozza di progetto denominato di «soluzione politica» — il nome più corretto sarebbe quello di soluzione di politica giudiziaria — per Tangentopoli. Avete letto sui giornali quali siano i canali di scorrimento, per così dire, di questa normativa; vi accenno sommariamente per completezza di esposizione e per dar modo agli onorevoli colleghi che intendano intervenire di disporre ufficialmente e formalmente di elementi su cui basare i loro contributi al dibattito che si svolge in quest'aula.

La soluzione di politica giudiziaria di Tangentopoli è rappresentata da un allargamento del cosiddetto patteggiamento, o meglio, di applicazione della pena su richiesta delle parti, come prevista dall'articolo 444 del codice di procedura penale. L'attuale previsione normativa fa riferimento alle fattispecie di reato punibili con la pena fino a due anni, con la possibilità di subordinare la sospensione condizionale della pena stessa alla pronuncia giurisdizionale di applicazione di quest'ultima su richiesta delle parti (per dirla in modo banale, si tratta del patteggiamento).

Ora si prevede l'ampliamento del limite per la pena patteggiabile fino ai 3 anni e 6 mesi di pena. Ovviamente, per un problema di irretroattività della norma penale quando essa incida su fatti sostanziali, si sono dovute mantenere alcune agevolazioni — chiamiamole così — per i patteggiamenti che avranno il limite massimo di 2 anni (in caso contrario, si sarebbe violato l'articolo 2 delle cosiddette preleggi), che non sono previste invece per quelli relativi alle pene che andranno dai 2 anni e 1 giorno fino a 3 anni e 6 mesi.

La sospensione condizionale della pena — contrariamente a quanto affermato da molti

organi di stampa — rimane inalterata nel progetto (che — ripeto — è del ministero e non ancora del Governo), potendosi applicare cioè per le pene che giungano fino a 2 anni di reclusione. Si è provveduto nel progetto stesso a riportare a 3 anni e 6 mesi di pena il limite per il cosiddetto affidamento sociale. Quelli di voi che si occupano di diritto penale ricorderanno che, in precedenza, la norma speciale prevedeva lo stesso limite per tale affidamento; questa soglia fu ritenuta in seguito troppo elevata e con una novella fu abbassata a tre anni; il progetto di cui sto parlando riprende la vecchia norma, nel senso di fissare in 3 anni e 6 mesi di pena il limite entro il quale si può far ricorso all'affidamento sociale.

Ciò avviene per far fronte ad una ovvia necessità: nessuno patteggerebbe una pena in esecuzione completa, dal momento che nessuno ha interesse ad andare in galera immediatamente, preferendo finirci — quando ci si finisce — nel momento in cui la sentenza è passata in giudicato. Portare il limite del patteggiamento a 3 anni e 6 mesi di pena sarebbe rimasta norma di nessuna attuazione se non si fosse innalzato almeno il limite relativo all'affidamento sociale — per non parlare della sospensione condizionale della pena — fino a tale soglia.

Vi è poi una norma nuova, che non mancherà — lo sappiamo — di suscitare polemiche.

Siccome si ritiene — non soltanto da parte del sottoscritto o più autorevolmente del ministro, ma anche di ampi settori degli operatori del diritto, magistrati ed avvocati — che in realtà le strutture giudiziarie del paese non consentano di celebrare molti processi fino al passaggio in giudicato della sentenza, specialmente quelli relativi a reati contro la pubblica amministrazione che quindi andrebbero in prescrizione, è parso utile agevolare al massimo il patteggiamento (che è comunque una sanzione, specie se accompagnata da rigide misure interdittive e da rigide misure sulla restituzione e sul risarcimento del danno, come previsto nel nostro progetto), nonché di svincolare per quanto possibile la decisione sullo stesso dal consenso del pubblico ministero.

Voi sapete che con l'attuale normativa il

consenso del pubblico ministero è condizione quasi essenziale — «quasi», perché la Corte costituzionale ha introdotto qualche temperamento a questa norma — per ottenere il patteggiamento. L'ipotesi di disegno di legge che si trova attualmente in fase d'esame da parte del Governo (il ministro intende procedere mediante disegno di legge per consentire a tutte le forze politiche, di maggioranza e di opposizione, l'esame dettagliato del progetto in quest'aula e nell'aula del Senato) prevede che il consenso del pubblico ministero non sia condizione o non sia presupposto necessario e indispensabile per il patteggiamento: il pubblico ministero può esprimere consenso o dissenso, ma il giudice per le indagini preliminari può decidere a prescindere dal consenso di quell'ufficio. Ma c'è di più: se il giudice per le indagini preliminari ritenesse di non addvenire al patteggiamento, non pronuncerebbe alcuna decisione, ma si limiterebbe a trasmettere gli atti del processo, con la annessa richiesta, al tribunale della libertà, considerato che un organo collegiale dà maggiori garanzie di un organo monocratico (come è nella tradizione giudiziaria e dottrina del nostro paese). Il disegno di legge allo studio è perciò evidentemente impostato per favorire la soluzione del patteggiamento: sarebbe ipocrita negarlo. Va anche aggiunto che il presupposto di fatto per l'applicazione integrale del nuovo codice di procedura penale era che si ricorresse in maniera massiccia a riti alternativi, specie a quello abbreviato ed a quello patteggiato; dobbiamo invece dire, con qualche delusione, che — al contrario di quanto avviene altrove — il ricorso ai riti alternativi è stato inferiore alle aspettative. Il collega Cola...

SERGIO COLA. ... dissente!

DOMENICO CONTESTABILE, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Dissente, appunto. Egli ha sostenuto con qualche ironia che il codice è stato elaborato da persone che non erano addentro alla realtà effettiva della gestione del processo penale. Mi consenta il collega Cola di non essere d'accordo: io stesso ho contribuito alla stesura della legge delega; esercito la professio-

ne di avvocato da trent'anni e la maggior parte dei miei colleghi non erano solo professori universitari, ma anche magistrati ed avvocati che sul campo — bene o male — si erano fatti un'esperienza.

Come dicevo, il presupposto per un efficace funzionamento del nuovo codice era dunque un ricorso massivo ai riti alternativi: fenomeno che per la verità non si è verificato o che comunque ha coinvolto una quantità di casi inferiore a quanto previsto.

Pertanto, il disegno di legge richiamato vede molto positivamente il patteggiamento, tanto che alcune sue disposizioni mirano chiaramente a favorire tale procedimento alternativo; mi riferisco non al patteggiamento su rito (il rito abbreviato), ma al patteggiamento nel merito (la cosiddetta applicazione della pena su richiesta delle parti).

Sono stabilite misure interdittive molto severe: chi ha sbagliato deve essere estromesso per sempre non dal mondo del lavoro ma dalla vita pubblica o parapubblica. Norme molto rigide riguardano anche le restituzioni o il risarcimento del danno. Il giudice può condannare al risarcimento del danno, ove provato, con una provvisoria che deve essere munita della clausola di provvisoria esecuzione. Immediatamente dopo la sentenza di patteggiamento si può quindi agire per le restituzioni e il risarcimento del danno. Ripeto che il danno, per la parte in cui è provato nel processo, può essere risarcito, perché il giudice fissa una provvisoria provvisoriamente esecutiva. Per la parte non provata nel processo, che è minore (chi ha esperienza in materia sa che il capo di imputazione assai spesso contiene già l'indicazione della cifra che si ritiene oggetto del reato contro la pubblica amministrazione), si adirà il giudice civile.

Ma vi è di più: con una norma innovativa lo stesso pubblico ministero, laddove non vi sia stata, data la fase, costituzione di parte civile, può agire per il risarcimento del danno alla pubblica amministrazione. Può chiedere la condanna dell'indagato, dell'imputato ad un risarcimento ed alle restituzioni nell'interesse della pubblica amministrazione. È una clausola nuova, che non trova precedenti nel nostro diritto, introdotta per

accelerare, per quanto possibile, le restituzioni e il risarcimento del danno.

Infine vi è una sorta di attenuante, che impropriamente potremmo chiamare della confessione, ma che è più della confessione stessa; riguarda, infatti, anche la ricostruzione completa dei fatti e vi sono ricompresi non solo quella che i giuristi tedeschi chiamerebbero la *Tatbestand*, la fattispecie reale, ma anche l'*Autortyp*, il tipo di autore del reato. È un'attenuante che in qualche maniera potremmo qualificare come una sorta di ravvedimento operoso: ha diritto alla riduzione di un terzo della pena chi confessi i fatti contestati e riveli la fattispecie essenziale e di contorno.

Si è discusso a lungo di questa attenuante, perché vi era chi voleva che fosse più ampia. Le norme giuridiche sono tutte di mediazione e alla fine nel disegno di legge è stata prospettata l'attenuante così come l'ho descritta; potrete constatarlo se il provvedimento passerà al vaglio delle forze di Governo, come spero fermamente, e approderà finalmente in quest'aula.

Passiamo ad altro elemento. In molte interpellanze della maggioranza e della minoranza si è posto giustamente l'accento su una sorta di carenza di potere, potremmo perfino dire di dipendenza, del giudice delle indagini preliminari nei confronti del pubblico ministero. Siamo perfettamente d'accordo con questa diagnosi. È un problema grave del nostro processo penale. Chi ha predisposto la legge delega — ed io fra questi — ma anche chi ha composto la parte operativa del codice di procedura penale, ha evidentemente sottovalutato tale problema.

Il giudice delle indagini preliminari, che nello spirito e nella lettera del codice avrebbe dovuto essere terzo, arbitro, imparziale ed equidistante tra accusa e difesa, in realtà assai spesso, alla prova dei fatti, si è rivelato non terzo, non arbitro, non equidistante e non imparziale. Infatti, molto di frequente si è visto il giudice delle indagini preliminari appiattito, in maniera forse troppo acritica, sulle posizioni dell'accusa.

Già il ministro di grazia e giustizia del precedente Governo aveva più volte richiamato l'attenzione degli operatori del settore e delle autorità preposte alla normazione su

tale questione. Aveva, inoltre, preparato un disegno di legge in materia; noi stiamo rivedendo il provvedimento a suo tempo predisposto dal professor Conso — cui va la nostra gratitudine — e su di esso lavoreremo per renderlo attuale, nel tentativo di superare il problema della mancanza di equidistanza da parte del giudice delle indagini preliminari, che rappresenta uno dei nodi non sciolti, delle questioni non risolte del nuovo processo penale.

Quanto ai diritti della difesa, riteniamo che non vi possa essere processo penale degno di questo nome senza un'attenzione ai problemi e ai diritti della difesa. D'altra parte, prima di noi, e più autorevolmente di noi, tale questione era stata allo stesso modo colta dai costituenti, i quali, nella Carta costituzionale hanno consacrato il diritto alla difesa da parte dell'indagato e dell'imputato.

È in via di soluzione normativa lo spinoso problema della conoscenza da parte dell'interessato o del suo difensore delle indagini in corso, sempre che non sussistano gravi e fondati motivi che consentano di «segretare» l'esistenza di indagini. Attualmente, l'indagato viene a conoscenza delle indagini in corso qualche volta attraverso la comunicazione di garanzia, più spesso addirittura attraverso la notifica delle cosiddette proroghe. Voi sapete che alla scadenza del primo o del secondo semestre il pubblico ministero deve notificare la richiesta di proroga; purtroppo tale richiesta viene avanzata assai spesso — troppo spesso a parere di chi vi parla — e il giudice delle indagini preliminari concede sempre la proroga. In tutta la mia esperienza di avvocato penalista, fin quando ho esercitato, non mi è mai capitato di vedere un giudice delle indagini preliminari respingere una richiesta di proroga del pubblico ministero. È comunque paradossale che l'indagato venga a conoscenza dell'esistenza del procedimento penale a suo carico attraverso la richiesta di proroga.

Si tratta di una situazione che il legislatore non aveva assolutamente potuto prevedere.

Un problema grave è quello dell'attuale stato di tensione dei rapporti tra l'avvocatura penale e la magistratura. Il dicastero è retto da un ministro che è stato avvocato e

da tre sottosegretari che lo sono stati a loro volta; si tratta, però, del Ministero di grazia e giustizia, non di quello dell'avvocatura. Pertanto, nella tensione esistente nel paese tra avvocati e magistrati, il ministro tenta, per quanto è possibile, di avere una posizione equanime, completamente scissa dalle collocazioni e dalle esperienze personali, che sia nell'interesse esclusivo del paese, o meglio, dell'amministrazione della giustizia nel nostro paese.

Occorre allora che io dica, onorevoli colleghi, che non possiamo non vedere con preoccupazione astensioni dal lavoro da parte di avvocati che si protraggono per anni, dico anni; le vediamo con molta preoccupazione, senza con ciò negare che alla base di queste astensioni possano esistere assai spesso motivi validissimi.

Non ci sentiamo dunque lontani dalle motivazioni di tali astensioni, ma ci preoccupiamo quando esse si prolungano, come ha ricordato, addirittura per anni. Riteniamo vi siano strade più consone all'avvocatura per porre sul tappeto e tentare di risolvere i gravi problemi della giustizia in Italia.

Crediamo comunque che sia importante ed urgente una norma diretta a disciplinare il diritto di astensione dal lavoro degli avvocati nel processo penale, anche a garanzia di questi ultimi; una norma che tenga ovviamente conto in massimo grado dei diritti della difesa e di quelli dell'avvocatura, ma anche della necessità che l'eventuale astensione dal lavoro non incida sulla prescrizione dei reati, né sullo stato di detenzione cautelare. Sarebbe grave se, approfittando dell'astensione dal lavoro degli avvocati, si verificassero oggettivamente situazioni — di certo non volute — di decorrenza dei termini per la custodia cautelare. A questo proposito, la norma che ci apprestiamo a studiare prenderà in considerazione tutte le esigenze richiamate.

Un altro problema grave attiene al tema delle misure cautelari. Su tale aspetto voglio esprimermi, anche a nome del ministro, con la massima chiarezza.

Il presidente dell'associazione magistrati ha denunciato un certo uso non formale — non voglio dire di più — della custodia cautelare nel nostro paese. Il procuratore

generale presso la Corte di cassazione ha denunciato, nel discorso di inaugurazione dell'ultimo anno giudiziario, un uso non formale — non voglio dire di più, ma la verità è che ha denunciato di più — della custodia cautelare nel nostro paese. Il presidente della Corte di cassazione, in un convegno svoltosi recentemente a Trento, ha denunciato un uso non formale (non voglio dire di più) della custodia cautelare nel nostro paese. Il Presidente della Repubblica italiana ha denunciato più volte, negli ultimi tempi, un abuso dello stesso istituto. Sono fatti gravi e meraviglia che, mentre tante autorità di grado elevatissimo dichiarano che in Italia la custodia cautelare viene utilizzata in modo eccessivo, non sia stata ancora fornita una risposta adeguata alle tante autorevolissime denunce.

Chi vi parla non ha alcun imbarazzo a trattare il problema; già prima di essere parlamentare e membro del Governo, più volte e per la verità con rigore, ho denunciato sulla stampa, nel corso di convegni e alla televisione gli abusi della custodia cautelare nel nostro paese. Da più parti si ritiene che tale istituto sia stato qualche volta, oggettivamente, utilizzato come mezzo improprio per ottenere ammissioni dagli indagati. Se così fosse, sarebbe gravissimo, perchè il fine della custodia cautelare non è quello di costringere l'indagato a fare ammissioni sulla propria responsabilità o di procedere a chiamate di correo nei confronti di altri.

Il ministro di grazia e giustizia si è perciò trovato di fronte ad una situazione allarmante. Basti ricordare la quantità e qualità delle denunce che da ogni parte (assai spesso, come prima ricordavo, da fonti autorevolissime) si sono levate nei confronti del fenomeno. Debbo, a questo punto, annunciare che è allo studio del ministero un progetto per la revisione delle strutture normative riguardanti la custodia cautelare, che speriamo possa essere pronto in tempi brevissimi. Come sapete, gli articoli 273 e 274 del codice di procedura penale prevedono con sufficiente specificazione i casi in cui è lecito disporre la custodia cautelare e riteniamo che tali norme siano valide ed esaurienti.

Meraviglia che, mentre il codice definisce

la custodia cautelare come un provvedimento residuale (nel senso che si deve applicare solo quando non è possibile ricorrere ad altra misura alternativa per ottenere gli stessi scopi), mentre il codice è così civile sotto il profilo del costume e dell'umanità, l'istituto sia stato utilizzato in modo tanto ampio. Il codice è ben fatto, ma se in alcune situazioni la custodia cautelare è stata utilizzata al di là della norma, ciò significa che quest'ultima deve essere precisata. Noi intendiamo farlo nella direzione di prevedere non più un giudizio prognostico come quello contenuto nell'articolo 274 del codice di procedura penale (concrete possibilità, concreti pericoli, inquinamento delle prove, fuga, reiterazione dei fatti criminosi), ma, al fine di ottenere la maggiore garanzia per il cittadino, un giudizio diagnostico, che interviene quando già sono iniziate le eventuali operazioni di inquinamento della prova.

Sulla reiterazione dei fatti criminosi stiamo studiando forme più garantistiche. Solo per quanto riguarda il pericolo di fuga è difficile passare dalla prognosi alla diagnosi, poiché la fuga avviene in tempi rapidi ed occorre quindi garantire che l'indagato non fugga. La trasposizione normativa è pertanto in questo caso più complicata, ma ciò non rappresenta un problema, perché meno dell'1 per cento dei provvedimenti di custodia cautelare emessi nel nostro paese negli ultimi tempi si riferiscono al pericolo di fuga, ossia all'articolo 274, lettera b).

Mi impegno con il Parlamento — ma più autorevolmente di me si impegna il ministro di grazia e giustizia, onorevole Biondi — a far approvare dal Governo in tempi brevi un provvedimento che regoli in maniera più rigida la custodia cautelare nel nostro paese. Faccio tali affermazioni senza voler togliere alcun merito alla magistratura italiana, che si è conquistata molte benemerienze sia nella lotta alla criminalità organizzata sia nella lotta ai reati contro la pubblica amministrazione. Si tratta, in entrambi i casi, di due obiettivi primari del Governo che devono essere perseguiti nel rispetto delle leggi, anche di quelle di rito.

Chiedo alla Presidenza se sia possibile sospendere la seduta per il tempo necessario a bere un bicchiere d'acqua.

PRESIDENTE. Il regolamento non prevede la possibilità di una sospensione. Le farò comunque portare un bicchiere d'acqua, onorevole sottosegretario.

SERGIO COLA. Fa piacere questa lunga esposizione, anche se in un'aula sorda...

DOMENICO CONTESTABILE, *Sottosegretario di Stato per la giustizia.* Un terzo settore d'intervento concerne l'individuazione degli strumenti più opportuni per consentire un'ampia e reale azione deflazionistica del processo penale. Tale deflazione, nella pratica, è meno ovvia e meno facile di quanto ci si possa aspettare. Deflazione significa infatti essenzialmente depenalizzazione, che significa, a sua volta, ricorrere a soluzioni di pena alternative alla sanzione penale. Le norme e le sanzioni che la dottrina ha elaborato come alternative alla sanzione penale sono in genere norme e sanzioni amministrative. Tradizionalmente, ogni volta che un Governo o un Parlamento hanno voluto deflazionare il processo penale ricorrendo alla misura della depenalizzazione hanno indicato in alternativa sanzioni amministrative. Purtroppo, se la sanzione penale nel nostro paese è inflazionata ed enorme è il carico dei processi penali, anche la sanzione amministrativa è inflazionata. Trasformare pertanto la sanzione penale in sanzione amministrativa significa, molto spesso, non solo decriminalizzare, ma anche desanzionare, nel senso che non esiste una valida applicazione alternativa alla sanzione amministrativa. Ciò, a causa dell'inefficacia degli organi della giustizia amministrativa. È facile perciò proporre di deflazionare depenalizzando. In realtà, il Parlamento sa che assai spesso deflazionare attraverso la depenalizzazione significa privare il precetto di ogni sanzione efficace.

Non si è dunque fatto ricorso in termini massicci alla decriminalizzazione perché ciò avrebbe significato lasciare una serie di precetti senza efficaci sanzioni e, ciononostante, sono stati elaborati tre schemi di decreti delegati: il primo relativo all'omesso versamento di contributi assistenziali e previdenziali, già approvato; il secondo riguardante le lavoratrici madri, il lavoro a domicilio e quello minorile; il terzo concernente la de-

penalizzazione di alcuni reati minori e una nuova disciplina in materia di infortuni sul lavoro, tutte misure che si muovono nello spirito di una decriminalizzazione attraverso l'applicazione di sanzioni amministrative.

Un altro provvedimento essenziale nella lotta alla criminalità organizzata è il decreto-legge 22 aprile 1994, n. 246, che mi auguro possa essere al più presto convertito in legge. Esso prevede la confisca di interi patrimoni di sospetta provenienza appartenenti a condannati per fatti di criminalità organizzata.

Voi tutti conoscete la storia di questa norma: il passato Governo aveva già emanato un decreto-legge che proponeva la rigida confisca dei patrimoni degli indagati, decreto nei cui confronti fu sollevata un'ovvia questione di legittimità costituzionale (la giudico ovvia perché ritengo di essere un tecnico in materia e il sospetto di illegittimità costituzionale balza agli occhi quando la norma collega la confisca alla qualifica di indagato, qualifica a cui la nostra Costituzione non dà alcun disvalore sociale che, invece, viene assegnato ad una sentenza di condanna). La Corte costituzionale aveva perciò dichiarato incostituzionale la norma stessa. Si è preparato un altro testo che tiene ovviamente conto di tale dichiarazione di incostituzionalità della norma e che riferisce la confisca alla qualifica di condannato alla quale, come ho già detto, la nostra Costituzione assegna disvalore sociale.

Ritenendosi perciò superato il sospetto di illegittimità costituzionale, la norma sarà varata attraverso un decreto-legge, sul quale la Commissione giustizia del Senato ha già espresso parere favorevole.

Il Governo ha posto inoltre allo studio taluni provvedimenti per combattere un reato che, purtroppo, sta dilagando nella nostra società, quello dell'usura, previsto dall'articolo 644 del codice penale. Per molti anni ne era stata sottovalutata l'incidenza sociale, ma si è scoperto che intere categorie, massimamente quella dei commercianti, sono vittime dell'usura, specie nei momenti di crisi economica.

Allo stato attuale della normativa il fenomeno è difficilmente abbattibile poiché l'articolo 644 lega la sussistenza del reato di

usura allo stato di bisogno. È pertanto in cantiere un disegno di legge che elimina la condizione necessaria (o il presupposto, come ritiene altra parte della dottrina) dello stato di bisogno.

È mia personale opinione (e l'ho espressa in sede tecnica e in sede politica) che, contrariamente a quanto prevede la norma, l'interesse ritenuto usurario debba essere ancorato a parametri fissi. Poiché nella storia l'interesse usurario è variato di molto (si pensi che nel Medioevo un interesse del 74 per cento l'anno non veniva ritenuto usurario), esso deve essere ancorato alla media degli interessi pagati dalle banche, non ovviamente *prime rate*, ma degli interessi normali. È in atto una discussione in dottrina e presso il ministero a tale proposito, ed io ho voluto esprimere la mia personale opinione.

Per combattere il reato di usura, che affligge larga parte delle categorie commerciali del nostro paese, nella norma verrà poi introdotto il ricorso alla possibilità dell'intercettazione telefonica, che non è consentita per questo reato dall'attuale normativa.

E veniamo al problema dei pentiti, del quale si discute a lungo (ne ho discusso anch'io). Qualcuno dice che la norma è perfetta e non può essere modificata. Ebbene, io non conosco norme perfette, norme che non possano essere migliorate. Ed è sospetta l'insistenza con cui si sostiene che questa norma è perfetta, specie quando tale dichiarazione viene associata (come assai spesso, purtroppo, è avvenuto) a dichiarazioni su presunte ma inesistenti intenzioni del Governo di depotenziare l'utilizzo dei cosiddetti pentiti (o meglio collaboratori di giustizia) nella lotta alla criminalità organizzata. Le società civili non prevedono i processi alle intenzioni ed è dunque incivile fare processi alle intenzioni, specie se queste ultime vengono sistematicamente travisate e fatte diventare intenzioni criminose.

Voglio poi qui riaffermare, approfittando della solennità dell'aula, che il Governo ritiene i pentiti (o meglio — ripeto — collaboratori di giustizia) strumenti indispensabili nella lotta alla criminalità organizzata. Ritiene però anche che sia comune esperienza, che sia notorio il fatto che non sempre i pentiti dicano il vero e che occorre garantire

il cittadino, ma anche la giustizia, rispetto a possibili chiamate in correità di tipo calunnioso. Sui giornali si legge assai spesso la brutta espressione «gestione dei pentiti». Noi riteniamo che i pentiti non debbano essere gestiti, ma che debbano essere utilizzati come strumento indispensabile nella lotta alla criminalità organizzata, garantendo però, per quanto possibile, la veridicità delle loro dichiarazioni. Il Ministero dell'interno, in collaborazione con il Ministero di grazia e giustizia, sta preparando un progetto che specifica con maggior cura i riscontri obiettivi per la verifica di tale veridicità.

In più sono tutti — o, meglio, quasi tutti — d'accordo sull'opportunità di separare l'organo inquirente dall'organo al quale è affidata l'incolumità dei pentiti e delle loro famiglie. La separazione è addirittura ovvia e presente in tanti altri paesi, perché altrimenti tra inquirente e cosiddetto pentito si crea un legame non limpido: il pentito che sa che all'inquirente è affidata la propria vita e quella dei propri familiari vive con lui un rapporto malato, falso; assai spesso riferisce di fatti non veri solo perché ritiene che l'inquirente voglia che lui dica certe cose e non altre. Questo è un dato che appartiene alla psicologia criminale, alla psicologia comune ed al comune notorio, tant'è vero che in altri paesi si è da tempo provveduto a separare la cosiddetta gestione del pentito, che riguarda la sicurezza e le provvidenze a favore suo e dei suoi familiari, dall'organo inquirente.

Ci meraviglia l'insistenza nel sostenere che non debba essere cambiata la norma, quando in realtà essa è così evidentemente criticabile. Personalmente penso si debba fare di più; ritengo, ad esempio, che si debba evitare il cosiddetto pentitismo a rate. In quest'aula un deputato mio amico ha sostenuto che ciò contrasta con il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale: non è vero, perché credo sia ovvio che il pentito debba avere un lasso di tempo per dichiarare tutto quel che sa e che sia assai poco garantito un pentimento o, meglio, delle chiamate in correità che durano a volte anche dieci anni (come è successo anche recentemente).

Il pentito deve scegliere un termine — uno o due, ma anche quattro o cinque mesi —

per dire tutto quello che sa; deve cioè fare subito un programma dei fatti di cui ha conoscenza ed in ordine ai quali vuole riferire. Dopo di che, poiché per fortuna nel nostro paese l'azione penale è obbligatoria, le dichiarazioni rese oltre tale termine potranno essere utilizzate, ovviamente, come *notitia criminis* — con ciò rispondo al mio amico, onorevole Ayala, che proprio in quest'aula ha sollevato tale obiezione — e non come fonte di prova. Resta, ovviamente, l'obbligatorietà dell'azione penale ma, al tempo stesso, sul pentito che si pente dopo dieci anni aleggerà il sospetto che le sue affermazioni potrebbero non essere vere (altrimenti le avrebbe fatte nei primi tempi del pentimento).

E non è vero che ciò contrasti con il principio del libero convincimento del giudice. Il nostro codice non accoglie in maniera assoluta tale principio: basta leggere l'attuale articolo 195 per vedere che vi sono delle prove escluse. Quindi questa introduzione normativa — che è mia personale: si tratta di un tema cui tengo, ma che non so se verrà accolto nel progetto — non contrasta né con il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, né con quello del libero convincimento del giudice.

Mi interesserò brevemente del settore della giustizia civile, perché qualcuno degli interpellanti ne ha parlato. Due sono i problemi.

Presidente, se mi dilungo eccessivamente, ella per cortesia mi faccia un segno ed io sarò più conciso.

PRESIDENTE. Signor sottosegretario, lei sa che il tempo a disposizione del rappresentante del Governo è teoricamente illimitato. Noi fidiamo nella sua ... stanchezza, anche se devo precisare che la sua esposizione è talmente esauriente ed interessante — mi permetto di dirlo io, senza invadere naturalmente il giudizio degli interpellanti — che è un piacere ascoltarla.

DOMENICO CONTESTABILE, Sottosegretario di Stato per la giustizia. La ringrazio.

Per quanto riguarda la giustizia civile, sono due i problemi all'attenzione del Go-

verno, del Parlamento e del paese: il nuovo processo civile e la nuova figura del giudice di pace. Tutti e due hanno subito un rinvio perché, per la verità, non si erano create le strutture necessarie per consentire l'entrata a regime del nuovo processo civile e del giudice di pace. Si prevede che entro il 30 ottobre 1994 saranno pronte le strutture; ci stiamo lavorando a ritmi accelerati. Entro il 19 dicembre 1994 speriamo possano quindi entrare a regime il nuovo processo civile e il giudice di pace.

Questi due problemi, però, sono collegati alla necessità di un aumento degli stanziamenti nel bilancio dello Stato a favore del settore giustizia. Voi sapete che la Repubblica italiana, costretta da tante necessità, dedica purtroppo al settore della giustizia una percentuale inferiore a quella di altri paesi a sviluppo industriale avanzato e a democrazia formale borghese. È opinione di questo ministero (il Governo ovviamente farà quel che potrà, poiché ci rendiamo conto delle necessità e dei bisogni da affrontare) che sia necessario insistere perché nel bilancio dello Stato siano ampliati gli stanziamenti da destinare al settore giustizia.

PRESIDENTE. Senatore Contestabile, le faccio presente, per sua tranquillità, che, se vuole omettere la lettura di qualche parte del discorso, questa può essere pubblicato in calce al resoconto stenografico della seduta odierna.

DOMENICO CONTESTABILE, *Sottosegretario di Stato per la giustizia.* La ringrazio, signor Presidente, e mi avvio a concludere.

A quel che ho detto è collegato l'aumento degli organici della magistrature, che di recente è stato ampliato di seicento unità con la legge n. 295 del 1993. I nuovi magistrati verranno assegnati ai processi concernenti i reati contro la pubblica amministrazione ed ai processi riguardanti la criminalità organizzata. Essi, però non basteranno; occorrerebbe quindi aumentare ancora l'organico dei magistrati, ma vi sono problemi di bilancio. Comunque verranno accelerate le procedure di concorso.

Sull'esempio francese, si sta pensando all'istituzione di una scuola di aggiornamen-

to professionale dei magistrati, che è in via di rapido approntamento, e ad una scuola di formazione professionale dei magistrati stessi. Voi sapete che nel paese a noi limitrofo, nella Repubblica francese, vi è una grande tradizione di scuola della pubblica amministrazione — la famosa *ENA, Ecole nationale d'administration* — e voi sapete che un settore dell'*ENA* è dedicato alla magistratura. Noi ci riferiamo a quel paese e a quelle strutture perché vorremmo fare, per quanto possibile, qualcosa di analogo in Italia.

Pensiamo anche ad una revisione dell'attuale geografia giudiziaria. Balza agli occhi come il Piemonte, per esempio, una delle regioni italiane con il più basso indice di criminalità, registri la maggior concentrazione di strutture giudiziarie. Occorrerà perciò adeguare tali strutture alla realtà dell'incidenza criminale delle varie regioni del paese. Ci muoviamo verso una completa revisione della attuali circoscrizioni e riteniamo, lo ripeto, che debba mutare la geografia giudiziaria del paese.

In materia di edilizia giudiziaria occorre brevemente ricordare che sta per essere completato il centro direzionale di Napoli; che sono in corso di istruttoria 86 progetti con contributo del Ministero di grazia e giustizia; che sono in atto interventi di ristrutturazione e di ampliamento di edifici giudiziari e demaniali a Bari, Cagliari, Campobasso, Messina, Napoli, Palermo, Roma, Piacenza, Trieste, Trento, Rovereto, Milano, Firenze, Ascoli Piceno e Venezia e che sono in via di completamento delle strutture giudiziarie, le cosiddette aule *bunker*, a Caltanissetta, Catania, Agrigento, Lecce, Salerno, Reggio Calabria e Catanzaro.

Per quanto riguarda l'automazione, per la verità il processo non è ancora compiuto. Il ministero intende accelerare il processo di informatizzazione secondo un piano triennale che prevede investimenti per 1300 miliardi.

Un punto dolente, sollevato da numerose interpellanze e interrogazioni, riguarda il sistema penitenziario. È inutile ribadire i problemi derivanti dal sovraffollamento delle carceri: al 31 maggio vi erano 54.284 detenuti, a fronte di una capienza comples-

XII LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 27 GIUGNO 1994

siva prevista di circa 35 mila posti. Si registra un incremento di circa 500 detenuti al mese: un dato drammatico. Già allo stato attuale, perciò, vi sono quasi 20 mila detenuti in più rispetto alla capienza massima degli istituti di pena, un sovraffollamento che determina situazioni di tensione tra le guardie carcerarie. In un sistema del pubblico impiego certamente non esaltante dal punto di vista del contributo di lavoro dei singoli addetti, bisogna rilevare che gli addetti al sistema penitenziario lavorano e lavorano sodo e sono sotto organico. Pertanto, senza negare che le singole responsabilità vanno perseguite e punite, dobbiamo tuttavia prendere atto che i recenti drammatici episodi di evasione vanno inseriti in un contesto di grande tensione fra gli addetti, di qualunque livello.

Buona parte dei direttori sono direttori di almeno due carceri e fanno i pendolari tra l'uno e l'altro; mancano i vicedirettori; spesso le guardie non usufruiscono dei permessi e delle ferie. Lo ripeto: in una situazione generale del pubblico impiego tutt'altro che esaltante, in questo settore gli addetti lavorano e lavorano sodo. Ciò nonostante vi è una situazione al limite della decozione.

Se ciò può consolare, non si tratta di un problema unicamente italiano. Ho preso parte recentemente, in sostituzione del ministro, ad una riunione dei ministri di grazia e giustizia a Creta nella quale si è affrontato anche questo tema e la lamentela è stata generale.

Da parte di molti si ritiene che l'esecuzione della pena sia un lusso per le società a democrazia formale borghese ed a sviluppo industriale avanzato e che perciò non tutti siano in grado di permettersi questo lusso. Devo purtroppo evidenziare il fatto che in Italia la cosiddetta soglia minima di detenzione criminale è molto elevata. Vorrei precisare che non è vero che nelle nostre carceri è detenuto chi ha rubato una mela; purtroppo, i detenuti nelle nostre carceri sono in stato di detenzione per reati non bagatellari, non lievi! Vi sarà di certo qualche eccezione, ma vorrei sottolineare che la soglia criminale minima di detenzione che si registra, per esempio, nel Regno Unito, in Francia ed in Germania è molto più bassa che in Italia. Il

che significa che nel nostro paese per andare in galera occorre essere imputati o condannati per fatti di qualche gravità. In Francia, in Germania e nel Regno Unito si va in galera per meno!

Non risulta pertanto facile deflazionare le carceri, perché già la soglia minima criminale di detenzione nel nostro paese è ritenuta molto elevata. Il problema va affrontato — non vi è dubbio! — con qualche provvedimento deflattivo marginale (il disegno di legge su Tangentopoli può avere marginalmente anche tale funzione), ma la questione va affrontata attraverso provvedimenti di edilizia penitenziaria.

Devo purtroppo rilevare che quasi il 51 per cento dei detenuti nel nostro paese è costituito da persone in attesa di giudizio, da imputati. Dal convegno di Creta — al quale facevo in precedenza riferimento — è emerso che questo è il dato più elevato in Europa. Nelle carceri degli altri paesi europei, infatti, la percentuale di imputati e di condannati è diversa: vi sono più condannati e meno imputati! Ciò la dice lunga sulla lunghezza dei giudizi in Italia ed anche — purtroppo! — sull'uso della carcerazione preventiva.

Vorrei informare gli onorevoli deputati che i detenuti stranieri nelle carceri italiane sono quasi 8 mila. Da più parti si invocano strumenti di espulsione. Abbiamo visto prima — a parte il discorso della certezza della sanzione anche per lo straniero — che i provvedimenti di espulsione non sono né facili né di ovvia attuazione. Non solo, ma non sono certo poco costosi.

Passo ora ad affrontare la questione relativa all'articolo 41-bis della legge n. 356 del 1992 (ne parlo sempre a proposito della soluzione della situazione penitenziaria). Se ne è discusso molto sui giornali e — mi si perdoni — qualche volta a sproposito! Vorrei precisare che nessuno ha affermato che dovrebbe essere abrogato l'articolo 41-bis. Aggiungo che è fermo intendimento del Governo confermare tale articolo. Sottolineo, tuttavia, che nessuna legge è immodificabile. Vi sono talune norme collegate a questa — mi riferisco ad esempio a quelle relative al cibo per i detenuti, all'ora d'aria ed alle visite dei familiari — che non incidono sulla sicurezza e sulla necessità — che il

XII LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 27 GIUGNO 1994

Governo conferma — di tenere particolarmente segregati i detenuti ritenuti estremamente pericolosi, oggetto appunto, di quei provvedimenti.

SERGIO COLA. È questione di dignità dell'uomo!

DOMENICO CONTESTABILE, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Ma una questione è la sicurezza e un'altra la crudeltà! Vanno perciò riconfermate tutte le forme di sicurezza e di garanzia previste dall'articolo 41-bis, ma vanno modificate le misure inutilmente crudeli quali — lo ripeto — quelle relative all'ora d'aria, al cibo ed alle visite dei familiari, che devono essere garantite al massimo.

Ci hanno meravigliato pertanto tutte le obiezioni sollevate quando il ministro di grazia e giustizia, ed anche — per quel che vale — il sottoscritto, hanno sostenuto la necessità di «umanizzare» l'articolo 41-bis. Il ministro non ha detto che bisognerebbe abolirlo: per carità, ci mancherebbe altro! Non ha neppure affermato che dovrebbe essere modificato radicalmente: per carità, ci mancherebbe altro! Ha soltanto sostenuto che ogni norma è perfezionabile e che l'esperienza di due anni di applicazione dell'articolo 41-bis ha lasciato spazio per una sua modifica, nel senso di facilitare l'avvicinamento ad una comune umanità. Nient'altro! Eppure, contro osservazioni così ovvie si sono sollevate — non da parte delle opposizioni parlamentari, ma di singoli deputati e magistrati — critiche di una durezza che — mi si consenta di dirlo — appare assolutamente immeritata.

Per quanto riguarda il problema dell'edilizia penitenziaria, verranno utilizzati maggiori fondi. Non c'è dubbio che il problema dell'umanizzazione della vita in carcere per i detenuti è collegato al rispetto di spazi vitali; tale rispetto nel nostro paese può essere ottenuto in minima parte attraverso una deflazione penitenziaria e massimamente mediante la costruzione di nuovi edifici carcerari, oltre che attraverso il recupero di quelli che versano in uno stato di totale fatiscenza. Consegnerò una nota scritta alla

Presidenza affinché i signori deputati possano controllare lo stato dei lavori ed i progetti del ministero in questo settore.

In precedenza ho parlato della grave insufficienza negli organici del personale. Mancano gli operatori di polizia penitenziaria poiché l'organico è divenuto insufficiente; si pongono perciò problemi relativi ai programmi di reclutamento del personale e di miglioramento del loro livello professionale, cosa che viene richiesta dagli stessi addetti del settore.

Signor Presidente, signori deputati, ho concluso. Voglio terminare con una nota malinconica. Vi sono alcune categorie — come ad esempio gli addetti al sistema penitenziario — che sicuramente fanno il loro dovere. Tuttavia la situazione dell'impiego pubblico in Italia, dopo quarant'anni di assunzioni e di gestione clientelare del personale addetto, è tutt'altro che ottimale. Io stesso, entrando nel Ministero di grazia e giustizia, ho notato delle situazioni che mi hanno meravigliato: non voglio dire di più. Mancava addirittura uno strumento efficace di controllo dell'entrata e dell'uscita dei dipendenti, strumento che stiamo approntando in tempi rapidi. Non è possibile dar vita ad una gestione corretta del personale in una situazione del genere. Quando si è deciso per il cosiddetto orario unico dell'impiego pubblico, si è iniziata la demolizione della struttura di quest'ultimo nel nostro paese.

Recuperare produttività all'impiego pubblico sarà cosa né breve né facile, ma questo Governo intende provvedervi, nel tentativo di riguadagnare, oltre alla produttività, anche la dedizione al lavoro dei pubblici impiegati. Abbiamo trovato al ministero una situazione che per prudenza definisco «meravigliosa», nel senso dell'etimo: fa meraviglia. Ed ho l'impressione che questo problema non sia proprio del Ministero di grazia e giustizia, ma riguardi tutta la pubblica amministrazione. Non sarà possibile garantire un funzionamento migliore della giustizia in Italia senza — lo ripeto — un recupero di produttività e di dedizione al lavoro degli addetti a questo settore.

Chiedo, infine, se la Presidenza autorizzi la pubblicazione, in calce al resoconto ste-

XII LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 27 GIUGNO 1994

nografico della seduta odierna, di mie considerazioni integrative.

PRESIDENTE. La Presidenza lo consente, signor sottosegretario. La ringrazio, per altro per la sua ampia esposizione e credo di interpretare il sentimento dell'Assemblea nel darle atto della serietà del suo impegno personale.

L'onorevole Luigi Rossi ha facoltà di replicare per la sua interpellanza n. 2-00032.

LUIGI ROSSI. Signor Presidente, signor sottosegretario, onorevoli colleghi, la fuga rocambolesca del capomafia del Brenta, Felice Maniero, con altri cinque detenuti da un carcere considerato di massima sicurezza non è solo un clamoroso fatto di cronaca: è una sconfitta spettacolare della legge ed in particolare della magistratura di sorveglianza.

Mi scusi, signor sottosegretario, io l'ho ascoltata per un'ora e mezza: la prego di ascoltare adesso quello che dico io!

DOMENICO CONTESTABILE, *Sottosegretario di Stato per la giustizia.* Mi perdoni.

LUIGI ROSSI. ... Se crede!

DOMENICO CONTESTABILE, *Sottosegretario di Stato per la giustizia.* Mi scusi, la prego di continuare.

LUIGI ROSSI. Né voglio commentare ulteriormente le responsabilità di quel pubblico ministero che ha permesso al boss dei boss Riina di tenere da dietro le sbarre un comizio in assise. E per questo dico subito di essere favorevole al mantenimento dell'articolo 41-bis.

Ho letto questa mattina una lunga intervista del guardasigilli pubblicata su *l'Informazione* (il ministro è in tutt'altre faccende affaccendato, peré non è qui presente) su alcuni punti della quale posso essere d'accordo mentre su altri no. Non voglio addentrarmi in un'analisi polemica, ma considero quanto dichiarato dal ministro Biondi la conferma che il settore penale nel suo complesso necessita di una radicale riforma.

Tutti gli eccessi sono sempre deteriori: tra

questi ritengo che in Italia esista un eccesso di garantismo. Non vorrei essere frainteso: democrazia significa soprattutto difesa intransigente delle libertà fondamentali, ma tra queste vi è preminente quella di assicurare al cittadino onesto la certezza della protezione contro la criminalità organizzata, colpendo soprattutto gli ignobili legami che esistono tra i commercianti di droga, l'immigrazione, la prostituzione e tutto il resto, su cui non mi voglio dilungare.

Al di là dei dibattiti circa la funzione della pena inflitta a quanti contravvengono le leggi non come un debito rapportato al crimine, ma come riscatto e recupero di chi ha sbagliato, resta essenziale — almeno per me — il principio: «*Nullum ius sine lege*»; e nel *Codex* si aggiunge: «*Crimen contra leges semper puniendum est*». Ed è proprio, a mio sommesso parere, l'eccessivo garantismo, necessaria conseguenza della eliminazione di ogni residuo dello Stato di polizia fascista, che ha consentito il dilagare dei delitti anche più efferati. Più ancora: ha consentito a molti osservatori stranieri di definire l'Italia — spesso pretestuosamente — «paese a rischio». Purtroppo queste valutazioni negative sono corroborate dagli indici attuariali: i fenomeni criminali sono in paurosa espansione, e non solo in Italia, ma in tutto il mondo (tralascio le cifre, perché credo siano ben note al Ministero di grazia e giustizia).

Ma torniamo all'Italia: il ministro dell'interno ha considerato positivamente la presenza dell'esercito in alcune regioni e l'intensificata attività di polizia in tutto il territorio per contenere la proliferazione delle cosche. Dal canto suo, il ministro di grazia e giustizia Biondi — e le statistiche lo confermano — ha sottolineato l'eccessivo sovraffollamento delle carceri e l'incredibile numero dei processi in attesa. Nella sua intervista ha preannunciato un decreto *omnibus* riguardante la custodia cautelare ed alcuni abusi illegali che egli attribuisce al pubblico ministero; ha avanzato anche la previsione di un'imminente soluzione politica per Tangentopoli.

È ben vero — ed è giusto — che l'articolo 13 della Costituzione sancisce che «La libertà personale è inviolabile», ma oggi che si è

passati dal procedimento inquisitorio — re-litto di un'eredità collegata comunque ad ordinamenti costituzionali retri e superati — al processo accusatorio, occorre assicurare al cittadino, nel modo più ampio e legittimo, le sue massime possibilità di difesa.

Quindi, sulla base dei principi, *nulla quaestio*, sempre ricordando, però — ed è scritto sul frontone del palazzo di giustizia di Milano —, la sentenza di Ulpiano: *iuris praecepta sunt haec: honeste vivere, alterum non laedere, unicuique suum tribuere*.

Si può obiettare che questa è solo filosofia del diritto, e del resto Aristotele sosteneva che del concetto essenziale di giustizia neppure gli dei posseggono una valutazione esatta. Ecco perché sul piano operativo deve valere il principio di una revisione periodica e il più possibile aderente alla realtà in evoluzione, con aggiornamenti indispensabili proprio nel settore penale. Le successive edizioni del codice di procedura penale accumulano invece carenze normative e nodi di incerta soluzione.

Sui principi che garantiscono la funzione delle leggi, strettamente collegati alla Costituzione, non debbono sussistere contraddizioni. Ma anche le leggi costituzionali non possono essere strumenti rigidi; al contrario, debbono essere flessibili, per adattarsi alla continua evoluzione dei rapporti umani e soprattutto per impedire ai delinquenti e ai più furbi ed agguerriti il diabolico sfruttamento del garantismo.

È giusto che nel processo penale e civile vi siano gradi di revisione; una garanzia per evitare errori giudiziari specie nei processi penali. Attenzione, però, a valutare con la massima cura il concetto di presunzione di innocenza, che la nostra Costituzione sancisce al secondo capoverso dell'articolo 27: l'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva.

È più che mai necessario, invece, considerata l'interminabile lunghezza dei processi e la non remota possibilità di paradossali sentenze della Cassazione — registrate ampiamente dalle cronache giudiziarie —, affrontare proprio il problema della presunzione di innocenza e dell'assoluta necessità di

dare giustizia penale. Fra l'altro, non sembrano così facili da eliminare le incertezze e gli intrecci che permangono nel passaggio dal sistema inquisitorio a quello accusatorio né sembrano aver accelerato l'iter processuale i cosiddetti procedimenti speciali, che non richiamo perché non necessario.

Senza tornare all'intervista del Guardasigilli, sottolineo tuttavia i notevoli problemi del pentitismo. Ha certamente ragione chi invita alla massima cautela nella valutazione delle confidenze dei pentiti, però siffatto problema non si può liquidare negando *a priori* i vantaggi per la giustizia del pentitismo quando, avvalorato dagli imprescindibili riscontri e dal riparo da infiltrazioni, si mostra utilissimo. In tutti gli Stati del mondo il pentitismo si è rivelato efficace nella risoluzione di casi penali estremamente difficili e complicati, soprattutto nella lotta contro la criminalità organizzata. Ecco perché questo problema deve trovare una specifica, chiara normativa nell'ambito di una necessaria, seria riforma penale. Perché non prendere ad esempio in esame le procedure applicate negli Stati Uniti?

Vi è poi — e ne ho già parlato ampiamente in un mio precedente intervento — il problema delle funzioni e della specializzazione del pubblico ministero (tralascio il problema del GIP). Non voglio dilungarmi su quanto ho già detto, ma confermo che nel nuovo codice di procedura penale dovranno essere eliminate tutte le perplessità circa la funzione del pubblico ministero e le ambiguità che emergono anche dalle norme costituzionali.

A questo proposito l'onorevole Violante, in un pubblico dibattito proprio sulla revisione del nostro diritto penale, ha affermato: «Noi chiediamo che in un prossimo futuro si proceda alla riforma del codice penale, in quanto vi sono questioni che vanno affrontate in sede sostanziale, mentre altre vanno affrontate in sede processuale. Del resto, un sistema giudiziario efficiente e responsabile mette certamente in luce i rapporti tra grande crimine organizzato e settori del sistema politico. E questo» — concludeva Violante — «impegna la presenza attiva di un pubblico ministero completamente avulso dal sistema politico, ma nettamente assorbito dalla sua funzione di magistrato requirente».

Mi auguro, pertanto, che nuove norme costituzionali provvedano alla netta divisione tra obblighi e funzioni della magistratura, eliminando impegni extragiudiziali o politici da parte dei magistrati. Infatti, i magistrati sono assistiti da un complesso di garanzie particolarissime a tutela della loro indipendenza, ma anche dei loro obblighi. Mi riferisco alle garanzie derivanti dalla previsione di una progressione della carriera a ruoli aperti e sulla base di valutazione di idoneità, dall'attribuzione al CSM di tutte le competenze in materia di assegnazione di sede e di funzioni nonché dall'attribuzione alla sezione disciplinare del CSM del compito di giudicare sugli addebiti mossi nei confronti degli appartenenti alla categoria stessa.

Allora, pongo sul tappeto una mia ipotesi che forse qualcuno giudicherà paradossale se non addirittura incostituzionale. Io ritengo che i magistrati interessati a seguire una carriera politica dovrebbero compiere una scelta precisa: o la magistratura o la politica. Infatti, a mio parere, nel momento in cui un magistrato assume un incarico politico nell'ambito di un partito, perde, automaticamente, la sua autorità *super partes*. Ed obietto ai miei contestatori: perché la Costituzione conferma tassativamente la netta divisione fra i tre poteri costituzionali (legislativo, esecutivo e giudiziario)?

Se questa divisione dei poteri rappresenta la base giusnaturalistica dello Stato di diritto, non mi sembra che sia possibile accettare un principio di permanente mobilità funzionale per il passaggio a volontà ed a piacere dal giudiziario al legislativo o all'esecutivo. In tutte le costituzioni, anche nella nostra, la magistratura occupa una posizione particolare proprio per le sue funzioni. Su questo argomento sono molti i giudizi — non solo in dottrina — circa l'opportunità che la funzione del magistrato, sia nel ruolo esecutivo sia in quello giudicante, importi determinati obblighi collegati alla funzione stessa. Non per nulla la magistratura è — secondo me — un ordine che potrebbe avere comparativamente caratteristiche simili a quelle di un ordine religioso.

Non sono d'accordo con Victor Hugo, il quale affermava: «grattate il giudice e troverete il boia». Né sono d'accordo con Voltaire

che definiva la giustizia «la frusta dei potenti e dei giudici sempre pronta a colpire i più deboli». Ho, al contrario, un alto concetto della funzione della magistratura, anche se taluni magistrati, alla stessa stregua dei politici disonesti, hanno tradito tale altissima funzione.

Ritengo, pertanto, più che mai necessaria un'ulteriore revisione ed un profondo aggiornamento di tutto il nostro diritto penale. Ecco perché la magistratura, a mio sommoso parere, ha nello Stato di diritto una posizione speciale che imporrebbe determinati limiti invalicabili, tra i quali innanzitutto quello di non aderire ad alcun gruppo politico e quindi di non rappresentarlo neppure in Parlamento, salvo a non reintegrarsi, scaduto il mandato parlamentare, nelle funzioni pregresse.

Lo stesso Conso, quando era presidente della Corte costituzionale, dichiarò che c'è un disordine nella distribuzione dei ruoli e che spesso non c'è rispetto di questa suddivisione. È un dato oggettivo che la magistratura, entrata in campo per stroncare le degenerazioni della politica, possa sentirsi portata a svolgere un'opera di supplenza.

Venendo a Tangentopoli, mi sia consentito — sia pure prima di conoscere il provvedimento preannunciato dal guardasigilli — esprimere il mio dissenso sull'ipotesi secondo la quale il patteggiamento possa cancellare reati gravissimi quali la concussione, il peculato, l'associazione per delinquere, la corruzione, l'aggiotaggio, la latitanza. Saremmo forse alla copia conforme del «colpo di spugna»?

Sempre Conso, con un chiaro riferimento a Tangentopoli, ha detto: «Questo è il punto chiave. La società politica deve avere il coraggio di fare pulizia. Questa è la condizione per salvare ciò che merita di essere salvato all'interno dei partiti. Sarebbe suicida una malintesa solidarietà da parte del ceto politico, perché l'inquinamento che si è creato è così grave che rischia di travolgere la credibilità della nostra democrazia».

Tornando al problema di fondo, Amodio ha scritto: «Ad appena tre anni dalla sua entrata in vigore il nuovo codice di procedura penale offre agli operatori della giustizia un terreno quanto mai accidentato, specie

per chi si trova a dover affrontare gli itinerari di un processo reso ormai pressoché indecifrabile dai nemici del rito accusatorio».

Dal canto suo, Marcello Maddalena accusa esplicitamente l'Italia di applicare il rito accusatorio in modo spesso scorretto, con molte eccezioni, provocando così una normativa farraginosa, disarmonica, contraddittoria, di difficile comprensione e di non agevole applicazione, contrassegnata inoltre da un'assemblea di profili di carattere istituzionale che pongono anche non pochi problemi di legittimità costituzionale.

Pochi giorni fa Giuliano Pisapia su *Libe-razione* ha scritto quanto segue, che riassumo. In primo luogo occorre depenalizzare al più presto tutti quei reati che non destano più particolare allarme; in secondo luogo, il patteggiamento deve essere esteso per condanne fino a tre anni di reclusione, specie per il forte rischio di prescrizione per molti reati di Tangentopoli, il che sarebbe una vera e propria beffa; in terzo luogo, l'uso del carcere deve essere rivisto. Il quarto punto riguarda la sospensione della pena agli incensurati, perché questo sistema in molti casi ha un'efficacia deterrente maggiore della stessa esecuzione della pena. Infine — e su questo pongo l'accento — è urgente arrivare alla separazione delle carriere o, quanto meno, ad una netta diversificazione di funzioni tra pubblico ministero e giudici.

Per concludere, ribadisco perciò la necessità di una revisione completa ed urgente delle leggi penali italiane. Del resto, l'estensore dei pareri sui testi del nuovo codice di procedura penale, senatore Gallo, il 4 agosto 1988 ha sottolineato che il disegno governativo è ben lontano, anche dopo le successive determinazioni, dal presentarsi come un «codice dei professori». E questo, signor sottosegretario, mi permetto di affidare a lei perché ne possa riferire al Guardasigilli.

PRESIDENTE. Il deputato Cola ha facoltà di replicare per la sua interpellanza n. 2-00058.

SERGIO COLA. Se mi è consentito — e non me ne abbia il sottosegretario — debbo dichiararmi totalmente insoddisfatto in merito al primo argomento oggetto della mia

interpellanza; non me ne abbia perché non ha alcuna responsabilità in quanto è assente il ministro dell'interno, cui era stata rivolta la mia interpellanza.

Recherei invece veramente un'offesa al fervore, alla pazienza, alla meticolosità ed alla precisione del sottosegretario — il quale ha esposto in modo veramente ampio tutte le problematiche, dando risposte quasi esaurienti — ove mai affermassi che mi sento solo parzialmente soddisfatto della sua risposta in tema di giustizia. Se mi fosse consentita l'espressione, potrei dire di sentirmi quasi totalmente soddisfatto per i chiarimenti del sottosegretario.

Per quanto concerne la giustizia civile, è verissimo quanto detto dal rappresentante del Governo. Debbo aggiungere, per la verità, che anche la Campania e la Calabria sono invase da una pratica connessa ai danni derivanti dall'inefficacia del codice di procedura civile e del processo civile; tant'è che il recupero dei crediti è immediatamente esecutivo nel momento in cui se ne interessano la mafia, la 'ndrangheta e la camorra, così come lo sono i loro «lodi» arbitrari. Molte volte, quindi, il cittadino, anziché aspettare vent'anni l'emissione di una sentenza in sede civile, preferisce rivolgersi alle organizzazioni criminali per vedere soddisfatte le proprie esigenze di carattere patrimoniale. È una realtà incontestabile, che condivido in pieno, pur con il chiarimento che il fenomeno è esteso a tutta l'Italia meridionale.

Per quanto riguarda la giustizia penale, non posso essere assolutamente d'accordo con il collega che mi ha preceduto. Il suo sforzo, certo, è stato enorme; ma, dal momento che pratico le aule di giustizia da tanto tempo, devo rilevare che oggi siamo nella fase più buia della violazione dei diritti del cittadino a livello di giustizia penale. Il massimo di garantismo — se l'onorevole Rossi me lo consente — si è raggiunto nel 1988 con la famosa legge n. 330, che ha dato effettivamente alla difesa una possibilità di inserimento nella fase istruttoria (ora procedimentale). Adesso, invece, si è verificato un fenomeno inverso.

Mi trovo d'accordo con quasi tutte le precisazioni del sottosegretario, ma ritengo

doveroso fare alcune puntualizzazioni atte a giustificare la mia dichiarazione di quasi totale soddisfazione. La prima ragione della mia posizione va individuata nel particolare riferimento al patteggiamento allargato ed alla pratica dell'affidamento in prova, che dovrebbe risolvere il problema carcerario. Francamente, non vedo come: se prevedete espressamente che l'affidamento in prova dovrebbe per lo meno presumere l'espiazione di una determinata attività, il problema non si pone. Non so, poi, come questo istituto si collochi nell'ambito della sospensione condizionale della pena. È comunque un discorso che potremo approfondire solo quando avremo la possibilità di leggere il testo del provvedimento.

Ritengo, comunque, che il particolare riferimento a Tangentopoli non sia conferente. Mi pare infatti che il discorso sia rivolto solamente ai politici corrotti che hanno distrutto l'Italia; ma lei non lo ha specificato. Allora, se il discorso è allargato a tutti, fatta eccezione per alcune esclusioni che devono essere particolari, non si può assolutamente condividere tale impostazione e si deve affermare che il discorso relativo a Tangentopoli è un'occasione per «introdurre» una disposizione di legge: il patteggiamento cosiddetto allargato. Ma quest'ultimo non va applicato solamente agli onorevoli Tizio, Caio o Sempronio (ometto di fare i nomi), ma anche a Gennaro Esposito, a Giovanni Bianchi o a Pasquale Rossi. Mi pare questa sia una precisazione doverosa.

DOMENICO CONTESTABILE, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. L'onorevole Cola ha ragione, ma tutto questo lo davo per scontato, perchè la questione è stata ampiamente dibattuta sui giornali. La proposta di soluzione politico-giudiziarica della cosiddetta Tangentopoli ha una definizione molto limitativa rispetto all'oggetto che si propone di affrontare, in quanto riguarda tutti i reati, con l'esclusione di quelli di particolare gravità, concernenti la criminalità organizzata, la rapina pluriaggravata e la violenza carnale. Queste sono le sole esclusioni, perciò è una proposta globale...

SERGIO COLA. Forse l'estorsione, non la rapina!

DOMENICO CONTESTABILE, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Ha ragione, l'estorsione, non la rapina: articolo 629, ultimo comma.

Si tratta, perciò, di una proposta globale, che esclude alcuni reati di particolare gravità, ma non riguarda solo i cosiddetti reati contro la pubblica amministrazione. Grazie per la precisazione, onorevole Cola.

SERGIO COLA. Prendo atto della sua precisazione, signor sottosegretario, che era doverosa per una ragione molto semplice. A livello di informazione, sembra infatti che il patteggiamento allargato serva soltanto per risolvere i problemi di Tangentopoli, il che sarebbe estremamente ingiusto.

Un'altra ragione mi porta a non essere totalmente d'accordo con il sottosegretario. È vero che una delle poche norme introdotte con il codice di procedura penale riguarda i riti alternativi, quello abbreviato ed il patteggiamento, ma a tale proposito, signor sottosegretario, occorre fare alcune doverose precisazioni. Lei ha affermato che il ricorso non è stato assolutamente conferente o adeguato alle speranze; pratico ogni giorno le aule di giustizia e posso affermare che, se esiste un ostacolo a che si percorra questa importantissima strada, usata a deflazionare nel dibattimento i processi (nel famoso progetto ciò doveva contribuire, infatti, a far arrivare al dibattimento solo il 15 per cento dei processi, mentre ve ne arriva il 99 per cento), esso va individuato innanzitutto nella incomprensibile non comprensione da parte dei pubblici ministeri e dei GIP, che si configura nella negazione del consenso e nella non applicazione del rito. Il ricorso vi è, eccome, da parte degli imputati, su sollecitazione degli avvocati. Se questa strada non viene praticata è perché esistono ostacoli insormontabili costituiti dalla mancata prestazione del consenso da parte del pubblico ministero e dalla mancata applicazione del rito da parte del giudice terzo, nel caso particolare del GIP (raramente del tribunale, perché per quanto riguarda il rito abbreviato ciò accade solo nella fase procedimentale e

nella fase dibattimentale quando vi è un giudizio direttissimo, mentre può avvenire sempre nell'ambito del patteggiamento).

L'altro aspetto che lei non ha toccato — ed è da parte mia motivo di doglianza — riguarda l'opportunità di restituire dignità (come lei ha ammesso, avendo fatto parte della famosa commissione che ha partorito questo codice di procedura penale) al GIP. Come si può raggiungere l'obiettivo e farlo divenire davvero giudice terzo se non ha potere? Il potere che si deve dare al GIP, signor sottosegretario, trova una spiegazione e una possibilità di attuazione solo se si pone mano, riformandolo, al famoso articolo 425 del codice di procedura penale, che costituisce l'ostacolo insormontabile al fatto che questo codice «partorisca». Lei non può non convenire che quando si afferma che il giudice delle indagini preliminari può applicare sentenza di non luogo a procedere solo quando è evidente la prova dell'innocenza, si distrugge il codice di procedura penale, perché si fa giungere a dibattimento il 99 per cento dei processi che passano per la fase delle indagini preliminari. Così facendo, si giunge alla crisi in cui è ormai coinvolto in modo quasi irreversibile il processo penale oggi in Italia, con conseguenti, dannosissime ripercussioni su tutto il contesto nazionale per motivi facilmente intuibili.

Un altro aspetto che lei non ha toccato e di cui non ha parlato neppure il ministro Biondi nel famoso progetto che dovrebbe andare in cantiere...

PRESIDENTE. Le ricordo che ha ancora un altro minuto di tempo a sua disposizione, onorevole Cola.

SERGIO COLA. ... è quello concernente l'articolo 38 delle disposizioni di attuazione. Come si fa a dare dignità alla difesa se non le si offre la possibilità di acquisire la prova nella fase procedimentale per poi utilizzarla in quella dibattimentale, per lo meno attraverso l'immissione dell'attività di indagine nel fascicolo del pubblico ministero? Credo che questo rappresenti un fatto di eccezionale importanza. Accolgo il garbato invito del Presidente a concludere, ma ritengo che si tratti di questioni essenziali. Tante cose

avrei da dire in proposito, ma mi riservo di farlo nella sede competente, quando il famoso disegno di legge sulla corsia preferenziale arriverà alla Camera. Ribadisco, comunque, di essere quasi completamente soddisfatto per le ragioni che ho esposto e che credo il sottosegretario non potrà non condividere (*Applausi dei deputati del gruppo di alleanza nazionale-MSI*).

PRESIDENTE. Constato l'assenza dei presentatori dell'interpellanza Paggini n. 2-00062; si intende che abbiano rinunciato alla replica.

L'onorevole Di Muccio ha facoltà di replicare per l'interpellanza Della Valle n. 2-00076, di cui è cofirmatario.

PIETRO DI MUCCIO. Signor Presidente, signor sottosegretario, colleghi, dichiaro preliminarmente di essere sostanzialmente e complessivamente soddisfatto della risposta fornita dal sottosegretario, che in realtà è stata quasi un discorso sullo stato della giustizia in Italia. Gli siamo grati per averci portato straordinari elementi di conoscenza, completi ed esaurienti; tuttavia, mi sia consentita qualche osservazione.

Nell'insieme l'amministrazione della giustizia in Italia suscita una certa vergogna in ogni sincero patriota. Quali siano le cause di un sostanziale diniego di giustizia sofferto dai cittadini noi e i magistrati lo sappiamo fin troppo bene. Una disposizione costituzionale sarebbe necessaria per recidere quel certo legame tra Parlamento e magistratura costituito dai giudici legislatori e un'altra disposizione costituzionale sarebbe indispensabile per impedire l'approvazione di leggi che comunque alterino gli effetti delle sentenze definitive.

Sempre dobbiamo constatare che processi chiusi dai giudici vengono riaperti d'autorità con leggi e decisi politicamente in Parlamento a favore del soccombente nel giudizio. Quante volte viene addirittura differita con legge l'esecuzione delle sentenze, fino a vanificarle!

La magistratura è morsa dalla tarantola partitocratica e frantumata in fazioni politiche camuffate da associazioni professionali; tuttavia, sente e mostra un fortissimo spirito

di corpo separato, né logicamente né giuridicamente né storicamente giustificato dall'esercitare una distinta funzione dello Stato. L'indipendenza della magistratura nella Costituzione italiana è garantita in modi che non riscontriamo in nessuna costituzione della terra; eppure la magistratura italiana presenta fenomeni di dipendenza che perciò debbono essere doppiamente deprecati. È esistita, forte e subdola, la commistione tra magistratura e partiti.

Conosciamo nazioni in cui i giudici sono nominati rigorosamente dal Governo, eppure essi godono unanime riconoscimento di assoluta indipendenza. In Italia la funzione giurisdizionale è in condizioni pietose anche perché i magistrati sono indipendenti in gradi e modi affatto inaccettabili che giungono all'intoccabilità, quest'ultima inconciliabile non solo con il precetto costituzionale della soggezione dei giudici alla legge, ma con il concetto stesso di Costituzione.

Anche le colpe della passata autorità governante sono imperdonabili: per quarant'anni ha mantenuto l'amministrazione giudiziaria alla soglia della sussistenza, lesinando soldi invece profusi a piene mani nelle più stupide imprese statali, alcune delle quali perdono annualmente quanto e più dell'intero bilancio del Ministero della giustizia.

Dal funzionamento del sistema giudiziario i popoli in generale e noi italiani ricaviamo una prova decisiva di essere o non essere cittadini viventi sotto una Costituzione di libertà, e ognuno in Italia può facilmente giudicare. Al riguardo, e solo incidentalmente, mi permetto di dissentire dall'opinione del sottosegretario circa la necessità o soltanto l'opportunità di incrementare ulteriormente gli organici dei magistrati, perché sono convinto che non sia questo il modo per porre riparo a certe loro manchevolezze e a colpe strutturali.

Per quanto concerne la giustizia penale, non mi soffermerò sulla questione delle carceri, che sono lo specchio della civiltà di un popolo. I dati che abbiamo sentito sono allarmanti. Riguardo all'articolo 41-bis, la posizione del Governo è stata spiegata bene questa sera, ma è pur vero che gli organi di stampa e le televisioni hanno dato una visio-

ne distorta della posizione del Governo. Ques'ultima, così come è stata esposta stasera, è assolutamente condivisibile perché, pur salvaguardando i principi della sicurezza dello Stato e della repressione dura del crimine organizzato, allo stesso tempo fa salvo il sacrosanto principio dell'umanità della pena, anche preventiva. Invito quindi il Governo ad adoperarsi per spiegare meglio tale posizione che è, per così dire, emblematica del carattere stesso del Governo che noi sosteniamo.

Per quanto riguarda la lentezza della giustizia penale, mi pare superfluo svolgere considerazioni.

E veniamo alla carcerazione preventiva. Ebbene, anche al riguardo dobbiamo smettere di usare i mandati di cattura come armi di ricatto. Sappiamo che è in frode alla legge tutto ciò che viene fatto, pur salvando le apparenze, per conseguire fini contrari a quelli fissati dalla legge medesima. Non esito ad affermare, sulla scorta delle dichiarazioni del Governo, che c'è stato un uso fraudolento della carcerazione preventiva e degli ordini di arresto. Questa pratica deve cessare.

Ma vi è anche un problema di elasticità dei codici. Possiamo essere d'accordo (giudicheremo al riguardo il progetto predisposto per ora dal ministro di grazia e giustizia e che verrà poi forse adottato dal Governo) sulla cosiddetta soluzione politica o di politica giudiziaria di Tangentopoli, e non solo di Tangentopoli. Un'osservazione viene però spontanea: in Italia, troppo spesso, il codice di rito è un codice a molla, che viene modificato quasi annualmente in relazione a circostanze e a contingenze particolari. Noi riteniamo che ciò contraddica l'esistenza stessa di una procedura giudiziaria, perché la procedura giudiziaria è tale e si giustifica se è mantenuta al di sopra delle contingenze temporanee, almeno nei limiti dell'umanamente possibile. Elaboriamo quindi questa soluzione, elaboriamola bene per tutti! E poi, forse, è il caso di smetterla e di consentire alla procedura penale di assestarsi.

In Italia vi è il problema della grande criminalità, ma anche quello della microcriminalità, che assilla davvero i cittadini. Al riguardo occorrono misure diverse da quelle che finora abbiamo sperimentato. Noi soste-

XII LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 27 GIUGNO 1994

niamo fortemente (e preghiamo il Governo, in particolare il ministro di grazia e giustizia e il ministro dell'interno, di adoperarsi in proposito) che occorre istituire una figura che assomigli al poliziotto di quartiere. Il poliziotto di quartiere è indispensabile per ridurre la microcriminalità, per dare alla gente la sensazione che lo Stato è presente nella sua forma più tangibile e concreta.

Vorrei ora dire solo poche parole sulla giustizia civile. Mi chiedo: esiste ancora la giustizia civile? Esiste la giustizia amministrativa? Me lo domando perché vorrei sapere se possiamo ritenere giustizia quella che arriva dopo dieci, dodici, quindici anni. Tutto ciò non solo è ingiusto, ma è assolutamente poco serio. Sono a conoscenza di una risoluzione contrattuale che dopo ventisei anni si trova in istruttoria in primo grado. Ho imparato al primo anno di giurisprudenza (anzi al terzo anno, allora) che l'azione civile è disponibile dalle parti. Siamo d'accordo. Allora, eccellenza, faccia qualche cosa perché non lo sia più. Mi chiedo perché le decine di magistrati che si sono visti passare davanti un fascicolo che accumulava polvere da anni non abbiano avuto il buon senso, la serietà professionale di chiamare l'attore e di dirgli: «Signore, hai avuto ventiquattro anni per provare il tuo buon diritto, adesso hai ventiquattro secondi, altrimenti hai torto». Possiamo ottenerlo tutto questo, eccellenza? O dobbiamo sempre stare alla disponibilità dell'azione civile? Questa disponibilità è diventata l'alibi dietro il quale avvocaticchi mozzaorecchi e giudici della stessa levatura hanno calpestato la giustizia e la serietà della medesima. Dobbiamo tollerarlo ancora, tutto questo? La giustizia non è forse una delle funzioni fondamentali dello Stato? Può essere ridotta ad una mera questione di lite tra le parti? Siamo forse ancora ai tempi dell'antica Roma? E chi paga i costi di questo fascicolo, che gira per i tribunali, per le sezioni istruttorie, e di anno in anno va a nuovo ruolo? Chi paga questi costi?

C'è molto da fare, signor sottosegretario. Tutto quello che lei ci ha detto è veramente degno della massima considerazione perché proviene da una persona saggia ed esperta, che conosce davvero le cose di cui parla.

Tuttavia, la straordinaria attenzione che giustamente deve essere offerta ai problemi della giustizia penale non deve farci dimenticare che, secondo statistiche che noi abbiamo pubblicato nel programma elettorale di forza Italia, il 97 per cento dei furti resta impunito. Ciò significa che noi buttiamo al vento i nostri quattrini: sono buttati al vento gli stipendi dei giudici, dei cancellieri, dei poliziotti, dei carabinieri e via dicendo. Se facciamo, come dobbiamo fare, un discorso di mezzi e di fini, di denaro speso e di profitti raggiunti in termini istituzionali, ci rendiamo conto che stiamo buttando i nostri soldi.

Vi è poi un altro dato allarmante: solo un delitto su quattro viene punito. Se mi consentite uno scherzo, ciò vuol dire che ciascuno di noi deve ammazzare quattro persone prima di rischiare di andare in galera per uno di quegli omicidi! Tutto questo deve essere messo sul piatto della giustizia per trovare un equilibrio tra ciò che si fa e ciò che si ottiene.

Passiamo infine alla giustizia civile: è la cenerentola delle giustizie ma, mi si consenta, signor sottosegretario e colleghi, mentre la giustizia penale è, tutto sommato, la patologia della società, quella civile ne rappresenta la fisiologia. Il codice civile si chiama così perché disciplina le nostre relazioni di uomini che vivono in società. Ritengo molto sommamente che dovremmo occuparci più della fisiologia della società che non della sua patologia o, quanto meno, dovremmo destinare ad entrambe lo stesso interesse.

PRESIDENTE. Passiamo alle repliche degli interroganti.

L'onorevole Grasso ha facoltà di replicare per l'interrogazione Finocchiaro Fidelbo n. 3-00062, di cui è cofirmatario.

TANO GRASSO. Debbo dichiararmi assolutamente insoddisfatto per la replica all'interrogazione che abbiamo presentato, anche perché alcuni quesiti specifici che avevamo posto non hanno avuto risposta da parte del sottosegretario.

Tuttavia — mi si consenta —, a mio avviso discussioni come quelle sui pentiti e sull'ar-

ticolo 41-*bis* hanno un senso solo al di fuori di una dimensione astratta e teorica, cioè solo se correlate al momento in cui le norme sono state introdotte e al movente che le ha generate.

Se non erro, l'articolo 41-*bis* e le norme che riguardano i pentiti sono stati introdotti nel nostro ordinamento nella terribile stagione dell'estate 1992, dopo le stragi di Capaci e di via D'Amelio, ed è innegabile che le due norme abbiano costituito un salto di qualità nell'azione di contrasto del fenomeno mafioso da parte delle istituzioni.

Noi che ci occupiamo di questi fatti sappiamo bene che tale azione necessita di due elementi: lo strumento e, più in generale, la cosiddetta volontà politica. Lo strumento senza la volontà politica è inefficace, la volontà politica senza lo strumento è velleitaria. Nello specifico dei casi, le norme sui pentiti e l'articolo 41-*bis* sono riusciti a fondere insieme questi due elementi.

Partiamo dalla volontà politica. Per combattere e sconfiggere un'associazione mafiosa, è fondamentale che il mafioso percepisca che chi lo combatte ha fatto una scelta irreversibile e si trova ad un punto di non ritorno. Il mafioso, cioè, deve capire che le istituzioni dello Stato sono credibili ed hanno la ferma volontà di sferrare fino in fondo colpi alla mafia.

L'articolo 41-*bis*, come strumento, perseguiva l'obiettivo di impedire che il mafioso concepisse la vita carceraria come un'appendice della normale vita criminale, considerando il carcere il luogo dal quale mandare ordini o addirittura emettere sentenze di morte. A tale riguardo, una vastissima letteratura in senso stretto ed una vastissima letteratura giudiziaria dimostrano la fondatezza di ciò che sto dicendo. Da quanto esposto, risulta evidente che non capiremmo il valore di tali norme se non le aggan- ciassimo a questa situazione.

Signor sottosegretario, è il colmo passare per sadici, per uomini crudeli, per coloro i quali vogliono a tutti i costi infierire su poveri detenuti imputati di associazione mafiosa! Desidero far presente che a tale riguardo gli allarmi generici non sono in alcun modo convincenti, né porta ad alcun risultato richiamare, come si è fatto in questi

giorni, generiche forme di tortura che si collegano a questo tipo di attività.

Ci consenta quindi di manifestare una preoccupazione. Come dicevo al collega Vendola, ciò che mi ha colpito nel suo intervento è quel metodo di ragionare che un grande filosofo dell'800 ha chiamato trasmutazione dei valori. Dietro al ragionamento sull'umanizzazione dell'articolo 41-*bis*, ho percepito che si fa del mafioso detenuto una vittima. In quel momento, ho avvertito un senso di colpa.

Orbene, non vi è dubbio che si può ragionare nel merito: una cosa è il cibo, altra cosa sono i colloqui settimanali. Noi sappiamo che il colloquio settimanale con i parenti è stato, da sempre, lo strumento attraverso il quale venivano trasmessi gli ordini. In questi giorni sto leggendo il libro di Buscetta nel quale egli racconta come la moglie e i figli, ogni volta che andavano in carcere, gli trasmettevano o portavano fuori dal carcere stesso alcuni ordini. Ebbene, non si possono confondere le questioni: il cibo è una cosa, mentre il colloquio settimanale, anziché mensile, è un'altra cosa e la lettura dei giornali o la possibilità di vedere la televisione sono un'altra cosa ancora.

Il problema, quindi, qual è? È rappresentato — ecco dov'è mancata la sua esposizione — dalla preoccupazione che, senza toccare la norma così come essa è scritta, si possa procedere ad un suo svuotamento nella fase di attuazione, che è quella demandata al ministro di grazia e giustizia.

A tale riguardo vorrei citare due soli fatti. Il settimanale *l'Espresso*, nel numero di questa settimana, fornisce i seguenti dati: nel luglio 1992 vi erano 369 persone in regime di massima sicurezza; nel settembre 1992 si ha il punto più alto della curva con 1102 persone in regime di massima sicurezza; nel novembre 1992, 567 persone e nel maggio 1994, 457 su un totale di 4500 detenuti che potrebbero essere soggetti al regime di massima sicurezza, ossia detenuti per associazione mafiosa, traffico di stupefacenti e sequestri di persona. A ciò si aggiunga il fatto — che è oggetto della nostra interrogazione — che alcuni tribunali di sorveglianza dispongono la cancellazione parziale o totale del regime previsto dall'ar-

articolo 41-*bis*. Ci avrebbe fatto piacere sapere quanti sono questi casi e quali le valutazioni di merito formulate dai tribunali di sorveglianza per attrezzarci, eventualmente attraverso provvedimenti legislativi, a salvare lo spirito dell'articolo 41-*bis*.

La storia della lotta alla mafia nel nostro paese, signor sottosegretario, è caratterizzata purtroppo dal suo essere sempre altalenante. Non vorrei che il grafico dell'applicazione del 41-*bis* ne fosse l'ennesima dimostrazione: nel momento della massima emozione — settembre 1992 — abbiamo 1102 casi di detenuti in regime di massima sicurezza; nel momento di minima emozione — maggio 1994 — scendiamo a 457 casi. Tutti affermiamo di voler mantenere questa norma, lo ha dichiarato anche lei, ma questi dati, questa pratica quotidiana di applicazione della norma fanno sorgere il sospetto che non sia così.

E lei non può non consentirci di esprimere la nostra preoccupazione e il nostro allarme per un tale atteggiamento altalenante della politica. Nessuno vuol fare processi alle intenzioni, anzi, credo che in quest'aula da più parti siano venute aperture di credito per verificare gli atteggiamenti concreti della nuova maggioranza rispetto a questo tema; niente, però, lo ripeto, può impedirci di esprimere forti preoccupazioni su un problema che non è come tutti gli altri (a volte sfugge questo elemento). Parlare di norme di contrasto alla criminalità mafiosa non è come parlare di patteggiamento o di altri istituti previsti dal codice penale: si parla, cioè, di qualcosa che mette in discussione le ragioni più profonde della vita democratica del paese e la vita stessa di tanti operatori di giustizia e di polizia, di tanti militanti che si trovano ogni giorno impegnati nell'azione di contrasto alla mafia. Per ultimo il mio collega imprenditore di Licata che appena domenica scorsa è stato ucciso per essersi opposto al racket dell'estorsione (*Applausi del deputato Vendola*).

PRESIDENTE. Il deputato Vendola ha facoltà di replicare per la sua interrogazione n. 3-00094.

NICHI VENDOLA. Signor Presidente, ho

difficoltà a dichiararmi a soddisfatto o insoddisfatto, perché il sottosegretario ha ritenuto di non dover fornire alcuna risposta nel merito della mia interrogazione. Vorrei invece dichiarare una grande insoddisfazione per il tono curioso e confuso del dibattito di oggi, per certi versi un dibattito-fotocopia rispetto a quello svoltosi in un luogo più appropriato, come la Commissione giustizia della Camera. Si è trattato di un dibattito *omnibus*, nel corso del quale abbiamo disquisito amabilmente un po' di tutto: dal processo penale al processo civile, dal carcere al 41-*bis*, ai pentiti e via dicendo. Due ore perse.

Signor sottosegretario, sono quattro mesi che gli ambienti della maggioranza sollevano il problema dei pentiti e quello del carcere duro per i boss mafiosi. Non vi è un'ostinazione preconcepita delle forze di opposizione o del mio partito, rifondazione comunista, nel contrastare quello che oggettivamente appare come un messaggio inquietante, o che almeno così può essere interpretato dall'organizzazione mafiosa che, come lei ben sa, è dotata di una grande capacità di adesione opportunistica ai nuovi sistemi. E non sono soltanto quattro mesi che discutiamo della legge sui pentiti e dell'articolo 41-*bis* come se fossero questi i problemi più rilevanti e drammatici che determinano lo stato di collasso della giustizia.

Se lei farà appello alla sua memoria, scoprirà che questo genere di dibattito è ciclicamente presente nella storia recente della nostra Repubblica e che, in genere, rappresenta la premessa di una ripresa forte di penetrazione delle attività criminali di Cosa nostra; anzi, prelude agli omicidi più eccellenti.

Signor sottosegretario, se lei leggesse le dichiarazioni rilasciate dal povero Borsellino nelle settimane precedenti la sua morte, annunciata, se lei rileggesse le dichiarazioni che il povero Falcone rilasciava nelle settimane che precedettero la sua morte, anche quella annunciata, si troverebbe dinnanzi alla replica di un film già sciaguratamente proiettato troppe volte.

Signor sottosegretario, per questo motivo mi ero permesso di costruire un'interrogazione sul tema del carcere.

Parliamo da garantisti, di che cosa sia veramente il carcere...? Le avevo anzi suggerito — mi sarebbe piaciuto avere una risposta — di commissionare uno studio sulla popolazione carceraria, sulla sua estrazione sociale, sulla nazionalità dei detenuti, sugli *standards* culturali, sulla tipologia dei reati negli ultimi vent'anni. Sa perché le avevo dato tale suggerimento? Non certo per il gusto di perdere tempo e denaro in questo ennesimo studio; ma per un motivo molto importante. Ella, che è un garantista dichiarato, può forse convenire con me su quanto sto dicendo su cosa sia oggi il carcere. Si tratta di un problema ineludibile. Trent'anni fa il carcere era un luogo pieno di giovanotti di sana e robusta costituzione fisica. Oggi è un immenso centro clinico pieno di tossicodipendenti, di infetti da HIV, di ammalati di tante cose e di immigrati. Nella sostanza, è una grande comunità di accoglienza. È la forma «nevrotica» con la quale lo Stato risponde alle emergenze sociali non essendo capace di farlo in altre maniere.

Signor sottosegretario, lei sa che un detenuto costa — se non sbaglio — 350 mila lire circa al giorno all'amministrazione dello Stato? Un ragazzo in una comunità di recupero, un tossicodipendente, costa circa 30 mila lire al giorno! Questo dato è già indicativo del fatto, come la storia degli ultimi vent'anni dimostra, che è mutata radicalmente non solo la natura sociale del carcere — che è luogo di contenimento di devianze ed emergenze sociali che meriterebbero ben altre risposte! —, ma anche l'improduttività del tipo di cultura seguita. Lo dico perché voi siete i garantisti, e non io! Io sono tra i crudeli che vogliono l'attuazione dell'articolo 41-*bis* per i *boss* di Cosa nostra...! Occorre ragionare di questo, vale a dire degli effetti del sovraffollamento delle carceri.

Lei ha parlato degli operatori di polizia penitenziaria come di ottimi funzionari della pubblica amministrazione, inneggiando quindi — direbbe il collega di forza Italia — al patriottismo di questi soggetti che non riescono neppure a godere delle ferie o a tornare a casa. Lei sa bene che non devono essere missionari, ma agenti di polizia penitenziaria! Perché svolgendo quel mestiere

ingrato succede — come accade spesso — che diventano i postini del *boss* mafioso e si verificano quei fatti di corruzione che tutti noi conosciamo.

Signor sottosegretario, perché non risponde alla domanda che le ha posto poco fa il collega Tano Grasso relativamente al 41-*bis*? Tale articolo (anche con riferimento a quel decimo di detenuti per il reato di cui all'articolo 416-*bis*, nei confronti del quale viene applicato) è stato attuato sempre e bene? Come mai non lo è stato per Felice Maniero che, in virtù del fatto che non subiva la crudeltà del 41-*bis*, ha potuto amabilmente lasciare il carcere di Padova?

Di che cosa sono molto insoddisfatto, signor sottosegretario? Del fatto che per discutere di carcere si debba essere o forcaioli o pietisti e che non si possa invece affrontare il problema nella sua natura oggettiva, il che consentirebbe una ricognizione reale e di scrutare nel profondo le cose che in quelle realtà accadono.

Non voglio dire di più perché in questo dibattito ho ascoltato cose di una sgradevolezza incredibile. Ho sentito il collega della lega che ha assimilato la parola «emigrazione» alle parole «traffico di stupefacenti» e «prostituzione»: in altre parole, l'emigrazione è una categoria criminale. *Verba volant*, e di parole in libertà in questo dibattito ne sono state dette tantissime, troppe.

Mi dichiaro insoddisfatto, signor Presidente, signor sottosegretario, perché ho perso due ore e non ho saputo se, ad esempio, è utile, ad avviso del Governo, procedere al monitoraggio della legge Gozzini. Volete l'umanizzazione del carcere? C'è la legge Gozzini, uno strumento straordinario che ha consentito di ammortizzare le tensioni violente che esistevano e producevano gli episodi terribili cui abbiamo assistito nella nostra storia recente.

PRESIDENTE. Collega Vendola, la invito a concludere.

NICOLA VENDOLA. Concludo, signor Presidente.

Ricordate cosa accadeva 15 anni fa ogni estate nei penitenziari italiani? La legge Gozzini è stato un grande fatto di umanizzazione

del carcere, che ha consentito di introdurre reali alternative alla pena; perché oggi non ci venite a parlare di come quella legge venga disapplicata e di come sia stata mortalmente uccisa? Il garantismo è veramente una cosa seria e non può essere un trucco che ci propinate ogni volta.

PRESIDENTE. È così esaurito lo svolgimento di interpellanze ed interrogazioni sui problemi dell'ordine pubblico e della giustizia.

Annunzio della presentazione di un disegno di legge di conversione e sua assegnazione a Commissione in sede referente ai sensi dell'articolo 96-bis del regolamento.

PRESIDENTE. Il Presidente del Consiglio dei ministri ed i ministri dell'interno e per il coordinamento delle politiche dell'Unione europea hanno presentato alla Presidenza, a norma dell'articolo 77 della Costituzione, il seguente disegno di legge:

«Conversione in legge del decreto-legge 24 giugno 1994, n. 408, recante disposizioni urgenti in materia di elezioni al Parlamento europeo» (774).

A norma del comma 1 dell'articolo 96-bis del regolamento, il suddetto disegno di legge è deferito, in sede referente, alla I Commissione permanente (Affari costituzionali), con il parere della II, della III, della V, della XI, della XII Commissione e della Commissione speciale per le politiche comunitarie.

Il suddetto disegno di legge è altresì assegnato alla I Commissione permanente (Affari costituzionali) per il parere all'Assemblea, di cui al comma 2 dell'articolo 96-bis. Tale parere dovrà essere espresso entro martedì 5 luglio 1994.

Ordine del giorno della seduta di domani.

PRESIDENTE. Comunico l'ordine del giorno della seduta di domani.

Martedì 28 giugno 1994, alle 10,30:

1. — *Discussione del disegno di legge:*

Conversione in legge del decreto-legge 16 maggio 1994, n. 290, recante proroga dei termini in materia di avanzamento degli ufficiali e di ferma volontaria dei sergenti, nonché norme per la corresponsione di emolumenti a talune categorie di Forze di polizia (526).

— *Relatore:* Percivalle.
(*Relazione orale*).

2. — *Discussione del disegno di legge:*

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 maggio 1994, n. 293, recante disciplina della proroga degli organi amministrativi (541).

— *Relatore:* Vietti.
(*Relazione orale*).

La seduta termina alle 19,20.

CONSIDERAZIONI INTEGRATIVE DELLA RISPOSTA DEL SOTTOSEGRETARIO DI STATO PER LA GIUSTIZIA DOMENICO CONTESTABILE ALLE INTERPELLANZE E INTERROGAZIONI SUI PROBLEMI DELL'ORDINE PUBBLICO E DELLA GIUSTIZIA.

DOMENICO CONTESTABILE, Sottosegretario di Stato per la giustizia. Signor Presidente, onorevoli colleghi, le interpellanze e le interrogazioni all'ordine del giorno della odierna seduta riprendono in massima parte le tematiche sullo stato dell'amministrazione della giustizia, in merito alle quali il ministro Biondi ha ampiamente riferito in sede di audizione presso le competenti Commissioni.

Il mio intervento si svolgerà, dunque, sulle linee programmatiche già illustrate con le opportune integrazioni rese necessarie dai quesiti specifici posti al Governo, che investono anche profili di competenza del Ministero dell'interno.

Come ricordato dal ministro Biondi, il Presidente del Consiglio nel presentare il nuovo Governo al Parlamento ha dichiarato: «Il primo compito operativo dell'esecutivo è

quello di garantire l'ordine e la sicurezza pubblica, il rispetto e la tutela del diritto alla pace interna e alla vita dei cittadini». Lo stesso Presidente ha aggiunto: «da questo Governo non verrà messa in discussione l'indipendenza dei magistrati e sarà dato impulso ad una amministrazione saggia ed equilibrata della giustizia penale, affinché lo svolgimento dei processi si compia in un clima di civiltà giuridica e di rispetto di tutte le regole, da quelle che tutelano i pubblici ministeri ed i giudici a quelle che tutelano le parti civili e gli imputati».

Nel quadro della politica generale del Governo, illustrata dal Presidente del Consiglio, i ministri dell'interno e di grazia e giustizia assumeranno tutte quelle iniziative, utili e necessarie, per la realizzazione degli obiettivi di loro competenza, con specifico riferimento alla tutela dell'ordine pubblico ed alla lotta alla criminalità organizzata.

Ritengo opportuno, in merito a tali specifici aspetti, riferire subito gli elementi di valutazione e conoscenza forniti dal Ministero dell'interno.

È convincimento degli organi responsabili di quel settore che le dimensioni e la pericolosità attuale delle grandi organizzazioni criminali non possano, in alcun modo, consentire pause di attenzione sotto il profilo legislativo, amministrativo ed operativo.

Invero, gli strumenti di cui dispongono le forze di polizia sono stati affinati e perfezionati grazie agli interventi assunti dal Governo, dopo la strage di Capaci, con il decreto legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito con la legge 7 agosto 1992, n. 356.

Dal clima allora maturato traggono origine gli impulsi e le iniziative che hanno reso possibile incrinare la coesione di quelle associazioni.

L'azione fin qui condotta dagli interni, in stretta intesa con la magistratura, prosegue in uno spirito di continuità e di miglioramento, avvalendosi dell'apporto e della collaborazione di tutte le istituzioni responsabili, prime fra tutte le comunità locali e le varie articolate espressioni della società civile.

Si inserisce in questo disegno l'impulso dato per un coinvolgimento sempre più stretto di tutto il complesso sistema delle autonomie locali, che può e deve fornire un

elevato contributo, nel rispetto delle specifiche responsabilità, per contenere e contrastare il fenomeno della delinquenza organizzata.

Sono espressione di questa linea politica gli incontri di Palermo, di Milano, di Napoli, di Locri o di Bari, nei quali le riunioni operative dei responsabili delle forze dell'ordine sono state integrate con esponenti della politica regionale ed amministratori locali.

In merito alla frammentazione dei servizi su cui si è soffermato l'onorevole Rossi, si comunica che il Ministero dell'interno ha già introdotto criteri di maggiore efficienza e trasparenza nel loro funzionamento, in attesa della riforma complessiva che il Governo, nella sua collegialità, si accinge a definire.

Con riguardo alla prevenzione dell'immigrazione straniera, anche come freno alla prostituzione si osserva che il problema non è arginabile con la sola restrizione dell'ingresso dei cittadini extracomunitari nel nostro paese.

Invero, l'adeguamento della legislazione vigente in materia di prevenzione della prostituzione è esigenza da tempo largamente avvertita, per l'intervenuto mutamento dei costumi della società. Appare opportuno, quindi, aggiornare la legislazione vigente per rendere più efficace l'interdizione dei flussi migratori irregolari prima ancora che si manifestino alle frontiere, e rendere completamente applicabili i provvedimenti di espulsione.

Nel settore della giustizia penale, l'esigenza di attenuare il rilevante carico di lavoro degli uffici, se da un lato ha stimolato iniziative di depenalizzazione, dall'altro richiede l'attuazione di riforme che agevolino il ricorso a meccanismi processuali più snelli. In tal modo si realizza, altresì, la finalità di dare una risposta giudiziaria alla grave e tormentosa vicenda che va sotto il nome di Tangentopoli.

Una possibile iniziativa, già in fase di definizione, potrebbe articolarsi sui seguenti punti: previsione di una attenuante che premi il «ravvedimento attuoso», in favore dunque di chi ammetta i fatti contestati e aiuti l'autorità nella raccolta di elementi rilevanti; tale attenuante, eventualmente, potrebbe essere «datata» come norma transitoria rife-

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

Sempre al fine di migliorare la funzionalità del processo penale sono stati individuati i vari settori nei quali è necessario un intervento normativo.

Un primo settore riguarda la ridefinizione dei poteri-doveri dei soggetti processuali. Sono lamentati, come è noto, la prevalenza del pubblico ministero rispetto al ruolo del giudice per le indagini preliminari la mancanza di una effettiva parità tra difesa e accusa, con il rischio di violazione dei diritti dell'indagato alla propria riservatezza, specialmente per la loro aggressione da parte dei mezzi di informazione, per il mancato rispetto del segreto investigativo e per la strumentalizzazione della informazione di garanzia, che da atto di tutela è diventato, di fatto, fonte di grave pregiudizio per l'indagato.

Occorre quindi rivedere ruolo e posizione del giudice per le indagini preliminari; una troppo stretta correlazione con l'attività dei reagenti, la sperequazione della consistenza organica rispetto all'apparato del pubblico ministero ed altri profili hanno spesso impedito a quest'organo di controllo e di filtro di svolgere appieno le sue funzioni.

A tal fine è mio intendimento utilizzare, al

più presto, il lavoro già svolto dal precedente ministro, inteso a modificare la disciplina relativa ai giudici per le indagini preliminari, sia sotto il profilo processuale, sia sotto l'aspetto ordinamentale.

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

Quanto ai diritti di difesa, occorre ricalibrare il rapporto accusa-difesa al fine di una piena pariteticità.

A tal proposito, informo che è stato già predisposto un testo di modifica delle norme codicistiche per risolvere lo spinoso problema della conoscenza da parte dell'interessato o del suo difensore di indagini in corso, sempre che non sussistano gravi e particolari motivi di assoluta segretezza, nonché per agevolare il rilascio di copie degli atti dei procedimenti penali e per regolare altresì le condizioni di applicabilità e impugnabilità delle misure cautelari. Sono anche in via di elaborazione ulteriori modifiche con riguardo al potenziamento dei diritti della difesa nella fase dibattimentale nel momento di formazione della prova; occorre tuttavia considerare i limiti che possono derivare da recenti sentenze della Corte Costituzionale, come, ad esempio, per l'eventuale revisione dell'articolo 500 del codice di procedura penale da più parti invocata.

Si tratta senza dubbio di interventi necessari ed urgenti, in relazione soprattutto allo stato attuale di grave tensione nell'avvocatura italiana, che lamenta un progressivo depauperamento del proprio ruolo ed una svalutazione degli attributi storici della difesa, la cui essenziale funzione per un processo civile e democratico va invece ribadita ed esaltata.

E se non può disconoscersi il diritto della categoria forense ad esprimere la propria protesta anche con l'astensione dall'esercizio dell'attività professionale, appare tuttavia op-

portuno ed urgente un intervento che disciplini tale facoltà in modo da realizzare un giusto equilibrio tra contrapposte esigenze di pari rilievo ed evitare, quindi, lo stato di acuta tensione che si manifesta nella contrapposizione tra avvocatura e magistratura.

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

Le norme sulla custodia cautelare hanno quindi bisogno di alcune modifiche, rivolte soprattutto ad impedire il ricorso a tale estrema e grave misura al solo fine di ottenere attività collaborative e di delazione, cioè come strumento per allargare il campo delle indagini.

Su questa linea è in corso un serio ed attento approfondimento, che consenta di coniugare, nel miglior modo, le esigenze di tutela della sicurezza pubblica — opportunamente evidenziati dagli interni — e di garanzia della genuinità delle fonti di prova con il diritto fondamentale alla libertà personale.

Su queste tematiche è stata estremamente opportuna l'iniziativa del Capo dello Stato di convocare presso di sé gli operatori di giustizia ed avviare tutti insieme un proficuo discorso ai fini delle possibili riforme, salve le responsabilità politiche ed istituzionali del Governo ed in particolare del dicastero della giustizia.

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

Sulla base delle leggi delega approvate dal Parlamento, nell'XI Legislatura, in materia di sicurezza del lavoro e di testo unico di pubblica sicurezza una delle due Commis-

sioni ministeriali, quella relativa alla materia della pubblica sicurezza, presieduta dal professor Siniscalco, ha elaborato lo schema di decreto delegato.

La Commissione relativa alla depenalizzazione in materia di lavoro, presieduta dal professor Padovani, ha elaborato tre schemi di decreti delegati di cui uno, quello relativo all'omesso versamento dei contributi assistenziali e previdenziali, è stato già approvato; il secondo è relativo alle lavoratrici madri, al lavoro a domicilio e al lavoro minorile; il terzo, piuttosto complesso, riguarda per una parte la depenalizzazione di alcuni reati minori e per l'altra la nuova disciplina della materia degli infortuni sul lavoro e dell'attuale diffida degli ispettori del lavoro, ricollegando ad essa effetti estintivi del reato.

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

L'attenzione al problema degli aspetti economici dell'attività criminale, che il Governo intende confermare e sviluppare ulteriormente, ha ispirato il decreto legge del 2 aprile 1994, n. 246, che, mi auguro, possa essere al più presto convertito in legge. Tale provvedimento prevede la confisca di interi patrimoni di sospetta provenienza appartenenti a condannati per fatti di criminalità organizzata.

La nuova disciplina tiene conto degli effetti prodotti dalla dichiarazione di incostituzionalità dell'articolo 12-*quinques*, comma 2, del decreto legge n. 306 del 1992, convertito in legge n. 355 del 1992, relativo al trasferimento fraudolento ed al possesso ingiustificato di valori (Corte Costituzionale sentenza n. 48 del 1994).

Sono in elaborazione altre iniziative sul tema per estendere e per razionalizzare la normativa sulle misure patrimoniali.

In questa stessa ottica è opportuno intervenire sulle norme incriminatrici in materia di usura, elaborando uno schema di disegno di legge nel quale viene prevista un'unica fattispecie del delitto di usura, in cui scompare il requisito dello stato di bisogno, che

viene sostituito con il riferimento alle difficoltà economiche o finanziarie. In questo modo viene esteso l'ambito di operatività della norma a situazioni che oggi, con riferimento allo stato di bisogno, possono non essere ricomprese nella disposizione di cui all'articolo 644 del codice penale.

Rispetto alla attuale formulazione dell'articolo 644-*bis* del codice penale, non è poi riprodotto il limite soggettivo al novero dei possibili soggetti passivi dell'approfittamento (persone che svolgono attività imprenditoriale o professionale); in questo senso l'applicabilità della norma viene ad essere estesa, non essendovi più alcun riferimento di tipo limitativo all'attività suddetta.

La competenza è attribuita unicamente al pretore.

L'esperienza ha infatti evidenziato l'urgenza di eliminare la distinzione di competenza ripartita fra i diversi uffici di procura, in relazione a fattispecie di reato omogenee che si rivolgono allo stesso fenomeno criminale.

Sono stati potenziati, inoltre, gli strumenti di indagine, con possibilità per questo reato di utilizzare l'intercettazione telefonica, in deroga ai casi attualmente previsti.

Ovviamente gli uffici del Ministero di grazia e giustizia stanno lavorando d'intesa con quelli del ministro dell'interno che, a sua volta, ha elaborato uno schema di modifica delle norme in materia di usura.

Sul problema dei pentiti, nel confermare l'importanza dei collaboratori di giustizia ai fini di un'efficace lotta alla criminalità organizzata, intendo operare un rafforzamento della legge, inteso a valorizzare il riscontro obiettivo delle accuse, finalizzato a garantire la piena attendibilità del collaborante e, al tempo stesso, ad evitarne inquinamenti e discredito.

Al riguardo è stato costituito, d'intesa con il ministro dell'interno, un gruppo di lavoro per assumere iniziative comuni che garantiscano la sicurezza e l'attendibilità delle iniziative giudiziarie (e non solo di quelle) che sono necessarie perché il collaborante sappia a quali conseguenze va incontro in caso di dichiarazioni depistanti o calunniöse.

Ciò riguarda essenzialmente la verifica preventiva della efficacia probatoria della

collaborazione offerta e la separazione fra gestione delle misure di protezione — con relativi interventi di assistenza — ed acquisizione degli elementi probatori.

È anche avvertita l'esigenza di strumenti di natura amministrativa indispensabili a garantire la completa attuazione della legge ed una sua migliore efficacia. In merito si conferma la piena identità di vedute con il Ministero dell'interno.

Come enunciato dal Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi, questo Governo è dalla parte dell'opera di moralizzazione della vita pubblica intrapresa da valenti magistrati, dalla grande stampa di informazione e da quei settori del mondo politico e sociale che in quell'opera si sono riconosciuti. La corruzione, infatti, è una piaga sociale che mina alla base le istituzioni democratiche ed affligge la burocrazia e l'economia del nostro paese.

Tale fenomeno, non esclusivamente italiano, interessa quasi tutti i paesi, da est ad ovest, e non esistono oasi incontaminate. Proprio per questo, l'Italia, in occasione della riunione dei ministri della giustizia dei paesi membri del Consiglio d'Europa, ha preso l'iniziativa di trasferire in un contesto europeo la nostra vicenda nazionale, ma soprattutto l'esperienza da noi maturata nella lotta alla corruzione. Al termine del dibattito, la mia proposta, trasfusa nella risoluzione finale approvata da tutti i delegati, è stata quella di costituire un gruppo di esperti che elabori un programma comune di intervento, in modo da pervenire alla formulazione di un codice di comportamento e, eventualmente, ad una convenzione internazionale sulla lotta alla corruzione.

Nel settore della giustizia civile, per il quale mi limiterò a brevi cenni, la necessità di ridurre i tempi del processo impone di attuare le importanti riforme approvate nelle precedenti legislature sia per quanto riguarda il nuovo processo civile sia per l'istituzione della nuova figura del giudice di pace.

Nell'intento di conseguire in condizioni ottimali gli scopi sopra indicati, si è resa necessaria una proroga dell'entrata in vigore delle due leggi che, tuttavia, non costituiscono un mero rinvio dei termini, ma la determi-

nazione di scadenze temporali per far precedere la costituzione dell'ufficio del nuovo giudice rispetto all'inizio della sua attività giurisdizionale.

La costituzione dei detti uffici è prevista nell'arco di tempo compreso tra il 20 ed il 30 ottobre 1994 ed è finalizzata ad escludere l'esigenza di futuri, ulteriori rinvii. Lo sfasamento temporale di cui si è detto consentirà infatti una tempestiva verifica della sufficienza e completezza delle strutture organizzative destinate al giudice di pace ed eventualmente l'adozione dei necessari interventi suppletivi in modo tale che sia certo l'inizio dell'attività per la data fissata del 18 e 19 dicembre 1994.

Poiché non si può pensare che i soli interventi normativi possano essere sufficienti a risolvere i gravi problemi della giustizia, è necessario provvedere ad un adeguato incremento degli stanziamenti di bilancio, al fine di realizzare al più presto un consistente potenziamento degli organici, delle strutture e dei beni necessari a consentire all'amministrazione di svolgere adeguatamente i compiti che le sono affidati.

Come è noto, l'organico della magistratura è stato di recente ampliato in ragione di 600 unità con la legge n. 295 del 1993 e, in sede di ripartizione dei detti posti, sono state tenute presenti, in modo particolare, le esigenze degli uffici giudicanti e reagenti, maggiormente impegnati nella trattazione dei procedimenti contro la pubblica amministrazione e la criminalità organizzata.

Si continuerà, quindi, ad operare per il più tempestivo completamento degli organici del personale di magistratura e, a tal fine, saranno accelerate le procedure concorsuali già in via di svolgimento e sarà ripresentato al Parlamento il disegno di legge n. 1820 già presentato al Senato, avente ad oggetto «norme per accelerare lo svolgimento dei concorsi in magistratura ordinaria».

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

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

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

Quanto ai magistrati collocati fuori ruolo, si comunica che, alla data odierna, sono 208, a fronte di un organico complessivo di 8509.

Di essi, al ministero di grazia e giustizia prestano attualmente servizio 106 unità sulle 136 previste. Sette magistrati sono stati ricollocati in ruolo e sono in attesa di prendere possesso nel nuovo ufficio. Degli altri 102 magistrati, 75 prestano servizio presso altre amministrazioni e 27 sono fuori ruolo per incarichi di natura politica.

Il tema del contenimento delle ipotesi di collocamento fuori ruolo dei magistrati e quello della limitazione delle attività extra-giudiziarie espletate dagli stessi, sono stati affrontati dal ministero fin dalla X legislatura, con i disegni di legge in materia di incompatibilità per il personale di magistratura e per la riforma dell'amministrazione centrale della giustizia.

Su quest'ultimo aspetto, in particolare, è attualmente in fase di avanzata elaborazione lo schema di decreto delegato previsto dall'articolo 1 della legge n. 537 del 1993 (Interventi correttivi di finanza pubblica), con il quale, provvedendosi al più razionale assetto della struttura del ministero, si disciplina anche la materia delle funzioni amministrative esercitabili dai magistrati e si fissano rigorosi limiti temporali alla loro destinazione al ministero medesimo.

Gli obiettivi che ci si prefigge con il provvedimento di riforma sono, in sostanza, connessi con l'esigenza di riservare ai magistrati soltanto quelle funzioni amministrative incidenti sull'esercizio della giurisdizione o sullo stato giuridico del personale di magistratura e quelle per le quali è estremamente opportuna l'utilizzazione della specifica professionalità del magistrato, unitamente alla sua posizione di autonomia e di indipendenza. Con tali limitazioni si otterrà, da un lato, il contenimento del numero dei magistrati da destinare al ministero e, dall'altro lato, si darà definitiva soluzione al problema del conferimento di funzioni di dirigenza generale al personale amministrativo.

Tale secondo risultato, anch'esso frutto di una scelta di indirizzo da tempo maturata e che ha già trovato realizzazione nel settore penitenziario con la legge n. 395 del 1990, consentirà di affidare alla specifica professionalità dei dirigenti delle cancellerie la gestione e responsabilità di talune importanti funzioni ministeriali.

Con pari impegno si provvederà all'integrale copertura degli organici del personale amministrativo al fine di garantire la piena operatività degli uffici già esistenti e di quelli di nuova istituzione. In proposito posso comunicare che sono in via di espletamento numerosi concorsi, per tutte le categorie e qualifiche dell'amministrazione, che saranno portati a compimento al più presto, compatibilmente con la complessità delle procedure e l'enorme numero dei candidati.

In occasione del rinvio della legge istitutiva del giudice di pace è stata prevista la facoltà del Ministero di grazia e giustizia di utilizzare per la copertura delle vacanze gli idonei dei concorsi già espletati.

Per una più razionale ed efficiente ammi-

nistrazione della giustizia, è, poi, necessario provvedere alla revisione delle circoscrizioni giudiziarie. Il ministero ha preso atto della segnalazione trasmessa dal Consiglio superiore della magistratura in merito ai criteri di revisione delle circoscrizioni.

La delibera consiliare sarà attentamente valutata dall'apposito gruppo di studio, già costituito, diretto dal professor Giuseppe De Rita, incaricato di porre le basi di una completa revisione dell'attuale geografia giudiziaria, anche mediante l'individuazione di un modello ottimale di ufficio giudiziario di base, avvalendosi dei risultati di un'ampia ricerca realizzata dal Censis sull'attuale condizione socio-economica del paese.

In ordine all'edilizia giudiziaria, una particolare cura sarà riservata agli interventi per la realizzazione o la sistemazione delle sedi degli uffici e per la realizzazione di nuove strutture idonee alla celebrazione, in condizioni di sicurezza, dei processi contro la criminalità organizzata.

Sarà dato in particolare il massimo impulso perché sia completato, al più presto, il complesso del centro direzionale di Napoli destinato a sede degli uffici giudiziari della città.

Per la sua amministrazione è stato, come noto, istituito un apposito ufficio che si auspica possa, a breve, divenire operativo con la nomina del direttore, già designato, per il quale stato chiesto il collocamento fuori ruolo.

Sono in corso d'istruttoria 86 progetti di interventi edilizi di iniziativa dei comuni, con finanziamento da parte della Cassa depositi e prestiti e con contributo da parte del Ministero di grazia e giustizia, per un importo di oltre 480 miliardi.

Sono poi in via di attuazione interventi di ristrutturazione e ampliamento di edifici giudiziari demaniali da parte dei provveditorati regionali alle opere pubbliche, ma con assegnazione di fondi agli stessi provveditorati da parte del Ministero di grazia e giustizia nelle sedi di Bari, Cagliari, Campobasso, Messina, Napoli, Palermo, Roma, Piacenza, Trieste, Trento, Rovereto, Milano, Firenze, Ascoli Piceno e Venezia.

Sono anche in fase di realizzazione nuove strutture giudiziarie per la celebrazione di

processi contro la criminalità organizzata, che esigono particolari condizioni di sicurezza, tra cui si segnalano: il completamento e lo sdoppiamento dell'aula *bunker* di Caltanissetta; la costruzione di una seconda aula *bunker* a Catania; la realizzazione di un'aula *bunker* all'interno del nuovo istituto penitenziario di Agrigento; la costruzione di un'aula *bunker* a Lecce e a Salerno; la realizzazione di un'aula *bunker* a Reggio Calabria e a Catanzaro.

Si sta provvedendo, infine, a risolvere le residue, limitate problematiche relative all'individuazione delle sedi del giudice di pace.

Sempre al fine di agevolare l'amministrazione della giustizia, si è provveduto a dare attuazione alla legge 21 gennaio 1994, n. 53, relativa alla facoltà per gli avvocati e procuratori legali di effettuare direttamente la notificazione di atti in materia civile, amministrativa e stragiudiziale.

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

Sull'automazione mi preme ricordare che è stato già redatto il piano di informatizzazione per il triennio 1995-97, che prevede investimenti complessivi di circa 1.300 miliardi, con interventi nelle seguenti aree: progettazione concettuale di una base dati standard per tutti i sistemi informativi della giustizia; definizione di una rete di trasmissione dati unificata e sicura per l'intera area della giustizia; ricerca in tema di sicurezza globale, fisica e logica, delle banche dati della giustizia in linea con la normativa comunitaria; progetto telematico di posta elettronica; formazione informatico-funzionale per il personale della giustizia; automazione degli uffici del ministero.

Passando all'analisi del sistema penitenziario, il problema principale di questo settore è costituito dal grave fenomeno del sovraffollamento degli istituti di pena. Sin dai primi mesi del 1991 si è registrato un aumento sempre crescente del numero dei detenuti, fino ad arrivare, al momento attuale, ad una presenza di 54.284 unità, rilevate al 31 mag-

gio, rispetto ad una presenza registrata al 30 aprile dello stesso anno di 53.785 detenuti, con una crescita media di circa 500 detenuti al mese e ciò a fronte di una capienza complessiva ottimale di circa 35 mila unità.

La notevole sproporzione tra capienza ottimale e presenze effettive rende insopportabile la vivibilità nelle celle, stipate di letti e con spazi ridottissimi, determinando, inevitabilmente, un aumento della promiscuità e quindi una serie di pregiudizi sulle esigenze di riservatezza e di intimità.

In queste condizioni risulta arduo calibrare la risposta in modo da soddisfare i fini istituzionali che ciascuna categoria di detenuti pone: l'isolamento giudiziario per i giudicabili; la sicurezza per i più pericolosi; il trattamento per i recuperabili; l'assistenza sanitaria per gli ammalati ed in particolare per i sieropositivi.

Il forte incremento del numero dei detenuti è un fenomeno complesso ed è difficile che possa registrarsi, almeno nel breve periodo, una inversione di tendenza.

Infatti, più della metà dei detenuti, quasi il 51 per cento, è rappresentata da imputati. Ciò è prevalentemente effetto della già rilevata lentezza del sistema processuale, che non riesce a definire con la necessaria celerità neppure la posizione degli arrestati.

Un così gran numero di detenuti in attesa di giudizio determina per l'Amministrazione gravissimi problemi di gestione, in quanto si tratta di soggetti per definizione esclusi dalla riforma penitenziaria, più irrequieti e difficilmente trattabili.

I detenuti tossicodipendenti hanno ormai superato il 30 per cento della popolazione carceraria. Anche questa è una categoria di detenuti di difficile gestione per la loro fragilità fisica e psichica, che li espone al rischio di atti di autolesionismo nonché alle minacce, ai ricatti, alle violenze di altri detenuti.

Si tratta di persone alle quali, per legge, come è giusto, deve essere offerta una risposta terapeutica. L'amministrazione si adopererà per conseguire maggiori disponibilità finanziarie, al momento del tutto insufficienti, onde assicurare un adeguato servizio a tale categoria di detenuti, sollecitando soprattutto le unità sanitarie locali, che, al momento, non corrispondono con la necessaria disponibilità

al preciso obbligo di legge, secondo cui esse «d'intesa con gli istituti di prevenzione e pena ed in collaborazione con i servizi sanitari dei medesimi istituti, provvedono alla cura ed alla riabilitazione dei detenuti tossicodipendenti ed alcolisti». (articolo 96, comma 3, del testo unico n. 309 del 1990).

Inoltre, i detenuti affetti da malattie da virus HIV costituiscono circa il 7 per cento della popolazione carceraria, ed è evidente che gli istituti non possono ospitare tali soggetti quando vi siano rischi di contagio, dunque va assicurata ad essi una forma di isolamento sanitario. Purtroppo si sono registrate molte difficoltà opposte dagli ospedali nel ricevere detenuti bisognosi di diagnosi e cure che i servizi sanitari penitenziari non sono in condizioni di offrire.

Va ancora evidenziato il progressivo aumento dei detenuti stranieri, che in media superano le 8.000 unità e che rende ancora più difficile il compito degli operatori penitenziari, poiché si tratta di persone che sentono maggiormente il peso della reclusione, per l'inevitabile isolamento connesso alla diversità della lingua, per le loro convinzioni religiose ed abitudini particolari, per le difficoltà di accedere alle attività trattamentali ed ai benefici di legge, per la lontananza e la difficoltà di contatti con i familiari.

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

In particolare, si prenderà in esame la possibilità di una più ampia applicazione dei provvedimenti di espulsione dei detenuti stranieri e sarà anche valutato l'ampliamento della sostituzione della detenzione in carcere con pene alternative in relazione a reati di minore entità, ovvero quando si tratta di residui di pena brevi, anche per reati più gravi.

Va considerato, al riguardo, che i risultati dell'applicazione dei benefici della cosiddetta legge Gozzini a favore dei detenuti con pena

definitiva sono stati estremamente positivi e le percentuali di cattivo esito estremamente ridotte. Tali considerazioni valgono, oltre che per i permessi, per la concessione delle licenze, per l'ammissione al lavoro esterno, per gli affidamenti in prova al servizio sociale, per le detenzioni domiciliari e per le semilibertà.

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

Nel contesto di tale commissione, con il contributo dei singoli uffici di sorveglianza, è in atto una ricerca tesa alla migliore definizione degli organici dei predetti uffici, allo scopo di ridurre i tempi di concessione delle misure alternative e pervenire, in tempi rapidi, allo sfollamento delle carceri.

Inoltre, attese le specifiche attribuzioni della medesima commissione, la stessa dovrà elaborare un progetto normativo volto a promuovere condizioni favorevoli per lo sviluppo del lavoro dei detenuti e degli internati, valorizzando al meglio le proposte elaborate dalla commissione nazionale per il lavoro penitenziario — organismo composto da rappresentanti del mondo politico, sindacale e delle categorie datoriali — onde raccordare i contenuti della proposta con i principi dell'ordinamento penitenziario e con le modifiche introdotte dal decreto legge n. 187, del '93, convertito nella legge n. 296 del 1993, e offrire così condizioni ottimali per incentivare il lavoro penitenziario nella prospettiva di massima rivalutazione dell'aspetto riabilitati-

vo rispetto a quello custodiale.

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

Pertanto, le restrizioni alla riforma penitenziaria, intesa come pronta reazione delle istituzioni all'aggravarsi del fenomeno della criminalità organizzata, sono giustificate e devono essere, almeno allo stato, mantenute e su ciò concorda anche il Ministero dell'interno. Intendo riferirmi all'articolo 41-*bis* della legge n. 356 del 1992 che, come noto, consente al ministro di grazia e giustizia di sospendere per i detenuti con un particolare grado di pericolosità sociale regole e istituti propri dell'ordinamento penitenziario.

La norma è stata dichiarata conforme a costituzione dalla Consulta, la quale ha affermato che il ministro di grazia e giustizia, nell'esercitare il potere suddetto, compie un'attività di «sospensione di quelle medesime regole ed istituti che già nell'ordinamento penitenziario appartengono alla competenza di ciascuna amministrazione penitenziaria e che si riferiscono al regime di detenzione in senso stretto» (Corte costituzionale sentenza n. 349 del '93). Successivamente, la Corte ha ribadito tale principio ritenendo che — stante l'analogia tra il «regime di sorveglianza particolare» e il regime differenziato introdotto dal citato articolo 41-*bis* — i detenuti nei confronti dei quali è stato applicato il provvedimento di sospensione ex articolo 41-*bis*, possono senz'altro inoltrare reclamo all'autorità giudiziaria, cui è demandato il controllo sull'applicazione del regime di sorveglianza particolare (Corte Costituzionale sentenza n. 410 del 1993).

Tali provvedimenti, che limitano sensibilmente le libertà individuali dei detenuti al di là di quelle che sono le fisiologiche restrizioni imposte dal regime detentivo, presuppongono una puntuale motivazione che dia conto delle specifiche ragioni di pericolosità del

soggetto e quindi di sottrazione dello stesso al regime ordinario.

Tale criterio deve essere tenuto costantemente e scrupolosamente presente dall'amministrazione, sia nel momento dell'applicazione di nuovi provvedimenti di sorveglianza particolare, sia quando si dovrà procedere, eventualmente, alla loro rinnovazione. Si tratta, in sostanza, di verificare con un metodo rigoroso e puntuale la sussistenza dei presupposti che giustifichino lo speciale regime restrittivo, limitandola a quei soggetti la cui pericolosità sociale, in rapporto alle finalità della norma, risulti oggettivamente sulla base di dati certi. A questi criteri, d'altronde, si attiene nelle sue decisioni la magistratura di sorveglianza.

Va aggiunto, comunque, che anche per i detenuti così classificati non manca il necessario supporto trattamentale espletato dal personale di polizia penitenziaria.

Certo non può essere negato che i detenuti mafiosi sono i più pericolosi e dunque devono essere separati dagli altri. Sono infatti soggetti che delinquono sulla base di una scelta criminale cinica e lucida, di tipo professionale, valutando i rischi ed i vantaggi, spesso costituiti da profitti ingenti, quando non anche dall'acquisizione di posizioni di potere.

Per questi detenuti il problema del recupero sociale si pone in termini completamente diversi rispetto alla generalità degli altri. Assumono, invece, carattere prioritario i problemi di sicurezza, assai complessi e che presentano molteplici aspetti: impedire che possano provocare illeciti all'interno del carcere ovvero fare entrare dall'esterno oggetti vietati; impedire che possano fare opera di propaganda criminale o di proselitismo, offrire protezione o aiuto ad altri detenuti, ovvero strumentalizzarli o ricattarli, acquisire rispetto ad essi posizioni di supremazia o di privilegio; separarli dagli altri e, nel loro ambito, separare i capi dai gregari, custodire i capi, ossia coloro che hanno un grado più alto nella gerarchia criminale in istituti lontani dalle città o regioni di provenienza perché ciò rende loro più difficili i collegamenti con gli ambienti sui quali esercitavano influenza e inoltre determina un serio colpo al loro prestigio.

Per la realizzazione di tali finalità si pone il problema di valutare se è opportuno che vi siano istituti esclusivamente destinati ad ospitare questa particolare categoria di detenuti. Sotto tale profilo è necessaria una ulteriore riflessione sull'attuale idoneità di Pianosa ed Asinara come istituti di massima sicurezza, tenuto anche conto delle sensibili istanze da parte delle comunità locali e di alcuni movimenti a restituire le due isole alla loro destinazione naturale.

Si ritiene, in tal modo, di aver dato una chiara risposta agli specifici quesiti in merito agli intendimenti del Ministero di grazia e giustizia, dell'interno e del Governo sull'applicazione dell'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario e sulla strategia di differenziazione del regime carcerario in relazione alla pericolosità dei detenuti.

Tale differenziazione costituisce, infatti, la condizione essenziale per un'efficace opera di contrasto alla criminalità organizzata, che il Governo intende perseguire con assoluta priorità e rigorosa fermezza.

Gli interventi normativi che ho ricordato, insieme a quelli già programmati in tema di depenalizzazione e di modifiche al regime di custodia cautelare, potranno condurre ad una progressiva diminuzione della popolazione carceraria, in tempi ragionevoli ma certo non immediati.

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

I maggiori fondi saranno anzitutto utilizzati per l'edilizia penitenziaria.

In virtù delle leggi varate negli ultimi venti anni il patrimonio edilizio dell'amministrazione è stato in parte e lentamente ammodernato.

Infatti, in applicazione delle leggi di spesa n. 1133 del '71, n. 41 dell'86 e n. 910 dell'86 e inoltre della legge n. 887 dell'84 (piano straordinario di interventi) dal 1972 ad oggi sono stati realizzati 70 nuovi istituti, necessari a sostituire quelli più fatiscenti, mentre altri sono ancora in corso di costruzione.

La realizzazione del programma di nuova edilizia, predisposta di concerto con il Mini-

stero dei lavori pubblici (che provvede alla realizzazione delle opere), ha proceduto con lentezza e con impegni finanziari cospicui, ma purtroppo oggi, a distanza di molti anni, numerose opere non sono ancora ultimate.

Da una ricognizione complessiva delle opere in corso di costruzione, sia che si tratti di nuovi istituti che di ristrutturazioni di altri già operanti, si ricava che una volta portati a termine i lavori si avrà la concreta disponibilità di circa 3.700 posti aggiuntivi rispetto a quelli attualmente disponibili (a questo riguardo si precisa che la quasi totalità dei nuovi istituti andranno a sostituire vecchie strutture fatiscenti e non più utilizzabili). Qualora venisse avviata la costruzione dei nuovi istituti di Milano-Bollate, Reggio Calabria, Patti, Favignana, Marsala — per i quali sono stati già redatti i progetti — si avrebbe la disponibilità di ulteriori 900 posti, con una disponibilità complessiva, quindi, di 4.600 posti, peraltro insufficienti ad attenuare in modo consistente il pressante sovraffollamento di cui si è detto.

Infatti, la popolazione detenuta che ha raggiunto i livelli già indicati ha portato al collasso in pochissimo tempo la quasi totalità degli istituti penitenziari, in quanto si è costretti ad ospitare un numero di detenuti pari a circa il doppio della capienza.

Ciò crea non pochi problemi gestionali, derivanti principalmente dalla assoluta insufficienza degli spazi destinati a servizi e ad attività trattamentali e dalle precarie condizioni igieniche che il sovraffollamento ha determinato anche nelle zone strettamente detentive. È, pertanto, necessario e urgente provvedere alla ristrutturazione o alla sostituzione di numerosi istituti che versano in uno stato di totale fatiscenza per l'impossibilità di effettuare in passato interventi per le ben note carenze di bilancio; tra questi Roma-Regina Coeli, Milano-San Vittore, Venezia, Trieste, Messina, Reggio Calabria, Napoli-Poggioreale, La Spezia, ecc.

È pertanto improcrastinabile ed urgente intervenire per realizzare nuove strutture detentive, ristrutturare e potenziare quelle esistenti in tempi estremamente contenuti e compatibili con le esigenze del momento, in modo da creare in un periodo non superiore a quattro anni la disponibilità di ulteriori 15.000 posti detentivi.

A questo riguardo non è pensabile risolvere il problema con le attuali norme in vigore che, fino ad oggi, pur invocando interventi urgenti e procedure celeri, non hanno consentito di ottenere risultati significativi.

Infatti, sia la costruzione di nuove opere sia la manutenzione straordinaria del patrimonio edilizio esistente, è affidata al Ministero dei lavori pubblici che ha la competenza in materia di realizzazione di opere pubbliche.

Per una soluzione del problema è auspicabile un provvedimento legislativo che consenta un più penetrante intervento dell'amministrazione penitenziaria nella esecuzione e nella gestione delle opere edilizie e che preveda nuove procedure per ottenere in tempi rapidi le necessarie autorizzazioni, pareri e nulla osta alla esecuzione degli interventi.

Per quanto concerne l'edilizia per i detenuti tossicodipendenti, come noto la legge n. 162 del '90, all'articolo 36 ha stanziato fondi per le attività finalizzate alla prevenzione e alla cura dell'AIDS, al trattamento socio-sanitario, al recupero e al reinserimento dei detenuti tossicodipendenti.

In virtù di tale norma e del decreto ministeriale del 10 maggio 1991 sono state realizzate nella maggior parte degli istituti penitenziari apposite sezioni al fine di avviare programmi trattamentali di recupero. Tuttavia il persistere del sovraffollamento degli istituti non ha consentito di utilizzare per tali finalità queste sezioni, alle quali sono stati assegnati anche detenuti comuni, considerate le ben note carenze di posti-detenuto.

Anche nelle case mandamentali destinate alla tossicodipendenza in virtù della citata legge l'attuazione del disposto normativo ha incontrato difficoltà, in particolare per la mancata definizione delle procedure da adottare per l'acquisizione di tali istituti. Benchè, infatti, si sia provveduto all'acquisizione degli immobili, attivando in via provvisoria la procedura del comodato, il ministero ha trovato ostacoli nella attuale ripartizione delle competenze in materia di assistenza sanitaria.

Parrebbe utile, in proposito, disporre per legge la soppressione dell'istituto giuridico case mandamentali, disciplinando le proce-

dure per l'acquisizione definitiva degli istituti mandamentali effettivamente funzionali per le esigenze penitenziarie e demandando la gestione degli stessi all'esclusiva competenza del ministero.

Si provvederà altresì a potenziare tutti gli interventi a favore dei detenuti, sia per quanto concerne il loro mantenimento, con i connessi problemi di assistenza sanitaria e di supporto psicologico, sia con riguardo all'incremento delle possibilità di lavoro, delle attività di istruzione e delle occasioni culturali e ricreative.

Infatti, il progressivo aumento dei detenuti comporta, come logica conseguenza, un aumento delle tensioni all'interno delle strutture carcerarie, specie quando, come è giusto, si impone — soprattutto ai detenuti più pericolosi — una risposta di assoluta, intransigente legalità.

In questo contesto può, fra l'altro, trovare spiegazione l'aumento dei suicidi e delle manifestazioni di protesta in genere, compresi i reiterati scioperi della fame.

La tragica realtà dei gesti autolesionistici deve esser affrontata e risolta con assoluta priorità, perchè anche all'interno delle strutture carcerarie deve essere rigorosamente preservato il bene irrinunciabile della vita, che è presupposto fondamentale di ogni società civile.

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

Al riguardo, l'ufficio studi del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria ha in corso un'ampia ed approfondita ricerca sulla dinamica e sulle specifiche cause di ogni gesto autolesionistico, i cui risultati consentiranno di individuare gli interventi più idonei per eliminare il fenomeno e, comunque, per ricondurlo nei limiti fisiologici del vivere comune.

Lo sforzo maggiore di ogni operatore pe-

nitenzionario dovrà essere costantemente teso a mantenere un equilibrio, quanto più preciso possibile, tra la società civile, in continua e rapida evoluzione, e la società carceraria, che pur essendone parte, soffre, per la sua intrinseca realtà, di oggettivi condizionamenti e limitazioni.

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

Particolarmente critica, infatti, è la situazione del personale. Mancano i direttori degli istituti e molte delle strutture sono quindi prive di direttori titolari e sono retti da direttori di altri istituti in missione. Non si dispone, altresì, di un sufficiente numero di vice-direttori e soprattutto mancano gli operatori di polizia penitenziaria.

In proposito, devo rilevare che, a seguito del costante, sensibile incremento della popolazione carceraria, l'organico è divenuto insufficiente, tanto più in relazione ai nuovi compiti che si vogliono affidare alla polizia penitenziaria con riguardo alle traduzioni.

Questa insufficienza crea anche enormi difficoltà nell'avviamento di nuovi istituti penitenziari, cosicché si creano ulteriori ostacoli agli interventi di sfollamento delle carceri.

Si è costretti a ridurre i posti di servizio negli istituti fino al punto di dover rinunciare ad una efficace sorveglianza esterna e a dover affidare ad un unico agente, specie nelle ore notturne, la sorveglianza di intere sezioni con molti detenuti e articolate in più piani.

Ciò nonostante, i direttori sono spesso costretti a chiedere agli agenti di effettuare lavoro straordinario e di rinunciare ai riposi, ai congedi, a parte delle ferie. È evidente che in queste condizioni il lavoro, difficile e rischioso, lo diventa ancor di più ed aumentano le tensioni, gli stress ed il senso di frustrazione di una meritoria e sacrificata categoria professionale, da sempre costretta a difficili ed impegnativi compiti. Deve quindi prestarsi la massima attenzione a tutti quegli interventi che possono

consentire un miglioramento della situazione lavorativa e l'alleviamento dei conseguenti disagi.

Per tutte queste ragioni reputo indispensabile che siano stanziati maggiori fondi per la giustizia, cosicché, anche nel settore penitenziario, possano essere completati i programmi di reclutamento del personale, di ampliamento degli organici e di miglioramento del livello professionale.

In ordine a quest'ultimo tema va evidenziato che per il 1994 sono stati programmati una serie di progetti inerenti l'aggiornamento e la riqualificazione di tutto il personale, di ogni categoria e ruolo, imperniati su tematiche di interesse generale e su argomenti di interesse peculiare; tali progetti riguarderanno i direttori di istituti, il personale di servizio sociale, gli educatori, gli assistenti sociali, il corpo di polizia penitenziaria; tutto ciò a prescindere dai corsi di formazione iniziale previsti dalla normativa per il personale nuovo assunto.

La riqualificazione e l'aggiornamento del personale costituisce, oggi, il punto centrale e non differibile della riforma e condizione specifica per il soddisfacente assolvimento dei compiti affidati a tutto il personale penitenziario, onde garantire condizioni di massima sicurezza negli istituti.

Queste condizioni costituiscono il presupposto indispensabile perché non accadano episodi sconcertanti quali quello verificatosi a Padova, certo ascrivibile anche a superficialità e leggerezze, se non complicità. In proposito sono state subito impartite rigorose disposizioni per una sempre più attenta sorveglianza e sono in corso di definizione, con i ministeri dell'interno e della difesa, più adeguate misure di vigilanza esterna alle carceri.

*IL CONSIGLIERE CAPO
DEL SERVIZIO STENOGRAFIA
DOTT. VINCENZO ARISTA*

*L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DOTT. MARIO CORSO*

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia alle 21,20.*
