

## COMMISSIONE II

## GIUSTIZIA

## V

## SEDUTA DI MERCOLEDÌ 5 GIUGNO 1991

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

**AUDIZIONE DEL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA, ONOREVOLE CLAUDIO MARTELLI, IN ORDINE AGLI INDIRIZZI E AGLI ORIENTAMENTI DELLA POLITICA GIUDIZIARIA DEL GOVERNO, CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALLE TEMATICHE RELATIVE ALL'ORDINAMENTO GIUDIZIARIO**

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GIUSEPPE GARGANI

INDI

DEL VICEPRESIDENTE RAFFAELE MASTRANTUONO

## INDICE DEGLI INTERVENTI

	PAG.		PAG.
<b>Audizione del ministro di grazia e giustizia, onorevole Claudio Martelli, in ordine agli indirizzi e agli orientamenti della politica giudiziaria del Governo, con particolare riferimento alle tematiche relative all'ordinamento giudiziario:</b>		<b>Martelli Claudio, <i>Ministro di grazia e giustizia</i> ..</b>	<b>3, 6, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 29, 20, 21</b>
Gargani Giuseppe, <i>Presidente</i> .....	3, 11, 14, 19 29, 31, 39, 44, 51	Mastrantuono Raffaele (gruppo PSI) .	24, 29, 31
Binetti Vincenzo (gruppo DC) .....	35, 51	Mellini Mauro (gruppo federalista europeo)	16, 24 25, 26, 27, 29, 35
Cappiello Agata Alma (gruppo PSI) .....	22, 35 39, 40, 41, 45	Nicotra Benedetto Vincenzo (gruppo DC) ....	11 12, 14
Fumagalli Carulli Ombretta (gruppo DC) ...	6 32, 35	Recchia Vincenzo (gruppo comunista-PDS)	17, 18 19, 21
Maceratini Giulio (gruppo MSI-destra nazionale) .....	14, 15, 16	Russo Franco (gruppo verde) .....	21, 22, 23, 24
		Vairo Gaetano (gruppo DC) .....	27, 42, 43, 44
		Violante Luciano (gruppo comunista-PDS)	13, 16 19, 20, 21

PAGINA BIANCA

**La seduta comincia alle 10,15.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

**PRESIDENTE.** Avverto che la pubblicità della seduta sarà assicurata anche mediante ripresa audiovisiva a circuito chiuso.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

*(Così rimane stabilito).*

**Audizione del ministro di grazia e giustizia, onorevole Claudio Martelli, in ordine agli indirizzi e agli orientamenti della politica giudiziaria del Governo, con particolare riferimento alle tematiche relative all'ordinamento giudiziario.**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento, del ministro di grazia e giustizia.

Ringrazio l'onorevole Martelli per aver accolto il nostro invito. Il gruppo comunista-PDS aveva formalmente ed esplicitamente richiesto un incontro con il ministro sui problemi della giustizia, anche se, per la verità, tutti i gruppi presenti in Commissione avevano condiviso la necessità di un dibattito in ordine alle difficoltà tradizionali, ma peculiari in questo momento, in cui si dibatte la giustizia. Ci auguriamo tutti che l'odierno approfondimento di questi temi possa avere un significato anche sul piano esterno.

**CLAUDIO MARTELLI, Ministro di grazia e giustizia.** Signor presidente, spero di sod-

disfare, con la mia introduzione, le esigenze poste dalla Commissione giustizia della Camera, naturalmente restando a disposizione per tutte le integrazioni che possano derivare dalle domande e dal successivo dibattito.

L'anno che doveva e che deve essere dedicato alla giustizia è trascorso a metà; è dunque necessità preliminare fare un bilancio dei provvedimenti legislativi già attuati, di quelli in corso di attuazione, di quelli alle viste e dei decreti emanati dal Governo e cercare, se possibile, di definire un piano realistico di quel che Governo e Parlamento, ciascuno per la propria parte, separatamente o insieme, possono decidere o almeno impostare in questo scorcio di anno e di legislatura.

Cercherò quindi di formulare alcune indicazioni per settori, anche se poi esse trovano un'amalgama nella necessità comune di rilanciare il servizio giustizia come compito essenziale che lo Stato deve rendere alla collettività. Penso che dovremo abituarci a guardare l'intera problematica della giustizia in questa prospettiva rinnovata, che ci consente di comprendere quanto il modello organizzativo incida poi sull'efficienza del servizio.

È vero che la scienza politica ancora non registra il passaggio da una concezione della giustizia come momento di supremazia dello Stato a quello della giustizia come diritto della collettività, ma altrettanto vero che il dibattito politico-istituzionale ha in larga parte maturato questa svolta e che soltanto in questa prospettiva il potere diventa compito istituzionale, legittimazione, misura di competenza e quindi in definitiva, appunto, servizio. Tale prospettiva consente anche un'angolazione particolare nell'analisi dei

problemi, aggiungendo all'ottica delle questioni politico-istituzionali un'ottica economica e strutturale, che già altre volte è stata utilizzata nello studio del settore e che, per la verità, rappresenta il criterio di riferimento prevalente nell'analisi dei problemi della giustizia nelle libere democrazie più sviluppate.

Spesso dimentichiamo che, accanto all'istituzione giustizia, anzi dentro la stessa, vi è un'azienda giustizia; ciò non significa che il dibattito debba abbandonare i temi istituzionali o di massimo rilievo politico per privilegiare soltanto quelli pragmatici dell'efficienza, con un'inversione di tendenza ad « u » che ridurrebbe drasticamente lo spessore politico delle questioni. Però, bisogna convincersi che il peso reale della giurisdizione, l'incidenza dei suoi contenuti in favore di una convivenza ordinata, civile e democratica e la sua stessa credibilità dipendono ormai anche da un'attenta rivisitazione delle professionalità, delle tecniche operative, delle garanzie, dell'organizzazione e dell'impiego razionale delle strutture, delle risorse e del personale.

Tutto ciò comporta che la riflessione dell'opera del politico e del giurista interagiscano con la tecnica dell'esperto di scienza dell'amministrazione pubblica, così come è necessario il riscontro e l'apporto degli operatori attraverso le rispettive esperienze.

Il rilancio della giurisdizione in termini di efficienza e di celerità postula alcune condizioni indispensabili; realizzarle rappresenta l'obiettivo di interventi che devono muoversi a livello normativo o anche soltanto organizzativo. Indico quattro criteri guida: la decongestione dei carichi di lavoro, lo snellimento delle procedure, la professionalizzazione specifica, l'innesto di magistrature onorarie.

Circa il primo punto, l'enorme quantità del contenzioso che grava sulla magistratura ordinaria rende difficile persino la misurazione statistica dei flussi di domanda e di risposta in rapporto al tempo di disbrigo, rende difficile calcolare le tendenze, le sopravvenienze e gli esaurimenti e, a maggior ragione, valutare le

capacità di smaltimento, e quindi calibrare la distribuzione delle forze sul territorio, nei singoli presidi giudiziari, nonché incidere sulla politica del personale e delle strutture.

Cito un esempio che appartiene alla mia recentissima esperienza: i vuoti di organico in magistratura, che alla vigilia della mia audizione presso il Consiglio superiore, secondo i dati forniti dallo stesso Consiglio, arrivavano fino ad una media del 25 per cento, la mattina in cui avvenne tale audizione erano già pari al 17 per cento; ciò vuol dire che vi è una certa aleatorietà in ordine ai dati su cui dobbiamo lavorare, che rappresenta un problema non secondario per poter impostare una politica seria. Per tale motivo si stanno studiando modalità di rilevazione che diano maggiori possibilità di disaggregare i dati e quindi di poterli poi, in fase finale, riaggregare per consentire letture politiche ed anche sociali e proposte meglio calibrate sulla realtà; occorrerà adottare indici ponderali nel censimento dei dati significativi, avvalersi di centri specializzati già esistenti entro il sistema, insomma creare una sorta di monitoraggio costante, che misuri anche l'impatto delle riforme che via via si vengono adottando. Ciò varrebbe in particolare per gli effetti del nuovo codice di procedura penale, anche al fine di poter proporre adattamenti fondati su una solida base sperimentale al termine del triennio previsto dalla legge-delega.

Sempre in relazione al primo punto, per quanto riguarda i carichi pendenti, è indispensabile continuare nell'opera di ampia depenalizzazione già avviata in materia di assegni a vuoto, di illeciti fiscali minori e in tema di occupazioni abusive di aree del demanio marittimo. Questa linea costituisce un orientamento costante del Ministero; proprio in questi giorni gli uffici hanno messo a punto tre progetti di depenalizzazione, relativi al testo unico di pubblica sicurezza; alla circolazione stradale in raccordo con la legge-delega di qualche giorno fa e ai rapporti di lavoro previdenziali; senza calcolare quel che deriverebbe se dovesse andare in porto la

riforma previdenziale così come il Governo la sta impostando, con la conseguenza del passaggio al giudice ordinario di tutto il contenzioso, specie se in contemporanea si realizzasse l'altro obiettivo della privatizzazione o contrattualizzazione del rapporto di pubblico impiego.

Il punto cruciale della crisi in questo settore, com'è noto, è quello civile, dove l'arretrato è spaventoso e dove in certe aree si sta notando una contrazione della domanda di giustizia civile; come ho appreso in particolare nella recente visita agli uffici giudiziari siciliani e calabresi, la delegata giustizia da parte dello Stato si risolve in un intervento risolutore della criminalità organizzata, alla quale il cittadino non di rado si rivolge per farsi giustizia attraverso il ricorso all'uso illegale della forza.

Senza dubbio l'istituzione del giudice di pace e la riforma del processo civile, scadenzate da preclusioni riduttive dei tempi morti, rappresentano o rappresenteranno fattori di notevole importanza, ma non dobbiamo illuderci circa un'efficacia risolutiva, perlomeno nel tempo breve. A questo scopo un gruppo di lavoro del Ministero è incaricato di misurare le necessità operative per l'entrata in vigore del nuovo codice, stimolando e valutando le iniziative dei singoli distretti, in modo da evitare che il 1° gennaio prossimo, data in cui la riforma avrà efficacia — sempre che non avvenga uno slittamento, dovuto magari ai ritardi nell'attuazione della legge relativa al giudice di pace — ci si trovi insufficientemente preparati.

Il secondo punto è quello relativo allo snellimento delle procedure e rappresenta un'altra condizione di funzionalità della giustizia. In materia civile sono stati compiuti notevoli passi in avanti con la legge n. 353 del 26 novembre 1990, che ha ristretto le ipotesi di collegialità, allargato l'ambito dell'esecutorietà, anche con riferimento al pagamento di somme oltre che alla decisione di primo grado, rendendo più spedito il giudizio di appello, dilatando il giudizio camerale in cassazione e via dicendo. Ma credo che neppure questo sia

sufficiente per alleggerire il carico e per riportare la giurisdizione civile in tempi ragionevoli.

Quanto al processo penale, la semplificazione delle procedure si è concretata con la riforma relativa ai riti cosiddetti alternativi, solo che le esperienze di questo primo quasi biennio, a parte gli interventi inibitori della Corte costituzionale, stanno dimostrando un'utilizzazione di tali riti molto minore, in percentuale, rispetto alle originali previsioni. Occorrerà dunque accertare, attraverso quel monitoraggio cui ho fatto cenno, quali siano gli ostacoli concreti e se e quali adattamenti si renderanno opportuni o se, viceversa, si tratti delle naturali difficoltà che sorgono prima della messa a regime dei nuovi riti.

Quanto al terzo punto, relativo alla garanzia di una piena autonomia ed indipendenza del magistrato, non solo nei rapporti con gli altri poteri ma anche all'interno del proprio *status*, al magistrato si richiede una professionalità sempre più specializzata, tale da identificare un operatore giudiziario che, in piena autonomia ed indipendenza, sia in grado di assolvere i compiti affidatigli attraverso le proprie forze ed il proprio patrimonio culturale e specialistico. Oggi per la verità le garanzie di professionalità del magistrato sono in gran parte affidate ad un modello di giudice impiegato, che accede burocraticamente all'ordine giudiziario mediante concorso e che, dopo un periodo di tirocinio — che tende ad accorciarsi sempre di più, anche secondo l'esperienza pratica riscontrata durante le visite agli uffici giudiziari — viene investito di funzioni giurisdizionali il cui esercizio non è più successivamente verificabile, se non con i rimedi cosiddetti di gravame giurisdizionale.

Purtroppo, nel dibattito sulla riforma dell'ordinamento giudiziario il problema viene quasi sempre posto nell'ottica riduttiva del reclutamento, cioè della modifica del concorso di accesso. Modifiche sono certamente indispensabili; comunque ritengo, senza scivolare nel grossolano, che una formazione in settori di criminologia si rivelerebbe più utile attualmente di una in diritto ecclesiastico.

OMBRETTA FUMAGALLI CARULLI. Non capisco perché. Onorevole ministro, mi consenta di dire che quest'ultimo rappresenta un settore importante del diritto costituzionale e di quello amministrativo, che i giudici sono chiamati spesso ad applicare.

CLAUDIO MARTELLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Non ho detto che non sia importante, ho detto che forse è più importante la criminologia.

Oggi ottenuta la qualifica iniziale di uditori con funzioni, si presume che il magistrato non abbia bisogno di acquisire conoscenze ulteriori o almeno di dimostrare di averle acquisite, anzi si ritiene quasi offensivo che possa rivestire il ruolo di discente nel corso della sua carriera. Penso si tratti di una concezione profondamente sbagliata, in questo come in altri campi, perché il concetto di formazione permanente rappresenta un obiettivo, secondo il principio per cui la cultura ed il sapere del giudice sono sempre *in progress*. D'altronde, la formazione continua è un'esigenza che nasce dall'alto numero di settori in cui il magistrato è chiamato ad operare, spesso su fronti inconsueti che richiedono apprendimenti ed aggiornamenti continui.

Per quel che riguarda la preparazione per l'accesso alla magistratura, ho concordato con il ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica di varare un provvedimento amministrativo che renda possibili corsi di formazione comuni postlaurea per la pratica forense e per quella giudiziaria. La prospettiva è appunto quella di una preparazione bivalente e comunque propedeutica alle scelte professionali successive, evitando quindi che tendenziali chiusure suscitino fatalmente culture separate o contrapposte tra i futuri magistrati ed i futuri avvocati. Occorrerà, in un quadro di riforma di più ampio respiro, rivedere le modalità di accesso e di tirocinio specifico e pensare a quella formazione *in progress* cui ho fatto cenno, semmai distinguendo secondo l'incarico ricoperto.

Com'è noto, a sua volta il Consiglio superiore della magistratura e la stessa Associazione nazionale magistrati insistono sull'idea di forme di controllo periodico, per esempio ogni quadriennio, non legate alle promozioni per qualifiche superiori ed affidate all'organo stesso di autogoverno della magistratura. Le due esigenze, quella di una più adeguata formazione postlaurea e quella di controlli periodici successivi, credo si possano utilmente contemperare.

Sempre nell'ambito della qualificazione professionale, un discorso a parte merita l'argomento della dirigenza degli uffici. In una visione moderna, la gestione di un ufficio giudiziario, come entità in cui si esercita una funzione primaria ma anche come apparato di uomini, di mezzi e di risorse che deve produrre un servizio tempestivo ed efficiente, richiede tecniche di conduzione del personale e di utilizzazione dei mezzi, richiede capacità di programmare ed organizzare il proprio e l'altrui lavoro e di relazionare il servizio giustizia al contesto socio-economico in cui si sviluppa richiede, infine, conoscenza dei vari settori e fra poco richiederà anche l'attitudine a capire programmi informatici ed il sistema base della elaborazione elettronica. Al contrario, la concezione corrente del capo dell'ufficio è ancora un ibrido, fatto di residui gerarchici e di riforme lasciate a metà, che, se consente al capo spazi di intervento, tuttavia non lo responsabilizza sul versante dell'organizzazione giudiziaria e dell'adeguata produttività del relativo servizio.

Se non erro, proprio questa Commissione parlamentare ha all'esame il testo relativo alla temporaneità degli incarichi direttivi, ma a parte questo, rimane l'altrettanto grave problema concernente i criteri di nomina, i requisiti necessari per l'incarico e le specifiche professionalità. Né vi è dubbio che i criteri di scelta non possano fondarsi soltanto sull'anzianità di servizio, né su parametri relativi ai trasferimenti o al conferimento di funzioni direttive, ma andrebbero piuttosto calibrati sul modello di esercizio della dirigenza prima enunciato, che richiede anche attitudini di organizzazione, di amministra-

zione e di gestione dei mezzi e delle risorse, in definitiva attitudini manageriali.

Occorre uscire dall'empirismo e dallo spontaneismo, che spesso nascondono inefficienza, abdicazione dal ruolo ed irresponsabilità; occorre prevedere occasioni di apprendimento e di approfondimento delle tecniche dirigenziali e, con apposita riforma, una responsabilità del dirigente per gravi inefficienze del servizio ed una possibilità di valutazione dell'idoneità della dirigenza nel corso del suo esercizio, semmai stimolata da particolari occasioni. Occorre anche risolvere il quesito se sia opportuno lasciare ad altro organo quanto attiene alla gestione dei mezzi manageriali; se cioè sia il tempo di adottare anche in Italia il modello nordamericano del *court clerk* o del *court administrator*, in sostanza di una managerializzazione degli uffici giudiziari, rimanendo al magistrato dirigente tutto ciò che riguarda l'organizzazione e la programmazione generale del lavoro.

Uno dei temi ricorrenti nella problematica della giustizia concerne l'esigenza di liberare la magistratura togata del contenzioso minore, attribuendolo a magistrati onorari ed utilizzando quelli di carriera per settori ove l'impegno professionale sia giustificato dalla qualità delle controversie. A questa finalità risponde certamente l'istituzione del giudice di pace. In sede parlamentare il dibattito sul tema non ha finora trovato il pieno consenso dei due rami del Parlamento, tanto che residuano perplessità ancora in terza lettura. Il Governo si è dichiarato disponibile a soluzioni idonee al sollecito varo della riforma che attualmente è all'esame del Senato, ma vi è da sottolineare che la messa a regime del nuovo rito civile — come dicevo prima — è connessa all'istituzione di questa nuova magistratura onoraria. Se i tempi non ne consentiranno l'approvazione entro breve, occorrerà scegliere fra la proroga dell'entrata in vigore della legge, indebolendo così le iniziative in corso per predisporre gli strumenti operativi necessari, ovvero affrontare il nuovo rito senza l'altra riforma, con tutti gli inconvenienti legati

ad un sistema di deflazione monco di una sua parte. Sempre in ordine alle magistrature onorarie, debbo ricordare che, nella seduta del 21 maggio scorso, il Consiglio dei ministri ha approvato il disegno di legge proposto dal Ministero che attua l'articolo 106 della Costituzione, cioè la nomina di docenti universitari ed avvocati nella suprema Corte di cassazione, realizzando un'aspettativa da tanto tempo prospettata sia dal mondo forense sia dalla stessa magistratura.

Altro importante fattore di rilancio della giurisdizione è rappresentato dalla disponibilità di personale in numero adeguato alle esigenze di servizio. Molte iniziative sono state prese negli ultimi anni per colmare il divario fra organico della magistratura e presenze effettive ed alcune di queste iniziative sono già diventate legge. Sul piano amministrativo l'iter dei concorsi è stato accelerato, tanto che se i posti non avessero ricevuto nel 1989 un aumento di ben 1054 unità, la forbice fra organico nominale ed organico reale si sarebbe chiusa già l'anno scorso. Da studi svolti dagli uffici del ministero risulta che, con il ritmo attuale delle procedure di reclutamento, la forbice si potrà chiudere appieno nel 1993. Ciò significa che avremo tanti reclutati quanti sono i posti, ma non significa affatto che disporremo di altrettanti magistrati da impiegare subito. Per questo motivo ho presentato un disegno di legge, approvato dal Consiglio dei ministri e per il quale ho chiesto la corsia preferenziale alla Camera dei deputati, che semplifica le procedure, prevede una più snella composizione delle commissioni esaminatrici, nonché l'eliminazione dei concorrenti che non raggiungano la sufficienza al primo degli elaborati corretti ed introduce una riduzione dei tempi burocratici. In attesa che la situazione si normalizzi per le vie ordinarie non è possibile tuttavia lasciare macroscopici vuoti, soprattutto nelle sedi e negli uffici più esposti, né è possibile perseverare nella prassi dell'impiego dei magistrati più giovani, utilizzando gli uditori già dall'atto del conferimento delle funzioni. Per la verità, prima di adottare il decreto-legge del 31 maggio

sui trasferimenti d'ufficio, si è tentato di percorrere altre strade. Già con la legge 21 febbraio 1989, n. 58, si è esteso l'ambito di applicazione dei magistrati e, dopo appena un anno, il Governo, constatata la difficoltà di utilizzare questo meccanismo imbrigliato da un eccesso di garanzie, è ricorso, con il disegno di legge n. 5159, attualmente all'esame della Camera, ad un ampio snellimento per rendere più agevole e praticabile la procedura. Con il medesimo disegno di legge il Governo ha proposto di elevare da due a quattro anni il periodo di permanenza minima in ciascuna sede, così da evitare un *turn over* eccessivo; ha proposto incentivi a chi si trasferisca a domanda in sedi abitualmente non richieste, appoggiando per altro verso la proposta dei senatori Zito ed altri di attribuire anche un'indennità specifica; ha proposto infine, sempre in questo disegno di legge, la copertura mediante assegnazione di ufficio dei posti rimasti vacanti per difetto di aspiranti. Pertanto il decreto-legge della scorsa settimana non cade in un vuoto precedente, ma si inserisce nel quadro di tentativi già avanzati.

Debbo aggiungere che, prima di varare tale decreto, con lettera indirizzata al vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura, ho sollecitato il Consiglio stesso a prevedere, con misure amministrative, l'assegnazione a chi si trasferisce volontariamente in sede non richiesta, permanendovi per un congruo periodo, un particolare punteggio, onde avvantaggiarlo nei successivi trasferimenti. Tuttavia i tempi non brevi, gli ostacoli riscontrati per l'approvazione delle suddette riforme e, soprattutto, le sollecitazioni raccolte presso gli uffici della Sicilia e della Calabria mi hanno indotto a presentare il decreto-legge n. 163. Se è indubbio che per adempiere la sua funzione il giudice deve essere libero da condizionamenti e quindi non esposto a trasferimenti rimessi alla incontrollata volontà altrui, è pur vero che tale libertà non può rappresentare di per sé un privilegio ed è riconosciuta solo in quanto strumento attraverso il quale l'attività giudiziaria trova adeguata e corretta espressione. Lo stesso legislatore, d'altro

canto, ha già previsto nell'ordinamento giudiziario diversi casi di deroga alla inamovibilità. Ricordo, a titolo di esempio, il trasferimento per incompatibilità, il trasferimento per riduzione di organico e quello per progressione nelle funzioni e, con il recentissimo decreto legislativo n. 12 del 1991, il trasferimento di ufficio per coprire posti di procura.

Il decreto-legge cui facevo riferimento contiene disposizioni che configurano specifiche e predeterminate ipotesi di trasferimenti non rimesse alla valutazione discrezionale di altri organi, ma demandate al Consiglio superiore della magistratura, perciò compatibili con il dettato costituzionale; stabilisce i criteri per l'individuazione delle sedi da cui trasferire il o i magistrati, e cioè che l'ufficio originario sia occupato dal magistrato da almeno due anni; che la scopertura di organico che si verrebbe a creare in conseguenza del tramutamento non sia superiore al 20 per cento; che le funzioni da svolgere nell'ufficio di destinazione siano identiche a quelle di provenienza. È anche previsto che il magistrato abbia almeno cinque anni di anzianità dalla nomina: in questo modo verranno impiegati magistrati con sufficiente esperienza, tratti da categorie funzionali omologhe a quelle interessate; si evita in ogni caso l'impiego di magistrati troppo giovani o comunque privi di sufficiente esperienza nella funzione cui la copertura si riferisce. Il trasferimento deve essere realizzato con magistrato facente parte dello stesso distretto o, subordinatamente, dei distretti limitrofi o, ancor più subordinatamente, dei distretti vicini.

Accanto ai vuoti di organico vi è il problema dei vuoti territoriali e cioè di una più razionale distribuzione dei presidi giudiziari del territorio. Nonostante le enormi difficoltà incontrate dal ministro Vassalli nella concreta attuazione della legge n. 30 sulle preture circondariali, il Governo ha da tempo presentato un disegno di legge per la revisione di tutte le circoscrizioni giudiziarie, che attualmente è all'esame del Senato. Tuttavia, la Camera ha inteso anticipare una parte della più ampia riforma, approvando la proposta

degli onorevoli Fumagalli Carulli ed altri sulle preture equiparate. Ebbene, posto che l'irrazionale distribuzione sul territorio del reticolo giudiziario incide pesantemente sul servizio giustizia, occorre una strategia più coerente in cui le anticipazioni siano compatibili con un piano generale di rivisitazione della distribuzione della giustizia sul territorio. Tale piano potrà essere quello delineato dal Governo nel disegno di legge delega all'esame del Senato o altro, purché le anticipazioni non rendano oggettivamente più complicata la strategia di insieme, addirittura bloccandola se tali anticipazioni risultino incompatibili con i criteri di fondo della strategia più generale.

Il nuovo processo penale ha inciso per molti aspetti sul tessuto ordinamentale e credo che non abbiamo ancora sperimentato tutte le possibilità, necessità ed opportunità di questa incidenza. Accenno solo ad alcuni dei problemi emersi in questo settore, in particolare a ciò che attiene la figura ed il ruolo del pubblico ministero.

Ho più volte chiarito che non è sul tappeto delle riforme il tema dell'azione penale, anche se quello dell'obbligatorietà o discrezionalità dell'azione è un problema presente ormai da tempo nel dibattito istituzionale. So bene che i costituenti vollero con l'obbligatorietà garantire alla giustizia penale oggettività, trasparenza e certezza senza discriminazioni o parzialità. Ma è altrettanto vero che l'introduzione nel nostro sistema del rito accusatorio e, sul piano concreto, il fatto che molti uffici di accusa finiscano, data l'entità di lavoro, per scegliere essi i processi da coltivare e quelli da abbandonare, ha realizzato o viene realizzando una oggettiva ed incontrollata discrezionalità.

In un recentissimo incontro con i procuratori generali, mi è stata prospettata un'altra ipotesi concreta di anomalia. La mole enorme di avocazioni obbligatorie da parte delle procure generali, dopo la scadenza del termine previsto per le indagini preliminari, determina l'impossibilità di trattare compiutamente, nei trenta giorni previsti, tutti i processi avvocati, per cui gli

uffici avocandi (le procure generali) finirebbero per trattare solo alcuni di questi processi e, quindi, si realizzerebbe un ulteriore e discrezionale esercizio dell'azione penale.

Non è nell'agenda del Governo né in quella del Parlamento neppure l'altro problema spinoso del rapporto fra pubblico ministero ed esecutivo. So bene, anche qui, quale e quanto fervido dibattito vi fu all'Assemblea costituente su questo tema e quali aspetti garantistici racchiuda il principio dell'indipendenza. Tuttavia, sta di fatto che una parte della cultura giuridica attribuisce un particolare significato all'ultimo comma dell'articolo 107 della Costituzione, dove, separando i pubblici ministeri dagli altri magistrati, si fa per essi un'autonoma previsione di garanzie demandate alle norme dell'ordinamento giudiziario. E sta di fatto che il sistema processuale, considerando il pubblico ministero al pari della difesa e ribadendo la terzietà del giudice, quanto meno riapre il problema.

Credo che la linea mediana praticabile e realistica in questa fase sia quella di sperimentare nuove strade per una maggiore professionalizzazione e specializzazione dei magistrati del pubblico ministero. Non mi pare possibile, infatti, che magistrati cui è assegnato il compito di fare le indagini, di dirigere e coordinare la polizia giudiziaria, di stabilire la strategia inquirente nei singoli processi, non abbiano la possibilità istituzionale di apprendere le relative tecniche e possano, addirittura, istituzionalmente ignorare metodi ed esperienze scientifiche nei molteplici settori della criminologia, della balistica, della tossicologia, della tanatologia, insomma di tutte le discipline inerenti alla tecnica di investigazione.

Altro discorso è quello relativo al coordinamento tra pubblici ministeri. Per compiere indagini nei confronti di una criminalità profondamente articolata ed organizzata, si invoca da più parti un coordinamento dei servizi di polizia e degli stessi uffici inquirenti, giacché il coordinamento previsto dal codice nell'articolo 371, pur corretto dalla successiva norma dell'arti-

colo 118-bis delle disposizioni di attuazione, risulta in sostanza ancora interamente affidato allo spontaneismo.

Fra la tesi (avanzata da un gruppo parlamentare) di sostituire una procura unica e centralizzata per i delitti di grossa criminalità e la tesi di istituire procure regionali (avanzata dal Presidente del Consiglio nel discorso sulla fiducia alle Camere), entrambe suscitanti reazioni nella magistratura, ho messo allo studio una forma più circoscritta di collegamento funzionale incentrata sulle procure generali. In tal modo queste potrebbero offrire agli altri uffici del distretto un'attività di supporto oltre che di coordinamento, potendo anche compiere attività sostitutive allorché detti uffici non riescano a reggere il carico di un'indagine complessa e profondamente articolata sul territorio.

Inoltre, nel decreto-legge sulla criminalità organizzata si è già previsto il collegamento delle attività di polizia attraverso servizi interforze, il che costituisce uno strumento di azione più volte invocato dalla stessa magistratura.

Infine, ho insistito e continuerò a farlo, affinché venga riveduta la posizione quantitativa e qualitativa delle sezioni di polizia giudiziaria distaccate presso le procure, per renderle più funzionali rispetto ai compiti loro assegnati dal nuovo codice e per realizzare l'effettiva dipendenza di tali sezioni dal pubblico ministero. Va da sé che dette sezioni non devono essere utilizzate per finalità (per esempio, la notifica di atti) che le svuoterebbero dei loro compiti.

Credo che il quadro della mia esposizione debba essere completato con una riaffermazione di volontà politica del Governo in rapporto alla scelta che è stata fatta di porre in primo piano come questione nazionale numero uno la lotta al crimine organizzato, per tutto il male che fa e che produce, perché minaccia la sicurezza, la libertà e i beni dei cittadini, perché uccide, corrompe e intimidisce, perché insidia l'autorità dello Stato in alcune province del nostro Mezzogiorno, perché soffoca lo sviluppo del sud d'Italia, perché divide il paese e ne danneggia il ruolo e l'immagine internazionali. Penso che que-

sto debba diventare sempre più un impegno corale e coerente del Governo e del Parlamento e penso che non vi sia difficoltà finanziaria più grave di quella di cui è causa la criminalità.

La lotta al crimine deve impegnare tutti i cittadini e tutta la società, ma innanzitutto deve impegnare i rappresentanti della Repubblica ed i funzionari dello Stato di diritto, siano essi politici, magistrati, pubblici amministratori. Non bastano certo il ministro dell'interno e quello della giustizia e nemmeno la Presidenza del Consiglio; questo impegno prioritario richiede mezzi altrettanto prioritari per le forze dell'ordine e per l'amministrazione della giustizia. Dobbiamo operare investimenti in professionalità ed in tecnologie, superando barriere ormai incomprensibili, riserve mentali, tante illusioni e tanti pregiudizi.

Reduce da alcune visite a diversi uffici giudiziari della Calabria e della Sicilia, con una attenzione particolare oltre che ai problemi della giustizia anche a quelli dell'ordine pubblico, della sicurezza democratica e della vita politico-amministrativa, ho ricevuto pressoché unanimemente (anche quando le condizioni apparenti di tali uffici non sembrano degradate) un lungo *cahier de doléances* per l'assenza o la precarietà delle strutture edilizie, per l'impossibilità di trovare dattilografi, per l'impossibilità di copiare le sentenze (magari in un giorno anziché in tre mesi), per l'assenza di autisti ed automobili, per l'inadeguatezza del personale ausiliario, per l'insufficienza della polizia giudiziaria. Dappertutto ho riscontrato carenze di organico tra i magistrati e molte funzioni, specie quelle di procura, coperte da giovanissimi uditori giudiziari.

Dappertutto vuoti ancora più vistosi nel personale ausiliario.

Non parlo della giustizia civile, ma cito l'opinione espressa da molti capi degli uffici secondo cui l'«ingiustizia civile», fatta di ritardi, rinvii e denegata giustizia, è diventata a sua volta uno stimolo potente a farsi giustizia da sé, cioè a rivolgersi al crimine organizzato, pagando per ottenere un risarcimento o una vendetta.

Con la presentazione di alcuni emendamenti governativi, ieri ho chiesto ed ottenuto dal Senato un'estensione della deroga del blocco delle pubbliche assunzioni al personale della giustizia oltre che a quello delle forze dell'ordine, ma vi è soprattutto un sistema di produttività che sembra diminuire man mano che sale la domanda sociale di giustizia: più crescono le esigenze e si estendono le giurisdizioni, più la risposta della giustizia appare flebile. In sostanza, i compiti crescono e le risposte sembrano diminuire.

Lo sforzo nel quale dobbiamo impegnarci per la parte che ci rimane dell'anno giudiziario, senza poter distendere la nostra progettualità sulla prossima legislatura e sul prossimo Parlamento, mi pare sia quello di riuscire a combinare in un'amalgama efficace il dovere di fronteggiare in modo risoluto l'espandersi del crimine organizzato e quello di far progredire l'amministrazione della giustizia in tutti i campi nei quali è chiamata a dar prova della sua capacità di corrispondere alle attese dei cittadini.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il ministro Martelli per la sua relazione, che ha toccato una serie di problematiche di cui la nostra Commissione parla sovente in occasione dei provvedimenti che è chiamata ad esaminare. Entriamo subito nel vivo del nostro lavoro aprendo il dibattito. Il primo iscritto a parlare è l'onorevole Nicotra.

**BENEDETTO VINCENZO NICOTRA.** Ringrazio il ministro per la sua introduzione con la quale ha voluto illustrarci una serie di punti della sua attività e dell'organizzazione del sistema giudiziario. Sono d'accordo con lui nel ritenere il modello organizzativo incidente sull'efficienza della giustizia; proprio per questo, da tempo, ci battiamo per rendere tale modello sempre più valido e rispondente a quei criteri di managerialità che finora sono stati rivendicati solo durante i dibattiti in quest'aula, ma non sono stati trasferiti nell'organizzazione della macchina giudiziaria. Abbiamo sempre sostenuto che il Ministero di grazia e giustizia è ancorato a vecchi criteri ed a

vecchie logiche ed è presidiato da una sorta di cappa rappresentata dalla mancanza di managerialità che, aggiungendosi alle numerose leggi ed ai lacci e laccioli che lo bloccano, ne determina una gestione eccessivamente burocratica.

Possiamo considerare la decongestione dei carichi di lavoro il punto centrale dell'inefficienza della giustizia, anche se non la causa della totalità dei guasti del sistema, siamo quindi d'accordo sulla depenalizzazione di alcuni reati e sull'introduzione dei nuovi riti in sede civile, al fine di ridurre questa congestione. Condividiamo anche l'esigenza di uno snellimento delle procedure, anche se si tratta di individuare come intervenire: forse con minori formalismi in direzione di una giustizia più sostanziale.

Per quanto riguarda il problema della professionalità dei magistrati, credo ci si debba mettere d'accordo. Stiamo per varare un provvedimento che impone una rotazione, spesso contraria alla professionalità acquisita da un giudice in un settore specifico; per esempio, se imponiamo ad un pubblico ministero che abbia già maturato un'esperienza in un particolare ambito di attività una rotazione nella funzione (naturalmente non mi riferisco all'assegnazione di incarichi direttivi), vanifichiamo l'obiettivo della professionalità sottolineato dal ministro.

In materia di reclutamento della magistratura onoraria, tranne la previsione dell'articolo 106, non considero possibile tornare a creare dei « togliattini », andando contro la tradizione seguita dal legislatore dopo quell'episodio; ritengo invece opportuno continuare nel metodo di reclutamento tradizionale seppur rivisto in qualche aspetto.

La forma di concorso che presiede al reclutamento degli uditori giudiziari, infatti, è molto severa, però la selezione talvolta è affidata più alla fortuna che non alla effettiva preparazione ed alla capacità professionale del futuro magistrato; in questo senso andrebbero riviste alcune materie ed apportate alcune integrazioni. A mio parere, per esempio, invece di tre prove culturali così pesanti, sarebbe opportuno

prevederne solo due ed inserirne una attitudinale, volta a valutare la capacità professionale e psicologica del candidato, perché spesso, dietro una grande preparazione dottrina, si nasconde una inadeguatezza della personalità, che è invece un elemento essenziale per chi vuole svolgere la professione del magistrato.

Il ministro ha accennato alla differenziazione esistente tra i dati forniti dal Consiglio superiore della magistratura e quelli riscontrati dal ministero in ordine alle carenze di organico dei magistrati. Non sto qui a valutare quali dati siano esatti, non vi è però dubbio che tale carenza esista e che quindi i magistrati necessari a colmare i vuoti vanno reclutati rapidamente. A tal fine, mi permetto di suggerirle la possibilità di prevedere, per tutti i concorsi attualmente in via di espletamento, l'utilizzazione della graduatoria degli idonei (qualora vi siano candidati risultati idonei ma non vincitori). Si tratta di una procedura ampiamente utilizzata da altre amministrazioni che potrebbe consentire un reclutamento più rapido: attualmente sono in corso di svolgimento tre o quattro concorsi per la magistratura, per cui esiste la possibilità di operare un reclutamento abbastanza ampio.

Nella relazione dell'onorevole Martelli si accenna ai cosiddetti vuoti territoriali, altro problema centrale della giustizia nel nostro paese. A proposito della sua affermazione secondo la quale bisogna stare attenti a rendere compatibili i provvedimenti all'esame del Senato con quello già approvato da questa Camera (la chiara allusione è al provvedimento sulle preture circondariali), con lealtà e chiarezza, al di fuori dell'appartenenza politica, devo osservare che in questa Commissione si è sempre registrato uno scontro tra l'impostazione burocratica seguita dal suo Ministero, che nel decidere la soppressione delle preture mandamentali ha previsto una fase di ricognizione di tutto il personale per concentrarlo sulla maxipretura circondariale, e alcuni di noi (in particolare il presidente Gargani, i colleghi del PDS ed io stesso), che a suo tempo sosten-

nero che tale disegno avrebbe vanificato l'organizzazione della giustizia periferica. A fronte della nostra opposizione il suo predecessore, il ministro Vassalli, minacciò le dimissioni ed io personalmente fui invitato dall'onorevole De Mita a ritirare gli emendamenti che avevo presentato perché rischiavano di provocare una crisi di Governo.

Quelle previsioni che avevamo effettuato, in opposizione al disegno di legge, si sono poi verificate in questi due anni, ed infatti la sensibilità del ministro Martelli, benché egli non avesse ancora approfondito l'argomento, assicurò l'assenso del Governo in ordine alle preture circondariali equiparate. Non vorrei che si giungesse nuovamente, « per attrazione fatale », ad un sistema che blocca la giustizia in periferia...

CLAUDIO MARTELLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Personalmente, avevo solo messo in luce un certo contrasto tra le due impostazioni.

BENEDETTO VINCENZO NICOTRA. Restituire la giustizia in periferia è essenziale, per il prestigio sia del ministro di grazia e giustizia, sia, soprattutto, dello Stato. I presidi periferici sono fondamentali: quindi, la previsione del progetto di legge all'esame del Senato è ormai superata, se è vero, come è vero, che abbiamo contraddetto un disegno di concentrazione dell'attività giudiziaria istituendo il tribunale di Gela ed altri tribunali, che stanno giustamente ed opportunamente proliferando, per affermare la presenza dello Stato in periferia. Può essere pertanto considerata superata la fase del concentrazione, anche perché essa corrisponde all'intasamento e ad una giustizia centralizzata che non soddisfa — anche in termini chilometrici, come osservato dal ministro Martinazzoli — le esigenze di giustizia del paese.

Il gruppo democratico cristiano chiede pertanto con forza che si approvi rapidamente il disegno di legge sulle preture circondariali equiparate; d'altro canto, compete al ministro, in base alla delega

che è stata prevista, valutare quali preture andrebbero ricostituite (le ex preture mandamentali), in base ad un criterio previsto dalla legge. Annettiamo notevole importanza al provvedimento per restituire giustizia in periferia, come, d'altro canto, a quello sul giudice di pace, che dovrebbe decongestionare la giustizia civile nelle nostre preture e, in una fase successiva, la giustizia penale.

Per quanto riguarda il carico di lavoro dei magistrati, mi permetto di osservare che spesso diventa un alibi per i magistrati stessi affermare che è entrato in vigore il nuovo codice di procedura penale, o che non vi sono i dattilografi necessari, per cui non è possibile lavorare. Da questo punto di vista, senza voler intaccare la giurisdizione, che va comunque tutelata nel nostro ordinamento, mi permetto di ricordare che una legge dello Stato prevede che il Ministero di grazia e giustizia possa attivare ispezioni parziali. Queste ultime dovrebbero essere espletate, non per censurare l'attività giurisdizionale, ma per verificare il carico di lavoro dei giudici, che è oscillante tra coloro che lavorano troppo e coloro che non lavorano affatto, naturalmente a scapito dei primi. Il ministro Martelli dovrebbe dunque servirsi di questo strumento, richiedendo che gli ispettori raccolgano, pretura per pretura, tribunale per tribunale, i dati relativi ai carichi di lavoro ma non quelli pretestuosi attraverso il costante rinvio a ruolo, che i giudici adottano per le cause, sia civili, sia di lavoro. A proposito di queste ultime, deve essere sottolineato che esiste ormai per esse un problema allucinante, poiché non si dà più giustizia né al lavoratore, né al datore di lavoro, dato che le cause di lavoro, per le quali sarebbero previsti termini brevi, vengono ormai definite, in media, all'incirca in un decennio. Anche in questo caso, a mio avviso, deve essere richiamata la perentorietà dei termini in presenza di una prassi costante che invece la elude.

Certamente, si verifica così un fenomeno di denegata giustizia e ne consegue che ognuno si fa giustizia da sé, oppure si rassegna all'assenza di giustizia! In tale

ambito, sono favorevole alla richiesta di una deroga al blocco delle assunzioni, poiché quanto accertato dal ministro Martelli a Catania ed in Sicilia corrisponde a verità: non abbiamo dattilografi, né ausiliari, né mezzi. Mi si consenta, però, di osservare che tali carenze richiamano l'esigenza di assicurare una maggiore managerialità al Ministero di grazia e giustizia, che utilizzi criteri efficaci di gestione.

CLAUDIO MARTELLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Sta di fatto che tutti gli incarichi direttivi del ministero, non soltanto i vertici, ma anche i vice dei vice, fino ad un numero di centotrentotto, sono occupati da magistrati, nella cui competenza in materia di diritto ho totale fiducia, mentre ne ho un po' meno nella loro capacità manageriale, dato che non sono stati formati per tale scopo. Mi sembra pertanto logico cominciare a prevedere l'innesto nel ministero, dall'esterno, di professionalità manageriali per l'organizzazione degli uffici.

LUCIANO VIOLANTE. Però, ho l'impressione che nella direzione generale penitenziaria si sia ultimamente rafforzato l'indirizzo contrario, nonostante che la legge che abbiamo approvato preveda la possibilità di far accedere in ruoli direttivi anche personale non giudiziario: il ministro può effettuare una verifica al riguardo.

CLAUDIO MARTELLI, *Ministro di grazia e giustizia*. La scelta del « capo » ?

LUCIANO VIOLANTE. La scelta di una serie di capi, vice capi e così via, a catena.

CLAUDIO MARTELLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Vi è un'inesorabile tendenza del magistrato dirigente a servirsi sempre di altri magistrati.

LUCIANO VIOLANTE. Il ministro di grazia e giustizia è però responsabile.

CLAUDIO MARTELLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Fino ad un certo punto, perché vi è una delega al direttore degli uffici, che naturalmente, però, si può revocare.

**BENEDETTO VINCENZO NICOTRA.** Ritengo che l'interruzione dell'onorevole Violante sia servita per puntualizzare alcuni aspetti significativi del costante tentativo di monopolizzare la gestione amministrativa nelle mani dei magistrati. Riteniamo necessario che alcuni incarichi di vertice, per la loro delicatezza, competano ai magistrati, ma riteniamo altresì opportuno che alcuni collaboratori vengano scelti al di fuori della categoria dei magistrati, valorizzando la professionalità della burocrazia amministrativa.

In sostanza, desidero richiamare l'attenzione sulle proposte che abbiamo sempre sostenute; mi permetto inoltre di dare al ministro un suggerimento per quanto riguarda i tribunali dei minori, per i quali occorrerebbe una nuova legislazione. Il gruppo democratico cristiano è favorevole a sottrarre il procedimento dell'adozione alla competenza giurisdizionale, per trasferirlo alla competenza amministrativa; il contenzioso, naturalmente, tornerebbe poi alla fase giurisdizionale, ma il passaggio che proponiamo decongestionerebbe molto i tribunali dei minori, attualmente intasati. Si tratta di un'ipotesi su cui riflettere e sulla quale dovrà decidere il Parlamento, ma sarebbe utile che il Ministero di grazia e giustizia approfondisse la materia per fornirci opportune indicazioni al riguardo.

In questo quadro manifesto apprezzamento per il decreto-legge sul trasferimento d'ufficio dei magistrati, per il suo significato, ma devo osservare che permangono alcune perplessità sulla violazione dell'articolo 107 della Costituzione, anche se giustamente il ministro Martelli ha accennato al fatto che nel suo ambito vi sono alcune possibilità in relazione ad incompatibilità, alla soppressione del posto, e così via. Non so se, a fronte delle perplessità esistenti, esista una via d'uscita diversa, da concordare con il Consiglio superiore della magistratura, anche se il conflitto tra quest'ultimo ed il Ministero di grazia e giustizia è sempre latente, tanto che talvolta viene da chiedersi se le leggi le debba fare il Parlamento o il CSM. Guai, infatti, a toccare l'impianto organizzativo dei magistrati: si verifica subito una rea-

zione spesso non conforme ai confini che la Costituzione ha definito.

Il gruppo democratico cristiano, quindi, apprezza la buona volontà del Governo di dare una risposta immediata alla carenza di organico nei punti caldi della criminalità, anche se sussistono alcune perplessità, che potrebbero indurre ad emendare il decreto-legge nel corso del suo esame in Parlamento per la conversione in legge; potrebbe, per esempio, essere prevista una forma di immissione nei punti caldi, per due o tre anni, di giudici con una certa professionalità, riconoscendo ad essi una progressione di carriera e corrispondendo loro un trattamento di missione per l'intero periodo in cui si trovano fuori dalla loro sede naturale, dato che il problema da risolvere è quello di non sottrarli ad essa. Questa potrebbe essere una soluzione tale da salvaguardare il principio stabilito dall'articolo 107 della Costituzione e, nello stesso tempo, l'immobilità dei magistrati come persone.

In questo quadro mi permetto di ringraziarla per quanto ha dichiarato. Mi auguro di poterci incontrare di nuovo per registrare il superamento delle lacune fin qui ravvisate nell'organizzazione della giustizia e mi permetto di suggerirle di dare sollecito corso ai vari concorsi previsti per i collaboratori nell'ambito del settore della giustizia, dai messi dei tribunali agli autisti, per far sì che si possa raggiungere il completamento dell'organico.

**PRESIDENTE:** Prima di dare la parola agli altri colleghi, vorrei fare il punto della situazione, così come richiesto da alcuni commissari. Al momento sono iscritti a parlare gli onorevoli Macerati, Recchia, Franco Russo, Mastrantuono, Mellini, Fumagalli Carulli e Cappiello.

**GIULIO MACERATI.** Come avviene nei convegni, presidente, potremmo fissare un limite di dieci minuti per ciascun intervento.

**PRESIDENTE.** Non ritengo di poter accogliere questa proposta, poiché quella che si sta svolgendo è una discussione

politica. Mi affido, invece, alla vostra valutazione dell'approfondimento dei problemi e, per così dire, ad un'autoregolamentazione.

Do dunque la parola all'onorevole Maceratini.

GIULIO MACERATINI. Mentre il ministro parlava, riflettevo sulla possibilità — non so se altri colleghi condivideranno la mia impressione — che questo dialogo tra la Commissione giustizia della Camera ed il ministro titolare del dicastero di grazia e giustizia, nello scenario costituzionale in cui questi è costretto ad operare, essendovi indubbiamente un'importante presenza del Consiglio superiore della magistratura, possa costituire la sede propria per cercare di sbloccare alcuni problemi. Infatti, se è vero che la nostra Costituzione riserva al ministro titolare del dicastero il ruolo di provvedere al funzionamento del servizio giustizia, ma affida tutto il resto al Consiglio superiore della magistratura, allora spesso noi avvertiamo l'inadeguatezza delle censure, se censure devono essere, o dei plausi, se plausi possono esservi, diretti al ministro, che da questo punto di vista ha una responsabilità ridotta, dal momento che il Consiglio superiore della magistratura, come constatiamo tutti i giorni, svolge un ruolo limitrofo, ma in certa misura anche condizionante rispetto a quello del ministro stesso.

Dico questo perché uno dei primi argomenti che il ministro ha trattato, e che mi interessa in modo particolare, riguarda proprio il problema del funzionamento del nuovo codice di procedura civile, che dovrebbe entrare in vigore il 1° gennaio 1992. Ricordo, naturalmente a me stesso, che chiesi personalmente al ministro Vassalli, allora responsabile del dicastero, tale differimento, poiché altrimenti il nuovo codice sarebbe entrato in vigore il 30 giugno di quest'anno. I colleghi insieme a me avanzarono tale richiesta con uno sforzo, anche in questo caso, di ottimismo, poiché in realtà avevamo tutti coscienza che anche quella data era troppo ravvicinata in considerazione dei tempi organizzativi che vive in questo momento la giustizia civile

in Italia e del fatto che il provvedimento sul giudice di pace era, ed è ancora, lontano dalla sua applicazione. Sistemare e mettere in condizione di operare 4.700 giudici non è cosa da poco, mentre noi sentiamo la pregiudizialità del giudice di pace rispetto alla riforma del codice di procedura civile.

Ho apprezzato, signor ministro, la consapevolezza che lei ha manifestato circa la possibilità, a questo punto — almeno per quanto concerne la mia forza politica — direi la necessità, di uno slittamento di quella data, ma mi permetto di rilevare che, allora, tale slittamento deve essere deciso subito. Non aspettiamo ottobre o novembre per renderci conto che certe cose non sono ancora state fatte e che, quindi, dobbiamo far slittare il termine. Faccio questa considerazione perché gli uffici giudiziari, sparsi — nel reticolato che lei ricordava — su tutto il territorio italiano, nonostante tutto si stanno organizzando per il 1° gennaio 1992; in altri termini, stanno compiendo un lavoro che poi potrebbe rivelarsi inutile qualora dovesse essere deciso lo slittamento. Quindi decidiamolo adesso.

CLAUDIO MARTELLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Vorrei soltanto non offrire un pretesto o un alibi ad eventuali rinvii parlamentari in materia di attuazione della legge sui giudici di pace. Sarei d'accordo a prendere in considerazione la sua ipotesi non appena varato quel provvedimento, non prima.

GIULIO MACERATINI. Il provvedimento sui giudici di pace ora è all'esame del Senato, la Camera ha fatto il suo dovere. Però tenga conto che, come è tipico di strutture già in crisi e in difficoltà, se interviene una riforma, che comporta tutta una serie di rivisitazioni, riorganizzazioni ed altro e poi, magari, tale riforma deve fermarsi, non possono che conseguire un maggior carico di lavoro e tutta una serie di difficoltà.

Per quanto riguarda il decreto-legge emanato il 31 maggio scorso sui giudici — come ho avuto occasione di dire a qual-

cuno —, stiamo aspettando, poiché non sappiamo se la medicina proposta dal ministro Martelli sia tale o sia soltanto un placebo dall'effetto illusorio. Dico questo perché il problema dell'inamovibilità a nostro giudizio può essere risolto in una maniera molto semplice, ma finora non accettata dai magistrati, cioè attraverso la rotazione obbligatoria. La rotazione obbligatoria prevista nell'ordinamento giudiziario non vulnera il principio dell'inamovibilità: prevedere obbligatoriamente la presenza dei giudici nelle zone a rischio nell'arco della loro carriera non vulnera il principio stabilito dall'articolo 107 della Costituzione. Altrimenti rimane la soluzione che lei ha individuato, signor ministro, e che dovrà essere verificata nella pratica; poiché ora siamo sul piano teorico e si possono ipotizzare mille scenari, ma bisogna vedere come funzioneranno. Quando lei prospetta uno svuotamento degli uffici contigui o della stessa corte d'appello, a parte il fatto che potrebbe creare, per il principio dei vasi comunicanti, problemi negli uffici giudiziari che va a svuotare...

CLAUDIO MARTELLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Questo è previsto. Si esclude che possa determinare conseguenze analoghe nell'ufficio di provenienza.

GIULIO MACERATINI. Se non vi è il rischio di svuotamento, vi è però il rischio che anche le zone contigue conoscano i problemi di quelle attualmente interessate. Allora non vi sarebbe il caso del trasferimento?

Può darsi che, alla conclusione di tutto, si tratti di un decreto destinato a non operare ed a lasciare le cose come stanno.

MAURO MELLINI. Con questo criterio, dovrebbe essere la Lucania a dover rifornire tutte le regioni limitrofe!

GIULIO MACERATINI. Sul problema dell'indipendenza del pubblico ministero, forse le interesserà conoscere il parere — uno dei tanti che vi sono in Parlamento — di una forza politica. Da sempre noi siamo

sostenitori della divisione delle due carriere, pubblico ministero da una parte e giudici dall'altra, perché il giudice « anfibio » non ci è mai piaciuto. Infatti, è un giudice « anfibio » quello che, per un certo periodo, svolge la funzione di accusatore, poi diventa il terzo che si pone asetticamente al di sopra delle parti, quindi ritorna ad esercitare il ruolo di accusatore, creando legami, solidarietà all'interno della struttura giudiziaria che sono deleteri. Ciò non vuol dire che il giudice che fa il pubblico ministero — perché tale rimane un magistrato — non debba continuare ad avere tutte le garanzie di indipendenza rispetto agli altri poteri dello Stato, però è necessario che le due funzioni siano distinte ed irreversibili: tuttavia, questo è un aspetto che, per ora, non vede realizzazioni neanche sul piano propositivo in sede legislativa. Per quanto ci riguarda, noi siamo ad esso favorevoli, così come siamo favorevoli — altrimenti andremmo veramente alla polverizzazione del potere dello Stato di intervenire in tempi così gravi e calamitosi per quanto riguarda la criminalità organizzata — al coordinamento dei pubblici ministeri, almeno a livello di procure generali. Questa è una necessità, poiché tutti i giorni siamo di fronte ad indagini che si intrecciano, a problemi di competenza che non si risolvono mai; e tutto ciò mentre il nostro nemico (oggi, la criminalità organizzata) e, comunque, i fatti di trasgressione che si verificano nella nostra società sono coordinati e quindi non si capisce perché non si debba coordinare l'azione della giustizia.

L'ultimo tema cui lei ha accennato è quello, antico, del riordino delle circoscrizioni. Ritengo, signor ministro, e l'ho già detto in altre occasioni, che per cambiare le circoscrizioni giudiziarie in Italia ci vorrebbe Gengis Khan, cioè un dittatore perpetuo capace di imporre la sua volontà superando tutti gli ostacoli.

LUCIANO VIOLANTE. Una vecchia nostalgia!

GIULIO MACERATINI. Sì, posso permettermi di essere nostalgico, non c'è ancora

una disposizione della Costituzione che vieti la rifondazione del partito di Gengis Khan. Sono dell'avviso che non sia possibile — a meno che, onorevole Violante, non abbia lei quella nostalgia — di imporre delle volontà al territorio, alle popolazioni, alle comunità che vogliono conservare i loro piccoli tribunali i quali, sì, lavorano meno degli altri, ma funzionano bene. Voglio vedere i politici di tutti i colori che si presenteranno in alcune zone per dire che quei tribunali dovranno essere sciolti; voglio vedere quando andremo a dire a certi tribunali che dovranno scomparire e a quegli operatori della giustizia che dovranno andare a prestare servizio altrove!

Se vi fosse il consenso delle popolazioni, si potrebbe senz'altro addivenire ad una razionalizzazione; però, al di là di questo, cerchiamo di potenziare gli uffici che sono poveri di personale, di strutture e quant'altro, senza pensare per forza all'eliminazione dei famosi piccoli tribunali che, poi, sono sempre gli stessi: quelli di Sulmona, Spoleto, Asti, eccetera, che tutto sommato rispondono al servizio giustizia: e, come ha detto il ministro all'inizio, il nostro compito è di dare un servizio giustizia efficiente.

VINCENZO RECCHIA. Il nostro gruppo è stato tra i primi a chiedere una sua presenza in Commissione, onorevole ministro, in ragione dello stato del dibattito sulle questioni della giustizia e di qualche elemento di confusione talvolta preoccupante che si è ingenerato in queste settimane, ritenendo opportuno ricondurre in una sede parlamentare il confronto su tale materia.

Nella sua esposizione noi abbiamo colto una novità. Rispetto al tentativo di dipingere la crisi della giustizia come fatto congiunturale, direttamente o indirettamente dalla sua relazione emerge finalmente la consapevolezza di una crisi che è, di fatto, strutturale.

Infatti, come lei ricordava, è del tutto irrisolto il nodo tra efficienza e riforme, poiché le questioni che ormai da anni esaminiamo riguardano la scarsità dei mezzi finanziari a disposizione e la ridotta

capacità di spesa del Ministero di grazia e giustizia. Desidero soltanto citare alcune cifre: a fronte di un modesto appostamento in bilancio — meno dell'uno per cento —, negli ultimi tre anni abbiamo purtroppo verificato un'incapacità di spesa del dicastero, con residui che assommano a 2.374 miliardi (soltanto per il 1988 e per il 1989 sono andati in economia 733 miliardi). A ciò aggiungiamo una riflessione che di anno in anno, anche a partire dalle difficoltà di dotazione finanziaria, ha per oggetto carenze di personale e di strutture, problemi organizzativi e di ordinamento. Condivido l'impostazione del ministro sulla riforma del ministero; per anni, ad esempio, il Dicastero di grazia e giustizia, in attesa della riforma, non ha avuto modo di dotarsi nemmeno dell'ufficio tecnico, cioè di una semplicissima struttura che avrebbe consentito di spendere direttamente, controllando l'andamento dei lavori, alcuni di quei miliardi finiti a residui passivi.

Ora — me lo consenta, signor ministro —, sarebbe inaccettabile, di fronte a tutto ciò, un processo di deresponsabilizzazione politica. Sempre di più, in tutte le sedi, in tutti i luoghi istituzionali, noi dobbiamo tendere — per una forma di rispetto verso la sovranità popolare — a ripristinare il cosiddetto principio di responsabilità politica. Purtroppo, sia in Commissione, sia nei dibattiti in Parlamento, ma forse soprattutto al di fuori delle aule parlamentari, vi è stata una tendenza a produrre fatti che miravano a deresponsabilizzare politicamente, di volta in volta con un rimpallo di responsabilità fra Governo e Parlamento, fra ministeri di diversa competenza. La realtà è che in ordine a tali questioni da anni, ormai, manca un disegno complessivo, il che ha prodotto — come si evinceva, del resto, anche dalla sua esposizione — un limite per qualche verso difficile da recuperare. Non basta realizzare le riforme, anche quelle grandi, come abbiamo potuto rilevare in questi anni; le riforme, piccole o grandi, rischiano di essere pure astrazioni, qualche volta finiscono per essere addirittura controproducenti, se non tendono — con atti che siano

paralleli, complementari, che debbono essere presupposti politicamente — ad una razionalizzazione, ad un ammodernamento, ad una resa di piena efficacia ed efficienza dell'esistente. Su questo noi siamo chiamati a misurare l'efficacia dell'amministrazione del settore e rispetto alle domande che salgono dalla società civile ed in rapporto ad una complessiva azione di contrasto verso la criminalità organizzata. A mio avviso, nel corso di questi anni si è prodotta una preoccupante distorsione riguardante l'immagine che si è accreditata, di anno in anno, circa il funzionamento del settore, con un tentativo — ovviamente da noi non condiviso — di scaricare sullo stadio finale dell'amministrazione della giustizia, cioè sulla pena, le contraddizioni del suo funzionamento, evitando di presupporre atti e scelte in grado di definire una nuova politica nei confronti della criminalità da parte del Governo, del Parlamento, una politica tale da agire preventivamente su un complesso di contraddizioni sociali, senza la soluzione delle quali sarebbe impossibile qualsiasi intervento e sarebbe impossibile il funzionamento effettivo della giustizia. In pratica, che cosa si è prodotto? Faccio un'affermazione che può apparire perentoria: la cosiddetta risorsa penale è diventata una sorta di merce di scambio: da un lato, io regalo, dal punto di vista delle normative, dell'accentuazione degli aspetti penali, questa risorsa e, dall'altro, ne ottengo in cambio un *surplus* di consenso politico, il che costituisce una distorsione della cultura e della filosofia che dovrebbero regolare i meccanismi di amministrazione della giustizia, sia pure con qualche dissociazione — lo Stato non può vivere di dissociazioni schizofreniche — per cui le maglie prima si restringono rispetto a dati emergenziali, con accentuazione di normative e di aspetti penali restrittivi, e poi lo stesso Stato interviene per allargare le maglie, per cui vengono concessi amnistie, condoni, in una logica che rischia di essere ingovernabile, non più comprensibile da parte dei cittadini che chiedono, invece, un'amministrazione della giustizia efficace e soprattutto rapida.

Un'altra immagine che a nostro giudizio occorre evitare, e che sempre più sta prendendo corpo negli ultimi tempi, è quella che, di fronte al complesso delle strategie, poste in essere per contrastare la criminalità, si cerchi di accreditare le disfunzioni o le difficoltà che attraversa la magistratura come l'elemento determinante di un'efficace azione di contrasto, per cui di volta in volta affermazioni, prese di posizione, addirittura atti dell'esecutivo o del Parlamento tendono a dipingere la magistratura — cioè, anche in questo caso, lo stadio finale — come il punto debole o addirittura l'esclusivo punto di debolezza dell'azione di contrasto. Su questo punto dobbiamo essere quanto mai accorti perché il rischio è che, a forza di « picconate », si demoliscano punti fondamentali non solo dell'ordinamento giudiziario, ma dello stesso ordinamento costituzionale. Non credo che dietro i « colpi di piccone » vi sia immediatamente questa volontà, altrimenti l'avrei detto; tuttavia, dobbiamo essere consapevoli del fatto che, a furia di « picconate », certe cose possono accadere.

CLAUDIO MARTELLI, *Ministro di grazia e giustizia*. L'onorevole Mellini, che interverrà successivamente, ricorderà di sicuro che la sola « picconata » data dal ministro è stata in direzione della difesa dei magistrati più esposti in una giurisdizione drammatica, non certo nei loro confronti: mi riferisco al decreto-legge accusato di incostituzionalità e che viceversa la Corte costituzionale ha giudicato legittimo.

VINCENZO RECCHIA. Vorrei ricordare che quel decreto, che ha subito anche correzioni *in progress*, è stato il risultato di un lavoro che abbiamo prodotto insieme nel Parlamento. Comunque, parlando di « colpi di piccone », non mi riferivo direttamente o esclusivamente al ministro di grazia e giustizia.

In merito al recente decreto-legge sulla copertura delle sedi scoperte, certamente esprimeremo in modo compiuto la nostra posizione nel corso del dibattito; tuttavia, intendiamo fin da oggi manifestare perplessità e dubbi sull'efficacia e sull'applicazione.

cabilità di quella serie di norme. Il ministro poc'anzi ha fornito gli ultimi dati provenienti dal Consiglio superiore della magistratura; oggi il quotidiano *La Gazzetta del Mezzogiorno* riporta altri dati: nel corso dell'ultimo anno, il Consiglio superiore della magistratura avrebbe operato circa cinquecento spostamenti da cui deriverebbe in gran parte la riduzione di quelle percentuali davvero preoccupanti, nonché un livellamento delle scoperture non più solo assumibili dalle regioni meridionali, le più esposte all'attività della criminalità organizzata, ma anche da altre sedi.

Il ministro ha auspicato che quest'iniziativa non cada nel vuoto: è vero, abbiamo appreso di questo decreto con qualche stupore, avendo la nostra Commissione licenziato per l'Assemblea il testo del disegno di legge n. 5159, già approvato dal Senato, che nei primi articoli modifica una normativa recentissima, prevedendo determinati incentivi. Mi riferisco alla legge n. 58 del 1989. Bisogna, però, ricordare per intero la storia di questo disegno di legge, altrimenti si affermerebbe quel principio di deresponsabilizzazione politica cui noi non vogliamo offrire una sponda.

Il citato disegno di legge si compone di due parti: la prima contiene norme applicative, mentre la parte restante, in sostanza, mette « pannicelli caldi » — mi sia consentito usare quest'espressione — alle falle esistenti sotto il profilo della funzionalità degli uffici giudiziari. Ricordo che questa Commissione ha esaminato in sede legislativa tale provvedimento: la ragione per la quale siamo nuovamente passati alla sede referente è che, avendo cumulato all'interno del disegno di legge materie sovrapposte invadendo la sfera...

**PRESIDENTE.** Ciò non è sicuramente avvenuto per colpa della Commissione.

**VINCENZO RECCHIA.** Infatti, il provvedimento ci è pervenuto in quel testo prima dal Governo e poi dal Senato.

... invadendo competenze obiettive della Commissione lavoro per quanto riguarda il pubblico impiego, tale Commissione ha

espresso un parere vincolante di reiezione, in pratica, del provvedimento.

Probabilmente quel testo può essere rapidamente approvato dall'Assemblea e, a questo punto, sarà anche interessante capire, onorevole ministro, quale sistema di relazione si stabilirà tra il disegno di legge e l'iter di esame del decreto-legge.

Noi riteniamo che occorra sempre di più, salvaguardando il principio dell'immovibilità, lavorare sulla leva degli incentivi.

**CLAUDIO MARTELLI, Ministro di grazia e giustizia.** Vorrei ulteriormente chiarire — perché forse può risultare utile — che nel corso dell'audizione davanti al Consiglio superiore della magistratura anch'io ho insistito esattamente sulla materia degli incentivi economici e di carriera, ma in quella circostanza mi sono trovato di fronte ad un « fuoco di sbarramento ». Non appena varato il decreto, ho assistito alla riproposizione da parte del Consiglio superiore della magistratura degli incentivi economici e di carriera, purché fossero esclusi i trasferimenti d'ufficio.

**LUCIANO VIOLANTE.** Non è una domanda maliziosa: vorrei sapere se ciò sia avvenuto da parte di tutti i componenti del Consiglio superiore della magistratura.

**CLAUDIO MARTELLI, Ministro di grazia e giustizia.** Non da parte di tutti. Hanno parlato di magistrati « mercenari », sostenendo di non essere mercenari rispetto agli incentivi economici.

**VINCENZO RECCHIA.** Noi riteniamo che occorra agire su più leve; anche il ministro si è soffermato sulla necessità che il Senato approvi rapidamente il progetto di legge riguardante l'istituzione del giudice di pace: 4.700 giudici, con le competenze che saranno loro assegnate, possono offrire un fortissimo aiuto dal punto di vista delle questioni che stiamo discutendo. Tuttavia, me lo consenta il ministro, non basta dire che vi sono talune perplessità: o si approva il testo licenziato dalla Camera — cosa della quale non attribuisco in questo momento alcuna colpa al Governo, in quanto so bene da dove provengano quelle per-

plexità — o si corre il rischio che, con l'entrata in vigore del nuovo rito civile, si crei un intreccio complicatissimo, anche perché lo stesso Consiglio superiore della magistratura avrà bisogno di tempi tecnici per nominare quei 4.700 giudici di pace, il che presumibilmente provocherà una dilazione.

Tuttavia, nel frattempo, per agire su più leve bisognerebbe fare in modo che la discussione sulla revisione delle circoscrizioni giudiziarie sia più pregnante ed organica. Mi permetta, onorevole ministro, di non condividere una delle due affermazioni riguardo all'istituzione delle preture circondariali equiparate. Credo che l'errore iniziale possa essere individuato nella legge n. 30 del febbraio del 1989 che, dal punto di vista dell'amministrazione della giustizia nel vecchio reticolo pretorile mandamentale, ha creato una sorta di disastro, perché agiva su un presupposto infondato, su un reticolo basato sulle vecchie preture mandamentali, ponendo sullo stesso piano, nell'ipotesi di soppressione, le preture con una notevole capacità di espletare il loro lavoro e quelle realmente inefficaci o inefficienti.

Il nuovo codice di procedura penale ha « scaricato » sulle preture circa l'85-90 per cento dei procedimenti. In tale contesto, il fatto di aver compiuto quella scelta, che probabilmente ha consentito di recuperare qualche magistrato in vista dell'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale, ha introdotto, nello stesso tempo, le contraddizioni e le complicazioni alle quali ho fatto riferimento.

A tale riguardo, la contraddizione non va ricercata nella legge, appena approvata da questo ramo del Parlamento, relativa all'istituzione delle preture circondariali equiparate, bensì nell'articolo 3 del disegno di legge di delega per la revisione delle circoscrizioni giudiziarie, in base al quale si stabilisce che un vincolo per la delega dovrebbe essere, nella misura minima possibile, l'assegnazione di otto magistrati per le preture ed i tribunali. Da questo punto di vista, appare innanzitutto inspiegabile l'equiparazione di tribunali e pretura. Infatti, una pretura con otto magistrati ha

un bacino di utenza consistente, addirittura superiore a quello delle attuali preture circondariali, e non è la sede adatta per rendere maggiormente efficace l'amministrazione della giustizia penale e civile sul territorio.

Sarebbe necessario, invece, rivedere quella norma e realizzare una correlazione con questa legge che, a nostro avviso, può rappresentare una parte della riforma che sarà attuata attraverso il disegno di legge di delega e che comporterà anche la revisione dei circondari, come ci auguriamo.

Per quanto riguarda i consorzi per la magistratura, siamo disponibili (sia pure con qualche idea aggiuntiva di cui parleremo) ad attuare un loro snellimento.

Quanto al coordinamento delle procure, si tratta di un punto molto delicato, come ha evidenziato anche il ministro, in quanto rappresenta uno dei varchi attraverso cui può essere leso uno dei principi che regolano la vita della magistratura.

In tale situazione, ci chiediamo se, oltre alle soluzioni rappresentate dalle procure regionali, dalla superprocura nazionale o dall'ipotesi formulata dal ministro, ve ne possa essere un'altra, in base alla quale, partendo dal presupposto di una valutazione complessiva della prova, si unifichi la conduzione dell'indagine ed il dibattimento, in sedi stabilite regione per regione, presso tribunali o corti d'appello, il cui numero dev'essere posto in relazione alla consistenza dei fenomeni malavitosi delle diverse realtà. Si assumerebbe in tal modo il principio della competenza territoriale.

Ritengo che la soluzione prospettata (su cui avremo modo di soffermarci anche in altre sedi) possa soddisfare le esigenze che si pongono, senza correre i rischi connessi alle altre ipotesi.

CLAUDIO MARTELLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Vorrei che mi chiarisse meglio quest'ultima osservazione.

LUCIANO VIOLANTE. Attualmente la competenza per territorio è distribuita tra 189 tribunali.

Mi sembra che la tesi del ministero sia quella di spostare tutto in sede di procura

generale. Tuttavia, siccome nel nuovo processo le prove si raccolgono in dibattimento, se non si dispone di una pari capacità di raccolta degli elementi necessari per la prova e di valutazione della prova stessa, il lavoro diventa inutile.

È difficile, in sostanza, pensare di poter disporre di una capacità di raccolta della prova in 26-28 procure generali e di una capacità di valutazione della prova stessa in 189 tribunali.

Il collega Recchia, pertanto, suggeriva di concentrare la competenza per territorio nei tribunali delle città sedi di corti d'appello. Tale concentrazione dovrebbe riguardare l'intera competenza, sia quella relativa alle indagini, sia quella relativa al giudizio. Per esempio, i reati valutari si esaminerebbero in quella sede.

CLAUDIO MARTELLI, *Ministro di grazia e giustizia*. In questo modo, si torna indietro rispetto al codice.

LUCIANO VIOLANTE. Non mi pare che si torni indietro.

VINCENZO RECCHIA. In conclusione, desidero soffermarmi sulle ipotesi di riorganizzazione del Ministero di grazia e giustizia, che costituisce un'esigenza non più rinviabile. In proposito, concordiamo sulla necessità di introdurre criteri di gestione su scala manageriale.

In particolare, ho apprezzato una parte di un articolo che il ministro ha scritto sul nostro quotidiano; egli, riferendosi a tale complesso di questioni e parlando degli innesti manageriali, ha presupposto la progressiva sostituzione del personale giudiziario oggi impegnato, che dovrebbe essere restituito a compiti di istituto.

Lei certamente sa, signor ministro, che recentemente abbiamo approvato quasi all'unanimità la riforma del corpo di polizia penitenziaria, che attendeva da anni. In quella sede, in particolare all'articolo 30, viene recepito il principio della delega per l'istituzione del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, che costituisce una parte della riforma del ministero.

Il suddetto articolo 30, come è noto, presuppone una verifica delle attribuzioni, un'analisi delle funzioni dirigenziali e la pari dignità, nel conferimento di tali funzioni, tra dirigenti amministrativi e magistrati.

In precedenza, l'onorevole Violante ha fatto riferimento a qualche episodio che in questo ambito sembrerebbe oggi (e non ieri) contraddire le affermazioni del ministro. Quest'ultimo ha emanato, nel febbraio del 1991, un decreto ministeriale nel tentativo di definire, in attesa del relativo decreto legislativo, i criteri per l'organizzazione provvisoria della vecchia direzione generale. Tale atto prefigura un'organizzazione che temiamo non sarà provvisoria.

Successivamente a quel decreto ministeriale, sono stati emanati una serie di ordini di servizio, firmati dal direttore generale o dal vicedirettore generale, con cui si stabiliscono numerosi incarichi di vicedirettore ed assistente, tutti affidati a magistrati più o meno giovani.

Naturalmente, il ministro ha la responsabilità di aver firmato il suddetto decreto ministeriale, non certo gli ordini di servizio o le circolari. Tuttavia, ho voluto sottolineare tale questione affinché non vi siano contraddizioni tra affermazioni che condividiamo ed atti che sembrano muoversi nella direzione opposta.

FRANCO RUSSO. Il gruppo verde considera molto importante l'odierna audizione del ministro ed intende contribuire al dibattito.

A nostro avviso è mancato, nell'esposizione dello stesso ministro, un punto centrale: mi riferisco alla legislazione speciale presente nel nostro paese, che purtroppo tende ad espandersi invece che a limitarsi. Per legislazione speciale, signor ministro, non intendo solo le norme introdotte negli anni della lotta al partito armato, che pure fanno parte integrante della nostra legislazione, non essendo state assolutamente cancellate. Lei ha parlato di depenalizzazione: probabilmente andrebbe riaffrontato nel suo complesso il problema del codice sostanziale, per fare in modo che una serie di norme, purtroppo recepite

anche all'interno del nuovo codice di procedura penale, vengano cancellate dal nostro ordinamento.

Penso che questo sia un compito particolarmente importante e significativo, che nessun ministro di grazia e giustizia finora ha voluto assumere su di sé, neppure il ministro Vassalli, che pure aveva destato molte speranze per il suo passato di professore universitario, ma soprattutto di avvocato, quindi di persona particolarmente sensibile ai valori della difesa, cancellati invece dalla legislazione speciale.

La prima questione che le poniamo è la seguente: non ritiene di dover intervenire su questa parte della legislazione speciale, in maniera tale da avviare un'opera di « ripulitura » del codice ?

Mi sembra, inoltre, che la legislazione speciale purtroppo tenda ad espandersi ulteriormente, così come testimonia anche il disegno di legge di conversione del decreto-legge relativo all'amministrazione ed alla trasparenza, in cui si mette mano alla legge Gozzini e si estendono ancora una volta le previsioni della legislazione speciale all'interno dell'esecuzione della pena, che dovrebbe, a mio avviso, rimanere esclusa da qualsiasi normativa speciale.

La seconda riflessione di ordine generale è la seguente, onorevole ministro: non si può non apprezzare l'atteggiamento sull'efficienza dell'azienda giustizia, né mi spaventa, evidentemente, l'uso di una terminologia desunta dalle aziende: i *manager*, la parte organizzativa, lo sdoppiamento di alcune funzioni che lei ha ricordato. Mi consenta tuttavia di affermare che ha pur sempre posto l'accento sul fatto che l'azienda giustizia amministra la giurisdizione, la quale a mio avviso è una delle parti più delicate, se non la più delicata, nel rapporto tra i cittadini fra di loro e tra cittadini e Stato. Il problema della giurisdizione mi sembra quindi particolarmente significativo se è vero, onorevole Martelli, che in questa società si tende sempre di più — ritengo giustamente — ad affermare i diritti della persona. In mancanza di una giurisdizione efficace, tempestiva, ma ga-

rante dei diritti, questi ultimi sarebbero particolarmente vuoti.

In definitiva, l'azionabilità dei diritti richiede una giurisdizione che sappia rispondere immediatamente alla domanda di giustizia.

AGATA ALMA CAPIELLO. Deve essere strumento.

FRANCO RUSSO. Appunto, penso che debba essere strumento; su questo siamo d'accordo. Tuttavia, signor ministro, se non esaltiamo il recupero dell'esercizio della giurisdizione, le garanzie in cui questa giurisdizione viene effettuata, se perdiamo i valori, appunto, di strumentalità dell'organizzazione, ritengo che lei, con l'accentuazione operata in questo periodo (anche se ha voluto mettere dei « paletti » sul problema dell'obbligatorietà, sull'indipendenza ed autonomia della magistratura) rischia, a mio avviso, di non imprimere una svolta alla crisi della giustizia, ma invece di immergersi al suo interno, come purtroppo ha fatto una persona pure così esperta e colta come il ministro Vassalli. Su questo non si tratta di fare retorica ....

CLAUDIO MARTELLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Mi scusi se la interrompo. Presupposto di ogni giurisdizione è che vi sia un giudice; in mancanza di quest'ultimo, è difficile parlare di giurisdizione. Se il giudice mi dice che non è in condizione di fare il proprio lavoro, perché tra carichi pendenti, vuoti del personale ausiliario ed assenza di tecnologia non può rispondere alla domanda di giustizia, non esiste giurisdizione. Pertanto non si tratta di questioni secondarie.

FRANCO RUSSO. Sono d'accordo. Il problema che intendo evidenziare è il seguente: si parla da anni di crisi materiali della giustizia, considerata cioè nel suo aspetto di apparato. Lei conosce meglio di me il bilancio della giustizia in tutte queste leggi finanziarie. Ritengo che se il Governo intende imprimere una svolta deve fornire i mezzi materiali all'ammini-

strazione della giustizia, senza — lo ripeto — attribuirne la crisi alla parte materiale mancante o mettendo in discussione i principi della giurisdizione.

Le debbo dire, per esempio, che l'obbligatorietà dell'azione penale, nonostante che in altri sistemi di democrazia occidentale non sia prevista, mi sembra invece un principio giuridico da salvaguardare. Infatti, il punto non è inventarsi anno per anno la gerarchia dei valori da preservare, perché questi ultimi sono iscritti nel codice, civile o penale che sia. Se veniamo meno a questo principio generale, per cui la società, attraverso il suo organo legislativo, decide quali valori attribuire ad una difesa, sia civile sia penale, retrocediamo rispetto ad un principio di certezza, di garanzia del diritto senza discriminazione. Ritengo pertanto che il mantenimento dell'obbligatorietà penale, senza discrezionalità, evitando strutture fatiscenti o la totale mancanza di strutture o, appunto, i carichi pendenti, consenta comunque una discrezionalità dell'azione penale.

Signor ministro (glielo chiedo non perché appartengo al gruppo verde), vorremmo capire il suo riferimento alla depenalizzazione degli abusi del demanio marittimo. Questo può essere un esempio, e posso citarne un altro concernente le norme che regolano il processo del lavoro. A volte la depenalizzazione in relazione a questi fatti può condurre nel campo del lavoro ad una sottovalutazione degli omicidi cosiddetti bianchi e, nel campo dell'ambiente, alla sottovalutazione di una serie di diritti che riteniamo altrettanto importanti (*Interruzione del deputato Mellini*). Onorevole Mellini, nessuno è contro la depenalizzazione, perché secondo me è un processo da portare avanti; si tratta di intervenire con molta precisione. Anche questa è una scelta che dobbiamo operare all'interno del Parlamento, attraverso una discussione molto attenta.

Ritengo, signor ministro, che il suo decreto-legge relativo al trasferimento (mi baso anche sui dati riportati su *Il Sole-24 Ore* di oggi, che solitamente è abbastanza informato), non consenta di giungere ad una soluzione. Si parla di quattro distretti

in cui vi è il problema della mancanza di organico. È vero che in questa materia sono stati già attuati interventi di natura amministrativa o legislativa, comunque dobbiamo salvaguardare la naturalezza o naturalità del giudice, altrimenti rischiamo di far « ingoiare » da un vuoto organizzativo un principio che comunque non può che presiedere lo Stato di diritto.

CLAUDIO MARTELLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Concretamente, come viene attuato questo principio cui lei si riferisce? Inviando nei quattro distretti che lei citava i soli che non si possono opporre, cioè i giovani uditori giudiziari. Lasciamo perdere la polemica, francamente ipocrita, sui giudici ragazzini, sulle loro qualità, sul loro valore; la verità è che sono comandati e che il primo ad avere introdotto questo tema, con me, è stato il vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura, il quale, allargando le braccia e con un certo sdegno, mi disse: « inviamo al fronte i ragazzi del '99 » come si faceva nella prima guerra mondiale; quindi, in realtà, è stato lui ad introdurre questa discussione.

Tuttavia, non vi è solo il fatto che nelle sedi più esposte inviamo gli uditori giudiziari. Occorre anche considerare che gli uditori giudiziari che inviamo in quelle sedi, in genere, vi restano meno dei due anni di tirocinio, perché ottengono prima il trasferimento altrove; pertanto in quelle stesse sedi si registra un altissimo turnover persino tra uditori giudiziari. Inoltre una parte di essi — ed è una buona cosa — sono per fortuna donne che sono entrate recentemente in magistratura; frequentissimi sono i casi di maternità, che determinano un ulteriore vuoto tra gli uditori giudiziari. Per tale ragione, il decreto prevede una stabilizzazione di almeno quattro anni, nonché il prelievo dei magistrati da inviare in queste sedi tra coloro i quali abbiano almeno cinque anni di anzianità.

FRANCO RUSSO. Signor ministro, come ha visto dal mio tono e anche dal contenuto della mia espressione, non sono contrario in via di principio a risolvere tali questioni anche attraverso un decreto-

legge. L'importante è che nell'azione del suo dicastero i problemi organizzativi fondamentali, la cui soluzione spetta effettivamente al ministro e non al Consiglio superiore della magistratura, non « ingoino » principi di fondo.

Non condivido assolutamente la politica di generale criminalizzazione dei consigli comunali. Voglio fare il caso dello scioglimento del consiglio comunale di Taurianova, perché è quello magari effettivamente necessitato, certamente più emblematico e drammatico.

Dunque, ne *Il Popolo* di ieri (cito un organo ufficiale di partito, presidente Gargani), mentre da una parte si dà notizia dello scioglimento del consiglio comunale di Taurianova, più in basso, nella stessa pagina, è riportata una nota ufficiale del segretario cittadino della democrazia cristiana, nella quale si esprime solidarietà a Olga Macrì. Il problema è sempre quello ...

**PRESIDENTE.** Forse si sta esagerando, non credo che sia materia riguardante l'audizione.

**FRANCO RUSSO.** Certamente si può esprimere solidarietà, ma se viene individuato nella famiglia Macrì...

**RAFFAELE MASTRANTUONO.** Si dovrebbe presentare un emendamento per impedire ai giornali di partito di esprimere solidarietà in tali circostanze!

**PRESIDENTE.** Viene sciolto un consiglio comunale!

**FRANCO RUSSO.** Sì, ma se il sindaco espresso dal quel consiglio comunale è Olga Macrì, evidentemente nelle massime autorità amministrative è stato individuato qualcosa che non va.

A mio avviso, i consigli comunali vanno rafforzati non attraverso il controllo dei superprefetti, ma mediante un rapporto nuovo che i partiti debbono instaurare con la vita amministrativa. Non credo assolutamente che sciogliendo quel consiglio comunale e rinviandone l'elezione fra diciotto mesi, la situazione possa cambiare,

se non si scioglieranno i nodi all'interno dei partiti. Non voglio criminalizzare la democrazia cristiana, ma ho voluto solo fare un esempio molto concreto, da attento lettore de *Il Popolo*, del fatto che contemporaneamente allo scioglimento del consiglio comunale, si esalta la famiglia che viene indicata come la massima esponente del potere della *'ndrangheta* a Taurianova. A me pare che i problemi siano nel « manico » e per questo un attacco alle autonomie locali attraverso la politica dei superprefetti non ci vede assolutamente concordi.

Ho molto apprezzato la visita che il ministro ha compiuto nel carcere di Rebibbia a Curcio, per il fatto che tale visita ha rimesso in movimento una discussione sui problemi della detenzione politica. Chiedo al ministro di voler rispondere, magari attraverso un sottosegretario, ad un ordine del giorno presentato alla Camera sui problemi della detenzione politica in occasione della discussione sull'indulto. L'ordine del giorno è della seduta del 3 ottobre 1990 e, attraverso di esso, si chiedevano informazioni per poter affrontare nuovamente e con cognizione di causa il problema della detenzione politica.

**MAURO MELLINI.** Signor presidente, in questa sede stiamo svolgendo un'audizione del ministro e per quanto mi riguarda cercherò possibilmente di non trasformarla in una audizione nostra da parte del ministro, anche se è chiaro che sollecitare risposte e chiarimenti presuppone la puntualizzazione del punto di vista di chi effettua le domande e chiede i chiarimenti stessi.

Il ministro ci ha parlato anche delle questioni di fondo e della stessa concezione dell'amministrazione della giustizia, esaminando problemi, provvedimenti ed atteggiamenti specifici del Governo. Ho l'impressione che il suo discorso sia stato invece molto circoscritto e abbia in qualche modo voluto mettere da parte una serie di questioni di ordine più generale, ma che tuttavia fanno parte della politica del Governo in tema di giustizia e di cui il ministro ci deve riferire, dato che è in corso questa audizione. Qualora vi fossero

dubbi a questo riguardo, occorrerebbe far riferimento a dichiarazioni rese fuori dal Parlamento, le quali ci convincono che questi sono i problemi della giustizia così come sono visti dal Governo.

Mi riferisco alla strategia adottata nei confronti della criminalità. È un'espressione che non mi piace molto quando è usata da chi più frequentemente la usa, mentre mi piace quando è usata dal Governo e non soltanto perché in questa sede non ne ha voluto parlare. Il ministro è stato in Calabria: egli ha riferito sulle constatazioni effettuate in relazione allo stato degli uffici giudiziari, ma in quella visita congiunta con il ministro dell'interno sono stati affrontati i problemi della criminalità ed annunciati provvedimenti attinenti alla funzione dello stesso ministro dell'interno. Il collega Russo ricordava, ad esempio, i provvedimenti relativi ai consigli comunali: ebbene, sono del parere che tutti questi problemi siano tra di loro connessi e che, in un'esposizione sulla politica del Governo, sia difficile non dare conto di queste connessioni e dei condizionamenti che l'una questione presenta rispetto all'altra.

Su alcune questioni (mettendo da parte per il momento questi punti su cui tornerò) il ministro, in contrasto con la tendenza iniziale ad affrontare problemi generali (ruolo del pubblico ministero, dipendenza o meno dal potere esecutivo, anche se su questo punto la questione, credo giustamente, è stata messa da parte, obbligatorietà o meno dell'azione penale) non ci ha esposto il pensiero del Governo.

Secondo me, una questione molto più vicina ai problemi specifici che sono stati affrontati e che non sono stati esposti dal ministro riguarda la carriera dei giudici e dei magistrati più in generale, perché le proposte che ci vengono dall'Associazione magistrati, di cui abbiamo avuto sentore in altra audizione, vale a dire una verifica quadriennale della professionalità...

CLAUDIO MARTELLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Si tratta di una proposta che appartiene esclusivamente all'Associazione magistrati.

MAURO MELLINI. Dunque, è « roba » loro, ma si tratta di pannicelli caldi, come suol dirsi. Il problema è che, se non si affronta la questione del ristabilimento della progressione nella carriera dei magistrati, i problemi non si risolvono.

CLAUDIO MARTELLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Occorrono verifiche ed esami ad ogni livello!

MAURO MELLINI. I problemi si risolvono invece con esami e livelli da cui dipendano anche le destinazioni e le sedi dei magistrati. Infatti, nessuno ha mai dubitato che chi desidera fare carriera, se dovesse concorrere ad un posto diverso da quello occupato, certamente non protesterebbe per la messa in discussione della sua inamovibilità. Si tratta ora di tradurre in determinazioni concrete quell'accento molto opportuno e che ho sempre sostenuto. Per quanto riguarda l'indipendenza del magistrato nell'ambito della magistratura, la quale è a sua volta indipendente in funzione dell'indipendenza dei magistrati, in particolare dei giudici, credo che questa non si mantenga né si conquisti se non si perviene, in qualche modo, a porre termine ad una sorta di assemblearismo del governo della magistratura, presente nel Consiglio superiore della magistratura, attraverso l'individuazione di livelli di carriera e di funzioni dei magistrati, stabilendo l'espletamento di concorsi che, in qualche modo, tolgano al Consiglio superiore della magistratura compiti diversi da quelli di governo, previsti dalla Costituzione. È evidente lo strapotere che può esercitare il Consiglio superiore della magistratura se deve stabilire, soltanto sulla base di un'anzianità minima, la possibilità per un magistrato di divenire pretore di Anagni o procuratore generale di Roma; si tratta di uno strapotere che, in definitiva, si traduce nella dipendenza del magistrato dalla corporazione. Tale situazione varia enormemente nell'ipotesi in cui vi sia un diverso organismo al quale spetta di vagliare le capacità del magistrato, sia di quello che vuole continuare a svolgere la funzione di pretore, sia di quello che, invece, vuole

diventare procuratore generale di Roma. In tal caso egli dovrà superare delle prove e sarà una commissione a stabilire se possiede o meno le capacità richieste.

Il ministro Martelli ha fatto riferimento al diritto ecclesiastico, urtando anche la mia suscettibilità (talvolta, da sponde opposte, gli stessi anticlericali si occupano di questa materia); a mio avviso le sue considerazioni sulla criminologia ed il diritto ecclesiastico sottendono una visione della professionalità dei giudici...

CLAUDIO MARTELLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Mi riferivo soltanto al pubblico ministero; in particolare l'esempio riguardava l'investigatore.

MAURO MELLINI. D'accordo, ma l'esempio si può estendere benissimo a tutti i magistrati; tuttavia, se l'investigatore non è il poliziotto, l'indagine deve essere svolta su indicazione del magistrato ed è a quest'ultimo che si deve assicurare una base giuridica di alto livello.

CLAUDIO MARTELLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Suppongo — probabilmente sbagliando — che tali presupposti siano già garantiti; anzi ritengo che nel momento in cui si mette in capo al pubblico ministero la direzione effettiva delle indagini, attribuendogli la disponibilità della polizia giudiziaria, egli abbia la necessaria competenza per operare in questo settore, anche se nelle facoltà di giurisprudenza non viene assicurata.

MAURO MELLINI. Giustissimo, ma devo farle presente che, molto spesso, la follia e l'irrazionalità di provvedimenti giudiziari, e quindi la scarsa professionalità dei giudici, non passano attraverso la mancanza di studi di criminologia e di tecniche investigative. Vorrei citare il caso di un procedimento giudiziario, a conclusione del quale l'amministrazione dello Stato sarà citata a pagare i danni o, meglio, un equo indennizzo, ad un poveraccio che è stato in galera tre anni, perché un maresciallo dei carabinieri, un'ora e mezza dopo una sparatoria provocata da colpi di

fucile, si è recato in casa di costui ed ha dichiarato di aver trovato la canna del suo fucile ancora calda. Sulla base di questo presupposto un poveraccio resta in galera, e soltanto successivamente viene ordinata una perizia; mi chiedo se sia necessario effettuare studi di criminologia e di tecnica investigativa per rendersi conto che nessuna canna di fucile, dopo un'ora e mezza, può essere ancora calda. Il problema, quindi, riguarda la qualità del lavoro dei magistrati, che in alcuni casi sono dotati di elevata professionalità, ma in altri casi ne sono sprovvisti. Ed è proprio sul livello di preparazione dei magistrati che il ministro, dopo le sue ispezioni in Calabria ed altrove, non ci ha ancora riferito nulla; probabilmente ha fatto bene, poiché sono in corso troppe polemiche ed è bene evitarne di nuove.

CLAUDIO MARTELLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Posso riferirle che ho constatato l'esistenza di situazioni molto diseguali.

MAURO MELLINI. Inoltre, mi duole che il ministro nella sua esposizione non abbia affrontato il problema — credo non per ragioni casuali, né di mera prudenza — delle garanzie e dei diritti dei cittadini a fronte di una situazione obiettivamente grave dell'ordine pubblico, il quale richiede interventi per la sicurezza sociale, ma anche l'adozione sia di strumenti legislativi e non, sia l'indicazione di una strategia. Il Governo, ripeto, deve adottare una strategia, perché altrimenti rischiamo che essa venga attuata da altri; al riguardo ho sempre lamentato che a stabilire la strategia della lotta contro la criminalità fossero l'Associazione magistrati ed il Consiglio superiore della magistratura attraverso quelle che io definisco le « risoluzioni strategiche », adottate in Italia dalle Brigate rosse e dall'Associazione magistrati; ricordo che entrambi risalgono all'epoca del terrorismo e adesso ci troviamo in questa situazione.

Stabilire il livello di tollerabilità dei sacrifici del cittadino in presenza di provvedimenti eccezionali e di prassi straordinarie dell'amministrazione della giustizia e dell'attività di polizia è un dato con il

quale dobbiamo fare i conti, anche perché, molto spesso, questa situazione non si ripercuote soltanto sulla condizione del cittadino, ma anche sull'efficacia generale dell'azione dello Stato.

Ho sempre detto, e torno a ripeterlo oggi, che il Sud porta ancora le cicatrici non del fenomeno del brigantaggio, ma della guerra e, quindi, del tipo di reazione adottata dallo Stato; infatti, certi atteggiamenti di diffidenza, di sfiducia e di rifiuto dell'autorità statale risentono dell'intervento dei generali piemontesi. Se oggi, al posto di questi ultimi, intervengono altri rappresentanti dello Stato, la situazione non cambia, i rischi restano e credo sia responsabilità del Governo rilevare tali fatti, e del Parlamento verificare detti convincimenti, stabilendo dati per una strategia d'intervento.

Signor ministro, non pretendo di sollevare altri problemi, poiché mi sono riproposto di rivolgerle precise domande; per esempio, taluni quesiti riguardano il provvedimento, giustamente richiamato dal collega Russo, relativo ai consigli comunali. Al riguardo, tutti noi possiamo assumere un atteggiamento diverso in ordine alla opportunità di intervenire sulle amministrazioni comunali, dove esiste un'infiltrazione mafiosa. Si chiede di agire, laddove opera la mafia, dove cioè siamo in presenza di un disastro amministrativo, causato tra l'altro dall'utilizzazione clientelare, oppure si chiede di intervenire anche laddove esiste un'infiltrazione clientelare di cosche partitiche — non perché i partiti siano tali, ma perché talvolta si trasformano in cosche, pur non avendo niente a che vedere con le « coppole storte » — che svolgono una professione di lotta e di concorrenza? Mi rendo conto che si tratta di problemi vasti e questa non mi sembra l'occasione migliore per affrontarli. Per esempio, se il Governo si troverà di fronte all'ipotesi di un intervento nei confronti di amministratori comunali eletti dal popolo, sorgeranno gravi problemi dal punto di vista del ministro e non solo dal suo; si dovrà comunque agire con un minimo di elementi obiettivi. Quali sono i soggetti mafiosi? Forse i condannati? Cer-

tamente si parla di altro, perché per questi ultimi esistono altri problemi ed altri strumenti. In base a cosa si stabilirà che alcuni soggetti sono elementi mafiosi, forse in base alle affermazioni del giudice Sica? Sorge un problema di ordine giuridico, collegato al nuovo codice e alle questioni che esso ha posto: la persona inquisita dal pubblico ministero non è un imputato perché non ne è stato richiesto il rinvio a giudizio (ci siamo occupati di questo problema anche in relazione alle autorizzazioni a procedere), ma il pubblico ministero ha poteri enormemente superiori a quelli che aveva prima nei confronti delle persone inquisite.

GAETANO VAIRO. Il codice non l'abbiamo fatto noi!

MAURO MELLINI. Non l'abbiamo fatto noi ma, di fronte alla questione delle infiltrazioni mafiose, vi sono buoni motivi per parlare di inquinamento di un'amministrazione comunale in cui sia presente un soggetto inquisito dal pubblico ministero in base all'articolo 416-bis? Il Governo pare comunque disponibile ad introdurre alcuni accorgimenti nella struttura del nuovo codice.

Signor ministro, voglio farle il seguente esempio di una persona imputata del reato di cui all'articolo 416-bis, soprattutto sulla base di intercettazioni telefoniche. « In data 27 agosto 1988 è stata richiesta ed ottenuta l'autorizzazione ad intercettazione delle utenze telefoniche in uso ai fratelli Marzano, avvocati. Le operazioni di ascolto hanno confermato i sospetti avanzati da questo ufficio in ordine ai legami fra gli avvocati ed un loro cliente. Significativa » (e credo che molti colleghi farebbero bene a stare attenti a questa considerazione) « quella delle ore 10,09 del 20 settembre 1988 sull'utenza in uso a Marzano Bruno, che sintetizza in modo chiaro ed inequivocabile la vera personalità di quest'ultimo. Infatti uno sconosciuto ha informato il legale di aver appreso che i sostituti procuratori della Repubblica di Locri, Macrì ed Arcadi » (signor ministro, credo che avrà rinverdito la conoscenza di

questi personaggi, in occasione della sua visita in Calabria) « sono stati messi sotto inchiesta dal Consiglio superiore della magistratura per i fatti verificatisi quattro o cinque anni fa. A tale notizia, Marzano Bruno ha esternato gioia e soddisfazione » (espressa da molti colleghi — cara collega Fumagalli — anche con interrogazioni) « aggiungendo che, finalmente qualcosa funzionava ». I fatti in argomento sono costituiti dal decesso di Sergi Francesco, nato a Platì, telefonista del sequestro Castagno, verificatosi presso la stazione dei carabinieri, nella cucina, nudo e con le mani ammanettate dietro la schiena. Nei confronti di questa persona è stato emesso un ordine di cattura, non convalidato dal GIP. Il tribunale della libertà, su appello del pubblico ministero, ha emesso nuovamente un ordine di cattura e la Cassazione lo ha annullato, però questa persona è ancora imputata.

Dico questo perché, a fronte della gravità dei problemi di competenza specifica del Ministero dell'interno, mi domando se il Ministero di grazia e giustizia, fra le varie questioni, si sia posta quella degli abusi e delle prevaricazioni consentite nell'ambito del codice, anche per le sfumature che presentano talune fattispecie di reato, per esempio quella prevista dall'articolo 416-bis. Spesso si fanno elucubrazioni e si emettono provvedimenti sulla base di queste considerazioni; e, nel caso che ho citato, ad emettere quell'ordine di cattura pare sia stato uno dei magistrati in questione che, sebbene il provvedimento fosse stato annullato, ha deciso di mantenere l'inquisito in quelle condizioni. Se quell'avvocato fosse un amministratore comunale dovrebbe essere considerato un infiltrato della mafia?

Oltre alla strategia della collocazione negli uffici dei magistrati ve ne è un'altra più generale, quando per esempio si affronta il problema delle procure generali, o regionali o nazionali per l'indagine su alcuni reati oppure, come vorrebbero i colleghi del gruppo comunista, si stabilisce la competenza di tribunali diversi per determinati reati. Evidentemente si ritorna alla logica che si intendeva espellere dal

nuovo codice e che forse, in parte, è stata espulsa; tuttavia, in presenza di alcune difficoltà, si vuole cambiare il codice facendo rientrare dalla finestra ciò che è stato espulso dalla porta. Mi riferisco alla logica dei maxiprocessi e dei reati associativi. Pertanto, signor ministro, la responsabilità del Governo è relativa alla strategia, che non deve essere assunta dai magistrati: se i giudici lottano contro la criminalità bisogna cacciarli, perché evidentemente non fanno il loro dovere, che non è quello di lottare contro alcuno, ma di agire come terzi.

Signor ministro, lei è stato in Calabria dove, come lei sa, si imbastiscono i processi per associazione; in Calabria si usa l'espressione « fecero un'associazione », dove i soggetti non sono gli associati, ma i magistrati, i carabinieri e la polizia. Vi è un'identificazione fra il precedente e l'associazione; con un'espressione della filologia dialettale si è espresso pienamente il vero contenuto del concetto. In realtà si fanno le associazioni, si fanno le indagini per omicidio? Ciò è dovuto alla mancanza di cognizioni tecniche e di strutture? No, vi è una scelta precisa: *de minimis non curat praetor*. Omicidio più, omicidio meno, tanto si uccidono sempre tra di loro: questo porta alla criminalizzazione delle vittime: altro aspetto drammatico. Ma, se si uccidessero solo tra delinquenti, perché la gente perbene avrebbe paura della criminalità? Evidentemente perché le vittime sono anche altre. Però, quando vengono ammazzati gli « altri », i poteri pubblici e la stampa operano una sorta di criminalizzazione delle vittime, con titoli che sembrano voler dire: « toh, era pure incensurato e l'hanno ammazzato! ». In questi casi, non si fanno indagini! Persino quando tempo fa un avvocato (questo caso fu oggetto di interrogazioni parlamentari) fece dei nomi, non fu interrogato nessuno! O meglio, fu interrogato qualcuno che aveva lo stesso cognome, ma non lo stesso nome. E tre ore dopo il quotidiano locale, in ottimi rapporti con gli inquirenti, annunciava che quella persona aveva fatto dei nomi, ma in stato di evidente delirio,

per cui non si poteva dar corso a nulla e si continuava a navigare nel buio.

Le scelte e le strategie passano attraverso queste cose. Volete fare la guerra alle organizzazioni come tali o volete muovere guerra alle imprese, ai crimini delle associazioni? A questo riguardo si deve fare una scelta. Obiettivo sono le organizzazioni?

CLAUDIO MARTELLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Sono i delitti di mafia, non il fenomeno mafioso.

MAURO MELLINI. Certo, i delitti di mafia e anche non di mafia.

CLAUDIO MARTELLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Non vado a caccia di fenomeni né di noumeni.

MAURO MELLINI. Ciò comporta una serie di scelte, certo, degli inquirenti, dei magistrati e della polizia giudiziaria, ma anche di tipo organizzativo, nonché scelte legislative relative alle competenze, perché, per esempio, la questione delle procure o delle superprocure rientra chiaramente nell'ambito di tali problemi (starei per dire, « problematiche » che per me è una parolaccia, perché è un modo per non parlare di problemi).

Signor ministro, credo che la sua esposizione non abbia toccato questi punti. Parliamoci molto chiaramente, il suo ministero ha la caratteristica di infrangere certe reticenze sul piano della esposizione, della esternazione di tali questioni. Senza voler fare abbinamenti, il suo è un ministero caratterizzato da notevole esternazione. Approfitti di questo potere di esternazione che si è concesso e che può avere i suoi aspetti molto positivi per farci sapere qualcosa al riguardo.

A forza di esternazioni i magistrati si sono appropriati di poteri che non erano della magistratura e che si è finito poi per riconoscere. Da parte sua, signor ministro, ci aspettiamo che faccia uso di questa possibilità in modo diverso e che lo faccia con il Parlamento, in questa e in altre occasioni che non mancheranno in futuro,

perché si possa stabilire un necessario confronto dialettico. Purtroppo, la tomba di ogni iniziativa è rappresentata dal fatto che alcune cose vengano date per scontate, finendo con il perdere il senso delle responsabilità con tutto quel che ne segue.

PRESIDENTE. Sospendo brevemente la seduta.

La seduta, sospesa alle 12,40, è ripresa alle 12,55.

PRESIDENTE. Riprendiamo la discussione sulle comunicazioni del ministro di grazia e giustizia.

RAFFAELE MASTRANTUONO. Signor presidente, signor ministro, onorevoli colleghi, credo di dover utilizzare questa occasione cercando di evitare di ripetere cose già dette, sviluppando una riflessione su alcuni aspetti emersi dalla relazione del ministro sulla questione della giustizia e dal dibattito che ne è seguito. Cercherò di individuare alcuni momenti che possono essere posti all'attenzione del Parlamento. Credo che l'odierna audizione non sia inutile né formale, ma possa costituire l'occasione per cercare di individuare insieme quali provvedimenti il Parlamento potrebbe adottare nel lasso di tempo che ci separa dalla fine della legislatura, nonché per individuare una strategia di contrasto per affrontare in questo stesso periodo i problemi della giustizia.

Credo che la relazione del ministro sia stata improntata a chiarezza e coraggio nell'affrontare il male della giustizia e l'emergenza che si registra in tale settore. Si tratta di un problema che si trascina da anni e che comunque negli ultimi tempi ha già visto un impegno notevole da parte del precedente ministro, anche se i provvedimenti adottati purtroppo non hanno dato gli effetti sperati, in quanto essi avrebbero meritato e meritano tuttora l'accompagnamento di una serie di misure in termini di personale, per colmare quei vuoti dei quali lei stesso, signor ministro, ha parlato.

Credo che il problema di fondo della giustizia sia posto dalla ripercussione di

quello, più generale, riguardante l'organizzazione dello Stato, rappresentato dall'esigenza di avere un modello organizzativo che sia tale da rispondere meglio alle attese dei cittadini. Credo che i problemi in questo settore pongano in discussione non solo la credibilità della giurisdizione, ma la credibilità dello Stato. Non si assiste alla messa in discussione della giustizia come servizio, ma alla crisi dello Stato nella sua oggettività.

Signor ministro, credo che lei abbia fatto bene a segnalare le questioni fondamentali che investono la giustizia civile. Non è un problema di oggi. Ricordo che nel 1980, in un convegno dell'Associazione nazionale magistrati a Firenze, si parlò della crisi della giustizia civile, della denegata giustizia, di sentenze che non venivano dattilografate, di decreti ingiuntivi che non erano notificati. La grave crisi di questo settore della giustizia si rivela oggi ancor più pericolosa per l'estendersi della delinquenza organizzata che in alcune zone del Mezzogiorno è diventata uno strumento per la soluzione delle vertenze civili.

Credo che il problema non sia tanto quello di compiere un'analisi delle questioni sul tappeto, quanto quello di verificare la possibilità di individuare alcuni temi che possano essere risolti nello spazio che ci separa dalla fine della legislatura. Quest'anno è stato definito dal Presidente della Repubblica l'« anno della giustizia ». Il Parlamento ha anche dedicato una sessione speciale ai problemi della giustizia nella quale, per la verità, le questioni affrontate e risolte sono state assai poche.

Credo che potremmo utilizzare l'occasione di questo incontro non tanto per effettuare uno scambio di opinioni sui gravi mali che affliggono la giustizia, ma per individuare le risposte che il Parlamento e il Governo insieme potrebbero dare da qui alla fine della legislatura. Il problema fondamentale è la riforma del Ministero di grazia e giustizia: non credo sia possibile affrontare alcun'altra questione se non procediamo prima ad una modifica sostanziale del Ministero che tenga conto dell'esigenza di separare le

questioni che attengono squisitamente alla giurisdizione da quelle che attengono all'organizzazione dei servizi giudiziari, tenuto conto, altresì, che l'amministrazione della giurisdizione compete sostanzialmente al Consiglio superiore della magistratura mentre il ministro, per norma costituzionale, ha precipuamente ed esclusivamente come compito proprio l'organizzazione dei servizi giudiziari.

Si tratta di avere un Ministero che possa rispondere ai problemi nuovi evidenziati dal ministro, da quello dell'informazione a quello delle nuove strutture necessarie a dare risposte rapide ed efficaci ai problemi sempre più gravi causati non solo da una criminalità via via più agguerrita ma anche da una giustizia civile dei cui procedimenti non si riesce mai a vedere la fine. Vi sono udienze collegiali rinviate di due o tre anni! La constatata diminuzione delle azioni giudiziarie può essere imputabile forse a questo aspetto piuttosto che alla diminuzione delle vertenze.

Le questioni poste dal ministro e dai colleghi che mi hanno preceduto sono complesse, ma io desidero incentrare il mio intervento su alcuni aspetti della sua relazione che ritengo fondamentali, il primo dei quali è lo snellimento delle procedure. Credo che l'attuazione del nuovo codice di procedura penale suggerisca l'esigenza di evitare appesantimenti inutili; non si tratta di modificare lo spirito del codice, ma di evitare le pesantezze di carattere formale che non portano contributi sostanziali all'esigenza primaria che doveva essere alla base di questo codice, vale a dire la necessità di avere processi rapidi.

Le riforme approvate finora, e in particolare il nuovo codice di procedura penale, hanno contribuito a far esplodere una crisi della giustizia che, però, già esisteva: si è portato all'esasperazione un sistema che non era più in grado di reggere. I riti alternativi a cui ricorrevano i cittadini in passato erano forse rappresentati dalla prescrizione e dall'amnistia, ma non possiamo affermare che prima dell'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale i problemi venivano affrontati e risolti

e che l'amministrazione della giustizia dava risultati più concreti e tangibili di quelli attuali.

Si devono apprestare meglio mezzi, strutture e apparecchiature di sostegno per i servizi giudiziari con interventi di carattere legislativo che consentano l'utilizzazione delle risorse finanziarie in tempi rapidi. Il collega Recchia, per esempio, ricordava l'incapacità di spesa del Ministero di grazia e giustizia; vi è certamente anche questo, ma si tratta di un aspetto che caratterizza il servizio giustizia nella sua complessità e riguarda anche altri ministeri che hanno competenze in questa materia. Mi riferisco, per esempio, al Ministero dei lavori pubblici o di comuni, che spesso non riescono ad utilizzare i fondi a loro disposizione.

Credo che siano stati dati alcuni segnali concreti, il primo dei quali, a mio parere, è rappresentato proprio dal decreto sul trasferimento d'ufficio dei magistrati. Si è parlato molto di tale provvedimento ma, rispetto alla gravità di una situazione sottolineata quotidianamente da tutti ed alle condizioni nelle quali si trovano ad operare molti giovani magistrati, ai quali esprimiamo tutta la nostra solidarietà, credo che il problema fondamentale sia quello di insediare nelle sedi cosiddette a rischio giudici che abbiano una particolare competenza e professionalità. Quel decreto, quindi, non mina il principio dell'inamovibilità, principio, per altro, che non deve essere considerato come un privilegio per il singolo, ma come una garanzia dell'esercizio della funzione giudiziaria, che può e deve essere assicurato principalmente con la presenza di magistrati capaci e qualificati professionalmente, in grado di porre in essere le strategie di lotta ai delitti di mafia che richiedono competenza ed abilità particolari.

A mio parere, anche il decreto di competenza del ministro dell'interno sullo scioglimento dei consigli comunali rappresenta un tentativo serio da parte del Governo di evitare le infiltrazioni mafiose che spesso vengono registrate nel sistema delle autonomie locali. Non si tratta di inficiare quest'autonomia, ma di tutelarla rispetto a

consigli comunali che spesso non sono in grado di esprimere la forza e la capacità degli enti locali. In queste condizioni, pertanto, è decisamente opportuno un intervento volto a ricreare le condizioni di un ritorno alla normalità per l'elettorato e di un recupero da parte delle collettività dell'autonomia propria delle comunità locali.

L'altra questione sollevata dal ministro è quella relativa alla revisione delle circoscrizioni giudiziarie, a proposito della quale ha fatto direttamente riferimento alla proposta di istituzione di preture cosiddette equiparate. A tale proposito, sia in questa sede sia in Assemblea, ho sollevato notevoli perplessità di tipo ordinamentale, processuale e pratico, perché ritengo che il problema fondamentale sia quello di giungere in tempi rapidi a quella revisione: siamo infatti in presenza di uffici giudiziari caratterizzati da un affollamento di organici eccessivo rispetto al numero di cause assegnate a fronte di altri decisamente sottodotati. È necessario, quindi, ridisegnare un reticolo giudiziario che risale al 1865.

È un problema difficile per risolvere il quale diversi tentativi sono stati fatti dal Parlamento; non sono mai stati portati a termine per difficoltà locali, riteniamo tuttavia che sia un problema fondamentale. In tale ambito, voglio segnalare all'attenzione del ministro alcuni tribunali la cui istituzione è compatibile con questa revisione; mi riferisco in particolare all'area napoletana, nella quale risiedono 3 milioni 800 abitanti, che ha un solo tribunale e per la quale sono giacenti presso la I Commissione della Camera richieste per l'istituzione di due nuovi tribunali, uno a Nola ed uno a Torre Annunziata, che credo fornirebbero un contributo importante alla soluzione di questo problema.

**PRESIDENTE.** Dipende dal Parlamento.

**RAFFAELE MASTRANTUONO.** Certamente è un compito del Parlamento, ma può essere utile anche un impegno del Governo, poiché credo che una delle ri-

serve manifestate dalla Commissione affari costituzionali sia proprio l'eventuale incompatibilità di queste nuove istituzioni con il disegno di revisione delle circoscrizioni giudiziarie.

Un ulteriore aspetto fondamentale è quello del coordinamento tra i pubblici ministeri: tra i maxiprocessi e la totale assenza di ogni forma di collaborazione, credo vi sia la possibilità di un coordinamento che non investa la fase dell'acquisizione delle prove, ma quella preliminare delle indagini, che ben può essere svolta a livello di corte d'appello, e che attiene all'esigenza di svolgere indagini coordinate nei confronti di un fenomeno complesso ma collegato al suo interno perché l'azione investigativa possa avere risultati concreti e positivi.

Ho accennato ad una serie di questioni, sulle quali ho ritenuto opportuno richiamare l'attenzione del ministro Martelli, ritenendo che l'audizione di questa mattina possa essere utile per focalizzare alcuni punti, come gli interventi finanziari, la revisione delle circoscrizioni giudiziarie, il coordinamento delle attività del pubblico ministero. Per tali argomenti, dovrebbe essere decisa una nuova sessione parlamentare dedicata ai problemi della giustizia, per giungere, prima dello scioglimento di questo Parlamento, all'approvazione di appositi provvedimenti che possano fornire una risposta concreta, attesa da anni per le questioni della giustizia.

**OMBRETTA FUMAGALLI CARULLI.** Signor ministro, desidero innanzitutto ringraziarla dell'attenzione dimostrata nell'accettare di venire personalmente nella sede della nostra Commissione per rispondere su alcuni punti che stanno a cuore non soltanto alla Commissione giustizia, ma anche, nell'intero paese, a tutti coloro per i quali il sentimento della giustizia è una parte intima ed essenziale del senso dello Stato.

Le polemiche, particolarmente vivaci, che vi sono state in questi giorni mi indurrebbero, se l'ora non fosse così tarda, nella tentazione di intervenire su di esse; d'altro canto, devo — lo dico al ministro

con grande simpatia — fare qualche osservazione su alcune sue battute durante la seduta in corso, in particolare su quella relativa alle donne magistrato in maternità. Al riguardo, desidero riferire su una mia passata esperienza, quando facevo parte del Consiglio superiore della magistratura: vi fu un momento di grande difficoltà quando si dovette mandare un magistrato sostituto procuratore a Palmi, dove operavano già due magistrati, tra i quali, appunto, una donna in maternità. Vi fu allora una reazione molto polemica contro l'invio di un'altra donna nel timore che anche questa si mettesse in maternità. Feci fare in quella occasione un'indagine da parte degli uffici e constatai che i periodi di assenza degli uomini magistrato per spondiloartrosi — una forma di artrosi molto leggera, di cui tutti credo soffrano un pò — erano di gran lunga superiori alle assenze per maternità delle donne. Queste osservazioni le fa un deputato che è forse la meno femminista...

**CLAUDIO MARTELLI, Ministro di grazia e giustizia.** Per carità, sono un femminista praticante; il problema è che le difficoltà cui accenna l'onorevole Fumagalli Carulli si sommano, non si elidono a vicenda. Ahimé, l'artrosi degli uomini e la maternità delle donne si sommano nel determinare vuoti di organico.

#### PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE RAFFAELE MASTRANTUONO

**OMBRETTA FUMAGALLI CARULLI.** Bisognerebbe allora stare attenti anche ai vari permessi che vengono rilasciati agli uomini per artrosi molto lievi: si tratta, comunque, soltanto di una battuta. Lo sfascio in cui versa la giustizia è tale che occorre lasciare da parte polemiche e battute, cercando invece di capire cosa si possa concretamente fare.

Il ministro ha giustamente osservato che occorre basarsi su un piano realistico, che tenga conto delle varie contingenze del momento, comprese le difficoltà di carattere economico e quelle collegate all'intro-

duzione di riforme che, benché ottime, richiederebbero tempi molto lunghi. Ho apprezzato molte proposte del ministro, in particolare quella di intervenire sul reclutamento prevedendo una preparazione bivalente: essa è presente anche nell'ordinamento canonico — riprendendo una coda di battuta —, nel quale venne introdotta alcuni secoli addietro. Si tratta, a mio avviso, di una proposta molto importante, la cui realizzazione comporterebbe indubbi vantaggi, anche nei rapporti — non è cosa da poco — tra avvocati e magistrati, che sono spesso molto tesi per diversi fattori e potrebbero essere invece distesi, se almeno per il reclutamento vi fosse un momento di addestramento comune.

In materia, vorrei avere dal ministro ulteriori chiarimenti, per esempio, sui tempi di attuazione, che ritengo non saranno molto brevi, e sulle modalità previste. Si discute sull'argomento da tanti anni: alcuni vorrebbero l'istituzione di un'accademia, simile a quella prevista in altri paesi, in particolare in Francia, indubbiamente nazione *leader* nel settore della pubblica amministrazione; altri ipotizzano una preparazione attraverso corsi comuni, altri ancora ritengono di poter affidare la realizzazione di tale progetto al Ministero di grazia e giustizia, e al Consiglio superiore della magistratura. Vorrei dunque sapere dal ministro quale organo, a suo avviso, dovrebbe occuparsi della preparazione comune in oggetto.

Altri temi affrontati dal ministro Martelli sono di grandissima importanza ed il quadro che egli ha delineato è davvero completo, per l'elencazione sia dei problemi, sia delle preoccupazioni. Per quanto riguarda, per esempio, le progressioni di carriera, cui ha accennato l'onorevole Mellini — che il ministro Martelli ha interrotto con una osservazione sintomatica del suo pensiero, che non aveva espresso al riguardo durante la relazione —, mi domando: la progressione in carriera deve continuare ad essere disciplinata dai principi, a mio avviso infausti, delle leggi Breganze e Breganzone, oppure deve essere attuata in modo diverso?

Per quanto concerne, poi, la professionalità, il ministro Martelli ha osservato che dobbiamo avere non un giudice impiegato — io direi burocrate —, ma un giudice professionalmente competente: sono d'accordo ma, proprio perché la professionalità è necessaria, ritengo che si debba avere più coraggio, ed anche il Governo debba averlo, per esempio, introducendo la famosa separazione delle carriere. Il pubblico ministero ed il giudice sono organi con funzioni completamente diverse, in particolare in base al nuovo codice di procedura penale, la cui applicazione, sebbene attualmente traballante, deve essere sostenuta, anche se è naturalmente necessario apportare le correzioni che si dimostrino opportune. Il ministro sa, però, quante difficoltà vi siano per introdurre quella che la cultura giuridica considera l'opzione migliore: la separazione delle carriere. I magistrati temono infatti che anche attraverso tale via (benché non la principale) si possa giungere alla sottoposizione del pubblico ministero all'esecutivo.

Il ministro Martelli potrà osservare che ciò non fa parte del programma di governo, e ne sono perfettamente consapevole, ma, nell'aderire alla diagnosi che egli ha delineato, devo ricordare che la terapia dovrebbe prevedere medicinali assai più forti di quelli previsti nel programma di governo. Ormai, sono urgenti interventi di livello diverso, sia macro — le grandi riforme, compreso il reclutamento —, sia micro: forse maggiormente a quest'ultimo livello è possibile intravedere interventi realisticamente realizzabili sin d'ora.

Vorrei sottolineare anch'io, come già hanno fatto altri colleghi, l'assoluta priorità ed urgenza dell'approvazione della legge sulle preture circondariali equiparate; non perché si tratti di una proposta di legge della quale la sottoscritta è primo firmatario, ma perché a quella proposta, insieme ad altri colleghi, ho ritenuto di dover arrivare vista la situazione davvero drammatica provocata dalla precedente riforma relativa alle preture circondariali, benché essa fosse stata fatta con tutte le buone intenzioni — anche noi, del resto,

l'approvammo e la considerammo positiva —. Il mio gruppo in particolare e, poco dopo, anche il gruppo comunista hanno dunque pensato di intervenire con una proposta di legge e si tratta, signor ministro, di un punto sul quale desidererei un suo impegno personale.

Il provvedimento è stato approvato dalla Camera con una certa difficoltà — il Governo, presente nella persona del sottosegretario, si era dichiarato contrario —; ma se vogliamo davvero e crediamo in una giustizia che sia al servizio del cittadino in termini di immediatezza e possibile accesso, la via minima da seguire in questo momento, se non vogliamo andare allo sfascio — questa può anche essere una scelta, che comunque io non condividerei — è di agire su questo tipo di struttura: dunque bisogna sollecitare il Senato, al cui esame è attualmente il provvedimento, a provvedere con la massima tempestività.

Qualcuno può osservare che è all'ordine del giorno del Senato anche il provvedimento sulla revisione delle circoscrizioni. Questo è vero ed è reale una certa tendenza ad assorbire la legge sulle preture circondariali equiparate nella revisione delle circoscrizioni; ma vorrei richiamare la sua attenzione — sapendola attenta ai problemi davvero concreti ed insieme seri — sul fatto che quella revisione delle circoscrizioni assai probabilmente non sarà approvata o, se sarà approvata nel testo in cui è stata presentata, provocherà effetti perversi tali da far sì che di lì a poco dovremo di nuovo intervenire, come abbiamo cercato di fare, attraverso le preture circondariali equiparate. Questa, a mio avviso, è in un certo senso una grande riforma, una riforma di media portata, che appare in questo momento di particolare urgenza.

Un altro settore che vorrei sottolineare alla sua attenzione, signor ministro, oltre quelli già citati dai colleghi che mi hanno preceduto e sui quali non mi soffermo, per non annoiare l'uditorio e soprattutto per non prendere tempo a lei, riguarda le carceri. Quello delle carceri mandamentali dipendenti dal comune è un sistema ormai superato e bisognerebbe trovare il modo di

trasformarlo mettendo le carceri mandamentali alle dipendenze del Ministero di grazia e giustizia anziché dei comuni.

Terzo problema sul quale mi consenta di intervenire è quello dei magistrati, della loro presenza effettiva nei posti in cui sono necessari in modo da evitare quei vuoti di organico che si producono al sud come anche al nord. Dobbiamo stare attenti, infatti, a non lasciare scoperto il nord presi dalla preoccupazione vivissima di tenere il sud sotto controllo sia delle forze di polizia sia della magistratura.

La presenza dei magistrati è necessaria e va incentivata al massimo. Credo che i trasferimenti d'ufficio debbano essere utilizzati come *extrema ratio* poiché creano una serie di problemi, un po' come la famosa coperta che se tirata per coprire una parte, ne lascia scoperta un'altra. Altre misure possono essere adottate; mi pare non abbia torto il Vicepresidente del Consiglio superiore, onorevole Galloni, quando chiede di accelerare i concorsi, ad esempio attraverso un decreto, e penso che su questo il ministro Martelli possa essere senz'altro d'accordo. Sarei anche favorevole ad introdurre incentivi per la carriera ed agevolazioni per le sedi difficili; posso bene immaginare che nel Consiglio superiore qualche consigliere ridicolizzi, boicotti o si scagli contro questo tipo di provvedimento, ma non credo che il ministro si lasci suggestionare da tali reazioni, poiché la responsabilità politica in ordine a questi problemi è sua, come lo è del Parlamento. Voglio dire il Parlamento vero, non il « parlamentino » in cui si è ridotto ormai da molto tempo il nostro Consiglio superiore della magistratura.

Qualche parola vorrei anche dire a proposito del reclutamento straordinario. So che la magistratura associata è contraria al reclutamento straordinario; ma anche su questo punto occorre un gesto di coraggio. Si potrebbero immettere nella magistratura persone che hanno già una loro esperienza nel settore della giustizia, come gli avvocati, oppure consentire ai magistrati amministrativi di transitare dal ruolo amministrativo a quello ordinario.

MAURO MELLINI. Chi glielo fa fare ?

OMBRETTE FUMAGALLI CARULLI. Ce ne sono diversi che lo vogliono fare e lo farebbero anche gli avvocati dello Stato. Ritengo che questa — per la quale ho presentato un emendamento ad uno dei vari provvedimenti all'attenzione della Camera — possa essere una misura produttiva.

CLAUDIO MARTELLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Mediante concorso o senza ?

OMBRETTE FUMAGALLI CARULLI. Nell'emendamento che ho presentato — e del quale le darò copia — si prevede l'immissione previa una valutazione del Consiglio superiore della magistratura, che acquisisce il fascicolo del richiedente e lo colloca nella qualifica funzionale appartenente al posto di provenienza — poiché il magistrato amministrativo immesso nel ruolo ordinario non può perdere la qualifica —.

L'unico problema che l'emendamento che ho presentato può sollevare e sul quale io stessa non ho riflettuto può essere di carattere economico. Non vorrei, cioè, che questo tipo di immissione producesse, ai fini del galleggiamento, un innalzamento tale da non essere compatibile con i criteri della spesa pubblica in generale. Ma se fatto studiare dagli uffici del Ministero, che su questo aspetto sono ben più competenti di un singolo parlamentare quale io sono, penso che tale emendamento potrebbe già produrre qualche risultato.

Ciò che desidero sottolineare è che vi sono molti modi per coprire i vuoti della magistratura ed il reclutamento non è affatto da accantonare o da sottovalutare, nonostante le polemiche della Magistratura associata, ma per la verità neanche tutta, siano piuttosto vivaci.

Anche quello di recuperare alla giurisdizione i troppi magistrati fuori ruolo nel Ministero di grazia e giustizia, come anche in altri ministeri...

AGATA ALMA CAPPIELLO. Sono mille !

OMBRETTE FUMAGALLI CARULLI. ...potrebbe essere un modo per conseguire una

copertura di organici meno dolorosa rispetto a quella ottenuta con i trasferimenti d'ufficio, che lasciano sempre strascichi non del tutto positivi.

Avrei altre osservazioni da fare, ma ciò che mi interessava dire come prioritario l'ho detto e non voglio rubare tempo ad altri colleghi che interverranno ed avanzeranno senz'altro proposte più interessanti di quelle che ho indicato io. Concludo, signor ministro, auspicando di vedere i suoi propositi, che apprezzo grandemente, trasformati in modo efficace e realistico in misure concrete, realizzabili nell'immediato o in tempi brevi, non in tempi tanto lunghi da sfiorare l'eternità.

La manovra di finanza pubblica, che, come lei sa, è pronta e tra due settimane sarà discussa anche in questa Commissione — io sono il relatore designato dalla Commissione per quanto riguarda il Ministero di grazia e giustizia —, è una manovra di contenimento della spesa, quindi non tocca — per fortuna — il comparto giustizia, che è già molto carente e, direi, insufficiente. Però, in quell'occasione, fra due settimane, dovremo avere da lei alcune assicurazioni, almeno nel senso che vengano salvaguardate le risorse destinate al settore. Ogni anno noi avanziamo questa richiesta ed ogni anno ci viene data assicurazione al riguardo ma poi, nel prosieguo del cammino, veniamo a trovarci in qualche difficoltà. Concludo qui il mio intervento ringraziandola ancora, signor ministro.

VINCENZO BINETTI. Signor ministro, anch'io, come la collega Fumagalli Carulli, che mi ha preceduto, la ringrazio per la sua presenza in Commissione ma, soprattutto, per la consapevolezza che lei mostra circa la gravità della situazione della giustizia nel nostro paese e per la volontà che sta esprimendo di non volersi appiattare sull'esistente, bensì volersi impegnare per un reale, incisivo, progressivo superamento dei nodi che attualmente rendono la giustizia inefficiente, poco credibile, scarsamente funzionale alla domanda proveniente dai cittadini.

Innanzitutto, desidero segnalare che vi è un contesto sfavorevole imputabile, in

parte, a carenza di servizi, di strutture, di organizzazione dell'azienda giustizia e, in parte, ad alcune discipline normative che vanno modificate. È stato questo contesto sfavorevole che, finora, al di là di tutte le buone intenzioni, ha fatto fallire le riforme che sono state approvate, che rischia di vanificare quelle che entreranno in vigore (vedi il nuovo processo civile), che mette in pericolo la resa e la produttività delle riforme alle quali pensiamo e verso le quali puntiamo. Vorrei che fosse ben chiara tale consapevolezza, che in parte ho ritrovato proprio all'inizio della sua relazione, laddove lei sottolinea che dentro l'istituzione giustizia c'è l'azienda giustizia.

Questo groviglio di fattori sfavorevolissimi, che ha ritardato una moderna organizzazione dell'azienda giustizia, che non è in sintonia con tutto ciò che significa moderna organizzazione dell'azienda giustizia, finora ha fatto sì che qualsiasi riforma, per quel tanto di positivo e di cambiamento che una riforma sempre porta con sé, abbia finito per far rimpiangere il passato e per produrre effetti negativi. Infatti, è chiaro che se si va a cambiare un contesto che si è stabilizzato in risultati negativi e non si mutano le premesse, gli esiti saranno peggiori.

Ora, la modifica di questo *mix* in parte è di sua competenza, per quanto attiene all'organizzazione dei servizi ed alla riforma del Ministero di grazia e giustizia. Sono d'accordo con l'onorevole Mastrantuono, il quale ha sottolineato che questa è la prima delle riforme, perché il problema delle risorse e di un aumento delle stesse a disposizione del settore certamente esiste, ma non costituisce il nodo centrale, che invece va individuato nella disperante lentezza di spesa che caratterizza il dicastero, la quale fa sì che i buoni propositi e le buone intenzioni del ministro pro tempore, del Governo, dell'intero Parlamento, vengano vanificati dai lunghi tempi e dalle lunghe procedure, dalle prolissità che intervengono quando si tratta di poter immettere nuovo personale e istituire nuovi servizi nella ritardatissima ed anacronistica amministrazione della giustizia.

Tale sfavorevole contesto è il risultato di alcune normative che occorre avere il coraggio di rimuovere. Sotto questo profilo mi permetto di segnalare alcuni punti che sono fondamentali se si vuole che il sistema giustizia produca risultati sui grandi fronti rappresentati da processi civili più brevi e più rapidi e da processi penali più efficaci, specie nella lotta contro la criminalità organizzata.

Si è iniziato con un tentativo rappresentato dal decreto-legge che consente al Consiglio superiore della magistratura di trasferire i magistrati professionalmente più attrezzati e più esperti. Condivido la logica di tale provvedimento e debbo dire che non mi convince assolutamente la reazione dell'Associazione nazionale magistrati; osservo, altresì, che sulla costituzionalità del medesimo non possono sussistere dubbi. Infatti, non comprendo come e perché possa essere tirato in ballo il principio dell'inaffidabilità nel momento in cui altre deroghe a tale principio il nostro ordinamento ha conosciuto, né quale differenza vi sia tra la possibilità, già prevista da una legge del 1981, di trasferire a sedi di appello magistrati di appello anche senza il loro consenso e, viceversa, la possibilità introdotta dal nuovo decreto che, semmai, è circondata da maggiori garanzie e cautele.

Però, signor ministro, io nutro dubbi sull'efficacia pratica e sull'utilità del decreto-legge e degli obiettivi che esso si propone. Infatti, a tacere degli orientamenti dei nostri tribunali amministrativi regionali, del Consiglio di Stato, che resteranno e che, quindi, paralizzaranno, come nel passato, le delibere ed i pronunciamenti del Consiglio superiore di applicazione del decreto stesso, è evidente che, sotto questo profilo, il significato del provvedimento è innanzitutto quello di un segnale ai magistrati nel senso che essi prendano coscienza della situazione. Quindi, in coerenza con questo tipo di ragionamento — ma lei, signor ministro, lo ha già detto e ribadito oggi nella relazione —, considererei con maggior favore un sistema di incentivi di vario tipo diretto a provocare, a dare impulso ai trasferimenti

con il consenso degli stessi magistrati. Guai, però, se ci fermassimo qui!

Inoltre, valuterei sinceramente con qualche preoccupazione l'addentrarsi, in questo scorcio di legislatura, in dispute relative a grandi principi: mi riferisco a quelle attinenti alla figura del pubblico ministero, alla sua natura giuridica, all'obbligatorietà dell'azione penale e ad altre analoghe. Ciò non perché io ritenga quegli istituti monumenti intangibili, quanto perché, nonostante il dibattito che si è svolto (per altro ancora fermo ad un livello molto generico), suscitare preoccupazioni di questo tipo in ordine ad alcuni valori dei quali, ritengo, tutti ci ritroviamo garanti ed impegnati in tal senso — i valori dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura —, sarebbe un esercizio non molto utile né molto produttivo.

Viceversa, tornando alla premessa iniziale, facciamo innanzitutto in modo che, accanto ai giudici, vi siano cancellieri, segretari, dattilografi anche nelle sedi di prima linea, dove questo personale non c'è (e tale aspetto è di competenza del Ministero). Accanto agli interventi per velocizzare le procedure, la spesa e tutto ciò che rientra nelle attribuzioni del dicastero, considererei con favore alcune misure legislative immediate.

In primo luogo, riguardo al nuovo processo civile, credo che ci dobbiamo liberare da una cultura giuridica improntata a puro formalismo giuridico, che si esprime in vari momenti e passaggi e secondo la quale basta approvare una legge sotto il profilo formale e giuridico buona e seria, non dico perfetta, per ottenere risultati. No, il sistema di varare le riforme e di disinteressarsi poi dei mezzi, delle strutture, di tutto quanto di nuovo, di coerente e di necessario una riforma richiede per essere applicata, si è rivelato, all'atto pratico, un sistema sbagliato. Pertanto, iniziando dalle commissioni ministeriali, vorrei pregare il ministro di non chiamare a farne parte soltanto giuristi, ma anche informatici ed esperti di organizzazione aziendale. Cerchiamo di comprendere, appunto, che dentro l'istituzione giustizia c'è l'azienda giustizia.

Per quanto riguarda il nuovo processo civile, credo sia necessario prendere tempo, se non vogliamo ancora una volta suscitare attese che vengano deluse e che riaprano una nuova, lunga stagione di rimpianto del passato anche quando si tratta, sia per il processo civile sia per quello penale, di un passato non solo non esaltante, ma tutt'altro che difendibile.

Per il nuovo processo penale qualcosa va fatta, e con coraggio, senza assolutamente immaginare che chi vuol fare qualcosa intende rinunciare a tutto ciò che di innovativo, di buono e di valido il nuovo codice penale ha portato con sé. Dobbiamo uscir fuori dagli schematismi, dall'enfasi e dalle ideologie, dobbiamo cercare di rimanere con i piedi per terra e convincerci che alcune cose vanno fatte.

#### PRESIDENZA DEL PRESIDENTE

GIUSEPPE GARGANI

VINCENZO BINETTI. Mi riferisco, ad esempio, alla posizione del GIP in pretura. Infatti, le preture, che oggi soprattutto sul piano del nuovo processo penale sono intasate in modo incredibile, hanno tra le loro fila questi magistrati che non sanno più cosa fare. Tale situazione credo comporti o la soppressione dell'istituto del GIP in pretura o una diversa utilizzazione degli stessi magistrati.

Poiché sto parlando di preture, desidero porle, onorevole ministro, un problema che a mio avviso è il più grave e che ha raggiunto livelli scandalosi: mi riferisco alla questione dell'arretrato delle preture e delle procure circondariali. Praticamente milioni di denunce di reato in Italia non vengono nemmeno registrate e, a maggior ragione, né istruite né condotte a termine, il che significa che abbiamo introdotto una nuova amnistia permanente nel nostro paese per tutti i reati punibili fino a quattro anni. Inoltre, come sottolinea il ministro nella sua relazione, l'ulteriore decorso del termine di sei mesi che dovrebbe determinare l'avocazione da parte dei procuratori generali finirà per creare ulteriori ingorghi. In proposito ritengo che

non si debba avere neppure un attimo di esitazione e che sia necessario immaginare qualche soluzione. La proposta di legge sulle preture equiparate, a mio avviso, qualche beneficio lo pone e ci induce a riflettere che, prima di cambiare le cose del passato e di modificare un ufficio che, in sostanza, era stato quello che aveva funzionato meglio di tutti gli altri, cioè l'ufficio di pretura, forse avremmo dovuto pensarci in modo più approfondito. Tuttavia, a mio giudizio, questa proposta di legge sulle preture equiparate, pur necessaria, non è assolutamente risolutiva del problema. Infatti, la questione è quella del pubblico ministero in pretura, del procuratore delle preture circondariali. È questo il problema centrale che dobbiamo in qualche modo affrontare immaginando una diversa presenza e un'organizzazione nuova dell'ufficio del pubblico ministero presso le preture.

Sempre in tema di nuovo processo penale, credo che due punti almeno vadano esaminati accanto a quello, ormai noto, del coordinamento. Mi riferisco in primo luogo al regime della prova, un punto fondamentale del processo penale su cui bisogna avere molto senso della misura e del limite. Tuttavia, sul fatto di mantenere una situazione in cui, per il regime della prova e per alcune norme vigenti, anche se spesso ignorate, si impedisce l'acquisizione di documenti da un processo ad un altro, mi sento di sostenere che dovremmo conoscere un pò meglio questo codice, di cui molti parlano solo per sentito dire.

In proposito, vorrei portare un esempio che può risultare utile: un agente di custodia a Torino confessa di aver passato dietro pagamento, e quindi essendosi corrotto, droga ad un detenuto in carcere. Ne nascono tre processi distinti: il primo a carico dell'agente, il secondo a carico del corruttore ed il terzo del destinatario della droga. I tre processi, nonostante la confessione dell'agente, si sono risolti con tre assoluzioni. Il primo ha riguardato il corruttore nei confronti del quale si era detto che la confessione dell'agente non era sufficiente, trattandosi di una chiamata in

correttezza cosiddetta non vestita. Su questo presupposto si è avuta una prima assoluzione che poi, a catena, ha determinato le altre. Con questo esempio intendo sottolineare che, pur consapevole della particolare delicatezza del regime della prova, qualche norma va modificata come, ad esempio, quella che impedisce che perfino la sentenza di un maxiprocesso possa essere acquisita in un altro processo nei confronti della mafia se non vi è il consenso di tutti i difensori, sicché basta il dissenso di uno di questi ad impedire l'acquisizione di tale fondamentale documento. Si tratta di una norma che, a mio avviso, non ha nulla a che fare con le esigenze dell'oralità e della pubblicità della prova che hanno guidato la predisposizione di talune disposizioni legislative.

Sono senz'altro tra coloro che ritengono che il più grave degli errori sarebbe quello di « buttare a mare » questo codice, anche se la mia è una difesa non ideologica o acritica. Vi sono, infatti, indubbiamente alcuni punti da rivedere e non mi convince il metodo delle 58 correzioni finora introdotte ed improntate sempre ad una cultura giuridica di tipo formale. Mi convincerebbero, invece, poche correzioni forti: una riguardante il GIP, un'altra concernente il coordinamento delle indagini dei pubblici ministeri. Personalmente mi dichiaro favorevole alle procure distrettuali che vedo maggiormente operative anche per la più giovane età dei procuratori, per le maggiori motivazioni che questi hanno ed anche per altre ragioni a tutti intuibili e ben note rispetto al sistema dei procuratori generali o addirittura dell'unico procuratore generale della Corte di cassazione.

Per concludere, ritengo di poter sostenere che occorre fare un lavoro mirato per il quale il Governo si è mosso con molta buona volontà e con impegno. Ribadisco che, viceversa, non metterei troppa enfasi su ciò che è già stato realizzato. Quanto ai valori costituzionali, ritengo vi debba essere una difesa chiara, precisa, che non dia luogo ad equivoci e che non crei sconcerto in una magistratura che di sicuro ha fin troppo il complesso della cittadella asse-

diata (sinceramente non vedo, a differenza di Bertoni, un pericolo proveniente dall'esecutivo nei confronti dei giudici), ma alla quale va detta una parola di fiducia sulla difesa chiara e precisa dei valori costituzionali che tutelano la sua indipendenza.

AGATA ALMA CAPIELLO. Onorevole ministro, onorevole presidente, onorevoli colleghi, ho anch'io apprezzato la chiarezza, la lucidità ed il realismo della relazione del ministro Martelli, nonché l'ottica economica e strutturale che l'ha sottesa. Desidero far presente al collega Russo che l'accentuazione sull'efficienza e sull'efficacia degli strumenti della giustizia costituisce il presupposto — e come tale è a sua volta uno strumento — di una giustizia nell'interesse dei cittadini. In questo senso, essa non denota la volontà di far venir meno il rapporto tra giustizia e cittadini, ma — lo ripeto — è il presupposto perché vi sia un corretto rapporto tra giustizia penale, giustizia civile e cittadini.

Ho condiviso anche i criteri guida proposti dal ministro relativamente alla decongestione dei carichi di lavoro, all'esigenza di un'ampia depenalizzazione (già avviata mediante alcuni provvedimenti governativi), allo snellimento delle procedure.

Al riguardo, la precedente gestione del ministero, affidata al ministro Vassalli, ha condotto all'approvazione di una riforma di straordinaria importanza come quella del processo penale, anche se la carenza di strutture e di personale (sia per quanto riguarda i magistrati, sia in ordine al personale ausiliario) ha reso di fatto molto difficile, in alcune realtà, l'applicazione di taluni aspetti della riforma del processo penale. Sotto la stessa gestione è stata avviata anche la riforma del processo civile, che si è conclusa successivamente.

Per quanto riguarda, invece, l'attuale gestione, essa potrà essere individuata, come ha sottolineato il ministro Martelli, non tanto come quella che porterà all'approvazione dei rimanenti provvedimenti legislativi, quanto piuttosto come una gestione caratterizzata da un'amministrazione vera e profonda della giustizia.

L'onorevole Binetti ha fatto riferimento *in limine* alla revisione di alcune parti per quanto riguarda la riforma del codice di procedura penale, come era nell'intenzione del legislatore. Ritengo opportuno, comunque, attendere la scadenza dei tre anni per misurare l'impatto delle riforme, in particolare di quella relativa al codice di procedura penale. Al termine del triennio potremo intervenire sulle eventuali modifiche da apportare, senza lasciarci prendere dalla frenesia, anche se, dopo aver parlato con alcuni esponenti di vertice della magistratura nelle nostre rispettive circoscrizioni, sappiamo già quali siano le distorsioni e quali le difficoltà che il nuovo processo incontra. Si tratta, comunque, per la maggior parte di difficoltà di natura strutturale che non derivano dal nuovo processo penale, bensì da carenze pregresse che la nuova procedura ha evidenziato più di altri dati.

Desidero ora svolgere alcune considerazioni in ordine al nuovo processo civile; in proposito, il collega Maceratini ha fatto riferimento alla possibilità di farne slittare l'entrata in vigore, prevista per il 1° gennaio 1992. Il ministro, invece, ha sottolineato la necessità di attendere l'approvazione del nuovo provvedimento sul giudice di pace, per poi eventualmente decidere uno slittamento dell'entrata in vigore della nuova disciplina.

Personalmente, nutro qualche perplessità circa il provvedimento sul giudice di pace. In particolare, le perplessità non riguardano tanto il provvedimento in sé, che è assolutamente necessario, quanto piuttosto la scelta di coloro che eserciteranno la funzione di giudice di pace. Infatti, secondo l'attuale formulazione del testo, la suddetta funzione sarà svolta, in sostanza, dai cancellieri in pensione. Si prevede, infatti, un'età minima di 50 anni ed altre disposizioni che condurranno al risultato cui ho fatto riferimento.

PRESIDENTE. Onorevole Capiello, le ricordo che abbiamo corretto il testo del Senato.

AGATA ALMA CAPIELLO. Signor presidente, ho ben presente la nuova riformu-

lazione del provvedimento, che è fondamentale ai fini dello snellimento delle procedure.

Comunque, la prevista immissione di 4.700 nuovi magistrati, se migliorerà da un lato il rapporto tra cittadini e giustizia, dall'altro non affronterà la questione nodale rappresentata da un reclutamento eventualmente anche straordinario.

In tale contesto, comprendo la pacatezza della linea sulla quale il ministro giustamente si muove. Tuttavia, dopo alcuni colloqui con i vertici della magistratura di una città come Milano (in particolare con il presidente della Corte d'appello Paiardi), ho ravvisato che non vi è generalmente alcuna contrarietà ad un eventuale reclutamento straordinario; infatti, tale atteggiamento di contrarietà è proprio unicamente dall'associazione dei magistrati o addirittura di una parte di essa.

Probabilmente, non è opportuno varare il provvedimento in questione nella fase conclusiva della legislatura; tuttavia, si tratta di un'ipotesi da non abbandonare completamente.

Nello stesso tempo, è necessario recuperare i circa mille magistrati attualmente fuori ruolo ed impiegati per la maggior parte presso alcuni uffici, tra cui quelli del Ministero di grazia e giustizia.

CLAUDIO MARTELLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Presso il Ministero di grazia e giustizia prestavano servizio 138 magistrati, mentre attualmente il loro numero è sceso a 110. La maggior parte, quindi, è dispersa presso molte amministrazioni.

Tuttavia, si tende a trascurare il fatto che ogni anno il Consiglio superiore della magistratura autorizza 700 incarichi stragiudiziali, che naturalmente non si esauriscono nell'ambito di un anno, ma finiscono per cumularsi.

Pertanto, se si considerano i magistrati distaccati presso altre amministrazioni e quelli impegnati in corsi universitari, perizie, collaudi o altre mansioni, l'organico della magistratura da 8 mila unità scende a circa 6 mila.

AGATA ALMA CAPPIELLO. Resta, comunque, la necessità di recuperare oltre mille magistrati fuori ruolo.

Condivido, inoltre, l'ipotesi alla quale ha fatto riferimento il ministro in ordine alla professionalità della magistratura, che rappresenta un fatto importante, anche se non si può trascurare l'altro elemento fondamentale cui ha accennato il collega Mellini in relazione alla progressione di carriera. Il nostro, infatti, è l'unico paese in cui si va avanti per il fatto di non avere demeritato.

L'Italia è anche l'unico paese nel quale si diventa magistrati dopo aver superato un concorso, subito dopo il quale si viene inviati ad affrontare il mestiere più difficile del mondo, ossia quello di magistrato monocratico (cioè pretore) e presumibilmente dopo dieci anni di permanenza in tale qualifica, quando si è acquisita esperienza e professionalità, si viene inviati a svolgere le funzioni di giudice *a latere* del tribunale o della Corte d'appello, che costituisce un'esperienza meno faticosa e di minore responsabilità.

In altri paesi, come per esempio in Germania e in Inghilterra, si accede alla magistratura dopo avere esercitato la professione di avvocato, professore universitario o alto dirigente della pubblica amministrazione. Si realizza in tal modo un'osmosi tra l'esperienza dell'avvocatura e quella della magistratura, che è assolutamente necessaria, non solo (come ha sostenuto l'onorevole Fumagalli Carulli) per ridurre la costante frizione tra le due professionalità, ma anche perché si tratta di due ottiche diverse. Il magistrato, infatti, opta tra due soluzioni, mentre l'avvocato gli fornisce le ipotesi di soluzione. Si tratta — lo ribadisco — di due approcci completamente diversi, ma entrambi necessari per un miglioramento della giustizia.

Condivido quindi l'ipotesi di lavoro cui lei, signor ministro, faceva riferimento (concordata, se non sbaglio, con il ministro Ruberti), riguardante corsi comuni per avvocati e magistrati. Ciò rappresenta sicuramente un passo avanti, così come l'altro provvedimento che rende esecutiva

una delibera del Consiglio superiore della magistratura che già prevedeva la possibilità di ingresso degli avvocati nella carriera dei magistrati; tuttavia rimane *in radicibus* il problema della progressione di carriera del magistrato, del suo reclutamento, che è uno dei problemi cardine per una giustizia più efficiente e più efficace.

Condivido altresì il discorso concernente il decreto del 31 maggio e la logica che sottende tutto il provvedimento, né pavento eccezioni di incostituzionalità relativamente a questo decreto. Al riguardo, vi sono due aspetti importanti. Il primo è quello della previsione di stabilità di almeno quattro anni di uditorato, e non più di due; condivido la simpatica eccezione sollevata dalla collega Fumagalli Carulli circa le assenze delle donne magistrato per maternità, perché non è questo il punto. Il secondo aspetto concerne i cinque anni di anzianità, che mi sembrano il *minimum* per una garanzia di efficienza e di efficacia.

In merito alla previsione di spesa, non sappiamo se in questa legge finanziaria si andrà a superare la diminuzione dell'1 per cento per le spese della giustizia; tuttavia anche in questo caso si tratta di compiere scelte politiche. Pertanto, se uno dei punti centrali è quello di rafforzare una presenza strutturale, almeno all'inizio, nelle quattro realtà più difficili del nostro paese, credo che il Governo nella sua interezza debba assumere un impegno in questo senso.

Un altro punto centrale è rappresentato dalla riforma del Ministero di grazia e giustizia, che oggi in realtà è il dicastero dei magistrati; molti provvedimenti non sono riusciti ad arrivare in porto o hanno atteso tanti anni (come le riforme che siamo appena riusciti ad approvare sotto la precedente gestione ministeriale) proprio perché vi sono stati dei *black out* all'interno del Ministero medesimo.

Condivido la proposta formulata dal collega Mastrantuono in ordine alla sessione giustizia in questo scorcio di legislatura, almeno per alcuni provvedimenti importanti.

Vorrei ora rappresentarle, signor ministro, due preoccupazioni e due questioni di

fondamentale importanza; probabilmente si è trattato di un *lapsus linguae* o *calami* nella sua relazione. Per quanto concerne la prima, noi abbiamo varato la riforma del processo civile; mi sembra che vi sia stato un accordo, anche all'interno di questa Commissione, secondo cui avremmo accantonato tutta la parte riguardante il diritto di famiglia. Questo però è un punto centrale che mi auguro possa essere inserito presto all'ordine del giorno della Commissione giustizia (in proposito mi rivolgo al presidente e all'ufficio di presidenza), perché proprio all'interno del nuovo processo civile manca questo aspetto.

Vi sono però alcuni ambiti nei quali il Ministero di grazia e giustizia può operare con attività di carattere non giudiziario ma amministrativo. Mi riferisco ad esempio all'adozione, in merito alla quale abbiamo avviato un'indagine conoscitiva. In modo particolare si è parlato di adozione internazionale; sono emerse cose incredibili. Credo che sia importante accelerare un processo per la stipula di convenzioni con quei paesi...

CLAUDIO MARTELLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Si tratta di un aspetto che dovremo approfondire.

AGATA ALMA CAPPIELLO. Però è un punto importante che si può affrontare per via breve, attraverso un atto amministrativo, quindi non con una legge formale.

Un altro aspetto rilevante (sempre augurandoci che questa legislatura possa morire di morte naturale) è rappresentato dal problema del minorile. So che all'interno del Ministero di grazia e giustizia opera una commissione che sta lavorando sulla revisione delle norme penali in materia. L'ideale sarebbe arrivare (dopo il nuovo processo minorile, che ha depenalizzato e decriminalizzato, andando non più contro il minore ma nel suo interesse) ad un nuovo codice minorile, o almeno ad una sezione all'interno del codice penale dedicata a questa materia, sottolineando alcuni reati importanti come l'evasione scolastica, lo sfruttamento del lavoro minorile, che sono punti fondamentali per una politica di prevenzione.

Vorrei ora riprendere una richiesta proveniente dal collega Russo relativamente alla detenzione politica. Credo anch'io, signor ministro, che il suo incontro con il detenuto politico Curcio sia stato un passo importante. Le chiedo tuttavia (esiste una direzione generale dell'amministrazione penitenziaria che sicuramente ha un'autonomia rispetto al Ministero di grazia e giustizia) di rafforzare maggiormente, nei limiti del possibile, questo momento nei confronti non solo dei detenuti politici ma anche di quelli comuni.

Esistono grossi problemi anche a tale riguardo. Le parlo, per esempio, del carcere di San Vittore a Milano, ma so che lei ha visitato vari carceri. Si sono verificati casi di direttori di carceri che sono stati allontanati — penso alla direttrice di Cremona —; in alcuni carceri mancano forme di assistenza sociale, educatori.

Credo che il piglio dell'azione politica del suo Ministero sia quello, come ha rappresentato oggi in questa sede, di un rafforzamento del momento economico-aziendalistico, ma anche quello di ridare fiato alle battaglie per i diritti civili di chi in modo particolare, per avere sbagliato, si trova in una situazione di discriminazione e di grande disagio. Ritengo quindi che un segnale importante dato in questa direzione possa ancora una volta rafforzare una linea che mi sembra sia il filo conduttore di tutto il suo intervento.

GAETANO VAIRO. Prendo spunto da una riflessione di sintesi svolta dal ministro nel suo articolatissimo intervento, secondo cui la produttività della giustizia non è certamente proporzionata alla domanda di giustizia e non sono sufficienti, rispetto a questo tema (che è il vero tema, al di là degli aspetti secondari), il Ministero dell'interno e quello di grazia e giustizia, in quanto occorrono interventi prioritari di assetto, riassetto e coordinamento, secondo un piano — cito le parole del ministro — realistico.

Devo dirle, signor ministro, che ciò mi ha molto colpito positivamente, perché la sintesi del mio breve e modesto intervento non è certamente quella di chi si illude, al

termine di una vasta discussione come quella odierna, di poter dire qualcosa in più e di nuovo rispetto a tutti i temi affrontati. Non debbo aggiungere nulla rispetto ad una fase che reputo — non da questa mattina — quasi esaurita e che riguarda una diagnosi teorica, con una terapia in prospettiva dei mali della giustizia.

Nell'odierna trattazione del ministro e negli interventi che si sono succeduti, come ha osservato molto bene l'onorevole Binetti, non vi è stata l'elencazione asettica di tutti i mali e dei provvedimenti adeguati.

I vari temi sono stati infatti inquadrati in un degno e ampio respiro culturale, quando ad esempio è stato fatto riferimento alla funzione e al ruolo del nuovo magistrato, ai temi della professionalità, al ruolo e alla funzione del pubblico ministero, al tema terribilmente pregnante della cultura giuridica moderna in materia di azione penale, se questa sia cioè obbligatoria e come agire per farla diventare tale. La trattazione di tutti questi temi è stata poi accompagnata dalla indicazione di espedienti di carattere operativo e tattico, su cui nulla ho da dire.

Come relatore di uno dei provvedimenti più difficili, quello sui consigli giudiziari, il cui esame stiamo portando a termine nella nostra Commissione, ho avuto spunti notevoli di conforto ad alcune coraggiose iniziative che stiamo prendendo in materia, soprattutto in tema di progressione di carriera dei magistrati, affermando l'esigenza di una rivitalizzazione di criteri di merito rispetto alla meccanicizzazione di una carriera progressiva, alla quale stiamo assistendo purtroppo passivamente e da troppo tempo.

Tutto ciò è motivo di grande conforto e di grande consenso e non farò alcuna riflessione su questi temi. Vorrei invece rivolgermi all'onorevole ministro con qualche riflessione di carattere pratico ed immediato, non perdendo di vista la grande riforma, ma cercando di realizzare progressi in linea con quanto il ministro ha detto in modo così esaustivo ed esauriente (ripreso ancora dall'onorevole Binetti)

sulla necessità di far inserire nell'amministrazione giudiziaria il problema dell'azienda giustizia.

Chiedo se vi possa essere una qualche azione propulsiva di carattere manageriale per operare nell'immediato e sull'esistente, non attendendo i funerali della giustizia, rispetto ai quali abbiamo un timore sempre crescente. Tale azione propulsiva dal punto di vista culturale costituisce una prospettiva nei termini in cui è stata già ampiamente avanzata, ma dal punto di vista pratico potrebbe costituire un'anticipazione suscettibile di fare in modo che i mali della giustizia vengano attutiti. Credo di poter dare un contributo utile in questa direzione.

A tale riguardo, reputo indispensabili una managerializzazione della giustizia e un maggiore coordinamento fra i due ministeri, per fare in modo che si anticipi nei fatti un'azione concreta, decisa ed operativa. L'onorevole Martelli ha già affermato che è insufficiente un coordinamento fra i due soli ministeri citati. Io ribadisco che occorre un maggiore coordinamento fra tali due ministeri.

Mi viene subito in mente l'esame del decreto-legge sui giudici di cui non abbiamo ancora il testo, che abbiamo attinto dai giornali. Esso è caratterizzato, come il ministro ha specificato questa mattina, da una incentivazione su un piano operativo ed economico nei confronti dei magistrati. Il ministro ha illustrato tale aspetto con molta completezza. Mi domando se non sia per caso utile, opportuno, forse indispensabile collocare questo provvedimento nell'ambito di una parallela incentivazione qualitativa per quanto riguarda le forze dell'ordine, per fare in modo che non ci siano scompensi nel coordinamento o che questo non sia claudicante. In sostanza, una corrispondente incentivazione per quanto riguarda la pubblica sicurezza e i carabinieri potrebbe costituire un segno di grande positività.

Debbo procedere ora ad una riflessione riguardante la nomina dei supercommissari, di cui abbiamo avuto notizia dai giornali di ieri, e l'istituzione di commissariati, da noi incentivata. Io opero in una

zona in cui si appalesa sempre più questa esigenza, anche se è la sola. Ebbene, notiamo uno scoordinamento pauroso rispetto ad una organizzazione che non rientra nella competenza del Ministero di grazia e giustizia, bensì di quello dell'interno. In riferimento all'indispensabile coordinamento fra i due pilastri della comune lotta alla criminalità organizzata, credo non sia inopportuna la *sedes materiae* nella quale avanzo questo tipo di suggerimento. I vertici dei carabinieri e della pubblica sicurezza lamentano uno scoordinamento pauroso, laddove, ad esempio, l'istituzione di un commissariato di pubblica sicurezza significa soltanto sprecare strutture e uomini, mentre sarebbe più utile e necessario rafforzare quelle esistenti.

Mi limiterò ora ad alcune riflessioni operative specificamente di competenza del Ministero di grazia e giustizia. È stato affermato che occorre aumentare il senso di responsabilità non soltanto politica. Peraltro, i magistrati sono bravissimi (certamente quanto noi, anzi pare che facciano una gara con noi politici) nell'indicare quali siano i termini della responsabilità politica. Io mi riferisco invece alla responsabilità funzionale ed operativa: perché non incentivare, da parte del ministero, forme di ispezione negli uffici nelle zone più « calde » ?

CLAUDIO MARTELLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Lo faccio tutti i giorni !

GAETANO VAIRO. Viviamo in alcune zone nelle quali notiamo che molto probabilmente la presenza più attiva del ministero potrebbe far sì che la moderna aspirazione ad una struttura manageriale facesse i conti con la reale capacità incisiva del magistrato che opera sul posto. Non occorre far chiacchiere o discorsi, ma chiedere un rendiconto effettivo di cosa si sia fatto in relazione a determinati rapporti e a determinati delitti eccellenti. In tal modo, anche dal punto di vista psicologico, si saprebbe che vi è qualcuno al quale occorre rendere conto. Di fatto nei particolari il ministro certamente fa molto

di più di quanto non possa, ma io guardo nella mia ottica e debbo notare che ciò probabilmente non è avvenuto in modo sufficiente.

Occorre anche un collegamento maggiore con la Commissione antimafia, che agisce per conto suo nell'ambito parlamentare e ha un collegamento non molto coordinato con lo stesso Ministero di grazia e giustizia, al fine di attuare provvedimenti molto più immediati, che non debbano fare i conti con i rivoli istituzionali, i quali hanno i loro tempi, opportunità e scadenze.

Un aspetto particolare, non sollevato dai colleghi, si riferisce al provvedimento delle preture circondariali equiparate. È stata magnificamente esplicita la *ratio* del provvedimento da parte del collega Binetti ma non sono stati fatti accenni alla cessazione di fatto dell'obbligatorietà dell'azione penale.

Qualche giorno fa ho partecipato ad un convegno nel quale vi è stato un alterco quasi violento con il procuratore della Repubblica Sbordone, il quale ha affermato che i procuratori della Repubblica sono stati posti nella condizione di non poter esercitare l'azione penale. Per quanto ha affermato il collega Binetti, le preture penali circondariali ed equiparate hanno rappresentato un tentativo concreto, anche se insufficiente, per fare in modo che la presenza della funzione giudiziaria *in loco* faccia venir meno le disfunzioni lamentate.

Io, insieme al presidente della Commissione giustizia e agli onorevoli Mastrantuono e Nicosia, siamo stati i mediatori con il ministro per fare in modo che attraverso un *escamotage*, di carattere tattico e il conferimento di una delega si potesse risolvere il problema. Il ministro aveva con sensibilità accolto la nostra opinione, dando un contributo notevole, forse definitivo per l'approvazione di quel provvedimento. Sappiamo anche che il suo sottosegretario palesemente e pubblicamente ha affermato che questo provvedimento non sarà mai approvato dal Senato. Questa divaricazione odiosa e terribilmente controproducente tra il ministro, che si adopera in questa direzione, e un

suo sottosegretario che fa in modo che questo non avvenga, è un fatto gravissimo che deve certamente essere eliminato. Confido che ciò avvenga, perché conosco il tipo di sensibilità e di operatività del ministro.

Lo stesso discorso è valido per l'istituzione di nuovi tribunali. Siamo costretti a ciò, in assenza della necessaria celerità nella revisione delle circoscrizioni, contrapposta alla nostra intenzione, nonostante che l'istituzione di alcuni tribunali abbia la stessa motivazione, vale a dire fare in modo che la giustizia venga territorialmente assicurata laddove oggi invece rimane carente.

Occorre anche, onorevole ministro, avere il coraggio di rivisitare alcune norme del codice di procedura penale, senza aspettare che si compia l'esperienza di tre anni perché, altrimenti, potremmo assistere ai funerali della giustizia.

CLAUDIO MARTELLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Mancano quattordici mesi!

GAETANO VAIRO. Rispetto al pericolo così incombente, probabilmente dobbiamo avere il coraggio di rivisitare alcune norme del codice di procedura penale.

Nel concludere, vorrei sottolineare che i piccoli passi operativi possono dare un segno forte, probante e concreto, anche rispetto alle idee, utili ed indispensabili, delle grandi riforme.

PRESIDENTE. Desidero innanzitutto ringraziare il ministro Martelli per la sua esposizione, che ci offre la possibilità di una maggiore riflessione. Devo constatare che negli interventi dei colleghi sono state accettate alcune indicazioni e su altre si è approfondito il dibattito; si è trattato, quindi, di un utile incontro, di cui nei giorni scorsi avevamo avvertito la necessità.

Sappiamo bene che di recente vi è stata una fase di *interim* al Ministero di grazia e giustizia; si è aperta una crisi di governo e tutto ciò ha evidenziato ancora di più la mancanza di aiuto del Governo stesso nei confronti del Parlamento, che tuttavia sono convinto non verrà più meno, anche per

quanto riguarda la programmazione dei lavori della Commissione. Al riguardo, informo il ministro che l'ufficio di presidenza gradirebbe contare costantemente sulla presenza del rappresentante del Governo; anzi mi permetto di rilevare che i sottosegretari dovrebbero essere più presenti, soprattutto quelli dell'area democristiana.

AGATA ALMA CAPPIELLO. In particolare, il sottosegretario Castiglione.

PRESIDENTE. Non era necessaria questa precisazione, poiché più di lei sono testimone dei lavori della Commissione; non è il caso di fare polemiche, anche perché la mia osservazione era animata da spirito di collaborazione.

Di fronte a questa mancanza di aiuto e di strategia da parte del Governo, siamo stati costretti, in alcuni casi, ad intervenire da soli, nostro malgrado, individuando i temi più importanti da affrontare.

Devo sottolineare con orgoglio, come ho già rilevato in ufficio di presidenza e alla presenza dei presidenti delle varie Commissioni, che al di là delle due settimane dedicate dall'Assemblea all'esame dei provvedimenti sulla giustizia, la nostra Commissione ha affrontato con impegno, in sede legislativa, alcune questioni importanti e fondamentali. Ricordo, infatti, che è stato approvato il provvedimento sulla responsabilità disciplinare del magistrato, e stiamo per deliberare quello sulla temporaneità degli uffici e sui consigli giudiziari; anche questo provvedimento sarà in grado di incidere in modo sostanziale sulla organizzazione dell'attività dei magistrati e, quindi, dell'ordinamento giudiziario. Ritengo tuttavia che su tale questione specifica non possa mancare una forte indicazione da parte del Governo, che sarebbe senz'altro ben accetta dalla Commissione.

Condivido le considerazioni del ministro, e lo voglio ribadire in questa sede, in merito al fatto che nel nostro paese si registra una « sete » di leggi, ossia una richiesta continua di legislazione, come sempre avviene nei periodi di crisi della norma e di difficoltà sociali. Si crede,

infatti, che attraverso la legge determinati problemi possano essere risolti più facilmente, ma è come affidarsi ad una medicina nella speranza di un miracolo per vincere un male incurabile.

Il ministro ha sottolineato il problema dell'organizzazione e del funzionamento degli uffici per risolvere il quale, insieme a tutti i colleghi, siamo pronti a fornirgli un aiuto straordinario, anche se più morale che sostanziale. Innanzitutto non abbiamo bisogno di nuove leggi, ma di far funzionare gli uffici, che per colpa della politica, dei ministri, del Governo nel suo complesso, del Parlamento, ed anche per responsabilità primaria dei magistrati, non sono organizzati in modo corrispondente al periodo di sviluppo e di evoluzione che caratterizza l'attuale fase.

Il ministro ha accennato al problema dei concorsi, peraltro discutibili, con i quali vengono selezionati, nella migliore delle ipotesi, dei giuristi; preferisco non usare il termine *manager*, sia perché non conosco le lingue, sia perché è sotto i nostri occhi quello che sta accadendo con il decreto del ministro della sanità ed i *manager* che inviamo nelle USL. Mi sembra più opportuno parlare di esperti di organizzazione, quali sono i laureati in questa materia, che oggi è una scienza da non sottovalutare.

Il ministro lamenta una certa difficoltà nel reperimento del personale, problema del quale non ho una valutazione esatta, ma, considerate le assunzioni effettuate in quest'ultimo periodo, ritengo che se si disponesse di un'organizzazione adeguata, il personale dipendente verrebbe utilizzato meglio. È insopportabile che le sentenze non possano essere copiate per carenza di personale; un problema che potrebbe essere risolto prevedendo, ad esempio, degli appalti. Nella situazione attuale in ogni ufficio vi sarebbe bisogno di un esercito di dattilografi e di segretari, i quali però rispettando determinati orari, in ragione della normativa sulla maternità o perché colpiti da sciatica, come ha sottolineato l'onorevole Fumagalli (non capisco perché questo disturbo dovrebbe colpire soltanto gli uomini), finirebbero comunque per

creare problemi di organico che invece devono essere risolti. Al riguardo ho rilevato in un convegno che se la FIAT dovesse adottare lo stesso sistema di organizzazione degli uffici giudiziari la produzione di questa azienda sarebbe di gran lunga inferiore. Si tratta quindi di un problema sul quale il ministro deve insistere, e posso fin d'ora assicurargli l'appoggio morale della Commissione per l'opera che potrà svolgere.

Inoltre vorrei chiarire, ed anzi precisare, che il Ministero di grazia e giustizia non può essere inteso soltanto come il Ministero dei magistrati — credo che l'onorevole Martelli se ne stia rendendo conto — ma anche come un apparato che organizza la giustizia. Qualcuno si è arrischiato a parlare di strategia contro la criminalità, mentre il ministro è sintonizzato su un concetto diverso; infatti compito del Ministero non è quello d'immaginare la strategia contro la criminalità, bensì contro i crimini. Ho ascoltato con soddisfazione chi sosteneva che compito del Ministero non è quello di perseguire la mafia o la criminalità — parola con cui si indicano tutte le situazioni negative — ma i singoli fatti. Quindi, il ministro, attraverso la sua presenza su tutto il territorio, deve dare l'impressione al paese che il Ministero di grazia e giustizia non serve soltanto ad affrontare la situazione patologica dell'Italia meridionale, ma deve servire al funzionamento di tutti gli uffici giudiziari. È inutile sottolineare, poiché rischia di essere retorico, che oggi il problema della giustizia coincide con quello della democrazia nel nostro paese; un problema che guardiamo in termini negativi perché stiamo polarizzando la nostra attenzione su una questione che ci porta fuori strada, anche dal punto di vista istituzionale.

Approfitto di questa occasione per esprimere la mia opinione, essendo abituato a dire sempre quello che penso, sul fatto che il vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura indica nel sistema elettorale delle preferenze — tema sul quale intervengono tutti, ma una sua presa di posizione mi sembra ancora più grave — il problema della mafia e del modo

principale per alimentare il malaffare. In questo modo diamo al paese un'idea del problema contraria alla realtà del paese stesso: non lo dico per fare propaganda, ma non dobbiamo stancarci di questa democrazia e neppure del sistema delle preferenze. Per altro, mi sbalordisce che ogni cosa, anche un sistema elettorale, possa considerarsi un fatto malavitoso e di mafia; in realtà qualsiasi sistema elettorale può diventare tale se applicato in modo sbagliato: quindi, ritengo che lanciare questi messaggi al paese sia sbagliato.

La ragione della nostra audizione è quella di pervenire ad una maggiore collaborazione con il Governo per definire una strategia: vorremmo quindi che essa venisse indicata dal ministro. La strategia è che il Governo assuma la funzione di arbitro tra Camera e Senato (perché, se ce n'è bisogno, anche Camera e Senato devono essere programmati, orientati e semmai fustigati) per fare entrare in vigore nel più breve tempo possibile la legge che istituisce i giudici di pace. Si tratta di una configurazione del sistema della giustizia su cui il Governo ed il Parlamento si sono pronunciati a favore, anche se la Camera ha modificato il testo del Senato; è un grado di giurisdizione più snello, di più facile accesso e più funzionale, che certamente è in grado di risolvere i problemi connessi agli altri gradi della giurisdizione.

Esiste un altro problema fondamentale di cui intendo sottolineare solo alcuni aspetti, ma che certamente rappresenta un punto su cui la Commissione si può attestare per trovare un binario privilegiato. Mi riferisco al provvedimento concernente la temporaneità degli uffici giudiziari che, come suggerivano gli onorevoli Maceratini e Nicotra, stabilisce un sistema di rotazione, non contravvenendo al principio dell'inaffidabilità. Forse proprio da questo punto di vista è un provvedimento maggiormente risolutivo rispetto al decreto emanato dal Governo, anche se questo è un tentativo di tutto rispetto per risolvere la questione. Non c'è dubbio che, insieme ai vari tabù che la magistratura prende a pretesto e vuole conservare in maniera esasperata, l'inaffidabilità sia un principio

costituzionale molto delicato su cui è opportuno riflettere con molta attenzione.

Non vorrei che contravvenendo a questo principio si possano anche non avere conseguenze di ordine pratico; si dice che il decreto del Governo, una volta approvato, potrebbe solo fra un anno ottenere qualche risultato. Come ho avuto già modo di dichiarare al ministro, sembra una coperta troppo corta: quindi perché non dedicarci ai provvedimenti che ho indicato? In Commissione al riguardo non c'è l'unanimità, ma se il Governo decide di spingere in una certa direzione, può darsi che si trovi l'accordo. Se si approvasse questo provvedimento stabilendo che i magistrati non possono rimanere in una certa sede oltre un certo numero di anni e se, per converso, entrasse in vigore l'istituto del giudice di pace, certamente risolveremmo un problema contingente in alcune aree prive di personale togato e non togato.

L'onorevole Martelli prima di essere ministro della giustizia era d'accordo su questo progetto, quindi penso che sia giunto il momento di utilizzare tutte le nostre energie affinché prima della chiusura estiva si possa giungere ad un risultato positivo. Inoltre, ritengo che un ingresso oculato, ragionato, selezionato e non approssimativo di persone diverse all'interno della magistratura, che non provengano cioè soltanto dal concorso (sia per la Cassazione, sia per la giurisdizione di merito) rappresenti un fatto positivo, così come peraltro avviene in altre nazioni. Ritengo che si possa immaginare un numero che non superi le 500 unità.

Visto che è necessario attendere un anno prima che il decreto-legge emanato dal Governo dia qualche risultato, forse sarebbe il caso di prevedere per queste regioni disadornate la presenza di persone qualificate come assistenti universitari, avvocati con almeno quindici anni di esercizio della professione (anche perché quindici anni di esercizio della professione valgono molto di più di un concorso). Sarebbe un innesto in grado di vivacizzare ed evitare una certa chiusura all'interno della magistratura che, come ha ricordato

il ministro con quella che credo non fosse una battuta, è disposta a fare grandi battaglie di principio, come quella per l'inamovibilità, ma non abbastanza da cedere, magari immediatamente, ad un aumento di stipendio o altro, cosa che da parte mia non sollecito e che è una subordinata che diventa però principale nel momento in cui i magistrati devono farsi carico di un problema della società; perché spesso essi hanno il difetto di non farsi carico della loro presenza istituzionale, come classe dirigente, demandando ogni responsabilità alla classe politica, anche per quelle sedi che rimangono scoperte perché non vogliono andarci.

Se veramente siamo convinti che questa sia la strada da percorrere, nelle settimane di lavoro che ci separano dalla chiusura estiva dovremo esaminare i provvedimenti che ho indicato e contemporaneamente occuparci del provvedimento relativo alla sentenza definitiva di primo e di secondo grado che può risolvere una serie di problemi dando certezza maggiore rispetto alla carcerazione preventiva, sulla cui durata massima di sette o otto anni il collega Mellini insieme con me e con altri colleghi si è più volte scandalizzato.

Non credo che il ministro Martelli abbia assunto tali decisioni a cuor leggero anzi, conoscendo la sua storia e la sua cultura, sono certo che non avrebbe mai firmato questo decreto se non si fosse fatto carico di un problema sociale, politico ed economico di enorme rilevanza. Forse, se fosse stato approvato il provvedimento sulla sentenza definitiva, il ministro Martelli non avrebbe assunto quelle decisioni.

Nell'ambito di tale provvedimento si potrebbe intervenire per porre un correttivo sulla progressione di carriera. In base ad una sentenza della Corte costituzionale, infatti, il Parlamento deve superare assolutamente la disciplina prevista dalla legge Breganzone, che ho l'orgoglio di aver denunziato nel 1972 e di non aver votato (fatto per il quale sono stato messo all'indice per molto tempo). Sono passati tanti anni ed ho la soddisfazione di verificare tutte le conseguenze negative di tale legge.

Credo che alcuni di questi aggiustamenti, insieme al potenziamento della funzione di organizzazione e del sistema informatico, consentano di eliminare tutte le difficoltà che il sistema giudiziario si trova ad affrontare. Sono convinto che un tribunale come quello di Napoli sia ingestibile, perché troppo grande. Non è più il caso di continuare ad auspicare la soppressione degli uffici giudiziari; un errore che rimprovero al ministro Vassalli è proprio quello di aver voluto la soppressione delle preture circondariali, fatto che ha aggravato del 30 per cento le difficoltà della giustizia italiana. I tribunali di città come Napoli, Palermo o Roma vanno suddivisi e quindi sul territorio va insediato non un presidio ma un insediamento giudiziario come punto di riferimento culturale, civile, di organizzazione, di costume; come una presenza rilevante dello Stato non solo a livello dell'inquisizione come tale, ma anche a livello della giustizia che deve garantire.

Credo allora che se il ministro vorrà rispondere alle questioni che ho indicato e che per lo più corrispondono alla sintesi delle richieste avanzate dalla Commissione, unitamente al proposito di portare a termine i provvedimenti approvati sia alla Camera sia al Senato, l'audizione di oggi potrà essere giudicata positiva, anche dal punto di vista delle indicazioni necessarie per il lavoro che svolgeremo nei prossimi mesi.

CLAUDIO MARTELLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Tralascio i punti sui quali è stato manifestato apprezzamento da parte degli intervenuti per evitare inutili ripetizioni e mi concentro sulle richieste di chiarimenti, sulle riserve e le perplessità che sono state sollevate. La mia impressione è che vi sia una larga condivisione dei temi da parte del Governo e della Commissione.

Rispondo innanzitutto simultaneamente agli onorevoli Maceratini e Nicotra sul contrasto che essi ravvisano fra la tendenza da una parte alla distinzione e specializzazione delle carriere fra magistrati del pubblico ministero e giudici e dall'altra alla rotazione degli incarichi di-

rettivi. Effettivamente questo punto può presentare dei contrasti e degli inconvenienti; bisogna rivedere insieme il testo concernente la rotazione degli incarichi perché, se stabilissimo da una parte che il procuratore può diventare giudice e dall'altra che le carriere sono nettamente separate, ci comporteremmo in modo schizofrenico.

Circa l'utilizzo degli idonei dei concorsi in sovrannumero rispetto ai posti, ipotizzato dall'onorevole Nicotra, sarei un po' perplesso, per lo meno in questa fase, in quanto ritengo che si debba rafforzare la preparazione dei magistrati. Circa la *vetata quaestio* delle preture circondariali equiparate, ho già detto la mia opinione in Parlamento ed intendo ribadirla; ritengo che il sottosegretario si sia fatto interprete di una preoccupazione assai diffusa nell'ambiente del Ministero e negli uffici della magistratura, anche se, recandomi in Calabria ed in Sicilia, ho riscontrato nostalgia per il passato e richiesta di una maggiore presenza diffusa sul territorio piuttosto che di un'astratta razionalizzazione e concentrazione di sedi talvolta troppo grandi per essere effettivamente governabili.

Ringrazio il collega Recchia per i riconoscimenti circa il carattere strutturale e non contingente o emergente della crisi della giustizia italiana e per la condivisione del punto che ormai le riforme devono misurarsi in termini di efficienza, perché scrivere le riforme sulla carta ed aspettare che si calino da sole nella realtà mi pare un andazzo che non deve essere incoraggiato. Ho già chiesto non soltanto alla ragioneria generale dello Stato ma anche ad un'azienda di analisi dei bilanci di studiare che cosa non funziona nel meccanismo della mancata spesa da parte del Ministero, perché effettivamente è inutile reclamare ogni anno maggiori fondi e finanziamenti per la giustizia quando poi non si riescono a spendere neanche gli stanziamenti già accordati.

Non credo che vi sia stato nelle parole di nessuno — né nelle mie e neanche in quelle dei colleghi intervenuti o del presidente Gargani, il quale pure non ha tra-

lasciato osservazioni critiche — alcun intento di delegittimazione della magistratura o dei magistrati. Stiamo attenti a non farci catturare da una mentalità dominata, almeno in alcuni settori, da un vittimismo aggressivo: quando si lamenta una situazione di fatto si dimentica che il nuovo codice mette in capo al pubblico ministero la direzione effettiva delle indagini e la disponibilità della polizia giudiziaria. Dunque questa responsabilità va esercitata e per fare ciò occorre una competenza; non possiamo da una parte decapitare professionalmente, in nome di un'esigenza garantistica, polizia, carabinieri e guardia di finanza, che entro 48 ore debbono consegnare all'autorità giudiziaria la loro iniziativa di indagine, non dotando dall'altra la responsabilità di direzione delle indagini affidata al pubblico ministero di un'effettiva competenza e formazione individuale, nonché degli opportuni e necessari collegamenti, che per il momento mi pare giusto limitare al livello circoscritto dei distretti presso le corti d'appello.

Ho preso nota della preoccupazione che si possa tornare a giurisdizionalizzare gli incarichi della direzione penitenziaria; guarderò con attenzione al problema e, se vi è questo rischio, interverrò per quanto di mia competenza. Più in generale vi è un problema che non si comprende come si sia potuto determinare, probabilmente passo dopo passo, e cioè che abbiamo giurisdizionalizzato anche l'espiazione della pena. Credo si tratti di un caso unico, almeno nell'ambito delle libere democrazie, nel senso che il magistrato continua ad intervenire sulle condizioni effettive di libertà, detenzione o semilibertà del detenuto anche dopo che la funzione propria del giudizio penale è esaurita e conclusa.

All'onorevole Russo rispondo che, a differenza di quanto molti giornali hanno scritto, non si è posto per Renato Curcio un problema di grazia, nel senso che non è stata richiesta né rivendicata da lui o da altri per lui. Il detenuto ha posto un problema politico-legislativo che, nei termini in cui è stato prospettato, francamente non vedo come possa essere affrontato. Condivido invece l'affermazione che

sia giunto il momento di rivisitare leggi eccezionali nate in condizioni eccezionali, che hanno probabilmente esaurito la loro funzione, ma questo senza che vi sia — come dire — uno scambio improprio.

Per quanto riguarda l'obbligatorietà non posso nascondere quello che penso; le parole che meglio si attagliano al tema sono quelle del poeta: è una favola che ieri ci illuse e che oggi continua ad illuderci. Non esiste l'obbligatorietà, anche se sta scritta nella norma, e di fatto vige la totale discrezionalità; se non vogliamo essere ciechi e sordi, cominciamo a prendere atto di una realtà in cui non vi è più — ammesso che vi sia mai stata — l'obbligatorietà dell'azione penale. Ricevo spesso al Ministero telegrammi e comunicazioni soprattutto da parte delle preture, le quali dichiarano esplicitamente che si muoveranno secondo un criterio discrezionale nel perseguimento dei reati, poiché non sono assolutamente in condizione di affidarsi al principio dell'obbligatorietà. Poiché quest'ultimo è scritto sulla carta ma nei fatti vi è ampia discrezionalità, parrebbe cosa responsabile, dal punto di vista politico, legislativo e di governo, cercare di incardinare la discrezionalità secondo qualche criterio. A me pare questo il vero punto di congiunzione e di inserzione fra le responsabilità parlamentari e di Governo e quelle della magistratura, ciò che determina l'asse fondamentale della politica giudiziaria e che per primo deve essere affrontato, il che non lede affatto né l'indipendenza né l'autonomia ma pone su basi di onestà intellettuale ed istituzionale il tema dell'obbligatorietà, riconoscendo che esso è stato di fatto travolto dall'esperienza pratica.

L'onorevole Mellini ha giustamente sottolineato uno dei problemi fondamentali, la progressione in carriera dei giudici. Nell'introduzione ho già espresso la mia opinione: si tratta anche qui di ristabilire il principio che ogni importante avanzamento di carriera, di responsabilità, di ruolo — soprattutto di quello di dirigente degli uffici giudiziari — debba essere preceduto da un esame. Il principio della progressione automatica per anzianità, tra

l'altro per un tipo di carriera che si prolunga ben al di là di quelle nelle altre pubbliche amministrazioni, sta rivelando la sua corda assai frusta. Riuscire gradatamente ad inserire principi e criteri meritocratici, sempre affidati al CSM (quindi con esclusione di ingerenze del potere politico, legislativo e di Governo), sostituendoli agli scatti gerontocratici, pare la condizione minima che si richiede in qualunque azienda al mondo. Nessuna azienda, ormai neppure la Chiesa cattolica, è regolata da un principio gerontocratico così rigido ed assoluto come quello che vige nella nostra magistratura.

Sono state poste domande in ordine ai limiti di principio che il Governo e il Parlamento si danno rispetto alla necessità della efficacia della strategia anticrimine. Condivido questa richiesta, perché anche la priorità assoluta (prima ancora del risanamento economico e finanziario) che il Governo ha attribuito al contenimento ed alla riduzione della minaccia della criminalità, che ho in precedenza definito nemico pubblico numero uno, non può che trovare un suo limite in alcuni principi di fondo: non perseguiamo un fenomeno, una cultura o un'area, ma perseguiamo delitti e situazioni specifiche. Sul fatto che poi questo richieda interventi di accompagnamento di carattere economico, sociale e culturale ed anche, a mio avviso, un'azione di bonifica di situazioni politico-amministrative (emergenti da indagini firmate e autenticate da organi istituzionali dello Stato), i quali del resto conseguono alle previsioni di leggi già approvate dal Parlamento (in particolare quella di riforma delle autonomie locali), mi pare non dovrebbero sorgere difficoltà.

L'onorevole Fumagalli Carulli chiedeva un chiarimento per quel che riguarda la formazione comune di magistrati ed avvocati. Il testo su cui sto lavorando con il ministro Ruberti non prevede una generica scuola di formazione postuniversitaria, ma un biennio equiparabile al dottorato di ricerca — di questo si tratta — che deve essere non facoltativo ma obbligatorio per poter accedere ai concorsi per magistrato e avvocato. Altra cosa è la scuola di formazione di

cui si occupa il CSM, che non avrebbe comunque il valore ed il carattere istituzionale propedeutico del biennio postlaurea incardinato nel Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, con esclusione, quindi, sotto questo profilo, sia del Ministero di grazia e giustizia sia del CSM. Considero questa materia da incardinarsi nella dimensione università e non nella dimensione ministeriale o in quella dell'organo di autogoverno dei giudici.

Sul tema del reclutamento straordinario — sul quale il presidente Gargani sa che non solo non ho alcuna obiezione, ma sono anzi in linea di principio favorevole — pongo un problema in termini organizzativi: attenzione a non mettere troppa carne al fuoco con il rischio di determinare bruciature e fumi di confusione. Concentriamoci sul varo del giudice di pace (ben 4.700). Se è vero che per la parte penale essi affronteranno questioni bagatellari, saranno però chiamati a svolgere un ruolo importante in sede di giustizia civile. Non dimentichiamo l'ingresso nella Corte di cassazione per un decimo dei suoi componenti di appartenenti alla professione forense e di docenti universitari. Non dimentichiamo che sono in fase di conclusione tre concorsi ordinari per la magistratura e che dovremo indirne un altro. Quindi, c'è già agli atti una mole di ingressi in magistratura niente affatto trascurabile e della quale il problema principale è rappresentato dai giudici di pace.

Non escludo, ripeto, essendo concorde in linea di principio, che potremmo ricorrere anche al reclutamento straordinario. Conosco le ipotesi, più o meno convergenti, contenute nei vari progetti di legge presentati da diverse parti politiche. Si vorrebbe ottenere il duplice risultato di una maggiore osmosi con altre esperienze professionali (docenti universitari, avvocati, ma anche ufficiali di polizia giudiziaria e dirigenti dell'amministrazione dello Stato), contemporaneamente alzando il livello culturale medio della magistratura. Se, insieme con il varo del giudice di pace, con l'ingresso di avvocati e professori universitari in Cassazione e con l'accelerazione

dei concorsi ordinari, trovassimo un varco per poter affrontare, anche il tema del reclutamento straordinario, non avrei alcuna preclusione di principio.

Circa il rischio di inefficacia del decreto, appena emanato, per i trasferimenti d'ufficio nelle sedi non richieste, condivido il timore che ciò possa accadere, visto quel che è successo in altre esperienze analoghe e sapendo che vi sono molti modi per far naufragare un'iniziativa, quando non la si desidera. Pensiamo comunque che sia stato un segnale utile, che si è accompagnato ad iniziative assunte da parte del Ministero dell'interno, anche per attutire alcuni conflitti fra forze dell'ordine e magistratura che rischiavano di superare una soglia di guardia. È noto come da parte di carabinieri e poliziotti si dica: « noi li arrestiamo e i magistrati li liberano », mentre i magistrati rispondono: « ce li portate senza prove » e tutti insieme concordano nel dare la colpa al nuovo codice che impone la cultura della prova....

**PRESIDENTE.** Ma li lasciavano liberi anche prima, con il vecchio codice !

**CLAUDIO MARTELLI, Ministro di grazia e giustizia.** Personalmente, non me la sento di tornare indietro su questo punto. Non sono disponibile alla revisione di uno dei punti che, insieme con la parità tra accusa e difesa, è tra i più importanti del nuovo codice: il principio della formazione della prova in dibattimento ed il suo esame incrociato. Mi pare che su questo punto non si possa recedere.

Concordo che ci si debba concentrare su interventi essenziali. Francamente, sinora, né da parte degli avvocati — i quali anzi scongiurano di non realizzare ulteriori interventi fino al termine del triennio, cioè di qui a 14 mesi — né da parte della stessa

magistratura, almeno a quanto mi risulta, è stata manifestata coralmemente l'esigenza di interventi essenziali su questo o quel punto, al di là del tema del coordinamento delle indagini. Tuttavia, per la importanza e delicatezza della materia, in termini di principio e di diritto, se vogliamo affrontarla dobbiamo dedicare ad essa un esame specifico e approfondito.

**VINCENZO BINETTI.** Mi scusi, signor ministro, ma, senza pensare a modifiche sostanziali del nuovo codice, si potrebbe ipotizzare, per esempio, un ampliamento delle ipotesi di incidente probatorio che potrebbe consentire in un processo l'acquisizione di documenti utilizzati in un altro processo.

**CLAUDIO MARTELLI, Ministro di grazia e giustizia.** Questo mi pare ragionevole. L'importante è che fissiamo le due o tre questioni che ci sembrano essenziali concentrandoci su di esse e apportando in un'unica tornata le modifiche ritenute necessarie.

Ringrazio nuovamente il presidente e i commissari e confermo la mia disponibilità ad una collaborazione frequente e costante.

**PRESIDENTE.** A nome della Commissione ringrazio il ministro Martelli.

**La seduta termina alle 15.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO  
STENOGRAFIA DELLE COMMISSIONI  
ED ORGANI COLLEGIALI

DOTT. LUCIANA PELLEGRINI CAVE BONDI

---

Licenziato per la composizione e la stampa  
dal Servizio Stenografia delle Commissioni  
ed Organi Collegiali alle 19,45.

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO