

XI LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 2 APRILE 1993

RESOCONTO STENOGRAFICO

167.

SEDUTA DI VENERDÌ 2 APRILE 1993

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE ALFREDO BIONDI

INDICE

	PAG.		PAG.
Assegnazione di una proposta di legge a Commissione in sede legislativa	12628	FERRI ENRICO (gruppo PSDI) . .	12632 12669
Calendario dei lavori dell'Assemblea per il periodo 20-30 aprile 1993:		MACERATINI GIULIO (gruppo MSI-destra nazionale)	12629, 12654
PRESIDENTE	12676	MARTUCCI ALFONSO (gruppo liberale) . .	12630
Disegno di legge di conversione:		PAGGINI ROBERTO (gruppo repubblicano)	12629, 12660
(Autorizzazione di relazione orale) . . .	12676	POTI DAMIANO (gruppo PSI) . . .	12635, 12671
Interpellanze sui problemi della giusti- zia penale (Svolgimento):		ROSSI LUIGI (gruppo lega nord)	12629, 12646
PRESIDENTE . . .	12629, 12632, 12635, 12646, 12652, 12654, 12656, 12660, 12664, 12669, 12671, 12673	SENESE SALVATORE (gruppo PDS)	12629, 12664
BIANCO GERARDO (gruppo DC)	12629	TARADASH MARCO (gruppo federalista eu- ropeo)	12629
BOATO MARCO (gruppo dei verdi)	12629, 12656	Sul processo verbale:	
CONSO GIOVANNI, <i>Ministro di grazia e giustizia</i>	12635, 12673	PRESIDENTE	12627
D'ONOFRIO FRANCESCO (gruppo DC) . . .	12652	BOATO MARCO (gruppo dei verdi)	12627
		Trasferimento di proposte di legge dalla sede referente alla sede legislativa	12628
		Ordine del giorno della prossima seduta	12676

167.

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

XI LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 2 APRILE 1993

La seduta comincia alle 12,5.

GIULIO MACERATINI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta di ieri.

Sul processo verbale.

MARCO BOATO. Chiedo di parlare sul processo verbale.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MARCO BOATO. Sarò brevissimo, signor Presidente. Io non contesto, ovviamente, la redazione del processo verbale, che è fatto con cura e rigore come sempre. Nel processo verbale però si fa riferimento a ciò che è stato discusso in quest'aula nel tardo pomeriggio di ieri circa gli avvenimenti gravissimi verificatisi davanti al palazzo Montecitorio, la vera e propria aggressione che si è verificata nei confronti dell'istituzione parlamentare.

Molti deputati hanno ieri lamentato — giustamente — il fatto che non vi sia stato un intervento tempestivo e adeguato (che non significa violento) della forza pubblica per garantire la dignità più che dell'ordine pubblico direi dell'ordine democratico (questa è l'espressione più adeguata).

Ebbene, come forse lei stesso ha potuto verificare e come altri colleghi hanno verificato, una volta che i buoi sono scappati, a stalle ormai aperte, per così dire, nella giornata odierna davanti alla Camera dei depu-

tati c'è una notevole presenza sia di appartenenti alle forze di polizia, sia di appartenenti all'Arma dei carabinieri. Signor Presidente, tutto ciò che ieri è stato lamentato e denunciato, come anch'io faccio, e di cui si fa cenno nel processo verbale non può portare a confondere, a mio parere, la necessaria tempestività degli interventi a tutela dell'ordine democratico con una sorta di involontaria copertura successiva. Io non credo che il nostro Parlamento debba dare la sensazione di essere — né lo è in realtà — un'istituzione in stato d'assedio, sia pure senza voler esagerare con i termini.

È certo comunque che chi entra nella Camera dei deputati questa mattina avverte la sensazione che vi sia qualcosa di diverso e di grave. I fatti gravi, gravissimi, che si sono verificati ieri sono stati giustamente denunciati e mi auguro che provochino l'adeguato allarme nell'opinione pubblica. Auspico tuttavia che si sappia assicurare tempestività nell'intervento laddove questo fosse necessario, senza che la Camera dei deputati appaia come un palazzo assediato.

PRESIDENTE. Onorevole Boato, come lei stesso riconosce, il processo verbale, secondo tradizione e consuetudine, richiede abilità di sintesi da parte di chi lo redige e dunque tiene conto solo dell'essenziale. Tutto ciò che ha formato oggetto di dibattito, di motivazione e di valutazione appartiene invece al resoconto stenografico e al resoconto sommario.

Per quello che attiene ai fatti avvenuti al

di fuori del palazzo, di cui l'autorità di polizia ha assunto le responsabilità (ed io non esprimo un giudizio se ciò sia avvenuto tempestivamente o meno), vorrei precisare che si tratta di una questione che è stata affrontata proprio questa mattina da chi parla (che si scusa con i colleghi, con il ministro e con tutti se per questo ha fatto cominciare la seduta con qualche minuto di ritardo) con i responsabili dell'ordine pubblico. È necessario infatti che si contemperino l'esigenza della tutela della sicurezza, della dignità e della possibilità di accesso alla Camera dei deputati con le altre esigenze — che del resto dovrebbero essere autogestite, all'interno ed all'esterno del palazzo — del suo rispetto, della sua funzionalità, della sua altissima funzione di rappresentanza della sovranità popolare. Nessuno è in quest'aula a titolo privato, tanti o pochi che siamo: rappresentiamo le persone che ci hanno fatto l'onore di darci la loro fiducia, che è il bene più prezioso che esista nella democrazia.

Per questo non occorre lo stato di assedio, ma soltanto il rispetto reciproco delle funzioni, con la sicurezza che lo Stato intervenga quando esse vengano messe in pericolo o si tema che il pericolo determini una manifestazione negativa. Pertanto faremo quello che è necessario perché si mantenga questo rapporto bilanciato.

MARCO BOATO. La ringrazio, Presidente.

MARCO TARADASH. Signor Presidente, vorrei intervenire...

PRESIDENTE. Onorevole Taradash, se lei chiede di parlare sul processo verbale, le posso dare senz'altro la parola; se invece desidera intervenire specificamente su questo argomento, sinceramente mi pare che possiamo dire di aver esaurito, ognuno nell'ambito delle proprie funzioni, quanto era necessario puntualizzare in relazione all'esigenza di approvare il processo verbale.

MARCO TARADASH. Signor Presidente, vorrei intervenire sulle comunicazioni che lei ha fatto.

PRESIDENTE. Onorevole Taradash, non si trattava di comunicazioni, ma di una risposta. Il fatto che io non sia abituato a fornire risposte meramente formali e burocratiche corrisponde in questa circostanza anche ad una esigenza che io stesso ho avvertito, soprattutto in relazione all'importanza del tema sollevato dall'onorevole Boato, per un senso di rispetto nei confronti di chi ascoltava. Poi ognuno ne trarrà le conseguenze e magari in altre sedi farà valere le proprie opinioni.

Se non vi sono obiezioni, il processo verbale si intende pertanto approvato.

(È approvato).

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

Assegnazione di una proposta di legge a Commissione in sede legislativa.

PRESIDENTE. Ricordo di aver proposto nella seduta di ieri, a norma del comma 1 dell'articolo 92 del regolamento, che la seguente proposta di legge sia deferita alla sottoindicata Commissione permanente in sede legislativa:

alla II Commissione (Giustizia):

S. 746. — Senatori RIZ ed altri: «Proroga del contributo a favore del Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale di Milano» *(approvato dalla II Commissione del Senato) (2443) (Parere della I e della V Commissione).*

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Trasferimento di proposte di legge dalla sede referente alla sede legislativa.

PRESIDENTE. Ricordo di aver comunicato nella seduta di ieri che, a norma del comma 6 dell'articolo 92 del regolamento,

le sottoindicate Commissioni permanenti hanno deliberato di chiedere il trasferimento in sede legislativa delle seguenti proposte di legge, ad esse attualmente assegnate in sede referente:

II Commissione (Giustizia):

VAIRO e SANESE; D'AMATO e BORGOGGIO; BIONDI; MAURIZIO BALOCCHI ed altri; MASTRANTUONO: «Istituzione dell'albo degli amministratori di stabili in condominio» (1043-184-828-1259-1965) *(la Commissione ha proceduto all'esame abbinato)*.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

IX Commissione (Trasporti):

LUCCHESI ed altri: «Disposizioni in materia di presentazione al Parlamento dei contratti di programma e dei contratti di servizio delle Ferrovie dello Stato» (2044).

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

**Svolgimento di interpellanze
sui problemi della giustizia penale.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca lo svolgimento delle interpellanze Luigi Rossi n. 2-00612, D'Onofrio n. 2-00652, Maceratini n. 2-00654, Pecoraro Scanio n. 2-00655, Paggini n. 2-00656, Senese n. 2-00657, Taradash n. 2-00658, Martucci n. 2-00659, Ferri n. 2-00660 e Potì n. 2-00661 *(vedi l'allegato A)*.

Queste interpellanze, che riguardano lo stesso argomento, saranno svolte congiuntamente.

L'onorevole Luigi Rossi ha facoltà di illustrare la sua interpellanza n. 2-00612.

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

PRESIDENTE. L'onorevole Gerardo Bianco ha facoltà di illustrare l'interpellanza D'Onofrio n. 2-00652, di cui è cofirmatario.

GERARDO BIANCO. Rinunzio ad illustrarla, signor Presidente, e mi riservo di intervenire in sede di replica.

PRESIDENTE. L'onorevole Maceratini ha facoltà di illustrare la sua interpellanza n. 2-00654.

GIULIO MACERATINI. Rinunzio ad illustrarla, signor Presidente, e mi riservo di intervenire in sede di replica.

PRESIDENTE. L'onorevole Boato ha facoltà di illustrare l'interpellanza Pecoraro Scanio n. 2-00655, di cui è cofirmatario.

MARCO BOATO. Rinunzio ad illustrarla, signor Presidente, e mi riservo di intervenire in sede di replica.

PRESIDENTE. L'onorevole Paggini ha facoltà di illustrare la sua interpellanza n. 2-00656.

ROBERTO PAGGINI. Rinunzio ad illustrarla, signor Presidente, e mi riservo di intervenire in sede di replica.

PRESIDENTE. L'onorevole Senese ha facoltà di illustrare la sua interpellanza n. 2-00657.

SALVATORE SENESE. Rinunzio ad illustrarla, signor Presidente, e mi riservo di intervenire in sede di replica.

PRESIDENTE. L'onorevole Taradash ha facoltà di illustrare la sua interpellanza n. 2-00658.

MARCO TARADASH. Rinunzio ad illustrarla, signor Presidente, e mi riservo di intervenire in sede di replica.

PRESIDENTE. L'onorevole Martucci ha facoltà di illustrare la sua interpellanza n. 2-00659.

ALFONSO MARTUCCI. Signor Presidente, colleghi, onorevole ministro, il mio intervento in sede di illustrazione dell'interpellanza ha la pretesa (spero non la presunzione) di dare un indirizzo di metodo a questa discussione.

Paradossalmente, quanto più noi parliamo fuori di qui del problema della giustizia, in particolare di quella penale e dei problemi processuali, tanto più siamo in senso globale assenti da queste discussioni. Oggi forse prestiamo ai problemi del processo penale una attenzione pari a quella che rivolgiamo verso le questioni della giustizia e della politica in genere; ma quando si deve individuare il centro di alcune tematiche siamo — ahimé — assenti.

D'altra parte, le tematiche delle interpellanze proposte possono essere considerate, come diceva poc'anzi in una conversazione privata il ministro, una specie di *summa* dei problemi della giustizia; e io direi che volerle trattare tutte in modo approfondito, significherebbe scrivere una enciclopedia del diritto processuale.

È quindi, a mio avviso, necessario che il ministro incentri la sua attenzione su alcuni dei problemi sollevati dalle interpellanze, in particolare su quelli più urgenti ed impellenti, per il collegamento che hanno con la società civile e con quella politica in special modo.

In secondo luogo, è necessario incentrare l'attenzione, più che su singole tematiche, che pure esamineremo e sulle quali abbiamo interesse ad ascoltare l'autorevole parola del ministro, sul modo in cui si intendono apportare dei correttivi o, per lo meno, delle integrazioni a ciò che manca in modo evidente nel mondo della giustizia per quanto riguarda i problemi legislativi.

Se oggi si vuole individuare un tema principale di carattere generale e se si vuole incentrare l'attenzione su un aspetto intorno al quale ruotano tutti gli altri elementi, non ci si può non soffermare sul problema del coordinamento: in primo luogo, il coordinamento tra la legislazione e l'attività della Corte costituzionale per quanto concerne la modifica di talune norme che in parte ha significato lo stravolgimento di molte norme processuali da parte della Corte costituzio-

nale medesima; il coordinamento tra Governo e Consiglio superiore della magistratura — ho apprezzato che nell'interpellanza Senese ed altri n. 2-00657 si faccia un espresso richiamo alla mancanza di coordinamento —; in terzo luogo, il coordinamento tra il lavoro del ministero e degli uffici del ministero medesimo e le Commissioni parlamentari. È capitato di riscontrare che i disegni di legge si intersecano e si sovrappongono, creando a volte un ingorgo con il lavoro delle Commissioni su alcune tematiche essenziali.

Cosa può fare il Governo, e in particolare il ministro, per quanto riguarda questo primo tema fondamentale di carattere generale, intorno al quale questioni specifiche possono ruotare e trovare una soluzione?

Vorrei fare un secondo rilievo. Mi rendo conto che vi è un problema di carattere storico e politico che involge tutta la tematica processualistica. Si tratta di un contrasto che ci accompagna da anni, come tutti i presenti, dal Presidente della Camera ai colleghi deputati, possono attestare, tra un principio costituzionale, quello della garanzia del cittadino nella presunzione che erroneamente viene definita di innocenza — mentre bisognerebbe dire di non colpevolezza, perché vi è una differenza oltre che terminologica anche ontologica, il che è un principio di civiltà giuridica e democratica — e l'esigenza che avverte la collettività di fronte a questo diritto costituzionalmente garantito del cittadino anche indiziato, indagato ed imputato.

La collettività, sempre più attaccata e talora travolta da varie forme di criminalità, da quella comune a quella organizzata, mafiosa o camorristica, a quella che si definisce oggi politica dei colletti bianchi, presta estrema attenzione alla criminalità medesima.

Io credo allora che la legislazione si carichi del contrasto tra questi due interessi e che la contraddittorietà delle leggi (che non possiamo esaminare, altrimenti faremmo l'enciclopedia del diritto) e l'incertezza di molte di esse si spieghino con questa duplicità di significato.

L'interpellanza che insieme all'onorevole Scarfagna ho presentato, a nome del gruppo

liberale, individua alcuni temi essenziali. Non mi occupo dell'attuale stato dei lavori, ma voglio richiamare l'attenzione del ministro sul fatto che si può e si deve combattere la criminalità a tutti i livelli, anche — perché no? — quello della tutela che il processo deve garantire nella lotta alla criminalità. Questa va realizzata con il potenziamento e l'ammodernamento della polizia e con l'individuazione e l'eliminazione delle cause socio-economiche. Ma anche il processo penale corrisponde a queste esigenze.

Voglio elencare alcuni temi specifici sui quali, a mio parere, è necessario intervenire. Innanzitutto, bisogna definire quale impronta dare alla figura del pubblico ministero sotto tre articolazioni. La prima riguarda l'obbligatorietà dell'azione penale, che deve rimanere, ma non deve essere trasformata ipocritamente in un *nomen* al quale non corrisponda la sostanza. L'obbligatorietà, infatti, diventa discrezionalità se vi sono casi nei quali si interviene e casi nei quali non si interviene. In questa sperequazione si crea uno squilibrio anche politico nel momento in cui l'attacco alla classe politica, giustificato quando vi sia una valida materia di *notitia criminis*, viene scompensato dalla mancanza di attacco in altri casi, nei quali pure sembrano affiorare *notitiae criminis* più gravi e più fondate.

In secondo luogo, vi è il tema del rapporto e dell'articolazione della funzione del pubblico ministero in collegamento con la difesa. Sintetizzo questo aspetto in una proposizione: dicano i magistrati, gli avvocati, gli addetti ai lavori se è possibile portare nelle indagini del processo penale la materia probatoria nell'interesse della difesa e dell'imputato o se, invece, questo non resti che una vana speranza, una fonte di prova nel cassetto. Il pubblico ministero non accoglie mai un'indagine istruttoria; e, quel che è più grave, si determina così una sperequazione nell'acquisizione delle fonti di prova tra l'uno e l'altro soggetto processuale. Una sperequazione evidente e gravissima, se è vero che la difesa resta spettatore inerte e soccombente di fronte alle iniziative, ancorché giuste e legittime, del pubblico ministero.

Infine, va definita la funzione del pubblico ministero nel rapporto con la parte giudican-

te. Sottolineavo prima la mancanza di coordinamento. La Commissione giustizia, per la verità, si occupa già da qualche seduta di un tema importante, relativo non alla distinzione del ruolo, che già esiste, non del rapporto con il potere giudiziario, che deve essere di autonomia, ma della distinzione delle carriere, onorevole ministro, tra il pubblico ministero e la parte giudicante. L'intersecarsi dei ruoli, infatti, la possibilità di mutuarli, ed il loro accavallarsi, spesso in periodi ridotti ed in centri giudiziari ristretti, determina spesso una disfunzione che ci sembra suoni addirittura come un'ulteriore limitazione della funzione del giudice rispetto a quella del pubblico ministero.

Alcuni correttivi vanno apportati per evitare che il giudice — in particolare il giudice delle indagini e delle udienze preliminari — diventi una figura esclusivamente retorica del processo (alcuni, in modo offensivo, parlano di «passacarte»). La Commissione giustizia (si tratta di un'informativa che do al ministro) ha licenziato in sede legislativa, inviandola al Senato, una riforma della normativa sull'udienza preliminare che abroga la limitazione all'evidenza (che mi pare essere una discrasia riconosciuta all'unanimità dai gruppi). Si spera, in tal modo, che l'udienza preliminare diventi una vera udienza in grado di portare alla valutazione della prova e non ad una limitazione all'evidenza (che riflette la vecchia evidenza del codice di procedura penale, che era eccezionale).

Richiamo poi l'attenzione dell'onorevole ministro su altri due punti. Il primo riflette la crisi dei rapporti tra il processo penale e la classe politica. È inutile affermare che il dibattito deve svolgersi soltanto sulle linee generali, perché sarebbe ipocrita. Che ci siano indagini giudiziarie è bene e giusto; che debbano esserci ovunque e che se c'è del marcio venga fuori per tutti, in modo da non creare disequilibri e disparità, mi sembra altrettanto giusto; ma non si debbono accantonare le indagini ibernando, cristallizzando gli indagati in un'aura di sospetto che diventa un marchio per sempre.

Onorevole ministro, occorre modificare il sistema delle proroghe per le indagini preliminari (non parliamo poi della custodia cau-

telare), in modo che tali proroghe, che già dovrebbero rappresentare un'eccezione rispetto al normale periodo di indagine, vengano ridotte ad alcuni casi e non diventino, viceversa, la norma. Mi darà atto che nel processo penale la richiesta della prima e della seconda proroga rappresenta la regola e non, come dovrebbe essere, l'eccezione. Si chiariscano bene i casi, eccezionalissimi, se così si può dire, nei quali è necessario stabilire una proroga limitata e ridotta; altrimenti l'inizio delle indagini preliminari, con tutte le superfetazioni e le esagerazioni che comportano la pubblicità e la speculazione sugli avvisi di garanzia, si identifica con la condanna morale e sociale degli indagati. Questa mi pare una delle esigenze fondamentali, essenziali, sulle quali intervenire.

Poiché il processo penale non è solo cognizione, ma anche esecuzione, cosa si intende fare (ciò riguarda forse più direttamente il Governo che i legislatori) perché la pena divenga quello che è stabilito che sia nella Costituzione, vale a dire recupero, riscatto sociale del condannato? Oggi, in Italia, la pena è esclusivamente afflittiva, ed è stata modificata, qua e là, dal ricorso a vari condoni o amnistie. Vi è tuttavia carenza assoluta (mi dispiace doverlo sottolineare) per quel che riguarda il recupero sociale del condannato — tossicodipendente, ladrunco o delinquente di grado superiore — per il quale il momento della scarcerazione si identifica con il rigetto nelle stesse condizioni socioambientali nelle quali...

PRESIDENTE. Onorevole Martucci, il tempo a sua disposizione è trascorso; come lei sa, in sua compagnia trascorre rapidissimo...

ALFONSO MARTUCCI. La ringrazio del complimento; mi rendo conto comunque di questo fatto e pertanto mi eviterò il piacere di continuare nella rassegna, anche un po' accorata, delle tematiche in esame.

Ringrazio il ministro Conso per l'attenzione prestata al mio intervento. Ascolterò la sua risposta alle interpellanze all'ordine del giorno, per apprendere fiducioso ulteriori elementi conoscitivi, pur essendo certo che tali tematiche sono già presenti alla sua

attenzione per le soluzioni possibili (*Applausi*).

PRESIDENTE. L'onorevole Ferri ha facoltà di illustrare la sua interpellanza n. 2-00660.

ENRICO FERRI. Signor Presidente, sarò brevissimo, ma sento l'esigenza di dire alcune parole su un tema che è oggi dominante nelle aule parlamentari; giustamente dominante, perché intorno alla questione giustizia naturalmente si accendono le opinioni, le speranze, le ansie e i timori della gente.

Nel comitato della Commissione bicamerale che si occupa della materia dei controlli stanno emergendo proposte che riguardano direttamente anche l'assetto della giustizia ordinaria con ipotesi — almeno dal mio punto di vista — inquietanti.

Queste ultime, infatti, vanno a toccare il ruolo del pubblico ministero, e lo fanno in un momento così delicato come l'attuale, prospettando distinzioni di carriere a mio avviso inaccettabili: credo sia, questa, già una strada estremamente scivolosa che potrebbe intaccare presto, con le successive riforme, l'indipendenza del pubblico ministero, vale a dire un valore e un patrimonio di cultura giuridica e sociale del nostro paese. Viene inoltre ipotizzata una trasformazione del Consiglio superiore della magistratura, configurandolo come un organismo allargato anche alle altre magistrature, annacquando quindi, in qualche modo, la forza morale ed istituzionale del Consiglio superiore della magistratura stessa, che occupa una posizione centrale nella garanzia dell'indipendenza dell'ordine giudiziario. Anche tale ipotesi è a mio avviso estremamente preoccupante.

Credo che tali preoccupazioni debbano rimbalzare in quest'aula anche per essere fatte presenti al ministro; non le ho riportate nella mia interpellanza, ma la cultura e la sensibilità del ministro della giustizia non hanno bisogno di parole: io nutro piena e massima fiducia per tutta la sua storia professionale ed umana.

A mio avviso, quella odierna è un'occasione preziosa per disegnare un quadro generale — e non dico soltanto nella presente

circostanza —, per ricondurre ad una logica un quadro complessivo ed organico che certamente deve puntare alla riforma dell'ordinamento giudiziario, almeno nelle parti che non toccano la Costituzione (ne avvertiamo tutti l'esigenza!). Ricordo che presso la Commissione giustizia pendono diverse proposte di legge che dovrebbero avere una certa priorità, proprio perché da ogni parte si sente dire che la riforma dell'ordinamento giudiziario è essenziale: era prevista, tra l'altro, in una delle disposizioni transitorie e finali della Costituzione; però, tale materia non è stata ancora affrontata globalmente. Si rischia, quindi, di continuare a mettere delle toppe.

Sono, per esempio, estremamente preoccupato per l'indirizzo che stava emergendo in Commissione giustizia — mi riferisco al periodo precedente all'assunzione dell'incarico di ministro da parte del professor Conso — anche nei confronti di alcune strutture giudiziarie; credo si debba guardare e credere con maggiore attenzione a tali strutture perché concentrare troppo l'amministrazione della giustizia, come avviene in altri settori e per altri aspetti, ha sempre significato e può significare aggravare i tempi della giustizia. Il problema dei tempi lunghi o troppo lunghi dei processi è oggi molto avvertito dai cittadini. Non ricorderò e non sottolineerò in questa sede, spendendo molte parole, quanto il problema delle strutture giudiziarie sia stato evidenziato con forza ed insistenza da numerosi anni a questa parte.

Le strutture giudiziarie, in effetti, hanno bisogno di ben altra attenzione da parte del Governo e del bilancio dello Stato. Mi preoccupa soprattutto la tendenza a sopprimere le strutture di base, vale a dire le preture. Dopo la riforma intervenuta in materia, oggi si propende all'eliminazione, ad esempio, delle strutture distaccate delle preture, che funzionano molto bene e creano un rapporto di fiducia — soprattutto mediante le competenze paragiurisdizionali, che proprio il legislatore ha affidato al pretore e al giudice tutelare — e di contatto con la gente.

Occorre quindi suonare questo campanello d'allarme; ho fatto presente tale aspetto nella mia interpellanza, insieme all'altra tendenza, che ritengo negativa, volta a soppri-

mere le case mandamentali. Si parla tanto di funzione rieducativa della pena e di trattamento penitenziario; sappiamo benissimo quanto siano affollate le carceri. Poi, però, si eliminano — è un tentativo ricorrente nella storia giudiziaria italiana — tali strutture. Credo sia un gravissimo errore, perché la casa mandamentale, se fatta funzionare, rappresenta uno strumento molto importante. Ritengo che in tale materia si giochino tanti aspetti relativi all'espiazione della pena e non vorrei che entrassero in campo altre valutazioni che nulla hanno a che fare con l'amministrazione della giustizia.

Mi riferisco, per esempio, ai problemi legati agli appalti che riguardano l'amministrazione alimentare dei detenuti. Sappiamo che si punta molto alle grandi carceri, mentre le piccole case mandamentali finiscono per rappresentare un ostacolo. Non vorrei che entrassero in gioco logiche assolutamente non in linea con un'amministrazione della giustizia che deve puntare decisamente al recupero della persona umana, nella quale crediamo non soltanto a parole. È questo uno dei problemi centrali dell'amministrazione della giustizia, risolvere il quale significa anche occuparsi di aspetti che possono apparire minori e che invece sono assai importanti nella pratica quotidiana. Non esistono solo i grandi processi o quelli di criminalità organizzata, che certamente devono poter concentrare su di sé molte forze della magistratura; vi sono molti aspetti della giustizia, soprattutto penale, che incidono sul cittadino, sulla sua sensibilità, sul suo decoro e sulla sua dignità, anche nella fase di esecuzione e di espiazione della pena.

D'altra parte, vi è un problema di fondo rappresentato dalla riforma del codice di procedura penale, verso il quale si sono appuntate critiche fino a ieri per la verità poco ascoltate, anche nella fase della sua elaborazione. Tali critiche sono venute soprattutto dagli addetti ai lavori, cioè dalla magistratura. Credo che tante speranze affidate alla riforma del processo penale siano cadute; mi riferisco, soprattutto, a quelle legate ad uno snellimento dei processi e ad un minore affollamento delle aule giudiziarie mediante l'utilizzazione dei procedimenti speciali. Le statistiche ci dicono che, in

realtà, a questi ultimi non si è fatto ancora ricorso con quella frequenza che era auspicabile. I processi si stanno accatastando in molti uffici giudiziari e ciò è estremamente inquietante e difficile da sostenere, soprattutto perché il danno è subito sempre dal cittadino, a qualunque struttura politica o civile egli appartenga.

Occorre, quindi, rivedere tali aspetti. Il codice di procedura penale è stato già ritocato da alcune pronunce estremamente importanti della Corte costituzionale; si deve andare avanti su questa strada, allo scopo di recuperare — soprattutto in tema di prova — una maggiore snellezza per accorciare effettivamente i tempi. È quindi necessario destinare all'amministrazione della giustizia un'attenzione — ad esempio dal punto di vista del personale — che oggi risulta estremamente carente.

Ho voluto evidenziare fra i problemi della giustizia — e si tratta ovviamente di una segnalazione pleonastica, poiché il ministro li conosce meglio di me — anche la riforma del codice penale. Per quel principio, per lo meno tendenziale, della certezza del diritto, avvertito oggi più che mai come un'esigenza di riferimento ed un presidio importante di garanzia per il cittadino, sicuramente è necessario rivedere il codice penale a seguito di tutta una serie di leggi e leggine approvate in materia. È vero che una sentenza della Corte costituzionale ha in qualche modo intaccato l'antico principio della presunzione di conoscenza della legge, a causa di una realtà legislativa complessa, farraginoso ed intrecciata, ma sappiamo benissimo che rimane fondamentale la sostanza di un principio che richiede sempre la chiarezza della normativa, soprattutto quando essa è alla base di determinate regole di comportamento destinate al cittadino.

La Comunità europea era partita con l'intenzione di non acquisire competenze di natura penale e di occuparsi soltanto delle problematiche relative al diritto amministrativo e civile. Oggi la Comunità avverte l'esigenza — per ora soltanto con norme di riferimento — di acquisire una competenza penale. Questo tema ha la sua notevole importanza e non va sottovalutato: la Corte di giustizia di Lussemburgo e la stessa Corte

costituzionale italiana hanno già detto con chiarezza che il giudice è tenuto ad applicare la direttiva anche se non sia stata recepita dall'ordinamento interno dello Stato membro, ma il quadro di riferimento resta estremamente importante.

Stiamo lavorando in Commissione giustizia a tutta una serie di norme — piccole o grandi — che toccano la responsabilità disciplinare del magistrato, il regime delle incompatibilità il reclutamento (quest'ultimo aspetto è estremamente importante). Se non riusciamo ad arrivare ad una riforma organica, possiamo continuare a viaggiare su questa linea (meglio che niente ...), tuttavia sarebbe estremamente importante disporre di un quadro di riferimento.

Il reclutamento dei magistrati ed il ruolo del giudice sono le problematiche sulle quali tutti ci interroghiamo, anche a livello inconscio. Lo stesso vale per il ruolo del Consiglio superiore della magistratura. Alcuni punti fermi erano già stati previsti: riguardavano il reclutamento e l'istituzione di un'accademia come punto di riferimento anche per l'aggiornamento professionale.

Credo che solo a queste condizioni di chiarezza si possa recuperare in senso positivo — senza toccare l'indipendenza della magistratura, né l'autonomia del mondo politico — il dialogo fra ordine giudiziario e mondo politico. È un punto forte che non può essere sostenuto soltanto a parole: va realizzato attraverso la costruzione di regole effettivamente finalizzate alla realizzazione di uno Stato democratico; i cosiddetti poteri dello Stato non possono avere obiettivi diversi da questo. Si tratta, quindi, di recuperare la serenità di un dialogo costruttivo attraverso la ridefinizione chiara e coraggiosa di alcune regole: è questo il grande impegno civile che abbiamo davanti. La strada va per lo meno tracciata con forza e chiarezza, nonostante la confusione e lo sbandamento in cui viviamo; su di essa, poi, occorre costruire. Ciò vale per tutti coloro che credono in questi valori e nel recupero di un dialogo e di un confronto. Naturalmente, tutto ciò non incide minimamente sul dovere di adempiere alle proprie funzioni e di assumere il proprio impegno da ambedue le parti, ma significa senz'altro acquietare le

coscienze, oggi turbate da uno scontro che determina forme di sgomento istituzionale e sociale. Un'incertezza che noi dobbiamo rapidamente superare.

PRESIDENTE. L'onorevole Potì ha facoltà di illustrare la sua interpellanza n. 2-00661.

DAMIANO POTÌ. Signor Presidente, poiché ritengo condivisibile l'indirizzo espresso dal collega Martucci, rinunzio ad illustrare la mia interpellanza e mi riservo di intervenire in sede di replica.

PRESIDENTE. Il ministro di grazia e giustizia ha facoltà di rispondere.

GIOVANNI CONSO, Ministro di grazia e giustizia. Signor Presidente, signori deputati, ho di fronte una serie di interpellanze che affrontano in modo estremamente articolato — del resto lo ha notato dianzi l'onorevole Martucci — le questioni molto complesse attinenti all'organizzazione ed al funzionamento della giustizia penale.

Si tratta di questioni che il Governo ha da tempo preso in esame — né avrebbe potuto non prenderle in esame — e con riferimento alle quali ha elaborato e sta elaborando — e né avrebbe potuto non elaborare — interventi propositivi, nella consapevolezza che la civiltà di un paese si misura anche, per non dire specialmente, con riferimento alla capacità di dare giustizia pronta e naturalmente giusta.

Le parole ascoltate in quest'aula, in aggiunta alle ricche e articolate interpellanze, mi inducono a mettere in risalto due aspetti, anch'essi di carattere generale, in via di premessa. Mi riferisco all'esigenza del coordinamento, qui ribadita nell'illustrazione di due interpellanze, ed all'esigenza di guardare all'intero quadro in modo organico.

Chi vi parla è pienamente d'accordo al riguardo, se veramente si vuole fare un passo che miri all'efficacia delle misure. Di cose ne sono state e ne vengono fatte anche con frequenza, ma la mancanza di coordinamento, quasi sempre riscontrabile, la mancanza di inclusione in un quadro organico è dovuta a molte ragioni. Penso alle

contingenze, ai problemi che continuamente nascono, risorgono, si sovrappongono; una certa emotività, il bisogno di pronto intervento impediscono il coordinamento, il costituirsi di un quadro da tenere presente e da realizzare, appunto, in spirito di organicità.

Questo riguarda soprattutto, come ha detto poco fa l'onorevole Ferri, le strutture, problema fondamentale, tasto delicatissimo, impegno improbo senza il quale non si può inquadrare un sistema organico attraverso un coordinamento che deve aver luogo a tutti i livelli. Si è parlato di coordinamento tra potere legislativo e Corte costituzionale, anche se ciò implica una continua rincorsa: le sentenze costituzionali vengono emanate via via, mensilmente, per non dire settimanalmente, proprio per quanto riguarda il nuovo codice di procedura penale. Ve n'è ormai uno stuolo enorme; talora sono sentenze di illegittimità costituzionale, altre volte sono sentenze interpretative di rigetto che rifluiscono sul tessuto del codice.

È necessario, altresì, un continuo coordinamento tra Governo e Consiglio superiore della magistratura; impegno, bisogno sacrosanto, a cui si deve cercare in tutti i modi di dare il più largo spazio possibile, come pure al coordinamento tra Ministero di grazia e giustizia e Commissioni giustizia della Camera, e, naturalmente, poi, a livello di Assemblea.

L'altra considerazione che sento di dover esprimere è sul piano di quell'invito, che abbiamo ascoltato oggi dall'onorevole Ferri, ad un incontro più che ad uno scontro di idee. Se, infatti, si vuole veramente coordinare e mirare al quadro organico, tale strumento metodologico diventa indispensabile.

È indispensabile anche, sia pure con molta difficoltà, dato il momento che ci troviamo a vivere, affrontare queste tematiche ricercando il massimo di serenità; il che significa pure il massimo di obiettività possibile. Credo si debba aiutare questo dialogo, che si deve concretizzare tenendo sempre conto dello scenario perseguendolo attraverso il coordinamento di cui si diceva.

Si parla di crisi del sistema penale, soprattutto della crisi del nuovo codice di procedura penale, che più o meno in tutte le

interpellanze viene presa — e non poteva non essere così — in attenta considerazione, con accenti sempre critici: più o meno critici e da taluno fortemente critici.

Credo che quanto è avvenuto negli ultimi mesi, e quanto sta avvenendo negli ultimi giorni, anche se per certi aspetti ha reso maggiore la tensione nella valutazione delle norme e della loro applicazione, sia molto importante nella storia del paese, in particolare nella storia della giustizia penale e del codice di procedura penale. Infatti, negli ultimi mesi è cambiato lo scenario in cui calare le valutazioni. Molte cose diverse e nuove sono accadute; oggi, la valutazione positiva o negativa, molto o mediamente negativa che si deve dare del codice di procedura penale — da ciò l'esigenza di una sua rivisitazione — non può prescindere dal tener conto della recente fase di forte applicazione tra le polemiche, i dibattiti, le valutazioni discordanti (anche consistentemente discordanti).

Il vero punto di riferimento che ogni giurista, ogni uomo politico, ogni sociologo deve tener presente sempre di più per il realismo delle soluzioni, è il diritto vivente. Occorre vedere come le norme vivono. Ce lo ha insegnato da anni, e ce lo insegna ogni giorno, la Corte costituzionale: bisogna guardare al diritto vivente.

Non era possibile parlare di diritto vivente rispetto al nuovo codice di procedura penale nei suoi primissimi tempi di applicazione. Ogni norma, per poter essere vista come diritto vivente, necessita di una sperimentazione più o meno prolungata nel tempo e più o meno riscontrata in una serie di ipotesi applicative.

Gli anni, intanto, sono passati. Il discorso che avremmo potuto fare un anno fa, in una fase già abbastanza avanzata di applicazione del nuovo codice di procedura penale — e quindi con la possibilità di riscontro di un diritto vivente perché vissuto, appunto, nell'applicazione almeno delle norme relative alle prime fasi —, è diverso da quello di oggi, perché siamo in una fase che ha una incidenza storica nella vita del paese, nella vita del diritto, nella vita del processo penale.

Ebbene, questo diritto vivente, nell'ultimo anno, nelle ultime settimane, ha avuto un

impatto forte di applicazioni intense, tormentate, incisive. Pertanto, è chiaro che, se vogliamo trarre tesoro dalla realtà nuova di un diritto che è diventato vivo, attraverso applicazioni intense, osservate da tutti attentamente — sotto gli occhi di tutti e quindi aperte alla critica e alla valutazione di tutti —, un diritto che è vivente non per gli addetti ai lavori, ma è vissuto dalla collettività, mi sento di dover dire, in questo momento, che una serie di meditazioni, di testi preparati, di studi anche sofferti su molti argomenti — non dico su tutti —, taluni importanti, devono essere sottoposti ad una ulteriore riflessione, alla luce delle esperienze più dirette, più immediate, non dico più giuste ma senz'altro più vere, che stiamo vivendo.

E allora, ecco che dobbiamo rivedere questi capitoli, questi tasselli, alla luce di tali esperienze; ogni esperienza è preziosa, anche se sofferta, anche se lascia il segno. Ma il segno più importante, almeno per chi voglia guardare ai problemi nello scenario di un quadro organico, nel coordinamento, nel dialogo, nella razionale ricerca del meglio, è quello lasciato dal diritto che stiamo vivendo, che stiamo vedendo applicato e sul quale ciascuno di noi, episodio per episodio, può effettuare valutazioni. Io penso che il giurista dovrebbe sempre compiere valutazioni caso per caso, mentre il politico dovrebbe fare una valutazione globale. E il giurista politico o il politico giurista o chi oggi deve professare insieme questi differenti aspetti non ne può trascurare alcuno, neppure quello sociologico o filosofico ideale; è un esercizio che dobbiamo vivere intensamente, tenendo conto di tutto, quindi di tutte le esperienze.

Forse, si deve cominciare proprio da questo punto, utilizzando tutto quello che è stato scritto, detto, fatto e meditato; nulla va cancellato! Tutto va messo a fuoco in questa realtà che, però, è *in itinere*, intensamente vissuta. Non siamo più di fronte ad una norma che viene applicata una o due volte, di tanto in tanto, qua e là, magari nel silenzio delle indagini preliminari o, come una volta si diceva, dell'istruttoria. Oggi i casi sono tanti, sono forti, sono seguiti; i problemi rimbalzano con maggiore forza, con mag-

giore evidenza, con maggiore dialettica, anche perché quest'ultima è favorita ed avvantaggiata dalle polemiche, se queste si tengono su un piano di attenzione scrupolosa per la verità delle cose e per l'esattezza della ricostruzione dei fatti.

Certe volte accade (ma questo è sempre accaduto) che, discutendo di vicende giudiziarie, prendiamo posizione su un atto, su un mandato o su una ordinanza, senza avere la possibilità materiale, prima ancora che giuridica, di conoscere esattamente i connotati della situazione. Parlare, per esempio, di custodia cautelare e di finalità della stessa, chiedersi se vi sia o meno il rischio di un inquinamento probatorio, si può fare in teoria; i libri giuridici sono pieni di commenti e di proposte sulla interpretazione, sul significato delle norme. Ma, per poter affermare se una norma, in un determinato caso, sia stata applicata bene o male, occorrerebbe una profonda, perfetta conoscenza dei fatti.

Come dicevo poc'anzi, su un piano politico le cose vanno viste certamente in modo più globale e generale, cogliendo impressioni e verificando impatti nella loro accezione più ampia, al di là del caso concreto. Si tratta di operazioni non sempre facili che, se vogliamo trarne conclusioni in vista di riforme e modifiche (che sono indubbiamente necessarie, perché molte cose non vanno), devono essere oggetto di attenta meditazione.

Collegando i due aspetti emersi dagli interventi che abbiamo ascoltato poco fa (i quali, del resto, riprendono passaggi delle interpellanze presentate), penso che essi si debbano combinare strettamente.

Dobbiamo cioè tener conto del nuovo, del vissuto, di ciò che deriva dalla vita diretta, che coinvolge tutti in un'attesa attenta, coordinando, discutendo e dialogando. Solo così potremo trarre indicazioni efficaci per le modifiche che il Parlamento ha il compito di porre in essere; vi sono infatti leggi da modificare e da innovare, un codice da rivedere. Mi riferisco al codice scaturito dalla delega legislativa, che ha preso avvio il 24 ottobre scorso (sono stati questi, guarda caso, i mesi più intensi di applicazione del diritto vivente); ora non vi sono più i vincoli

nati dalla delega, che il Parlamento aveva conferito al Governo, ma poi non ha ritenuto di prorogare ulteriormente.

L'esigenza di rimeditare e recuperare a tutto campo l'orizzonte, il quadro organico, si giustifica non soltanto perché il diritto vivente ha operato intensamente e ci costringe pertanto a tenerne conto, in aspetti prima magari trascurati o non emersi, ma anche perché non vi sono più i limiti della delega. Molte delle proposte, molti dei discorsi e molte delle affermazioni che sono state fatte fino al 23 ottobre scorso (mi riferisco sempre, ovviamente, al codice di procedura penale ed alle norme ad esso collegate) si inquadravano in un'ottica che partiva dalla delega e dai relativi principi e criteri direttivi. Ebbene, molte di quelle proposte potevano essere aderenti a quel quadro, ma bisogna considerare che ora esso è mutato, perché non esistono più i limiti della delega. Il Parlamento ha recuperato quindi spazi grandi; non vi sono più quei vincoli, non c'è più il Governo che possa tracciare il testo, sia pure con il conforto di una Commissione bicamerale. È il Parlamento, nella sua globalità, a ridiventare in questo settore il protagonista a tutto campo, avendo di fronte, dinanzi agli occhi, tutte queste forti esperienze di diritto vissuto.

Cercherò quindi di aggiornare il più possibile, in tale nuovo quadro, molte delle cose che dirò. Tuttavia ve ne sono alcune che risentono ancora di una impostazione del passato, anche perché noi dobbiamo giudicare il passato. Per poter dire che occorre riformare, dobbiamo valutare anche il passato, soprattutto l'ultimo passato, il più vicino, il più vivo, direi il più cogente all'attenzione. Infatti, una norma può essere stata interpretata per dieci anni in un modo, ma se l'undicesimo anno viene interpretata in altro modo e questa interpretazione viene seguita per due o tre anni, quei dieci anni non dico siano cancellati dalla storia, ma sono da ritenersi superati. Magari si potrà poi, un giorno o l'altro, ritornare a quella interpretazione; la storia del diritto è piena di corsi e ricorsi interpretativi. Il diritto vivente ci insegna, però, che quando si determina un'interpretazione di quella si deve tener conto.

Dobbiamo allora giudicare almeno il passato più recente, quello di fronte al quale i problemi indicati dalle interpellanze presentate si pongono, esigendo di essere affrontati. Non dico che ogni problema comporti la necessità di cambiare la norma; tuttavia, motivatamente, dobbiamo dire se quella norma può essere mantenuta o se deve essere modificata per legge, o, ancora, se sono sufficienti indicazioni di ordine socio-politico per sottolineare determinate esigenze, come si fa in un dibattito politico.

Fatta questa premessa (e ringrazio coloro che oggi hanno sottolineato a viva voce tali aspetti), vengo ad un quadro più freddo, se vogliamo, più parcellizzato, com'è doveroso perché i problemi indicati sono tanti. La ricchezza dei problemi posti e la loro importanza dimostrano la sensibilità di questa Camera, di tutti i gruppi che hanno presentato le interpellanze; essi rappresentano, quindi, un grande contributo, un grande stimolo anche e soprattutto per chi vi parla.

Chiedo pertanto scusa se sarò alquanto succinto e se magari su taluni passaggi più specifici delle varie interpellanze potrò non soddisfare, non dire quello che magari ci si aspetta; ciò richiederebbe troppo tempo. Mi riservo allora, in sede di risposta finale alle successive dichiarazioni degli interpellanti, di puntualizzare aspetti non trattati a sufficienza.

Non posso non riconoscere (ne ho sofferto molto come uomo, come studioso, ben prima che in questi ultimi due mesi) che la prima fase di applicazione del nuovo sistema processuale penale è stata effettivamente deludente, non vorrei dire totalmente negativa. Il fatto stesso che certi processi si siano svolti, ed anche in numero notevole, è la dimostrazione che il codice offre una base di partenza che permette di camminare.

Poi, magari, vi sono disfunzioni che fanno sì che questo cammino sia troppo lento.

Come dicevamo prima, occorre una giustizia più celere; e la lentezza dipende da carenze di strutture, da norme forse troppo complicate, da troppi passaggi incidentali. Questo codice prevede troppi incidenti, l'apertura di troppe parentesi.

Certo, queste numerose disfunzioni sono dovute anche ad una partenza affrettata ad

uno *sprint* se mi fosse consentita tale parola in un'aula come questa. Forse al codice si è dato il via perché c'era una data da rispettare, ma le strutture e gli stessi registri non erano ancora pronti. Ed è partito male proprio per questo (*Commenti del deputato Taradash*). E quando si parte non bene è poi difficile recuperare, raddrizzare il cammino, anche se poi parecchio si è cercato di fare e più si sarebbe dovuto fare e soprattutto si dovrà fare.

Certo è che alcuni istituti del nuovo codice, soprattutto quelli nuovi, hanno dovuto affrontare un difficile rodaggio, hanno dovuto continuamente rimodellarsi per gli aspetti di illegittimità rilevati dalla Corte costituzionale, con un crescendo direi instancabile da parte dei giudici *a quibus* e da parte della Corte costituzionale stessa. Sintetizzando, direi che il codice, un po' perché legato ad una delega che in alcune parti è stata colpita dalla Corte costituzionale, un po' per non aver saputo tradurre bene i criteri direttivi contenuti nella delega stessa, ha sul piano della legittimità costituzionale avuto molte, troppe sconfessioni. Sicuramente non è facile tracciare un nuovo codice, soprattutto quando esso nasce da una delega e quindi ha doppi riferimenti costituzionali: deve rispettare la delega e deve rispettare la Costituzione, al di là degli articoli 76 e 77 della Costituzione stessa. Ma tant'è! Dobbiamo sempre più abituarci, abbiamo sempre più bisogno di questo attento guardare alla Costituzione e, direi (almeno da parte mia questa è una convinzione che è andata maturando), di temere le deleghe per i maggiori pericoli di illegittimità che esse comportano rispetto a quelli che incombono su una legge non delegata.

Il discorso vale soprattutto per la fase «calda» (sempre più calda, potremmo anche dire guardando in modo sociologico il problema della giustizia penale oggi in Italia) delle indagini preliminari, tessuto completamente nuovo. Il codice si è imbattuto dunque, anche al di là delle difficoltà dovute alla carenza di strutture e insite nelle prime applicazioni (con tutti i rischi del caso, di sbagliare di più che non quando vi sia giurisprudenza consolidata), in difficoltà che potremmo chiamare culturali, conseguenti alla

necessità per i giudici, per i pubblici ministeri, per i difensori, per la stessa polizia giudiziaria, di innovare i propri ruoli processuali rispetto a quelli cui erano stati abituati da lungo tempo nella vigenza di un sistema processuale ben diverso.

A tutto questo si è aggiunta la necessità di una controffensiva al crimine organizzato, sempre più feroce, aggressivo, sofisticato. Il che ha indotto all'emanazione urgente di nuove norme dirette a centralizzare, a potenziare gli apparati investigativi, a preservare le acquisizioni processuali dal pericolo di una loro distorsione, agevolmente presumibile alla luce delle condotte di intimidazione che caratterizzano le associazioni di tipo mafioso.

A tale riguardo sono state emanate norme importanti ed il Parlamento lo sa bene, essendone stato protagonista, anche se normalmente si è trattato di decreti-legge poi convertiti con profonde, sensibili modificazioni. Alcuni di questi decreti-legge erano proprio nell'ottica del coordinamento, sia pure di un coordinamento operativo, ma è già un segnale importante, anche per i frutti che ha dato, che sta dando. Ci sono molti aspetti positivi che magari passano un poco in seconda linea, perché ogni giorno il dosaggio delle notizie non può non avvenire privilegiando quelle che fanno più clamore, che destano più attenzione, mentre altre passano inosservate.

Ma che dire del decreto-legge che ha istituito la DIA, di quello che ha istituito la DNA? Che dire di quel decreto-legge della scorsa estate, tragica estate, doloroso ricordo delle tragedie che hanno determinato l'emanazione di quel decreto-legge e poi la sua conversione in legge (decreto-legge n. 306, legge n. 356 del 7 agosto 1992), che ci opprimono il cuore nel ricordo di grandi figure di magistrati che hanno onorato il paese con il loro sangue e, prima, con il loro impegno di fronte al mondo, che hanno dato scossa e fiducia alla gente?

Alcuni di quei provvedimenti oggi possono richiedere una parziale revisione (non esistono norme eterne, soprattutto quando sono norme emanate sotto l'assillo della urgente necessità). Ma essi hanno consentito negli ultimi mesi e stanno consentendo

anche negli ultimissimi giorni al nostro Stato, pur in un momento così grave in cui magari queste pagine di successo rimangono quasi trascurate, se non ignorate, di realizzare tanti brillanti risultati nella lotta al crimine organizzato. I provvedimenti antimafia che ho ricordato hanno condotto ad una serie grande di arresti, di individuazione di colpevoli e soprattutto di persone latitanti da tanto tempo. Essi stanno inoltre stimolando analoga attività di indagine utilizzando sempre più quel coordinamento che ha dato prove così positive.

Certo, lo dicevo e lo ripeto, si tratta di norme che per un aspetto di specialità, là dove sono dirette contro la criminalità organizzata, possono meritare una collocazione sistematica magari diversa, scissa. Non è che io qui voglia rilanciare l'idea del cosiddetto «doppio binario», ma si tratta comunque di uno dei temi sui quali il dialogo deve, in base a queste esperienze vicine, essere ripreso.

Sicuramente tali norme hanno bisogno di modifiche, di integrazioni per facilitare i compiti del settore giustizia, magari anche soltanto ai fini interpretativi, perché una norma oscura è, in definitiva, un impaccio per chi deve applicarla, un pericolo di sbaglio. Allora, se il cuore della norma è forte, bisogna far sì che la fisionomia esterna sia più precisa.

Ebbene, a questo riguardo, debbo dire che ho preso in particolare considerazione (e ne farò oggetto di meditazione, perché non bisogna mai fermarsi, bisogna sempre apprestare materiale per chi poi sopravviene), tra i suggerimenti formulati e le riflessioni svolte dalla Commissione antimafia il 23 febbraio 1993, in una seduta alla quale ho avuto l'onore di partecipare, ascoltando prospettazioni di estremo interesse, quelli dell'eventuale istituzione di tribunali distrettuali in parallelo alle procure distrettuali, di una nuova disciplina delle misure di prevenzione, della creazione di più agili sistemi di circolazione di dati informatici ed anche della migliore puntualizzazione delle norme sulla tutela dei collaboratori di giustizia.

In più di una interpellanza i problemi del nuovo sistema processuale — sul quale poco fa ho dato indicazioni magari un po' troppo

generiche, ma che volevano collocare nella storia degli ultimi anni il codice, con le difficoltà applicative che presenta e le angosce che suscita — vengono collegati all'attuale incerta collocazione istituzionale del pubblico ministero, ed anche poco fa in aula è riecheggiata una notazione in tal senso. L'onorevole Ferri chiedeva acutamente notizie sul nuovo ordinamento giudiziario, del quale si avverte diffusamente la necessità. Su questo ci si può sentire un po' tutti in colpa, perché la Costituzione ha una disposizione finale con la quale si chiedeva di emanare un nuovo ordinamento giudiziario nel giro di cinque anni. Il ministero sta lavorando a tale riguardo e proprio oggi si sta svolgendo il quarto incontro di una commissione, presieduta da Livio Paladin, cui è affidato il compito di rielaborare l'ordinamento giudiziario, magari soltanto preparando uno schema di legge delega, anche se a tale riguardo torna il problema, cui facevo riferimento in precedenza, dei rischi delle deleghe. Ma vi sono settori che possono avere effettivamente bisogno di tale strumento, previsto dalla Costituzione e quindi in sé validissimo, anche se delicatissimo nella sua esplicazione concreta.

La commissione — data la sua composizione, il livello dei componenti, la presidenza di assoluto prestigio, elementi che garantiscono preparazione e capacità di affrontare ogni problema — non potrà non prendere in esame i temi relativi all'opportunità di separare le carriere dei requirenti e dei giudicanti, pur restando tutti nell'ambito della magistratura: questa è una linea nella quale credo fermamente. Tanto meno la commissione dimenticherà i problemi relativi all'organizzazione degli uffici del pubblico ministero; e sicuramente terrà conto delle conclusioni cui è pervenuta una recentissima circolare del Consiglio superiore della magistratura sui rapporti tra il procuratore della Repubblica e i suoi sostituti. Essa terrà inoltre sicuramente conto della tendenza a privilegiare negli uffici del pubblico ministero quella forma di collaborazione, quel concetto chiamato *pool* che ci riporta alla terra di Sicilia, dove fu all'inizio creato e che favorisce una notevole specializzazione investigativa.

Tali forme di collaborazione sono previste proprio per le procure distrettuali dal decreto-legge sulle DNA cui facevo riferimento in precedenza. Inoltre va detto che la loro utilità viene sempre più riconosciuta dal Consiglio superiore della magistratura, che su questo tema si è reso promotore di incontri di studio e di scambi di esperienze che stanno dando ottimi risultati e che portano sempre più argomenti a favore del maggior coordinamento, del più intenso, qualificato, specifico e professionale operare.

In questo contesto, meritano attenzione anche altri aspetti segnalati nelle interpellanze, quali la redistribuzione degli uffici giudiziari sul territorio, tema delicatissimo; la riorganizzazione del Ministero di grazia e giustizia, che ha bisogno di essere modernizzato e sburocratizzato; il rafforzamento degli organici del personale giudiziario (magistrati, certamente, ma anche personale amministrativo). Le attuali carenze si avvertono in molti uffici, e proprio in questi giorni ho disposto l'invio di un certo numero di personale assistente presso le procure della Repubblica oggi più impegnate.

Pure a questo proposito, un utile apporto potrà essere dato dalla commissione ministeriale prima citata, anche se l'intera materia della riorganizzazione del ministero è connessa alle ben note esiguità del bilancio, che mortificano da tempo, per non dire da sempre, l'amministrazione della giustizia e rendono pressoché impossibile una programmazione strutturale ampia e globale, per la quale ci vorrebbero ben altri mezzi che quelli a disposizione. Questo, però, non deve diventare un alibi per non fare tutto il possibile per utilizzare al meglio, fino all'ultima, le non tantissime lire disponibili.

In questa linea del rafforzamento degli organici, accogliendo un'indicazione del CSM, è stato approvato ed è già giunto al Parlamento un disegno di legge, che prevede un aumento dell'organico dei magistrati di 200 unità, per il quale è stata chiesta una corsia preferenziale. Si sta apprestando, inoltre, un disegno di legge analogo, essendo riusciti a trovare nel bilancio i fondi necessari alla sua copertura, posto che prima che sia varata la legge, siano banditi ed espletati i concorsi ed effettuate le chiamate degli

uditori, trascorrerà molto tempo, per cui la relativa copertura potrà essere spostata in avanti.

Per quanto riguarda l'ammodernamento tecnologico, esso è oggi indispensabile per qualunque attività che non voglia essere schiava della lentezza della burocrazia e voglia sfruttare tutto ciò che oggi è possibile utilizzare in questo settore. Alcune indagini hanno avuto successo proprio perché è stato possibile utilizzare — come si può fare se sono disponibili e se si è preparati ad utilizzarli — gli strumenti tecnologici più moderni. Questo sembra scontato, ma nel mondo della giustizia siamo ancora molto indietro. Vi sono però alcune isole felici ed alcuni esperti che fanno scuola, venendo presso il ministero per vivificare il lavoro ed introdurre sempre più negli uffici questa strumentazione, che consente grandi vantaggi.

A tale proposito è in corso di realizzazione l'ufficio, previsto da un decreto legislativo entrato in vigore il 22 febbraio, che ristruttura e pianifica gli interventi telematici e informatici nei vari settori dell'amministrazione, compreso quello della giustizia.

Devo invece esprimere il mio dissenso circa l'opportunità, sostenuta in una delle interpellanze presentate, di restituire al pubblico ministero poteri di decisione sulla libertà dell'imputato, tornando al codice precedente prima delle ultime modifiche apportate. Oggi è previsto che il pubblico ministero faccia richieste ad un giudice, il quale provvede in tempi brevissimi.

La scelta di restituire al pubblico ministero tali poteri, al di là di ogni valutazione politica, implicherebbe se non altro un totale mutamento del sistema codicistico. Bisognerebbe rifare il codice perché tali poteri contrasterebbero con il ruolo di parte che il pubblico ministero riveste nell'attuale processo.

Non possiamo neanche dimenticare le convenzioni internazionali che ci legano. Possiamo anche parlare di modificazioni della Costituzione (più di uno ha parlato della presunzione di non colpevolezza e dell'articolo 27); certo, l'articolo 112 della Costituzione potrebbe essere modificato per quanto concerne l'obbligatorietà dell'azione penale; ma solo il Parlamento può farlo.

Fino a quando vi saranno gli articoli 27 e 112 della Costituzione, il Governo e il ministro di grazia e giustizia non possono allontanarsi da ciò che in essi è indicato.

Bisogna poi considerare che la modifica dell'articolo 112 può trovare riscontri sul piano internazionale, ma ciò non vale per l'articolo 27. Potremmo cambiare la Costituzione, ma ci troveremmo in difficoltà sul piano internazionale, a meno che non si decida di denunciare quelle convenzioni.

Giacché ho fatto un cenno a tale questione, sento il dovere di completare la mia affermazione, dicendo qualcosa di più sul fatto che occorre rispettare la Costituzione.

Per quanto riguarda l'articolo 112 è stato acutamente sostenuto che l'obbligatorietà annunciata e proclamata non è esperibile sul piano concreto, dato il gran numero di notizie di reato e di procedimenti a fronte della limitatezza delle forze disponibili (che, oltretutto, non potrebbero essere moltiplicate all'infinito, anche se ve ne fossero i mezzi). Si dice che tutto ciò porti ad una discrezionalità quasi improvvisata, lasciata al caso ed alle singole iniziative. Tali constatazioni centrano bene il problema; ma l'obbligatorietà resta un principio costituzionale, e ciò comporta il massimo impegno sul piano dell'esercizio dell'azione penale. Potrebbero essere adottati, come qualche procura ha fatto, taluni criteri, ma ho dubbi che ciò possa essere ufficializzato, perché in tal modo si sgretolerebbe il principio. Occorre cercare di onorare i principi il più possibile, ma *ad impossibilia nemo tenetur*. Dobbiamo trovare degli accorgimenti.

L'onorevole Ferri ha parlato di un problema sentito soprattutto a livello di pretura, dove si riscontra una miriade impressionante di notizie di reato. I reati minori, infatti, sono molto più numerosi degli altri, anche perché la sterminata competenza affidata al pretore ha fatto assurgere a picchi senza precedenti il carico dei registri delle sue notizie di reato.

Bisogna allora procedere ad una revisione del processo di pretura, nonché ad un potenziamento degli organici. Dal Consiglio superiore della magistratura e dall'associazione nazionale magistrati provengono sempre più spesso proposte per addivenire ad

una depenalizzazione. Questa parola va intesa in senso ampio chiaramente cioè nel senso di trasformazione in illecito amministrativo, da accertare sulla base di un rapporto demandato alla polizia giudiziaria, che in definitiva dipende pur sempre dall'autorità giudiziaria. Tale esigenza di snellimento, quando la rilevanza dell'illecito appare fortemente diminuita, così da non giustificare più la sanzione penale, è fortemente sentita dal CSM e dall'associazione magistrati, che insistono per una forte depenalizzazione. Questo potrebbe essere un veicolo per ridurre di molto il numero dei processi penali. Quindi, anche il principio della obbligatorietà dell'azione penale, di fronte ad uno scenario snellito e sfoltito, potrebbe risultare meno lontano dalla sua realtà di applicazione.

Per quanto concerne invece l'articolo 27, qualcosa è stato già fatto da questo Parlamento, in primo luogo quando sono stati ampliati i termini di custodia cautelare dopo una sentenza di condanna in primo grado, e ancor più dopo una sentenza di condanna in appello. Ciò non contrasta con il principio di presunzione di non colpevolezza. Lo stesso si è fatto con le leggi n. 55 del 1990 e n. 16 del 1992, prevedendo in certe fasi del processo penale, dopo una sentenza di condanna di primo grado o dopo una sentenza di condanna in appello persino nel momento del rinvio a giudizio sanzioni di tipo amministrativo. Anche questo potrà essere rimeditato per meglio adeguarsi a questo articolo 27, il quale deve essere un presidio a tutela della presunzione di non colpevolezza, che è un dato che sia le convenzioni internazionali, sia la storia della civiltà giuridica impongono. L'accelerazione dei processi combinata con queste previsioni che cercano di conciliare con tale principio fondamentale altre esigenze, potrebbe consentire di acquisire dei punti di vantaggio rispetto alla situazione di una volta, e magari di migliorare anche quella attuale.

Ho aperto una parentesi sull'articolo 27 passando attraverso l'articolo 112. Detto questo, rilevo che occorrerebbe rivitalizzare — alcuni lo hanno scritto, altri lo hanno detto, molto giustamente — il ruolo del giudice per le indagini preliminari: ne va esaltata la terzietà. Se noi manteniamo que-

sto codice e vogliamo renderlo efficace e rispondente ai principi della Costituzione e delle convenzioni europee, dobbiamo certamente — in un processo di parti — dare al giudice quella terzietà, quella posizione non solo sulla carta, che richiede anzitutto autonomia di organico. Da questo punto di vista, credo vi sia stata una debolezza nella costruzione ordinamentale che ha accompagnato la nascita del nuovo codice. È stata prevista questa nuova figura di giudice che, magari, in pretura può dar luogo a discussioni, perché complica un processo che dovrebbe essere più agile; ma nel processo di tribunale nessuno si sognerebbe di dire che questa figura non ha un suo ruolo preciso, a meno — ripeto — di tornare ad un altro sistema processuale completamente diverso. Ma se noi abbiamo un processo di parti, deve esservi questo giudice per le indagini preliminari.

Ho appreso con grande soddisfazione (perché io mi attesto pienamente su quella linea) che il Senato ha approvato in sede deliberante la proposta di iniziativa parlamentare — ben condivisa, peraltro, dal Governo, che infatti ha insistito per il passaggio del provvedimento alla sede deliberante — in ordine a quella modifica dell'articolo 425 del codice di procedura penale che rafforza il ruolo del giudice in questione e gli dà un senso. Non si tratterà più soltanto — come qualcuno sostiene, magari esagerando un po' — di un «passacarte», ma certamente quello era un limite forte: è infatti ovvio che, dimostrare che la non punibilità sia evidente, non è così facile. Ecco allora che, con l'approvazione di quella proposta da parte del Senato, si apre la speranza che il giudice per le indagini preliminari possa avere un ruolo rafforzato.

In ogni caso — lo ripeto — credo ci si fosse dimenticati di badare meglio all'autonomia di organico. Il GIP non deve essere un giudice del tribunale accanto agli altri giudici. Questo ufficio deve avere una propria formazione adeguata, perché se sono pochi i GIP è chiaro che, a quel punto, il processo rallenta. Gli appuntamenti con il GIP sono svariati, e se questi giudici sono troppo pochi, è inevitabile che i ritardi crescano. Sarebbe quindi opportuno un miglior

dosaggio. In ordine a tale problema — di cui, appunto, le ultime vicende hanno sottolineato l'importanza — debbo rilevare che, mentre prima si pensava solo al rafforzamento dell'organico dell'ufficio del pubblico ministero, ora si impone, nello stesso tempo, il rafforzamento dell'organico dei giudici per le indagini preliminari, perché altrimenti la strozzatura si verifica anche in tribunale. Quindi, a questi uffici più impegnati, ad ogni livello — ufficio di pubblico ministero, di GIP e di tribunale —, bisogna provvedere, come abbiamo cominciato a fare, proprio per accelerare i processi. Ciò interessa tutti, la collettività, le istituzioni e soprattutto l'imputato. Quest'ultimo ha un interesse forte a che il processo giunga all'epilogo, soprattutto se è innocente; qualora la presunzione di non colpevolezza si traduca in innocenza, infatti, il processo ha bisogno di un epilogo il più rapido possibile; ed in questa direzione occorre operare sempre di più.

Diventa allora prezioso il capitolo aperto da tutte le interpellanze sui procedimenti speciali. Vi è l'esigenza di una giustizia più celere, che riduca i tempi; il ricorso ai procedimenti abbreviati — definiti così per sottolinearne la finalità — diviene un aspetto determinante.

C'è una sola interpellanza che si discosta da quest'ottica, sostenendo invece che questo ricorso ai procedimenti speciali sarebbe inopportuno ed eccessivo. Circa l'inopportunità, mi inchino a tale giudizio, poiché ognuno ha il proprio; si può ritenere — come del resto faceva la delega del 1974 — che tutti i processi debbano poi sboccare nel dibattimento attraverso il rito ordinario. Qualcuno può pensare che tale riscontro nel dibattimento sia preferibile, anche se naturalmente si può obiettare che in questo modo di processi se ne potranno fare pochi.

Dove però dissento — e ne chiedo scusa — è nel qualificare questo ricorso ai procedimenti speciali come eccessivo, nel senso che nella prassi, e in precedenza nella normativa, esso sia stato troppo privilegiato. Da un monitoraggio — svolto con particolare attenzione perché riguardante strumenti nuovi e ritenuti importanti, nel bene come nel male — sono emersi dati che evidenzia-

no una tendenza che — purtroppo — per chi è favorevole a questi riti; per fortuna, per chi non li vede di buon occhio — è opposta.

Nel periodo che va dal dicembre 1989 al giugno 1992 nei tribunali, su 203.330 richieste di rinvio a giudizio, solo 12.113 — quindi meno del 6 per cento — si sono tradotte in giudizi abbreviati e 29.850 in patteggiamenti (circa il 20 per cento). Questi dati, sono ancora più deboli su un piano percentuale, perché comprendono anche i casi di trasformazione dal rito direttissimo — un giudizio da sempre previsto e molto spedito — che oggi può essere trasformato in abbreviato.

Il dato è ancora più deludente — per chi è favorevole alle procedure abbreviate — se raffrontato al carico complessivo dei procedimenti e non solo dei giudizi. Quel 6 per cento si riferisce infatti ai casi in cui si sia giunti alla fase del giudizio, ma scende a valori minimali se rapportato alla globalità dei procedimenti: in questo caso i giudizi abbreviati sono l'1,78 per cento ed i patteggiamenti il 7,73 per cento. Comunque, anche facendo riferimento al valore del 25 per cento relativo ai giudizi, dobbiamo pensare che nei sistemi angloamericani — caratterizzati da una giustizia più celere, alla quale ci si è ispirati nell'adottare tali modelli, il che avviene ormai anche negli altri paesi d'Europa — si arriva all'85 per cento di riti abbreviati contro il 15 per cento di riti ordinari. Ciò consente di capire la ben diversa andatura rispetto a noi, che adottiamo riti abbreviati in una percentuale inferiore al 30 per cento.

Gli altri interpellanti esprimono una serie di auspici in tal senso e domandano cosa abbia fatto il Governo per dare più forza e più spazio a questi riti speciali. Personalmente, penso che dobbiamo compiere ogni sforzo per rendere più agevole l'accesso ai procedimenti speciali ed ampliarne l'area di operatività. Alcuni disegni di legge in materia sono stati presentati recentemente dal Governo. Per riprendere meglio questi istituti abbiamo ridisegnato il giudizio abbreviato, il patteggiamento — allargandone in ambedue i casi l'operatività — ed il giudizio pretorile, ricostruendolo in forme più agili. Solo ampliando le ipotesi di semplificazione del processo, sembra possibile contrastare

l'attuale lunghezza dei processi penali; ho già detto della modifica dell'articolo 425, per rendere il filtro dell'udienza preliminare non inutile.

Qualcuno ha domandato che fine abbia fatto tutto il lavoro della commissione governativa che operava su impulso della delega al Governo e che avrebbe dovuto presentare alla Commissione bicamerale gli elaborati finali del triennio. Ebbene, posso subito dire — e la domanda è assai giustificata — che il contenuto dei disegni di legge sul giudizio abbreviato e sul procedimento pretorile (due dei tre che ho ricordato come presentati dal Governo qualche settimana fa) è stato mutuato proprio dai testi elaborati in materia dalla commissione ministeriale Pisapia, che era stata incaricata di proporre, per la fine del triennio, una serie di modifiche e di integrazioni alle norme. Quindi, quel lavoro non è stato vano: è stato utilizzato e trasfuso, almeno, per questi capitoli. Ve ne sono anche altri, che sarebbe auspicabile portare al più presto all'esame del Parlamento sotto forma di disegno di legge: mi riferisco, in particolare, all'incidente probatorio — altro istituto che ha bisogno di essere vivificato — ed alla revisione del settore delle impugnazioni. Anche questi capitoli sono stati preparati dalla commissione Pisapia. In sostanza, si tratta di un lavoro che sarà utilizzato nella sua totalità, magari con qualche ritocco: è materiale prezioso, che deve essere affidato al Parlamento; speriamo che in questa sede l'insieme dei capitoli a cui mi sono riferito possa essere portato avanti il più presto possibile (dato che la situazione è quella che è o non appena possibile).

Il lavoro svolto dalla commissione Pisapia è stato meritorio ed il Governo non poteva non recuperarlo appieno. Lo dico pure con riferimento ai capitoli ancora non utilizzati: del resto, non si possono inviare alle Camere troppi disegni di legge senza creare lo stesso inconveniente che si verifica in sede processuale, cioè una strozzatura per eccessivo afflusso.

Quanto alla mancata, tempestiva utilizzazione del lavoro contenuto nei testi formulati dalla commissione Pisapia — di cui qualcuno ha chiesto conto, quasi attribuen-

do al Governo qualche responsabilità per non essersi potuto utilizzare l'agile procedura della Commissione bicamerale per il parere al Governo sulle norme delegate relative al nuovo codice di procedura penale —, ciò è dipeso dal fatto che all'inizio dell'attuale legislatura, mentre le altre Commissioni furono costituite subito, la citata Commissione bicamerale fu costituita soltanto il 23 settembre 1992.

PRESIDENTE. Mi scusi onorevole ministro, non vorrei interrompere il suo importante intervento, che apprezzo moltissimo anche al di là dell'ufficio che ricopro in questo momento. Ma, se mi consente, le sarei grato di sapere se ritenga di avvicinarsi alla conclusione. In quel caso — e lo dico prima, anche per i suoi impegni — proporrei ai colleghi di sospendere la seduta e di riprenderla alle 15,30 per le repliche. Non è possibile, infatti, proseguire nei lavori senza interruzione, anche per miei impegni istituzionali (devo dirlo francamente, perché non prevedevo che la seduta avesse questa durata).

Quindi, dopo la sua risposta, signor ministro, proporrei di aggiornare i nostri lavori alle 15,30 o alle 16, come potrà essere opportunamente deciso con un breve giro di consultazioni «in camera di consiglio», se posso usare quest'espressione (siamo rimasti in pochi ...).

MARCO BOATO. Sarebbe preferibile alle 15,30, Presidente.

PRESIDENTE. La richiesta è accolta ...!

GIOVANNI CONSO, Ministro di grazia e giustizia. Io sto concludendo; è certamente tardi.

PRESIDENTE. La mia non voleva essere altro che una puntualizzazione sull'ordine dei lavori, perché purtroppo vi sono — ripeto — impegni di ordine istituzionale precedentemente presi.

GIOVANNI CONSO, Ministro di grazia e giustizia. La ringrazio moltissimo, signor Presidente.

Stavo dicendo che la Commissione bicamerale fu formata solo il 23 settembre 1992,

troppo tardi per esaminare il corposo pacchetto predisposto dalla commissione Pisapia. Malgrado diverso avviso del Governo, il Parlamento non ritenne opportuno prolungarne l'attività; l'esecutivo aveva proposto di addivenire ad una proroga, ma il Parlamento fu dell'avviso contrario. Infatti, un articolo aggiuntivo all'articolo del decreto-legge sulla proroga dei termini di entrata in vigore della legge sul giudice di pace non fu approvato.

Per conto mio — l'ho anticipato — non è stato un male. La delega in certe parti era superata; quindi, la mancata proroga ha restituito piena libertà di intervenire per rivedere il codice in modo meno vincolato da indicazioni precedenti.

Non so se osare dirlo; lo faccio nel modo più sommesso: non so se non possa essere opportuno, magari teoricamente parlando, riprendere una Commissione del genere. Chi avanza la domanda ha quasi nostalgia della Commissione bicamerale specializzata sul codice di procedura penale. È un'idea vagamente prospettata: creare una sorta di Commissione bicamerale per esaminare il settore particolare delle modifiche processuali penali, che si sostituisca, così, a quella costituita, in base all'articolo ricordato, il 23 settembre 1992, facendo seguito a quella che aveva operato molto attivamente negli anni precedenti e che oggi non è più in attività.

Mi pare che proposte del genere già suggerite, potrebbero essere riprese, recuperando così la Commissione bicamerale prevista dalla legge delega, sia pure non più vincolata ai criteri direttivi della legge stessa. Oltretutto, quella delega bloccherebbe anche qualsiasi modifica in materia di informazione di garanzia, sulla cui attuale disciplina siamo tutti impegnati a compiere riflessioni, discussioni, ad avanzare proposte, come fra l'altro indica in modo specifico anche un'interpellanza.

Tutto ciò senza dimenticare (chiedo scusa se faccio questo richiamo, che da parte del Governo è più giustificato dell'altro; il precedente era sommesso, quello attuale è proprio un *memento*) che esiste il problema della competenza penale del giudice di pace. Esso è stato affidato per delega al Governo,

ovviamente, ma anche alla Commissione bicamerale di cui sopra, una volta prevista per il giudice di pace la competenza penale.

La questione verosimilmente dovrà essere nuovamente affrontata *ab imis*, tanto più se si riterrà di corrispondere concretamente ai reiterati inviti del CSM e dell'Associazione nazionale magistrati di addivenire, come dicevo prima, ad un'ampia depenalizzazione di reati minori in illeciti amministrativi.

Le sentenze della Corte costituzionale a cui si è fatto riferimento più volte e i numerosi interventi normativi succedutisi dal 1989 ad oggi hanno profondamente modificato il codice del 1989, al di là della stessa non attualità dei criteri direttivi della delega ormai superata. Accanto al recupero del pacchetto di modifiche predisposto dalla commissione Pisapia, occorrono altri interventi in materia di rapporti giurisdizionali con altri paesi. Questioni inerenti all'estradizione, alle rogatorie stanno diventando sempre più importanti.

Una riflessione a parte merita la materia cui ho fatto un accenno iniziale, quella delle misure cautelari sia sotto l'aspetto delle esigenze che le motivano in astratto e in concreto, sia ancora sotto l'aspetto dei termini di durata. A quest'ultimo riguardo va ricordato che le modifiche apportate dal decreto-legge n. 292 del 1991, convertito in legge dal Parlamento, hanno significativamente inciso impedendo le scarcerazioni per decorrenza dei termini nelle fasi successive alla sentenza di condanna di secondo grado e anticipando, nei limiti del possibile, la rimeditazione della presunzione di non colpevolezza, da mantenere con un'applicazione ragionata.

In ogni caso, si impone una risistemazione aggiornata e coordinante del codice di procedura penale del 1989, utilizzando — come detto all'inizio — in coordinamento le esperienze più recenti.

Vi è poi l'esigenza, già sottolineata, di rimeditare tutto ciò che concerne l'esecuzione, i compiti della magistratura di sorveglianza, l'applicazione delle pene, le funzioni relative: importanti problemi che in questi giorni la tematica carceraria ha nuovamente evidenziato.

Su questo versante si è mosso il Governo pochi giorni fa, in quello che rappresenta il

primo momento per una revisione della normativa penitenziaria; una revisione forse cauta, ma incisiva sotto alcuni aspetti. Il tema, infatti, è di grande attualità non soltanto dal punto di vista umano, ma anche da quello civile. Occorre riesaminare il problema in modo ponderato, perché è necessario recuperare la pena alla sua finalità rieducativa, evitando peraltro lassismi che facciano sottovalutare le altrettanto fondamentali finalità di prevenzione generale e speciale.

Va inoltre avvertito che all'accresciuto sovraffollamento carcerario cercheremo già da lunedì di far fronte riaprendo alcune case mandamentali, cui seguirà la riapertura di tutte quelle utilizzabili — come aveva evocato giustamente l'onorevole Ferri —, che verranno così recuperate. Verranno riativate in tempi brevi praticamente tutte; inoltre, si spera di poter disporre tra giugno e ottobre di altri due istituti di dimensioni maggiori. Al tempo stesso si è provveduto ad un incremento del personale penitenziario per far sì che nel giro di tre o quattro mesi, entro i quali dovremmo disporre di questi altri istituti, si possa fronteggiare almeno in parte il sovraffollamento. Nel frattempo, verranno studiate ulteriori misure di ordine normativo.

L'accresciuto sovraffollamento — è un dato statistico — è anche l'esito di una più intensa attività investigativa e di una più attiva e fattiva cooperazione tra le forze di polizia e tra queste e gli uffici del pubblico ministero. Tutto ciò, non vi è dubbio, torna a favore del paese, anche nell'applicazione dell'articolo 112 della Costituzione, fermo restando il riferimento all'articolo 27 della Costituzione stessa.

Chiuderò con un accenno al codice penale. Parliamo di giustizia penale; le interpellanze si sono soffermate soprattutto sul sistema processuale penale, ma è chiaro che il codice penale rappresenta un riferimento ineludibile. Alcune interpellanze e lo stesso intervento dell'onorevole Ferri si sono conclusi con un richiamo a questo punto.

Anch'io termino su tale questione e non perché la ritenga marginale: anzi, è un altro grande tema che si apre; esso non va dimenticato, ma inserito nell'organicità di un dise-

gno che non può prescindere da un nuovo codice penale. Occorre un rinnovamento del codice di procedura penale, ma vi è anche la necessità di un nuovo codice penale. Penso dunque che non potrà non essere sottoposto all'esame del Parlamento, appena possibile, appena il momento sarà meno aggrovigliato (nessuno può dire in anticipo quando), in un arco di analisi più ampie, a scadenze certo meno assillanti ma non rinviabili all'infinito, un disegno di legge delega al Governo per la riforma del codice penale, basato sulle proposte formulate da una commissione ministeriale (presieduta dal professor Antonio Pagliaro) che ha lavorato per anni: il testo è stato diffuso all'inizio del 1993 nel mondo accademico e giudiziario e sarà completato dopo averne raccolto riscontri per qualche eventuale ritocco sugli aspetti più discutibili, al fine di non presentare al Parlamento un disegno di legge che contenga punti deboli già in partenza.

È questo un altro grande capitolo che bisogna avere la determinazione di affrontare non appena possibile; molto vi è da fare, ma tale determinazione credo debba rappresentare un impegno da assumere e da onorare a qualunque costo. L'invito al dibattito di oggi mi ha confortato, come anche altre indicazioni emerse dal dibattito svolto dalla Camera dei deputati sulla centralità del problema della giustizia nell'attuale momento storico e certamente nell'immediato avvenire (*Applausi*).

PRESIDENTE. La ringrazio, ministro Conso, per la sua esposizione, che rappresenta anche un omaggio che lei offre all'importanza del tema e alle sollecitazioni espresse dai colleghi attraverso le interpellanze presentate.

Sospendo la seduta fino alle 15,30.

**La seduta, sospesa alle 14,5,
è ripresa alle 15,35.**

PRESIDENTE. L'onorevole Luigi Rossi ha facoltà di dichiarare se sia soddisfatto per la sua interpellanza n. 2-00612.

LUIGI ROSSI. Signor Presidente, il ministro Conso, in una sua pubblicazione ha

affermato che nel nuovo codice il processo ordinario è presente con una forte componente di accusatorietà, mentre altri istituti (l'abbreviamento, il patteggiamento, il decreto penale) sono contraddistinti da una forte componente di inquisitorietà. In definitiva, l'attore non è più tanto il pubblico ministero, obbligato o meno all'esercizio dell'azione penale, ma, salendo al di sopra delle parti, vi è un giudice per altro non chiamato a controllare l'esercizio dell'azione penale posta in essere. Ne consegue che, in sostanza, viene meno la stessa garanzia giurisdizionale.

Proprio partendo da questa considerazione e dopo aver analizzato tutte le revisioni del codice di procedura penale fino all'ultima edizione, mi chiedo (e, tra gli stessi cultori di studi giuridici, molti altri se lo chiedono) se la forte sofferenza della nostra giustizia penale non sia dovuta, appunto, alla mancanza, oltre che di strumenti operativi, anche di indirizzi precisi in rapporto ad un'equa punibilità dei crimini sulla base della loro specifica gravità.

Il professor Pisapia, che può considerarsi uno dei principali artefici del nuovo corso della giustizia penale italiana, scrive testualmente: «Il nuovo codice si ispira ad una filosofia e ad una struttura profondamente diverse da quelle del codice vigente. Si tratta infatti del primo codice dell'Italia repubblicana, che sostituisce, dopo quasi sessant'anni, il codice Rocco del 1930. E non deve sorprendere che il primo codice che si è voluto varare sia proprio quello di procedura penale, in quanto è nota l'interdipendenza tra processo penale e ordinamento politico italiano».

Richiamo l'attenzione su questa enunciazione sinallagmatica, ossia «l'interdipendenza tra processo penale ed ordinamento politico italiano». È proprio tale interdipendenza che, a mio sommo parere, ha provocato notevoli difficoltà non solo alla necessaria coniugazione tra codice penale e codice di procedura penale, ma anche al fondamentale principio che Ulpiano ha splendidamente sintetizzato nella frase *nullum ius sine lege*. In questi ultimi quarant'anni di disordine assoluto provocato dal centralismo partitocratico, è indubbio che le prevaricazioni e,

più ancora, la deliberata ignoranza di quanti si autodefiniscono legislatori abbiano determinato non solo disordine nel rapporto fra i tre poteri costituzionali, ma anche sovrapposizioni, immense lacune, provvedimenti obliqui nel nostro sistema politico e costituzionale.

Bisogna anche rendersi conto che i costituenti hanno dovuto lavorare in fretta, nel tentativo soprattutto di cancellare fino all'ultima virgola non solo le ferite profonde, ma anche le sedimentazioni corrosive del fascismo su un sistema giuridico non costituzionale, per dar vita ad un sistema nuovo, posto a base dello Stato di diritto. Né è pensabile che i costituenti abbiano ritenuto di aver redatto un testo insindacabile, addirittura una *Magna Charta*; essi, tuttavia, hanno indicato alcuni principi, tratti anche dalle fonti del diritto naturale e dalle fonti giuridiche alle quali si collegano i diritti e i doveri del cittadino — inteso come soggetto e non più come numero o schiavo — che non potevano non accentuare, in opposizione alla dittatura fascista, una serie di principi garantistici.

È appunto per l'exasperazione garantista, per l'attenuazione della colpa in funzione del reato in quanto tale, perché compiuto deliberatamente contro la legge, che si è determinato un lassismo che non poteva non generare rapidamente le peggiori manifestazioni di criminalità organizzata e di cainismo. Abbiamo così assistito, per la mancanza di una evoluzione giuridica adeguata, alla naturale mutazione dell'autentico spirito del diritto, sostituito rapidamente, appunto, per l'interdipendenza tra processo penale e ordinamento politico, alla nascita ed alla rapidissima crescita di fenomeni abnormi, dei quali il comune denominatore può considerarsi Tangentopoli.

Affermare quindi che la grande innovazione nel diritto penale italiano sarebbe il passaggio definitivo dal sistema inquisitorio a quello accusatorio significa non solo rinnegare precipitosamente i concetti fondamentali del diritto quale esso è, filosoficamente, nonché come regolatore dei rapporti sociali ed umani, ma anche consentire l'acquisizione di un ordine giuridico tuttora frammentario, incompleto e spesso in grave contraddizione.

Certo, il passaggio dal sistema inquisitorio a quello accusatorio rappresenta un adeguamento ai sistemi giuridici più avanzati. Ma io mi chiedo: trovano oggi veramente applicazione gli indirizzi essenziali del sistema accusatorio? E non significano nulla, forse, le sentenze della Corte costituzionale che hanno dovuto dare interpretazioni autentiche, o quasi, circa la necessità di adeguare le sentenze e i motivi delle *rationes* all'intero ambito del contenzioso costituzionale?

Ha perfettamente ragione Chiavario nel suo pregevole studio sulla riforma *De lege ferenda*, quando sostiene legittima la scomparsa del giudice istruttore e l'abolizione dell'assoluzione per insufficienza di prove. Ammonisce Chiavario: «Le capacità di riforma e di governo della riforma possono e debbono dunque esprimersi pur nella equilibrata predisposizione e padronanza dei meccanismi della riforma. È anche e forse soprattutto su tale terreno che può giocarsi il futuro di un nuovo codice di procedura penale. C'è, insomma, bisogno di smentire la pessimistica previsione avanzata ancora recentemente, secondo cui sarebbe poco probabile che la riforma del codice di procedura penale possa venire realizzata in un avvenire prossimo. È invece piuttosto vero che resta il legittimo dubbio sulla sufficienza di tale riforma a risolvere da sola tutti i più gravi problemi di funzionamento della giustizia penale. In qualsiasi caso, ogni sforzo va fatto affinché quella riforma, destinata comunque ad essere l'asse portante di una politica del processo penale, e più aperta alla tutela dei valori e di interessi che meritino di essere salvaguardati e sviluppati, sia in grado di decollare e di vivere, anche recependo gli adattamenti via via necessari e non rimanga un monumento inerte. Oggi» — conclude Chiavario — «bisogna soprattutto lavorare per il codice, anche se e soprattutto si vuole, come si deve, guardare oltre il codice».

Ecco perché non si può passare da un'edizione all'altra come si è fatto finora, girando intorno a se stessi, ossia non assicurando alle strutture della procedura penale le funzioni chiare che ad essa vanno attribuite. Qui non si tratta soltanto di applicare la vecchia massima di Ulpiano *iuris praecepta*

sunt haec: honeste vivere, alterum non ledere, unicuique suum tribuere; e non si tratta neppure di fare una distinzione tra diritti violabili ed inviolabili. Mai come nelle norme legislative è valido il principio di Eraclito *πάντα ῥεῖ* ossia «tutto scorre». E questo significa che il diritto, adattandosi all'evoluzione della società, trae le sue ispirazioni dalle massime eterne, ma deve anche essere un diritto vivente.

Prendiamo ad esempio la presunzione di innocenza. È inutile qui impostare il dibattito fra quanti sostengono il libero arbitrio e quanti invece, come i deterministi ed i positivisti, lo negano, sostenendo in contrario il principio della necessità: necessità di delinquere cui si oppone la necessità di punire per difendere le strutture sociali. Ebbene, a proposito della presunzione di innocenza noi abbiamo adottato il principio *in dubio pro reo*. Ma non possiamo non notare una contraddizione tra il primo ed il secondo comma dell'articolo 27 della Costituzione. Infatti, mentre il primo comma sancisce che la responsabilità penale è personale, nel secondo, sollecitato da un eccessivo garantismo che si giustifica come reazione allo Stato di polizia, fascista, è sancita la presunzione di innocenza fino alla condanna definitiva.

È inutile che mi soffermi sulle conseguenze di questo secondo comma anche per quanto riguarda i lunghissimi *itinerari* processuali. Il guardasigilli Conso parla di sovraffollamento delle carceri. Ebbene, è possibile ritenere che se le procedure penali seguissero un ritmo meno tortuoso e soprattutto meno garantista i procedimenti speciali potrebbero funzionare, eliminando appunto tale sovraffollamento.

Certo, non è accettabile il principio di Rosmini per cui il diritto penale non spetta compiutamente alla società umana perché Dio riservò interamente a sé il diritto di esercitare la mera giustizia penale o di far vendetta delle ingiurie come mere ingiurie. Più vicini ai concetti che ispirano il metodo accusatorio sono certamente i principi di Lombroso, il quale affermava che per valutare un delinquente occorre analizzarne l'anima, il clima, la razza, la religione, il sesso, l'eredità, l'educazione, l'alimentazione, la ragione, la civiltà e la professione.

MARCO BOATO. Soprattutto la razza ed il sesso...!

LUIGI ROSSI. Pertanto, noi conosciamo solo un tipo ideale di delinquente, ma non il delinquente. E questo allora chiama in causa direttamente coloro ai quali spetta impostare e risolvere i problemi della giustizia, ossia la magistratura, facendo netta — e ripeto: netta — la differenza fra magistratura requirente e magistratura giudicante.

Non capisco infatti perché, dopo aver dedicato alla magistratura il titolo IV della nostra Costituzione, dopo averne confermato la sua autonomia e indipendenza da ogni altro potere, abolito il giudice istruttore, considerato formalmente il pubblico ministero il *dominus* della parte requirente, si sia istituito il giudice per le indagini preliminari che, a mio parere personale, anche se si ispira al principio della terzietà del giudizio, è un diaframma nel procedimento.

È ben vero che sussistono (e i costituenti li hanno recepiti) dubbi legittimi circa l'origine del pubblico ministero come organo collegato all'esecutivo e prima ancora come procuratore del re, ossia al servizio del sovrano; ma oggi queste preoccupazioni non dovrebbero più esistere visto che nell'articolo 107 della Costituzione, all'ultimo comma, si afferma: «Il pubblico ministero gode delle garanzie stabilite nei suoi riguardi dalle norme dell'ordinamento giudiziario» e nell'articolo 112 si legge: «Il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale».

E debbo dire, per ragioni di necessario chiarimento, che proprio sull'attività del pubblico ministero, durante i lavori della Costituente, si svolse un acceso dibattito. L'onorevole Targetti presentò un ordine del giorno che diceva: «L'Assemblea costituente ritiene che fino a quando non sia definita meglio la natura delle funzioni e quindi la figura del pubblico ministero, così come la si vuole oggi, debbano essere integralmente mantenute le garanzie per lo stesso pubblico ministero stabilite dalla legge 31 maggio 1946». Egli aggiunse che «la figura del pubblico ministero non ha, in conseguenza della promiscuità delle sue funzioni, contorni precisi». Per questa sua mutazione giuridica, nella nuova Costituzione al pubblico mini-

sterio avrebbero dovuto essere attribuite tutte le funzioni requirenti.

Infatti, con riferimento alla scomparsa di qualunque ombra di *fumus corruptionis* da parte dell'esecutivo, l'onorevole Leone decise di rinviare tutto ad una legge ordinaria. E Iannacone, in un convegno a Capo Rizzuto il 5 giugno 1967, disse tra l'altro: «La tonalità critica si impone per la speciale natura dell'istituto considerato, ossia il pubblico ministero, la cui collocazione nel quadro dell'ordinamento dello Stato è, per così dire, di frontiera tra poteri diversi, tra realtà sociale ed apparato giudiziario, tra politica e diritto. Tale multipolarità di posizione è inevitabilmente foriera di correnti attrattive del pubblico ministero nell'orbita dell'uno o dell'altro dei poteri confinali, ma, proprio per questo, nell'ambito suo proprio completamente indipendente, egli deve fungere da avanzato poligono come riscontro fra la criminocrazia, di varia motivazione, ed il sistema. Insomma, va proposto come strumento di elezione della cosiddetta politica giudiziaria, quando non addirittura della politica del diritto, cioè della moderna tecnica di impiego del diritto in funzione politica».

Alfredo Gaito in un simposio speciale destinato al pubblico ministero ha rilevato: «Secondo accreditate ricostruzioni, il nostro pubblico ministero nel nuovo anno zero per la giustizia penale non ha più una base e neppure un vertice». E più oltre: «Un dato, comunque, è fuori discussione: gli organi inquirenti debbono basarsi in primo luogo su criteri operativi determinati da altri, ma poi sviluppare nella loro peculiare attività investigativa specifiche tattiche di intervento. In particolare, l'intensità e la ripartizione dell'opera investigativa tra i vari campi della criminalità è un fattore veramente decisivo che oggi non viene assolutamente canalizzato giuridicamente».

«In sostanza» — Gaito conclude — «oggi non esiste lo svolgimento equilibrato dei compiti istituzionalmente affidati alle strutture requirenti». Infatti il pubblico ministero, definito in modo equivoco *dominus* del processo, dipende in sostanza dal giudice delle indagini preliminari e, alla chiusura delle indagini preliminari, ha solo due solu-

zioni: esercitare l'azione penale entro limiti ben definiti, oppure richiedere l'archiviazione in base agli articoli 408 e 411 del codice di procedura penale.

Dal canto suo, il GIP, questo elemento terzo, non ha alcun potere investigativo autonomo, non può interferire sullo svolgimento delle indagini né sul loro risultato. Terzo tra le parti del procedimento, gli è stata attribuita la figura di organo imparziale, il quale nel corso delle indagini avrebbe funzioni di garanzia e di controllo.

È chiaro dunque che si tratta, sempre a mio personale avviso, di una esplicita interferenza di carattere intrusivo, ispirata a quel concetto garantista che spesso nel nostro sistema democratico determina delle mostruosità.

Infatti, scomparsa sia l'istruzione formale (affidata dal vecchio codice al giudice istruttore) sia quella sommaria (affidata al pubblico ministero, cui competono invece mansioni specifiche di indagine e di istruttoria sui crimini, in stretta collaborazione con la polizia giudiziaria), cessa — sempre a mio parere — la funzione endoprocedurale del GIP, legata ai vari passaggi del cammino verso il giudizio.

Debbo aggiungere che durante le varie elaborazioni delle edizioni del codice di procedura penale molti hanno insistito sulla necessità, dopo la purificazione dell'attività del pubblico ministero, oggi agente esclusivo nell'ambito requirente della magistratura, che si ponessero limitazioni del suo compito.

Fra l'altro... Chi è che parla? Per favore!

PRESIDENTE. Per ora sta parlando lei, onorevole Luigi Rossi, ma non so se possa reclamare il silenzio assoluto dei pochi assenti. Abbia anche un ... briciolo di umiltà: la stiamo ascoltando!

LUIGI ROSSI. Tra l'altro, l'onorevole Nicotra, durante il dibattito sul nuovo progetto del codice di procedura penale, svoltosi nel 1984, osservò: «La figura del pubblico ministero nel nuovo progetto appare una via di mezzo tra il funzionario di prefettura ed il commissario di pubblica sicurezza». Il pubblico ministero deve rimanere il giudice, con un suo potere autonomo rispetto agli altri organi giudiziari.

L'onorevole De Luca, nello stesso dibattito, si disse d'accordo sul fatto che il pubblico ministero dovesse diventare il *dominus* dell'indagine preliminare, data la condizione garantita dal processo accusatorio quanto alla parità sostanziale, nel procedimento penale, di tutte le parti davanti al giudice in relazione all'acquisizione probatoria.

E l'onorevole Violante, sempre in quel dibattito, affermò: «Noi crediamo che in un prossimo futuro occorrerà riformare il codice penale, in quanto vi sono questioni che vanno affrontate in sede sostanziale, mentre altre vanno affrontate in sede processuale».

Del resto, un sistema giudiziario efficiente e responsabile mette certamente in luce i rapporti tra grande crimine organizzato e settori del sistema politico, il che impegna la presenza attiva di un pubblico ministero completamente avulso dal sistema politico, ma nettamente assorbito dalla sua funzione di magistrato requirente.

Anche il senatore Cifarelli ha riconosciuto che in altri paesi il pubblico ministero non è un magistrato ma un alto funzionario. «Ma altro è essere magistrato» — ha aggiunto — «altro è essere intercambiabile tra le funzioni requirenti e le funzioni giudicanti». È un vecchio argomento ma di estrema importanza. Non che il pubblico ministero debba essere un gran poliziotto, ma certo deve sapere determinate cose, deve coordinare certe idee, deve avere quell'adeguamento della personalità ai compiti che derivano dall'assidua esplicazione dei suoi doveri. È questo che dobbiamo perseguire. «Ritengo pertanto» — conclude Cifarelli — «che il pubblico ministero debba essere considerato magistrato, sì, ma con una specializzazione, con una autonomia di autotutela, magistrato sì ma in condizione di fare sempre e dovunque il proprio dovere».

Lo stesso professor Conso, allora presidente della Corte costituzionale, in un capitolo intitolato: «Tra suggestioni e malessere», ha scritto: «Quando trent'anni fa parlavo agli studenti genovesi» — siamo a sei mesi dall'entrata in vigore del nuovo codice — «esprimevo l'auspicio» — quale illusione! — «che la bozza Carnelutti, migliorata, potesse divenire realtà normativa. E

non sarebbero state quelle che le prime delusioni, se è vero che l'avremmo vista poi superata da altri progetti, legislatura dopo legislatura, sempre costretti a ricominciare da capo ogni volta tra avvilitamenti e rilanci, ma senza mai demordere perché si trattava di un traguardo da raggiungere a tutti i costi sia sul piano dei valori costituzionali sia nell'ambito dei rapporti internazionali».

«Quante volte l'Italia è stata condannata a livello europeo per le carenze del suo tempo processuale penale? E ora, è molto triste doverlo dire, quanti da sempre si sono battuti per un nuovo codice si sentono come traditi dagli stenti di una riforma alla quale non era consentito accostarsi con leggerezza essendo in gioco la repressione della criminalità».

Lo stesso professore Conso su *Polis* scrive: «C'è un disordine nella distribuzione dei ruoli, spesso non c'è rispetto di questa suddivisione. Recuperare la legalità significa anche attenersi ai principi fondamentali della democrazia che da Montesquieu in poi significano suddivisione dei poteri, garanzia che nessun potere invada la sfera degli altri. Il disordine attuale è una delle espressioni più evidenti della crisi. È un dato oggettivo» — sottolinea Conso — «che la magistratura, entrata in campo con decisione per stroncare le degenerazioni della politica, possa sentirsi portata a svolgere un'opera di supplenza».

Questo pone anche il problema, trattato nella mia interpellanza, del rispetto delle norme internazionali ammesse nel nostro sistema giuridico. La Costituzione lo sancisce all'articolo 10, nel primo comma, laddove si legge: «L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute».

L'articolo 10 funziona, infatti, quale trasformatore permanente di certe norme del diritto internazionale in diritto interno. I costituenti, secondo Dossetti, affermarono come valido il presupposto che lo Stato dovesse riconoscersi come un membro di una comunità internazionale e che pertanto doveva considerarsi originario l'ordinamento giuridico internazionale e la sua simbiosi con l'ordinamento giuridico nazionale. Insomma, un ordinamento giuridico avente il

carattere di assietà — questa è la parola usata da Dossetti —, ossia essere a sé, per cui il suo fondamento non deriva dal riconoscimento di un altro ordinamento, ma dalla stessa fonte. Si esclude pertanto *a priori* il vecchio principio di rinvio recettizio diretto od indiretto, salvo utilizzarlo esplicitamente in funzione di rinvio recettizio indiretto attraverso le ratifiche.

Fu Perassi a valutare le conseguenze della mancata distinzione tra norme generalmente conosciute, lasciando però al di fuori della Costituzione ogni richiamo a questioni di ordine teorico sul fondamento dell'obbligatorietà delle norme costituzionali. In questo ambito la discussione sui requisiti del diritto di asilo fu molto ampia ed approfondita. Siffatto argomento è tanto più importante in quanto — e lo cito nella mia interpellanza riferendomi ai rapporti con la CEE oltre che con altre organizzazioni internazionali, specie dopo la firma e la ratifica del trattato di Maastricht — il coordinamento giuridico dei provvedimenti internazionali contro la criminalità organizzata è essenziale.

È ben vero che la Corte costituzionale, applicando il principio *lex specialis derogat legi generali*, ha concesso pieno potere legislativo ad alcune norme internazionali negandolo ad altre. In tal modo la Corte costituzionale ha posto dei limiti alla natura supracostituzionale di norme del diritto internazionale generale, vuoi anteriori vuoi successive all'entrata in vigore dell'attuale Costituzione.

Ma questo non viola il principio di una ipotesi generale; e del resto siamo tuttora in un periodo di aggiustamento che richiede tanti adeguamenti.

Un altro argomento da prendere in particolare considerazione riguarda l'intervento dei tribunali della libertà. Esso si interpone spesso lungo l'iter processuale stabilito dall'apertura delle indagini in poi e produce — spesso — conseguenze addirittura più deflagranti dell'abuso dell'incidente probatorio. Marcello Maddalena accusa esplicitamente l'Italia di applicare il rito accusatorio con molte eccezioni. In realtà, dei suoi principi informativi resta essenzialmente solo quello per cui la prova si forma ad opera delle parti al dibattimento e non nelle fasi precedenti.

C'è però da dire che nei paesi in cui questo principio è adottato seriamente serve a garantire una certa funzionalità al sistema.

PRESIDENTE. Onorevole Rossi, il tempo a sua disposizione è terminato da un minuto. Glielo faccio presente perché lei possa concludere il suo intervento senza togliere nulla a ciò che di importante ha ancora da dire.

LUIGI ROSSI. Qui si parla addirittura di depenalizzazione. Ma anche questo è un problema che va affrontato con saggezza senza sollecitazioni di correnti e mode. La depenalizzazione spesso si riduce ad un colpo di spugna e spesso è un espediente per sfollare le carceri.

Ed allora vale la pena di concludere queste considerazioni, rapide ma speriamo ispiratrici di buona volontà, con le parole di Seneca tratte dal *De officiis*: *neminem ad excitandas domos ruina deterruit...* vale a dire che il crollo di una casa non ha distolto nessuno dal costruirne altre; e quando un incendio ha distrutto un'abitazione, sul suo lo ancora caldo noi gettiamo le fondamenta, e intere città che sono state bruciate le ricostruiamo sullo stesso posto. Tale è la costanza con cui l'animo continua a sperar bene. L'attività umana in terra ed in mare cesserebbe se ci mancasse la volontà di tentare un'altra volta ciò che è andato male.

PRESIDENTE. Onorevole Rossi, mi dispiace averla costretta a ridurre il suo intervento, ma il tempo rappresenta l'unico tiranno che accettiamo in quest'aula: gli altri li cacceremmo fuori.

L'onorevole D'Onofrio ha facoltà di dichiarare se sia soddisfatto per la sua interpellanza n. 2-00652.

FRANCESCO D'ONOFRIO. Nella nostra interpellanza avevamo posto una sola questione, molto semplice perché relativa al metodo di lavoro nei rapporti tra Parlamento e Governo. Il ministro ha avuto la cortesia di considerare accettabile la proposta — che riteniamo importante — di ricostituire la Commissione parlamentare che si era molto opportunamente adoperata nel corso della

predisposizione del nuovo codice di procedura penale. Tale Commissione, con altro mandato, potrebbe diventare una sorta di raccordo permanente «per quei fini di coordinamento, di discutere e di dialogare» (per utilizzare le parole del ministro) senza i quali l'azione del Governo e del Parlamento può impropriamente, talvolta improvvidamente, ritenere di provvedere alla giustizia e produrre invece danni sia alla giustizia, sia, ovviamente, ai cittadini.

Trattandosi di una proposta di metodo, e non di un intervento di politica giudiziaria generale, sono soddisfatto di come il Governo ha risposto su questo punto. Ma, in una giornata particolare (parlo per la democrazia cristiana) per i rapporti con la giustizia, non mi riterrei esaustivo se non aggiungessi un'informazione. Desidero infatti sottolineare il fatto che in un periodo in cui il partito della democrazia cristiana, gli esponenti parlamentari della democrazia cristiana, i membri del Governo della democrazia cristiana sono considerati prevalentemente i destinatari di azioni giudiziarie penali, e come tali in rotta di collisione con la giustizia in quanto tale, abbiamo ritenuto opportuno e doveroso presentare una denuncia-esposto alla procura della Repubblica di Roma, firmata dai presidenti dei gruppi della democrazia cristiana di Camera e Senato (per conferire al documento la massima solennità rappresentativa) in cui testimoniamo apprezzamento, perché siamo certi che la magistratura è in grado di affermare comunque, attraverso l'uso dei propri poteri, la verità. Siccome la verità che noi chiediamo venga accertata è esattamente opposta a quella che sembra affermarsi in questi ultimi tempi in ordine alle responsabilità di esponenti della DC in riferimento alle attività dell'organizzazione di criminalità organizzata, noi chiediamo che la verità opposta — quella che tende ad apparire — venga accertata in sede giudiziaria. Lo facciamo con un esposto-denuncia e sulla base di una valutazione della reazione della criminalità organizzata ai provvedimenti adottati da questo Parlamento — anche su sollecitazione del Governo — negli ultimi tre anni.

Volevo quindi informare l'Assemblea di tale iniziativa — la denuncia in questione

viene trasmessa in queste ore alla procura della Repubblica di Roma, attraverso il commissariato di pubblica sicurezza della Camera dei deputati — affinché rimanga traccia, nel corso di questo dibattito e nel corso di questo dibattito — non è casuale che intenda esprimere con i due termini i due modi attraverso i quali oggi si vive il rapporto tra politica e giustizia —, della nostra piena fiducia che la magistratura italiana, la quale sta vivendo una conflittualità interna ed una sensibilità politica superiore a quella di qualunque altra magistratura dei paesi a democrazia liberale, possa, proprio per questo fatto, attraverso una dialettica interna, non sempre componibile nelle stesse sedi giudiziarie, trovare il modo di confortare i cittadini e di essere sempre in grado di affermare il valore della giustizia al di sopra di quello dell'interesse politico di parte.

L'aver detto queste cose nella sede della Camera dei deputati e l'aver espresso apprezzamento per il fatto che l'esecutivo abbia accolto la sollecitazione del mio gruppo parlamentare ci consentirà poi di intervenire su tutti gli argomenti trattati, anche su quelli più brucianti nell'esperienza quotidiana, che oggi appaiono decisivi solo perché è prevalentemente il ceto politico ad essere destinatario di attività giudiziaria. È come se noi scoprimmo all'improvviso il fenomeno dell'affollamento delle carceri, l'uso potenzialmente strumentale dell'avviso di garanzia, la sofferenza per la custodia cautelare prolungata, l'impercorribilità del rito abbreviato, se non a certe condizioni. Oggi è come se all'improvviso il mondo della politica scoprisse sulla propria pelle la giustizia nelle sue asprezze, mentre si tratta di asprezze normali, con le quali si devono fare i conti non assumendo una difesa corporativa dei politici nei confronti della giustizia, bensì sollecitando la giustizia ad essere tale, imparziale e lungimirante anche quando ha ad oggetto, anziché persone qualsiasi, non circondate dalla grande notorietà di cui sono circondati normalmente i politici, cittadini che, per il solo fatto della loro notorietà, potrebbero avere anche il bisogno di una particolare delicatezza quando nei loro confronti si fa uso dei poteri giudiziari.

PRESIDENTE. Infatti, nel codice c'è scritto «chiunque»!

FRANCESCO D'ONOFRIO. Sì, c'è il «chiunque», però poi vi sono le autorizzazioni a procedere, le garanzie dell'attività degli organi costituzionali; per questo il nostro è ancora un sistema nel quale, per così dire, non tutti i cittadini sono eguali davanti alla legge. Questa disuguaglianza davanti alla legge — che è nella nostra Costituzione — sembra in tal modo, in tal misura e talvolta, essere considerata un privilegio da abbattere, e non una modifica costituzionale da attuare secondo l'ordine costituzionale delle procedure, che fa parte anch'esso del regime costituzionale non meno della garanzia di indipendenza e di imparzialità della magistratura.

Noi ci accingiamo ad apportare le modifiche costituzionali necessarie. Noi non riteniamo che la magistratura si stia muovendo contro la legge, bensì che l'uso strumentale dell'azione giudiziale — che viene fatto nello scontro politico e attraverso i mezzi di informazione — sia un terreno diverso, sul quale la tutela dell'onore del partito e della dignità personale va portata avanti.

Desideravamo soltanto aggiungere in questo dibattito un tema che sembrava apparentemente estraneo. Ma questo dibattito ha esplicitamente il significato di un confronto ravvicinato tra Governo e Parlamento sul tema della giustizia, in una stagione politica del nostro paese nella quale — lo dico a nome della democrazia cristiana, ma penso di poterlo dire anche a nome di altri gruppi — abbiamo la fortuna di avere a capo del Ministero di grazia e giustizia una persona che, in tempi lontani e in tempi recenti, ha dato non soltanto lezioni di scienza giuridica, ma anche di quel senso di equilibrio continuo tra i valori costituzionali scritti e la Costituzione come documento vivente che noi talvolta in questa fase vediamo in qualche modo messi in discussione.

Per tali ragioni, siamo grati al Governo per il modo in cui ha inteso rispondere alla nostra interpellanza; ed abbiamo voluto aggiungere alcune considerazioni, che riteniamo utili anche per il dibattito politico futuro.

PRESIDENTE. L'onorevole Maceratini ha facoltà di dichiarare se sia soddisfatto per la sua interpellanza n. 2-00654.

GIULIO MACERATINI. Signor Presidente, il ministro di grazia e giustizia ha offerto di nuovo a questa Assemblea il panorama più vario ed articolato che le varie interpellanze che da vari settori della Camera gli erano state rivolte hanno suggerito. Dal punto di vista della nostra procedura non c'è che da dichiararsi soddisfatti per la completezza della sua risposta, che non ha impedito che si affrontasse alcun argomento, sia pure in sintesi.

Dal punto di vista squisitamente politico viene il dubbio che, di fronte ad una crisi qual è sicuramente quella che riguarda il mondo della giustizia, in particolare penale, proprio l'articolata risposta del ministro consenta di presumere che sia assente un disegno complessivo, e quindi l'individuazione delle priorità che vanno affrontate (il che rappresenta certamente l'azione più difficile in questo momento).

Non vi è dubbio che, dovunque si guardi nel mondo della giustizia — quella penale in particolare —, c'è materia in cui mettere mano è assolutamente necessario. Tuttavia, poichè l'azione umana ha dei limiti fatali, dobbiamo individuare priorità sulle quali intervenire. In difetto di tale intervento, tutto rimane affidato alla casualità, o magari alla sistemazione che il decorso del tempo dà qualche volta alle vicende umane. Sarebbe — e questa è una delle curiosità del nostro sistema — assolutamente improprio pretendere da chi è appena arrivato a dirigere questo delicatissimo dicastero che con un colpo di gigantesca bacchetta magica risolvesse tutti i problemi. Sarebbe anche poco serio se ci si ripromettesse di risolvere i problemi medesimi nel breve volgere della vita dei governi di questa Repubblica. È vero, invece, che vanno imboccate alcune strade, nella speranza che esse portino alla soluzione delle questioni nodali della crisi della giustizia.

Sappiamo ad esempio — lo abbiamo sottolineato nella nostra interpellanza — che l'indubbia interconnessione esistente tra giustizia civile e penale rappresenta una di

quelle situazioni che si traducono — poichè non si risolvono i problemi di un settore — in termini negativi sull'assetto sociale che l'altro deve regolare. Se la giustizia civile non funziona — ed è un fatto che il ministro non può negare poichè è sotto gli occhi di tutti ed ha dato origine a proteste ed a vibrato e vivaci prese di posizione — sappiamo che ciò causa un effetto indotto nel campo della giustizia criminale, con il risultato che anche questa si affolla per via delle derivazioni che, non funzionando la giustizia dei traffici, si verificano nel campo della repressione penale.

Non è quindi possibile che da via Arenula — dove ha sede il ministero guidato attualmente dal professor Conso — non si tenga costantemente d'occhio tale doppio profilo. Diversamente si verificherebbero effetti negativi su un versante e sull'altro. Sappiamo però — ecco il problema delle priorità — che tutti i ministri della giustizia succedutisi almeno da vent'anni a questa parte sono stati sempre presi alla gola dall'emergenza penale, per cui di fatto si sono sguarniti gli uffici giudiziari del civile.

Questo è un primo problema: bisogna smetterla di sottrarre magistrati al settore civile perchè diversamente anche i discorsi che ha fatto il Capo dello Stato ieri al Consiglio superiore della magistratura sembrano in quella sede impropri. Infatti, non è certo il Consiglio superiore della magistratura che deve provvedere all'ampliamento degli organici dell'ordine giudiziario o all'eventuale modifica dell'istituto degli avvisi di garanzia, a meno che non se ne parli in quella sede affinché sia questa sede ad occuparsene (ma allora vi è un problema di destinatario del messaggio, che non può essere approfondito in questa occasione ma che tuttavia resta, poichè bisogna pur cominciare da qualche parte a risolvere le questioni).

A proposito del Consiglio superiore della magistratura l'occasione è buona per segnalare una distonia. Si dice che il paese vada verso il «sì», cioè verso il sistema maggioritario: per il Consiglio, invece, abbiamo una struttura arroccata nel sistema proporzionale, con una pervicacia addirittura sospetta. Forze politiche presenti in questo Parlamen-

to — ricordo le iniziative di Pannella; noi ci mettiamo in coda dopo Pannella, ma anche il nostro gruppo presentò una serie di proposte in materia — sostennero che nei collegi delle corti d'appello si dovesse adottare un sistema maggioritario che esprimesse, al di fuori di ogni condizionamento ed orientamento politico, il magistrato più seguito, più apprezzato e più stimato per poter adeguatamente e degnamente rappresentare davanti al Consiglio superiore della magistratura quel distretto di corte d'appello. Ecco un altro problema che indubbiamente al ministro non deve sfuggire: noi un vecchio suggerimento in materia potremmo riproporvelo.

Sul problema della presenza — ormai costante, direi, da venticinque anni — nella nostra realtà giudiziaria del sospetto che la politica prevalga sulla giustizia, non è il caso di ripetere una vecchia affermazione; ma certamente se lo si fa è per esprimere la verità dell'assunto: quando nelle aule di giustizia entra la politica è la giustizia che ne soffre e che finisce per uscirne. Abbiamo assistito — è un problema ricorrente — al fenomeno di una magistratura che ha assunto via via posizioni tali da sottrarle prestigio e credibilità. Essa appariva talvolta lo strumento di una volontà politica e non dell'applicazione della legge, che è l'unica soggezione alla quale la giustizia — incarnata dall'ordine giudiziario — deve sottostare.

Da questo punto di vista sappiamo che la rapidità dei processi — ieri sollecitata dal Presidente della Repubblica Scalfaro — è una necessità per allontanare il sospetto che le iniziative giudiziarie verso un certo ceto politico (per fortuna non tutto) siano ispirate da una volontà che sarebbe perversa se finalizzata soltanto a colpire alcuni settori. Da quello che si vede, così non è: ma resta il problema della velocità dei processi.

Su questo tema è stata avanzata l'ipotesi di una corsia preferenziale: si tratterebbe di un sistema, richiesto da qualcuno, per giudicare i politici. Noi la consideriamo pericolosa come precedente e anche dal punto di vista delle conseguenze. O tutta la giustizia italiana accelera i suoi tempi di lavorazione — e allora saremmo di fronte ad una crescita complessiva del nostro sistema giudizia-

rio, rispetto alla quale non potremmo che esprimere soddisfazione e compiacimento — oppure, se dovessimo concepire una corsia preferenziale per il ceto politico oggi inquisito, da un lato avremmo una giustizia speciale, con conseguenze che dal punto di vista costituzionale ci lascerebbero molto perplessi (sappiamo che non vi sono due giustizie, ma che ve ne è una sola, per tutti i cittadini; «chiunque», come ricordava prima il Presidente); dall'altro lato, vi sarebbe il rischio delle sentenze cosiddette esemplari («puniamone uno per far capire ad altri mille cosa potrebbe loro accadere se si comportassero in «un certo modo»). Anche questa conseguenza ci farebbe rabbrivire, perché non è ciò che desideriamo. Vogliamo semplicemente che, nei limiti delle umane vicende, sia stabilita la verità e che in base ad essa — sia pure una verità di natura processuale — si adottino i provvedimenti del caso.

Avverto allora l'utilità di un dibattito che ha portato all'attenzione (sia pure attraverso i meccanismi previsti per questo ramo del Parlamento) e ha dato la possibilità di approfondire le problematiche relative ai diversi aspetti in cui la crisi della giustizia si sta manifestando. Vi è tutto un elenco di problemi scorrendo il quale emerge quanto sia articolata e difficile la situazione e quanto sia enorme il compito di chi deve provvedere ad affrontarla dai suoi diversi punti di vista e a fare andare avanti l'apparato giudiziario dello Stato.

Abbiamo bisogno che da criteri di massima, da alcuni piloni fondanti, per così dire, dell'istituto si veda la volontà del Governo di incamminarsi a risolvere certi problemi. Altrimenti gli interventi a pioggia, pur necessari, qualche volta utili e auspicabili, lasciano l'impressione che la crisi vada verso sbocchi sempre più pericolosi, mentre la capacità di intervento rimane sempre la stessa, il che accade fatalmente quando le risorse sono costanti, come avviene per il bilancio del nostro Ministero della giustizia. Vi è una specie di sperequazione fra le necessità della crisi, che aumentano la richiesta teorica di risorse, e la possibilità del Governo di intervenire, perché le risorse stesse sono — ripeto — costanti (ormai da una decina d'anni si sono attestate intorno

all'1 per cento scarso del bilancio dello Stato). A un certo momento, allora, la terapia diventa insufficiente per un organismo che si ammala in più parti.

Si deve cominciare da qualche parte per fermare la patologia progressiva dell'istituto. Ci auguriamo che i prossimi mesi, comunque il periodo di impegno del ministro Conso — auspichiamo che sia lungo per quanto lo riguarda, non certo per la compagine governativa di cui fa parte —, ci indichino che su alcuni versanti la crisi è stata arrestata e si sta cominciando ad invertire la rotta.

PRESIDENTE. L'onorevole Boato ha facoltà di dichiarare se sia soddisfatto per l'interpellanza Pecoraro Scanio n. 2-00655, di cui è cofirmatario.

MARCO BOATO. La civiltà di un paese si misura nella capacità di dare giustizia pronta e giusta: signor ministro, queste sono le parole — quasi testuali; le ho raccolte mentre lei parlava — con cui ha aperto questa mattina il suo intervento rispondendo alle interpellanze presentate dal nostro e da tanti altri gruppi.

Condivido pienamente, totalmente quest'affermazione di fondo, il criterio ispiratore che lei ha richiamato qui oggi. Voglio anche esprimere la nostra sostanziale soddisfazione per l'ampia risposta che lei ha fornito ai quesiti che i gruppi le hanno posto: mi permetterà di parlare di sostanziale soddisfazione non per limitare il mio apprezzamento, la mia stima e la valutazione positiva, ma per consentirmi nella replica qualche osservazione, qualche rilievo, di cui la prego di tener conto, quanto meno sul piano della riflessione politica.

Se la sua affermazione è vera, signor ministro — e le fa onore averla proclamata ancora una volta in quest'aula —, e se la commisuriamo con la situazione obiettiva della giustizia in generale (anche di quella civile, richiamata poc'anzi da un altro collega, ma in particolare di quella penale) dovremmo essere, circa il livello di civiltà del nostro paese, molto critici, preoccupati; per usare una sua espressione, ministro, molto tormentati.

Come lei sa — non voglio fare citazioni perché il primo degli intervenuti in quest'aula ha fin troppo abbondato —, qualcuno ci ricordava qualche secolo fa che la civiltà di un paese in modo particolare si misura rispetto alla civiltà delle sue carceri. È un'affermazione modernissima, illuminista, antica e recente.

Se dovessimo commisurare anche tale affermazione (che lei ha fatto; in qualche modo era ricompresa nella prima) con l'attuale situazione del nostro sistema penitenziario, riguardo al quale nel passato recente sono state pure adottate misure legislative avanzate, riformatrici, adeguate, il giudizio sarebbe ancora più tormentato, preoccupato, critico. Tanto più che tutto ciò si riversa sulla situazione non tanto di alcuni illustri personaggi, che comunque hanno diritto al rispetto della loro dignità come qualunque altro cittadino, quanto di decine di migliaia di persone.

Questo è il quadro di riferimento in cui ci troviamo nel dibattito attuale che lei, signor ministro, ha voluto onorare anche questa volta — come ha già fatto in un recente passato — con un'attenzione in più in termini di risposta e di problematicità; attenzione cui spesso le aule parlamentari non sono abituate, tanto che tal volta, in qualcuno di noi, c'è quasi una sorta di insofferenza nell'aver risposte così precise e puntuali, essendo abituati a risposte sbrigative, magari preparate da altri.

Vorrei riaffermare con forza rivolgendomi all'onorevole Rossi — non me ne voglia il collega della lega nord, il quale, se non ho compreso male, ha ripetutamente dichiarato di parlare a modesto personale avviso: e non ho compreso se si trattasse solo di una formula di cortesia o se intendesse dire che nelle sue affermazioni, di per sé, non si esprime l'opinione dell'intero gruppo —, che sono in radicale disaccordo con ciò che è scritto in vari punti (non dico in tutti perché non mi piacciono i giudizi sommari) dell'interpellanza da lui presentata, nonché con diversi passaggi — non tutti — della sua replica.

Non voglio polemizzare con i colleghi, ma ciò attiene alle questioni che il ministro ha toccato.

Vorrei riaffermare con forza — tanto più in una fase di crisi politica e istituzionale, tanto più in una fase così tormentata di torsione della giustizia penale — l'esigenza della cultura della legalità, delle garanzie, dei principi fondamentali dello Stato di diritto in una fase — lo ribadisco — in cui il sistema politico e il sistema partitocratico sono così fortemente e giustamente attraversati dalla questione giudiziaria — per usare un termine sintetico — più che morale (il versante giudiziario della questione morale); ed è bene che così sia, è bene che si giri pagina anche da questo punto di vista. Mi auguro che si sappia soprattutto girare pagina dal punto di vista politico-istituzionale, che non si scelga la via giudiziaria per la riforma della politica, ma che il necessario aspetto giudiziario veda il primato dell'iniziativa politica e istituzionale, tanto più in una fase in cui è così esaltato il ruolo della giustizia penale e in un periodo di transizione; una transizione — che noi vogliamo democratica — da un vecchio regime partitocratico ad un nuovo sistema politico-istituzionale. Ebbene, tanto più in questa fase — insisto — vanno riaffermati i principi della cultura della legalità, delle garanzie: più in generale, i principi dello Stato di diritto.

Signor ministro, ho detto che avrei espresso qualche rilievo. Non mi ha convinto il modo in cui lei, con garbo e con attenzione — forse con quell'eccesso di attenzione che la contraddistingue —, ha voluto correre dietro a ciò che la prima interpellanza diceva in relazione all'articolo 27 della Costituzione.

Credo che la giustizia penale debba agire con il massimo rigore nei confronti di qualunque violazione della legge (ovviamente, qualora ciò costituisca reato). Ritengo, tuttavia, che ciò non debba e non possa comportare alcuna attenuazione del principio di non colpevolezza previsto dal secondo comma dell'articolo 27 della Costituzione. Il suo predecessore, il collega ed amico — nella fase di difficoltà che attraversa voglio pronunciare anche questa parola — Claudio Martelli, dovrà un giorno amaramente pentirsi di aver introdotto nel dibattito politico

tale ipotesi. Egli, infatti, ha misurato su se stesso ben altro che il principio di non colpevolezza limitato al primo grado del giudizio; ha verificato su se stesso che il principio di non colpevolezza ormai arriva all'avviso di garanzia e lì cessa di fatto!

Pertanto, se vi è qualcosa, signor ministro — mi permetta questo rilievo rispettosamente critico — che invece dobbiamo riaffermare con forza nel momento stesso in cui chiediamo il massimo del rigore e dell'equilibrio nell'esercizio dell'azione penale, si tratta proprio del caposaldo previsto dai commi primo e secondo dall'articolo 27 della Costituzione; altro che attutirne l'impatto, come lei ha detto, secondo me, per compiacere un po' anche la prima interpellanza che le è stata sottoposta!

Signor ministro, sa dove porta tutto questo (e qui non voglio richiamarmi al collega Luigi Rossi)? Porta all'intervista che compare oggi su *La Stampa*, il quotidiano torinese — al quale non attribuisco la responsabilità —, al senatore Miglio, intitolata, non a caso: «Basta garantismo, è l'ora delle leggi speciali». In tale intervista si dice: «Bisogna dire basta, bisogna finirla con questa giustizia al rallentatore con i tre gradi di giudizio. La vera sentenza deve essere quella di primo grado». Ai colleghi del Movimento sociale, che sollevano tante polemiche in questi giorni, dico allora: il collega Abbatangelo, condannato all'ergastolo in primo grado e membro della Camera, per esempio, come dovrebbe essere considerato da noi?

Il senatore Miglio dice: «Sono i tempi ad essere speciali; in questo momento dobbiamo avere una magistratura forte». Segue poi una bestemmia: «È meglio che un innocente sia punito ingiustamente piuttosto che un colpevole la faccia franca»...

LUIGI ROSSI. Non ho mai detto questo!

MARCO BOATO. L'ha detto infatti il senatore Miglio! Ho nettamente distinto ciò che lei ha scritto nell'interpellanza da quello che ha affermato Miglio; e ho anche detto che spero che lei non lo condivida! Lei me lo sta confermando, ed ora l'onorevole Taradash mi dice che anche qualche altro collega condivide questa...

PRESIDENTE. Statisticamente succede che in un paese un paio di persone delle volte...

MARCO BOATO. Se un giorno quest'innocente, condannato ingiustamente, fosse il collega Miglio? Se, per esempio, una magistratura forte in tempi speciali, di fronte a passati — e non attuali — annunci di volontà secessionistica da parte di amici e colleghi della lega, avesse interpretato tali annunci come un attentato all'integrità dello Stato e avesse perciò inteso intervenire tempestivamente, magari anche ipotizzando qualche reato associativo, con misure cautelari restrittive della libertà personale (almeno per i non parlamentari), decidendo di procedere rapidamente ai processi e comminando condanne esemplari per difendere l'integrità dello Stato, il senatore Miglio che cosa avrebbe detto?

Per tali motivi le sollecito, signor ministro, una maggiore cautela da questo punto di vista, e ho quasi vergogna di chiederlo a lei, perché la considero un maestro in materia; io mi ispiro a lei e non ho certo nulla da insegnarle, ma l'attenzione così scrupolosa che lei ha nei confronti di ciascuno di noi, con pari dignità, a qualunque forza politica apparteniamo, a mio parere non può derogare neanche per un istante rispetto a questi capisaldi dello Stato di diritto.

È un punto sul quale non mi trovo d'accordo con il collega Taradash; certo, l'articolo 112 ha un'altra valenza all'interno di una concezione dello Stato di diritto, ma noi siamo anche per riconfermare la obbligatorietà dell'azione penale; potrebbe benissimo anche non essere prevista l'obbligatorietà dell'azione penale: potrebbero coesistere a pieno titolo, come avviene in altri Stati democratici occidentali, lo Stato di diritto e la non obbligatorietà dell'azione penale.

Le questioni che lei ha affrontato, signor ministro, mi trovano — salvo la riserva espressa in precedenza — tutte sostanzialmente consenziente (e per questo non le ripercorrerò). Sollevo solo un dubbio — e forse i colleghi della Commissione giustizia, alla quale io non appartengo, potranno fornirmi una risposta — non sulla sostanza di ciò che lei ha detto, signor

ministro, in merito alla questione del coordinamento (condivido tutto), ma sull'ipotesi di istituire una nuova Commissione bicamerale che dovrebbe affrontare le modifiche al sistema processualpenalistico. È chiaro a tutti che essa dovrebbe essere istituita con una legge e che si tratterebbe di una nuova Commissione bicamerale, svincolata (come lei giustamente ha detto) dalla vecchia legge delega.

Ho dubbi — dicevo — sulla necessità di istituire una nuova Commissione bicamerale nella materia in esame. Credo (lo dico con molta perplessità e con rispetto per le opinioni diverse) debba esservi un raccordo stretto a livello governativo e di Camera e Senato, anche con consultazioni (che non comportano necessariamente la creazione di una Commissione bicamerale) o riunioni informali delle Commissioni giustizia dei due rami del Parlamento. Questo, ripeto, è un dubbio che voglio sollevare.

Una serie di questioni è stata poi sollevata dettagliatamente dal collega Senese circa la riforma delle circoscrizioni giudiziarie e, più in generale, la riforma dell'ordinamento giudiziario. Si tratta di questioni delle quali io, laico in materia di diritto, sento parlare da quando mi interesso di problemi di giustizia, cioè almeno da venti o venticinque anni; esse comunque risalgono a tempi molto più lontani (una di tali questioni, addirittura, alle norme transitorie della nostra Carta costituzionale). Su questo punto — forse per pudore — lei, signor ministro, non ha detto nulla, perché ripetere affermazioni di principio e di carattere generale senza poi arrivare a conclusioni effettive non avrebbe molto senso. Ritengo, comunque, che tali questioni rimangano aperte.

Una volta riaffermata con forza (forse su questo, se ho ben capito, vi è un punto di consenso con la parte finale dell'intervento del collega Luigi Rossi, con il quale ho polemizzato su molti altri aspetti), come noi facciamo, l'autonomia piena e l'indipendenza della magistratura (nell'ambito della Costituzione, certo, e sottoposta soltanto alla legge), nonché l'obbligatorietà dell'azione penale, e quindi la sottrazione del pubblico ministero a qualunque subordinazione nei confronti del potere esecutivo (che in passa-

to è stata una tentazione presente in alcune forze politiche), sono convinto (tra i verdi non vi è consenso unanime su questo punto; esprimo, quindi, un parere personale) che bisognerebbe arrivare ad una distinzione di carriere tra magistratura requirente e magistratura giudicante, a differenza di quanto ritiene il collega Ferri. Tale distinzione di carriere non ha nulla a che vedere con la sottoposizione del pubblico ministero al potere esecutivo, né con la limitazione dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura o con il venir meno dell'obbligatorietà dell'azione penale.

Si tratta, a mio parere, di una questione che comunque andrebbe posta e che rimanda ad un altro problema; un problema che lei, signor ministro, ha toccato con forza, affermando cose che condivido pienamente, e rispetto al quale la mia posizione è ancora una volta opposta a quella che emerge dall'interpellanza presentata dal gruppo della lega nord. Mi riferisco all'esigenza di riaffermare e valorizzare la terzietà del giudice per le indagini preliminari rispetto al ruolo del pubblico ministero. Oggi, progressivamente, anche per l'incalzare delle inchieste, per i ritmi serrati, per l'attenzione dell'opinione pubblica, per l'effetto trainante del ruolo delle procure della Repubblica, tale terzietà è venuta sostanzialmente meno, con un'evanescenza del ruolo del giudice o con un appiattimento dello stesso sul ruolo del pubblico ministero. Si torna così radicalmente indietro rispetto alla filosofia innovativa del nuovo codice di procedura penale, nonostante i limiti che, come lei giustamente ha ricordato, si sono evidenziati nella sua applicazione.

Lei, signor ministro, ha fornito una risposta chiarissima al riguardo. Ha affermato cioè che modificare questo punto vuol dire stravolgere totalmente la logica, la filosofia, l'ispirazione del nuovo codice di procedura penale; non è toccare un punto, ma stravolgere tutto l'impianto. In proposito, il gruppo dei verdi esprime il suo totale consenso. Qualche collega (è giusto riprendere anche tale questione molto brevemente) ha toccato alcuni temi che sono vivi nel dibattito di questi giorni e di queste settimane.

Per quanto riguarda la questione dell'av-

viso di garanzia e della riservatezza delle indagini, di fronte allo snaturamento dell'effetto-annuncio dell'avviso di garanzia sono anch'io tormentato su quale possa essere la soluzione; non mi convince, in questo momento, l'ipotesi della soppressione dell'avviso di garanzia. Non riesco ad immaginare un cittadino qualunque o un uomo politico o chiunque altro sia, sottoposto ad indagini per mesi o per anni senza esserne messo al corrente, senza avere la possibilità, se non viene chiamato a comparire, di presentarsi spontaneamente, per esempio; se non lo sa, come può farlo?

Quel che è grave, signor ministro, è che l'avviso di garanzia sia diventato un avviso di colpevolezza, cioè l'opposto del termine: altro che garanzia! Innocente o colpevole che risulti essere il destinatario, chiunque egli sia, l'annuncio dell'avviso di garanzia è una condanna al tempo stesso giudiziaria, politica per chi è politico, civile per il cittadino qualunque. Se questo si accompagna al venir meno sistematico della riservatezza delle indagini nella parte in cui debbono essere riservate, si capiscono gli effetti di distorsione a cui, in questa fase, tali istituti sono sottoposti, le polemiche di cui sono oggetto.

Mi ha colpito il fatto che siano state necessarie alcune ore, forse un giorno, per conoscere i nomi di quei magistrati sottoposti ad indagine perché sospetti di collusione con la camorra. Se fossero stati sei politici, l'avremmo saputo prima che ricevessero l'avviso di garanzia. Io non dico che per i magistrati avrebbe dovuto verificarsi la stessa cosa; dico che dovrebbe essere applicata per tutti la previsione del codice: raccomandata, busta chiusa, avviso di ricevimento, assoluta riservatezza. Scelga il soggetto personalmente intestatario di quel documento se renderlo noto o meno, anche se in genere la via che ciascuno individualmente sceglie in questi casi è di renderlo noto prima che lo facciano altri. Ma per i magistrati non è stato così.

Non credo dunque che vi sia un problema di modifica delle norme — tanto più in una fase in cui qualunque modifica in materia viene vista con sospetto, a volte anche fondato —, bensì che vi sia un problema di

rispetto delle stesse, rispetto che non esiste assolutamente.

Questo vale anche per la custodia cautelare. Non certo di estensione mi pare si possa e si debba trattare; e non mi sembra nemmeno che abbia senso modificare i principi ispiratori di tale strumento: pericolosità sociale, pericolo di inquinamento delle prove, pericolo di fuga. Ripeto, io sono un laico in materia, non un chierico, però per quel poco che conosco non avrei da obiettare. Semmai, il problema è come queste norme, questi criteri vengono concretamente applicati: qualche dubbio sulla loro concreta applicazione, in molti casi, da parte mia esiste.

Lei ha fatto riferimento, al termine del suo intervento, all'esigenza sacrosanta — e condivisa da molto tempo — di accentrare la nostra attenzione non soltanto sulle norme processuali penalistiche, ma anche sulle norme penali sostanziali, sull'esigenza di un nuovo codice penale. Mi interrogo su questo punto: avendo lei svolto osservazioni di cautela e di preoccupazione sull'effetto delle leggi delega, e quindi dei decreti delegati, ma avendo ipotizzato un nuovo disegno di legge delega in materia di riforma del codice penale in relazione al materiale ed agli studi della commissione Pagliaro, se non sbaglio, rilevo non tanto una contraddizione, quanto un ritorno ad un itinerario che lei ha ricordato con qualche riserva critica. Anche a tale proposito, lo ripeto, io non intendo dare lezioni a nessuno, ma mi sembrava doveroso sottoporle almeno una preoccupazione e rivolgere un'attenzione particolare a tale aspetto, che lei ha sollevato in quest'aula.

Le osservazioni che le ho fatto, signor ministro (lei ha capito certamente), vanno inquadrare nell'ambito di una condivisione e di un ringraziamento per la risposta che ci ha dato e per la riaffermazione dei principi ispiratori di carattere generale di civiltà giuridica cui lei si è richiamato e ai quali anche noi ci richiamiamo.

PRESIDENTE. L'onorevole Paggini ha facoltà di dichiarare se sia soddisfatto per la sua interpellanza n. 2-00656.

ROBERTO PAGGINI. Il tema oggetto del dibattito di oggi, come è stato messo in

evidenza dal ministro, è di estrema vastità e complessità. È necessario quindi ricorrere ad un processo di sintesi, a scapito ovviamente anche di un'analisi, che sarà contenuta, rispetto a quella approfondita che avrei voluto effettuare. La mia sarà quindi una trattazione sintetica delle cause dei problemi della giustizia.

Credo che ormai la crisi della giustizia sia sotto gli occhi di tutti. Oggi parliamo della giustizia penale, ma lo stesso discorso, forse anche aggravato, si può fare a proposito della giustizia civile. C'è un dato che è stato messo in evidenza anche in un precedente intervento e che fotografa la situazione: meno dell'1 per cento del bilancio dello Stato è dedicato alla giustizia. Io le chiedo, signor ministro (sapendo bene che non vi sono al riguardo responsabilità sue e di questo Governo in particolare, perché si tratta di una situazione che si trascina da sempre), se sia degno di un paese veramente civile spendere meno dell'1 per cento delle proprie risorse per il settore della giustizia. Se poi si considera che nell'ambito di un bilancio che per forza di cose è estremamente rigido la spesa stessa non sempre è ben orientata (tanto che la Corte dei conti più e più volte ha reiterato osservazioni in proposito), è evidente come non si possa che essere estremamente critici.

Io stesso, signor ministro, quando discutemmo il bilancio, proposi nella Commissione giustizia (nell'ambito, ripeto, di un bilancio caratterizzato da una rigidità sostanziale) un emendamento compensativo teso a spostare alcune centinaia di miliardi (se non vado errato) dalla ristrutturazione di uffici centrali del ministero alla informatizzazione dei servizi, anche per far decollare quella riforma del codice di procedura penale che non è stata ancora attuata appieno. Però la risposta fu negativa. Questa insufficienza di risorse è la prima delle cause che voglio mettere in evidenza.

Vi è poi una seconda causa, a cui anche lei ha fatto riferimento inquadrandola in un più vasto ambito. Mi riferisco al fatto che nel settore della procedura penale, più che in qualsiasi altro settore della legislazione, noi siamo in presenza da molti lustri di un'azione riformatrice che vorrei definire

schizofrenica. La giustizia, da che mondo è mondo, deve assolvere a due esigenze. Innanzi tutto, deve realizzare lo scopo primario di accertare la verità e di punire i colpevoli; e a tal fine si avvale di vari strumenti. In secondo luogo, nell'uso di questi strumenti non deve ledere i diritti individuali. E ciò rappresenta un valore sostanziale dello Stato di diritto.

Ebbene, si tratta di due capisaldi fra loro non in contrasto. Non è possibile assistere anno dopo anno, alcune volte mese dopo mese, alle volte quasi *ad horas*, al prevalere dell'uno o dell'altro orientamento. Si passa da orientamenti garantisti o ipergarantisti a orientamenti repressivi o iperrepresivi. Questo non può essere! Si tratta di due capisaldi che devono trovare una loro armonia. Non perché niente sia imm modificabile ma perché dovremo pur fermarci su un determinato terreno.

Questa critica, signor ministro, non riguarda un provvedimento che fu adottato l'estate scorsa, al quale lei ha fatto riferimento, e che ebbe l'appoggio convinto del gruppo repubblicano, cioè quella diversa normativa adottata per la criminalità organizzata. Noi riteniamo infatti che quei provvedimenti non fossero frutto di improvvisazione sull'onda emotiva. Indubbiamente, vi fu un'onda emotiva di giusta indignazione, che è emersa anche oggi nelle sue alte parole nel momento in cui ha toccato questo punto, ma quel provvedimento fu casomai frutto di una ritardata presa di coscienza. Sono misure che noi riteniamo certamente valide. Non è a quelle norme, dunque, che mi riferisco, ma a tutta una congerie di provvedimenti e provvedimentiini che si sono succeduti.

Sul fronte del garantismo — vengo ad uno dei punti fondamentali della mia interpellanza che però mi sembra presente in tutti i documenti — quello che più lede il diritto dell'individuo è la lunghezza estrema dei procedimenti.

Dispiace, sotto un certo aspetto, che questo problema, che in passato è stato sollevato alcune volte, sia riproposto con maggiore forza soltanto nel momento in cui molti politici sono inquisiti. È vero che il politico più di ogni altro subisce danni dalla perdita

di immagine, anche se poi dimostra la propria innocenza; ma è anche vero che sotto il profilo della sofferenza individuale, quella del cittadino che subisca una carcerazione preventiva, pur essendo innocente, non è inferiore.

Vengo ad un aspetto concreto. Ieri il Presidente della Repubblica ha annunciato la volontà — che peraltro è emersa anche dalle sue parole, signor ministro — di dotare di maggiore organico gli uffici che si stanno occupando di Tangentopoli o, per lo meno, quelli che sono maggiormente assorbiti in questo compito.

Siamo d'accordo su tale decisione, che riteniamo utile. Se però si dovesse andare — devo dire che non è emerso dalle sue parole, signor ministro — ad una sorta di corsia preferenziale, non saremmo più d'accordo ed anzi riterremmo tale impostazione anticostituzionale. Occorre accelerare i processi per tutti i cittadini: è un diritto sacrosanto di tutti che la giustizia penale sia più rapida.

Questo, peraltro, era uno degli obiettivi della riforma del 1989, ma esso è in gran parte fallito per tre motivi. Uno l'ho già evidenziato ed è di carattere generale: mi riferisco alla mancanza di mezzi umani e tecnici.

Il secondo motivo — lei, signor ministro, ne ha parlato oggi — è l'articolo 425 del codice di procedura penale, così come era concepito. Ci ha fornito la notizia che la competente Commissione del Senato ha approvato la modifica che sopprime la parola «evidente»; le ricordo, però, che circa quindici o venti giorni fa la Commissione giustizia della Camera, in sede legislativa, si era già pronunciata in tal senso. Si tratta quindi di una riforma che si può dire compiuta.

Il terzo motivo è che non hanno funzionato i riti alternativi, principalmente quello abbreviato. Non voglio soffermarmi molto sulle cause, ma una di esse è indubbiamente quella certa accessorietà e contiguità, che da più parti è stata lamentata, tra pubblico ministero e GIP. Al riguardo voglio essere estremamente chiaro: ritengo che chi ha svolto per tutta la vita le funzioni di pubblico ministero non possa poi fare il giudice. Siamo dunque favorevoli ad una certa separazione delle carriere, pur rimanendo un

unico inquadramento nell'ambito dell'autonomia del potere giudiziario e senza alcuna soggezione nei confronti di quello esecutivo. Se il muoversi nel senso che anche noi auspichiamo fosse da qualcuno interpretato come un primo passo in attesa di compierne un altro, allora non saremmo più d'accordo: se qualcuno avesse questa riserva mentale, farebbe bene a dirlo perché certo non otterrebbe l'adesione dei repubblicani.

Signor ministro, ci ha impressionato il fatto che il problema della dipendenza del pubblico ministero dall'esecutivo sia stato posto — guarda caso — alcuni anni fa proprio nel momento in cui si cominciarono ad inquisire alcuni politici, principalmente di una certa parte. In quello stesso periodo si iniziò a parlare di responsabilità civile dei magistrati: non è che non vi debba essere, ma sospetto è, Presidente Biondi, il periodo in cui se ne cominciò a parlare!

PRESIDENTE. Interessi privati in atti d'ufficio: ci mancherebbe altro!

ROBERTO PAGGINI. Venne fuori, Presidente Biondi, una cultura, che ovviamente non condivido, specialmente nelle sue punte estreme, per la quale quella che è una circostanza fisiologica in un procedimento penale, e cioè il fatto che il giudice di secondo grado si pronunci diversamente da quello di primo grado, veniva interpretata quasi automaticamente come colpevolezza del primo giudice.

Ciò è avvenuto senza tener conto del fatto che la verità non è un dato assoluto e che quella che processualmente accettiamo come tale lo è per una convenzione: alcune volte — nessuno potrà mai saperlo — potrebbe essere il primo giudice ad aver espresso la pronuncia giusta, ma non voglio addentrarmi in ragionamenti di carattere filosofico. Ci fu, dunque, tutta questa cultura. Iniziò allora, e poi è venuto mano mano gonfiandosi, quell'orientamento emerso anche nelle settimane scorse, di mettere in qualche misura la «mordacchia» alla stampa, cosa sulla quale noi repubblicani non siamo d'accordo. Quello di tutelare la segretezza di determinati atti è un problema che deve essere affrontato con serietà, però la

«mordacchia» non è in alcun modo la soluzione giusta.

Ad ogni modo, alcuni atti non possono rimanere segreti. Vi sono degli atti giuridici che, nel momento in cui vengono trasmessi all'esterno, diventano dei fatti storici. È un fatto storico l'avviso di garanzia ad una persona di larga notorietà, quindi ad un politico, che oltre tutto deve rispondere ai propri elettori i quali devono conoscere il verificarsi di tale fatto, anche se da esso non devono trarre i giudizi di colpevolezza. E qui sta alla sensibilità della stampa, che molte volte su questo punto raggiunge anche degli eccessi, far capire che cosa sia una informazione di garanzia.

Ma su questo punto deve venir meno anche quella piccola ipocrisia presente nella normativa in vigore per cui attualmente è consentita la pubblicazione dell'informazione di garanzia soltanto per riassunto e non integralmente. Ciò non ha alcun senso, è assolutamente impossibile tenere celati questi atti una volta che vengono trasmessi al di fuori degli uffici.

Siccome è vero che questo istituto — come dimostra la sua tormentata storia — è nato a garanzia dell'indagato, che cosa si deve fare? Lo si deve sopprimere? È un tema che in questi giorni è stato portato alla ribalta. Noi stessi cercheremo di approfondirlo, riservandoci di fare tutti gli ulteriori esami, anche se, fin da questo momento, nutriamo una qualche perplessità proprio perché si tratta di uno strumento di garanzia. Forse si potrebbe spostare il momento in cui questa informazione parte al momento in cui si effettuano determinati atti e non all'inizio delle indagini. Comunque, ripeto, su questo punto ci riserviamo di intervenire perché è estremamente delicato.

Quella che invece occorre sopprimere e sulla quale ci siamo pronunciati con fermezza è l'autorizzazione a procedere nella sua parte ordinaria. Basta garantire l'insindacabilità e l'inviolabilità, tutto il resto non serve al libero svolgimento della funzione parlamentare e non serve neppure al parlamentare indagato. Il parlamentare onesto ha tutto l'interesse ad essere sottoposto al giudizio il prima possibile. Sarà giudicato da altre persone nell'eventualità — che può

verificarsi perché i magistrati sono uomini — che vi sia un qualche intento persecutorio.

Il Presidente Biondi può testimoniare che noi — che oltretutto perdiamo la metà del nostro tempo qui dentro ad esaminare le richieste di autorizzazione a procedere in giudizio — assistiamo a due tipi di orientamento a tale riguardo: o si entra nel merito — io ho assistito a pregevolissime arringhe, ma non è nostro compito tramutarci in un'aula giudiziaria — oppure si esprimono dei giudizi politici, per gruppi. È inevitabile che ciò avvenga. Anche per questo è necessario sopprimere tale istituto.

Io mi sono fatto promotore di un'iniziativa: ho scritto al Presidente Napolitano e a tutti i colleghi ed ho raccolto molte adesioni. Nell'eventualità che la proposta di legge, peggiorata dal Senato, venisse approvata in quest'aula, noi ci faremo promotori di una richiesta di referendum a norma dell'articolo 138 della Costituzione, che avrebbe apparentemente il difetto di non consentire la promulgazione di una norma leggermente migliore di quella in vigore, ma costituirebbe una pressione politica all'avvio di una nuova riforma veramente seria.

Senza sopravvalutare il ruolo svolto da me e dal mio gruppo, tuttavia devo dire che questa iniziativa ha sortito un qualche effetto. Noi proponevamo di far decadere la proposta di legge costituzionale in questione, non potendosi presentare in questa fase nuovi emendamenti soppressivi. Ebbene, il presidente della Commissione Gitti ha ieri mattina, in qualche maniera, registrato che vi è un orientamento diretto a far decadere tale proposta, con l'accordo di tutti i gruppi, per presentare contemporaneamente un'altra proposta di legge costituzionale totalmente innovativa che sopprime l'immunità salvo che per l'arresto e per la libera espressione delle opinioni. È un segnale che bisogna dare alla gente. Se qui dentro approvasimo una riforma come quella uscita dal Senato (o anche a luglio dalla Camera), determineremmo una delegittimazione di questa istituzione. Bisogna saper dare dei segnali, è un gesto di onestà intellettuale e morale al quale noi repubblicani abbiamo chiamato tutti i deputati e mi sembra che il

nostro appello stia forse per ottenere un risultato positivo.

Sempre per quanto riguarda la rapidità del processo, la nostra interpellanza fa riferimento ad un'ipotesi formulata in Commissione giustizia dal ministro Martelli, relativa alla soppressione delle procure presso le preture circondariali. Forse ero disattento, ma nella sua introduzione non mi sembra di aver sentito alcun accenno in merito. Tra l'altro, attraverso ciò si potrebbe risolvere il problema del reperimento dei locali per i giudici di pace, per i quali saranno necessari migliaia e migliaia di metri quadri di superficie. Recentemente vi è stata una proroga della attuazione di questa riforma e non vorremmo che ve ne fossero altre. Essa deve essere attuata; affinché ciò avvenga è però necessario determinare la competenza penale del giudice di pace, e prima ancora varare la depenalizzazione. In questo modo le procure presso le preture circondariali potrebbero divenire non più necessarie. Sono, insomma, tre questioni che ho voluto affrontare congiuntamente.

Vi è poi un quarto problema, già affrontato dal ministro Martelli in una audizione presso la Commissione giustizia, relativo alla chiusura generalizzata, tranne qualche eccezione, delle preture distaccate. La mattina in cui il ministro pose questo problema — lo dichiaro senza paura di essere smentito — egli ebbe solo l'assenso del sottoscritto, rappresentante di un partito di opposizione, quello repubblicano; i partiti governativi obiettarono invece che si trattava di una cosa difficile da realizzare. Credo sia interesse dei cittadini avere una giustizia che funziona e sono convinto che il cittadino preferisca fare trenta chilometri ed avere una risposta in tempi rapidi, piuttosto che avere un ufficio non funzionante di fronte alla porta di casa.

Sono d'accordo, poi, con la proposta del ministro di istituire una nuova Commissione bicamerale, sotto questo aspetto non condivido le perplessità espresse dall'onorevole Boato.

Per quanto riguarda la custodia cautelare, la risposta del ministro è stata molto puntuale. Noi repubblicani non abbiamo elementi per criticare i magistrati sotto questo aspetto, non conosciamo gli atti, pertanto

non abbiamo parlato di uso distorto della custodia cautelare. Vi sono tuttavia dispute interpretative e per quanto sia difficile trovare una soluzione, forse sarà opportuno tentare una maggiore puntualizzazione della normativa.

Prendendo lo spunto da quest'ultimo argomento, concludo confermando la fiducia del partito repubblicano nei confronti dell'azione della magistratura. Naturalmente possono esservi errori, perché i magistrati sono uomini, ma in linea generale noi esprimiamo la nostra fiducia. Se un problema vi è — e il ministro Conso lo ha messo in evidenza qualche tempo fa — è che ci si è mossi con un certo ritardo, specialmente nelle zone nelle quali poi si è visto che il fenomeno aveva aspetti mastodontici che misure tempestive avrebbero in qualche modo potuto prevenire. Oggi, però, la magistratura sta compiendo il suo dovere e deve poter essere messa nelle condizioni di continuare a compierlo. Eventuali soluzioni politiche non devono essere colpi di spugna, e comunque potranno essere adottate solo da un Governo autorevole. Lei, signor ministro, gode di una stima di giurista universalmente riconosciuta. Il suo torto è stato quello di far parte di un Governo poco autorevole che non poteva avere la capacità di portare avanti questa riforma, come non ha avuto l'autorevolezza di chiedere i sacrifici agli italiani per risanare l'economia. Occorre — lo ribadisco — un Governo più autorevole.

Indipendentemente dall'apprezzamento che voglio esprimere per il suo intervento, devo registrare che alle buone enunciazioni (non per colpa sua, essendo subentrato da poco tempo), che sono state via via fatte, sul terreno della giustizia non seguono i fatti. Si registra cioè nell'azione di Governo la stessa lentezza esistente nei processi penali e, ancor più, nei processi civili. Questo Governo sta agendo con la stessa lentezza; non è all'altezza della drammaticità della situazione, che richiede risposte chiare, precise, ma anche immediate ai gravi problemi che ci troviamo davanti.

PRESIDENTE. L'onorevole Senese ha facoltà di dichiarare se sia soddisfatto per la sua interpellanza n. 2-00657.

SALVATORE SENESE. È difficile seguire la prassi parlamentare e dichiararsi soddisfatti o meno in presenza di una risposta così ampia ed articolata qual è quella che ci ha offerto il ministro. Certo è che desidero ringraziare il ministro per aver contribuito alla dignità di questo Parlamento con la sua esposizione, così attenta, ampia e consapevole. Sono cautamente soddisfatto per quanto riguarda un aspetto centrale del dibattito odierno su cui il ministro ha, sia pure in modo molto garbato e riservato, espresso posizioni che a me, a differenza di quanto non sia apparso al collega Boato, sono sembrate molto chiare.

Intendo dire che ho colto nell'esposizione del ministro la riaffermazione di fondamentali principi di civiltà a fronte di un'interpellanza che tendeva a rimettere in questione il principio della presunzione di non colpevolezza dell'imputato, il principio del carattere rieducativo della pena, la sottrazione di poteri coercitivi al pubblico ministero. Netto è stato il ministro a proposito di quest'ultimo punto, ma anche a proposito del principio di presunzione di non colpevolezza. L'insistito richiamo alle convenzioni internazionali che vincolano il nostro paese mi è parso inequivoco e tale da poter fare emergere una sostanziale contraddizione nelle posizioni di chi, al tempo stesso, invoca il superamento della presunzione di non colpevolezza ed una più stretta integrazione del nostro paese nel contesto europeo, che è pur sempre retto dalla convenzione dei diritti dell'uomo, nonché nel contesto internazionale anch'esso retto da una serie di testi normativi, di convenzioni (a cominciare dalla dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, considerata come *ius cogens* in quanto esplicazione degli articoli 55 e 56 della Carta delle Nazioni Unite), assolutamente precisi sulla posizione della presunzione di non colpevolezza. Forse la cosa migliore, anziché insistere e proclamare alti principi, è tentare di mostrare la contraddizione in cui cade chi si muove su sentieri avventuristici.

Anche sulla normativa penitenziaria credo di aver colto un richiamo alle irrinunciabili finalità rieducative della pena, pur se accompagnato dal richiamo alla indefettibile funzione di prevenzione che la pena stessa deve

avere. Su questo punto fondamentale devo dichiararmi soddisfatto della risposta del ministro. È un punto fondamentale perché non ha senso discutere di efficienza della giustizia, di funzionalità dell'apparato giudiziario, di strutture, codice e riforme, se non abbiamo prima di tutto stabilito alcuni parametri di civiltà, in funzione dei quali vogliamo che questo apparato si muova.

Sono invece perplesso sulla sostanziale elusione di analisi che mi è parso di cogliere nelle parole del ministro in ordine alle cause generali del dissesto giudiziario dinnanzi al quale ci troviamo. Cause che certamente chiamano in gioco la responsabilità del Governo, soprattutto dei passati Governi; ma c'è una continuità — ahimè — fino a questo punto, anche se si tenta faticosamente di uscire dai vecchi binari. Mi rendo perfettamente conto della situazione personale del ministro Conso, e voglio ascrivere alla sua generosità e al suo garbo il fatto di aver sorvolato su un punto che lo avrebbe chiamato — per così dire — ad attribuire ad altri una responsabilità che certo in questo momento non può essere in alcun modo addebitata alla sua persona. Tuttavia, queste cause — sintetizzabili in una politica di abbandono pluriennale della tematica forte della giustizia — vanno richiamate proprio in omaggio a quel principio al quale faceva riferimento lo stesso ministro, secondo il quale occorre guardare al passato anche per costruire il futuro, perché in questo modo, ed individuando nel passato i momenti di crisi e di vuoto, gli errori e le inerzie, ci si può orientare meglio verso il futuro. Questo passato di inerzie va guardato con attenzione, anche perché io credo che in questa inerzia, e nel conseguente degrado della giustizia, affondino — anche se solo in parte — le loro radici di certe spinte regressive che ora circolano nell'opinione pubblica, delle quali sono spia sia la rimessa in questione di alcuni fondamentali principi di civiltà, sia — e ancor più — interviste come quelle di cui abbiamo sentito qui evocare il sinistro tenore.

Non vi è dubbio che è in corso una grave crisi del nuovo processo penale. Una crisi, che proprio perché investe il primo nuovo

codice della Repubblica, finisce con l'attaccare la fiducia dei cittadini sulla possibilità di rinnovare, progredendo, la giustizia. Ecco allora quegli accenti ai quali facevo riferimento! Ribadisco che il nuovo codice di procedura penale è in crisi e lo è prima di tutto perché è mancato qualsiasi sforzo ed attività, doverosi per i vari Governi che si sono susseguiti nel tempo — i quali, poi, sono diversi epifenomeni della stessa maggioranza —, di apprestamento delle necessarie strutture. Il ministro Conso sa bene che i magistrati, superando quella pretesa conflittualità che di tanto in tanto viene ricordata, fecero addirittura uno sciopero per dire che non erano contro il codice, ma «per» il codice. Essi sostennero che non sarebbe potuto entrare in vigore il nuovo codice senza le necessarie strutture. Fecero i conti precisi — essenziali alla buona amministrazione — delle notifiche e degli ufficiali giudiziari, della moltiplicazione dei dibattimenti o dei giudizi e delle aule e dei metri quadri disponibili; dimostrarono così che, senza quelle strutture, non sarebbe stato possibile consentire l'entrata in vigore del nuovo codice. Mi consta che, ancora oggi, in molte città d'Italia non si svolgono i dibattimenti che si potrebbero fare, perché bisogna fare la fila, darsi il turno per poter usufruire della singola aula; colui che fa udienza il mattino, alle 14 dovrà smettere, perché alle 15 toccherà al turno successivo. Questa è una situazione che va sottolineata!

È poi mancata l'attenzione verso ciò che succedeva, e non c'è stata sperimentazione, intesa nel senso di raccolta dei dati relativi al funzionamento del meccanismo ai fini della predisposizione dei rimedi. Sono d'accordo con quanto ha detto il ministro: il diritto vive attraverso l'applicazione, soprattutto per quanto riguarda un codice che innovava così profondamente nella struttura, nel costume e nella cultura di avvocati, di giudici e di operatori giudiziari. La sperimentazione era quindi molto importante; tuttavia non c'è stato alcun intervento.

Certo, tutto ciò rinvia ad una problematica generale sulla giustizia. Come non condividere l'affermazione del ministro sulla centralità di quest'ultima in un momento come

l'attuale ed in questa temperie? So che quando viene dall'attuale guardasigilli tale affermazione è profondamente sentita; ma non posso tacere che essa è stata ripetuta come una giaculatoria. Basta scorrere tutti i programmi di Governo ed i dibattiti parlamentari sulla giustizia per trovarla. Questo logoramento delle parole è qualcosa di grave, che occorre superare. Non si può dire che la giustizia è centrale e destinare ad essa lo 0,86 per cento del bilancio: sono le considerazioni che faceva il collega Paggini.

Voglio subito però sgombrare il campo da un equivoco ricorrente, basato sull'affermazione che siamo in un periodo di ristrettezze. Lo 0,86 è una cifra percentuale; essa significa che, nell'ambito delle risorse complessive segnate dalla ristrettezza, si compie l'ulteriore scelta di sacrificare e di marginalizzare questo settore. Non voglio parlare in cifre assolute; devo solo ricordare che in Francia due anni fa si è svolto uno sciopero di tutti gli operatori giudiziari contro l'insufficienza degli stanziamenti a favore della giustizia: allora in quel paese si stanziava l'1,41 per cento del bilancio!

Sono poi mancati qualsiasi pianificazione e coordinamento. Anche a tale proposito sono perfettamente d'accordo con il ministro, ma non posso, nella stessa misura, non essere severo con il Governo. La pianificazione ed il coordinamento sono necessari anzitutto tra legislazione sostanziale e normativa processuale: mi riferisco alla depenalizzazione. L'entrata in vigore del nuovo codice esigeva una forte depenalizzazione: gli studi e le proposte già esistono, ma finora non si è visto nulla.

Anche per quanto riguarda la legislazione penale sostanziale, pur tralasciando il carattere obsoleto della scala di valori, delle previsioni di reato contenute nel codice e la necessità quindi di modificarla, (è il tema della riforma del codice penale), il ministro sa bene che oggi la legislazione penale soffre in modo pronunciato del fenomeno dell'inflazione e del caos legislativi. Si registrano una serie di previsioni che si accavallano e si derogano, creando fattispecie spesso difficilissime da afferrare.

Ciò che già causa difficoltà per l'amministratore, cioè il carattere inflattivo, caotico e

contraddittorio della legislazione amministrativa, diventa drammatico quando tale legislazione spesso contiene clausole di chiusura di tipo penale. Non ho bisogno di ricordare la concezione del reato come rischio sociale. La giurisdizione penale perde l'ancoraggio alla certezza della legge, diviene potestativa e discrezionale.

Si tratta quindi di effettuare un'opera di bonifica, che certo rappresenta un'impresa di grande respiro e che richiede grande determinazione e statura di Governo. Tuttavia siamo ben lontani da questo: lo siamo stati negli anni scorsi ed ora ne paghiamo il fio. Di ciò dobbiamo renderci consapevoli.

Pensiamo inoltre al raccordo tra legislazione processuale e legislazione *lato sensu* organizzatoria: come possiamo andare avanti con la piaga rappresentata da circoscrizioni vecchissime, che costituiscono una geografia giudiziaria disegnata alla fine del secolo scorso? Per quanto riguarda poi le piante organiche, voglio fare un'osservazione molto puntuale. Credo, per esempio, che al ministro non sfugga l'enorme aggravio di lavoro che si è verificato per le procure cosiddette circondariali, a fronte di un relativo alleggerimento per le procure presso i tribunali. Ebbene, al contrario, le piante organiche sono state disegnate — e sono — inadeguate rispetto a questa situazione. Ciò vale per i magistrati, ma il problema riguarda a maggior ragione il personale ausiliario, la cui carenza è ancora più marcata. Così, anche nell'ambito della distribuzione del personale giudiziario — di magistratura ed ausiliario di vario rango — bisognerebbe cominciare ad attuare una più equa ripartizione delle scarse risorse esistenti. Questo richiede indagini, raccolta di dati, confronti, monitoraggi.

Altro problema riguarda il raccordo fra la normativa processual-penalistica e tutti i restanti rami di legislazione: è stato ricordato il civile, ma voglio qui dire che anche la legislazione amministrativa presenta notevoli problemi irrisolti. Perché non renderci conto che uno dei fattori di ipertrofia del penale — ed anche di allarme — è dovuto al fatto che il cittadino che si sente leso in un suo diritto nei confronti della pubblica amministrazione o di altri settori disciplinati

da questo ramo del diritto spesso non ha altra possibilità che quella di rivolgersi al procuratore della Repubblica? Mancano procedimenti che consentano un'adeguata partecipazione al cittadino; e quanto alla tutela giurisdizionale, signor ministro, abbiamo una giustizia amministrativa che veramente non va al di là delle sospensive!

In sostanza, la questione va inquadrata nell'ambito del contesto ampio cui ho fatto riferimento; altrimenti rischiamo sempre di considerare l'ultimo segmento di una problematica. Ancora una volta devo essere severo con il Governo: si erano varate alcune modeste misure di sostegno, come l'istituzione del giudice di pace e la mini-riforma del processo civile, ma il Governo non ha fatto il suo dovere, perché avrebbe dovuto porre in essere interventi di implementazione (regolamenti, per esempio) mentre si è limitato a chiedere una proroga in zona Cesarini.

Per quanto riguarda il coordinamento delle risorse istituzionali, bisogna dire che per l'amministrazione della giustizia — in particolare quella ordinaria — la Costituzione ha disegnato un policentrismo, con una ripartizione di compiti fra Consiglio superiore della magistratura, Governo e Parlamento. Il Consiglio superiore — il ministro lo conosce assai bene — nonostante le difficoltà, ha una propria vitalità: riesce ad esprimere un raccordo con l'insieme del mondo della magistratura, produce, dibatte. Per esempio, nell'adempimento di compiti affidatigli dalla legge, ha prodotto una proposta di riforma dell'ordinamento giudiziario, una proposta di depenalizzazione molto ampia (alla quale il ministro per la verità si è riferito), una proposta di riforma delle circoscrizioni giudiziarie.

Ebbene, devo rivolgere la domanda anche all'attuale ministro di grazia e giustizia: come mai questi documenti, che secondo legge vengono indirizzati al ministro perché poi li comunichi anche al Parlamento, alle Camere non sono ancora giunti? Perché non è stata a tutt'oggi comunicata al Parlamento la relazione del Consiglio superiore della magistratura sulla riforma dell'ordinamento giudiziario? Eppure il ministro ne conosce gli autori e ne sa il valore scientifico e

l'impegno professionale. Questo non vuol dire che quella relazione e le relative proposte siano da accettare *in toto* ...

GIOVANNI CONSO, *Ministro di grazia e giustizia*. Me ne scuso!

SALVATORE SENESE. Ministro, lei è così garbato che mette in crisi il mio ruolo di oppositore!

PRESIDENTE. È una furberia anche questa!

SALVATORE SENESE. Non vorrei altre scuse, ma devo anche ricordare la commissione, composta di nomi di grande rilievo e prestigio, nominata dal ministro di grazia e giustizia. Non sarebbe stato meglio nominarla dopo che questo Parlamento avesse in qualche modo dibattuto su quel documento del CSM, che lei sa essere serio ed impegnato? In questo modo la commissione avrebbe potuto lavorare a tirar le fila di un dibattito a più voci ed offrire così un prodotto di sintesi, perché noi oggi manchiamo anche di capacità di sintesi, necessaria per raccogliere sensibilità, sfumature e culture diverse. Ecco cos'è la «capacità di egemonia», come si diceva una volta con una terminologia che oggi non so perché viene considerata fuori moda. È il cuore di una vera democrazia, che riesca a tener conto di tutti gli elementi e poi ad avere la forza, morale prima di tutto, di esprimere un progetto. Anche perché vi è la necessità di una leale collaborazione tra i poteri, alla quale ci ha richiamato la Corte costituzionale in occasione di conflitti. Occorrerebbe che si camminasse davvero lungo tale leale collaborazione, senza richiamarla solo quando fa comodo.

Per tornare molto rapidamente al processo penale, vi è, certo, una vicenda specifica della riforma. Tale riforma nasce sulla base di certi assi culturali, si avvia con tutte le sue pecche e i difetti (in questo momento non ci interessano); poi interviene una duplice prova: una, già ricordata dal ministro, è relativa alla pratica applicazione; l'altra è quella della Corte costituzionale, che non soltanto ha compiuto un'opera di cesello, di perfe-

zionamento, di aggiustamento, ma a un certo punto ha anche ribaltato certe premesse. Le tre sentenze della Corte costituzionale sugli articoli 195, 500, 513 del codice di procedura penale, comportano un ribaltamento di principi. Dobbiamo prenderne atto. È come se in corso d'opera fossero stati cambiati completamente alcuni piloni.

A questo punto è necessario che il legislatore (il quale non si muove se non vi è il Governo che in qualche modo lo guida, anche perché qui entriamo veramente nella responsabilità dell'esecutivo) si ponga il problema di come ricostruire tenendo conto delle novità.

E qui interviene la scadenza del termine previsto dalla legge delega. Debbo dire, ministro, che solo in parte vi possono essere addebiti nei confronti del Parlamento, perché vi era un aspetto tecnico: il Parlamento ha voluto evitare che in un provvedimento relativo ad una certa materia si introducesse tutt'altra problematica. Si tratta, ora, di riprendere in mano la questione, naturalmente cercando anche di volgere in bene, in positivo, come apprezzabilmente ha fatto il ministro nel suo intervento, il male. Per quanto riguarda il codice uscito dai vincoli della delega abbiamo puntelli, paletti in meno; andiamo avanti. Però utilizziamo — su questo sono d'accordo — il lavoro relativo della Commissione, lavoro che a questo punto deve essere ripreso, arricchito dall'apporto dei pratici, di coloro che hanno sperimentato sul vivo.

A proposito dei problemi particolari, formulo soltanto due rilievi. Tutta la problematica sul GIP presenta aspetti che vanno considerati con la massima attenzione. Il ministro non ignora tuttavia che vi sono proposte ad esempio di soppressione del GIP e sostituzione con una sorta di giudice dell'udienza predibattimentale, che avrebbe gran parte dei compiti che ha oggi il GIP e starebbe molto più a ridosso dell'organo giudicante, quindi sfuggirebbe alla fatale attrazione oggi sentita — e spesso non senza qualche ragione, posso dire — come frustrazione delle finalità del codice. Il GIP in fondo è attratto dall'ombra del vecchio giudice istruttore; spesso fisicamente si tratta della

stessa persona. Invece potremmo farne, come nella proposta avanzata da valenti magistrati, un organo che in qualche modo è tutto incardinato nell'organo giudicante, nel collegio, e che immediatamente prima dell'udienza affronta (ovviamente senza partecipare al collegio che decide il caso di cui egli si è occupato) una serie di problemi oggi propri del GIP, oppure quelli di cui oggi si dovrebbe occupare il GIP (emissione di provvedimenti restrittivi) con una cultura e una responsabilizzazione diversa. Quel giudice, infatti, farebbe parte di collegi che tratterebbero non quel caso ma altri e sarebbe così sensibilizzato e responsabilizzato rispetto all'attività che il GIP ha svolto. Vedrebbe, cioè, concretamente cosa si richiede al GIP perché il dibattimento si svolga in modo proficuo; quindi si eliminerebbe quell'immagine del GIP passacarte, che nasce tutte le volte in cui vi è un organo che non è responsabilizzato concretamente rispetto a ciò che fa. Il GIP avvia l'udienza, il materiale a volte è povero, la causa a metà — come dicono i francesi — ma lui non ne saprà nulla e non se ne interesserà mai. La pratica offre suggerimenti sui quali è giunto il momento di lavorare.

Debbo dire che sono molto perplesso sulla polemica — o dibattito — che si è sviluppata sull'avviso di garanzia. Vogliamo abolirlo?

Rilevo, per esempio, che una parte di cittadini oggi molto sensibile a questa tematica non riceverebbe grande sollievo dall'abolizione dell'avviso di garanzia. Infatti, tolto questo, rimarrebbe l'autorizzazione a procedere, la quale ha lo stesso effetto devastante. Il problema è quello di fare una bonifica della cultura della società.

PRESIDENTE. Onorevole Senese, deve concludere. Completate pure il suo ragionamento, che è molto interessante, ma devo essere inflessibile sul rispetto dei tempi.

SALVATORE SENESE. Ha ragione, signor Presidente, concludo rapidamente.

Si tratta di agire sulla cultura della società e ciò può essere fatto anche attraverso le leggi, signor ministro.

Lei, ministro Conso, ha parlato del decreto antimafia e dei suoi successi. Tale decreto

contiene norme disparate ed eterogenee. Quanti degli attuali successi sono dovuti ad alcune norme e quanti ad altre? Tra le norme del decreto antimafia ve ne sono alcune che irrigidiscono l'impianto del codice, che lanciano suggerimenti culturali. Un solo esempio e concludo chiedendovi scusa.

Tra i fatti che hanno maggiormente traumatizzato e fatto riflettere l'opinione pubblica vi è stato in queste settimane l'arresto di un cittadino che deponeva dinanzi al pubblico ministero. La norma che ne ha consentito l'arresto è stata introdotta in quel decreto. Si tratta di una norma che contiene un sottile e sinistro suggerimento. Infatti l'arresto del testimone da parte del pubblico ministero o del giudice, di chi cerca la verità, è una gravissima violazione proprio dell'epistemologia giudiziaria, è un nonsenso alla luce di una qualsiasi teoria di ricerca del vero. Se posso far saltare gli elementi che mi servono per confermare o smentire la mia ipotesi e posso in qualche modo piegarli in funzione della mia ipotesi non riuscirò mai ad avvicinarmi al vero. Sono considerazioni che un qualsiasi ricercatore scientifico potrebbe sottoscrivere appieno. Ebbene, noi le abbiamo dimenticate. Le abbiamo scritte per quanto riguarda il dibattito, ma è ancora più grave consentire l'arresto di chi è chiamato a fornire informazioni all'organo dell'accusa, a colui — cioè — che deve formulare l'ipotesi. Abbiamo (*rectius*, avete) introdotto questa norma senza porvi molti problemi; poi rimaniamo sorpresi!

Se Ella, signor ministro, farà parte di un Governo all'altezza della complessità dei problemi, noi forse potremmo sperare di affrontarli con la profondità che la problematica richiede e non con l'improvvisazione, la superficialità e la frammentarietà che fino ad oggi ha contraddistinto tutta la politica della giustizia.

PRESIDENTE. Constato l'assenza dei presentatori dell'interpellanza Taradash n. 2-00658: si intende che abbiano rinunciato alla replica.

Constato l'assenza dei presentatori dell'interpellanza Martucci n. 2-00659: si intende che abbiano rinunciato alla replica.

L'onorevole Ferri ha facoltà di dichiarare se sia soddisfatto per la sua interpellanza n. 2-00660.

ENRICO FERRI. Signor Presidente, caro amico Senese, non si tratta soltanto di una questione di strutture, quanto al mancato funzionamento del nuovo processo penale. Credo si tratti soprattutto di una filosofia diversa, che ha radici profonde nelle ragioni della nostra gente, quindi non soltanto degli addetti ai lavori; ragioni spesso a confronto dialettico con quelle di coloro che, nella formazione del codice di procedura penale, non sono riusciti a far sentire la propria voce. Ricordo il referendum sulla magistratura italiana, in ordine al quale registrammo una larga partecipazione ma anche molte critiche e molte riserve, ancorché pesanti, proprio sulla struttura del nuovo processo penale; tuttavia, tali riserve e critiche non furono ascoltate.

D'altra parte, il clima di quel tempo era diverso e si voleva quasi per forza varare, siglare il nuovo processo penale, il quale introduce alcuni elementi che non sono propri della nostra tradizione giuridica. Perché la gente non ricorre volentieri al patteggiamento? Perché patteggiare sulla verità è già qualcosa che allontana lo scopo di un processo che da noi viene considerato come strumento per arrivare ad un certo tipo di verità (certamente quella processuale relativa alle carte del processo).

Credo, quindi, che se anche vi fossero strutture più consistenti e più forti, alcuni spazi di questo processo non verrebbero utilizzati dal sentire comune della gente, che preferisce il chiarimento del dibattito ordinario; ciò proprio perché preconstituire una verità attraverso un accordo lascia l'amaro in bocca. E poiché le regole devono tener conto del senso comune (non possono, cioè, essere astratte), credo che finiremo per rivedere anche tale meccanismo.

Lo stesso vale per il ruolo del pubblico ministero che è stato disegnato su una struttura — che poi non è pura — di processo accusatorio, ma che non può essere dilatato fino a diventare parte del processo stesso. Non è giusto! Da ciò rifugge la coscienza giuridica e sociale del nostro paese!

Ecco perché — ed è questo l'unico punto delle argomentazioni che ho cercato di portare sul quale mi permetto di insistere — la ricchezza della nostra giustizia è una sorta di interscambio di esperienze tra il giudicante ed il pubblico ministero: su tale aspetto la nostra posizione non è molto distante, dal momento che in Commissione bicamerale siamo stati forse l'unica parte politica ad aver votato per un ruolo unico ed un'unica carriera del pubblico ministero e del giudice. E soprattutto nel momento attuale, così delicato, nel quale gran parte del mondo politico si è già pronunciata chiaramente sull'argomento (cosa che oggi non avviene, perché nessuno ha il coraggio di parlare espressamente, potendo ciò sembrare una ritorsione nei confronti della magistratura che sta compiendo il proprio dovere), riterei veramente inopportuno, anche se fatto in buona fede, distinguere le due carriere di pubblico ministero e di giudice e non permettere, invece, che avvenga uno scambio di esperienze, di professionalità.

Occorre infatti sottolineare la «terzietà» — tra virgolette — del pubblico ministero che, in un momento delicatissimo dell'indagine, deve rimanere sempre magistrato, con le stesse garanzie di indipendenza, tutelate da un Consiglio superiore della magistratura che deve occuparsi innanzitutto delle professionalità, magari accentuando il momento di passaggio da una funzione all'altra.

Del resto, alcune caratteristiche del pubblico ministero, che possono essere forgiate dall'esperienza del giudicante, devono essere valutate; di qui l'idea di quell'accademia che potrebbe rappresentare una palestra, un momento di confronto delicato da valutare più attentamente di quanto oggi non si faccia attraverso i consigli giudiziari o le commissioni del Consiglio superiore della magistratura.

Ebbene, questo è l'unico punto per il quale mi sento di spendere una parola in più, perché esso nasce da una preoccupazione sincera. Del resto, la discussione che si è svolta in Commissione bicamerale non mi ha affatto convinto della bontà delle argomentazioni che sono state evidenziate a supporto di una tesi diversa; tesi che purtroppo sta viaggiando, per così dire,

sia pure democraticamente, anche nel corso dell'esame di questa parte della riforma della Costituzione. Credo vi debba essere un'apertura diversa al dialogo, prima di arrivare a determinate conclusioni; occorre tenere conto che le riforme devono rispondere ad un certo tipo di clima e di impostazione, e che vi sono anche tentazioni di ritorsione, che purtroppo finiranno per emergere, magari ammantate da riforme all'apparenza indolori, ma i cui effetti si scopriranno in un secondo momento.

L'avviso di garanzia è la riprova di quanto ho detto. Oggi l'abolizione di tale strumento viene prospettata come una sorta di garantismo maggiore per il cittadino; ma l'avviso in questione è nato proprio in funzione di garanzia, in un momento in cui, nell'alternanza tra difesa sociale e garantismo, ci siamo tutti convinti, in base ad un certo tipo di cultura, che fosse necessario. Allora vi era la comunicazione giudiziaria, poi è intervenuto l'avviso di garanzia; e all'inizio non si poteva addirittura svolgere neppure un'indagine, ma si doveva semplicemente procedere all'identificazione del possibile indiziato; ricordo che non si poteva compiere alcun atto, ma bisognava immediatamente spiccare la comunicazione giudiziaria. Le regole di comportamento processuale ci indicavano che si poteva solo procedere — ripeto — ad un'indagine diretta ad identificare il possibile autore dell'illecito penale. Successivamente la riforma ha modificato, devo dire ragionevolmente, i tempi e la sostanza processuale dell'avviso di garanzia. Oggi dobbiamo certamente riflettere sull'esigenza di rinunciare ad un momento di garantismo, il che comporta comunque la necessità di trovare forme ad esso alternative.

Bisogna considerare che alcuni istituti vengono vissuti secondo i periodi storici. Anche l'autorizzazione a procedere, in realtà, svolge un ruolo garantistico nei confronti non solo del cittadino interessato, ma anche del Parlamento, il quale deve essere avvisato tempestivamente che sono in corso indagini nei confronti di appartenenti ad un'istituzione così importante e delicata, espressione della sovranità popolare (quindi la massima istituzione democratica del nostro paese), che richiede limpidezza, trasparenza, voglia

di accertamento, un rapporto di fiducia con l'opinione pubblica che non può essere oggetto di mediazione né di compromesso.

Credo che questo sia un nodo molto delicato e spero vi sia la volontà politica generale (quella del ministro non la metto in dubbio) di affrontarlo. Si sa, infatti, che certe riforme vengono cavalcate in un clima che sembra quasi trainante; vi sono timori quando si affrontano alcune riforme in un clima da rivoluzione. È certamente molto difficile fissare regole quando è in atto una rivoluzione, sia pure anomala, perché è arduo percorrere la strada della razionalità e soprattutto non perdere di vista l'equilibrio tra difesa sociale, garantismo e diritti del cittadino. Vi sono stati momenti terribili, tormentati, incerti, in cui l'opinione pubblica spingeva verso certe direzioni. Chi non ricorda il periodo degli anni di piombo, quando vi erano voci molto forti per la pena di morte e per misure feroci di restrizione della libertà personale? Per fortuna, il paese ha retto...

PRESIDENTE. Onorevole Ferri, il tempo a sua disposizione è terminato.

ENRICO FERRI. Concludo, signor Presidente.

A parte i problemi che mi sono permesso di sottolineare al ministro della giustizia, lo ringrazio per la sua esposizione approfondita e, soprattutto, per il taglio culturale della stessa. Credo sia molto importante che il ministro Conso abbia dato un taglio culturale al suo intervento di oggi in quest'aula che, pur essendo vuota, è comunque attenta e ha mille orecchie esterne. Ritengo che questa sia la cosa più importante e significativa per ciascuno di noi.

Vorrei infine sottolineare la grande soddisfazione per aver appreso che l'utilizzazione delle case mandamentali (lo dico non per la casa mandamentale in sé, ma proprio per l'istituto inteso nel suo complesso e nel quadro di un sistema più generale) può avviare un rapporto diverso tra il cittadino e la pena. Mi permetto, inoltre, di richiedere una particolare attenzione da parte del ministro verso le comunità terapeutiche; ci avviamo verso un referendum che tocca

anche tale delicatissimo aspetto e credo che prima di arrivare a qualsiasi decisione l'alternativa debba essere affrontata, anche questa volta, con coraggio e con determinazione dal Governo, in particolare dal ministro della giustizia.

PRESIDENTE. L'onorevole Potì ha facoltà di dichiarare se sia soddisfatto per la sua interpellanza n. 2-00661.

DAMIANO POTÌ. Signor Presidente, signor ministro, esprimo soddisfazione per la dettagliata esposizione del ministro, che ha riguardato anche lo stato della giustizia nel nostro paese. Si è trattato di una risposta esauriente, nonostante la complessità dei quesiti posti sia nelle interpellanze sia nelle analisi connesse alle interpellanze stesse.

Ho apprezzato particolarmente il riferimento al diritto vivente, che il ministro ha fatto richiamandosi innanzitutto agli articoli 27 e 112 della Costituzione. Condivido anche le perplessità, le osservazioni, i rilievi mossi dal ministro per quanto riguarda l'articolo 27, in relazione alla non certo soddisfacente applicazione di quel principio fondamentale che è la presunzione di innocenza. Sia negli atteggiamenti sia nell'applicazione delle norme vi sono troppo spesso distorsioni che, in un certo senso, vanificano tale principio. Da parte di giuristi, di associazioni, di studiosi è stato evidenziato che la carcerazione preventiva, che avrebbe dovuto rappresentare un'eccezione, è diventata la regola. Così per ciò che concerne l'articolo 112 della Costituzione, relativo all'obbligatorietà dell'azione penale, che per alcune culture dovrebbe essere messa in discussione e che, come ha rilevato giustamente il collega Martucci, spesso nella pratica applicazione diventa una discrezionalità e, quindi, elemento non certamente di equità e di equilibrio.

In ordine ai recenti inquietanti avvenimenti, esprimiamo anche noi preoccupazione sull'accelerazione verificatasi nell'accertamento delle responsabilità dopo la conclusione di un ciclo storico; mi riferisco alla responsabilità dei partiti, particolarmente in ordine alla vita degli stessi, al modo di organizzarsi, di confrontarsi politicamente,

alle risorse necessarie per far fronte alla complessità della vita politica. Questo fatto ha creato non soltanto una regressione culturale preoccupante, ma anche uno squilibrio politico, ed ha accentuato quel disordine al quale il ministro ha fatto riferimento, un disordine nella distribuzione dei ruoli, a volte nella supplenza.

In proposito devo dire al collega Paggini che in ordine alla responsabilità civile dei magistrati, principio rimasto scarsamente applicato, il popolo si è pronunciato con oltre l'80 per cento di «sì» alla relativa proposta referendaria. Non bisogna accettare il responso popolare secondo i gusti e secondo le stagioni (*Commenti del deputato Paggini*) e nemmeno a seconda che il partito repubblicano faccia o non faccia parte del Governo! Ritengo sia necessario quel coordinamento al quale faceva riferimento il ministro, credo vi debba essere un recupero nella ricerca del quadro complessivo dell'amministrazione pubblica, dell'amministrazione della giustizia. Infatti una distorsione, un'esagerazione, uno squilibrio produce non soltanto conseguenze devastanti sul piano personale per chi è raggiunto da avviso di garanzia, per chi è chiamato a rispondere ai problemi della giustizia, ma conseguenze devastanti anche sul piano generale, sociale, economico. Basti pensare alle conseguenze sulla tenuta della lira e dell'economia provocate dagli squilibri che si sono fatalmente realizzati non soltanto per il passaggio ad un nuovo ciclo storico, ma anche in concomitanza con l'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale. Quest'ultimo ha creato infatti inconvenienti e discrasie, non addebitabili però soltanto alla carenza di strutture (visto che carenza di strutture vi era anche in passato, e lo provano la crisi e i ritardi che caratterizzano anche la giustizia civile), ma anche probabilmente al salto culturale provocato da un'innovazione certamente profonda.

Il nuovo codice di procedura penale, per noi socialisti, rappresenta uno dei momenti fondamentali della riforma dello Stato. Sono necessari per altro taluni correttivi. Per quanto riguarda, ad esempio, il giudizio abbreviato, che rappresenta un elemento molto importante del nuovo codice, per far

si che venga garantito il principio di uguaglianza si deve consentire che l'istituto diventi realmente accessibile a tutti gli imputati, temperando la libertà del pubblico ministero nelle indagini appunto con il diritto di accesso dell'imputato al rito abbreviato. Faccio rilevare, al riguardo, che in Italia la percentuale degli imputati che accede al rito abbreviato è pari al 30 per cento a fronte dell'85 per cento dei paesi anglosassoni, dove esistono certamente una cultura diversa e un radicamento diverso di una simile concezione della giustizia.

Noi ci auguriamo di avere al più presto — come lo stesso ministro ha auspicato in questa sede, ma anche in interviste che abbiamo letto recentemente con molto interesse — un riequilibrio dei poteri e delle responsabilità tra Governo e Consiglio superiore della magistratura e tra Governo e Parlamento.

Ciò vale anche per il nuovo processo. In proposito, io condivido le considerazioni svolte dal collega Martucci all'inizio del dibattito, allorché ha illustrato l'interpellanza del suo gruppo, che ha molti punti di analogia, del resto, con le altre interpellanze presentate. Mi riferisco alla necessità del riequilibrio tra difesa ed accusa. Molto spesso la prima (diceva il collega Martucci, ed io concordo con lui) diventa uno spettatore inerte e soccombente; a volte, le prove rimangono nel cassetto. Tali disfunzioni possono essere superate soltanto se si ripristina quello che era lo spirito del nuovo codice di procedura penale, cioè innanzitutto la terzietà del pubblico ministero e il ruolo importante del GIP, che non deve essere un mero passacarte. Noi quindi condividiamo le preoccupazioni del ministro e apprezziamo l'impegno annunciato per porre rimedio a disfunzioni così gravi.

Si dovrebbero poi individuare le cause che rendono terribilmente lunghi i tempi dei procedimenti penali. Sarebbe necessaria, ad esempio, una maggiore dotazione di mezzi umani e tecnici in favore della macchina della giustizia. Ma, al riguardo, ci rifacciamo anche alle parole del Presidente della Repubblica ed al documento approvato dalla Camera in occasione del dibattito sulla questione morale, che inve-

ste ormai l'intero ordinamento repubblicano del nostro paese. Invochiamo, dunque, una corretta applicazione delle norme vigenti, ma anche una revisione delle norme che si sono dimostrate insufficienti, fuorvianti o distorcenti.

Prendiamo atto delle dichiarazioni del ministro, ma attendiamo atti concreti e un'iniziativa parlamentare in sintonia con quanto da lui affermato. Anche a nostro avviso sarebbe ad esempio opportuna, come è stato rilevato, una collocazione sistemica diversa delle leggi speciali. Forse sarebbe necessario un doppio binario attraverso l'emanazione di nuovi provvedimenti o di leggi di interpretazione autentica. Il collega Senese ha fatto riferimento all'applicazione devastante della norma relativa alla carcerazione per falsa testimonianza, norma cui si sarebbe dovuto far ricorso in casi eccezionali e soltanto per contrastare la criminalità organizzata e che — ahimé! — ha avuto effetti perversi. In proposito, ricordo le reazioni molto dignitose e molto forti che si sono avute alla Camera allorché alcuni giorni fa abbiamo discusso con il ministro la questione relativa alla vicenda Carra.

Quindi vi è necessità di rivedere e di approfondire alcuni aspetti che, sia in relazione al nuovo codice di procedura penale sia in ordine alla corretta applicazione delle leggi speciali, creano situazioni di grande preoccupazione con riferimento alla cultura ed alla tradizione civile del nostro paese, per ciò che attiene all'aspetto negativo della regressione culturale del popolo italiano. Vi è poi una preoccupazione di ordine complessivo circa i rapporti tra i poteri dello Stato.

Riteniamo sia fondamentale rivedere gli ambiti ed i limiti dell'istituto della custodia cautelare, al fine di evitarne un uso spesso distorto, con gravi conseguenze lesive della dignità umana. Penso che una revisione in tal senso, riportandoci anche ai vincoli che imponeva la legge delega, sia necessaria per giungere ad una più puntuale definizione di uno strumento che deve rappresentare un'eccezione e non la regola in uno Stato di diritto, nella visione garantista della nostra cultura giuridica.

L'accelerazione dei processi: certo, noi la sollecitiamo. Vi sono ritardi, discrasie ed

insufficienze e dunque si tratta di uno strumento prioritario anche per uscire dall'attuale clima di sospetto, da questa situazione di incertezza che aggrava i problemi, anziché risolverli.

Per quanto riguarda la revisione dello strumento dell'avviso di garanzia — so che al riguardo sono state assunte anche iniziative parlamentari — occorre fare una riflessione. Noi siamo convinti — lo hanno detto molti colleghi — che spesso quello che avrebbe dovuto essere un elemento di garanzia per il cittadino imputato o coinvolto in un'iniziativa giudiziaria è diventato una condanna preventiva, una dichiarazione aprioristica di colpevolezza, specialmente per chi goda di notorietà, in quanto la notizia diffusa dalla stampa e dai *mass media* può metterne immediatamente a repentaglio la reputazione.

Infine, appare sempre più opportuno procedere alla depenalizzazione di un certo numero di reati. Noi condividiamo l'impostazione del ministro nel senso di accelerare l'istituzione del giudice di pace e di approvare riforme sul piano del diritto sostanziale e processuale: si tratta di una iniziativa che, probabilmente, potrà andare avanti speditamente, secondo le proposte avanzate dal ministro nel dibattito.

Condividiamo, quindi, l'esigenza di ripensamento e riformulazione del codice di procedura penale, anche attraverso il rinnovo della Commissione bicamerale.

Noi socialisti solleciteremo pertanto, al Governo ed al Parlamento, con impegno e convinzione, tale processo riformatore.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per rendere talune precisazioni l'onorevole ministro di grazia e giustizia, che userà la sua nota sensibilità in termini di sintesi.

GIOVANNI CONSO, Ministro di grazia e giustizia. Presidente, cercherò di essere brevissimo data l'ora e data, al tempo stesso, la varietà delle argomentazioni e dei problemi che richiedono, proprio per quella metodologia che ancora oggi pomeriggio abbiamo sentito segnalare come base di lavoro, meditazione ed attenzione a tutto quanto è stato detto.

Farò gran conto delle osservazioni espresse nella parte pomeridiana del dibattito ed ascoltate anche stamane. Per quanto riguarda il metodo, sono pienamente d'accordo sull'esigenza di superare quella che in fondo non è una metodologia, cioè l'operare frammentario ed improvvisato. Bisogna invece preoccuparsi di organizzare. Naturalmente, non si può fare tutto assieme e allora la scala delle priorità, l'individuare i primi passaggi lungo un sentiero che già si deve profilare fino alla meta (o almeno avvicinare ad essa), diventa molto importante.

In questo bisogna curare al massimo i raccordi. È stato detto e ridetto, e credo sia punto fondamentale. Anche i vari rapporti di coordinamento, di cui stamane si è parlato, vanno curati nella loro attuazione al meglio.

Ho avvertito nel profondo l'esigenza di verificare ogni passaggio, anche la trasmissione degli atti, in modo che ci sia un dialogo immediato, dando le carte ed avendo le risposte; se non si mandano le carte, è chiaro che le risposte non arrivano o tardano ad arrivare.

È giusto parlare anche di una ricerca delle cause. Se vogliamo rimuovere gli ostacoli e evitare la frammentarietà e l'improvvisazione, dobbiamo individuare le cause che hanno portato ad un lavoro così frammentario.

Vi è un appunto che ho ascoltato con particolare rispondenza di sentimento: il bilancio della giustizia ha bisogno di maggiore disponibilità globale. Sono percentuali, la somma sarà tanta o poca, ma la percentuale deve essere adeguata all'esigenza di una giustizia efficace e celere, che eviti di commettere errori nel più breve tempo possibile.

Dal punto di vista metodologico occorre che l'articolo 110 della Costituzione, la norma che riguarda il ministro di grazia e giustizia, venga interpretata nel senso che spetta al ministro stesso di curare l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia. Non si deve trattare di un diritto per cui il titolare del dicastero asserisce che tale compito spetta a lui e poi non se ne occupa; si deve trattare di un dovere. È un diritto-dovere, più dovere che diritto.

Per quanto riguarda i principi, si è parlato molto dell'articolo 27, secondo comma, del-

la Costituzione. Agli altri richiami costituzionali ho ora aggiunto quello all'articolo 110, che prima avevo lasciato in disparte e al quale mi sembra, però, necessario fare riferimento. Per quanto concerne l'articolo 27, secondo comma, bisogna dire a chi è contrario a tale disposizione che, al di là di ogni considerazione, è necessario in primo luogo cambiare la Costituzione stessa. In presenza dell'attuale testo, rispondente alle convenzioni internazionali, il problema — e mi rifaccio alle considerazioni dell'onorevole Boato così piene di attenzione a tutti i problemi ed anche alle parole da me usate — è che ci vuole un dosaggio con la custodia cautelare. In poche parole, l'articolo 27, secondo comma, va raccordato all'articolo 13, ultimo comma. Le misure cautelari sono previste dalla Costituzione, quindi va considerato tutto ciò che, non essendo sanzione penale, non trova ostacolo nell'articolo 27 della Costituzione.

Vorrei rispondere all'onorevole Senese e agli altri che sono intervenuti al riguardo che trovo importante agire sul piano culturale, dal momento che credo questo sia veramente il punto determinante; altrimenti rischiamo di non cogliere il senso profondo degli istituti dei quali abbiamo parlato insistentemente, da quello della presunzione di non colpevolezza, principio costituzionale, agli altri — informazione di garanzia, segreto istruttorio e riti abbreviati —: il che rischia di rendere tutto più difficile. Possiamo, infatti, cambiare le norme, ma queste continueranno ad essere violate o mal applicate in altro modo. Bisogna cogliere i veri significati e prestare attenzione a quanto si verifica, essendo compito di un ministro di grazia e giustizia vigilare sul rispetto delle leggi processuali non dettate e pena di nullità.

Come paese di civiltà giuridica dobbiamo uscire dalla bufera perseguendo le esigenze di giustizia, di certezza e di verità, facendo in modo che le norme processuali siano rispettate, non solo quelle prescritte a pena di nullità, anche perché, nell'ambito del processo, se la dialettica difensiva è all'altezza, e normalmente lo è, la nullità di solito viene rilevata. Dobbiamo fare in modo che il segreto istruttorio — chiamato malamente

ancora segreto istruttorio, ma ci capiamo — sia rispettato.

Sono tutte norme che vanno rispettate quelle che qualcuno chiede di cambiare. Se sarà necessario e se il Parlamento lo reputerà opportuno, le cambieremo, però poi andranno comunque osservate.

L'informazione di garanzia dovrebbe essere chiusa in una busta e non essere conosciuta prima, altrimenti c'è la violazione di un segreto che dovrebbe essere evitata. È un problema di cultura, ma soprattutto di civiltà giuridica.

Tutto questo si accompagna all'esigenza di curare al massimo la celerità dei procedimenti per tutti e non soltanto per alcune categorie. Le corsie preferenziali possono esserci per approvare le leggi, perché queste riguardano tutti i cittadini, ma nei processi non c'è posto per corsie preferenziali. La legge, quando c'è, deve essere uguale per tutti, a cominciare da quella processuale.

Nella mia introduzione, questa mattina, ho trascurato un riferimento, che giustamente mi è stato ricordato, al problema dell'ufficio unico del pubblico ministero. Ci si chiede, cioè, se non sia il caso di unire la procura della Repubblica presso la pretura alla procura presso il tribunale per farne un unico ufficio. Mi pare un grande tema non per l'immediato ma per il futuro, da collegare al giudice unico di primo grado. Questi due aspetti potrebbero conciliarsi e garantire un importante recupero sul piano di un'organizzazione giudiziaria moderna, più efficace, con uffici forti che, ben guidati, possano intervenire nel modo più adeguato in tanti processi, magari contemporaneamente.

Sezionare troppo l'organizzazione giudiziaria non è adeguato al mondo moderno, poteva funzionare in tempi in cui la circolazione era meno facile, non vi era l'informatica né tante altri strumenti che oggi possono accelerare i tempi, unendo le forze per impiegarle meglio. È una grande battaglia che deve essere condotta con strategia, senza frammentare le truppe, lasciandole in difficoltà, magari isolate, soprattutto quando mancano i rinforzi.

Concludo con un riferimento che esula dal tema della giustizia penale, ma qualcuno ha

detto che i rapporti tra giustizia penale e giustizia civile sono più forti di quanto non possa sembrare dalla distinzione che si fa all'università ed agli esami per l'avvocatura). L'intero sistema va visto nel suo complesso, la giustizia va vista nel suo insieme, anche se poi opererà nel settore penale e nel settore civile con rispettivi giudici e magistrati del pubblico ministero. È un mondo che deve respirare all'unisono, perché deve rispondere ad un'esigenza generale e collettiva, nel quale i vari settori si devono aiutare e coordinare a vicenda.

Per quanto riguarda il giudice di pace, vorrei dire una parola di speranza. Indubbiamente vi sono stati dei ritardi e si è dovuta addivenire ad una proroga, ma mi auguro che la data del 3 gennaio 1994, fissata da questo Parlamento, venga rispettata. È stata affrontata tutta una serie di incombenze di carattere organizzativo, decretazioni, smistamento di personale, collaborazioni, ricerca di edifici.

Chiamare i cittadini a operare concretamente sul piano della giustizia rappresenta un appuntamento molto importante, è un grande segnale di impegno sociale. Una volta i cittadini venivano coinvolti nel ruolo di giudici popolari, oggi, e ancora di più, dobbiamo invitarli come giudici di pace. Se questo avverrà, forse tutta la problematica della giustizia civile — e anche di quella penale se insisteremo su tale strada come alternativa alla depenalizzazione — sarà migliorata sul piano della civiltà e della cultura, perché i cittadini chiamati ad operare come giudici di pace sono importanti per dare giustizia e far capire cos'è la giustizia. Bisogna farlo con celerità, con serietà, con impegno e con dedizione, utilizzando tutti gli strumenti a disposizione. Questa legge è uno di tali strumenti. I posti di giudice di pace sono previsti e coperti nel bilancio; bisogna far sì che essi diventino operativi. Tutta l'organizzazione è a buon punto, direi che quasi dappertutto è pronta a partire.

Qualcuno poco fa ha richiamato l'attenzione sul problema delle sedi che in molti comuni non sarebbero ancora disponibili. Si è detto che si potrebbe risolvere il problema magari sbrogliando gli uffici di pretura, unificandoli con quelli di tribunale, ma per farlo

ci vorrebbe troppo tempo; è chiaro che questa sarebbe una via troppo lunga da seguire per trovare le sedi necessarie. Ebbene, rilevo che oltre il 50 per cento dei comuni ha risposto che i locali sono pronti; un altro 20-25 per cento ha detto che potranno essere pronti per il mese di dicembre; ne resta una quota, che è ancora sperduta, che tace e che magari sta cercando affannosamente di reperire l'occorrente.

Pungoleremo tali comuni affinché anch'essi possano fornire i locali necessari, magari modesti per partire. Ma partire, certe volte, indica, se vi è volontà e consapevolezza (i cittadini dimostrano in questo momento storico attenzione per i problemi della giustizia, magari talvolta in forme sin troppo calde ed emotive), che esiste l'attenzione necessaria per tali problemi. Va dunque sfruttato anche il momento attuale per questo che considero un alto appuntamento di civiltà giuridica.

PRESIDENTE. La ringrazio, signor ministro, per la sua replica che dimostra il suo interesse verso chi è intervenuto nel dibattito che avrà certamente avuto il piacere di ascoltarla nuovamente.

È così esaurito lo svolgimento delle interpellanze sui problemi della giustizia penale.

Autorizzazione di relazione orale.

PRESIDENTE. La XI Commissione permanente (Lavoro) ha deliberato di chiedere l'autorizzazione a riferire oralmente all'Assemblea sul seguente disegno di legge:

«Conversione in legge del decreto-legge 10 marzo 1993, n. 57, recante interventi urgenti a sostegno dell'occupazione» (2380).

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Calendario dei lavori dell'Assemblea per il periodo 20-30 aprile 1993.

PRESIDENTE. Comunico che la Conferenza dei presidenti di gruppo, riunitasi nel

pomeriggio di ieri con l'intervento del rappresentante del Governo, non ha raggiunto un accordo unanime sul calendario dei lavori dell'Assemblea; pertanto il Presidente della Camera ha predisposto, ai sensi del comma 3 dell'articolo 24 del regolamento, il seguente calendario per il periodo 20-30 aprile 1993:

Martedì 20 aprile (antimeridiana ed ore 18):

Esame e votazione finale della proposta di legge Aniasi ed altri concernente: «Modifiche alla legge 10 aprile 1991, n. 121, recante autorizzazione al Governo per l'emanazione di un testo unico delle leggi concernenti l'istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado» *(già approvato dalla Camera e modificato dal Senato)* (1903-B).

Esame e votazione finale del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 42 del 1993, recante: «Disposizioni urgenti per l'accorpamento dei turni delle elezioni dei consigli comunali e provinciali fissate per il 28 marzo 1993» *(da inviare al Senato — scadenza 26 aprile)* (2306).

Mercoledì 21 aprile (antimeridiana ed ore 18):

Esame e votazione finale del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 57 del 1993, recante: «Interventi urgenti a sostegno dell'occupazione» *(da inviare al Senato — scadenza 10 maggio)* (2380).

Giovedì 22 aprile (dalle ore 10,30):

Esame di domande di autorizzazione a procedere.

Esame di una domanda di autorizzazione a procedere ai sensi dell'articolo 18-ter del regolamento (doc. IV-bis, n. 2).

Eventuale seguito esame e votazione finale del disegno di legge di conversione n. 2380 (Occupazione).

Esame e votazione finale del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 45 del 1993 (USL) *(da inviare al Senato — scadenza 1° maggio)* (2326).

Esame e votazione finale del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 56 del 1993 (Somalia e Mozambico) » (*da inviare al Senato — scadenza 10 maggio*) (2379) (*Qualora la Commissione ne concluda l'esame*).

Venerdì 23 aprile (antimeridiana):

Interpellanze ed interrogazioni.

Lunedì 26 aprile (pomeridiana):

Interpellanze ed interrogazioni.

Martedì 27 aprile (antimeridiana ed ore 18,30):

Esame e votazione finale del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 44 del 1993 recante: «Provvedimenti urgenti in materia radiotelevisiva» (*approvato dal Senato — scadenza 28 aprile*).

Mercoledì 28 (antimeridiana ed ore 18,30) e giovedì 29 aprile (dalle ore 11):

Votazione degli articoli e votazione finale dei progetti di legge concernenti: «Legge-quadro in materia di lavori pubblici» (672 ed abb.) (ai sensi del comma 1 dell'articolo 96 del regolamento).

Seguito esame degli articoli e votazione finale delle proposte di legge sulla RAI (1787 ed abb.).

Seguito esame degli articoli della proposta di legge n. 3 (obiezione di coscienza).

Venerdì 30 aprile antimeridiana.

Interpellanze ed interrogazioni.

Su questa comunicazione, ai sensi del comma 3 dell'articolo 24 del regolamento, potranno intervenire i deputati che lo richiedano per non più di due minuti ciascuno e di dieci minuti complessivi per ciascun gruppo.

Nessuno chiedendo di parlare, il calendario sarà stampato e distribuito.

Ordine del giorno della prossima seduta.

PRESIDENTE. Comunico l'ordine del giorno della prossima seduta.

Martedì 20 aprile 1993, alle 10:

1. — Discussione della proposta di legge:

ANIASI ed altri: Modifiche alla legge 10 aprile 1991, n. 121, recante autorizzazione al Governo per l'emanazione di un testo unico delle leggi concernenti l'istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado (*Approvata dalla Camera dei deputati e modificata dal Senato*) (1903-B).

— *Relatore:* La Gloria.
(*Relazione orale*).

2. — Deliberazione ai sensi dell'articolo 96-bis, comma 3, del regolamento sul disegno di legge:

Conversione in legge del decreto-legge 25 febbraio 1993, n. 42, recante disposizioni urgenti per l'accorpamento dei turni delle elezioni amministrative e per lo svolgimento delle elezioni dei consigli comunali e provinciali fissate per il 28 marzo 1993 (2306).

— *Relatore:* Enzo Balocchi.

3. — Discussione del disegno di legge:

Conversione in legge del decreto-legge 25 febbraio 1993, n. 42, recante disposizioni urgenti per l'accorpamento dei turni delle elezioni amministrative e per lo svolgimento delle elezioni dei consigli comunali e provinciali fissate per il 28 marzo 1993 (2306).

— *Relatore:* Enzo Balocchi.

La seduta termina alle 18,15.

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

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

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia alle 20,10.*

XI LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 2 APRILE 1993

abete grafica s.p.a.
Via Prenestina, 683
00155 - Roma