

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

2^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

SEGUITO DELLE COMUNICAZIONI DEL MINISTRO
DELLA GIUSTIZIA SULLE LINEE PROGRAMMATICHE
DEL SUO DICASTERO

5° Resoconto stenografico

SEDUTA DI VENERDÌ 3 AGOSTO 2001

Presidenza del presidente CARUSO

I N D I C E**Seguito delle comunicazioni del Ministro della giustizia sulle linee programmatiche del suo Dicastero**

* PRESIDENTE	Pag. 3, 16	
* CASTELLI, <i>ministro della giustizia</i>	9	
CENTARO (<i>FI</i>)	3	

N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica: Alleanza Nazionale: AN; CCD-CDU: Biancofiore: CCD-CDU:BF; Forza Italia: FI; Lega Nord Padania: LNP; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Gruppo per le autonomie: Aut; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti Democratici Italiani-SDI: Misto-SDI; Misto-Lega per l'autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-Movimento territorio lombardo: Misto-MTL; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito repubblicano italiano: Misto-PRI; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma.

I lavori hanno inizio alle ore 13,50.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito delle comunicazioni del Ministro della giustizia sulle linee programmatiche del suo Dicastero

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito delle comunicazioni del Ministro della giustizia sulle linee programmatiche del suo Dicastero.

Ricordo che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo, e informo che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non ci sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Ricordo inoltre che anche per questa seduta, che comprende la replica del ministro Castelli, sarà predisposto dall'Ufficio dei resoconti un resoconto stenografico pressoché immediato dei lavori odierni.

Riprendiamo ora il dibattito sospeso nella seduta di ieri.

CENTARO (FI). Signor Ministro, signor Presidente, ho avuto modo di apprezzare molto l'equilibrio e la riservatezza del suo approccio nelle prime fasi della direzione del suo Dicastero, così come apprezzo molto l'*incipit*, cioè la necessità di arrivare ad una situazione normale – non ad una «normalizzazione» – di separazione tra poteri che probabilmente non avrà mai funzionato in termini assoluti, ma che comunque funziona, con quella fisiologia che è normale in tutti gli ordinamenti giuridici che la prevedono. Ieri il senatore Dalla Chiesa aveva giustamente messo in luce un momento in cui si è verificata una sorta di confusione di questi ruoli. Considero una patologia pericolosa una politica che cerca di condizionare la magistratura, come del resto è altrettanto pericolosa una magistratura che cerca di condizionare la politica. Condivido con lui la diagnosi del fenomeno quando individua un'abdicazione della politica ai suoi compiti all'origine della situazione attuale.

Mi auguro di poter essere dalla stessa parte della barricata – perché di barricate si parlerà – quando cominceremo a trattare il tema della sessione parlamentare che si occuperà, così come è nei programmi, della sicurezza e della giustizia del Paese. Si alzeranno delle barricate vere perché già il solo fatto di parlare di separazione di ruoli o anche di carriere ha portato un collega di questa Commissione a demonizzare tale ipotesi, pensando addirittura alla possibilità che il pubblico ministero non fosse considerato neppure un magistrato e perdesse tale qualifica, cosa che nessuno

ha mai sostenuto neppure nei momenti di maggiore contrapposizione tra politici e magistrati.

È evidente che di fronte a questo tipo di considerazioni vi saranno certamente forti barricate. Mi auguro quindi che la politica riprenda il proprio ruolo senza condizionare in alcun modo l'operato della magistratura. È necessario che ciascuno svolga il proprio compito nell'ambito costituzionalmente riservato e garantito; un obiettivo difficile perché lei, signor Ministro, si troverà di fronte a due soggetti politici, l'Associazione nazionale magistrati e l'Avvocatura. La stessa Avvocatura è diventata soggetto politico nel momento in cui, attraverso propri organismi come le camere penali, si è inserita nella fase di elaborazione di singoli disegni di legge come quelli sulla difesa di ufficio, sul gratuito patrocinio o sui corsi che venivano svolti presso gli ordini forensi, cercando anche di avere un dialogo diretto con il Parlamento nel corso della realizzazione delle riforme della giustizia e quindi alla fine assurgendo di fatto a soggetto politico.

Non dimentichiamo, però, che entrambi questi referenti non possono essere ritenuti concretamente soggetti «politici» nell'accezione più ampia del termine perché gli unici soggetti politici sono coloro che ripetono la loro soggettività dal titolare della sovranità, vale a dire il popolo, quindi i rappresentanti nelle varie assemblee elettive. L'Associazione nazionale magistrati e l'Avvocatura sono soggetti politici mediati che frequentemente portano avanti interessi che possono certamente essere volti al miglioramento dell'amministrazione della giustizia, ma che spesso nascondono difese corporative o fini che non debbono entrare in queste aule. Sarà quindi un compito difficile quello di ricondurre a ragione il dibattito senza voler condizionare o prevaricare su alcuno.

Ho avuto piacere nel constatare che lei ha dato l'avvio al suo programma con il processo civile che è stato nei tempi trascorsi la palestra dei migliori intelletti nel campo giuridico italiano. Poi è stato messo da parte dalle emergenze penali e dalla lotta contro la criminalità organizzata. Tuttavia, poiché il processo civile presiede alla fisiologia dei rapporti di una società, quando entra in crisi questa fisiologia si accresce ulteriormente la patologia a cui presiedono il diritto e il processo penale. Quando il processo civile non funziona, il rivolgersi di fatto ad altro tipo di «autorità», come avviene nelle plaghe meridionali, per ottenere una giustizia più rapida ed efficiente si verifica proprio perché il processo civile ormai non dà quella risposta che il cittadino si attende. Non dimentichiamo che la grande controversia civile non transita da tempo nelle aule giudiziarie. Quando gli interessi in gioco sono di svariati miliardi, nessuno attende cinque, sei o dieci anni! Si tratta comunque di una cospicua fetta di cause civili, notevole per le ripercussioni di tipo economico che può determinare, che esce dai tribunali e che non può essere controllata nella valutazione della legittimità dei diritti e della prevalenza spesso del più forte, economicamente parlando.

Vi è quindi la necessità di rendere più rapido questo processo. In un convegno svoltosi di recente ad Orvieto ho detto che la riforma del pro-

cesso civile é fallita e questa mia affermazione é stata contestata sostenendosi esservi stata la diminuzione di uno o due degli anni necessari perché una causa vada in decisione. Il tribunale di Roma mi ha detto che le cause che si incardinano oggi andranno in decisione nel 2004: un lasso di tempo assolutamente intollerabile. Se la riforma ha come risultato quello di abbreviare di un anno i tempi, non ritengo abbia determinato un risultato appagante.

Non ho gli stessi timori in ordine alla «privatizzazione», uso una definizione che però non rende esattamente la riforma del processo civile, perché comunque, nel momento in cui la parte sceglie un avvocato, sceglie già oggi quello che è in grado di pagare, per cui non si introdurrebbero in tal senso cambiamenti. Forse dovremmo cercare di incidere maggiormente sulle norme relative alla difesa d'ufficio e al gratuito patrocinio, cosa che in parte si é fatta con le leggi approvate nella precedente legislatura.

Inoltre non ho da fare osservazioni di legittimità costituzionale, con riferimento all'articolo 111 della Costituzione, se la fase di ricerca della soluzione della controversia si svolge in una fase preprocessuale. Se é così, si può pensare di arrivare al processo successivamente, nel contraddittorio, ma dopo avere superato una fase che dovrebbe essere comunque necessaria e che personalmente non ritengo opportuno far svolgere davanti ad una camera di commercio, ma piuttosto davanti ad un organismo istituito presso il consiglio forense. Non sempre le controversie possono essere decise davanti ad una camera di commercio; basti pensare alle materie che esulano dal campo delle obbligazioni, dei rapporti imprenditoriali e commerciali. Credo che la mia sia allora un'ipotesi valida come le altre.

Vi é anche la necessità di una minore presenza del giudice che in certi casi rischia solo di perdere tempo, come nel caso in cui è chiamato ad una sentenza di mero rinvio. Il giudice deve comparire in due momenti importantissimi che non possono subire rinvii o eccezioni: nel momento dell'ammissione di tutte le prove, che devono essere presentate in maniera esaustiva e completa in un'unica battuta, e in quello della decisione. Tra questi due momenti c'è poi quello dell'espletamento dei mezzi istruttori che oggi, di fatto, nella gran parte dei casi vengono espletati dagli avvocati quando non c'è una controversia particolare in atto; il giudice si limita a firmare. Se proprio non si vuole arrivare a questo, al limite si potrebbe pensare ad un'ulteriore responsabilizzazione ed estensione dei poteri del cosiddetto ausiliare del giudice che, svolgendo già un ruolo di particolare importanza, nel momento in cui recupera tutto il materiale necessario e nella sostanza prepara la stesura e la pronuncia, può essere ulteriormente responsabilizzato a seguire le fasi intermedie, ovviamente per quelle vicende che non assumono una particolare rilevanza e per le quali è invece indispensabile la presenza del giudice. Cerchiamo di evitare un dispendio di energie che possono essere utilizzate meglio ai fini della decisione e far venire meno i tempi troppo lunghi! La risposta troppo lontana nel tempo corrisponde ad una sorta di giustizia denegata, per quanto possa poi essere esecutiva la sentenza di primo grado.

È questa certamente una materia da discutere e sulla quale è necessario un confronto con l'Avvocatura, che però deve assumersi le sue responsabilità e non solo limitarsi a lamentare la lunghezza dei processi, il fatto che i giudici non lavorano oppure che il processo civile per qualsivoglia ragione non funziona. Quando si propone agli avvocati l'ipotesi, che comporta certamente una loro maggiore responsabilizzazione, di una sorta di camera di compensazione precedente il processo, cominciano a prendere le distanze e ad evitare di partecipare al confronto, o comunque di rendersi protagonisti di una soluzione della controversia. Si discuta con gli avvocati, ma questi ultimi assumano la loro parte di responsabilità e partecipino a questa ricerca di una soluzione per rispondere alle esigenze dei cittadini.

Sul processo penale si è fatto tanto e forse troppo nella scorsa legislatura, anche se alcune riforme erano indubbiamente necessarie. Alcune di esse hanno avuto una logica e una consequenzialità, quali la riforma costituzionale dell'articolo 111 e le conseguenti norme di attuazione, mentre altre sono andate in altra direzione, come la «legge Carotti». A mio avviso, si dovrebbe ricondurre ad unità cromatica questo «manto di Arlecchino» che è diventato il processo penale. Evitiamo per il momento di ipotizzare nuovi scenari che ci porterebbero troppo lontano. È necessario far sedimentare le norme. Un docente di procedura penale diceva che nelle aule universitarie si insegna ormai cronaca del processo penale. C'è stata una serie di riforme troppo ravvicinate che non hanno consentito di far sedimentare il sistema. Bisogna fare attenzione all'introduzione di norme che creerebbero problemi notevoli. Non vi può essere, ad esempio, la tassatività dei motivi di appello, a meno di voler di fatto eliminare il secondo grado del giudizio. Il grado di appello nell'attuale sistema serve a riconsiderare la vicenda anche senza la necessità di elementi nuovi: è il secondo grado di merito. Se si introduce la tassatività dei motivi di appello – ripeto – di fatto ci si avvia verso un giudice di primo grado che è comunque il vero *dominus* della situazione. È un'ipotesi possibile, però credo sia opportuno rifletterci con maggiore attenzione. È già presente oggi una «recinzione», cioè la tassatività dell'oggetto dell'istruzione penale data dal reato che viene configurato. Certo, se poi il pubblico ministero se ne va «a spasso» a ipotizzare questo o quell'altro reato o a cercarne altri, allora questo non è tanto un problema di norme, ma di sistema di controlli, che va affrontato come tale.

Anche oggi vi è la possibilità per la polizia giudiziaria di agire in maniera assolutamente separata dall'attività di indirizzo del pubblico ministero; c'era già questa norma negli anni trascorsi e oggi è stata ulteriormente specificata. Il problema è diverso, è un problema di cultura e probabilmente si tratta di approntare un ufficio della polizia giudiziaria che non sia localizzato presso l'ufficio giudiziario, ma presso la questura o i carabinieri, affinché non vi sia neppure quella personalizzazione e quel rapporto diretto tra investigatori e pubblico ministero, che in certe occasioni è stato utile mentre in altre è divenuto patologico. Occorre disporre di un ufficio che poi smisti la richiesta di indagine avanzata dal pubblico

ministero al soggetto più opportuno. In questo modo si attua un sistema che evita la sudditanza psicologica oggi esistente e che nel contempo impedisce alla polizia giudiziaria di agire liberamente, così come il codice le consentirebbe già oggi.

Condivido poi la necessità di una depenalizzazione, anche molto accentuata. Occorre considerare che molti reati in campo ambientale di carattere squisitamente formale, come ad esempio il deposito in ritardo di una denuncia prescritta dalla legge in presenza magari di una situazione assolutamente conforme alle leggi, quindi di assenza di inquinamento e via di seguito, vengono puniti con una sanzione penale. Ricordo che nel corso del dibattito sulla depenalizzazione si cercò di prevedere l'eliminazione di questi reati, meramente formali, non essendo in realtà indispensabile punirli con una sanzione penale, ma semmai con una sanzione amministrativa; vi fu però una chiusura assoluta da parte dei Verdi su questo punto. Personalmente credo che si debba incidere su questi aspetti, che influiscono non poco sulla possibilità di ridurre i ritardi della giustizia.

Aggiungo una provocazione: perché, in tema di depenalizzazione, non pensare anche alle contravvenzioni in materia urbanistica, considerato che arrivano tutte già prescritte al momento dell'esame da parte della Cassazione e che nessun soggetto responsabile di tali reati ha mai fatto un giorno di detenzione? Se noi apprestassimo un sistema amministrativo che comporti la confisca del bene e la demolizione dello stesso, non raggiungeremmo ugualmente l'effetto deterrente? La necessità di prevedere norme fortemente sanzionatorie da un punto di vista penale deriva dal mancato funzionamento della pubblica amministrazione, che ha portato appunto alla necessità di un deterrente penale. Ormai il deterrente non è più tale quando le pene sono minime, per cui è forse più utile una forte azione amministrativa che colpisca direttamente il patrimonio, grazie all'attività di un organo presente *in loco*, in modo da far sì che vi sia una efficace azione di contrasto e che si determinino di conseguenza un vero ripristino della naturalità dei luoghi ed una concreta sanzione per la violazione della legge. Mi rendo conto che questo scatenerà tutte le opposizioni possibili e immaginabili, ma credo si debba guardare all'aspetto concreto delle cose.

Circa l'ordinamento giudiziario, condivido la necessità di una riforma elettorale del Consiglio superiore della magistratura che riequilibri la proporzione tra soggetti giudicanti e pubblici ministeri, così come forse ancor più necessaria appare l'istituzione di una sezione disciplinare come organo a sé stante rispetto al Consiglio stesso. Non è infatti pensabile che un consigliere del CSM si occupi contemporaneamente della carriera, delle procedure di incompatibilità ambientale *ex* articolo 2 della cosiddetta legge sulle guarentigie, del procedimento disciplinare eccetera, perché nei vari ambiti egli adotterà comunque un'univocità di comportamento.

Analogamente, la sezione disciplinare va svincolata dal Consiglio superiore a causa del fortissimo condizionamento esistente ancora oggi da parte delle correnti. Al di là dei numeri che potrà sciorinare il presidente Verde, nel concreto – uso un'espressione molto forte per la quale chiedo

scusa anticipatamente – nella maggior parte dei casi vengono colpiti «ladri di polli», non i ladri di opere d'arte, perché poi intervengono le correnti, la politica e cose del genere. Costituiamo allora quell'organo di giustizia, quell'alta Corte di giustizia che si ipotizza da tempo e che può essere anche un organo di riesame dei provvedimenti amministrativi del Consiglio superiore che oggi arrivano al TAR del Lazio o al Consiglio di Stato e che poi creano problemi nella concreta applicazione dei provvedimenti.

Vi è la necessità di un riesame delle carriere. Anche in questo lei, signor Ministro, troverà notevoli difficoltà. Quando nella scorsa legislatura si cercò di introdurre quella norma di adeguamento contributivo rispetto ai magistrati amministrativi, ipotizzando successivamente una rivisitazione della carriera in base ai criteri di produttività, professionalità e merito, si alzarono delle barricate. Si disse: «Ma voi ci volete far fare di nuovo gli esami!». Nulla di tutto ciò era stato mai detto. Successivamente, al congresso di Magistratura democratica si iniziò a parlare di produttività e di professionalità. Mettiamoci allora d'accordo perché, se questo tipo di discorsi si possono fare solo nei convegni giusto per «pulirsi la coscienza», non va bene, perché non sono utili.

La carriera del magistrato già oggi potrebbe essere radiografata, se il sistema funzionasse, perché la progressione in carriera passa, oltre che attraverso la necessaria maturazione dei termini di anzianità, attraverso il parere del capo ufficio, il parere del consiglio giudiziario presso la corte d'appello e il provvedimento del Consiglio superiore; se però l'espressione di questi pareri è automatica e tutti contengono dei superlativi assoluti – e quando c'è il superlativo relativo inizia ad esserci qualcosa che non va – certo il sistema non funziona. La carriera, inoltre, può essere radiografata anche attraverso la statistica, che va interpretata: duecento cause civili che riguardano gli appelli alle cause in materia di pensioni INPS fatte in un anno da un tribunale sono un numero veramente esiguo; altra cosa sono invece duecento cause civili in materia di successioni e obbligazioni, tutta un'altra storia. La sentenza di un maxiprocesso vale quanto trecento sentenze di scarsa importanza! Ecco perché per leggere la statistica vi è necessità anche dell'informatizzazione, fatta in modo concreto e serio anche con una scansione della tipologia e delle qualifiche.

Condivido allora l'impostazione, contenuta anche nel Documento di programmazione economico-finanziaria, relativa ad una particolare attenzione alle strutture e ai mezzi, perché quando si parla di edilizia penitenziaria si deve anche pensare che forse sono necessari investimenti e che probabilmente sarà il caso di rivedere certe chiusure a suo tempo decise, che non hanno creato poi uno sviluppo turistico o ambientale nei luoghi in cui si sono verificate. Vi è necessità di disporre delle adeguate strutture, perché – convengo con lei, signor Ministro – occorre decisamente avviare al lavoro i detenuti in maniera da operare il loro reinserimento; ma ci vogliono le strutture!

Concordo poi sulla necessità di una detenzione differenziata, ma anche per questa occorrono le necessarie strutture. Oggi le pene alternative richiedono anche strutture e apparati di controllo, perché una pena alterna-

tiva scontata nei Quartieri Spagnoli di Napoli, nei quartieri Zen e La Kalsa a Palermo o San Berillo e San Cristoforo a Catania diventa una beffa per lo Stato.

Un'altra beffa per lo Stato concerne il particolare favore nei confronti del minore. Occorre forse riconsiderare l'età di imputabilità, perché l'età di quattordici anni relativamente alla valutazione della capacità di intendere e volere non ha più il valore di un tempo. Dovremmo secondo me iniziare ad ipotizzare un'imputabilità ad età inferiore, e cominciare a pensare ad un trattamento differenziato che eviti che poi il minore, dopo che è stato trovato a spacciare droga, venga semplicemente riaccompagnato a casa, in uno di questi quartieri, e che il giorno dopo sia magari di nuovo sulla strada. Con questo non si vuole arrivare agli eccessi o a rigori esasperati, però occorre considerare il fatto che questo tipo di favore, questo tipo di pene alternative senza controlli, favorisce la criminalità organizzata che si rivolge ai minori. Recentemente, si è avuta notizia di un ragazzino che girava con una pistola calibro 9; si tratta di ragazzini che vengono utilizzati per spacciare droga perché non imputabili e che poi, una volta colti in flagrante, vengono soltanto riaccompagnati a casa. Quindi, ritengo che si debba rivolgere la necessaria attenzione al problema.

Con quella pragmaticità che ha contraddistinto finora la sua azione, signor Ministro, mi auguro che questi problemi inizino ad essere avviati a soluzione.

CASTELLI, *ministro della giustizia*. Signor Presidente, innanzi tutto voglio ringraziare sinceramente tutti i commissari, sia quelli di maggioranza, sia quelli di opposizione, perché mi è sembrato che i rilievi fatti non siano di schieramento, ma effettivamente improntati alla volontà di avviare una discussione lontana da considerazioni ideologiche. Di questo quindi voglio veramente ringraziare tutti.

Durante i vari interventi ho preso alcuni appunti, in maniera abbastanza disordinata; spero di rispondere un po' a tutte le considerazioni fatte. Parto da quella che ha accomunato gli interventi dei senatori Calvi, Centaro e Dalla Chiesa, che si sono soffermati su aspetti di carattere generale contenuti nell'introduzione della mia relazione.

Il senatore Calvi non è d'accordo con la mia analisi. Ne prendo atto, però - come ho scritto nella relazione - sarebbe molto interessante poter discutere di queste cose, cioè sul perché si è arrivati a questo punto, quali sono stati gli intrecci tra la politica e la magistratura, ma questo ci porterebbe troppo lontano. Quindi non intendo affrontare questioni di carattere filosofico o storico, come diceva appunto il senatore Calvi.

Oggi non è stato rilevato un aspetto che occorre non trascurare: siccome mi è stato fatto questo rilievo in entrambi i rami del Parlamento, vorrei ribadire che la giustizia amministrativa non è di competenza di questo Ministero; quindi non ho affrontato questo tema per questa semplice ragione.

Circa i rilievi più specifici che sono stati fatti, vorrei iniziare dalla questione della separazione delle carriere. Mi sembra che su questo punto

siamo stati estremamente chiari, e vi invito in tal senso a rileggere quanto espresso a tal proposito nello specifico passaggio della relazione scritta da me e messa a disposizione dei componenti della Commissione. Mi sembra sia questo uno dei punti sui quali vi possa essere minore possibilità di equivoco o di indeterminatezza, perché abbiamo descritto puntualmente cosa intendiamo fare. La nostra intenzione è quella di seguire la strada indicata per il semplice motivo che tutto quello che è scritto nella relazione e che io ho enunciato riguarda riforme o provvedimenti che intendiamo porre in essere a Costituzione vigente. Questo è il quadro nel quale intendiamo muoverci, personalmente ritengo che i problemi della giustizia siano già talmente difficili e complessi che sicuramente si verificheranno degli scontri, speriamo non «barricate»; se poi dovessimo anche allargarci su questioni di carattere costituzionale, credo che non ne usciremmo più fuori.

Ci siamo quindi posti il problema di trovare una soluzione che non rischiasse poi di incorrere negli strali della Corte costituzionale; e siccome la Costituzione attualmente parla chiaro e fa riferimento all'ordine, prevedendo una separazione netta delle carriere – a parte ogni considerazione di carattere politico – sappiamo quali problemi potrebbero insorgere. Riteniamo che la soluzione trovata possa essere inquadrata all'interno della Costituzione vigente e comporti problemi inferiori, anche se alla fine questa soluzione potrebbe comunque portare di fatto a quell'auspicata separazione che molti di noi – ripeto – riterrebbero necessaria.

Per quanto riguarda il processo civile, mi fa piacere che in molti si siano espressi positivamente sul fatto che esso rappresenti il punto dal quale intendiamo partire, perché riteniamo che questa scelta sia veramente importante. Anche in questo caso, seguiamo un principio ispiratore che vale non soltanto per il processo civile, ma per tutta quella serie di riforme che abbiamo enunciato: noi riteniamo – naturalmente se ne può discutere – che una possibile soluzione sia quella di togliere al giudice la maggiore quantità possibile di incombenze non legate in senso proprio al suo compito istituzionale. In quest'ottica si possono inquadrare molte altre questioni: penso ad esempio agli ausiliari e a tante situazioni che adesso magari analizzeremo. Abbiamo ricevuto delle critiche sul percorso che abbiamo individuato, sia da parte dell'opposizione, sia da parte di alcuni esponenti della maggioranza. Sono critiche che personalmente accetto, però vorrei osservare che non ho ancora sentito fare proposte alternative. Al riguardo, sono assolutamente aperto ad ogni proposta: pur sentendomi evidentemente legato ad un programma, quello espresso dalla Casa delle libertà in campagna elettorale, che è appunto quello enunciato, dal punto di vista strettamente personale non ho alcuna preclusione – ripeto – a possibili altre soluzioni per arrivare all'obiettivo, a parer mio irrinunciabile, di ridurre la durata ormai intollerabile delle cause civili.

Le possibilità sono diverse; noi ne abbiamo individuata principalmente una, ma ve ne sono anche altre, come l'ipotesi di potenziare il ricorso agli arbitrati, sulla quale sono recentemente intervenuto anche all'Unioncamere. Se però guardiamo ai numeri, ci si rende conto che la quan-

tità di cause smaltite attualmente attraverso gli arbitrati è al momento assolutamente marginale: si parla di migliaia di cause, ma noi abbiamo un problema di milioni di cause; quindi possiamo anche potenziare il ricorso agli arbitrati, ma non possiamo pensare che sia quella la strada risolutiva.

Ho accennato anche alla possibilità di ricorrere ai notai. Il senatore Dalla Chiesa mi chiedeva di essere più preciso al riguardo: ebbene, anche il notaio può rappresentare una figura in grado di risolvere alcune questioni. Mi dicono – è un dato abbastanza impressionante – che il 40 per cento delle cause civili sono riferite agli incidenti stradali. Ora, è chiaro che gli incidenti stradali possono essere di varia rilevanza: alcuni di essi sicuramente non hanno un semplice rilievo civile, ma diventano addirittura materia di rito penale e quindi i dibattimenti delle cause ad essi relative non possono essere sottratti ai tribunali; ma all'interno di questo 40 per cento vi possono essere molti altri casi che potrebbero essere riservati invece ad altre camere di compensazione.

Si potrebbe inoltre pensare ad una più puntuale applicazione di alcuni articoli del codice di procedura civile; qualcuno ha fatto accenno agli articoli 180 e 183, che potrebbero essere magari più cogenti, perché la pratica del rinvio è in realtà ormai diventata una prassi. In questo momento io personalmente ho un processo civile in corso, una causa civile cui ho partecipato: i rinvii sono di anno in anno; a me fa comodo perché dovrei essere io a pagare, però capisco che è una situazione che assolutamente non può continuare.

In conclusione, attendo contributi su tali questioni; ben vengano, perché – ripeto – una volta identificato l'obiettivo, le strade per arrivarci possono essere molte; noi chiaramente presenteremo un disegno di legge, però i due rami del Parlamento ovviamente sono assolutamente liberi di migliorarlo.

Per quanto riguarda il codice penale, vale in qualche modo lo stesso principio ispiratore. Ne aggiungo un altro: abbiamo già dimostrato con i fatti, con la presentazione della legge che ormai sta diventando la «legge Castelli» sul diritto societario, che sostanzialmente ripropone il testo Mironi, che non vogliamo assolutamente agire guardando ai problemi attraverso lenti ideologiche o peggio ancora politiche, ma stiamo valutando tutto il lavoro che è stato svolto nella scorsa legislatura: un lavoro molto vasto, direi troppo vasto perché, se non ho contato male, siamo arrivati quasi a sessanta provvedimenti: una mole enorme che adesso il sistema non riesce a digerire. Nell'ambito del lavoro svolto stiamo valutando quello che secondo i nostri programmi è in linea con quanto noi riteniamo positivo. Qualcuno ha ricordato il lavoro della commissione Grosso; stiamo valutando cosa di esso sia condivisibile.

Sui reati di opinione qualcuno si è un po' «stracciato le vesti». Tuttavia, per dimostrare come sia questa una materia giustamente opinabile, ho qui con me un articolo comparso oggi su un quotidiano in cui si dice: «Castelli vuole abolire un reato già abolito». In altri termini, in esso si dice che è inutile che io cerchi di farmi bello con l'abolizione dei reati d'opinione, sono già di fatto aboliti dalla Costituzione. Quindi ve-

dete come su questa materia le critiche possono arrivare ed essere ispirate a principi assolutamente opposti. Ritengo che alcuni di questi reati vadano aboliti per una questione simbolica, per far fare un passo avanti al Paese, per avere un Paese più liberale. Affronto serenamente l'accusa che mi è stata rivolta, un po' tra le righe, di non voler considerare il possibile verificarsi di una sorta di conflitto d'interessi: non è così, perché sono anni e anni che noi della Lega sosteniamo che questi reati vanno aboliti. Il fatto poi che vi sia implicato il segretario del partito cui appartengo, consentitemi di ritenerlo assolutamente secondario.

Un'altra questione è la depenalizzazione. Molti hanno dichiarato che ormai abbiamo raschiato il fondo del barile: io non credo, perché – come ho scritto nella relazione – soltanto riferendosi ai reati di opinione è stato possibile individuarne una ventina che si potrebbero depenalizzare. Vi è poi un campo a mio parere vastissimo, come diceva prima il senatore Centaro, e anche su questo non dobbiamo avere paura di creare «scandalo»: mi riferisco, per esempio – e qui lancio la prima proposta scandalosa – alla possibilità di rivedere tutta la materia inerente il lavoro. A mio avviso occorrerebbe distinguere, anche in questo ambito, tra quello che veramente rappresenta un reato da parte del datore di lavoro, che quindi va punito, per cui quel reato va mantenuto come tale, da quelle migliaia e migliaia di infrazioni che tutti i giorni tutti fanno, o in buona fede o per necessità, con conseguenze spesso assolutamente irrilevanti per chi le subisce: tutti sono teoricamente dei reati. Mi riferisco per esempio al decreto del Presidente della Repubblica n. 547 del 1955, che disciplina la materia della prevenzione degli infortuni che secondo me andrebbe rivista, perché di fatto già oggi è superata, in quanto vi sono norme che possono trasformare la pena da essa prevista in oblazione. Quindi è una fattispecie già trattabile in modo diverso, però credo che anche in questo campo sarebbe interessante procedere ad una ripulitura.

Anche con riferimento ai reati in materia urbanistica e in materia ambientale, a mio parere occorrerebbe distinguere tra i veri reati e quelli che reati non sono. Quindi ritengo che veramente ci sia – ripeto – un campo di azione vastissimo.

Un'altra questione che ha sollevato molte preoccupazioni è quella della sessione speciale del Parlamento sulla giustizia. Anche su questo tema ho detto e devo ribadire che non soltanto noi vogliamo agire a Costituzione vigente, ma siamo convinti sostenitori della Costituzione; io ho giurato sulla Costituzione e quindi adesso sono anche legato da questo vincolo. Quindi, assolutamente nessuno vuole toccare l'articolo 112; lo dico convintamente. Però mi piace ricordare anche l'articolo 101, secondo cui la giustizia è amministrata in nome del popolo. Ora, da chi è rappresentato il popolo se non dal Parlamento? Per questi motivi ritengo non solo non scandaloso, ma assolutamente doveroso, che il Parlamento possa e debba dibattere su questioni così importanti. Poi sarà ovviamente il giudice, nella sua piena libertà, a decidere se uniformarsi o meno; non so nemmeno se verranno fuori delle indicazioni, sarà il Parlamento che darà a tutto una veste definitiva; in questo caso il Governo può formulare

solo un'indicazione, sapendo – come sappiamo tutti – che oggi l'obbligatorietà dell'azione penale è puramente teorica: sappiamo benissimo infatti che vi è una assoluta libertà del giudice di affrontare questo o quel caso, perché sono talmente tanti quelli che ha davanti che chiaramente poi alla fine l'obbligatorietà non c'è.

Vengo ora ad un'altra questione che solleva molte preoccupazioni, almeno nei parlamentari di opposizione, cioè la nostra affermazione di voler ridefinire gli attuali rapporti tra il pubblico ministero e la polizia giudiziaria. Ribadisco ancora una volta che vi sono dei dettati costituzionali estremamente precisi che noi non vogliamo assolutamente cambiare, e mi riferisco in particolare all'articolo 109. Anche su questo aspetto però c'è un problema ed abbiamo quindi inteso verificare una possibile strada che va nella stessa direzione che richiamavo prima, quella cioè di liberare il più possibile il giudice da tutti quegli adempimenti che non sono legati all'attività giurisdizionale. In questo caso vedo in particolare due problemi, e li vedo veramente dall'esterno, quindi da persona non addetta ai lavori; però sono due problemi che indubbiamente esistono, lo dico con chiarezza.

Il primo è di carattere professionale, perché francamente non vedo nella formazione di un pubblico ministero una professionalità legata alle indagini. Non la ravviso: correggetemi se sbaglio, però di fatto si demandano ad un pubblico ministero, magari giovane, poco esperto, senza alcuna preparazione di carattere scolastico su come si fa una indagine, indagini magari anche importanti.

Il secondo problema è invece legato, di nuovo, al tempo limitato dei giudici: o si fanno le indagini o si fanno i processi; anche in questo caso ditemi se sbaglio.

Ed allora, certamente nessuno vuole andare verso uno Stato di polizia o che vengano lesi i diritti costituzionali dei cittadini, però credo che riuscire a far arretrare l'attuale sfera d'azione dei pubblici ministeri porterebbe un effetto positivo, senza ledere – ripeto – alcuna di quelle prerogative che devono presiedere ad uno Stato di diritto.

Veniamo ora all'organizzazione. Rilevo con grande piacere l'osservazione del senatore Fassone secondo cui il Ministero della giustizia è un Ministero di servizi: è assolutamente vero. Permettetemi un'osservazione: forse sarò presuntuoso, però dopo soltanto cinquanta giorni di operato penso di poter sfatare l'opinione secondo la quale è anomalo che a capo del Ministero della giustizia non vi sia un magistrato o un uomo di legge. Scusatemi, ma, con tutto il rispetto, mi sento inadeguato anch'io, ma non perché non sono un magistrato o un uomo di legge, ma perché non ho una attività di manager di grande azienda alle spalle. Credo che la persona più adatta per gestire il Ministero della giustizia dovrebbe essere proprio un manager di una grande azienda: noi offriamo dei servizi, non dobbiamo fare delle sentenze. Ho a disposizione ben settantuno magistrati, questo secondo quanto indicato nella riforma del decreto legislativo n. 300 del 1999 e prima erano anche di più. Tra l'altro credo che siano i migliori, i più esperti. Da questo punto di vista posso senz'altro

dire di essere totalmente coperto. Dobbiamo impegnarci su tale questione, sulla quale il Capo dello Stato mi ha sollecitato più volte.

Credo che non sarà possibile evitare di fare nuove leggi. Sarà necessario vararne alcune, impegnandoci in particolare sulla questione fondamentale dell'organizzazione. Anche in questo caso ho ereditato delle azioni della passata legislatura che giudico positive. Ad esempio, uno sforzo che giudico molto grande è quello relativo all'ampliamento dell'organico, perché, tra concorsi già in essere e altri che cercheremo di far partire al più presto, abbiamo in previsione di assumere più di mille e settecento magistrati, un numero assolutamente rilevante, pari al venti per cento in più dell'organico attuale.

Sulla questione della organizzazione non voglio assolutamente fare critiche fuori luogo, ma ho trovato una situazione che eufemisticamente potrei definire non ottimale. In primo luogo, si riescono ad avere pochissimi dati, non conosciamo i dati sui carichi di lavoro, non conosciamo dati statistici, anche se il Consiglio Superiore sotto questo punto di vista ha fatto cose abbastanza interessanti; in poche parole la situazione al Ministero è abbastanza drammatica. Abbiamo un Ispettorato che di *routine* ispeziona tutti i tribunali. Dovrebbe farlo ogni tre anni, mentre la media è ormai ogni quattro anni e mezzo e tende a dilatarsi; le verifiche dovrebbero poi durare circa trenta giorni, ma ne durano più di quarantacinque. Ma la questione più eclatante è la seguente: l'Ispettorato dovrebbe essere il punto cruciale e fondamentale del Ministero e quindi conoscere – passando appunto oltre quarantacinque giorni in un tribunale – tutto di ogni realtà ispezionata; in realtà, quando ho chiesto di avere tutti i dati disponibili la risposta è stata che sembrano non averne neanche uno. Da questo punto di vista bisogna quindi fare moltissimo, dal momento che rispetto a quello che dovrebbe essere l'occhio del Ministero sull'organizzazione giudiziaria siamo molto arretrati.

A ciò lego la questione della informatizzazione, irrinunciabile, cruciale, che va portata avanti nella maniera più rapida. Anche qui vi sono dei ritardi che sto cercando di verificare. Sto cercando di capire il perché di questi ritardi, che ci impediscono di impiegare risorse, peraltro assolutamente rilevanti, a disposizione del Ministero. Ricordo che da questo punto di vista, nella scorsa legislatura è stato fatto un grande passo in avanti perché siamo passati da una percentuale sul bilancio di spesa della giustizia abbastanza ridotta, ad una percentuale dell'1 per cento, che è un dato allineato a quello dei Paesi nostri *partners*. È stato fatto un grosso sforzo. Ora il problema è utilizzare al meglio queste risorse.

Da questo tema si diparte un'altra questione assolutamente cruciale, che mi trova, per mia mentalità, particolarmente interessato: individuare il sistema più oggettivo possibile per misurare la produttività e la capacità professionale dei giudici. Voi potete capire che su questo tema un ingegnere si misura tutti i giorni e dopo trent'anni di professione credo di avere qualche idea in proposito. Proprio alla luce di questa mia esperienza, anche se difficile, è assolutamente irrinunciabile trovare un parametro il più possibile oggettivo per arrivare a questa valutazione. In ogni caso ci

sono già degli studi molto interessanti in proposito di cui farò tesoro. Ho già attivato su questo tema una grande società di consulenza aziendale che opera in questo ambito. Credo che questo obiettivo sia assolutamente irrinunciabile per poi arrivare all'altro obiettivo di cui si diceva, cioè svincolare la carriera del magistrato da puri parametri di anzianità, fatto assolutamente inaccettabile nel mondo moderno.

Passiamo alla questione penitenziaria. Ho visto che dopo la mia esposizione alla Camera l'Unità ha titolato «Castelli vuole i lavori forzati». Mi fa piacere che invece il senatore Dalla Chiesa abbia capito perfettamente il mio spirito. Anche su questo punto siamo fortemente impegnati e spero di arrivare nei tempi più rapidi possibili a qualche novità. Anche in questo caso ho incaricato un consulente di studiare come portare rapidamente a compimento alcune operazioni pilota – non è infatti pensabile che si possa far partire tutto – e ho interessato anche gli enti locali.

Mi rendo conto di quanto afferma il senatore Centaro: è molto diverso agire in alcuni contesti piuttosto che in altri. Sono comunque del parere che mai come in questo caso una direttiva centralizzata potrebbe essere giudicata in senso positivo. Credo che bisognerà veramente adattare alle realtà locali questo tipo di attività, che ritengo assolutamente irrinunciabile. Forse adesso creerà un altro scandalo: da questo punto di vista ci piacerebbe recuperare Pianosa. Questa isola è nel più totale degrado, lo dice con grande rammarico e dolore un convinto federalista; i progetti realizzati a Pianosa, per le loro modalità di attuazione, sono da considerare in senso totalmente negativo: spreco di denaro pubblico, bellissime strutture «andate a quel paese», degrado di un piccolissimo e bellissimo centro abitato, che oggi sta andando in rovina. Credo quindi che qualcosa si dovrà fare. Ho già parlato con il dottor Tinebra, che ha recentemente preso possesso del suo ufficio – ne approfitto per comunicare che proprio ieri hanno preso possesso dei loro uffici i vertici del dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria e degli affari di giustizia – e sono convinto che presto riusciremo a far «ripartire la macchina».

Anche nel campo dell'edilizia, altra questione dolente, le cose non funzionano come si vorrebbe. Si registra un impiego di risorse assolutamente inadeguato agli stanziamenti e ci stiamo impegnando per impiegare questi fondi al meglio. Anche in questo caso, caro sindaco Pirovano, gli enti locali non ci stanno dando una mano, perché non si riesce ad arrivare alla soluzione di tutte le questioni amministrative che stanno a monte della costruzione di nuovi tribunali o penitenziari; anche in questo caso ho incaricato un apposito consulente di assistere gli enti locali per affrontare il più rapidamente possibile questi temi.

Credo di aver toccato un po' tutti gli argomenti sollevati dai senatori, almeno quelli più cruciali. Adesso avremo modo di confrontarci sugli articolati; a tal fine ho previsto una tempistica che intendo rispettare, e fino ad ora ci siamo riusciti. Devo infatti notare con piacere che la Camera ha approvato il testo sulla riforma del diritto societario, che ritengo equilibrato, seppur modificandolo, in alcune parti anche radicalmente, rispetto al testo che avevamo presentato, però ciò fa parte della sovranità del Par-

lamento. Devo anche sottolineare che probabilmente il testo così come era stato formulato, anche se teoricamente poteva andare bene, dal punto di vista concreto avrebbe forse incontrato difficoltà a calarsi nella realtà attuale. Il mio auspicio è che il Senato possa licenziarlo rapidamente, in modo che si possa tenere fede agli impegni che abbiamo assunto con i nostri elettori.

Vi ringrazio.

PRESIDENTE. Siamo noi che ringraziamo lei, signor Ministro.

Per parte mia non desidero intervenire nel dibattito. Mi limito solo ad una sottolineatura di carattere sostanziale riguardante un problema particolare, inviando al Ministro una sorta di «telegramma» che riguarda uno degli argomenti da lui specificamente trattati, quello all'informatizzazione. È un argomento, che è stato affrontato da tutti i colleghi e ampiamente trattato dal Ministro nella sua relazione programmatica, sul quale vorrei porre una piccola, ma allo stesso tempo grande questione: l'informatizzazione del sistema di monitoraggio delle sanzioni amministrative. Mi riferisco alla realizzazione di una sorta di casellario giudiziale delle sanzioni amministrative, che, in considerazione della grande diffusione delle stesse, e a maggior ragione rispetto al casellario generale penale, può essere attuata solo mediante un sistema informatico.

Lei capisce, signor Ministro, che solo attraverso un casellario delle sanzioni amministrative potrà attuarsi un effettivo utilizzo di questo sistema alternativo di pena perché ciò consentirà, agli enti e alle autorità preposte all'irrogazione delle sanzioni, di controllare le recidive e quindi, al legislatore, di graduare in maniera puntuale le sanzioni nei confronti delle condotte che suscitano maggior allarme proprio perché reiterate nel tempo. E a mio parere, oltre alle sanzioni amministrative di tipo pecuniario devono essere prese in particolare considerazione anche quelle non pecuniarie – la chiusura dell'esercizio, la chiusura dello stabilimento, la sospensione della licenza – che possono essere efficaci deterrenti e, in caso di violazione dei diritti dei consumatori, assicurare una protezione reale di quest'ultimi.

Signor Ministro, le rinnovo i ringraziamenti di tutta la Commissione augurandole buone vacanze per almeno una parte di questo mese di agosto. Lo stesso augurio rivolgo ai colleghi presenti e a quelli che non hanno potuto partecipare ai nostri lavori.

Dichiaro concluso il dibattito sulle comunicazioni del Ministro della giustizia sulle linee programmatiche del suo Dicastero.

I lavori terminano alle ore 14,50.