

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

## 2<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

---

COMUNICAZIONI DEL MINISTRO DELLA GIUSTIZIA  
SULLE LINEE PROGRAMMATICHE DEL SUO DICASTERO

1° Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 26 LUGLIO 2001

---

**Presidenza del presidente CARUSO**

**I N D I C E****Comunicazioni del Ministro della giustizia sulle linee programmatiche del suo Dicastero**

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 15	
* CASTELLI, <i>ministro della giustizia</i> . . . . .	3	

---

*N.B. L'asterisco indica che il testo del discorso è stato rivisto dall'oratore.*

*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 15,50.*

*PROCEDURE INFORMATIVE*

**Comunicazioni del Ministro della giustizia sulle linee programmatiche del suo Dicastero**

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

Comunico 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.

Comunico inoltre che, in via sperimentale, il lavoro dei nostri stenografi verrà tradotto in un documento che sarà nella disponibilità dei senatori nella serata di oggi o al più tardi domani mattina. Per questa ragione il resoconto sommario dei lavori della nostra Commissione sarà ovviamente «telegrafico», perché altrimenti sarebbero prodotti due documenti che andrebbero a sovrapporsi. Sottolineo la sperimentalità di questa iniziativa in occasione delle comunicazioni del Ministro.

Do pertanto la parola al Ministro della giustizia.

CASTELLI, *ministro della Giustizia*. La ringrazio, Signor Presidente. Salutando i colleghi senatori, faccio presente che sono al corrente che alle 16,30 inizieranno i lavori dell'Assemblea; poiché la mia relazione è piuttosto corposa, cercherò di stringere i tempi il più possibile. Sono comunque a vostra completa disposizione per partecipare ad ulteriori incontri con la Commissione, con le modalità che riterrete più opportune.

Onorevoli colleghi, una recente indagine demoscopica ha rilevato che il 73 per cento degli italiani è insoddisfatto di come oggi funziona la giustizia nel nostro Paese, mentre soltanto il 13 per cento si dice, al contrario, appagato di come stanno le cose. Questi dati non fanno altro che dare un volto statistico a un sentimento assai diffuso, condiviso da cittadini, avvocati e magistrati.

Come affrontare, quindi, il problema giustizia? Per quanto mi riguarda, la risposta è chiara. La Casa delle libertà si è presentata agli elettori con un preciso programma anche su questa delicata materia e, pertanto, il Governo di cui mi onoro di fare parte ha ora il dovere di realizzare le sue proposte programmatiche.

Prima di illustrare i punti del programma, voglio fare una precisazione che dovrebbe apparire superflua in una democrazia compiuta, ma che purtroppo nel nostro Paese non lo è. Mi riferisco alla separazione

dei poteri legislativo e giudiziario, fondamento di ogni moderna società democratica, oltre che principio sancito dalla Costituzione.

Non voglio dilungarmi in un'analisi storico-politica della vita della Repubblica, ma è fuor di dubbio che nel nostro Paese il principio di Montesquieu spesso non ha funzionato. Vi è stato in Italia un rapporto conflittuale patologico tra potere politico e ordine giudiziario. Abbiamo visto casi di predominio della politica sulla magistratura per poi passare a vicende di pretese di dominio da parte di certa magistratura sulla politica. Abbiamo assistito nel corso degli anni novanta ad un acutizzarsi del problema, con l'esplosione di un vero e proprio conflitto. Ed è indubitabile che una parte della magistratura, in questi anni, ha cercato di occupare spazi propri della politica, da un lato utilizzando anche articoli del codice penale figli di periodi storici che non ci appartengono più e quasi tutti caduti nel dimenticatoio, dall'altro cedendo in alcuni casi alla tentazione di una spettacolarizzazione della giustizia.

Tutto ciò ha finito per alimentare perplessità da parte dell'opinione pubblica su un tema tanto delicato come quello di cui stiamo trattando. Oggi possiamo affermare che tale lotta, a tratti condotta senza esclusione di colpi, ha rischiato di portare alla sconfitta di tutti. Agli occhi del Paese, infatti, sia la politica che la magistratura hanno perso credibilità. Prima ancora di parlare di efficienza e di efficacia del sistema giudiziario, pertanto, occorre puntare al recupero del senso delle istituzioni democratiche e del comune sentimento di giustizia. Ciò deve accadere attraverso il pieno rispetto della Costituzione e l'attuazione di un complesso di riforme volte a ridare efficienza e credibilità all'ordinamento giudiziario. Parlare di rispetto della Costituzione, sia chiaro, non significa proporre la difesa di un testo ipostatizzato ed immutabile, dal momento che la stessa Carta prevede al proprio interno le procedure per apportarvi modifiche anche profonde, fatti salvi – ovviamente – i fondamentali principi democratici in essa contenuti.

Fatta questa premessa, vorrei sottolineare che l'azione di Governo intende svolgersi attraverso linee e scadenze precise.

Per quanto riguarda innanzi tutto la giustizia civile, le condanne sistematicamente e impietosamente inflitte dalla Corte di Strasburgo dicono che l'Italia è lontanissima dagli *standard* europei per quel che riguarda la giustizia civile. Tale stato di cose, oltre che danneggiare l'immagine del nostro Paese a livello internazionale, ha pesanti conseguenze per le relazioni personali, familiari, commerciali e imprenditoriali. Lo sviluppo economico ne risente, perché l'incertezza del diritto è una delle cause della scarsa capacità dell'Italia di attrarre capitali dall'estero. Si parla di circa tre milioni di procedimenti arretrati: un dato che si commenta da sé. La soluzione per tornare ad un ragionevole carico di lavoro per i magistrati può essere trovata in due modi: incrementando in modo notevole il numero dei magistrati oppure riducendone la mole di lavoro. La prima soluzione non è agevole, né immediatamente percorribile, oltre a presentarsi come insostenibile dal punto di vista finanziario. Oltretutto, un incremento *ex abrupto* del numero dei magistrati andrebbe a scapito della loro qualità.

Pertanto, se si vuole agire pragmaticamente, non resta altra strada se non quella di togliere carico di lavoro al giudice. Il codice pone il giudice al centro del processo civile e tale impostazione è stata mantenuta anche dalle numerose novelle, che non hanno modificato l'originaria architettura processualistica. Il risultato è sotto gli occhi di tutti: procedure drammaticamente lunghe e un irragionevole carico di lavoro per i magistrati. La situazione è inoltre aggravata dalla rigidità imposta dalla legge ad ogni causa, dettando un ritmo uniforme per ogni processo indipendentemente dalla sua rilevanza.

È necessario, pertanto, ripensare alla struttura del processo civile, al fine di assicurare il servizio giustizia e di utilizzare le risorse umane e organizzative dell'apparato nel modo più funzionale possibile. Le linee programmatiche di intervento legislativo sono volte ad una forma di razionalizzazione del processo, delegando alle parti stesse l'attività istruttoria ed assicurando l'intervento del giudice, oltre che nella fase decisoria, solo su specifiche istanze istruttorie formulate dalle parti in relazione al materiale documentale avanzato. La finalità dell'intervento deve essere, da un lato, quella di evitare lo spreco di attività giudiziale, dall'altro, quella di stroncare tutti gli interventi dilatori di interesse di una delle parti che abbia convenienza a ritardare le decisioni e che, attualmente, è ampiamente agevolata nel suo intento proprio dalla struttura del processo, in particolare dall'irrealistica pretesa di far seguire ogni fase delle cause dal giudice e di farle marciare sempre al medesimo ritmo predeterminato in astratto dalla legge.

Appare inoltre necessaria la predisposizione di meccanismi patrimoniali dissuasivi della mancata ottemperanza delle decisioni e di incitamento all'adempimento spontaneo dell'ordine giudiziale. Conforme a tale impostazione è anche una rifinitura in senso limitativo delle ipotesi di esecuzione forzata.

L'accelerazione impressa al processo da tali modifiche può essere agevolata anche facendo più ampio ricorso alla cooperazione di profili professionali esterni all'amministrazione giudiziaria, come il notaio o altre figure. Penso, inoltre, al potenziamento degli strumenti extragiudiziari di composizione delle liti, come l'arbitrato e la conciliazione. Su questo tema ritengo che si debba dare ulteriore sviluppo a quanto previsto dalla legge n. 580 del 1993. In quest'ottica, il nuovo e futuro disegno di riforma della giustizia civile dovrà prevedere l'utilizzo di questi strumenti di giustizia alternativa. In tale quadro sarà sicuramente tenuta presente l'esperienza maturata dalle camere di commercio, le quali hanno già sperimentato strumenti atti allo scopo e possono contribuire a risolvere le difficoltà della giustizia con effetto deflattivo, potendo contare su strutture snelle e soprattutto già pronte.

Vengo ora al tema della giustizia penale.

Un sistema di giustizia penale deve soddisfare due esigenze: la difesa dei cittadini imputati di reato e la difesa della società offesa dallo stesso reato. La prima è l'esigenza delle garanzie, la seconda l'esigenza della punizione. Considerate assieme, esse costituiscono l'esigenza della giustizia.

Per raggiungerla, però, occorre stabilire tre certezze: la certezza del reato, la certezza del processo e la certezza della pena. Se queste sono assicurate, viene automaticamente garantita anche la sicurezza. Per raggiungere questi fini, occorre restituire al sistema giustizia il suo ruolo proprio in uno Stato di diritto, che non è quello di una pretesa guida o tutela della società da parte del magistrato, ma più semplicemente e soprattutto propriamente quello di accertare e perseguire singoli reati, commessi da soggetti ben individuati in circostanze di fatto ben precise e puntuali.

Un primo punto riguarda la certezza del reato. A mio avviso, occorre definire precisamente la fattispecie di ciò che si ritiene costituisca reato, sulla base di ciò che è realmente avvertito come offensivo dai cittadini. La penalizzazione eccessiva soddisfa solo esigenze emotive. Poiché la legislazione penale è ancora considerata come strumento primario di tutela della società e poiché il nostro codice è stato concepito in una stagione politica in cui i valori da tutelare erano assai diversi da quelli oggi avvertiti come tali, occorrono interventi sulla parte speciale del codice e sulla legislazione complementare, secondo i principi guida della proporzionalità e della sussidiarietà. Occorre abbandonare definitivamente la strada di un demagogico ricorso alla penalizzazione, più volto a soddisfare mere esigenze emotive che a disporre risposte sanzionatorie efficaci.

In tale ottica appare necessario un intervento legislativo volto ad armonizzare la legislazione penale, prevedendo un deciso intervento di depenalizzazione, volto ad escludere dall'ambito penale quei reati la cui offensività non è più percepita come tale dalla società e quei fatti non realmente idonei a ledere il bene protetto, a riformulare alcune fattispecie per le quali risulta eccessivamente anticipata la soglia di tutela e a tipicizzare definitivamente quelle fattispecie di reati la cui condotta appare indeterminata. Occorrerà, inoltre, procedere all'individuazione delle specifiche posizioni di garanzia e superare la mera clausola di equivalenza per la conversione delle condotte commissive in omissive, superare l'attuale modello «aperto» di concorso di persone attraverso la determinazione delle tipologie concorsuali con la differenziazione sanzionatoria dei singoli contributi.

Per tornare a quanto sopra espresso, e cioè ridefinire i reati in base a quanto effettivamente avvertito come offensivo dai cittadini, preannuncio di aver già presentato al Consiglio dei ministri un primo disegno di legge riguardante la depenalizzazione di alcuni reati che sono ormai usciti dal comune sentire dei cittadini. Mi riferisco, in particolare, ai delitti contro la personalità dello Stato, nel cui ambito è presente una serie di fattispecie fortemente connotate ideologicamente, essendo finalizzate all'affermazione dei valori conformi al contesto politico-ideologico in cui sono state pensate ed approvate. Si tratta peraltro di un contesto non più attuale e poco sintonico con il quadro costituzionale repubblicano, che afferma al contempo valori legati all'essenzialità dello Stato e alle libertà individuali, tra cui spiccano massimamente quelle di associazionismo e di libera manifestazione del pensiero. Il bilanciamento tra tali valori implica l'esigenza di superare quelle fattispecie criminose che, nella categoria dei reati sopra individuati, privilegiano il primo dei due a scapito del secondo, rendendo

punibili anche fatti che, essendo frutto di manifestazioni di carattere politico e ideologico nell'ambito del libero associazionismo, rappresentano opinioni che nell'attuale comune sentire non sono affatto ritenute manifestazioni criminose. A sostegno di questa tesi ricordo alcune recenti assoluzioni e, soprattutto, la recente sentenza della Corte costituzionale che ha dichiarato incostituzionale l'articolo 271 del codice penale.

Tutto ciò prevede, come necessaria conseguenza, una generale rivisitazione della materia inerente ai reati di opinione e devo dire che, da una prima ricognizione, abbiamo già individuato oltre venti articoli del codice penale da abrogare o riformulare.

Passando alla certezza del processo, le continue modifiche legislative operate sul codice di procedura penale hanno finito per stravolgerne l'impianto originario. Le modifiche legislative in merito devono essere volte al riequilibrio delle due diverse esigenze: il diritto di difesa e quindi le garanzie processuali da un lato, l'efficienza della giustizia dall'altro. Occorre ridefinire i rapporti fra polizia giudiziaria e pubblico ministero, con ciò tracciando una netta linea di confine fra investigazioni preventive e giudiziarie e prevedendo un notevole avanzamento della soglia di intervento giudiziario. Tale modifica renderà più efficace la realizzazione della cesura delle fasi processuali, con ciò riportando la normativa di rito alla originaria ispirazione accusatoria e rendendo effettivamente applicativo il riflesso dell'articolo 111 della Costituzione sulla normativa ordinaria.

Al fine di rendere più snello ed efficiente il rito penale, oltre che rispondente ad una necessità di durata ragionevole, occorrerà operare su due direttrici: da un lato, la fissazione di termini certi e tassativi per gli atti e gli adempimenti processuali e la fissazione certa dell'oggetto di istruttoria processuale; dall'altro, tassatività dei motivi d'appello e allargamento delle procedure in camera di consiglio, previsione di sbarramenti nella reiterazione delle domande difensive in materia cautelare, incremento della sanzione pecuniaria per l'inammissibilità dei motivi di ricorso per Cassazione.

Per quanto attiene alla certezza della pena, il motto del Ministro vuole essere: «Dalla parte di Abele». Ciò significa garantire agli onesti cittadini che coloro i quali commettono reati, se condannati attraverso un equo processo, debbano scontare la pena che è stata loro comminata. E anche se questo non ripaga il cittadino per il danno subito, viene in questo modo appagata la sete di giustizia che in questo momento promana dalla società civile, una sete alla quale il Governo non può non dare una risposta. Tutto ciò, oltretutto, consentirebbe di attuare più compiutamente il dettato dell'articolo 27 della Costituzione, oggi a mio avviso sostanzialmente disatteso. Per raggiungere questi obiettivi occorre intervenire sul piano delle sanzioni, attraverso la riduzione dell'area della sanzione detentiva, sviluppando il ricorso a pene non detentive come pene principali, in modo da ottenere un'effettiva efficacia deterrente, e parallelamente rendere effettiva la pena detentiva al fine di ottenerne la certezza, operando anche sulla rimodulazione dei limiti edittali previsti, spesso sproporzionati rispetto alla condotta delittuosa di cui si tratta.

Passando alla questione penitenziaria, che ritengo cruciale non soltanto in questo momento, ma da lungo tempo: sapete bene, peraltro, che nel mese di agosto essa raggiunge l'apice, idealmente, il sistema carcerario è ispirato al principio costituzionale dell'articolo 27, che stabilisce che ogni pena deve tendere alla «rieducazione del condannato». Nella pratica, la situazione è assai diversa, perché nel corso degli anni il sistema carcerario ha subito gli effetti delle modifiche repentine e contraddittorie del sistema penale, il quale, essendo ancora caratterizzato da un elevato tasso di casualità sanzionatoria, fonte di vittimismo e di senso di ingiustizia fra i condannati, è stato ora indirizzato all'introduzione di forti limitazioni alla possibilità di accedere alle misure alternative, specie in dipendenza di particolari tipi di reato, ora volto all'espansione di tale prospettiva, ora usato come strumento di controllo di fenomeni di devianza sociale o di emarginazione: basti pensare ai tossicodipendenti o agli extracomunitari clandestini. Le conseguenze di questo andamento pendolare sono state molteplici: la certezza della pena è diventata poco più di un principio astratto, il ricorso alla custodia cautelare ha riempito le carceri di detenuti in attesa di giudizio, mentre talvolta la lentezza dei processi ha restituito alla libertà criminali pericolosi. L'esito ultimo è il rischio di fallimento della Costituzione: la pena o non viene espiata o viene espiata in strutture, condizioni e forme che non rispondono al principio della rieducazione dei detenuti.

L'attuale situazione penitenziaria si può riassumere in queste cifre: i posti disponibili, secondo gli attuali *standard*, sono 45 mila. Nella sua relazione programmatica, nel maggio del 2000, il ministro Fassino dichiarava che la popolazione carceraria ammontava a 50 mila persone. Oggi il numero dei detenuti è di circa 57 mila. Quindi, un aumento assolutamente rilevante. Dall'altro lato, com'è la situazione dei penitenziari? A fronte di carceri di vecchia concezione e in condizioni al limite della accettabilità, ci sono strutture di nuova costruzione e nuova concezione, predisposte anche a favorire l'attività di lavoro all'interno del penitenziario. Ho verificato di persona la situazione in alcuni penitenziari dove la criticità è maggiore e devo dire che alcune situazioni sono al limite della sopportabilità. Ci sono detenuti che vivono in tre in celle di otto o nove metri quadrati. Pensate che lo *standard* è di nove metri quadrati per il primo detenuto e di cinque metri quadrati per i successivi. Quindi, a fronte di diciannove metri quadrati ne hanno meno della metà. Mi domando come si sia potuto lasciare che le cose degenerassero fino a questo punto.

Le scelte dei Governi precedenti su questo fronte mi lasciano molto perplesso. Infatti, sono anni che da un lato sentiamo dire che le carceri scoppiano – il che è vero – e dall'altro mi sono trovato di fronte ad un programma di chiusura di oltre venti penitenziari tuttora in funzione.

Il caso di Pianosa, poi, mi pare un caso emblematico: esistono strutture modernissime, attrezzate di tutto punto – c'è addirittura lo spazio pronto per essere utilizzato per una macchina da caffè – lasciate oggi in stato di completo abbandono. Gli unici clienti, al momento, sono i topi.

Lo spreco di risorse, considerando vari penitenziari – c'è anche il problema dell'impianto idrico dell'Asinara – ammonta a svariati miliardi.



Non voglio pensare che sia stata creata una situazione insostenibile per poter giustificare indiscriminate amnistie. Questa strada non è percorribile, sia per rispetto degli onesti cittadini, sia perché il principio della certezza della pena è irrinunciabile per la Casa delle libertà. Si deve però dare rapidamente una risposta al problema. Sono impegnato personalmente su questo tema e tre sono le strade che bisogna percorrere.

In primo luogo, è necessario ampliare la capacità ricettiva del sistema penitenziario, avviando a pieno regime fin da subito strutture come quella di Bollate in provincia di Milano, valutando la possibilità di riaprire strutture abbandonate e ristrutturando l'esistente.

In secondo luogo, bisogna studiare soluzioni differenti da quelle esistenti per quanto riguarda i tossicodipendenti, che, lo ricordo, rappresentano ben il 33 per cento dell'intera popolazione carceraria. Ritengo sia possibile dare una risposta diversa dalla detenzione pura e semplice, raggiungendo il duplice scopo di alleggerire la pressione sui penitenziari e di dare una sia pur parziale soluzione alla piaga sociale rappresentata dalla droga.

In terzo luogo, si dovrà intervenire su un altro grande fattore di affollamento dei penitenziari: la presenza di molti extracomunitari, attualmente 17 mila individui. Il Governo si sta ponendo il problema di rimpatriare, dietro precise garanzie di rinuncia al reingresso clandestino in Italia, i detenuti per reati lievi, un obiettivo da raggiungersi anche attraverso provvedimenti normativi e pesanti sanzioni. Esistono però, in proposito, problemi di natura costituzionale, internazionale e giuridica di non facile soluzione. Non siamo certi di riuscire a percorrere questa strada, però proprio in queste ore ci stiamo ponendo il problema. *Memento audere semper*, diceva il vate, e quindi credo che sia il caso di provarci.

Ho intenzione di impegnarmi con determinazione per dare ai detenuti la possibilità di lavorare – e non i lavori forzati, come ha dichiarato il giornale «l'Unità» – una richiesta che moltissimi detenuti avanzano in maniera pressante e alla quale credo che bisogna dare risposta.

Il lavoro, a mio avviso, è un vaccino importante contro la tendenza a delinquere e una valida medicina per recuperare chi ha già sbagliato.

È mia intenzione, inoltre, promuovere una sorta di «devoluzione» anche nel campo penitenziario, svincolando le carceri da un centralismo che, partendo da una difficile comprensione delle diverse situazioni locali, non riesce a dare risposte puntuali ai problemi. Il carcere non è la stessa cosa ovunque e non ha senso continuare a ignorare le specificità territoriali. Naturalmente, l'avvio di un processo di decentramento andrà condotto tenendo ben presente la diversa gestione che richiedono i detenuti per reati di diversa gravità e con differente pericolosità sociale.

È mia personale convinzione che la permanenza in cella senza svolgere alcuna attività durante la giornata non giovi al detenuto. Occorre stabilire il principio che la pena vada scontata con obbligo al lavoro. In tale prospettiva, si dovranno compiere i passi necessari per la rimozione degli ostacoli che ancora si frappongono al concreto conseguimento di questo obiettivo. Inoltre, il lavoro deve rispondere il più possibile ad un'effettiva

utilità sociale, tale da costituire un concreto «risarcimento» che il condannato deve corrispondere alla società.

Salto ora una parte della mia relazione scritta per passare ad alcune considerazioni riguardanti la Polizia penitenziaria.

Si devono stimolare al massimo grado l'impegno e il senso di responsabilità degli agenti, con forte recupero del senso della appartenenza al Corpo e della gerarchia. Parallelamente, si devono recuperare gli aspetti formali e deontologici, al fine di mantenere il fondamentale prestigio per il Corpo, ma soprattutto quella necessaria autorevolezza che è essenziale per il governo dei detenuti, i quali devono immediatamente percepire nel proprio interlocutore competenza e affidabilità, quale patrimonio tipico del personale della Polizia penitenziaria. Interventi, infine, devono essere compiuti in direzione della crescita professionale degli appartenenti al Corpo, che è garanzia di competenza, di sicurezza e di rispetto della dignità dei detenuti.

A proposito di quanto scritto sui giornali oggi, dichiaro di fronte ai senatori presenti che sabato notte ero proprio a Bolzaneto. Stasera farò una dichiarazione in proposito nel corso di una riunione con i responsabili del Dipartimento per l'Amministrazione Penitenziaria (DAP) in quanto sono stato testimone di una situazione diversa da quella descritta, almeno fino a quando mi sono trattenuto lì: una situazione totalmente diversa da quella descritta oggi su alcuni quotidiani. Questo voglio dichiararlo fin d'ora e probabilmente chiederò anche all'autorità giudiziaria di venire ascoltato come testimone. Ripeto: la situazione era molto diversa da quella descritta. Ci tengo a dirlo, perché l'ho vista con i miei occhi.

Passo ora ad un'altra questione relativa ai minori. Ovviamente, rinvio alla mia relazione scritta per le parti che per necessità di tempo sono stato costretto ad omettere.

Il nuovo regolamento ministeriale prevede un autonomo dipartimento per la giustizia minorile, come segno dell'attenzione particolare e della diversità della questione minori rispetto alla complessità del mondo giudiziario. Affinché tale scelta non rimanga esclusivamente formale, il Governo ritiene di dover prestare particolare attenzione ed interesse a tale materia, operando in maniera assolutamente pragmatica e quanto più possibile scevra da incrostazioni ideologiche e posizioni demagogiche. La base di qualsiasi discussione non può che essere il riconoscimento della priorità dell'interesse del minore, in quanto soggetto debole, nei cui confronti lo Stato ha obblighi di protezione ed assistenza specifici.

Da tenere in assoluta evidenza, anche dopo i recenti episodi che hanno portato tale argomento all'attenzione dell'opinione pubblica, è la problematica legata alla maturità psicologica del minore ed alla sua responsabilità nei confronti della società. A tale proposito, debbo dire che sono rimasto personalmente sconcertato da alcune recenti prese di posizione, che sono apparse, non solo a me ma anche ad una larga fetta dell'opinione pubblica, eccessivamente lassiste nei confronti dei minori che hanno commesso gravissimi reati. Questa è una materia estremamente delicata, ma non posso non farmi interprete di chi ritiene che sia un pessimo

esempio per tutti, soprattutto per i minori, vedere scarcerati individui che hanno commesso omicidi.

Altra tematica di forte impatto sociale e di estremo interesse è quella relativa alla testimonianza dei minori, sia per quanto riguarda la valenza probatoria, che non può essere affidata esclusivamente alla valutazione prettamente giudiziaria dei riscontri, sia soprattutto in relazione alle modalità di acquisizione, che debbono il più possibile garantire non solo l'autenticità e la spontaneità delle dichiarazioni, ma anche il reale impatto emotivo dell'esperienza testimoniale sul soggetto.

Veniamo adesso ad un altro problema fondamentale, quello dell'ordinamento giudiziario. Dico forse una cosa ovvia quando affermo che la magistratura deve essere ordinata in base a due principi: quello dell'autonomia e dell'indipendenza, affinché il rispetto della legge sia garantito nei confronti di chiunque, e il principio secondo cui il servizio giustizia deve essere reso in tempi e modi adeguati. La insoddisfacente applicazione di entrambi i principi, registrata nel nostro Paese, ha gravi conseguenze sul servizio la cui qualità, riconosciuta insufficiente, è al centro delle lamentele dei cittadini e fonte di condanna, come ricordavo prima, da parte degli organismi europei.

Risulta pertanto necessaria un'inversione di tendenza, che però – ci tengo a dirlo – non può essere ottenuta pensando ad interventi che possano essere considerati di carattere punitivo contro la magistratura. Tenendo ferma questa idea, occorre ripensare all'ordinamento giudiziario, ispirandolo sostanzialmente a tre linee di riforma: la prima consiste nel riportare la responsabilità della politica giudiziaria, soprattutto in materia criminale, nell'alveo proprio della sovranità democratica; la seconda nello stabilire un miglior raccordo tra l'esercizio autonomo della funzione giudiziaria e le esigenze del popolo, nel nome del quale la giustizia è amministrata; la terza, infine, nell'introdurre più efficienza nel servizio.

Per quanto attiene al primo punto, riportare la responsabilità della politica giudiziaria, al fine di soddisfare la raccomandazione n. 19 del 6 ottobre 2000 del Consiglio d'Europa, si prevede che, ogni anno, il Parlamento dedichi una sessione speciale ai temi della sicurezza e della giustizia, in cui si discuta lo stato dell'una e dell'altra alla presenza dei Ministri dell'interno e della giustizia. Questo non vuol dire l'abolizione dell'obbligatorietà dell'azione penale, come sento dire in giro.

Per quanto riguarda il secondo punto, stabilire un miglior raccordo tra l'esercizio autonomo della funzione giudiziaria e le esigenze del popolo, l'accresciuta complessità sociale e la necessità di rappresentare le esigenze dei diversi operatori della giustizia, nonché il crescente interesse delle regioni per l'amministrazione della sicurezza e della giustizia nel loro territorio impongono un ampliamento della composizione dei consigli giudiziari, con l'intervento delle regioni, cui deve spettare la nomina dei componenti laici. La composizione dei consigli giudiziari deve rispettare la proporzione prevista tra membri laici e togati nel Consiglio superiore della magistratura, prevedendo inoltre nuove attribuzioni da assegnare ai consigli ed il trasferimento a questi di una serie di funzioni. Per quanto ri-

guarda il Consiglio superiore della magistratura, premesso il mantenimento dell'attuale composizione del rapporto tra membri laici e togati, si ritiene necessaria una diversa proporzione, all'interno della componente togata, tra giudici e pubblici ministeri, in modo da rappresentare il rapporto numerico esistente tra le due componenti. Anche la diversa rappresentanza dei membri togati del Consiglio deve essere disposta attraverso una nuova legge elettorale, finalizzata a premiare al massimo le caratteristiche culturali, professionali e morali degli individui che saranno eletti.

Veniamo all'efficienza del servizio. Tutti concordano che sia questo il nodo principale da sciogliere per un miglior funzionamento della giustizia. Se si parla di efficienza, la prima questione è relativa alla valutazione dell'attività del singolo magistrato e dei tribunali. È mia precisa convinzione che nessuna riforma potrà avere efficacia, se prima non saremo stati in grado di individuare i parametri per misurare oggettivamente il lavoro dei giudici. Ciò al fine anche di poter svincolare la carriera da meri parametri di anzianità, come accade tutt'oggi. Mi rendo conto perfettamente dell'estrema difficoltà dell'impresa, data la peculiarità dell'attività della magistratura. Ritengo, però, che tale questione non possa essere assolutamente disattesa ed è quella sulla quale mi attendo la più ampia collaborazione e il contributo di idee da parte della stessa magistratura. Da parte mia, posso assicurare l'assoluta onestà di intenti, non essendo animato da alcuna altra motivazione se non quella di assicurare al Paese un servizio eccellente, che avrebbe come prima conseguenza di aumentare il prestigio, non solo della giustizia, ma anche della politica, di fronte ai cittadini.

Relativamente ai criteri di professionalità, occorre una decisa linea di intervento, finalizzata a garantire la qualità del servizio giustizia per i cittadini ed i magistrati medesimi. Tra le ipotesi al vaglio, vi è lo sganciamento della progressione economica – legata esclusivamente al criterio di anzianità ed alla verifica periodica dell'inesistenza di demeriti – dalla progressione in carriera, che, premessa la valutazione da parte del Consiglio superiore e attribuendo un peso (almeno istruttorio) all'elezione dei consigli giudiziari ai fini di tali valutazioni, porti alla fissazione di criteri per l'individuazione dei requisiti necessari allo svolgimento della specifica funzione superiore, richiesta al magistrato. Sostanzialmente, ricadiamo nel problema di prima. In relazione agli incarichi direttivi occorre contemplare, come già esiste per determinate funzioni, la temporaneità e la possibilità di prevedere una sola linea d'azione preceduta da una valutazione del lavoro svolto.

Al fine di snellire il lavoro dei magistrati occorre, infine, prevedere una nuova figura di ausiliari dei giudici. Gli assistenti dovrebbero essere delegati all'attività di ricerca, all'elaborazione del materiale ed all'esame della giurisprudenza: so che questa è un'esigenza molto avvertita dai giudici. Tale figura dovrebbe essere introdotta anche e soprattutto mediante distacco di personale idoneo dalla pubblica amministrazione.

Passo ora a trattare le questioni inerenti all'amministrazione della giustizia, per cercare di contenere il mio intervento nei tempi previsti.

La giustizia è una grande macchina che produce un servizio di fondamentale importanza in una società civile e democratica. È, pertanto, fondamentale un'organizzazione della macchina che le consenta di funzionare al meglio. La questione organizzativa è stata al centro della mia attenzione in questo primo mese al Ministero. Abbiamo risolto alcuni nodi, ma molte altre questioni restano ancora sul tavolo: ecco alcuni punti fondamentali.

In primo luogo, la carenza di infrastrutture. Vi è un'evidente mancanza di spazi e risorse che penalizza l'attività del Ministero, della giustizia e delle carceri: in questo, siamo tutti sulla stessa barca. Devo però registrare, per quanto riguarda la costruzione dei nuovi tribunali, l'assenza di un'adeguata risposta da parte degli enti locali. Impegniamo fondi che però non vengono spesi: questo è un dato che fa particolarmente male a me, che sono un convinto federalista, ma purtroppo devo registrarlo e al riguardo bisognerà svolgere una riflessione tutti insieme. Occorrerà, pertanto, attivarsi in merito. A questo scopo, l'apertura di nuove sedi decentrate del Ministero, come già annunciato e previsto nel Documento di programmazione economico-finanziaria, potrà contribuire alla risoluzione del problema.

Un altro snodo fondamentale per l'efficienza della macchina è, indubbiamente, l'informatizzazione dell'intero sistema. Negli scorsi anni l'impegno finanziario su questo fronte è stato veramente considerevole. Però, anche qui, dalle prime verifiche effettuate, non sembra che le notevoli risorse impegnate siano state al momento effettivamente spese. Non vi dico una cifra esatta, perché non la so ancora esattamente, ma vi sono molti, molti, molti miliardi di residui passivi. Pertanto, il passo successivo sarà rappresentato dalla verifica di quanto è stato effettivamente realizzato e dalla razionalizzazione di situazioni che ne presentano la necessità.

Un altro capitolo concerne la riorganizzazione del Ministero. Dando seguito alla riforma Bassanini, siamo impegnati nella riorganizzazione del Ministero nei quattro dipartimenti previsti dalla legge. Tutto ciò ha rappresentato un gravoso impegno, che spiega il ritardo con cui mi presento al Parlamento per illustrare le linee programmatiche del Governo. Devo dire di essermi ritrovato con un Ministero quasi completamente acefalo in tutte le sue direzioni generali. Se ciò, da un lato, mi consente di agire all'interno di quella filosofia dell'alternanza, ormai accettata e auspicata da tutti, ponendo a capo dei dipartimenti figure nuove, che agiscano in piena sintonia con il Ministro e applichino in modo convinto le linee programmatiche del Governo, dall'altro lato tutto ciò ha rappresentato un ulteriore gravoso sforzo, che altri Ministri non hanno dovuto affrontare.

Per quanto riguarda il potenziamento dell'organico, attualmente si stanno svolgendo due concorsi per uditore giudiziario, per un totale di oltre settecento posti complessivi. D'intesa con il Consiglio Superiore della Magistratura, inoltre, si prevede di dar corso a un nuovo bando, per un totale di altri mille posti.

Nella relazione predisposta mi riferisco agli ordini professionali, ma intendo per carenza di tempo mettere questa parte a disposizione degli Uffici.

Concludo il mio intervento con l'ultima parte della relazione, relativa alla tempistica. Al riguardo il Ministro si è lanciato in un'operazione anche rischiosa: credo che da ingegnere non potessi farne a meno. Fornirò, infatti, un'indicazione dei tempi nei quali riteniamo di poter agire, sapendo che poi – giustamente – se non li rispetteremo, mi chiamerete a farlo. Questo però, fa parte del programma di Governo e quindi mi sono uniformato a quanto ivi dichiarato dalla Casa delle libertà.

Per quanto riguarda i primi 100 giorni, tra i primi impegni di questo Dicastero vi è la riforma del diritto societario, con la riproposizione del testo della riforma studiata dalla Commissione Mirone, fatto proprio dal Governo, che lo ha adottato come una buona base di partenza. L'obiettivo è l'approvazione del testo prima della pausa estiva alla Camera dei deputati e l'entrata in vigore del medesimo entro la fine dell'anno.

Il disegno di legge approvato dal Consiglio dei ministri, come naturalmente sapete arriverà in Aula alla Camera domani e quindi l'auspicio è che questo ramo del Parlamento possa approvarlo prima della pausa estiva.

Di concerto con il Ministero per le pari opportunità, inoltre, il Ministero della giustizia è pronto a presentare un disegno di legge relativo ad un fenomeno di estrema gravità sociale quale la riduzione in schiavitù a fini di sfruttamento sessuale, tema per il quale è necessario prevedere autonome fattispecie penali, oltre al coordinamento con le strutture nazionali ed europee. Il tema, già trattato nella precedente legislatura, sarà uno dei primi impegni del Governo, in totale spirito di collaborazione con quanti si sono già occupati di questo argomento nel corso della scorsa legislatura.

Entro l'anno sarà presentato il progetto di riforma del sistema elettorale del CSM. L'obiettivo è giungere all'approvazione della riforma entro il mese di aprile del prossimo anno, in tempo utile per il rinnovo del Consiglio stesso.

Un'altra questione sulla quale stiamo lavorando e speriamo nella seconda parte del 2001 di arrivare all'approvazione di una legge sulla materia, riguarda l'abolizione dei reati di opinione. Entro la fine dell'anno, inoltre, il Ministro intende presentare dei disegni di legge per l'abbreviazione dei tempi della giustizia civile e, se ce la facciamo, per la riforma dell'ordinamento giudiziario. Per quanto riguarda il primo provvedimento, posso garantire che esso verrà presentato in tempo utile. Contiamo poi nel 2002 di giungere all'approvazione della riforma che porterà all'abbreviazione dei tempi della giustizia civile; mentre entro il 2003 il programma sarebbe quello molto ambizioso di presentare i quattro codici fondamentali. Questo è un impegno che sta scritto nel programma della Casa delle libertà, quindi io lo devo prendere, magari anche *obtorto collo*; visto che è stato scritto lì, non posso fare a meno di dirlo qui; vedremo se ce la faremo.

PRESIDENTE. Prima di concludere i nostri lavori, vorrei comunicare che i colleghi Giampaolo Zancan, Vice Presidente della Commissione, e Guido Calvi, del Gruppo dei Democratici di Sinistra-L'Ulivo, mi hanno chiesto di manifestare al Ministro il loro rammarico per non aver potuto presenziare ai lavori odierni: la loro assenza è semplicemente dovuta ad impegni di carattere politico ai quali non hanno potuto rinunciare.

Ringrazio il ministro Roberto Castelli e il sottosegretario Giuseppe Valentino per aver presenziato ai nostri lavori.

Convocheremo una successiva seduta della Commissione per procedere alla discussione sulle comunicazioni del Ministro, ovviamente in sua presenza.

*I lavori terminano alle ore 16,35.*

