

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

2^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

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

2° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 31 LUGLIO 2001

Presidenza del presidente CARUSO

INDICE

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

PRESIDENTE	Pag. 3, 22
CALLEGARO (CCD-CDU:BF) .15, 16, 17 e <i>passim</i>	
CALVI (DS-U)	4, 5
CARUSO LUIGI (Misto-MSI-Fiamma)	16
CAVALLARO (Mar-DL-U)	19
* CONSOLO (AN)	3, 4, 5 e <i>passim</i>
* FASSONE (DS-U)	6, 10, 11 e <i>passim</i>
* MARITATI (DS-U)	12, 15

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 15,15.

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 è attivo un servizio di stenografia sostanzialmente in tempo reale dei lavori della Commissione. Di conseguenza, il resoconto sommario apparirà in forma sintetica; tale servizio ha altresì carattere sperimentale e quindi questa comunicazione è valida solo per questa seduta.

Riprendiamo pertanto la discussione sospesa nella seduta del 26 luglio. I senatori che desiderano porre domande al Ministro della giustizia hanno facoltà di parlare.

CONSOLO (AN). Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor Ministro, lei ha iniziato il suo intervento nella scorsa seduta in questa Commissione richiamando un dato che è assai preoccupante: il 73 per cento dei cittadini italiani si è dichiarato insoddisfatto di come va la giustizia in Italia. Questo è evidentemente il risultato di quello che è stato fatto in materia di giustizia e che si stava continuando a fare, fino a che le elezioni non hanno fatto voltare pagina al Paese; che lei abbia quindi ereditato un Dicastero assai difficile è sotto gli occhi di tutti.

Come ho dichiarato sia in sede di *question time* che intervenendo nel dibattito sulla fiducia al Governo Berlusconi, credo che i responsabili del funzionamento o del malfunzionamento della giustizia non siano gli operatori del pianeta giustizia, quindi magistrati ed avvocati, ma esclusivamente la classe politica, alla quale è demandato il compito – come è noto – di produrre leggi degne di questo nome; avevo quindi sottolineato come magistrati ed avvocati devono essere entrambi rispettati, ma al tempo stesso rispettosi delle leggi.

Quindi – ripeto – il compito della classe politica, e segnatamente il suo compito come Ministro guardasigilli, è quello di attuare leggi degne di questo nome che soddisfino le esigenze dei cittadini eliminando, così,

la loro sfiducia. Nel suo intervento lei ha richiamato la separazione dei poteri, in particolare del potere legislativo e del potere giudiziario; ha anche fatto un timido accenno all'articolo 111 della Costituzione così come nuovamente novellato nel 2000, ma non ha richiamato un tema che è molto importante e soprattutto di assai facile attuazione: mi riferisco alla separazione delle carriere! Ho evidenziato – anche con il tono di voce – la parola «carriere» perché, leggendo alcuni suoi interventi sulla stampa, signor Ministro, ho letto di una separazione di funzioni come obiettivo del Dicastero da lei guidato, ma non ho ritrovato espresso in modo chiaro il discorso relativo alla separazione delle carriere. Le confesso di provare profondo imbarazzo allorché mi incontro con colleghi stranieri, per i quali l'unicità delle carriere tra funzione giudicante e funzione inquirente è un *joke*, come loro lo definiscono, una barzelletta alla quale non riescono a dare risposta adeguata.

CALVI (*DS-U*). Spero che non abbia incontrato i colleghi francesi!

CONSOLO (*AN*). La pazienza è la virtù dei forti, senatore Calvi. Se avesse aspettato ad intervenire, avrebbe ascoltato che soltanto in Francia, a differenza di tutto il mondo, non vi è separazione delle carriere; ma in Francia il pubblico ministero dipende dal Guardasigilli. La Casa delle libertà ed io personalmente siamo – e abbiamo su questo portato avanti la nostra campagna elettorale – per l'assoluta indipendenza dei magistrati, siano essi rappresentanti dell'accusa, siano essi giudici, quindi svolgenti la funzione giudicante.

Signor Ministro, non è necessaria una preparazione giuridica (lei ha un'altra elevata preparazione in un diverso campo professionale), ma il semplice buon senso è sufficiente per comprendere il *gap* culturale che vede l'Italia come l'unico Paese al mondo nel quale le carriere sono unificate; questo *gap* culturale dev'essere superato. Non si dica che è un mutamento di difficile attuazione concreta per le resistenze di questa o di quell'altra categoria (per uscire dall'equivoco, per le resistenze della magistratura): in primo luogo perché, come classe politica, dobbiamo attuare la volontà del popolo affinché con le nostre scelte sia possibile codificare in norma la volontà del popolo medesimo; in secondo luogo, perché è solo una piccola e sparuta rappresentanza di magistrati ad essere contraria alla separazione delle carriere.

La maggior parte dei magistrati italiani è encomiabile dal punto di vista della produzione giuridica. Il problema italiano non è la qualità delle sentenze: anzi, per qualità delle sentenze abbiamo una posizione che ci è invidiata dal resto degli ordinamenti giuridici. Il problema della nostra giustizia, e chiudo con questa breve parentesi, è rappresentato dalla carenza delle infrastrutture. Non riesco ancora a comprendere per quale motivo l'organizzazione del processo, civile o penale, debba essere affidata ai magistrati: ad essi dovrebbe essere riservato unicamente il compito di parlare attraverso le sentenze, cosa che loro fanno, e – ripeto – molto bene. Per quale motivo però, una volta che una sentenza viene emessa – mi ri-

ferisco ad esempio ad una sentenza civile –, si devono aspettare 3 o 4 mesi per sapere come è andata la causa o per leggere le motivazioni? La decisione stessa «vaga» infatti tra l'ufficio del registro ed altri uffici giudiziari.

L'organizzazione della macchina giudiziaria a mio avviso dovrebbe essere affidata a privati; il che non significa, dico subito, mettere la giustizia in mano ai privati. La giustizia deve rimanere ovviamente in mano al «Magistrato», che io continuo a scrivere con la emme maiuscola per il profondo rispetto che ho non verso la persona, ma verso la funzione che la persona stessa rappresenta.

Ebbene, signor Ministro, non ho visto tra gli impegni «dei cento giorni» una volontà di attuare la separazione delle carriere. Questo mi preoccupa. Io che faccio parte della maggioranza che ha vinto democraticamente queste elezioni le do ragione, non per spirito di maggioranza ma perché lei ha ragione, quando sostiene di aver ereditato una situazione assai difficile, per cui ci vuole tempo per «rimettere le cose a posto», però con tutta la buona volontà non riesco a comprendere quanto tempo ci possa volere per sistemare la questione della separazione delle carriere dal punto di vista legislativo.

Mi permetto di ricordare che già nei lavori preparatori nella nostra Carta costituzionale del 1948, che come noto risalgono agli anni '46-'47, uno dei pochi Padri costituenti ancora oggi vivente, Giovanni Leone, propose *apertis verbis* di separare la carriera di chi deve giudicare da quella di chi deve sostenere l'accusa. Quando durante il *question time* si parlò delle due famose vicende (mi riferisco al processo di Milano e a quello di Palermo), mi sarei aspettato, signor Ministro, un suo intervento prendendo spunto dal caso che ha visto condannato il presidente della prima sezione civile della Corte di cassazione, Corrado Carnevale, a proposito del quale non voglio ovviamente entrare nel merito del processo, perché le sentenze a mio avviso non si discutono e non si commentano, in quanto rese in nome del popolo italiano ... questa posizione non vede favorevole il senatore Calvi, ma è la mia posizione.

CALVI (DS-U). I processi si criticano con competenza ed equilibrio; è una grande conquista la critica dei provvedimenti: non siamo in uno Stato dittatoriale!

CONSOLO (AN). A mio parere relativamente a quella decisione va posto particolarmente in evidenza il fatto che tra i tre componenti del collegio che ha giudicato il cittadino Carnevale vi fosse anche un magistrato che era stato nel *pool* che aveva inquisito lo stesso cittadino Carnevale. Questo, signor Ministro, in uno Stato di diritto è assolutamente vergognoso e io mi appello alla sua sensibilità di cittadino, prima che di Guardasigilli, affinché queste situazioni non abbiano più a ripetersi.

È vero, stando a quello che si legge sulla stampa, che con la separazione delle funzioni questi palesi inconvenienti dovrebbero venire a cessare, ma il problema è che nel nostro ordinamento giuridico da troppi

anni – ho riferito dei lavori preparatori alla Costituzione – si attende di uscire dall'equivoco determinato dalla situazione per cui chi giudica sta solo apparentemente su un piedistallo più alto rispetto alla categoria degli avvocati dell'accusa e della difesa. Anche cambiando la posizione fisica del pubblico ministero nel processo, con l'entrata in vigore del nuovo codice avvenuta il 24 ottobre 1989, la situazione non è cambiata: non è cambiato assolutamente niente!

Se lei, come Guardasigilli, intende fare in modo che quel 73 per cento di italiani insoddisfatti della giustizia diventi invece un 70-80 per cento di italiani soddisfatti, come sono sicuro vuole, cominci a mettere mano a questi provvedimenti, che non sono onerosi dal punto di vista finanziario, ma di facile attuazione; sono provvedimenti che necessitano esclusivamente di coraggio politico e non dubito che lei, Ministro Guardasigilli, ne abbia.

FASSONE (*DS-U*). Signor Ministro, le sue comunicazioni sulle linee programmatiche del suo Dicastero, svolte il 26 luglio scorso, come tutte le cose di questo mondo contengono alcuni elementi positivi e alcuni elementi criticabili. Il riconoscere i primi spero mi dia legittimazione a soffermarmi serenamente su alcuni dei secondi.

Ritengo positiva, ad esempio, l'attenzione da lei dedicata anche al settore civile; quasi sempre il settore penale ha un effetto ipnotizzante ed è quello che richiama le maggiori attenzioni. Bene ha fatto lei a ricordare che in un «sistema Paese» l'efficienza e la velocità del giudizio civile è anche uno dei coefficienti della competitività delle imprese nel far valere i loro diritti e recuperare i loro crediti, posto che recuperare un credito in sei mesi o in sei anni incide sicuramente sui costi. Quindi, bene ha fatto a sottolineare la necessità del potenziamento di filtri pregiudiziali, cioè di tutta una serie di iniziative volte a selezionare la domanda che si rivolge all'autorità giudiziaria in senso tecnico.

Non condivido invece, e non certo per questioni pregiudiziali, l'altro spunto da lei offerto, e cioè la cosiddetta «privatizzazione» dell'attività *ante* decisionale. Non perché mi spaventi molto la sperequazione, peraltro probabile, tra le parti, a seconda del tipo di assistenza di cui ciascuno dispone (questo è purtroppo un elemento inevitabile, a seconda del livello di competenza del difensore, anche se, quanto meno, il giudice fa da riequilibratore: se tale fattore viene lasciato assolutamente allo scontro delle forze in campo, si rischia di accentuare il divario), ma soprattutto perché, alla luce del secondo comma dell'articolo 111 della Costituzione, di cui non molto tempo abbiamo approvato la modifica con il consenso, anzi la volontà precisa, dell'allora opposizione, va ricordato che ogni processo, e non solo quello penale (per il quale l'articolo in questione si pronuncia nei commi successivi), si svolge nel contraddittorio tra le parti, davanti ad un giudice terzo e imparziale. Quindi, la sottrazione di attività giudiziarie in senso proprio alla presenza del giudice credo che debba quanto meno confrontarsi molto attentamente con questo *dictum* costituzionale.

Quindi, se posso – parlare di suggerimento sarebbe parola troppo demagogica –, direi che invece la sua attenzione potrebbe e dovrebbe incentrarsi su quello che è stato ironicamente definito il paradosso del processo civile. In esso ci sono cinque soggetti: la parte che ha ragione, quella che ha torto, i due difensori e il giudice; la prima normalmente ha contro tutte le altre quattro! Quindi, la sua azione credo possa opportunamente indirizzarsi a cercare di bonificare quanto meno la figura sulla quale la bonifica è legittima e giustificata, cioè quella del giudice; questi, proprio a fronte di una cultura, forse doverosa, di rispetto di un processo in qualche modo privatizzato, normalmente esercita assai poco il suo potere di impulso e controllo. Credo che una disposizione, che per ora abbozzo con molta approssimazione, secondo la quale il giudice vigili e si faccia carico del sollecito svolgimento del processo e, nella liquidazione delle spese, tenga conto dell'atteggiamento più o meno dilatorio della parte soccombente avrebbe davvero un significato e un valore di accelerazione concreta.

Sicuramente troverà delle resistenze nel fare questo, signor Ministro: non ho difficoltà a riconoscere che il mondo della giustizia vive con forte intensità le resistenze di entrambe le corporazioni; e siccome faccio parte di una di queste, non esito a riconoscerlo e con questo ad accennare anche alla presenza dell'altra. Troverà quindi delle resistenze, ma se può prendere in considerazione questo suggerimento sicuramente farà cosa buona.

La stessa logica mi invita a sottoporle una richiesta di maggiore precisazione su un altro spunto di intervento, cioè la presenza di filtri *ante* contenzioso. Questi già esistono, e purtroppo normalmente non funzionano bene. Infatti, non possiamo – né lei potrà – prevedere che la soluzione di determinate controversie sia per necessità affidata ad arbitrati o ad altre formule: lo vieta l'articolo 24 della Costituzione, che assegna ad ogni cittadino il diritto di agire in giudizio. Però lei potrà – credo, e la incoraggio in tal senso – prevedere che, ogni qual volta si adiscono questi organi non giudiziari che dovessero esprimere una conclusione che il cittadino non dovesse accettare, qualora questi si dovesse rivolgere al giudice, il quale dovesse confermare o discostarsi di poco dalla decisione assunta, a questo punto la lite debba considerarsi temeraria, ai sensi dell'articolo 96 del codice di procedura civile, e comportare pesanti sanzioni in tema di spese. Questa strada credo sarebbe costituzionalmente corretta. Anche questo tipo di scelta le procurerà resistenze, ma credo sia l'unica formula che può davvero migliorare la produttività del settore civile.

Altro aspetto positivo del suo discorso è, per quanto attiene il settore penale, l'invocazione ad una migliore certezza del reato. Lei però ha dirottato poi questo utile spunto su considerazioni che mi sembrano riduttive rispetto al punto di partenza. Oggi effettivamente noi abbiamo un moltiplicarsi di situazioni in cui la certezza del reato (e lei bene ha distinto tra certezza del reato e certezza della pena, che è un altro discorso) non è del tutto confacente al principio di legalità voluto dalla Costituzione, proprio per l'evanescenza dei contorni della fattispecie. Questo vale in particolare per i reati associativi. Sotto questo profilo, riterrei positivo un intervento, e credo che la Commissione Grosso abbia già lavorato proficua-

mente in questa direzione, cosa di cui certamente lei non mancherà di tenere conto.

Analogamente mi pare estremamente appropriato l'invito ad una riflessione (che però – spero di non essere frainteso né da lei né dai colleghi – affiderei piuttosto a commissioni con larga presenza accademica e anche di altri operatori) in materia di concorso di persone nel reato. Sappiamo qual è il nervo scoperto in questa materia e che in effetti vi è un'esigenza di tipizzazione anche sotto questo profilo.

Sempre nel campo del diritto penale, lei ha invocato il ricorso a pene non detentive, sostitutive della pena carceraria, suppongo fino a certi livelli di gravità, sui quali immagino che un confronto successivo fornirà indicazioni dettagliate. Condivido pienamente la sua posizione su questo aspetto, tenendo però presente anche che l'invito da lei ripetuto ad un diritto penale minimo ha ormai già ricevuto l'accoglienza che credo poteva avere.

Lei ha accennato poi anche all'eliminazione di alcune fattispecie di reati di opinione. Mi permetto di replicare che questi già sono fuori dalla sfera di incriminazione penale, perché la Corte costituzionale ha ritagliato all'interno di ciascuna fattispecie l'individuazione della non punibilità delle manifestazioni di pensiero. Si tratta eventualmente di depenalizzare qualcosa di più. Proprio gli eventi delle scorse settimane hanno evidenziato reati di «opinione» che non si esprimono attraverso la lingua e il pensiero; quindi anche sotto questo profilo l'attenzione è stata doverosa.

Le sottopongo nuovamente una riflessione che già svolgemmo in questa Commissione allorché ci occupammo molto a lungo della depenalizzazione, cioè che ormai si è più o meno raschiato il fondo del barile. Qualcosa si potrà ancora considerare, ma poco. I due grandi settori sui quali si potrebbe intervenire (ma anche in questo caso non fatico a scorgere le difficoltà e le resistenze) sono settori tabù: il problema degli stupefacenti e quello della semplice perseguibilità a querela di alcuni reati patrimoniali di non elevata gravità. Questi si sarebbero in grado di intaccare sensibilmente la domanda giudiziaria in materia penale, però su di essi so che la resistenza è molto forte. Glielo segnalo unicamente affinché lei non si illuda di ottenere grandi risultati attraverso depenalizzazioni al di fuori di questi ambiti.

Quello che invece esigerà un notevole coraggio – e mi pare che lei vi abbia appena fatto cenno tra le linee del suo discorso – è l'intervento sulla certezza della pena, che non credo debba incidere tanto su quegli istituti che sono spesso nell'occhio del ciclone, cioè la cosiddetta «legge Gozzini» e i benefici penitenziari. Questi sono un potente strumento non solo di governo del carcere, ma di rieducazione effettiva del condannato. Se gli togliamo la speranza di beneficiarne, questi non avrà motivazioni ad introiettare modelli di vita diversi. In questo ambito la inviterei a non cercare di entrare in maniera troppo pesante.

Invece mi sembra assai opportuna un'opera di ridisegno dell'intero sistema nei riguardi degli strumenti indulgenziali, stratificatisi nel tempo e diventati eccessivi alla luce proprio degli interventi in materia peniten-

ziaria scanditi dalla «legge Gozzini» e dalle altre norme. Oggi sono previsti l'im maturità, il perdono, una prima sospensione condizionale, una seconda sospensione condizionale, l'affidamento in prova, diventato amplissimo per interventi successivi, e così via. Questo produce la conseguenza – che non le sarà sfuggita – che l'esecutività della pena si sposta dalla prima, alla seconda, alla terza, all'ennesima condanna per i soggetti che comunque hanno un percorso criminale pressoché obbligato per la loro condizione sociale, ma nel frattempo rende inefficaci le condanne e produce invece una sicura impunità per i soggetti che solo occasionalmente cadono nelle maglie della giustizia. Un intervento su questa materia, sulla quale vi sono studi accurati, veramente potrebbe produrre una certezza della pena maggiore senza intaccare gli obiettivi penitenziari ai quali anche lei si è dichiarato attento.

Mi è sembrato poi che sia mancata la giusta attenzione proprio al settore processual-penale, e su questo mi vorrei permettere di avanzare le critiche più consistenti. Voglio ricordare – non come critica, ma come cornice nella quale lei si deve muovere (e noi dobbiamo apprezzare i suoi movimenti) – quanto stabilisce l'articolo 110 della Costituzione, in base al quale spettano a lei, Ministro della giustizia, l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia, nel rispetto delle competenze del Consiglio superiore della magistratura. Lei quindi è essenzialmente un Ministro dei servizi della giustizia e questo non toglie nulla al suo rango e alla sua funzione, anzi la esalta, perché lei è l'unico Ministro di cui la Costituzione parla specificamente, come ben sa.

Se posso permettermi di usare un'immagine che alla sua qualità di tecnico deve risultare familiare e probabilmente ben accetta, facendo ricorso ad un linguaggio in qualche modo aziendalistico, direi che l'azienda giustizia nel settore penale – che è quello su cui ho una competenza maggiore – presenta un dato estremamente sgradevole, cioè il fatto che esita il suo prodotto con sei, sette, otto o anche dieci anni di ritardo rispetto all'ordinativo (per usare un linguaggio assolutamente sconveniente, ma familiare a tutti). Allora, credo che una persona sensibile a queste esigenze, di cui la sua parte politica è attenta portavoce, in questa logica potrebbe configurare tre obiettivi. Quando un'azienda dà il prodotto a otto anni di distanza dall'ordinativo, i rimedi possibili mi pare infatti siano tre: ridurre gli ordinativi (abbiamo già parlato appunto di depenalizzazione e quant'altro), aumentare la produttività delle maestranze o ridurre e semplificare i processi produttivi.

Sul primo rimedio, come dicevo, mi sono già soffermato e non ritorno, se non affidandole la riflessione su quali sono i veri bacini su cui si può ridurre la domanda. Per quanto riguarda il secondo rimedio, affido proprio alla sua competenza e sensibilità di uomo di azienda un lavoro che ai vari Guardasigilli di tutte le forze politiche succedutisi nei decenni è sempre stato ostico: l'attenzione in particolare ai profili di organizzazione. Più spesso si è attenti ai profili normativi, proprio in nome della specificità del prodotto giustizia, ma ormai proprio all'interno della magistratura, mi creda, è sorta da alcuni lustri una crescente attenzione ai

problemi organizzativi. Non ci si è mai preoccupati di effettuare (sarei stato più felice se l'avesse fatto un Ministro del mio colore politico, ma sarei felice comunque che ciò venisse compiuto) il monitoraggio sui carichi di lavoro reali dei vari uffici. Immagino che lei avrà già constatato come le informazioni in possesso del Ministero su questo tema siano estremamente lacunose e deficitarie perché si basano su rilevazioni di tipo statistico, normalmente obsolete e fatte con scarsa affezione da parte di chi deve farle. Conoscere quali sono i carichi di lavoro effettivi dei vari uffici, oltre che essere impresa difficile (che di nuovo la farà scontrare con resistenze interne), porterà – secondo me – grandi vantaggi: ad esempio, ottenere una mappa di informazioni affidabile per la distribuzione dell'organico. Lei, signor Ministro, si troverà tra breve mille magistrati in più da distribuire, almeno in parte, tra i vari uffici.

CASTELLI, *ministro della giustizia*. Non credo accadrà tra breve!

FASSONE (*DS-U*). Spero succeda tra breve: come parlamentari abbiamo cercato di darle strumenti idonei affinché i tempi fossero meno lunghi di quanto lo erano nel passato; e comunque, in qualsiasi momento accadrà, lei troverà una nuova ricchezza e una risorsa disponibile ed avrà l'incarico legislativo di distribuirla tra i vari uffici. Avere un'informazione precisa sui carichi di lavoro, sottrarsi a quella astuzia di cui, in qualità di vecchio magistrato, sono bene informato per cui certi uffici che hanno un carico di lavoro presumibilmente uguale agli altri hanno il doppio di numeri perché viene utilizzata la «furberia» di scorporare i numeri dei processi e farne figurare cinque quando ci sono cinque imputati (piccoli stratagemmi impiegati, talora, dalle cancellerie e dai magistrati che traggono facilmente in inganno i rilevatori statistici), potendo invece disporre di una mappa precisa, ciò le consentirebbe, innanzi tutto, di distribuire molto utilmente quella massa di manovra che rappresenta una risorsa eccezionale a suo favore.

Potrebbe poi affrontare l'altro tema tabù della revisione delle circoscrizioni giudiziarie, finora sempre intercettata da resistenze di campanile perché, come è ovvio, avere il tribunale dà lustro, prestigio e anche una qualche occupazione locale, che si traduce però in un grave *handicap* per l'esigenza di professionalità e di specializzazione che anche i magistrati devono e sono disposti a garantirsi; occorre allora avere elementi certi che giustifichino la scelta di un tribunale piuttosto che un altro. In tal senso, lei potrebbe usufruire di uno strumento di grande efficacia rappresentato dalla possibilità di apprestare strumenti di verifica anche della professionalità dei magistrati.

Questo è certamente un altro tema sul quale lei troverà resistenze e difficoltà. Io stesso, come magistrato, non godo di molta popolarità tra i miei colleghi avendo sostenuto e sostenendo tuttora che la carriera dei magistrati non solo non è accettabile nelle linee attuali, ma nemmeno nelle linee prospettate dal vecchio disegno di legge del ministro Flick in materia di «pagelle». Credo infatti che, se non si affronta con prudenza, ma anche

con coraggio, il problema dell'avanzamento a ruoli aperti, tutte le modalità che si dovesse voler introdurre in merito alla valutazione della professionalità continueranno a produrre la «carriera piatta» che è purtroppo uno dei limiti dell'amministrazione della giustizia. È, quindi, necessario un attento monitoraggio sui carichi di lavoro reali, una ricognizione scrupolosa.

Un altro profilo organizzativo che voglio affidare alla sua specifica sensibilità riguarda la necessità di realizzare poi una ricognizione delle migliori prassi. Per quattro anni, se posso citarlo, senza alcuna volontà di esibizione, ho curato la formazione professionale dei magistrati ed ho constatato che, accanto a sacche di neghittosità che nessuno vuole nascondere, la magistratura cela al suo interno anche punte di invenzione, creatività ed efficienza che hanno rari riscontri in altri settori dell'amministrazione. Si tratta di farle venire fuori e, con il concerto del Consiglio superiore della magistratura, di renderle il più possibile cogenti, nei limiti in cui ciò può essere fatto nei confronti dei magistrati, negli uffici che non le praticano. Faccio un esempio banale. Gli uffici di Milano anni fa avevano escogitato ed elaborato un modello in base al quale il singolo sostituto chiamato ad evadere le pratiche relative alle decine di arresti che ogni notte avvengono in una metropoli come Milano poteva disporre di una tecnica estremamente rapida e precisa che, diffusa in altri uffici, avrebbe potuto supplire al grosso disagio che il turno di Procura della Repubblica produce in grandi città; analogamente ciò avrebbe potuto riguardare l'ufficio esecuzioni, in città grandi come ad esempio Roma, o per indagini sofisticate in materie di riciclaggio o comunque che richiedevano un elevato grado di specializzazione. Vi sono ottime prassi in certi uffici che rimangono circoscritte in essi: una rilevazione delle migliori prassi e la loro sollecita diffusione e distribuzione, per quanto possibile, negli altri uffici sarebbe veramente un'opera che produrrebbe un grandissimo aumento di produttività senza intaccare minimamente l'indipendenza e l'autonomia della magistratura.

Spero che lei mi voglia dar atto che non sto facendo delle polemiche come il collega che mi ha preceduto, né dichiarazioni ...

CONSOLO (AN). Non ho fatto polemiche, ma ho avanzato proposte. Appartengo alla maggioranza, non faccio polemica con un Ministro di un Governo che sostengo!

FASSONE (DS-U). Lo ha fatto rispetto a precedenti Governi!

Sto comunque cercando di offrire al Ministro il contributo sereno e passionato di un senatore dell'opposizione che ha la stessa affezione per il buon risultato che ha il Ministro. Nell'affrontare i problemi sul piano organizzativo - dicevo - credo che possa essere molto proficuo far tesoro delle proposte che da decenni vengono elaborate proprio all'interno della magistratura. Ad esempio, si potrebbe cercare di: agevolare la specializzazione dei magistrati per settori, non soltanto civile e penale, ma per aree specifiche, garantendo in tal modo velocità del lavoro e prevedibilità dei risultati; ottenere la presenza informata nel processo, per cui

non accada, come in quasi tutti i processi penali, che il pubblico ministero presente nel giudizio non sia lo stesso che ha condotto le indagini e quindi non conosca il caso e rischi di gestire con minore efficacia e professionalità il processo; evitare quello stilema ricorrente per cui, ad esempio, nel processo civile si ammettono tutte le prove producendo un inutile appesantimento mentre una conoscenza dettagliata del fascicolo potrebbe produrre un'utile selezione; rimuovere l'inconveniente per cui la stragrande parte delle udienze si celebrano da martedì a giovedì, o al massimo venerdì, con la concentrazione quindi anche dell'impiego del personale e del lavoro straordinario in quei giorni e il mancato utilizzo delle strutture nei giorni marginali della settimana; velocizzare il settore ormai drammatico della giurisprudenza del lavoro in cui le cause seriali sono all'ordine del giorno, mentre attraverso l'individuazione di criteri tecnici si potrebbe individuare rapidamente una causa pilota che, se presenta una questione di diritto, venga decisa rapidamente dalla Corte di cassazione, risolvendo automaticamente molti altri procedimenti; introdurre il principio dell'individuazione di un obiettivo, soprattutto laddove si tratta di affidamento di incarichi direttivi a magistrati.

Lei sa in che modo viene attualmente conferito un incarico direttivo. Se domani si ottenesse, di concerto con il Consiglio superiore della magistratura, che l'aspirante ad un incarico direttivo debba formulare delle indicazioni degli obiettivi da raggiungere e che poi le stesse venissero periodicamente verificate, questo sarebbe assai opportuno e le darebbe, credo, la possibilità di intervenire su un altro punto dolente da decenni: l'inaugurazione degli anni giudiziari. Oggi questa è la sterile rassegna delle opinioni di ventisei procuratori generali, mentre invece potrebbe ogni anno diventare un momento di bilancio degli obiettivi dichiarati e del loro raggiungimento, di individuazione delle cause per le quali non sono stati raggiunti e di possibile individuazione anche dei rimedi necessari. Questo potrebbe essere l'intervento forse più utile, sicuramente meno rischioso di altri, sull'articolo 88 dell'ordinamento giudiziario, che lei ha accennato di voler modificare.

Potrei ancora svolgere molte considerazioni, ma mi rendo conto che ho dei doveri di continenza, e quindi concludo con la frase di prammatica in circostanze di questo genere. Esprimo cioè l'augurio di buon lavoro, che in questo caso è accompagnato da un secondo augurio, che lei avrà già percepito: quello di saper tenere anche conto, possibilmente, dei suggerimenti dell'opposizione.

MARITATI (*DS-U*). Signor Ministro, mi dispiace di non essere stato presente alla seduta della scorsa settimana quando lei ha riferito alla Commissione. La mia non è stata un'assenza volontaria e nemmeno colpevole dal punto di vista politico. Infatti, come è noto, l'Ulivo ha disposto una missione a Genova da parte di un gruppo di senatori ed io e il collega Calvi siamo stati chiamati ad intervenire in quella città in relazione ai noti eventi di cui molto si sta discutendo. Ad ogni modo, mi scuso per quell'assenza.

Non essendo stato presente mi limiterò ad un intervento su alcuni punti che ritengo essenziali.

Credo che lei abbia un compito importantissimo in questa legislatura. La giustizia è un punto centrale, un nodo fondamentale e continuerà ad esserlo, qualunque Governo possa presentarsi sulla scena.

Il problema giustizia, a mio avviso, è fortemente legato a quello dei tempi: i tempi dei processi, infatti, determinano conseguenze destabilizzanti. Pertanto, il primo obiettivo deve essere quello di ridurre la durata dei processi, penali e civili.

Come ricordava il collega Fassone, lei giustamente ha posto in evidenza la necessità di ridurre la durata dei processi civili; noi della minoranza continueremo a seguire questa linea di condotta volta a proporre e sostenere disegni di legge che vadano in questa direzione. Intendiamo quindi sostenere e condividere eventuali provvedimenti presentati dalla maggioranza in tal senso. Non ci opporremo mai, né faremo perdere tempo in nessun modo dinanzi a progetti e disegni di legge che possano soddisfare questa esigenza urgente e indilazionabile.

Credo che gran parte dei problemi relativi alla giustizia dipendano dai tempi eccessivamente lunghi della risposta giudiziaria, non ultimo quello relativo alla custodia cautelare. Dopo molti anni di esperienza da magistrato credo di poter dire che moltissimi casi che hanno provocato dibattiti nel Paese, a volte aspri, sono stati determinati da questo fattore. Se gli organi giudiziari inquirenti sono in condizione di presentare l'imputato davanti ad un giudice in tempi rapidi, spesso non ci sarà bisogno di ricorrere alla custodia cautelare, la cui applicazione a volte si rende indispensabile proprio a causa dei tempi della giustizia.

Terminato il processo inizia una fase delicatissima e oggi noi sappiamo quanto sia diffusa l'insoddisfazione rispetto a ciò che accade nell'ambito dell'esecuzione della pena. Condivido quanto affermato dal collega Fassone: non possiamo fare passi indietro in merito all'erogazione di una pena che sia dura, o «mostrare i muscoli» in maniera cieca e incondizionata per soddisfare esigenze giustizialiste. Questo significherebbe tornare indietro. È necessario rispettare quei punti fermi di civiltà che abbiamo raggiunto attraverso la legge Gozzini e i provvedimenti successivi, che non escludo possano richiedere aggiustamenti e correttivi migliorativi.

Ciò che serve con urgenza – e su cui lei è chiamato ad intervenire in qualità di Guardasigilli – è rendere possibile l'attuazione corretta di leggi come la Gozzini. Noi abbiamo un sistema carcerario che rende obiettivamente impossibile o assai difficile l'attuazione di queste normative. Non ci sono strumenti, non c'è personale qualificato ad esaminare le singole posizioni dei detenuti e il giudice chiamato a decidere sulla concessione dei benefici previsti dalla legge spesso lo fa sulla base di scarsi o carenti accertamenti.

Gli accertamenti sono indispensabili; la pena e il trattamento sono personalizzati e così deve essere. Sono personalmente contrario ai benefici acquisiti solo in base a criteri generali e uguali per tutti. È quindi necessario potenziare il personale che deve svolgere un compito delicatissimo,

quello di seguire il detenuto durante l'*iter* di esecuzione della pena. Bisogna se mai provvedere ad una sorta di sistemazione delle norme che riguardano i benefici.

Vorrei poi fare alcune osservazioni in merito alla separazione delle carriere. Questo è un punto dolente che ci vede discutere, dibattere, talvolta anche in maniera aspra. A mio avviso, la discussione spesso è viziata da fatti contingenti, dalla storia recente del nostro Paese e dai rapporti tra magistrati e avvocati. L'Avvocatura d'altronde ha sempre svolto e deve continuare a svolgere un compito fondamentale. Un Paese non può dirsi civile se non ha avvocati liberi. È una considerazione che intendo porre all'attenzione dei colleghi. È necessario che gli avvocati siano messi in condizione di svolgere il loro mandato appieno, sin dal primo momento delle indagini. Quando parliamo del rapporto con la giustizia io considero prioritario, prima d'ogni altro, questo elemento. Non possono esserci equivoci.

Ciò detto, quando però affrontiamo il problema della separazione delle carriere, lo facciamo spesso con animosità, oppure portandoci dietro presunti errori che possono essere stati commessi e che vengono commessi nel settore della magistratura da parte di singoli pubblici ministeri. Perpetuare questa visione, a mio avviso, ci induce all'errore.

L'Italia è caratterizzata da un'anomalia che la rende più forte in tutto il mondo; l'anomalia della magistratura italiana è quella di avere pubblici ministeri magistrati. Questa è una forza per la giustizia e una ricchezza per il nostro Paese ma spesso non è considerata con tranquillità e serenità perché il giudizio viene viziato da fatti particolari, contingenti.

Quindi, discutiamo in modo analitico e soprattutto sereno. I pubblici ministeri devono svolgere il loro compito nell'osservanza delle leggi, rispettando i diritti e adempiendo ai doveri di cui fa loro carico la legge, ma separare le carriere del magistrato significa e non può che significare dare inizio ad una riforma che porterebbe l'Italia, forse sì, al livello degli altri Paesi ma facendola arretrare. Un pubblico ministero che resta magistrato dà maggiori garanzie a tutti i cittadini, qualsiasi Governo si possa alternare alla guida del Paese, e in Italia finalmente abbiamo raggiunto un sistema di democrazia che ci consente di applicare sistematicamente il principio dell'alternanza. Non dobbiamo quindi pensare ad una magistratura di parte; questo è un aspetto deviante del dibattito politico che si è svolto nel nostro Paese. Noi dobbiamo disporre di una magistratura indipendente ed autonoma che svolga il suo ruolo, delicatissimo per la civiltà, per la giustizia e per la democrazia del nostro Paese. Sottrarre al pubblico ministero il ruolo costituzionale e l'appartenenza all'ordine giudiziario, con le prerogative ad esso connesse, equivale ad indebolire il valore dell'indipendenza di tutta la magistratura, con un evidente indebolimento di tutto il nostro sistema democratico.

CONSOLO (AN). Nessuno ha proposto questo!

MARITATI (*DS-U*). Sto esprimendo il mio punto di vista su questo argomento da lei richiamato pocanzi.

So che non siamo chiamati a decidere in questa sede e che non abbiamo il potere di farlo. Esprimo soltanto la mia opinione al Ministro, che non mi sembra abbia espresso a tal proposito un concetto vicino al suo punto di vista. Ritengo sia necessario mantenere l'attuale posizione del pubblico ministero, ma è anche opportuno richiedere allo stesso il rispetto della legge, così come si deve chiederlo a tutti i funzionari, a tutti coloro che svolgono pubbliche funzioni.

Ciò che chiediamo tutti, e non solo gli avvocati, è che vi sia una netta differenziazione nell'esercizio delle funzioni. Questo è stato già fatto con la normativa vigente. Io sono magistrato da molti anni e posso dire che con il tempo alcuni errori sono stati corretti. Nel passato effettivamente la posizione era troppo confusa ma negli ultimi tempi questa confusione di ruoli è scomparsa. La differenza delle funzioni è netta e anche quel presunto scandalo dello scambio di funzioni non esiste. Che si guardino le statistiche: il passaggio dalla funzione di magistrato pubblico ministero a quella di magistrato giudicante, o viceversa, rappresenta veramente un'eccezione nel quadro complessivo della nostra magistratura. Comunque, quando questo avviene, applicando i correttivi e le regole che sono stati fissati, prevedendo quindi che un magistrato non possa esercitare funzioni differenti nello stesso distretto, nello stesso luogo in cui esercitava le funzioni prima di cambiare ruolo, credo che ogni pericolo sia fuggato. Il cambio di funzioni – sempre in base alla mia esperienza – ha sempre determinato un maggiore arricchimento e non ha comportato conseguenze negative. Quindi, si tratta soltanto di attuare eventualmente ulteriori interventi che possano regolare in maniera più precisa il cambio di funzioni e le conseguenze che ne derivano, ma non ritengo sia opportuno dare vita ad una riforma che tolga il pubblico ministero dalla sua attuale collocazione di magistrato.

CALLEGARO (*CCD-CDU:BF*). Signor Ministro, nella passata legislatura abbiamo fatto indubbiamente dei passi in avanti non indifferenti dal punto di vista della garanzia dei cittadini. In particolare, la modifica dell'articolo 111 della Costituzione ha fatto sì che ci si sia allineati alla filosofia del processo accusatorio, impedendo così per il futuro delle discrasie in riferimento alle pronunce della Corte costituzionale, la quale ovviamente è stata costituita durante il regime del processo inquisitorio e poi si è trovata a dover decidere quando invece era stato istituito il processo accusatorio. Sono convinto, quindi, che quelle sentenze della Corte costituzionale, che qualcuno aveva ritenuto anomale e che secondo me dipendevano dal sistema, non ci saranno più.

Su altri aspetti vorrei essere il più possibile concreto: da molti decenni, ormai, frequento i tribunali e quindi vorrei essere davvero concreto.

Lei, signor Ministro, ha toccato un primo punto che per la verità non condivido molto. Nella sua relazione, infatti, si afferma che per tornare ad un ragionevole carico di lavoro per i magistrati si possono individuare due

soluzioni: incrementare in modo notevole il numero dei magistrati oppure ridurre la mole di lavoro. Ebbene, signor Ministro, queste due strade sono state tentate senza che vi sia stato un risultato concreto: non sono diminuiti i carichi, non sono diminuite le lungaggini, non c'è stato nessun miglioramento, ovvero, se c'è stato, è stato talmente piccolo che nessuno se ne è accorto. Secondo me, invece, vi possono essere diverse soluzioni, o meglio tentativi di soluzione: anzitutto, ricondurre tutti i magistrati alla funzione loro precipua, cioè quella giurisdizionale. Per esempio, avevamo duecentocinquanta magistrati distaccati presso il Ministero, è stata approvata una legge che li ha ridotti di numero, ma sono ancora un centinaio.

CASTELLI, *ministro della giustizia*. Sono ancora novantuno.

CALLEGARO (*CCD-CDU:BF*). Appunto. Ma ce ne sono anche altri distaccati in altre aree, in altri Ministeri. Per carità, nessuno vuole negare che un magistrato sia in grado di portare un proprio contributo di esperienza, però ci possono essere altri modi: per esempio, potrebbero far parte di commissioni di studio e simili, con attività che li distolgano il meno possibile dalla loro funzione principale, quella giurisdizionale.

Quanto ad aumentare il numero dei magistrati, a mio avviso esso è stato incrementato in maniera spaventosa: per i togati era stato stabilito un concorso speciale per mille magistrati, un altro era già in corso per cinquecento....

CASTELLI, *ministro della giustizia*. Più di settecento.

CALLEGARO (*CCD-CDU:BF*). L'aumento dell'organico ha sempre trovato una certa ostilità da parte della magistratura, ma non mi riferisco solo ai magistrati togati, basti pensare a tutti i giudici di pace, che hanno sottratto molto lavoro ai primi; pensiamo ai GOA, ai giudici aggregati onorari, che hanno a loro volta sottratto molto lavoro ai togati. E non mi si venga a dire che non è così, perché, non voglio rifugiarmi da questo punto di vista dietro l'ipocrisia, la qualità di questi magistrati è quella che è. Sono stati trascurati, per esempio, tutti quegli avvocati che per decenni e decenni hanno fatto i giudici conciliatori, i sostituti procuratori, i vice pretori onorari, sempre gratis; quando si è trattato di farli diventare giudici di pace o GOA sono stati previsti moltissimi paletti e ostacoli, per impedire che potessero recare un apporto che, ripeto, per decenni hanno portato spassionatamente e gratuitamente.

CARUSO Luigi (*Misto-MSI-Fiamma*). Sono già in pensione.

CALLEGARO (*CCD-CD:BF*). Non tutti. Per la verità, abbiamo già discusso di queste cose ma senza risolvere nulla.

Già che siamo in tema di magistrati vorrei, poi, sollevare una questione importante per l'efficienza degli uffici giudiziari: quella dell'autonomia dei dirigenti. I dirigenti in occasione dell'approvazione di alcune

ultime leggi hanno protestato, facendo pervenire a tutti noi delle note, delle memorie, in cui si diceva: è inutile che si addebiti a noi la responsabilità, se dobbiamo fare quello che ci dice il magistrato capo (chiamiamolo così per capirci); se dobbiamo rispondere dei nostri uffici, dobbiamo avere una certa autonomia di scelta e anche una certa autonomia nell'indicare le spese che devono essere assunte. Ebbene, mi pare che sia una cosa giusta.

Analogamente, per quanto riguarda i pubblici ministeri (so che questa è una tesi molto criticata da alcuni, da altri accettata e da altri ancora avversata), ridarei autonomia alle dirigenze delle Forze dell'ordine, ai questori, invece di mantenerle esclusivamente alle dipendenze del pubblico ministero, il quale stabilisce se quell'accertamento lo si fa oppure no, se si va a interrogare una persona oppure no, il che dice molto anche sul concetto dell'esercizio obbligatorio dell'azione penale.

Un altro suggerimento: costituire i cosiddetti ausiliari dei giudici, una proposta che da parte di molti dirigenti è sempre stata avanzata ma non è stata mai accolta.

Discorso a parte è poi quello della sburocratizzazione. Dieci o quindici anni fa venivo officiato da un cliente per un procedimento penale, andavo in cancelleria e chiedevo: a che punto siamo? Il cancelliere mi rispondeva: siamo a questo punto, sono stati sentiti dei testi, è stato fatto un interrogatorio, se vuole saperne di più vada dal magistrato; e allora andavo dal magistrato, il quale mi aggiornava sulla situazione. Oggi devo fare una domanda in bollo, portare un bollo perché mi si risponda, e infine mi si risponde in bollo che il procedimento penale a carico di Luciano Callegaro pende. Lo so anch'io che pende, sono stato nominato difensore! Voi ne riderete, ma provate a fare gli avvocati, ad andare nelle cancellerie e ditemi se non è così: è tutto paralizzato, bisogna sburocratizzare. Queste sono le cose che interessano i cittadini, onorevoli colleghi, non le grandi concezioni sulle quali si può dire tutto e il contrario di tutto. Questo interessa, se si vuole parlare di efficienza queste sono le questioni che bisogna affrontare: la sburocratizzazione, l'autonomia ai dirigenti...

CONSOLO (AN). L'informatica.

CALLEGARO (CCD-CDU:BF). Dobbiamo andare sul concreto, altrimenti possiamo continuare a discutere per sempre.

Per quanto riguarda i magistrati, per fare un altro esempio, noi abbiamo discusso a lungo la cosiddetta legge sulle «pagelle» dei magistrati, in cui si prevede che ogni quattro anni il consiglio giudiziario deve dichiarare se i magistrati del distretto sono stati attivi, operosi, preparati, equilibrati, e così via dicendo. In quella occasione avevo chiesto che, sia pure senza diritto di voto, nei consigli giudiziari entrassero a far parte un avvocato per ogni tribunale esistente nel distretto di corte d'appello e poi i presidenti degli Ordini o un avvocato designato da questi, con funzione anche meramente consultiva. Scusatemi, ma chi meglio di un avvocato che opera in un certo tribunale può dire qualcosa in ordine alla laboriosità, all'equi-

librio e all'efficienza di un determinato magistrato? Solo però se lo dice nell'ambito del consiglio giudiziario la cosa ha un senso; molti magistrati dicono che può farlo presente in ogni caso. Io non sono d'accordo. Cosa c'è di male se degli avvocati fanno parte del consiglio giudiziario? Sarebbe a mio parere un apporto utilissimo, fra l'altro anche auspicato da molti magistrati. Sarebbe questo un provvedimento che sinceramente porterebbe ad una maggiore efficienza.

Desidero poi fare molto brevemente alcune altre considerazioni. Occorre rivedere un po' il discorso giudice di pace-giudice onorario aggregato. Ci sono zone, che potrei anche indicarvi, in cui ormai tutti i miei colleghi non fanno nemmeno più le comparse nelle cause civili di primo grado; aspettano di andare in appello, chiedendo la sospensiva dell'esecutorietà della sentenza e ottenendola nel 99 per cento dei casi. Ma, signori, non è questo un grado di giudizio inutile, dispersivo e che fa spendere tanti soldi ai cittadini? Si tratta proprio della professionalità di queste figure. Ci sono giudici di pace laureati in legge che prima facevano i conservatori dei registri immobiliari. Questi progetti sono stati attuati sulla base di discorsi demagogici e farisaici, non concreti. Si riteneva di ottenere una certa diminuzione del carico di lavoro a favore dei magistrati. C'è stata sì una diminuzione di lavoro, però il lavoro che è stato sottratto ai magistrati è stato sicuramente attribuito a chi non aveva la preparazione, né la qualificazione dei togati.

FASSONE. Siamo stati noi ad aver preteso l'abilitazione di queste figure.

CALLEGARO (*CCD-CDU:BF*). Sto accentuando i toni, signor Ministro, perché sono problematiche che avverto costantemente e regolarmente e che vengono sollevate da molti miei colleghi di tutte le parti d'Italia. Mi si creda o no, questa è la verità: così è.

Saltando poi tutto il discorso sulla certezza della pena del reato, vorrei fare soltanto un paio di piccole osservazioni per quanto riguarda il discorso carcerario; qui siamo veramente «al buio». Prima si è adottata la linea secondo la quale le carceri, per essere più umane, vivibili eccetera, dovevano essere piccole. Si sono quindi spesi centinaia di miliardi per realizzare tutta una serie di piccole carceri da trenta, quaranta o cinquanta detenuti, che sono ancora là, «nuove di zecca», con celle dotate di televisori, bagni per due persone eccetera. Queste carceri sono oltre cento, sparse per tutta Italia. Poi si è cambiata idea: non più piccole carceri ma grandi istituti di pena. Signor Ministro, questo è un problema che, al di là del discorso relativo agli extracomunitari, ai drogati eccetera, costituisce, come diceva il collega Fassone, una questione concreta di organizzazione del sistema carcerario. Decidiamoci: vogliamo le grandi carceri? Oppure poiché le piccole carceri ci sono vogliamo usarle insieme alle grandi? Prendiamo una decisione una volta per tutte.

Circa il discorso del lavoro nelle carceri, signor Ministro, io, nella mia non lunga attività professionale, ho tentato molte volte di far sì che

le carceri della mia città potessero essere organizzate in modo che i carcerati potessero lavorare; avevo trovato anche delle aziende disposte a dare loro lavoro in carcere a pagamento. Non è stato possibile, perché ad esempio il tale lavoro presupponeva l'uso di coltelli, e allora occorreva farlo in un luogo particolare e il regolamento non lo consentiva. Quindi, il lavoro nelle carceri si è potuto realizzare solo in uno o due casi in tutta Italia; di fatto, non si è mai potuto realizzare. Nella passata legislatura c'era anche un disegno di legge relativo al lavoro *extra moenia*, che poi non è stato neanche esaminato, che era stato suggerito ad alcuni nostri colleghi dal dottor Cusani. Esso conteneva tutta una serie di accorgimenti, anche concreti, per fare in modo che i detenuti potessero lavorare fuori delle carceri per il recupero di beni dello Stato in condizioni fatiscenti eccetera. A mio parere anche questo tipo di lavoro andrebbe preso in considerazione. Occorre cioè modificare i regolamenti per poter consentire il lavoro sia all'interno delle carceri che al di fuori.

L'ultima osservazione riguarda i tribunali per i minorenni. Lei ha dedicato una parte della sua relazione alla giustizia minorile. Devo dire che in questa legislatura, e sto anche lavorando ad un disegno di legge in tal senso, sarebbe opportuno eliminare i tribunali dei minorenni, creando semmai presso i tribunali ordinari delle sezioni specializzate. Occorre eliminare questi tribunali che non funzionano, che hanno soltanto creato scontento e casi di spaventosa inefficienza, riportati sui giornali.

Signor Ministro, ho toccato poche questioni; ce ne sarebbero tante altre da affrontare; spero comunque di avere portato un piccolissimo contributo.

CAVALLARO (*Mar-DL-U*). Signor Presidente, cercherò di contenere il mio intervento in cinque minuti, partendo da una considerazione di carattere generale. Credo che non siamo in questa sede tanto o soltanto per dire quanto della relazione del Ministro non è stato gradito, ma per dare alcune indicazioni e suggerimenti da far rifluire in un programma di Governo, che tutti noi ci auguriamo caratterizzato da un clima di serenità e di partecipazione, dal quale emerga quindi non una giustizia degli avvocati o dei giudici ma dei cittadini.

Molto brevemente, per quello che riguarda la giustizia civile devo dire che non sono d'accordo con l'ipotesi, di cui ci è stato riferito, di sostanziale privatizzazione della fase istruttoria del processo. Sono favorevole ad un ampliamento della fase pre-giudiziale dei tentativi di conciliazione, nella quale comunque vedrei la necessità di una partecipazione di garanzia difensiva, non per spirito di corporazione, ma perché ritengo che la partecipazione di un difensore garantisca la qualità della funzione conciliativa. Credo che già in precedenza si è persa l'occasione – e si dovrebbe ora recuperare – non tanto di una privatizzazione del processo, ma di una sua semplificazione totale, con l'unificazione del rito civile, modellandolo su quello del lavoro, che comunque si è rivelato negli anni più efficace. In tal modo si eliminerebbe quello che, realisticamente dobbiamo dirlo, si è dimostrato un inutile minuetto di comparse, una so-

vrapposizione di momenti successivi in base a quanto previsto dagli articoli 180, 183 e 184 del codice di procedura civile, peggiorato dal fatto che il giudice non conosce in via di fatto la causa. In sostanza, la speranza del legislatore, che era quella che il giudice conoscesse la causa e svolgesse un'azione di deflazione conciliativa, si è dimostrata assolutamente indimostrata. La comparizione delle parti è mero simulacro, anzi viene quasi vista malvolentieri e quindi sotto questo profilo è giusto prendere le contromisure.

Non ripeto alcune osservazioni che sono state fatte prima. Comunque tutto quello che è stato detto dimostra l'esigenza di giungere ad un'unicità della funzione onoraria magistratuale, con una riqualificazione complessiva della medesima (senza scadere qui nell'aneddotica dei giudici di pace laureati in scienze coloniali, ovvero della chiamata del terzo che poi diventa la chiamata del quarto). Né si può considerare un rimedio a tutto ciò il fatto che la Corte di cassazione abbia reso praticamente incensurabili le sentenze fino a due milioni (neanche le pronunzie dell'Apocalisse di San Giovanni erano tanto ultimative nella vita delle persone!). Quindi credo che sotto questo profilo le due questioni vadano trattate insieme: unicità della funzione giurisdizionale onoraria e professionalità della funzione giurisdizionale onoraria. Il tempo non mi consente di dire quali sono le mie idee in materia, ma credo che se ne potrà riparlare.

Per quanto riguarda il sistema della giustizia penale (lei per la verità lo ha detto, ma credo che sia necessario chiarirlo), deve essere chiaro che questa ipotesi di deliberazione annuale del Parlamento sulla politica criminale non è né un preludio, né una minaccia di attentato all'obbligatorietà dell'azione penale.

Altrettanto, non ho nulla in contrario al principio della separazione delle funzioni. Credo che sia solo un fatto nominalistico separare funzioni e carriere, purché si chiarisca che deve rimanere inalterato il carattere giurisdizionale della funzione inquirente, e purché sia chiaro che la fase delle indagini preliminari appartiene al processo, quindi gode delle garanzie del processo e all'interno di questo essa va regolata. Sono decisamente preoccupato per questo ormai comune sentire che tende a dichiarare soddisfacente l'uscita delle indagini dalla fase processuale, cioè da una fase assistita da garanzie, con la fine di un rapporto virtuoso di controllo tra pubblico ministero e organi di polizia giudiziaria.

Sono poi assolutamente contrario alla riapertura delle carceri sulle isole, non solo perché ritengo che ben altre siano le vocazioni delle nostre isole, ma perché – in questo ha ragione chi mi ha preceduto – esistono semmai tante carceri da aprire, riaprire e migliorare. Fra l'altro, un moderno sistema carcerario deve avere delle moderne carceri, capaci di realizzare quegli obiettivi di cui lei stesso ci ha parlato. Mi pare che all'Asinara o a Pianosa la capacità di lavoro dei detenuti sarebbe pari a zero, senza poi considerare i disagi per la funzione difensiva e per le traduzioni dei detenuti, oltre alla sottrazione al patrimonio nazionale di bel-

lezze di questo genere, che sono stati i veri motivi della chiusura di quei penitenziari.

Non ho tempo di sviluppare gli altri argomenti. Vorrei solo chiedere un maggior approfondimento su un tema su cui mi sembra che nella relazione non ci siano molte notizie, anzi quasi nessuna. A mio giudizio, la giustizia amministrativa ha bisogno di un corposo riassetto, proprio e anche in relazione al fatto che, con la novella del 1998, sono riaumentate e si sono redistribute le competenze o, meglio, la giurisdizione, fra giustizia ordinaria e giustizia amministrativa. Ora, è anche ipotizzabile che si possa applicare alla giustizia amministrativa quanto il collega poc'anzi proponeva per la giustizia minorile, cioè che diventi sezione o specialità della giustizia ordinaria. Personalmente, non avrei niente in contrario, anche perché alcuni meccanismi di selezione della magistratura amministrativa e di funzionamento dell'ordinamento processuale amministrativo destano tuttora perplessità. Però credo che questo sia un tema ineludibile e uno dei più importanti. Occorre sottolineare che tutta una serie di domande di carattere ordinario, che non sono più legate alla ripartizione tradizionale tra interessi legittimi e diritti soggettivi (penso in particolare a tutta la materia dell'edilizia e dell'urbanistica), sono ormai devolute alla competenza del giudice amministrativo. Fra l'altro, in teoria egli non avrebbe neppure ordinariamente il grado della legittimità, per cui fra poco assisteremo all'ennesima evoluzione pretoria del diritto, perché arriveranno i primi ricorsi in Cassazione, dove fra l'altro tutto il rito processuale istruttorio è affidato alla buona volontà, all'idea e all'iniziativa dei singoli magistrati, con una grave lesione del principio della unicità e della uguaglianza della giurisdizione, almeno nelle sue fasi processuali, di fronte ai cittadini. Quindi, le segnalo l'assoluta urgenza di intervenire anche su questo aspetto.

Per quanto riguarda ciò che ha detto sulla necessità di nuovi provvedimenti in ordine al diritto minorile e alle questioni degli extracomunitari, credo si tratti per ora di affermazioni di principio. Aspetteremo che lei faccia pervenire al Parlamento dei disegni di legge o delle indicazioni programmatiche più concrete, per poi esprimere un giudizio critico o positivo a seconda dei contenuti che lei vorrà indicarci.

Non sono favorevole infine, ma lo dico a titolo personale, a questa strana figura degli assistenti dei giudici. Credo sia molto giusto affidare tutto quello che non è giurisdizione in senso stretto a figure terze. Del resto, già questo nell'ordinamento giudiziario, almeno *in itinere*, è stato indicato. Non credo vi sia bisogno di figure di «subgiudici» o «super cancellieri». Credo che vi sia la necessità che tutte le funzioni di organizzazione pratica delle attività giurisdizionali vengano affidate a funzionari, ovviamente non a persone private (ho sentito parlare di privati e non ho ben capito in che cosa consisterebbero). Ritengo che tutto il resto della giurisdizione vada affidato ai magistrati, che d'altronde, a mio modesto avviso, se lavorano seriamente e intensamente come sanno fare, sono in grado di risolvere i problemi della giustizia del nostro Paese.

CASTELLI, *ministro della giustizia*. Vorrei solo osservare che la giustizia amministrativa non è di mia competenza.

PRESIDENTE. Stante il concomitante inizio dei lavori dell'Aula, rinvio il seguito del dibattito sulle comunicazioni del Ministro ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,35.

