



Senato della Repubblica

XV LEGISLATURA

Giunte e Commissioni

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

n. 1

**2<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE (Giustizia)**

COMUNICAZIONI DEL MINISTRO DELLA GIUSTIZIA  
MASTELLA SULLE LINEE PROGRAMMATICHE  
DEL SUO DICASTERO

2<sup>a</sup> seduta: martedì 27 giugno 2006

Presidenza del presidente SALVI

## I N D I C E

### **Comunicazioni del ministro della giustizia Mastella sulle linee programmatiche del suo Dicastero**

PRESIDENTE . . . . .	<i>Pag.</i> 3, 22, 24 e <i>passim</i>
BRUTTI MASSIMO ( <i>Ulivo</i> ) . . . . .	22, 31, 41 e <i>passim</i>
BUCCICO (AN) . . . . .	27, 31, 34
CASSON ( <i>Ulivo</i> ) . . . . .	47, 48
* CASTELLI (LNP) . . . . .	24, 25, 27 e <i>passim</i>
* CENTARO (FI) . . . . .	37, 41
DI LELLO FINUOLI (RC-SE) . . . . .	22
* MANZIONE ( <i>Ulivo</i> ) . . . . .	34
MASTELLA, <i>ministro della giustizia</i> . . . . .	3, 24, 25 e <i>passim</i>
PITTELLI (FI) . . . . .	49, 51

---

N.B.: *Gli interventi contrassegnati con l'asterisco sono stati rivisti dall'oratore.*

*Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Democrazia Cristiana-Indipendenti-Movimento per l'Autonomia: DC-Ind-MA; Forza Italia: FI; Insieme con l'Unione Verdi-Comunisti Italiani: IU-Verdi-Com; Lega Nord Padania: LNP; L'Ulivo: Ulivo; Per le Autonomie: Aut; Rifondazione Comunista-Sinistra Europea: RC-SE; Unione dei Democratici cristiani e di Centro (UDC): UDC; Misto: Misto; Misto-Italia dei Valori: Misto-IdV; Misto-Partito Democratico Meridionale (PDM): Misto-PDM; Misto-Popolari-Udeur: Misto-Pop-Udeur.*

*Intervengono il ministro della giustizia Mastella e i sottosegretari di Stato per la giustizia Maritati e Scotti.*

*I lavori hanno inizio alle ore 14,00.*

**PROCEDURE INFORMATIVE**

**Comunicazioni del ministro della giustizia Mastella sulle linee programmatiche del suo Dicastero**

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

Ringrazio il Ministro per la sua presenza. Una volta ascoltate le sue comunicazioni tutti i colleghi avranno l'opportunità di prendere la parola e il Ministro avrà poi facoltà di replica.

Come è già stato comunicato, verrà infine riunito l'Ufficio di presidenza della Commissione al fine di assumere decisioni in ordine al prosieguo dei lavori.

Comunico altresì che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza 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.

MASTELLA, *ministro della giustizia*. Signor Presidente, mi consenta anzitutto di salutare lei e la Commissione nella sua interezza. La mia presenza costituisce un atto dovuto al Parlamento e mi è gradito il fatto, in quanto senatore, di poter esordire per la prima volta come Ministro proprio in questo ramo del Parlamento.

La mia relazione sarà abbastanza lunga e complessa perché mi pare appartenga al dato espositivo e programmatico il riflettere su una condizione che è quella che in larga misura si frequenta – anche in questo momento – nell'intero paesaggio del mondo giustizia.

Proprio questo mondo presenta – mai come in questo periodo – notevoli complessità e problemi sempre più spinosi, alcuni per la verità antichi, che le varie strategie di intervento non sono riuscite a risolvere. C'è, prima di tutto, la scarsa capacità di esaurire in tempi rapidi i procedimenti, fatto che nella sensibilità collettiva e delle forze politiche costituisce un problema da soddisfare in via prioritaria. Le cause sono molteplici: l'arretratezza dell'apparato giudiziario, che stenta ad articolare la gestione delle risorse secondo modelli propri della cultura dell'organizzazione; una tenenziale deresponsabilizzazione dei protagonisti di giustizia, cioè dei magistrati e del funzionariato, che spesso mancano di cultura dell'organizza-

zione; una legislazione sovrabbondante (tra le 140 e le 150 mila leggi, oltre la normativa secondaria), talvolta scorretta e contraddittoria, che finisce per moltiplicare il contenzioso; la consistenza quantitativa e qualitativa della domanda di giustizia che, non trovando risposte in altre occasioni istituzionali, grava sui tribunali e ne ritarda le risposte con una consistente esposizione finanziaria per effetto della cosiddetta «legge Pinto» sulla responsabilità da ritardi.

A questo proposito, credo sia necessario un organico monitoraggio, non solo dei tempi dei processi, ma anche dei tempi di pagamento delle somme liquidate dalle Corti di appello a titolo di equa riparazione. Purtroppo, questa figura speciale di risarcimento è stata gestita male, senza alcun coordinamento, per cui andrebbe predisposto un intervento correttivo della legge n. 89 del 2001. Per di più la Corte europea dei diritti dell'uomo ha censurato i criteri di liquidazione delle indennità riparatorie da parte dei giudici nazionali, ritenendo la legge italiana non compatibile con la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. La situazione va affrontata anche ripensando a forme alternative di conciliazione, che attraverso fasi pregiurisdizionali molto snelle possano risolvere le relative controversie con l'apporto dell'avvocatura; infatti, la spesa ha avuto un incremento notevolissimo poiché, a fronte di 2.681 decreti di condanna per euro 1.266.354,84 nell'anno 2002, si è passati a 1.654 decreti per euro 5.478.871,69 nel 2003, a 2.014 decreti per euro 6.627.974,36 nel 2004 per arrivare a 2.494 decreti per euro 8.921.525,11 nel 2005, senza considerare che le anzidette cifre riguardano pagamenti già effettuati e non anche le maggiori somme rimaste da erogare.

Proprio all'avvocatura, cui ho fatto riferimento, va dedicata un'attenzione particolare perché essa è coprotagonista a pieno titolo della giurisdizione e portatrice di valori essenziali per l'adempimento del servizio giudiziario. Purtroppo negli ultimi tempi si sono acuiti contrasti e incomprensioni con l'ordine giudiziario, oltre il fisiologico rapporto dialettico delle rispettive funzioni; viceversa, sono indispensabili intese e confronti leali, nella piena disponibilità da parte del mio Dicastero a recepire tutti i suggerimenti, gli stimoli, le prospettazioni costruttive e – perché no – le critiche che provengano dall'avvocatura attraverso i suoi organi istituzionali e le associazioni di categoria: così nel settore civile, per quanto attiene ai problemi suscitati dalle più recenti riforme sui temi della procedura contenziosa ordinaria, dei danni da circolazione stradale e dei procedimenti specialistici in materia societaria e fallimentare; così, nel settore penale, per quanto attiene all'eccessiva previsione di nullità non incidenti sui diritti di difesa, al trattamento dei recidivi e alla tutela delle vittime del reato. Sono problematiche per le quali l'avvocatura già sta dando preziosi suggerimenti di cui terrò conto in quell'ambito di possibilità correttive che riuscirò a riscontrare nella volontà parlamentare.

C'è però una riforma che tocca con maggiore intensità l'avvocatura e, più in generale, le categorie professionali, cioè la legge-quadro sulle professioni.

Nella scorsa legislatura una commissione costituita presso il Dicastero della giustizia – mi riferisco alla commissione Vietti – elaborò una bozza di riforma che aveva ricevuto molti consensi e da cui si può ripartire con opportuni aggiustamenti. Ci sono, da un lato, i ben noti indirizzi dell'Unione europea e, dall'altro, una nostra peculiare esperienza; nel mezzo c'è l'esigenza di adeguare il sistema degli ordini professionali alla realtà di oggi, soprattutto per meglio soddisfare i bisogni dell'utenza. Alcune cose vanno riviste ed aggiornate, senza tuttavia cedere all'idea di una completa ed assoluta liberalizzazione che, andando oltre i benefici di una fisiologica concorrenza, potrebbe determinare lo scadimento della prestazione professionale estremizzando la logica del «costo sempre più basso». L'istituzione degli ordini, la disciplina della loro autonomia e il relativo controllo non costituiscono un anacronistico interventismo, bensì una garanzia per l'utenza perché lo Stato non può disinteressarsi di prestazioni che spesso toccano bisogni e diritti fondamentali dei cittadini.

Sempre in tema di avvocatura, occorre rivolgere uno sguardo più attento a quella parte di essa che svolge attività sostitutiva e di supporto alla magistratura ordinaria; mi riferisco alle varie categorie di giudici onorari che chiedono risposte univoche per la loro posizione futura e assetti più precisi per talune esigenze essenziali.

Quanto alla macchina giudiziaria, dico subito che respingo la suggestione di mettere mano a riforme di ampio respiro, trattandosi – confesso – di un versante non agevolmente praticabile. Credo sia preferibile concentrarsi su come riorganizzare il sistema attraverso provvedimenti amministrativi e piani di sviluppo, e in questa prospettiva inserire innovazioni legislative al solo fine dell'efficienza.

In realtà le risorse, il personale e le strutture dell'apparato di giustizia vanno impiegati secondo modelli operativi che hanno prima di tutto bisogno di una razionale raccolta dei dati, sia per misurare la realizzabilità dei programmi, sia per valutare la produttività con metodi di rilevazione che riguardino il territorio, l'intensità e la natura della domanda e le scelte di politica giudiziaria. A queste esigenze i centri di rilevazione del Ministero si devono necessariamente adeguare realizzando una rete di monitoraggio che consenta di controllare la distribuzione del lavoro e la resa dei singoli uffici.

Conosciuti i bisogni e predisposte le risorse disponibili, occorre fissare *standard* di produttività, utilizzando per quanto possibile i criteri offerti dalla moderna scienza econometrica, così da superare le difficoltà incontrate in passato dalla commissione mista del Consiglio superiore della magistratura e del Ministero.

Ebbene, se si ottiene un panorama conoscitivo della macchina giudiziaria e delle sue dinamiche, se si fissano in anticipo gli *standard* di produttività e in anticipo si misurano i bisogni, è più agevole elaborare programmi per fasce di uffici e misurarne i risultati acquisendo, fra l'altro, un prezioso materiale per futuri giudizi sulle capacità dei capi, dei dirigenti e degli stessi magistrati.

Per altro aspetto bisogna riconoscere che l'organizzazione della giustizia poggia in larga misura anche sull'attività del personale amministrativo: una ricchezza fondamentale da valorizzare perché l'efficienza degli uffici giudiziari dipende dall'opera di questo personale che oggi risulta in sofferenza, quasi in infarto, soprattutto per la mancata riqualificazione professionale. Si tratta di un problema delicato, sia per i profili di disparità di trattamento con altre amministrazioni dello Stato, sia per la situazione determinatasi a seguito delle numerose decisioni giurisdizionali sull'argomento; ma occorre comunque avviare un percorso fruttuoso e trovare soluzioni possibili, salvaguardando la duplice esigenza del riconoscimento professionale e del riassetto dell'amministrazione.

Riorganizzare l'apparato di giustizia significa richiamare alle proprie responsabilità istituzioni ed organi che ne hanno il relativo dovere e, cioè, il Consiglio superiore della magistratura, i capi degli uffici e il Ministero che ha responsabilità per la dotazione delle risorse strutturali e di personale secondo l'articolo 110 della Costituzione.

Nel gennaio 1997, nel corso del suo precedente Governo, il presidente Prodi invitò tutti i Ministri ad elaborare in ciascun Dicastero una «politica di piano secondo obiettivi»; per la Giustizia fu elaborato un programma articolato in tre fasi: quella del censimento analitico dei bisogni ufficio per ufficio, quella della previsione di produttività e relativi costi e quella dei nuovi assetti di efficienza con relative linee di indirizzo concordate tra Ministro e Consiglio superiore della magistratura. L'iniziativa ebbe un avvio, ma non fu conclusa nel termine di quella legislatura. Io intendo ripartire da questo programma.

Dunque, il Ministero può avviare piani generali in vari settori, come quelli concernenti la geografia giudiziaria (di cui dirò in seguito), la ri-strutturazione gestionale degli uffici, l'eliminazione delle costose penitenze dei corpi di reato affidati a terzi, gli interventi nel settore informatico. A questo proposito dico che occorre completare il progetto per il processo civile telematico con notifiche, comunicazioni e iscrizioni a ruolo fatte con tale mezzo; occorre avviare il processo telematico nei settori ad alta percentuale di procedure routinarie e a prevalenza di prove documentali (procedimenti di ingiunzione, previdenziali ed esecutivi); nel settore penale, ove il bisogno del mezzo telematico è parimente avvertito, occorre realizzare un sistema «integrato» attraverso l'individuazione di un unico flusso informativo che dalla ricezione della notizia di reato giunga sino all'esecuzione della condanna, con eventuale innesto di fasi incidentali per le misure cautelari; un analogo sistema digitale consente alla struttura del casellario di svolgere il ruolo di archivio nazionale per la conoscenza in tempo reale di tutte le vicende di rilievo penale, compresi i carichi pendenti, e di essere alimentato automaticamente così da costituire il *data base* ove confluiranno gli elementi di quell'unico flusso della giurisdizione che deve rappresentare il filo unico del meccanismo informativo penale.

In questa strategia di piano intendo avvalermi anche dell'attività dell'ispettorato generale, utilizzato non più in funzione esclusivamente re-

pressiva e «sbirresca», ma soprattutto in funzione preventiva, foriera tra l’altro di un circuito di informazione fra le esperienze dei vari uffici come fattore di conoscenza e di stimolo per una riorganizzazione globale della intera macchina giudiziaria.

Presupposto indispensabile, a mio parere, per avviare la strategia descritta è un clima di collaborazione fra Ministero e Consiglio superiore, invece di quell’atmosfera di perenne scontro che ne ha caratterizzato i rapporti negli ultimi anni. In questa prospettiva assicuro sin d’ora il mio massimo impegno collaborativo nei rapporti con tutte le istituzioni dello Stato, a cominciare dal Presidente della Repubblica, come di recente è testimoniato dalla riattivazione della procedura per la concessione della grazia ad Ovidio Bompresso. Ma i rapporti più intensi sono con il Consiglio superiore della magistratura.

Il CSM ha numerosi compiti di organizzazione che riguardano l’assetto funzionale degli uffici attraverso le tabelle, ove si enunciano per ciascun biennio i criteri di funzionamento della giurisdizione, le regole di distribuzione degli affari, l’adattamento a variabili emergenziali; i compiti riguardano anche la politica dei tramutamenti e la provvista per i vuoti di organico, gli incarichi direttivi e semidirettivi, il controllo di efficienza a carattere diffuso o per singoli uffici. Mi auguro che in questa sintonia e nella leale collaborazione con il Consiglio non agiscano in controtendenza il mutamento dei criteri operativi da una consiliatura all’altra, come spesso capita, e l’abbandono di orientamenti prestabiliti per esigenze correntizie o dialettiche tra gruppi consiliari.

L’attività dell’organo di autogoverno è ampia e complessa, perciò richiede un Consiglio superiore meglio strutturato nella composizione e nelle articolazioni. Voglio dire che tale organo non è sufficientemente garantito forse dall’attuale consistenza numerica, perché occorre riportare a 30 il numero dei componenti, cioè 20 togati e 10 laici, assicurando al Consiglio la possibilità di continuare ad avvalersi dell’opera di magistrati per la segreteria e per l’ufficio studi.

Nell’organizzazione della macchina giudiziaria anche i capi degli uffici hanno un ruolo essenziale; perciò è indispensabile che essi possiedano metodi di gestione del personale, tecniche di utilizzazione delle risorse, capacità di programmare il lavoro; com’è altrettanto necessario che per queste qualità abbiano la necessaria autorevolezza e sappiano assumersi la responsabilità delle loro iniziative; anzi l’ordinamento dovrebbe stabilire l’obbligo, per i capi, di un progetto iniziale e l’analogo obbligo di periodici rendiconti, prevedendosi una responsabilità «per cattiva gestione» o, secondo i casi, un’ipotesi di destinazione ad altra attività per inettitudine alla dirigenza.

Anche ai singoli magistrati competono doveri organizzativi per risultati, come – e riferisco le prassi adottate in alcuni uffici – programmare la gestione dei ruoli attraverso criteri di priorità prestabiliti d’intesa con i responsabili dell’ufficio, modulare udienze e orari per massimizzare il rendimento e ridurre costi umani e sociali, evitare quelle regressioni di fase che maggiormente incidono su parti e soggetti processuali, evitare dilata-

zioni istruttorie non coerenti alla natura della causa; nel campo penale è necessario potenziare la funzione gup affinché il filtro dell'udienza preliminare possa rendere produttivo l'afflusso al dibattimento anche per contenere quell'abnorme scarto tra rinvii a giudizio e statistica assolutoria; fare ricorso, per processi di particolare complessità, alle cosiddette udienze di programma in modo che il successivo *iter*, una volta concordata fra le parti la relativa gestione, possa avere un andamento governabile nelle cadenze e nei tempi; valutare anche le pretese risarcitorie della parte civile così da evitare agli interessati ulteriori e defatiganti istanze di giustizia.

Sono esempi tratti dall'esperienza di numerosi tribunali, le cosiddette «prassi virtuose», che recentemente una rivista giuridica ha elencato definendoli utili percorsi nella prospettiva dell'articolo 111 della Costituzione. È stata anche avanzata da più parti la tesi di collegare una parte del trattamento stipendiiale alla realizzazione del programma elaborato dal magistrato come la riduzione dei tempi e l'eliminazione dell'arretrato.

Insomma, mediante circolari, atti di indirizzo, disposizioni regolamentari, su iniziativa del Ministro, dei Capi dei Dipartimenti e del Consiglio superiore, nonché mediante interventi orientativi dell'Ispettorato è possibile incidere sia sugli aspetti organizzativi della giurisdizione, sia sulla dinamica della resa di giustizia, responsabilizzandone i protagonisti in termini di efficienza.

Questa strategia di riorganizzazione comporta necessariamente la revisione della geografia giudiziaria. Studi recenti hanno messo in luce l'esigenza per il tribunale di un organico minimo di 14 magistrati, così da rendere possibile ed economico strutturare l'ufficio con una sezione penale, una civile, composte rispettivamente di un presidente e 5 giudici, per un totale di 12 magistrati, ed un ufficio gip-gup, con due componenti. Lo scopo è duplice: garantire una struttura efficiente, con sezioni che si occupano a tempo pieno di un unico settore, civile o penale, e conseguente specializzazione dei magistrati; eliminare il più possibile il problema delle incompatibilità processuali, soprattutto con la funzione gip-gup. Al di sotto di questa composizione il tribunale è costretto a costituirsi in sezione unica promiscua, realtà che determina una serie di problemi in tema di incompatibilità o di sovrautilizzo dei giudici onorari; la soppressione o l'accorpamento può realizzarsi tra due circoscrizioni limitrofe, che quindi non subiscono modifiche territoriali o smembramenti. L'operazione riguarderebbe, in realtà, 38 uffici rispetto ad numero complessivo di 165, quindi un quarto del totale.

Passo ora ad enunciare le iniziative che riguardano specificamente il piano normativo. Comincio dalla *vexata quaestio* dell'ordinamento giudiziario, tema troppo importante per ridurne la rivisitazione all'aprioristico segnale di diversità di quanto sia stato fatto nella precedente legislatura.

L'esigenza di riaprire il confronto nasce da una diversa concezione del ruolo dell'ordine giudiziario. La mia cultura di base e l'esperienza di circa trent'anni nella vita politica e parlamentare mi spingono a considerare la componente giurisdizionale come categoria che esprime in via

autonoma le tecniche di ricostruzione delle realtà ed in via autonoma opera la mediazione tra l'astratto senso giuridico delle norme e i fatti sottoposti al suo giudizio; perciò considero la magistratura come un ordine professionale distinto dal funzionariato pubblico, un ordine che ha con l'apparato amministrativo legami di servizio, ma non connessioni strutturali, articolazioni gerarchiche e identità di *status* o cultura di carriera.

So bene quanto travaglio sia costato il passaggio dal giudice funzionario degli ordinamenti Oviglio e Grandi del 1913 e del 1941 alla concezione di una magistratura costituita come ordine dotato di autonomia e indipendenza; e quanto si sia discusso sulla maggiore o minore affinità col sistema del funzionariato francese o con quello della concezione anglosassone.

Ebbene, la legge n. 150 del 2005 e i decreti attuativi recano in buona parte l'impronta burocratica *ancien régime*; ed è questa impronta che io intendo rimettere in discussione, traendone le conseguenze sul piano normativo. Tanto più che la VII disposizione transitoria della Costituzione prevedeva sì un nuovo ordinamento giudiziario, ma un ordinamento pensato e redatto «in conformità con la Costituzione». Su tale base concettuale vorrei analizzare i decreti legislativi per un oggettivo confronto.

L'accesso alla magistratura è configurato dal decreto legislativo n. 160 del 5 aprile 2006 come un concorso di secondo grado, forse al duplice scopo di una preselezione dei candidati e della prospettiva di una maggior idoneità iniziale. Ma questi obiettivi si possono raggiungere senza penalizzarne nell'attesa fasce di giovani e famiglie non in condizione di sostenere la relativa gravosità economica: si può rafforzare il sistema di accesso, attraverso le scuole di specializzazione e l'ammissione diretta di quanti abbiano riportato un altissimo voto di laurea e una buona media globale con un piano di studi funzionale all'attività per cui concorrono; si possono rivedere le regole di composizione della commissione esaminatrice, in modo da contenere i tempi di espletamento dei concorsi; si possono modificare le prove scritte, strutturandole in modo che il candidato sia chiamato a dimostrare una buona preparazione teorica e, contestualmente, la capacità di finalizzarla alla soluzione di problemi tecnico-giuridici. Superato il concorso, è necessario un proficuo periodo di uditorato, al termine del quale occorre un severo controllo di professionalità prima del conferimento delle funzioni.

Due cose vanno però eliminate: in primo luogo, l'opzione anticipata fra attività giudicante e attività requirente, non solo perché spezza l'unità culturale della giurisdizione, ma anche perché delle rispettive professionalità l'interessato non può avere una cognizione piena e finirà per orientare la sua scelta in rapporto alle sedi disponibili, non certo in coerenza con una effettiva vocazione; in secondo luogo, il colloquio psicoattitudinale nell'ambito delle prove orali, della cui rilevanza, metodologia applicativa ed efficacia nessuno degli esperti interpellati ha saputo dire gran che.

Quanto alla carriera dei magistrati, nel decreto legislativo n. 160 sono previsti vari concorsi interni per accedere a gradi superiori e a funzioni più alte; sulla falsariga di un regime impiegatizio esso riproduce, nella fi-

losofia di fondo, l'ordinamento del 1941, scomponendo l'assetto realizzato con i cosiddetti «ruoli aperti», e ciò ha suscitato critiche di ogni specie.

A me sembrano però decisive alcune considerazioni pratiche: quante volte e per quanto tempo ogni magistrato si sottrarrà all'ordinario esercizio della sua attività per dedicarsi alla preparazione dei quattro o cinque concorsi interni che vengono banditi? Come potrà non distrarre il suo impegno dalla giurisdizione? Quale stimolo ad un carrierismo indifferente alle sorti della giustizia questo sistema inocula nell'ordine giudiziario?

Nel decreto la possibilità di partecipare ai concorsi, con la prospettiva dei relativi vantaggi di carriera ed economici, potrebbe indurre numerosi magistrati a scegliere questa strada, abbandonando gli uffici di primo grado dove si adottano le decisioni spesso più delicate e di maggior impatto sociale, tutto ciò in contrasto con l'interesse del cittadino ad avere un magistrato esperto fin dal primo grado del processo. Nell'interesse del servizio e dell'utenza, mi sembra necessario optare per un sistema diverso che non produca quei disastrosi effetti.

Debbo dichiarare con tutta franchezza che le leggi sui ruoli aperti, le quali intendevano realizzare il principio costituzionale della pari dignità delle funzioni giurisdizionali, ebbero forse un'ispirazione troppo illuministica in quanto facevano leva sull'idea che il magistrato, ormai libero dall'assillo della carriera, avrebbe conservato e potenziato la sua professionalità in rapporto al servizio giudiziario. Purtroppo, la realtà ha offerto esperienze non sempre positive, suscitando la sensazione di una riforma incompiuta, perché le leggi sui ruoli aperti per un verso collocano il riscontro-giudizio in periodi troppo distanziati, soltanto in occasione della nomina alle qualifiche superiori; per altro verso, offrono parametri troppo elastici che non consentono una reale ed oggettiva valutazione.

Ebbene, per garantire una professionalità permanente, costantemente aggiornata, sensibile alle esigenze della collettività, per collocare alla direzione degli uffici presidenti e procuratori che siano autorevoli più che autoritari, per garantire in ogni caso quella professionalità forte che sta alla base di una magistratura come ordine autonomo, è necessario prevedere valutazioni periodiche a tempi fissi, ad esempio ogni quadriennio; valutazioni che costituiscano non solo presupposti per il conferimento di altre funzioni, ma anche importanti momenti di verifica suscettibili di concludersi, in caso di esito negativo, con il blocco per un quadriennio della progressione economica o con la destinazione ad altra funzione dei magistrati inidonei o, infine, con la rimozione di quanti non superino successive verifiche.

Tali verifiche potranno fondarsi, sulla falsariga di una proposta presentata durante la XIII legislatura, sui rapporti dei capi degli uffici, sul riscontro di produttività secondo *standards* prefissati, su segnalazioni eventualmente pervenute dal Consiglio dell'ordine degli avvocati per fatti incidenti sulla professionalità, sull'autorelazione in cui, fra l'altro, il magistrato dà conto degli obiettivi programmati e realizzati e di quant'altro ritenga di enunciare per esprimere la sua professionalità e i relativi modi di esercizio. Si tratta di acquisizioni a futura memoria, tutte informatizzate,

da utilizzare quando si maturano i tempi e le occasioni per conferimento di altre funzioni o incarichi; si tratta, insomma, di una banca dei dati valutativi da utilizzare al momento opportuno. Nulla impedisce comunque di attivare questa banca dati in riferimento a situazioni che riguardino comunque la capacità, la laboriosità, le professionalità specifiche, l'equilibrio, le attitudini del singolo magistrato.

Quanto al conferimento delle funzioni di legittimità, va in primo luogo garantito che la valutazione permanga, secondo il sistema costituzionale, nell'ambito delle attribuzioni del Consiglio superiore e va organizzata secondo moduli valutativi diversi dalle assegnazioni agli uffici di merito per garantire un'adeguata valutazione della professionalità specifica. Si può prevedere che l'organo di autogoverno si avvalga a tal fine della collaborazione di magistrati e professori universitari per un primo esame dei provvedimenti degli aspiranti alla funzione di legittimità, finalizzato alla valutazione delle specifiche attitudini per le quali l'interessato deve saper dimostrare di essere esperto nell'analisi delle norme e in quella diversa professionalità che è l'esercizio della nomofilachia.

Tutto questo va integrato con la partecipazione ad appositi *stage* presso le scuole della magistratura, che vanno frequentati anche da quanti intendano restare nella originaria funzione di primo grado e che devono avere un significato, una cifra finale che non si limiti a registrare la mera partecipazione.

Vorrei ora affrontare la questione della scuola per la magistratura. L'istituzione di tale scuola è un'antica aspirazione dell'ordine giudiziario, ma anche il decreto legislativo n. 28 del 23 gennaio 2006 risente della concezione burocratica di cui è intrisa l'intera riforma Castelli. Per una disciplina meglio ancorata ai principi costituzionali è necessario che il comitato direttivo sia composto in maggioranza da magistrati di nomina consiliare e occorre altresì rivedere talune capacità di chi debba entrare a far parte dell'organizzazione della scuola. Sul piano della garanzia degli equilibri nella composizione, è necessario evitare ogni possibile equivoco sulla rappresentanza della giurisdizione di legittimità, giacché il ruolo della suprema corte deve essere l'apporto di una giurisdizione diversa e non quello di un vertice.

La scuola ha bisogno peraltro di stanziamenti adeguati, superiori a quelli già previsti, e di regolamenti esecutivi. Nel frattempo è mia intenzione assicurare una continuità tra il lavoro formativo che il Consiglio ha già programmato e il periodo successivo sino alla operatività reale della scuola, in modo da non lasciare vuoti; ciò è possibile attraverso una snella struttura di cerniera diretta da chi nell'ambito del CSM si sia costantemente e con alta dignità interessato dei profili formativi dei magistrati.

Ritengo invece che vada valutata meglio quella parte del decreto legislativo n. 160 comunemente chiamata «distinzione delle funzioni». Pur convinto dell'unicità sistematica dell'ordine giudiziario, sono sensibile all'esigenza secondo cui chi ha esercitato funzioni requirenti o giudicanti in una sede non possa esercitare, per almeno un quadriennio, funzioni diverse nel medesimo distretto; sono altresì convinto dell'esigenza che ogni pas-

saggio richieda l'obbligatoria frequenza di un corso di riqualificazione professionale e, ovviamente, un successivo giudizio di idoneità espresso dal CSM previo parere del competente Consiglio giudiziario. Queste esigenze non impongono una scelta definitiva tra le due funzioni, potendosi conservare un impianto normativo aderente al dettato costituzionale che consenta, alle condizioni indicate, la possibilità di passaggio dall'una all'altra funzione.

Nell'ordinamento elaborato dal ministro pro-tempore Castelli lo stigma burocratico è ancora più marcato quanto all'ufficio di procura, quasi un Moloch tutto accentratato nel capo, titolare esclusivo dell'azione penale e dei relativi poteri, dispensatore degli incarichi di indagine revocabili *ad nutum*. A ciò si associa un'idea della funzione di accusa che, spezzando l'unicità della cultura della giurisdizione, tende a trasformare il protagonista dell'accusa in un pubblico persecutore.

Certo, il principio del potere diffuso, che per la magistratura giudicante è radicato nel capoverso dell'articolo 101 della Costituzione, trova un'applicazione attenuata per i magistrati della componente requirente, ma ben altra cosa è la completa gerarchizzazione dell'ufficio di procura.

Non c'è dubbio che occorre evitare iniziative unilaterali, estemporanee, talvolta meramente protagonistiche, di ciascun sostituto, ma il quadro è più ampio. Al procuratore compete certo la determinazione dei modelli di organizzazione dell'ufficio, dei criteri di assegnazione del lavoro e delle direttive alle quali i sostituti devono attenersi per il coordinamento delle investigazioni e per l'impiego della polizia giudiziaria; però tutto questo deve rispondere ad un progetto organizzativo approvato dal Consiglio superiore secondo regole di trasparenza ed efficienza dell'ufficio ed anche per scaricare un po' di quella enorme responsabilità che il decreto impone ai procuratori, forse nell'intento di una futura protezione e vigilanza da parte di un qualche Ministro.

Nella prospettiva che ho delineato è il procuratore che assegna i procedimenti e, a certe condizioni, può avocarli a sé o assegnarli ad altri con provvedimento motivato sottoposto al controllo del CSM; è lui che dà notizie ad altri organi istituzionali o alla stampa; è lui che dà l'assenso per l'iniziativa di misure cautelari, personali e reali; infine, è a lui che va comunicata l'emersione, nel corso dell'indagine, di una nuova notizia di reato affinché provveda alla relativa designazione. Si raggiunge così un equilibrio fra la tendenziale uniformità funzionale dell'accusa e il rispetto della dignità professionale dei magistrati dell'ufficio, senza incontrollate iniziative, ma con un fermo contrappeso nella vigilanza del Consiglio superiore.

Altrettanto delicato è il tema del disciplinare. Alcune figure sono indicate in termini così generici da contraddirre la stessa tipicizzazione, mentre una maggiore puntualizzazione potrebbe ricavarsi dalla giurisprudenza della Cassazione in materia. Altre figure sottintendono scelte che non possono condividersi, soprattutto quelle relative ad ipotesi esterne all'esercizio delle funzioni, che in certi casi finiscono per vietare libertà di partecipazione ad iniziative di cultura politica nel più ampio senso della *polis*.

greca, come se il magistrato fosse quasi estraneo all'assetto socioeconomico dello Stato.

Non basta. L'obbligatorietà dell'azione disciplinare, oltre ad avere un impatto preoccupante per ogni magistrato cui si riferisca il facile e infondato espoto di un qualunque scontento per la sorte della propria causa, determina una vera e propria invasione cartacea della procura generale, esposta ad un faticosissimo e spesso inutile lavoro e a un definitivo blocco, con la conseguente paralisi della sezione disciplinare perché, mancando il necessario contrappeso di una archiviazione presso quell'ufficio, dovrebbe essere il giudice consiliare a gestire sia le procedure attive sia le richieste di archiviazione. Insomma, laddove si voleva essere più rigorosi e severi con la magistratura, si è messo in piedi un sistema che rende impraticabili anche quelle sacrosante reazioni disciplinari che qualche magistrato di per sé merita.

Nella materia del diritto processuale civile occorre prima di tutto pensare a filtri precontenziosi preliminari o di fase e ad eliminare dal procedimento quelle inutili complicazioni non funzionali alla realizzazione di un giusto processo. Inoltre, possono istituirsi presso gli uffici giudiziari strutture filtro per individuare cause seriali, motivi di manifesta inammissibilità o questioni di diritto analoghe, utilizzando, fra l'altro, il lavoro che la Rete europea dei Consigli della giustizia ha istituito per l'analisi delle giurisdizioni degli Stati membri dell'Unione.

Un simile intervento deve poi essere accompagnato dalla creazione, da lungo tempo auspicata, dell'ufficio del giudice, concepito come una struttura di supporto all'attività giudiziaria e composto, oltre che dal personale amministrativo, da professionalità esterne derivanti dal mondo universitario e postuniversitario nel contesto della formazione pratica finalizzata alle professioni legali.

Sul piano più strettamente legislativo, occorre rivedere con notevole parsimonia quelle inutili complicazioni che incidono sulla celerità del procedimento e creano dissidi interpretativi. Come è accaduto per alcune riforme degli ultimi tempi senza effettive esigenze di tutela delle parti, viceversa il giudice, terzo e garante per tutte le parti, deve essere maggiormente dotato di poteri discrezionali che possano indirizzare il processo verso binari che assicurino il suo ordinato e leale svolgimento.

Rilevo per inciso che alcune delle scelte adottate nella precedente legislatura sono apprezzabili, come l'opzione verso il concordato piuttosto che verso il fallimento *tout court*, come la tutela dell'impresa familiare e via dicendo; purtroppo, non sono state tecnicamente realizzate, con il pericolo di effetti perversi tanto da suscitare critiche nel mondo forense e in quello accademico. Perciò ho incaricato l'ufficio legislativo del Ministero di operare un appropriato censimento delle norme da rivedere per meglio realizzare le scelte effettuate nella precedente legislatura.

Anche il processo penale necessita di interventi volti a garantire il rispetto del canone costituzionale della durata ragionevole. Gli interventi possono riguardare la sospensione della prescrizione in caso di sentenza di condanna per evitare impugnazioni a scopo dilatorio, l'abolizione del

deposito degli atti previsto dall'articolo 415-bis del codice di rito per i processi in cui è prevista l'udienza preliminare, la modifica del processo contumaciale. Con queste proposte, unitamente ad una ragionevole razionalizzazione del regime delle nullità da tutti riconosciuto eccessivo, si può conseguire un risparmio di tempi e risorse, senza comprimere le garanzie per l'imputato. A tali interventi è mia intenzione abbinare una limitata riforma delle impugnazioni nel processo penale secondo il principio del contraddittorio e dell'effettiva parità delle parti.

Ritengo improcrastinabile affrontare infine un intervento normativo in materia di intercettazioni telefoniche tale da rafforzare gli aspetti di garanzia individuale dei soggetti coinvolti in uno strumento probatorio molto invasivo. È vero che nell'ambito delle indagini preliminari le ipotesi di reato in fase di accertamento implicano spesso l'acquisizione di circostanze ed episodi per i quali, su un piano generale, viene coinvolto l'esercizio legittimo del diritto di cronaca; va considerata tuttavia, con grande attenzione, la necessità di assicurare un'adeguata tutela dei diritti di persone coinvolte dalla possibile pubblicazione pressoché integrale di innumerose brani di conversazioni telefoniche, semmai intercorse con terzi estranei ai fatti o che non risultino indagati.

L'obiettivo è quello di contemperare l'efficienza di un efficace mezzo di ricerca della prova correlata allo sviluppo tecnologico e delle comunicazioni con la tutela della riservatezza, non soltanto sotto il profilo della repressione del comportamento illecito dei soggetti preposti all'utilizzazione del mezzo.

L'impatto delle misure normative ed amministrative allo studio è di grande rilievo, se si considera che verrà ad incidere su un fenomeno che ha riguardato, nel solo 2005, 131.200 richieste, 178.154 decreti emessi e, per la sola telefonia voce, 57.565 utenze e 89.154 punti di intercettazione.

Il fenomeno va dunque affrontato avendo la consapevolezza che le risorse economiche impegnate sono rilevantissime: nell'anno 2005 i costi per fatture emesse per intercettazioni ammontano a 53.088.525,84 euro, per l'acquisizione di tabulati a 20.551.599,10 euro, per il solo noleggio di apparati a 223.706.551,78 euro. La spesa che grava sul bilancio dello Stato ammonta quindi a 307.346.676,72 euro.

L'intervento può esplicarsi su un duplice versante: su quello legislativo, attraverso modifiche che introducano adeguate sanzioni pecuniarie a carico di testate giornalistiche che illegittimamente pubblichino documenti coperti dal segreto di indagine o comunque dal segreto d'ufficio; sul versante amministrativo, dando attuazione alle norme contenenti il codice per la *privacy*, in sintonia con le iniziative già assunte, sul versante della gestione della telefonia fissa e mobile, dal Garante per la protezione dei dati personali.

La questione è particolarmente rilevante, se si considera che mentre le società di gestione di telefonia devono approntare misure tecnologiche adeguate per garantire la *privacy* delle persone coinvolte da intercettazione, secondo le prescrizioni del codice e del Garante, gli uffici giudiziari

sono al momento carenti di controlli di sicurezza. Basti pensare alla conservazione materiale dei fascicoli, ai mezzi di trasmissione dei documenti, alla sicurezza dei sistemi informatici adottati dagli uffici, sicché i dati contenuti nei fascicoli possono risultare, a loro volta, «intercettabili», in alcuni casi agevolmente.

Nessuno mette in discussione le intercettazioni quale mezzo indispensabile per le attività di indagine finalizzate alla prova dei reati. Nessuno ipotizza, neppure il Ministro, museruole legislative per mitigare o infrenare il diritto di cronaca, ma bisogna convenire che, allo stato, risultano spesso lesi la dignità della persona ed il doveroso rispetto della persona, valori questi che non solo appartengono al patrimonio etico della nostra società, ma sono anche costituzionalmente garantiti. Pertanto, a mio avviso, non si può penetrare nella sfera di valori costituzionalmente promossi e protetti attraverso incursioni mediatiche.

Tutto ciò comporta responsabilità di Governo e Parlamento e ritengo che solo dall’azione concorde del legislativo e dell’esecutivo può nascere una nuova disciplina. Le modalità per arrivarcì le scelga il Parlamento. A tal proposito, so che in questa sede si è stabilito di effettuare su questo tema audizioni e quant’altro: è legittimo e giusto farlo. È giusto che le modalità di procedere siano decise dal Parlamento (in questo caso a partire dalla Commissione). Come legislatori però non possiamo accontentarci della fenomenologia delle deviazioni giuridiche, non possiamo limitarci a constatare i fatti. Dobbiamo disciplinarli attraverso la critica ed attraverso interventi diretti a colmare le lacune.

Abbiamo fede nel progresso giuridico, anche se comprendiamo che la legge non basta di per sé a migliorare l’uomo: non crea un costume, ma lo presuppone. Ormai la questione di quanto esula dai contenuti delle intercettazioni essenziali ai fini processuali è diventata, a mio parere, quasi questione democratica, perché quando le deviazioni diventano prassi esse possono diventare una clava per la lotta politica (all’interno dei partiti, tra partiti, tra coalizioni antagoniste), perché qualcuno distingue tra contenuto e quanto emerge. Che i partiti, poi, debbano compiere ogni sforzo per essere come i cittadini ed i loro elettori vorrebbero è cosa diversa dal linciaggio mediatico che tocca quanti marginalmente, ma non penalmente, entrano nel circuito delle intercettazioni.

Altro punto che considero nevralgico è quello del terrorismo, perché, nonostante i progressi realizzati dall’Unione europea, molto resta ancora da fare. È necessario a mio parere procedere ad un monitoraggio del terrorismo internazionale nell’ambito del nostro territorio, coordinandone i dati attraverso l’uso di una banca centralizzata a livello nazionale. Vanno nel contempo rafforzati la cooperazione e lo scambio reciproco di informazioni con le autorità europee, così come è necessario un immediato intervento diretto a regolamentare l’informatizzazione del materiale di indagine per favorire lo scambio diretto di notizie tra i diversi uffici. La disponibilità di un patrimonio informativo nazionale costituisce idoneo veicolo di collegamento, semmai da regolare attraverso un’attività di direzione e

coordinamento tra tutti gli uffici distrettuali, e tra essi e le strutture inquirenti di altri Stati.

Passerò ora al settore penalistico. È tempo ormai di dare al Paese un nuovo codice penale perché, malgrado gli interventi della Consulta e talune modifiche legislative, l'impianto codicistico attuale ancora risente del periodo storico in cui fu approvato. Debbo riconoscere che ampio e approfondito è stato il lavoro predisposto dalle commissioni ministeriali presiedute, di volta in volta, dal professor Pagliaro (1991), dal professor Grosso (XIII legislatura), dal dottor Nordio (XIV legislatura), alle quali si deve aggiungere quella parlamentare istituita dal Senato nella XII legislatura. Ebbene, le linee guida del nuovo codice potranno tenere conto di tali lavori con l'obiettivo di inviare alle Camere una legge delega in tempi ragionevoli.

Il nuovo codice dovrà dare piena attuazione ai principi di legalità, tassatività e adeguatezza; dovrà riaffermare il principio di personalizzazione della responsabilità penale e dovrà prevedere un'ampia depenalizzazione delle figure contravvenzionali, nell'ottica di un diritto penale minimo, ma efficace. Infatti occorre avvalersi di soluzioni innovative rispetto all'attuale sistema sanzionatorio: per reati di minor allarme sociale si dovranno prevedere pene diverse, come la detenzione domiciliare e la permanenza domiciliare (oggi prevista per alcuni reati di competenza del giudice di pace), il lavoro di pubblica utilità, le attività finalizzate a elidere o attenuare le conseguenze dannose, le misure interdittive o sospensive anche da una professione o da un'impresa, nonché da licenze o concessioni, ed anche misure prescrittive come la limitazione d'accesso o di permanenza in determinati luoghi.

D'altronde è di comune esperienza che l'attuale sistema sanzionatorio, oltre a rendere incerta l'esecuzione delle pene, si è dimostrato inefficace anche rispetto alla funzione preventiva di deterrenza.

La necessaria offensività del fatto è un connotato presente in tutti i recenti progetti riformatori; perciò un nuovo testo dovrà recepire questo valore assicurando la punibilità delle solo condotte realmente offensive dell'interesse protetto o del bene giuridico tutelato. Inoltre, dovrà tener conto anche di istituti come la «messa in prova», che hanno già dato risultati positivi nel processo minorile.

Ritengo, infine, che sia necessaria una più accurata tipizzazione delle ipotesi di concorso di persone nel reato, finalizzata a dare al giudice la possibilità di differenziare la condotta rispetto all'evento illecito.

Quanto al sistema penitenziario, un particolare impegno deve essere finalizzato a trovare mezzi e risorse, materiali e professionali, idonei non soltanto a porre rimedio alla drammatica situazione di sovraffollamento delle carceri, ma anche a distinguere il trattamento penitenziario dei condannati da quello degli imputati. Nel contempo, occorre potenziare le misure alternative alla detenzione per rendere più facile il reinserimento sociale e ridurre il fenomeno della recidiva.

Tutto ciò, ovviamente, necessita di risorse e richiede investimenti sulle professionalità interne all'amministrazione penitenziaria, che con

grande spirto di abnegazione e senso di responsabilità hanno fatto fronte a un carico di lavoro mai affrontato prima, con mezzi insufficienti già per l'ordinario.

Esemplare della necessità di una sinergia con gli enti locali è l'an-  
nosa questione dell'offerta sanitaria rivolta ai detenuti, che necessita final-  
mente di una organica sistemazione; ed ancora, l'irrisolto problema della  
detenzione delle madri di figli di età inferiore ai tre anni, cioè di quei  
bambini che, nei fatti, risultano reclusi. Nella XIII legislatura il Parla-  
mento approvò una legge finalizzata alla promozione di misure alternative  
per le madri dei bambini più piccoli, ma l'assenza di strutture di acco-  
glienza sul territorio ha vanificato questa legge. Tuttavia sono certo che,  
su questo terreno, sia possibile fare passi ulteriori e realizzare una rete  
di strutture capaci di far fronte a questa necessità.

Infine, quanto all'effettività dei diritti dei detenuti e traendo spunto  
da esperienze già collaudate in alcune Regioni, si può pensare all'istitu-  
zione di un Garante dei diritti delle persone recluse o trattenute negli isti-  
tuti penitenziari, negli ospedali psichiatrici e giudiziari, negli istituti penali  
per minori, nei centri di permanenza temporanea per stranieri, nelle ca-  
serme.

Su un piano più generale vanno inoltre considerati gli inconvenienti  
che discendono da alcune normative che comportano transiti di breve pe-  
riodo nelle strutture penitenziarie e che coinvolgono soggetti di spessore  
delinquenziale non allarmante, provenienti dall'area del disagio sociale e  
della povertà. Intendo riferirmi a persone raggiunte dai rigori della legge  
Bossi-Fini, che nel solo 2005 ha provocato 13.654 ingressi in carcere,  
mentre per 11.519 soggetti è stata contestata la violazione delle norme sul-  
l'espulsione, quasi sempre come unico reato. Mi riferisco altresì a coloro  
che sono stati interessati dai rigori della più recente legge sulla tossicodi-  
pendenza, che comporta la possibilità dell'arresto da parte degli organi di  
polizia pur in presenza di situazioni che non necessitino del rimedio custo-  
dialistico, o dai rigori della legge cosiddetta ex Cirielli sulla recidiva, la  
quale ha provocato carcerazioni a carico di soggetti che hanno già subito  
condanne penali, impedendo al giudice valutazioni discrezionali intese ad  
adeguare la pena alla reale entità del fatto ed all'eventuale percorso di rie-  
ducazione dell'imputato.

Nel quadro degli obbiettivi ora delineati, un intervento che, per un  
verso, asseconda la riforma delle misure sanzionatorie, e, per altro verso,  
contribuisce a ridisegnare nel tempo l'assetto della popolazione carceraria  
è quello dei provvedimenti di clemenza, cioè amnistia e indulto.

Sono ben consapevole che tale concessione di misure straordinarie  
deve abbinarsi a misure di sistema ed è per questo che primario interesse  
rivestono gli interventi, anche ordinamentali, volti a garantire il rispetto  
del canone costituzionale della ragionevole durata dei processi, già indicati  
come assoluta priorità.

La prospettiva di clemenza che intendo segnalare va intesa solo come  
stimolo alle forze politiche per maturare elementi di serenità, poiché, ove  
questo sforzo si realizzasse in maniera congiunta, il merito non sarebbe

del solo Governo, ma di tutto il Parlamento. Ho sempre inteso così e mi dispiace che qualcuno abbia inteso diversamente. So che questa è materia del Parlamento, non surrogabile, e la cui titolarità non ho mai messo in discussione, auspicando solo una decisione da convenire, se si vorrà, in tempi brevi, essendo ormai distante il tempo dell'ultima amnistia.

Non ho dunque mai pensato – e mi dispiace che qualcuno abbia pensato il contrario – a gesti solitari, peraltro fuori da ogni logica in cui si pone il legislatore, ma nessuno scambi causa per effetto riguardo a miei presunti azzardi lessicali (come la parola «amnistia» che ho pronunciato in qualche carcere) che qualcuno ha ritenuto improvvisti: l'invocazione a fare qualcosa viene non solo dalla condizione drammatica delle carceri, ma da tante sollecitazioni parlamentari, non ultime quelle emerse in occasione della marcia del Natale dell'anno scorso, cui presero parte autorevoli esponenti di questo Parlamento, ma anche personalità oggi autorevolmente fuori da questo Parlamento.

Non può non venire in rilievo, a questo proposito, la situazione di sovraffollamento delle carceri, che rende difficile assicurare dignitose condizioni di vita per i detenuti. Alla data del 26 maggio 2006, a fronte di una recettività regolamentare di 45.490 posti, ne risultano presenti 61.353. Nell'ambito dei 16 provveditorati regionali dell'amministrazione penitenziaria, quelli che presentano il maggior sovraffollamento sono ubicati nelle Regioni Lombardia, Veneto e Campania, che registrano 8.906, 2.844 e 7.868 detenuti a fronte di una capienza, rispettivamente, di 5.650, 1.782 e 5.247 unità. Nell'ultimo anno hanno fatto ingresso nelle carceri italiane circa 90.000 detenuti, mentre 88.000 ne sono fuoriusciti. La differenza tra i flussi dà conto dell'effettiva crescita annua della popolazione carceraria, che negli ultimi anni si è aggirata costantemente intorno alle 2.000 unità.

Oltre ai dati aggregati totali, va considerato qualche elemento statistico più preciso, ai fini di una maggiore comprensione del panorama sociale carcerario. Nel primo semestre del 2005 risulta che la maggioranza dei detenuti stranieri è costituita da semplici irregolari – sottolineo «irregolari» – presenti nel nostro Paese. La popolazione carceraria risulta per la grande maggioranza costituita da persone di sesso maschile (95,2 per cento del totale) e rivela una concentrazione nelle fasce di età intermedie (il 35,2 per cento del totale ha un'età compresa tra i 25 e i 34 anni; il 30,9 per cento un'età che va dai 35 ai 44 anni). Una percentuale molto significativa dei detenuti, inoltre, ha un livello di istruzione medio-basso: il 65,4 per cento possiede al massimo il diploma di scuola media inferiore: tra questi l'1,5 per cento è analfabeta, il 28,2 per cento ha conseguito la licenza elementare ed il 36,9 per cento ha finito la terza media.

Il dato statistico diviene ancora più drammatico, se confrontato con la relativa situazione di sofferenza dei capitoli di bilancio assegnati alle strutture penitenziarie. È del tutto evidente che il livello di guardia raggiunto dal sovraffollamento penitenziario, non solo ha ridotto al lumicino le risorse umane e finanziarie destinate ad una efficace politica per il reinserimento dei condannati, ma costituisce un rischio per lo stesso principio che vieta i «trattamenti contrari al senso di umanità». Un provvedimento

deflattivo può consentire, da subito a mio parere, di salvaguardare i diritti fondamentali dei detenuti e di tutte le persone che in carcere operano, in primo luogo gli agenti di polizia penitenziaria, e – non ultimo – l’interesse alla credibilità del nostro Paese e dell’amministrazione penitenziaria, talvolta oggetto di critiche in sede europea ed internazionale.

La cifra complessiva degli scarcerati per effetto dei provvedimenti di clemenza del periodo 1990-91 fu di 12.237 detenuti, dei quali 10.311 per indulto (concesso per due anni) e 1.926 per amnistia (concessa per reati puniti con pena fino a quattro anni).

Nella situazione attuale, l’applicazione dell’indulto comporterebbe, nell’immediato, la scarcerazione di circa 10.481 unità (pari a circa un sesto della popolazione carceraria), se concesso nella misura massima di due anni, ovvero di 12.756 unità, se concesso nella misura massima di tre anni. Comporterebbe inoltre ulteriori effetti negli anni a venire, poiché avrebbe efficacia anche sulle pene in espiazione più lunghe, riducendone comunque la durata, nonché sulle condanne future per i fatti commessi prima del provvedimento. Quanto all’amnistia, è prevedibile, sulla scorta di quanto accaduto in passato, un effetto additivo di scarcerazioni, rispetto all’indulto, pari a circa il 20 per cento (il parametro è quello degli anni 1990 e 1991). A tale effetto si aggiungerebbe quello non trascurabile di deflazione dei procedimenti e di conseguente riduzione del carico di lavoro degli uffici giudiziari.

Avviandomi alla conclusione, per quanto riguarda la giustizia minorile appare necessario promuovere il volontariato e quelle azioni volte alla ricerca e al potenziamento di collaborazioni interistituzionali a livello centrale e locale.

Tutte le situazioni di patologia socio-minorile vanno affrontate con azioni volte al rafforzamento della tutela dei diritti dei medesimi, affinché non vengano più considerati destinatari di interventi, ma portatori di diritti soggettivi, con particolare attenzione verso programmi globali di inclusione sociale per i ragazzi che entrano nel circuito penale. Il Dicastero procederà ad intese con il Ministero dell’istruzione finalizzate a rafforzare le reti di collaborazione e ad elaborare progettualità congiunte per il diritto-dovere allo studio, anche per i minori sottoposti a provvedimenti di giustizia.

Una collaborazione con il Ministero della solidarietà sociale sul crescente fenomeno della prostituzione minorile deve essere rivolta all’analisi di proficui percorsi riparativi e dovrà essere accompagnata dalla prosecuzione delle attività con la Direzione centrale anticrimine del Ministero dell’interno, per una collaborazione sempre più attiva e propositiva rivolta all’individuazione di ulteriori percorsi di tutela dei minori sulle tematiche dell’abuso sessuale, dello sfruttamento da parte della criminalità organizzata e della sottrazione internazionale.

Vorrei poi spendere poche ma decise parole sul versante europeo, sottolineando che la cooperazione giudiziaria deve contribuire ad allargare e rendere effettivo lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, che costituisce l’orizzonte di riferimento della politica europea in materia di giustizia.

Particolarmente rilevante sarà tutta l'attività legata all'attuazione del programma pluriennale, nel quale sono stati individuati gli obiettivi da perseguire nel settore di libertà, sicurezza e giustizia fino al 2009. Quindi deve essere potenziata la cooperazione, sviluppando gradualmente una cultura giudiziaria comune che, pur consapevole della diversità degli ordinamenti, rafforzi l'unità della legge europea.

L'Unione – parlo dell'Unione europea, evidentemente – si è fattivamente impegnata per avviare e sostenere reti di istituzioni e di organismi giudiziari, quali la rete dei Consigli della magistratura, la rete europea delle Corti supreme e la rete europea di formazione giudiziaria: a tali iniziative il mio Dicastero darà tutti i contributi operativi e professionali. Nel contempo darà piena adesione – molto più di quanto sia stato fatto sinora – sia agli strumenti normativi fondati sul mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie, come il mandato d'arresto europeo ed il mandato europeo di ricerca delle prove, sia a quelli che mirano all'armonizzazione delle fattispecie penali e delle sanzioni.

Sono tuttavia consapevole del fatto che i processi di mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie e di ravvicinamento delle legislazioni penali necessitano di adeguati contrappesi sul piano delle garanzie difensive; perciò la proposta della Commissione europea, diretta ad armonizzare alcuni diritti processuali negli Stati membri, deve compiere passi in avanti. L'adozione di uno strumento normativo integrato ed uniforme avrebbe un enorme valore, sostanziale e simbolico, in quanto potrebbe realizzare una sorta di *Magna Charta* dei diritti processuali dell'Unione europea.

D'altro canto, è indispensabile adeguare rapidamente la legislazione nazionale agli impegni assunti in ambito europeo. Recentissimi casi hanno condotto a scarcerazioni facendo leva su norme che non trovano alcuna corrispondenza nella decisione quadro, né giustificazione nella giurisprudenza della Corte europea. Occorre quindi procedere ad una rivisitazione dell'impianto normativo affinché si elimini qualunque possibilità di rifiutare la consegna o disporre la scarcerazione di persone ricercate per gravi reati, sulla base di esclusioni consentite dalla nostra legge, ma non previste dalla normativa europea.

Di primaria importanza appare altresì la ratifica della Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale, firmata a Bruxelles il 29 maggio 2000, per la quale l'Italia risulta l'unico Paese dei 15 ancora inadempiente.

Parimenti, assumono rilevanza tutte le iniziative volte all'attuazione nell'ordinamento interno degli obblighi derivanti dalle altre decisioni quadro del Consiglio dell'Unione europea. Basti pensare alla decisione del 13 giugno del 2003, relativa ai provvedimenti di blocco dei beni o di sequestro probatorio, e a quella sul reciproco riconoscimento delle sanzioni pecuniarie.

Di particolare importanza è anche la ratifica della Convenzione per la repressione degli atti di terrorismo nucleare, firmata a New York il 14 settembre 2005, che può costituire anche l'occasione per l'azione di contrasto al terrorismo interno e internazionale, mentre la relativa disciplina, fram-

mentata nella legislazione speciale ed emergenziale di oltre un ventennio, è solo parzialmente riportata in ambito codicistico dalla riforma del 2005.

Infine, un sistema che voglia garantire «tutti» i cittadini non può pre-scindere dall'attuazione di norme che garantiscono la tutela delle vittime di reato; in tal senso, appare necessario predisporre le misure necessarie a dare attuazione a quanto previsto in sede europea dalla decisione quadro 2001/220/GAI del Consiglio del 15 marzo 2001, relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale, e dalla direttiva 2004/80/CE del Consiglio del 29 aprile 2004, relativa all'indennizzo delle vittime di reato.

Molte altre cose andrebbero analizzate perché, come ho detto all'inizio, la problematica del mondo-giustizia è ampia, articolata e spinosa. Voglio concludere questa esposizione – e ringrazio per la pazienza i signori parlamentari – sottolineando un'esigenza assoluta che condiziona ogni discorso sui mali della giustizia: quasi tutti gli interventi che ho descritto hanno urgentemente e necessariamente bisogno di un'adeguata provvista finanziaria, sia in taluni settori organizzativi, sia in alcune delle innovazioni legislative. Purtroppo le leggi finanziarie dell'ultimo quinquennio hanno apportato notevoli riduzioni alle spese, con tagli mediamente superiori al 50 per cento rispetto agli analoghi stanziamenti iniziali dell'anno 2002 e di oltre il 40 per cento rispetto agli analoghi stanziamenti del 2005. Si è così determinata una grave situazione finanziaria che risulta pesantemente ipotecata dalla mole delle spese insolute accumulate nel corso dei precedenti esercizi per effetto di obbligazioni assunte e non onorate (pari a 239,9 milioni di euro, di cui 121,6 milioni per l'amministrazione giudiziaria ordinaria, 18,3 milioni per la giustizia minorile, 100 milioni per l'amministrazione penitenziaria).

Nonostante gli accorgimenti adottati per ottenere risparmi di spesa e l'avvio di un ampio processo di razionalizzazione delle risorse, le riduzioni apportate negli ultimi anni hanno messo a dura prova la funzionalità del settore giustizia e degli uffici, difficoltà aggravate dal venir meno di alcuni strumenti di flessibilità del bilancio.

Ho già dato rigorose disposizioni a tutte le strutture del Dicastero affinché, in proprio e con opportune direttive agli uffici giudiziari, eliminino ogni spesa o costo non essenziale, pur sapendo quali saranno le comprensibili reazioni degli uffici. Nonostante ogni buon proposito, mi vedo costretto in questa sede a segnalare, onorevoli senatori, che, per la sola gestione corrente dell'esercizio 2006, occorreranno 154,4 milioni per l'amministrazione giudiziaria in senso stretto, 103,5 milioni per l'amministrazione penitenziaria, 22 milioni per la giustizia minorile; in totale non meno di 279,9 milioni di euro.

Mi spiace dover concludere con questa penosa dissertazione di natura aritmetico-economica, arida nelle cifre. Avrei voluto fare considerazioni finali sul piano costituzionale, però mi pare giusto convenire e fare riferimento alla situazione drammatica nella quale vive in questo momento il mio Dicastero.

Ringrazio tutti per l'attenzione.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro Mastella per la sua relazione.

Mi rammarico per il disagio fisico cui siamo sottoposti a causa dell'alta temperatura che, mi viene detto, non è possibile ridurre. L'aula inoltre è piccola anche se ci è stato promesso che a settembre avremo a disposizione uffici più grandi e confortevoli.

BRUTTI Massimo (*Ulivo*). Signor Presidente, desidero intervenire molto brevemente per rivolgere una richiesta al ministro Mastella. Considero un segno di attenzione nei confronti della Commissione l'aver esposto così rapidamente la relazione al fine, evidentemente, di riservare più tempo al dibattito. Chiedo però al Ministro di fornirci la relazione scritta per meglio esaminarla.

PRESIDENTE. Il Ministro mi ha appena fornito la relazione, che sarà distribuita quanto prima all'intera Commissione.

DI LELLO FINUOLI (*RC-SE*). Signor Presidente, signor Ministro, colleghi, ovviamente sarò breve, anche perché tutti hanno diritto di intervenire. Non farò una disquisizione su ogni punto che il Ministro ha esposto, ma mi soffermerò su alcuni di essi mentre su altri poi torneremo durante i nostri lavori in Commissione.

La crisi maggiore di questa nostra giustizia, il punto di maggiore sofferenza, è la crisi di efficienza di entrambi i sistemi, quello penale e quello civile. Se un processo di primo grado ad un solo imputato con una sola imputazione, pensiamo ad esempio al processo Andreotti o ad altri, dura cinque o sei anni, è ovvio che qualcosa non va e che bisogna porvi rimedio.

Non c'è dubbio che la legislazione dell'ultimo periodo abbia dato strumenti che vanno in controtendenza. Infatti, mentre tutta la scienza giuridica invoca un ritorno alla funzione di esclusiva legittimità della Cassazione, noi addirittura abbiamo ricaricato nel merito questa fase della giurisdizione.

Bisognerebbe tornare indietro, anche se non c'è dubbio che sull'inappellabilità di una sentenza di assoluzione bisognerebbe ragionare, perché non è affatto un dramma. Basterebbe da un lato modificare la Costituzione su questo specifico punto, dall'altro puntare alla assoluzione dibattimentale ma con formula piena, quella o per non sussistenza del reato o perché l'imputato non l'ha commesso. Allargare l'inappellabilità addirittura alle archiviazioni mi sembra al di fuori della nostra tradizione giuridica. Se poi lei, signor Ministro, volesse occuparsi dell'efficienza, c'è un punto che sostengo da anni – al quale neanche io credo più – e che avevo già illustrato a suo tempo al ministro Flick.

I processi di criminalità organizzata soffrono di un primo stallo e di una prima interruzione quando bisogna condurre un'indagine bancaria, che di solito si fa quasi sempre. Una legge finanziaria del 1991 istituiva l'archivio unico dei conti correnti, che si può creare in quanto ormai tutte le banche sono informatizzate, grazie al quale il magistrato, interpellando

magari il Ministero della giustizia, potrebbe nel giro di pochi giorni avere un quadro completo delle pendenze bancarie del soggetto.

Oggi, al contrario, è costretto a scrivere alla Banca d'Italia, la quale interella tutti gli istituti che poi rispondono, e che potrebbero benissimo rispondere il falso, alcune volte senza che si possa fare un secondo controllo. In questa attività si perdonano dai sei ai dieci mesi. Questa legge esiste, non bisogna fare niente, non occorre tornare in Parlamento, non bisogna fare niente altro se non attuarla.

Dato che parliamo di informatizzazione, lei ha fatto un accenno alla necessità di informatizzazione per quanto concerne la lotta al terrorismo. Sempre pensando al terrorismo di casa nostra, esiste un'altra legge che andrebbe informatizzata: la «legge Mancino» del 1992. Questa legge imponeva alle camere di commercio e ai notai di trasmettere alle varie questure tutti i cambi di proprietà, i passaggi di licenze, di esercizio, di titoli di proprietà immobiliare, di partecipazione societaria ed altro. Questo materiale cartaceo affluisce alle questure, ma nessuno ne usufruisce, perché un magistrato che dovesse recarsi in questura per consultare centinaia di falsoni sarebbe davvero un malato mentale, come sostiene Berlusconi. Informatizzare questo materiale, secondo la richiesta che noi abbiamo fatto molte volte, sarebbe veramente utile per una lotta alla criminalità organizzata, se la vogliamo fare.

Esistono poi altri problemi, quale quello relativo alla scuola della magistratura. Io sono d'accordo con lei su tutte le questioni che ha posto per la riforma dell'ordinamento giudiziario, cioè la riforma della riforma, ma vorrei concentrarmi su un aspetto. La democratizzazione della magistratura ha avuto molti passaggi in questo Paese e ha avuto un padrino eccezionale nel presidente della Repubblica Saragat, il quale per primo si rese conto che l'esame intermedio di uditore giudiziario già rappresentava un vaglio antidemocratico. Per questo egli non bandì più il concorso ponendo fine a quell'esamificio, poi reintrodotto e centuplicato.

Un altro aspetto della democratizzazione della magistratura fu anche quello di eliminare barriere di censo, nel senso che anticamente, molti anni fa, nei primi due anni il magistrato non riceveva stipendio. Poi cominciò a riceverlo, ma si creò un problema di sofferenza in quanto accadevano alla magistratura coloro che avevano una famiglia che poteva garantire l'università, gli studi e altro. Ora, reintroducendo con la riforma universitaria i tre anni più due e poi la scuola di specializzazione, è chiaro che si ritorna ad una prima scrematura di censo (altro che i quiz!). La prima scrematura è tra chi ha i soldi, per fare l'università, per sottoporsi a un biennio di specializzazione, e poi accedere ad altri esami, e chi non li ha. Vorrei che si riflettesse su questo aspetto. Si possono effettuare tutti controlli che vogliamo: cerchiamo però di evitare le barriere di censo.

Non vorrei dilungarmi oltre. Intendo però affrontare in ultimo la questione carceraria cui lei, signor Ministro, ha accennato e alla quale bisogna dare una risposta non solo in termini di amnistia, ma anche impedendo l'attivazione di particolari meccanismi di incarcерamento, quali la legge Bossi-Fini o la legge Cirielli. Una volta si diceva che in carcere entra

chi non sa né leggere né scrivere. Ora a questi si aggiunge un terzo elemento: in carcere va chi non sa né leggere, né scrivere, né parlare; moltissimi extracomunitari, infatti, non conoscono nemmeno l’italiano.

Bisogna porre rimedio a questa situazione sia emanando un provvedimento di clemenza, che però di per sé non sarebbe utile nel lungo periodo, sia eliminando riforme a mio avviso fortemente antidemocratiche, che hanno visto accrescere i meccanismi di incarceramento a causa dei quali il sistema carcerario italiano scoppia per la presenza di extracomunitari ed è diventato, nuovamente in maniera esponenziale, una discarica sociale.

\* CASTELLI (*LNP*). Signor Ministro, di solito nei primi 100 giorni il Governo cerca di dar mostra di grande attività per risolvere i problemi che non soltanto nel campo della giustizia ma anche in tutti i settori della pubblica amministrazione eredita – ahimè – dal precedente Esecutivo, indipendentemente dal suo colore politico.

Sono colpito perché l’unico provvedimento emanato, quindi l’unico episodio concreto cui abbiamo assistito, consiste in realtà nella cancellazione di una riforma. Non voglio affrontare la questione dell’ordinamento giudiziario, perché avremo tempo di discuterne in occasione dell’esame dello specifico disegno di legge, anche se mi piacerebbe che il Ministro chiarisse sin da subito un aspetto. Ho letto di sfuggita il testo del maxiemendamento presentato testé in Aula dal Governo al disegno di legge di conversione del decreto-legge recante proroga di termini per atti di natura regolamentare e vorrei sapere se l’emendamento in questione affronta anche questa materia.

PRESIDENTE. Il maxiemendamento non contiene riferimenti al problema da lei richiamato perché sia il Ministro che il Presidente della Commissione hanno ritenuto che sarebbe stato sbagliato inserirli.

CASTELLI (*LNP*). Questo dato ha un significato politico non irrilevante. Ne prendo atto con soddisfazione perché ciò significa che il Ministro e il Parlamento intendono esaminare la questione. Ad ogni modo, non insisto sull’argomento perché – ripeto – avremo modo di occuparcene approfonditamente in altra sede.

Vorrei però affrontare un’altra questione. Lei, signor Ministro, si presenta qui, in Commissione giustizia del Senato, con una immagine plastica molto interessante: al suo fianco siedono due magistrati e sarà il futuro a dimostrare se per lei sono di supporto o di sorveglianza.

MASTELLA, *ministro della giustizia*. Sono ex magistrati.

CASTELLI (*LNP*). Un magistrato ha detto che si resta magistrati tutta la vita!

MASTELLA, *ministro della giustizia.* Senatore Castelli, è come se qualcuno dicesse a me che resto professore per tutta la vita o a lei che sarà ingegnere per sempre.

CASTELLI (*LNP*). Io sarò ingegnere per tutta la vita, su questo non c'è il minimo dubbio. Ad ogni modo, non credo che l'esimio presidente Scotti sia riuscito in così poco tempo a disfarsi del suo abito mentale, visto che fino a pochi mesi fa era magistrato a tutti gli effetti. Ma non è questo il punto. Lei ha vicino a sé due dioscuri che sono stati fortissimamente critici nei confronti della riforma dell'ordinamento giudiziario; anzi, spesso hanno usato toni apocalittici, lo dico pur senza voler esagerare. Che senso ha allora procrastinare la cancellazione della riforma? Per una questione di coerenza avreste dovuto abrogarla subito. Francamente non capisco il senso di un rinvio della sua entrata in vigore, tra l'altro prevedendo un lasso di tempo nel quale è patentemente impossibile porvi mano, attesi gli impegni del Governo da qui alla fine dell'anno. Avremo però modo di discuterne in un tempo successivo.

Mi interessa sottolineare alcuni aspetti della sua relazione, signor Ministro. Lei ha parlato dell'ufficio del giudice che richiede l'impiego di 180 milioni l'anno. Dove intende reperire le risorse? Noto con favore (e su questo vorrei che mi rivelasse la formula magica da lei usata) che da quando è Ministro nei tribunali evidentemente non manca più la carta igienica ed i computer funzionano.

MASTELLA, *ministro della giustizia.* La carta igienica ancora manca.

CASTELLI (*LNP*). Però l'ANM non protesta più!

MASTELLA, *ministro della giustizia.* Se lei leggesse le agenzie di stampa come faccio io, verificherebbe che le proteste sono numerose.

CASTELLI (*LNP*). Forse è una sorpresa per i colleghi, ma una delle prerogative di un ex ministro è quella di ricevere la rassegna stampa del Ministero. Quando io ero Ministro le rassegne erano piene di simili lamenti, mentre ora non se ne leggono più. Vorrei capire a cosa è dovuto questo miracolo.

A prescindere dall'ironia, a me interessa sapere quale sarà la sorte di due strumenti che abbiamo cercato di attivare e che sicuramente ora sono all'attenzione del Ministro. Mi riferisco innanzitutto al processo telematico, che è già in fase di avanzata sperimentazione e vorrei sapere se il Ministro intende potenziarlo. Le chiedo inoltre chi intende nominare a capo della Direzione generale per i sistemi informativi automatizzati, se un magistrato o un tecnico informatico, e quale sorte intende riservare a quello strumento che noi abbiamo cominciato ad utilizzare e che consente l'avvio di indagini sull'efficienza degli uffici giudiziari, strumento che

tante polemiche ha sollevato, ma che io continuo a considerare assolutamente utile.

Ritengo inoltre che lei, signor Ministro, sia stato assolutamente imprudente nell'annunciare le intenzioni del suo Dicastero circa i problemi del sistema penitenziario, soprattutto se consideriamo il luogo, il carcere di Regina Coeli, in cui quelle esternazioni sono state fatte. Lei ha annunciato un'amnistia che dal mio punto di vista considero difficile da realizzare, soprattutto a seguito delle parole dell'onorevole Violante il quale ha dichiarato – almeno da quanto riportano i giornali – che prima di parlare di amnistia occorre parlare della relativa riforma costituzionale. Si tratta di un modo elegante per porvi sopra una pietra tombale.

È noto che a tutt'oggi esistono migliaia di detenuti che protestano per una situazione carceraria che tende ad aggravarsi in maniera rilevante durante il periodo estivo e che ora aspettano l'amnistia da lei annunciata, mentre il Parlamento li prende in giro ormai da troppo tempo. Ho sempre sostenuto che è possibile discutere di tutto, ma mai sulla pelle di chi soffre; non vi è infatti il minimo dubbio che i detenuti si trovano in uno stato di sofferenza, al di là del giudizio che si può esprimere sulla giustezza di tenerli in carcere o meno e sul rispetto del principio della certezza della pena.

Vorrei sapere, signor Ministro, se dall'osservatorio di maggioranza lei ha notizie più confortanti circa il suo desiderio di proporre un'amnistia. Infatti, se fra qualche mese si arriverà a riconoscere che i detenuti sono stati presi in giro, credo che nei penitenziari potrebbero registrarsi conseguenze rilevanti sotto tutti gli aspetti, di cui però noi avremmo la responsabilità. Ritengo che la questione carceraria sia molto importante: noi abbiamo cercato di dotare l'Amministrazione di strumenti innovativi, tra i quali cito la permuta dei penitenziari, misura che sotto il mio dicastero non ha avuto successo per un semplice motivo: la Patrimonio Spa, l'ente del Ministero del tesoro demandato a reperire le risorse necessarie per costruire nuovi penitenziari, non è riuscita a vendere quelli vecchi, e quindi le risorse si sono rivelate insufficienti per poter avviare il programma previsto. Vorrei sapere se su questo aspetto si registrano novità.

Intendo ora affrontare ulteriori questioni che non si presentano con un ordine logico, ma che considero rilevanti. Signor Ministro, ricorderà il contenzioso tra Governo e procura di Milano in merito al mandato d'arresto a carico dei presunti rapitori di Abu Omar, questione giunta anche all'attenzione del Consiglio europeo. Vorrei sapere se, una volta cambiato il Governo, la procura di Milano ha reiterato la richiesta di arresto. A me non risulta. Se questo non è accaduto, sarebbe estremamente grave perché significherebbe che le richieste di arresto nei confronti degli indagati si presentano per questioni di natura politica o di orientamento governativo e non per la reale volontà di perseguire i colpevoli. Se invece la richiesta di arresto è stata reiterata, vorrei sapere qual è stata la sua risposta. Dovrebbe saperlo, signor Ministro, perché è una questione di tale rilevanza che non credo abbia bisogno di consultarsi con il suo Sottosegretario.

MASTELLA, *ministro della giustizia*. Lei ha posto la domanda e sarà considerata alla fine. A lei ha suggerito qualcuno, a me può suggerire qualcun altro.

CASTELLI (*LNP*). Certo, mi scusi. Vi è poi una questione che avevo già sollevato in Ufficio di Presidenza e sulla quale mi pare vi fosse il consenso, almeno di massima, di tutti i Commissari, ossia la questione rilevante dell'attività del Ministro nel Consiglio giustizia e affari interni in sede europea che, come lei sa, si svolge sostanzialmente a porte chiuse e nel quale il Ministro esercita un potere praticamente illimitato.

Credo sia importante che il Parlamento possa seguire compiutamente i lavori che si svolgono in Europa atteso che, come lei sa, in sede europea si prendono decisioni che poi hanno valore cogente per gli Stati membri. La pregherei quindi di tenere informata la Commissione sia in fase preventiva, con la comunicazione degli ordini del giorno, sia successivamente, dando informazione delle azioni che il Governo ha inteso intraprendere (ad esempio, ho visto e ho preso atto – era suo assoluto potere farlo – che è stata assunta un'importante decisione del Consiglio in merito alla ricerca delle prove).

Infine, c'è un ultimo aspetto che desidero portare all'attenzione non solo del Ministro, ma anche dell'intero Parlamento, perché credo sia rilevante al di là della questione in sé. Ho fatto approvare dal Consiglio dei ministri del 10 febbraio 2006 l'ultimo decreto attuativo della riforma dell'ordinamento giudiziario. Tra l'altro, si tratta di un decreto abbastanza *up to date*, dal momento che contempla il decentramento della parte amministrativa e contiene alcune fattispecie che erano state caldeggiate dalle forze politiche allora di opposizione, oggi di maggioranza, quali, ad esempio, i *manager* di Corte d'appello, che erano stati introdotti recependo una richiesta della sinistra.

Ebbene, da una lettera di ieri della Segreteria generale della Presidenza della Repubblica ho appreso che tale decreto – che come ho detto è stato approvato dal Consiglio dei ministri il 10 febbraio scorso, dopo essere stato esaminato dalle Commissioni competenti (e i Commissari di allora lo ricorderanno) – in realtà è ancora *in itinere*. Ciò mi inquieta, ma non mi stupisce, perché chi è stato cinque anni al Governo sa benissimo che quando l'apparato dello Stato si mette di traverso rispetto alle azioni del Parlamento o dell'Esecutivo riesce ad arrivare anche a questi risultati.

Insomma, il decreto non è stato perfezionato e quindi è ancora nella potestà del Governo poterlo perfezionare o meno e – cito a memoria – mi pare che la delega scada a luglio. Pertanto, desidero innanzitutto portare la questione all'attenzione del Parlamento perché, che sia condivisibile o meno, in questo caso la burocrazia è riuscita a bloccare un atto del Governo e del Parlamento; e poi, nel merito, vorrei sapere se il Governo ha intenzione di esercitare la delega o meno.

BUCCICO (*AN*). Signor Ministro, in effetti, lei ha svolto una relazione lunga, probabilmente complessa, certamente ecumenica, forfettaria,

generica e ambigua nelle risposte che non ha dato su temi fondamentali. Cercherò di sottolineare soltanto alcuni di questi aspetti, cominciando da quella che lei chiama «l'arretratezza dell'apparato giudiziario», alla quale lei ha poi collegato le sue parole e le sue previsioni in ordine ai problemi di geografia giudiziaria.

Sostengo da tempo che l'arretratezza dell'apparato giudiziario risiede soprattutto nella incrostazione plurisecolare del reticolo giudiziario italiano che, come noto, affonda le sue radici nel primo periodo postunitario, cioè nel periodo immediatamente successivo alla realizzazione dell'unità italiana.

Quei 165 tribunali, cui lei intendeva certamente far riferimento, che oggi sono sparsi per tutta l'Italia, sono molto spesso conseguenza diretta di questa impostazione che non «i Governi di destra» o «i Governi di sinistra», ma tutti i Governi che si sono succeduti a partire dal 1861 non hanno saputo affrontare (basta pensare ai 17 tribunali del Piemonte, per la quasi totalità inutili, per rendersi conto della situazione nella quale si versa).

La ridefinizione del reticolo giudiziario consentirebbe un grandissimo drenaggio di energie intellettuali e materiali oggi disperse sul territorio, ma nessuno ha mai avuto il coraggio di mettere mano a questo reticolo. Oggi, lei ha fatto un riferimento di carattere specifico, che spero di aver colto nella sua dimensione esatta: lei ha detto che la dimensione ottimale per il buon funzionamento di un ufficio giudiziario è quella di 14 magistrati, una sezione penale, una sezione civile, un ufficio gip-gup in grado di resistere alla domanda di giustizia. Questa è una visione tipica, di provenienza dell'associazione magistrati, burocratica e insufficiente per capire i problemi.

Tra le tante carte che lei troverà, se andrà a rovistare negli archivi del Ministero della giustizia, vi sarà probabilmente la relazione che fu assegnata al professor De Rita del Censis su questa antichità del reticolo giudiziario. Si capì allora come nasce un ufficio giudiziario: esso non nasce in relazione al numero dei magistrati, che è soltanto una conseguenza, bensì in relazione alla qualità e quantità degli oggetti delle domande giudiziarie che vengono poste agli uffici giudiziari e poi, subordinatamente, in relazione al sistema di collegamento, che muta con il mutare dei tempi. Queste sono le due variabili che hanno sempre determinato la nascita di un ufficio giudiziario.

Quando lei dice «38 di questi uffici giudiziari» probabilmente vuol riferirsi a 38 dei 165 tribunali e mi farebbe piacere sapere quali sono i suoi 38, perché, ad esempio, il professor De Rita ipotizzava l'abolizione di 60, 70 o 80 tribunali. Se c'è la volontà di andare in questa direzione, penso che la cosa migliore sarebbe aprire un dibattito franco, mettere sul tappeto tutte le situazioni e dare finalmente il via all'innovazione di questo reticolo, che oggi è incrostato in maniera irrecuperabile.

Voglio dirle che gli ostacoli maggiori sono costituiti dalla classe politica (e il sistema uninominale, con il collegamento che la classe politica ha determinato nei collegi, li ha incrementati), nonché dagli egoismi della

classe forense e della classe magistratuale: provate a trasferire il procuratore della Repubblica di Mistretta e mandarlo da un'altra parte, e vedrete che non vi andrà mai, perché quello che ricopre è un ufficio apicale e Mistretta ha una popolazione giudiziaria di meno di 50.000 abitanti. Vi renderete conto di quanto tutto ciò sia assurdo.

Ci sono questi problemi e vanno affrontati, non con la pennellata ecumenica che ha dato lei: questo è un problema serio, se lo si vuole affrontare lo dobbiamo e lo possiamo fare, ma dobbiamo affrontarlo fino in fondo, senza cedere poi alle ubbie umorali che vengono dai risentimenti tipici, di estrazione elettorale, che i collegi possono porre. Lei, che viene da un'esperienza democratico-cristiana, forse non sa che un tribunale del Sud si chiama ancora oggi «Tribunale Misasi», perché fu creato per volontà di questo, all'epoca, Ministro della Repubblica italiana.

Occorre un'opera ferma e seria, tenendo presente, peraltro, che questa ricaduta a pioggia degli uffici giudiziari la constatiamo anche negli uffici giudiziari secondari: gli uffici del giudice di pace che hanno un numero di cause introitate ridicolo (15-20 all'anno) comportano però l'assegnazione di personale amministrativo e di magistrati onorari che si devono muovere sul territorio. Questo quindi è un settore sul quale o si interviene con il bisturi, con serietà, chirurgicamente, oppure non si interviene affatto, e le cose continuano ad andare in questa maniera.

Signor Ministro, lei ha poi fatto riferimento all'avvocatura e lo ha fatto in termini – mi consentirà di dire, ma l'aggettivo che uso non è assolutamente irriguardoso nei suoi confronti, giacché tengo alla civiltà del lessico e non mi sarei mai permesso di definire l'ispettore del Ministero gente «sbirresca» – superficiali. E le dico subito perché: l'avvocatura oggi vive una crisi terribile, e mi riferisco sia a quella penale, della quale probabilmente lei ha conosciuto gli umori questa mattina, al Palazzo di giustizia, sia a quella civile. Infatti, nel settore civile gli avvocati italiani si trovano un catalogo di 25 riti ordinari ed il sottosegretario Scotti, che è qui presente, potrà confermarlo.

Mentre gli avvocati penalisti si trovano ancora in un guado che non è stato mai affrontato con serietà. Vogliamo il processo delle parti, il processo accusatorio, il processo delle parità, il processo dell'egualanza, o no? Se lo vogliamo, allora le conseguenze non possono che essere diverse da quelle indicate.

A proposito della professione forense, i problemi della categoria non possono essere risolti all'interno della legge-quadro sulle professioni. L'avvocatura è cresciuta in una misura che potremmo definire tumorale: gli avvocati oggi in Italia sono 185.000. Ripeto, 185.000, non 15.000 o 20.000. È il ceto intellettuale forense più numeroso in Europa, non può crescere con questo ritmo. E la disciplina sulla professione forense non può rientrare nel calderone della legge-quadro sulle professioni, perché le asimmetrie sono notevolissime. Intervenire sul percorso normativo della professione notarile, che peraltro è datato 1913, o sul percorso normativo dei farmacisti è cosa diversa dall'intervenire sul percorso normativo della professione forense, che da borghese-elitaria – convengo con l'accenno di

ricostruzione storica proposto dal senatore Di Lello Finuoli – ha assunto una connotazione diversa, più diffusa nella società, come testimoniano i 185.000 avvocati esistenti.

C’è bisogno di filtri nella formazione per poter esercitare la professione. Essi sono costituiti da quello che i notai chiamano, con elegante perifrasi, pianta organica (in realtà si chiama numero chiuso) e i medici griglia differenziata per poter accedere alle specializzazioni universitarie. Tali filtri non esistono per gli avvocati. Infatti, come sapete perfettamente, si diventa avvocati grazie a un esame di abilitazione che, dopo il recepimento della direttiva comunitaria che ha portato all’abolizione dei sei anni di procuratorato, permette a coloro che hanno superato tale esame di esercitare a pieno diritto davanti a tutti i tribunali italiani.

Vogliamo quindi sapere che cosa si vuole fare della professione forense, se si vuole inserire la sua disciplina nel calderone della legge-quadro sulle professioni in base a principi che sono comuni soltanto sotto il profilo astratto o se si vuole rivestire del vestito adeguato.

Desidererei poi che il Ministro chiarisse che cosa intende per valorizzazione dell’attività degli avvocati che svolgono funzioni di magistrati onorari. Come lei sa, nel nostro Paese, mentre i magistrati togati – cioè coloro che entrano a far parte della magistratura mediante concorso – sono circa 9.000, la magistratura onoraria nel suo complesso assomma a 14.000 unità. Sto parlando di tutta la magistratura onoraria, dalle sezioni specializzate agrarie, ai GOT, ai GOA e quant’altro, con percorsi, livelli, gerarchie di formazione, di preparazione e di professionalità assolutamente asimmetriche e differenziate. Quando lei ha detto che sono richiesti «assetti più precisi», ha usato una frase generica, una frase abortita di un pensiero che non conosciamo: che cosa significa? Lo vogliamo capire. Si intende consentire ai giudici onorari di fare il loro ingresso nell’organico della magistratura? Se si dovesse trattare di questo, dico subito che non sono assolutamente d’accordo. Già a seguito dell’attuale sistema di accesso la magistratura ha visto la sua professionalità diminuire rispetto a quella di una volta; se si dovesse, con questi «assetti più precisi», far rientrare tutta la magistratura onoraria nell’organico della magistratura ordinaria, allora il livello di giurisdizione finirebbe per essere assai attenuato e livellato verso il basso.

Ella, signor Ministro, ha dedicato gran parte della sua attenzione ai problemi dell’ordinamento giudiziario, su alcuni dei quali mi sento di esprimere sin da adesso un dissenso forte e ragionato. Non sono totemicamente affezionato alla riforma dell’ordinamento giudiziario promossa dal ministro Castelli in quanto ritengo che essa presenti delle luci, delle ispirazioni positive, ma anche qualche ombra. Dobbiamo però saper affrontare queste ombre con una laicità nell’approccio culturale che non ho ritrovato nelle sue parole, signor Ministro, anche perché penso che la penetrazione conoscitiva del mondo dei magistrati e dell’altra componente essenziale della giustizia, l’avvocatura, non sia ancora un patrimonio consolidato.

Passo ora a trattare i tre temi che voglio sottoporre alla sua attenzione.

Lei ha affrontato la questione, di cui occuperemo certamente nelle prossime sedute, dell'obbligatorietà dell'azione disciplinare, sostenendo che essa può determinare un rischio di ingolfamento e di paralisi dell'attività delle procure generali. Inoltre ha sostenuto che, in ragione della tipizzazione talora contraddittoria, non permette di avvicinarsi a un modello di giustizia adeguato alle trasgressioni dei magistrati. La domanda che le rivolgo è allora la seguente: lei sa come funziona la disciplina dei magistrati? Sa che cos'è la disciplina dei magistrati? Sa come un magistrato finisce sotto procedimento disciplinare? Sa quali sono le trasgressioni, e le maggiori trasgressioni, dei magistrati? Non si faccia abbacinare da quanto pubblicato sui giornali. Neppure le competenze territoriali volatili che in questi giorni vengono rivendicate nella mia Regione finiscono all'esame della sezione disciplinare, che ho presieduto per tre anni e mezzo e che quindi conosco perfettamente.

La disciplina dei magistrati, se non introduciamo l'obbligatorietà dell'azione come prevista nella legge di riforma dell'ordinamento giudiziario, continuerà ad essere del tutto casuale, meramente casuale. La procura generale – lo dico assumendomene la piena responsabilità – considera le istruttorie che raramente compie per i procedimenti disciplinari quasi come un aggravio del lavoro routinario. Non esiste un ufficio specifico che cura le pratiche, ma solo una turnazione dei procuratori. Lei sa quanti procedimenti disciplinari colpiscono ogni anno i magistrati italiani? Quanti di questi arrivano dinanzi al Consiglio superiore? Stiamo parlando di un numero compreso tra 120 e 140, e la maggior parte sono procedimenti cosiddetti routinari in quanto spesso non vi è neppure l'ombra della responsabilità (la casistica maggiore riguarda il ritardo nel deposito delle sentenze). Ci sono poi quelli che hanno permesso ad un uomo politico importante di definire i magistrati, non malati di mente (nessuno li ha mai definiti in questo modo), ma antropologicamente diversi. (*Commenti della senatrice Magistrelli*).

BRUTTI Massimo (*Ulivo*). Qualcuno li ha definiti così. Per favore, rispettiamo la storia.

BUCCICO (AN). In ogni caso, proseguendo nella mia esposizione, c'è una parte di trasgressioni che riguarda l'amplificazione del proprio io, riguarda cioè giudici che si fanno scendere la polvere araldica addosso e credono, loro, giudici collegiali, di poter rispondere con il verbo del giudice monocratico e viceversa. Conosco perfettamente la casistica. Così funziona la disciplina dei magistrati, funziona in maniera casuale.

Lei sa, signor Ministro, che l'Associazione nazionale magistrati, nelle sue correnti più politicizzate, ha sempre invocato la tipizzazione degli illeciti? Certo, si tratta di una tipizzazione forse non perfetta. Anche la tipizzazione che il Consiglio nazionale forense ha elaborato con riguardo agli illeciti degli avvocati non è perfetta, ci sono delle norme di chiusura. Ricordo però che i processi di tipizzazione si consolidano negli anni, anche attraverso il recepimento delle esperienze giurisprudenziali. È comun-

que indispensabile che l'obbligatorietà dell'azione disciplinare non venga cancellata. Non è rilevante l'osservazione che gli uffici della procura generale deputati alle istruttorie dalle pratiche si troverebbero a lavorare di più, questo non ci riguarda.

Si tratta di introdurre una norma di civiltà, semmai superando un ostacolo di natura diversa: la giustizia non deve essere corporativa. Ricordo infatti che, ancora oggi, la maggioranza dei collegi giudicanti appartiene agli stessi magistrati ed è su questo terreno che occorre compiere un salto di qualità, riguardo al quale chiedo il parere del Ministro. La maggioranza dei collegi giudicanti gli illeciti disciplinari è sempre costituita da giudici togati e, dal momento che in questa sede sono già stati fatti richiami storici, ricordo che la presenza di una forte componente laica nel Consiglio superiore della magistratura è stata frutto della volontà di un uomo spesso osannato dalle sinistre e maestro di noi avvocati, Pietro Calamandrei, il quale, di fronte a un'intemperanza verbale del procuratore generale dell'epoca nei confronti della classe politica, affermò che era necessaria la presenza dei laici, della coscienza popolare, cioè della coscienza di chi è estraneo al ceto, all'ordine, al potere o alla corporazione.

Ci troviamo oggi in una fase in cui avvocati, magistrati, notai e liberi professionisti sono tenuti ad accettare le regole della terzietà al pari di tutti gli altri cittadini. Questa è una verità sacrosanta. Dobbiamo pensare a un collegio formato da grandissime personalità (penso, ad esempio, ad ex Presidenti della Corte costituzionale). Perché la giustizia deve essere imparziale e terza per me e per tutti gli altri e non deve esserla per i magistrati? Ricordo che la terzietà è figlia dell'imparzialità, proprio nell'elaborazione costituzionale del termine. È qui che ci vuole il passo in avanti, ma è prodromica l'accettazione dell'obbligatorietà dell'azione disciplinare.

Naturalmente noi cercheremo di far valere queste ragioni nel lavoro della Commissione e, a tale riguardo, ringrazio il Presidente Salvi, che ci ha già comunicato di essere riuscito a sottrarre questa materia, relativa alla tutela dei diritti dei cittadini, all'assemblaggio forfetario di un maxiembargo.

Passo al secondo tema, e mi avvio velocemente alla conclusione. Signor Ministro, lei ha affermato che dobbiamo valutare diversamente i magistrati, che troppi concorsi non vanno bene. Bisogna però capire di cosa si tratta, perché la gente pensa a un concorso in termini scolastici. Non è proprio così, ma al riguardo, laicamente, posso convenire che forse è giusto, che troppi concorsi non vanno bene. Il problema che dobbiamo porci allora riguarda l'accesso, la formazione permanente, la specializzazione. Oggi non c'è un accesso serio. In quest'ottica l'ispirazione della Scuola della magistratura è fortemente positiva, perché la formazione dei magistrati, dopo aver superato un concorso ancora di stampo antico e mnemonico (questa è la verità sacrosanta), è affidata a una maggioranza di magistrati. Voglio ricordare che due anni fa si è verificato un caso clamoroso: a causa dell'inceppatura della macchina fotocopiatrice sono state riprodotte 1.200 fotocopie uguali di una prova di concorso per la magistra-

tura; stiamo aspettando che l'autorità giudiziaria romana intervenga con una decisione in proposito.

La Scuola della magistratura ha allora un'importanza notevolissima perché deve formare per l'accesso e accompagnare successivamente. Oggi è la IX Commissione del Consiglio superiore della magistratura che accompagna i magistrati, ma è una formazione tematica e volontaristica. Il magistrato che a questa formazione voglia sottrarsi può farlo; i corsi, anche se se ne tiene conto nella biografia professionale, non sono obbligatori.

Noi pensiamo a una grande scuola nella tradizione e nell'alveo degli insegnamenti esemplificativi che la grande scuola della pubblica amministrazione francese ci ha dato dall'Ottocento ad oggi, una scuola che prepari all'accesso alla professione e poi nella formazione e che non veda necessariamente una presenza prevalente di magistrati. La cultura, infatti, si forma per osmosi, con il confronto, con il paragone delle idee e la loro trasmigrazione da una parte all'altra. Soltanto attraverso questa scuola potremo superare quel livello bassissimo di valutazione della professionalità grazie al quale negli ultimi quattro anni solo lo 0,01 per cento dei magistrati non è stato promosso a una funzione superiore. Come coloro che conoscono questa materia sanno perfettamente, la letteratura dei consigli giudiziari è grigia, opaca, pedissequa, monotona, una letteratura interna in cui non si può far pervenire neppure una voce dall'esterno.

Se si parla di segnalazione dei consigli degli ordini, siamo tornati indietro perché fu sempre una corrente politicizzata della magistratura a richiedere la presenza dei consigli degli ordini quale voce esterna nei consigli giudiziari per far sentire anche un minimo di dialettica nella valutazione del magistrato. Non possiamo accontentarci della segnalazione.

Certamente quanto lei ha detto sul terrorismo va approfondito. Voglio però ricordarle che il Consiglio superiore della magistratura aveva già creato una struttura, un comitato per il terrorismo, da me presieduto per sei mesi; che sulla banca dati vi è un orientamento conforme; che bisogna sciogliere il nodo sull'eventuale creazione di una procura antiterrorismo a sé o aggregata alla Direzione nazionale antimafia. Gradirei ascoltare il suo parere anche su questi aspetti, anche perché sul terrorismo, sia esso di revanscismo brigatista, sia esso «islamico» (tra virgolette in quanto intendo solo qualificarlo), abbiamo avuto giurisprudenze totalmente difformi dagli uffici giudiziari di Napoli e Milano. Anche sotto questo profilo penso che si possa e si debba intervenire proficuamente.

Accetto quanto lei dice, signor Ministro, in ordine a una maggiore attenzione ai minori, ma vorrei che lei riflettesse sul problema della criminalità minorile, relativamente al quale non si può non tener conto che in alcune Regioni purtroppo la criminalità organizzata presenta una struttura spiccatamente familistica, in cui spesso i minorenni diventano merce di scambio, soggetti in cui è in incubazione la futura criminalità.

Spero di ascoltare nella sua replica risposte soddisfacenti, rimandando al dibattito sull'ordinamento giudiziario che si svolgerà in questa Commis-

sione ogni più puntuale e specifica opposizione in ordine a un eventuale differimento della riforma con un disegno di legge apposito.

\* MANZIONE (*Ulivo*). Signor Presidente, mi consenta il commento: è difficile svolgere delle considerazioni con il clima che si respira in Commissione, e mi riferisco effettivamente alla temperatura della sala, senza avere inoltre la disponibilità di una copia dell'intervento che il Ministro ha letto. A ciò si aggiunge anche l'amarcord del collega Buccico, che ha spiegato una serie di aspetti a noi profani. Sarà stato anche il primo intervento del collega senatore Buccico, ma mi è parso un po' troppo didascalico in quanto ci occupiamo di giustizia da tanti anni.

PRESIDENTE. Senatore Manzione, non dobbiamo darci le pagelle a vicenda.

MANZIONE (*Ulivo*). Signor Presidente, mi consenta questa osservazione. Ha consentito tante osservazioni al collega Buccico senza interromperlo.

BUCCICO (*AN*). Senatore Manzione, le assicuro che non pensavo a lei mentre stavo parlando.

MANZIONE (*Ulivo*). Mi fa piacere che il collega Buccico riesca a pensare in alcuni momenti, e ne prendo atto. Voglio che resti a verbale: mi fa molto piacere.

CASTELLI (*LNP*). Invoco più rispetto tra colleghi.

PRESIDENTE. Sono battute scherzose.

MANZIONE (*Ulivo*). Ministro Castelli, lei è un ingegnere e non può capire quanto riescano ad essere perfidi due avvocati quando scendono in competizione. Signor Presidente, mi permetto di ricordarle che spetta a lei dare e togliere la parola.

Ringrazio il ministro Mastella per una relazione che ha il pregio di affrontare in punta di piedi numerosi argomenti, proponendo una serie di soluzioni senza avere però la presunzione di indicare una sola strada e di prospettare un'unica soluzione, anzi operando una cognizione che considero sincera, proficua e interessante ancor più perché interviene dopo che per cinque anni a via Arenula abbiamo dovuto registrare un clima che dal punto di vista politico era per certi versi assolutamente irrespirabile.

CASTELLI (*LNP*). Io respiravo benissimo.

MANZIONE (*Ulivo*). Il problema è vedere quello che respiravano gli altri, purtroppo.

Signor Ministro, lei ha messo subito a fuoco un aspetto molto rilevante, quello dei tempi della giustizia. Questo è il problema dei problemi, ministro Mastella, su cui dobbiamo misurarci. Le questioni che molto spesso dottamente vengono illustrate nelle aule parlamentari interessano pochissimo coloro i quali, invece, vorrebbero che il servizio giustizia venisse reso in tempi ragionevoli.

Il collega Buccico parlava di 25 riti civilistici con i quali i colleghi che si occupano del civile sono costretti a misurarsi. Probabilmente va messa in campo la capacità di riorganizzare l'intero quadro normativo del procedimento civile. Dobbiamo riscontrare una serie di problematiche che gettano sconcerto e spesso non aiutano l'ottenimento di quei risultati che l'utente della giustizia in qualche modo si aspetta.

Dal punto di vista penale, invece, lei ha fatto riferimento, sempre nella logica di ridurre i tempi della giustizia, a un potenziamento dei poteri del gip, ritenendo che la risposta che il gip deve offrire al termine delle indagini preliminari debba essere più coerente con i numeri, che nel giudizio che viene celebrato evidenziano numerose assoluzioni. Con riferimento al gip si immagina quindi un filtro più efficace. Questa è una strada che mi sento di seguire e sarò al suo fianco, signor Ministro, se lei intenderà sostenere tale soluzione. Infatti, chi in qualche modo si misura con la capacità di affrontare le sventure delle persone che trovano nelle situazioni processuali una loro lettura, a volte deve riscontrare come il gip rappresenti invece soltanto un momento formale. Se si vuole che il gip resti un momento formale non siamo interessati; se invece si vuole che il gip diventi uno strumento sostanziale di verifica dell'attività che il pubblico ministero propone a supporto delle tesi accusatorie e, nello stesso tempo, un momento in cui è possibile arrivare a una valutazione complessiva della vicenda processuale, per fare in modo che il filtro operi con una effettiva capacità deflattiva, allora sono pronto a condividere una simile impostazione. In caso contrario, ripeto, il ruolo e la funzione del gip sicuramente non devono essere più previste nel nostro ordinamento, perché così com'è attualmente tale figura non ha assolutamente ragion d'essere.

Cercherò di essere molto rapido, ministro Mastella, non perché non ci siano temi che mi appassionano, ma perché vorrei ascoltare gli interventi degli altri colleghi e soprattutto la sua replica.

Vorrei ora recuperare una considerazione dell'ex ministro Castelli, il quale ha un po' polemizzato in ordine alla vicenda Abu Omar, chiedendo se fosse stato richiesto nuovamente l'arresto dei presunti rapitori. Mi permetto di unire all'osservazione del senatore Castelli una valutazione complessiva sui momenti di collaborazione. I casi di Abu Omar e di Nicola Calipari hanno interessato in maniera particolare il rapporto fra la giustizia italiana e ipotesi di collaborazione. Sappiamo che la procura della Repubblica di Roma ha chiesto il rinvio a giudizio di Mario Lozano, ritenuto essere colui che ha ucciso Nicola Calipari, e che è stata contestata la finalità politica di quell'omicidio per cercare di aggirare le problematiche ad esso inerenti. Mi rendo conto che questo è un *escamotage* processuale che potrebbe non reggere. Il problema vero è quale tipo di rapporto di col-

laborazione può essere registrato con riferimento a due vicende molto complesse, che finiscono con l'esporre i cittadini italiani e la magistratura a un braccio di ferro che, invece, deve riguardare il rapporto tra la politica italiana della giustizia e la politica degli Stati coinvolti.

Concordo con lei, signor Ministro, quando sostiene che in merito all'amnistia è necessario ragionare contestualmente. Non è facile ragionare di priorità quando si hanno di fronte condizioni di sofferenza. Pertanto, uno schema che impone di realizzare necessariamente determinate modifiche condannando alla sofferenza chi vive in una condizione decisamente assurda mi sembrerebbe veramente troppo cinico per rappresentare un modello condivisibile. È tuttavia evidente che quanto meno una contestualità fra una serie di riforme che vengono proposte e un intervento organico che vada in quella direzione deve essere recuperata. È anche vero che, come giustamente affermato dal Ministro, l'amnistia è uno strumento tipicamente parlamentare rispetto al quale lo stesso Ministro ha espresso proprie valutazioni. Sarà pertanto il Parlamento a misurarsi con simili problematiche.

Voglio riservare le ultime riflessioni all'ordinamento giudiziario. Ne parleremo sin dalle prossime sedute perché il relativo provvedimento è inserito nell'ordine del giorno della Commissione, ma poiché l'argomento è già stato affrontato dal collega Buccico vorrei aggiungere alcune considerazioni che magari nel replicare ad entrambi le consentiranno, signor Ministro, di farci comprendere meglio alcuni aspetti.

Se esaminassimo in maniera neutrale il disegno di legge da lei presentato, potremmo constatare che sostanzialmente si tratta di un provvedimento con il quale si avverte che l'entrata in vigore della riforma coincide con la scadenza dell'organismo di autocontrollo e di autogestione della magistratura, il CSM, e che questa concomitanza di eventi potrebbe causare dei problemi. Si intende quindi evitare tale contestualità attraverso la proroga dei termini di efficacia. Mi consenta però di dirle con la mia solita sincerità, signor Ministro, che non esiste una motivazione nel merito e non si affronta il problema della sorte dei decreti legislativi.

Ho molto apprezzato le parole che il Presidente della Repubblica ha indirizzato all'intero ceto politico, sostenendo che certe contrapposizioni diventano a volte eccessive e che bisogna recuperare la capacità di rispettare il ruolo che le singole maggioranze esercitano. Non mi sento Conan il barbaro. Io sono parte organica di una maggioranza e rispetto la posizione di quest'ultima, ma se dipendesse soltanto da me opererei delle valutazioni diverse in merito ai decreti legislativi, quelle che sostanzialmente ha illustrato lei stesso quando ha affermato che è necessario correggere qualcosa in merito alla gerarchizzazione delle procure, prevedendo magari che la possibilità di revoca da parte del procuratore dell'affare giudiziario affidato al sostituto venga sostenuta da una motivazione (e questo è già contenuto nel decreto legislativo). Allo stesso tempo sarebbe necessario contemplare contestualmente la possibilità di chiedere al CSM una verifica del parere che sostiene la revoca, come era previsto nella normativa precedente, mutuando così una strada già collaudata e che per questo non

dovrebbe creare eccessivi problemi. Ma se questo è uno solo dei problemi che serve a sbilanciare un patrimonio che per certi versi – non ho difficoltà a dirlo – è condivisibile, specialmente nel momento in cui limita una spettacolarizzazione inaccettabile, soprattutto quando è accompagnata dalla irresponsabilità, mi sarei aspettato in merito una reazione diversa; avremmo cioè dovuto ragionare su ciò che deve essere differito perché non potrà mai trovare applicazione e ciò che dovremo cercare di migliorare. Questa però è una riflessione che sicuramente svolgeremo nei prossimi giorni in questa Commissione.

Concludo con una osservazione sul decreto legislativo relativo all'azione disciplinare. Condivido ancora una volta quanto affermato dal ministro Mastella: è necessario riflettere sul principio della tipizzazione e creare comunque un filtro. L'obbligatorietà dell'azione disciplinare a mio parere non costituisce un problema, non ragionando né da avvocato né da politico né da magistrato, ma da privato cittadino il quale si chiede per quale motivo, essendo l'azione penale obbligatoria, non possa esserlo anche l'azione disciplinare. Certo, non esiste una valvola di scarico con riferimento alle procure generali. Immaginare un correttivo sia nella tipizzazione che nella possibilità di procedere ad un'archiviazione forse renderebbe il procedimento più accettabile e non punitivo, così come a volte, complessivamente, venivano interpretate le riforme proposte dall'ex ministro Castelli.

Signor Ministro, evitiamo di fare le cose contro, come a volte ha fatto il Governo di centro-destra, vanificando riforme che pure avevano un'essenza che poteva essere salvata, e continuiamo a fare le cose assieme, discutendo magari in un clima migliore di questo. Sono convinto che in questo modo riusciremo a dare un segno che vada nella direzione che la gente pretende.

\* CENTARO (FI). Signor Ministro, ho ascoltato da lei tante buone intenzioni – naturalmente non può che essere così – e un elenco di problematiche, che – ahimè – sento da svariati decenni, ma ho sentito anche che non c'è alcuna intenzione di varare riforme di ampio respiro. Ricordo che nella XIII legislatura, all'esordio nelle aule parlamentari, il Ministro della giustizia dell'epoca, Flick, presentò un pacchetto giustizia, esso sì di largo respiro, condivisibile, discutibile, che comunque avviava una serie di riforme notevoli per cercare di risolvere le criticità. Io stesso augurai all'allora Ministro della giustizia di pervenire all'approvazione di quel pacchetto di riforme, anche se dissi: «La sua stessa maggioranza glielo impedirà». Così poi avvenne.

Ho sentito poche considerazioni da lei e spesso assolutamente generiche.

Circa la problematica del personale, vorrei conoscere quale sia la sua intenzione, signor Ministro, relativamente alla stabilizzazione e all'ingresso nell'Amministrazione della giustizia di quel personale con contratto a tempo determinato, il cui rapporto di lavoro è stato prorogato di anno in

anno con ogni legge finanziaria e che nell'ultima legge finanziaria aveva visto la previsione di un programma di stabilizzazione progressiva.

L'ho ascoltata, poi, parlare di una razionalizzazione dell'attività degli uffici, con programmi di produttività, se non ho inteso male legati anche alla retribuzione. Mi chiedo se si riferisse anche ai magistrati; se così fosse sarebbe bello, ma mi permetta un sorriso, conoscendo il mondo della magistratura.

Mi piacerebbe pensare che finalmente si metterà mano alla geografia degli uffici giudiziari, ma temo che l'avvocatura non la supporterà. E, d'altra parte, se solo pochi aggiustamenti sono stati fatti, meglio pochi che niente, ma il problema rimane.

Passando alle riforme, o comunque alle modifiche alle riforme già introdotte, per quanto concerne l'ordinamento giudiziario, al di là di certa sociologia veterocomunista ormai consegnata al passato, vi è certamente un problema di qualificazione seria dell'accesso in magistratura, che non può avvenire soltanto attraverso un concorso di primo grado, avuto riguardo alla scarsa possibilità del tirocinio (domani speriamo nella scuola) di incidere sulla qualificazione del magistrato.

Così anche, signor Ministro, non riesco a comprendere quali siano i quattro o cinque concorsi che sarebbero stati introdotti dalla riforma dell'ordinamento giudiziario, dal momento che ne conosco solo due: quelli che accelerano i tempi di accesso alle funzioni di appello o alle funzioni di cassazione; gli altri sono tutti concorsi interni, perché si partecipa a un concorso anche per avere la titolarità di un ufficio direttivo, così come per la titolarità di un'altra sede o di funzioni diverse e di grado superiore quando si maturi un certo livello di anzianità.

Dispiace che la Scuola della magistratura nella sua impostazione di fondo, che vedeva la possibilità di pervenire a una formazione comune tra avvocati e magistrati con il concorso anche dell'università, sia praticamente consegnata al Consiglio superiore della magistratura, che pure ha svolto fino ad oggi meritorialmente un'attività di formazione professionale dei magistrati in assenza di altra struttura. Se si ha la possibilità di far concorrere avvocatura, università e magistratura alla formazione non solo dei magistrati, ma anche degli avvocati e di tutti gli operatori del diritto, consegnando solo o in misura prevalente al CSM la titolarità di questo ente ne faremo un organismo monotematico e fortemente corporativo.

Quanto alle procure, signor Ministro, la loro gerarchizzazione era volta ad evitare episodi come quello avvenuto in una procura distrettuale del Meridione, in cui il procuratore della Repubblica, alla vigilia dell'udienza, attaccò la linea accusatoria del proprio ufficio, che all'indomani si sarebbe confrontata con le linee difensive davanti al tribunale del riesame: una situazione grave. Così come è grave che tra i magistrati della stessa procura vi siano concezioni diverse sui presupposti della custodia cautelare o di altre problematiche. Sotto questo profilo, la gerarchizzazione, ossia l'attribuzione ad un unico responsabile della definizione di un indirizzo per i provvedimenti più pesanti e più gravi, svolge questo compito esclusivo e non certamente quello di diminuire l'autonomia e

l'indipendenza della magistratura. D'altra parte, la vigilanza del Consiglio superiore della magistratura, che lei ipotizza sulla possibilità di revoca del provvedimento o di attribuzione ad altro magistrato del fascicolo, ci riporta, anche in questo caso, ad una presenza ipertrofica del CSM, con la conseguenza per il capo dell'ufficio di crearsi una maggioranza che lo salvaguardi. Infatti, il problema non è per il sostituto: i problemi si pongono sempre per il capo dell'ufficio, a fronte anche della follia del sostituto di turno; ed è grave che si arrivi alla fase assembleare e alla conseguente necessità di preconstituirsì una maggioranza.

Una definizione che non avrei voluto sentire dal Ministro della giustizia è quella di un ispettorato utilizzato in funzioni «repressive» e «sbirresche», dal momento che non credo che i magistrati dell'ispettorato abbiano mai agito in questa forma; neppure su *input* politico. Esprimo preoccupazione in ordine al venir meno dell'obbligatorietà dell'azione disciplinare, perché essa ha colpito prevalentemente i «ladri di galline» e non «quelli di opere d'arte». Infatti, signor Ministro, quando un magistrato va a caccia con una persona condannata con sentenza definitiva per il reato di cui all'articolo 416-bis del codice penale e con un imprenditore da lui stesso indagato per l'applicazione delle misure di prevenzione patrimoniale e, ciononostante, svolge ancora le funzioni nel proprio ufficio, si crea una differenziazione rispetto al trattamento che sarebbe stato riservato in condizioni analoghe a qualsiasi cittadino: nella migliore delle ipotesi un'imputazione di concorso esterno, generalmente l'arresto. Così pure non possono esservi incertezze da parte della sezione disciplinare del CSM ai fini della sospensione dalle funzioni, come è avvenuto per un presidente di collegio del tribunale del riesame, che ha pubblicato un dispositivo diverso da quanto deciso nella camera di consiglio. Solo un intervento del Presidente della Commissione antimafia è riuscito a riportare alla «normalità» la vicenda con la relativa sospensione dalle funzioni.

Tutto questo dà conto di una sofferenza grave nell'azione disciplinare, di un continuo «scambio di prigionieri» tra le varie correnti della magistratura. L'attribuzione al CSM, e quindi alle correnti della magistratura, di larga parte dell'azione politica e dell'azione del Ministero diventa estremamente rischiosa, perché la magistratura italiana purtroppo ancora non ha compreso che si legittima se riesce a fare pulizia al proprio interno, evitando così quelle ingerenze esterne necessitate da tutte le patologie; e non sono solo quelle appena elencate.

Con riferimento alla sospensione della riforma dell'ordinamento giudiziario, che cosa accadrà per i decreti già entrati in vigore? Non solo: la riforma dell'ordinamento giudiziario ha abrogato esplicitamente alcune norme. Cosa succederà? Qual è la norma che sarà in vigore *medio tempore* e successivamente in attesa delle modifiche?

Ho sentito dire poco sul processo civile. È stata emanata una riforma nella scorsa legislatura. A mio parere, questo rito, che è il vero grande malato della giustizia italiana, spesso dimenticato, andrebbe assistito attraverso un *test* sulla riforma emanata, salvo eventuali possibilità di modifica.

Ugualmente, ho sentito poco o nulla sul processo penale. Il processo penale italiano è diventato un manto d'Arlecchino: bisogna riportarlo ad unità cromatica e sistematica, perché diversamente non ne risolviamo le criticità. Ha riferito su piccole modifiche in ordine al mancato deposito degli atti alla fine delle indagini preliminari e alla sospensione della prescrizione, mentre non ho sentito nulla, ad esempio, su maggiori controlli in occasione della emissione delle ordinanze di custodia cautelare e su una maggiore rapidità della loro emissione; troppo spesso i delinquenti continuano a rimanere a piede libero e trascorrono mesi o anni dal momento della richiesta del pubblico ministero all'emissione del provvedimento da parte del gip e non per ignavia di quest'ultimo, perché deve esaminare comunque tutta la documentazione inviatagli dal pubblico ministero. E allora, per evitare che questi soggetti continuino a violare la legge e vessare i cittadini, è necessario che il meccanismo cambi radicalmente.

Per quanto riguarda le intercettazioni, ho sentito tante buone intenzioni ma, quando lei parla di sanzioni pecuniarie per i giornali, sostanzialmente mercifica il diritto alla *privacy* e la gogna mediatica. Infatti, si potrà prevedere la più alta sanzione possibile, ma di fronte al personaggio pubblico di grande caratura non ci sarà giornale che non correrà il rischio di pagare.

Con riferimento al terrorismo si è parlato di una banca dati: nei confronti di chi? Chi la tiene? Mi riallaccio alle considerazioni del collega Buccico: la tiene il Ministero, la tiene un ufficio di Roma, in analogia con la Francia dove la procura di Parigi è competente su tutti i problemi di terrorismo?

Mi auguro che finalmente venga varata la riforma del codice penale tanto attesa, cui hanno lavorato le varie commissioni che si sono alternate in questi anni.

Avviandomi alla conclusione, desidero sottolineare che il problema delle carceri va affrontato certamente con maggiori risorse, mezzi e, per esempio, rimettendo in funzione le vecchie carceri mandamentali, in grado di ospitare detenuti di minima pericolosità. Ma, signor Ministro, il garante dei diritti del recluso suona a incapacità della sua Amministrazione di garantire i diritti del recluso. Di fronte a chi il garante va a rappresentare ciò che non va? I controlli e la vigilanza interna del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria non funzionano più? Si rende conto che si rischia una contraddizione interna?

Quanto al tema dell'amnistia e dell'indulto, ritengo che lei sia andato troppo avanti, rivolgendosi ad un mondo disperato, dolente ed esasperato come quello delle carceri. Un detenuto che sente il Ministro della giustizia parlare di questa possibilità accampa un'aspettativa più che legittima a vederla realizzata. A mio parere, anziché andare così avanti, sarebbe stato più opportuno compiere un cauto sondaggio tra le forze politiche per verificare la sussistenza del *quorum* qualificato richiesto dalla legge. Il periodo estivo, ormai alle porte, è il più pericoloso per le carceri perché è il momento dell'esasperazione di tutte le pressioni anche psicologiche esistenti al loro interno.

L'amnistia serve solo a sgomberare i tavoli dei magistrati ed è utile alla vigilia della riforma di un rito penale, per fare in modo che la sua entrata in vigore non sia aggravata dalle pendenze precedenti. È l'indulto il provvedimento utile per svuotare le carceri, ma la sua adozione comporterebbe anche la messa in circolazione di persone che non hanno completato l'*iter* rieducativo e che certamente torneranno a delinquere. Ogniqualvolta vi è stato un provvedimento di amnistia o indulto si è registrato un aumento medio dei reati tra il 16 e il 18 per cento. Potrà succedere di tutto. Ci si assume una forte responsabilità e dispiace che vi possa essere chi ha tuonato fino a ieri contro i condoni *lato sensu* quando poi, lo ricordo, amnistia ed indulto sono condoni a tutti gli effetti. Tutto ciò è politicamente contraddittorio.

BRUTTI Massimo (*Ulivo*). I condoni non valgono per i poveracci, valgono solo per i ricchi.

CENTARO (*FI*). Vi è poi una necessità di cui lei, signor Ministro, deve farsi carico e a cui prima ha fatto riferimento: l'omogeneizzazione dei diritti penali e delle misure ablative dei patrimoni mafiosi negli Stati dell'Unione europea. A fronte di una transnazionalizzazione del crimine organizzato le legislazioni dei *partner* dell'Unione spesso non contemplano neppure il reato associativo e non contemplano certamente le misure di prevenzione patrimoniale. Questo è grave perché è evidente che il mafioso più ricco e più accorto investirà all'estero e potrà poi rientrare facilmente in Italia mediante un'impresa costituita a Bruxelles o altrove. Sappiamo che da Caltanissetta si investe in Bulgaria e in Romania, da Napoli in Scozia, da Reggio Calabria in Spagna o a Bruxelles. Tutti questi investimenti rappresentano una sorta di capitale di riserva per queste organizzazioni, non potendo essere colpiti.

Attendo la sua replica, nella speranza che possa dare impulso all'attuazione dei regolamenti citati dal collega Di Lello Finuoli delle cosiddette leggi Mancino e dell'anagrafe dei conti correnti anche se so che non dipendono da lei ma, rispettivamente, dal Ministro dell'interno e dal Ministro dell'economia e delle finanze.

PRESIDENTE. Mi permetto di invitare ad una certa sintesi gli colleghi che prenderanno la parola, sia perché hanno già parlato oratori dei rispettivi Gruppi sia, soprattutto, per consentire al Ministro di replicare. Ricordo inoltre che molte delle questioni poste, tutte serie, riguardano l'ordinamento giudiziario che è un tema che abbiamo incardinato nel dibattito in Commissione nella giornata di domani.

BRUTTI Massimo (*Ulivo*). Esprimo al signor Ministro il mio apprezzamento per la sua relazione, che è onesta, seria e che muove da una condizione di grande difficoltà. Lei ha avuto il buon gusto di dire che questa difficoltà trova le sue radici indietro nel tempo, ma noi sappiamo quanto a questa difficoltà abbiano contributo le politiche della giustizia promosse dal precedente Governo di centro-destra.

Occorre partire da questo dato: lei trova a via Arenula una situazione di grande difficoltà, di scarsità di risorse, di problemi irrisolti, di assenza di un dialogo vero e costruttivo con le principali componenti del mondo della giustizia. Trova una situazione difficile poiché per cinque anni non vi è stata leale collaborazione tra il Ministro e il Consiglio superiore della magistratura, non già per negligenza o cattiveria del Ministro, ma perché le sue scelte corrispondevano ad un indirizzo di politica del diritto e di politica della giustizia che egli ha sostenuto con franchezza e con linearità di comportamenti in Commissione e in Aula, spesso non adeguatamente sostenuto e difeso dai suoi colleghi e dalla sua maggioranza.

Ho ascoltato l'intervento del senatore Castelli e sono d'accordo con lui su un punto, e cioè che si debba stabilire un rapporto fecondo tra Parlamento e Ministro della giustizia, tra Commissioni parlamentari e Ministro della giustizia, per quanto riguarda il vasto e complesso settore dell'impegno europeo del Ministro della giustizia. Tuttavia mi permetta di dire, senatore Castelli, che se lei ci avesse pensato un momento prima, forse già nel passato Governo e con la passata maggioranza questo tipo di rapporto si sarebbe potuto stabilire.

CASTELLI (*LNP*). Ci ha pensato lei!

BRUTTI Massimo (*Ulivo*). Ad ogni modo noi ci impegheremo perché si stabilisca.

Ho ascoltato, come dicevo, l'intervento del senatore Castelli, così come quello del senatore Centaro. Devo dire con franchezza che, a parte questo punto su cui sono d'accordo con il senatore Castelli e a parte due notazioni dell'intervento del senatore Centaro, c'è tra noi – questo è il problema che dovremo affrontare fin dai prossimi mesi – una differenza profonda.

Quando sento il collega Centaro dire che il problema dell'estrazione sociale dei magistrati, e quindi del loro modo di pensare (ricordo un vecchio libro di Moriondo sulla magistratura, che penso il collega Centaro abbia letto), è sociologismo veterocomunista mi cadono le braccia perché la divergenza tra noi non è soltanto politica, ma riguarda la stessa valutazione di comuni acquisizioni della cultura di questi anni, della storiografia, della ricerca sociale. Non si valuta e non si governa il sistema giustizia senza partire da un complesso di idee, e bisogna dire che il complesso di idee dal quale noi partiamo è alternativo al vostro.

Detto questo, si possono raggiungere intese? Io credo di sì. Abbiamo al riguardo un esempio, poco citato ma rilevante, registratosi nella legislatura che va dal 1996 al 2001: parlo della convergenza che si è realizzata sul principio del giusto processo, sulla sua costituzionalizzazione e sulla riforma dell'articolo 111 della Costituzione. Le intese si possono raggiungere: richiedono un impegno serio e un grande lavoro, perché partiamo da punti di vista distanti. Cerchiamo di dirlo con franchezza perché così lavoreremo meglio e sarà maggiore la lealtà nei rapporti tra maggioranza e opposizione.

Non posso fingere una convergenza con i contenuti dei decreti delegati in tema di ordinamento giudiziario dei quali stiamo discutendo, perché questa convergenza non può esservi. Ho manifestato una linea alternativa prima delle elezioni e sarebbe assai strano che dopo le elezioni me la rimangiassi. L'unica strada è quella di entrare quanto più possibile nel merito dei problemi, di misurarci quanto più possibile su di essi, di fare in modo che le posizioni alternative si confrontino e poi vedere su cosa si può trovare una convergenza. Una maggioranza che abbia l'orgoglio di corrispondere ad una visione che la accomuna deve farsi portatrice di tale visione e delle proposte che da essa discendono, con tutto l'impegno – diversamente da quello che avete fatto voi, mi permetto di sottolinearlo – a ricercare convergenze ovunque possibili.

La prima riforma che bisogna fare, signor Ministro, e ciò emerge già dal tono della sua relazione, riguarda il clima e le modalità dei rapporti all'interno del mondo della giustizia e tra il mondo della giustizia e il Governo. Abbiamo vissuto cinque anni di acuta conflittualità, a cui bisogna mettere un punto. Bisogna voltare pagina. Ricordo la mozione, nata dalle dimissioni del sottosegretario Taormina, approvata dalla maggioranza alla fine del 2001, in cui era contenuto un programma di politica della giustizia di cui non condividevamo neanche una parola. C'era perfino la censura, attraverso un atto parlamentare, di un provvedimento giudiziario assunto nell'ambito di un procedimento ancora in corso, una specie di barbarie! Fortunatamente poi le cose passano e si dimenticano, ma se vogliamo voltare pagina, la prima cosa da fare è cambiare stile, stabilire le condizioni di un dialogo con tutte le componenti del sistema giustizia e da questo far discendere provvedimenti e scelte che, naturalmente, vengono adottate dal Parlamento e dalla maggioranza in piena autonomia, ma che non possono essere contro tutti. Esse devono collegarsi ad un impegno volto a costruire condizioni essenziali di consenso per questi provvedimenti, soprattutto quando essi riguardano l'intreccio tra tempi e garanzie nel processo e le componenti fondamentali del mondo della giustizia. Non si può fare una legge sull'avvocatura contro tutta l'avvocatura, così come non si può fare una legge che regola l'ordinamento giudiziario contro l'insieme della magistratura, tempestati da scioperi, con una maggioranza incerta e con componenti autorevoli della maggioranza che non sono d'accordo. Voi capite che se questa è la linea che viene scelta, come è stata scelta nella passata legislatura, è legittimo oggi per chi la pensava in modo alternativamente diverso rimettere in discussione quella linea, riflettere su di essa ed avanzare proposte differenti. Questo noi proponiamo umilmente di tentare.

Apprezzo il fatto che il Ministro non sia venuto qui ad elencare la scaletta dei provvedimenti dei primi cento giorni, ma si sia presentato con una relazione aperta. Egli vuol far derivare la selezione e la scelta delle priorità del Governo anche dal dibattito parlamentare, anche tenendo conto di quello che dirà l'opposizione, soprattutto al Senato, dove l'opposizione, a causa della legge elettorale o per altre ragioni, è molto forte. Tuttavia a me spetta un compito diverso da quello del Ministro: a me

spetta il compito di dire come la pensiamo noi. Da quanto ho sentito noi la pensiamo in modo nettamente diverso da come la pensano i colleghi Centaro, Buccico e Castelli.

Secondo noi i punti chiave, i nodi che dovranno essere affrontati sono in primo luogo tempi e garanzie. Il tema dei tempi dei processi interessa in primo luogo i cittadini. Al riguardo, il problema della giustizia non è visto nell'ottica del braccio di ferro tra i poteri, come per troppo tempo è stato fatto, ma viene visto come aspetto relativo ad un servizio da rendere al cittadino. Allora, bisognerà lavorare insieme per valutare come possiamo intervenire senza toccare le garanzie per accorciare e rendere più ragionevoli i tempi dei processi sia sul terreno dell'organizzazione, dove molto può e deve fare il Governo, sia sul terreno delle norme e dei percorsi processuali. Questa è una priorità assoluta; essa riguarda i cittadini e sfugge al corporativismo delle impostazioni spesso dominanti nei dibattiti sulla giustizia.

Ha fatto bene il Ministro a parlare di revisione della geografia giudiziaria, un tema ripreso dal collega Buccico. Si può cominciare ad affrontare in modo serio questo problema se cambiano il clima e l'impostazione dei rapporti, se si responsabilizzano le grandi componenti, se si chiama il CSM a fare la sua parte, se si investe il Consiglio nazionale forense delle sue responsabilità. Sono stato a Sala Consilina, dove c'è un ordine giudiziario di grande tradizione; Sala Consilina, infatti, è la città che ha dato i natali all'avvocato De Marsico. Ebbene, dobbiamo affrontare il problema di questi tribunali, che hanno una grande tradizione ma sono piccoli e non particolarmente rispondenti a una domanda diffusa, perché la domanda di giustizia lì è molto limitata.

Non è facile affrontare questioni del genere se non le affrontiamo tutti insieme, creando una convergenza di intenti e responsabilizzando il Consiglio superiore della magistratura, l'avvocatura e anche il ceto politico, che non può prestarsi a campanilismi. Quindi, sì alla revisione della geografia giudiziaria, ma questa richiede un grande impegno e bene ha fatto il Ministro a porre la questione in termini generali. Sarebbe temerario assumere impegni, fissare dei tempi, indicare degli sbocchi in una materia che da decenni si cerca di affrontare senza successo.

Anche sul codice penale mi sembra che il Governo sia sulla giusta strada, in quanto sta già definendo la composizione di una commissione che dovrebbe tirare le somme del lavoro che è stato compiuto in questi anni. Si può e si deve tenere conto del lavoro svolto dalle varie commissioni (la commissione Grossi e, da ultimo, la Commissione istituita dal precedente Governo).

Il senatore Centaro ricordava nel suo intervento di aver fatto nel 1996 gli auguri al ministro Flick dicendogli: «Bel programma, la sua maggioranza non le consentirà di realizzarlo». Mi permetto di ricordare che la prima volta che il ministro Castelli è venuto in Commissione ha annunciato pubblicamente che in un anno avrebbe rifatto i quattro codici.

CASTELLI (LNP). Non è esatto, ricorda male.

BRUTTI Massimo (*Ulivo*). È una *vulgata*, è scritto dappertutto. Non so se sia stata la sua maggioranza ad impedirglielo, comunque questo grande progetto non si è realizzato.

Umilmente cerchiamo di capire le cose che si possono fare, e sono parecchie.

Per quanto riguarda la procedura civile, in primo piano c'è l'esigenza di semplificazione dei riti. Pertanto, va recuperato il lavoro svolto nella passata legislatura e poi sciupato attraverso gli strumenti impiegati per arrivare ai provvedimenti. Quando ricordo le norme a cui la Commissione giustizia aveva lavorato inserite a viva forza, con spezzettamenti vari, nel decreto-legge sulla competitività, ho in mente l'esempio di un lavoro che non è stato utilizzato al meglio e sul quale dobbiamo oggi tornare per valorizzarlo e per puntare ad obiettivi di semplificazione dei riti.

Qualche parola sui soggetti della giurisdizione, e quindi sulle leggi in materia di riforma della professione forense e dell'ordinamento giudiziario.

Comincio dall'avvocatura. Sono d'accordo sul fatto che sia necessario un nuovo statuto della professione forense nel nostro Paese e che esso debba essere tenuto distinto concettualmente (poi valuteremo gli strumenti attraverso i quali varare la regolamentazione legislativa) dalla regolamentazione delle altre professioni. Infatti la professione forense ha un rilievo costituzionale, in quanto l'avvocato è protagonista necessario della giurisdizione. Ancorandosi la giurisdizione alla controversia e avendo essa necessariamente una natura e una struttura dialettica, se non c'è il giudice non c'è giurisdizione, ma se non c'è l'avvocato ugualmente non c'è giurisdizione.

Quindi, abbiamo bisogno di uno statuto dell'avvocatura che non punti tanto alla liberalizzazione, perché una liberalizzazione selvaggia dell'avvocatura c'è già stata nel nostro Paese, quanto a garantire il più possibile *standard* qualitativi elevati di professionalità e il controllo sulla deontologia. Per questo è necessario il mantenimento degli ordini, ma anche una loro riforma. Gli ordini devono essere riformati perché oggi troppo spesso assomigliano a strutture feudali, con tutta la buona volontà degli avvocati che li dirigono. Noi abbiamo quindi bisogno – ripeto – di una riforma degli ordini e di una garanzia; così possiamo resistere alla liberalizzazione, che non è adeguata alla figura e alla professione dell'avvocato. Le prestazioni di quest'ultimo, infatti, non si possono regolare sulla base del principio della domanda e dell'offerta: esiste un elemento in più che deve essere preservato. Per questa ragione siamo contrari alla liberalizzazione delle tariffe quando esse si riferiscono alla difesa in giudizio, mentre la condividiamo se fa riferimento alle attività di consulenza ed extragiudiziarie. Probabilmente il progetto Vietti rappresenta una buona base ed è stata sbagliata e dannosa la conflittualità che si è creata negli anni passati fra il ministro Castelli e il Sottosegretario. Tuttavia dobbiamo tenere presente che per l'avvocatura è necessaria una specificità.

CASTELLI (*LNP*). Perché ce l'ha con me?

BRUTTI Massimo (*Ulivo*). No, adesso sicuramente no perché quando si passa dall'opposizione alla maggioranza si cambia tattica.

Per quanto riguarda la riforma dell'ordinamento giudiziario, ritengo sia opportuno leggere i tre decreti delegati ad essa riferiti e solo sulla base di tale lettura formulare un giudizio. La proroga dell'entrata i vigore di detti decreti è necessaria per consentire una progettazione della riforma dell'ordinamento giudiziario che sia adeguata ai problemi, che non sia contro tutti e che sia anche ispirata a un indirizzo diverso da quello che animava il centro-destra.

Non possiamo tornare alla magistratura degli anni '50, che a me non piace, e a chi anche pensasse che quello rappresenta un buon modello dico che negli anni 2000 non possiamo tornare indietro. È un dato storico. Ricordo le parole pronunciate nel 1975, durante il dibattito sulla riforma della legge elettorale del CSM, da un democristiano tendenzialmente conservatore ma illuminato, Renato Dell'Andro, diventato poi giudice costituzionale. Nella sua impostazione era evidente il riconoscimento del fatto che i tempi erano cambiati, che era cambiata la magistratura, che il pluralismo culturale delle correnti interne alla magistratura non poteva essere cacciato indietro, ma bisognava cercare di introdurlo nel sistema di autogoverno, regolarlo e farlo emergere per renderlo il più trasparente possibile. Quella di Dell'Andro era un'impostazione giolittiana, ma dava l'idea – ed invito a leggere nuovamente quelle pagine – di come simili processi siano irreversibili. Alla magistratura degli anni '50 non si torna. Pertanto, non è accettabile pensare di reimpostare una gerarchizzazione degli uffici di procura; è necessario intervenire per fare in modo che i sostituti siano dotati di una maggiore autonomia ed è nell'interesse degli avvocati, quando trattano un processo o una causa, avere a che fare non con una marionetta ma con un magistrato indipendente ed autonomo.

Mi soffermo poi sull'azione disciplinare per poter esprimere il mio pensiero in merito. Sottoscrivo parola per parola quanto affermato dal Ministro. Quando ci si trova davanti a una norma per cui è illecito disciplinare il perseguimento di fini diversi dai fini di giustizia, tale norma non ha alcuna tassatività, non c'è tipizzazione, è una presa in giro. Quando ci si trova davanti a una norma che stabilisce che è illecito disciplinare che un magistrato scriva un articolo scientifico su un procedimento ancora pendente in Cassazione e quell'illecito disciplinare è punito tanto più duramente quanto più quel magistrato è autorevole, perché è in grado di influenzare gli altri, siamo veramente di fronte a una degenerazione profonda dello strumento disciplinare. Poi parlate di obbligatorietà: benissimo, ma l'obbligatorietà deve valere per tutti.

PRESIDENTE. Non voglio interromperla, ma domani avremo modo *ex professo* di affrontare tutti questi argomenti.

BRUTTI Massimo (*Ulivo*). Infatti, signor Presidente, su questo argomento non mi dilungo oltre.

Ritengo che il sistema carcerario necessiti di un intervento riformatore. Le cifre citate dal Ministro sono abbastanza eloquenti. Se facciamo del carcere uno strumento di governo dell'immigrazione e un mezzo per corrispondere al problema sociale della tossicodipendenza, è evidente che attribuiamo ad esso delle funzioni che non gli possono essere proprie. In questo modo si favorisce il sovraffollamento e facciamo del carcere un inferno.

Mi rivolgo ai colleghi della destra sensibili a queste tematiche. Se il carcere è un inferno la gente che ne esce, dopo aver vissuto nell'inferno, è peggiore di quando vi è entrata. Pertanto, in assenza delle misure previste dalla legge Gozzini, in assenza di umanità e di educazione, il carcere non fa altro che nuocere alla sicurezza dei cittadini perché – come dicono gli istruiti – è criminogeno. Il carcere della tolleranza zero è in sé – ripeto – criminogeno.

In merito all'amnistia e all'indulto, prendo atto di quanto affermato dal collega Centaro, perché è una vera notizia, non sapevo che quella di Forza Italia fosse una posizione di chiusura. Mi interessavano invece le dichiarazioni di questi giorni del collega Pecorella, che ha rivolto un invito ad assumere un impegno per esplorare le condizioni dell'amnistia, che è l'istituto che crea maggiori difficoltà all'interno delle forze politiche, mentre nel frattempo si può concedere l'indulto. Io ci sto. Intendo prendere sul serio questa proposta, perché l'indulto consente un'immediata diminuzione del sovraffollamento, prima dell'estate. L'amnistia, peraltro, pone un problema: la cancellazione del reato impedisce l'accertamento delle responsabilità e delle connessioni e, poiché questo provvedimento per alcuni reati assume una particolare rilevanza, ritengo sarebbe opportuno un supplemento di riflessione. L'indulto invece non pone tali difficoltà, perché riduce la pena e non cancella il reato, consentendo quindi l'accertamento della responsabilità. Ritengo che ci siano utili basi di discussione, ma se il senatore Centaro le boccia così drasticamente il confronto su di esse non diventa più possibile. A mio avviso, però, quella strada può consentire un'intesa fra le forze politiche.

Vogliamo poi contestare il fatto che il Ministro abbia affermato che sarebbe utile un provvedimento di clemenza e che l'abbia fatto di fronte ai detenuti, mentre avrebbe dovuto pronunciarsi in televisione (che peraltro i detenuti seguono)? Ma possono parlare solo coloro che si oppongono a simili atti di clemenza e che pretendono che i detenuti stiano in carcere in eterno? Chi la pensa diversamente non può parlare, perché turba la popolazione dei detenuti? Per favore, è in corso un dibattito civile sul sistema penitenziario e sulla opportunità di un provvedimento di clemenza. Non si sta promettendo niente a nessuno; si stanno esplorando le condizioni per un provvedimento di clemenza. Noi siamo impegnati per arrivare alla sua emanazione.

CASSON (*Ulivo*). Rinuncerò a svolgere valutazioni di carattere generale, per l'approfondimento delle quali ci sarà sicuramente tempo nei prossimi giorni.

Ringrazio innanzitutto il signor Ministro per la chiarezza dell'esposizione. Ritengo che il programma presentato sia molto ampio e ambizioso. Se si dovesse concretizzare, credo ci sarà da rimanere molto soddisfatti. C'è tempo per valutarlo e per verificarlo nel concreto.

Nell'affrontare alcune questioni specifiche, partirò da una delle ultime considerazioni del Ministro relativa alle vittime del reato. È un tema appena accennato nella relazione, in merito al quale nella scorsa legislatura fu presentato alla Camera dei deputati un progetto di legge costituzionale i cui contenuti sono stati ripresi in un testo analogo che stiamo preparando per il Senato.

Chiedo al Ministro se, in attuazione delle direttive europee sull'indennizzo e – aggiungerei – sulla tutela e le garanzie per le vittime del reato, abbia elaborato un progetto. Vorrei cioè sapere come intende muoversi il Governo in merito a questo problema, non solo nell'ottica delle direttive europee quanto anche in quella di un inserimento all'interno dell'articolo 111 della Costituzione di una norma che tuteli le vittime del reato, nell'ambito quindi delle disposizioni relative al giusto processo e alla parità e al contraddittorio tra le parti.

Per quanto riguarda l'amnistia e l'indulto, chiedo se esista un progetto, seppur generico, del Governo proprio perché condivido la valutazione espressa sulla necessità di proseguire parallelamente attraverso riforme strutturali. Rimangono però fondamentali a questo proposito l'individuazione e la precisazione dei limiti di pena e dei reati che sarebbero esclusi dai provvedimenti di amnistia e indulto.

Un'ulteriore riflessione riguarda il processo penale. Condivido quanto affermato in merito all'articolo 415-bis del codice di procedura penale, alla sospensione dei termini di prescrizione e alla necessità di ampliare le facoltà e i poteri di intervento del gup, anche se ritengo che le motivazioni espresse anche dal senatore Manzione non siano forse le più esatte. Infatti, che in questo particolare periodo storico l'esito del dibattimento evidensi una grande percentuale di assoluzioni è quasi fisiologico proprio per il ruolo assunto dal gup negli ultimi anni, che è diventato un filtro reale e importante delle valutazioni e delle richieste del pubblico ministero, giungendo quindi davanti al tribunale, o comunque all'organo giudicante, soltanto le questioni residuali per le quali sorgono problemi dubitativi. Infatti, se ci fossero soluzioni semplici sarebbero gli imputati ed i loro stessi difensori a chiedere i riti alternativi in sede di gup.

Un tema che mi preme sottoporre all'attenzione del Ministro e dei colleghi, relativo sia al processo penale che al processo civile, è quello delle notifiche sul quale mi sembra non sia stata indicata nulla nella relazione.

MASTELLA, *ministro della giustizia*. La questione è stata affrontata.

CASSON (*Ulivo*). Chiedo scusa, ma non abbiamo avuto il tempo di leggere l'intera relazione. Sappiamo tutti che il tema delle notifiche è una fonte continua e permanente di nullità e intervenire su tale istituto a livello

penale e civile significherebbe sicuramente ridurre i tempi, le contestazioni e conseguentemente anche i costi del processo.

Anche in materia di intercettazioni vorrei sapere se c'è un progetto specifico del Governo. Personalmente non mi convince la previsione di una sanzione pecuniaria soltanto a carico della stampa, perché considero i giornalisti quasi l'ultima ruota del carro. Credo che sia fondamentale, invece, trovare un meccanismo per individuare più facilmente le fughe di notizie realmente coperte da riservatezza o da segreto. L'individuazione di questi meccanismi deve riguardare tutti i pubblici ufficiali. Per quanto riguarda le sanzioni a loro carico, sicuramente già esistono e, se dovessero essere individuate le responsabilità, costituirebbero sicuramente un deterrente, visto che potrebbero portare alla sospensione o all'allontanamento dall'ufficio. Dall'altra parte ritengo che l'*iter* autorizzativo delle intercettazioni sia corretto; le norme in materia sono positive e danno garanzie di controllo da parte del pubblico ministero e del gip. Il problema principale è quello di non limitare questo strumento fondamentale per le investigazioni. Il momento delicato è quello della pubblicazione degli atti; in quella fase, ancora una volta, semplicemente bisognerà individuare meccanismi di tutela, soprattutto a favore dei terzi che nulla hanno a che fare con il processo penale, siano essi parlamentari o no. Bisogna individuare meccanismi adatti per risolvere la questione e per impedire che si arrivi alle pubblicazioni dei testi delle intercettazioni. Per quanto riguarda gli organi di stampa, ripeto, ritengo che, quando sono in possesso degli atti, i giornalisti adempiono a un dovere nel pubblicarli, con il solo limite deontologico del riguardo per le persone esterne al processo.

Desidero svolgere ancora un paio osservazioni riferite all'affermazione del Ministro secondo la quale il Ministero spende molto per la riservatezza. Sul punto nutro molti dubbi, proprio per l'esperienza che ho maturato in passato. È questo un aspetto che andrebbe verificato, perché credo ci siano molti buchi all'interno delle aziende che operano in materia di intercettazioni e ci siano troppe persone a conoscenza dei dati di interesse. Ritengo pertanto che sulle aziende occorrerebbe un maggiore controllo. Dei costi economici si discuterà in questa Commissione in maniera più ampia. Tuttavia una proposta che dovrà essere attentamente studiata è quella di fare in modo che alle aziende private concessionarie vengano imposti limiti di costo al momento del rilascio o del rinnovo della concessione. Infatti le operazioni o il noleggio delle apparecchiature hanno costi assolutamente elevati e non sopportabili. Credo che un controllo a monte potrebbe essere risolutivo.

**PITTELLI (FI).** Signor Presidente, cercherò di essere rapidissimo, anche se gli argomenti posti sul tappeto imporrebbro una discussione di qualche giorno per affrontare le tematiche, tutte estremamente interessanti.

Prendo atto del ritorno a un clima sereno nel dibattito. Pur non volendo polemizzare con alcuno, soprattutto con il senatore Brutti, che stimo profondamente, tuttavia devo dire che l'epoca riformista del ministro Castelli è stata contrassegnata da atteggiamenti inusitati di una parte della

magistratura, che addirittura ha contrapposto argomentazioni molte volte pretestuose e, se vogliamo, forzate per ostacolare un processo riformatore che comunque, sia pure perfettibile (non me ne voglia il Ministro, lo dico con grande franchezza), è stato realizzato in misura adeguata, con spunti molto qualificanti. Non è vero che non ci sono state aperture, senatore Brutti, nei confronti dell'ANM e del CSM: ci sono state ripetute e costanti aperture, sempre puntualmente respinte dall'Associazione magistrati e molto spesso questo sbarramento all'attività riformatrice ha assunto il sapore del consolidamento e della conservazione di posizioni e poteri assolutamente incomprensibili.

Non ho avuto la capacità, signor Ministro, di afferrare tutti i concetti da lei espressi durante la lettura della sua relazione introduttiva, un po' a cagione della mia incapacità di recepire tutto e un po' a cagione della sua velocità straordinaria nel leggere. Tuttavia ho colto alcuni spunti che mi interessano particolarmente.

Provengo da una Regione che eredita l'esasperazione di qualsiasi problema. Immaginate che cosa può rappresentare la crisi della giustizia in una Regione come la mia, la Calabria. Se volessimo parlare con grande franchezza dell'origine dell'attuale situazione, probabilmente dovremmo ricondurre tale crisi all'iniziale mancanza di coraggio del legislatore del 1989, che non seppe scegliere tra un processo accusatorio e un processo inquisitorio in maniera netta e definitiva. Il nostro processo, pertanto, rimane un ibrido incomprensibile, oltre tutto sottoposto ai colpi di maglio della Corte costituzionale, che ne ha completamente snaturato il modo d'essere e l'impianto codicistico originario. La mia preoccupazione è quella di non procedere ancora alla devastazione del codice, soprattutto del codice di procedura penale (che è quello che più mi sta a cuore per la mia professione), producendo solo una legislazione emergenziale.

Ho sentito parlare diffusamente di intercettazioni telefoniche. È un argomento che conosciamo perfettamente da qualche decennio, da quando sono diventate, in sostituzione del pentitismo, lo strumento principe per le investigazioni di ordine penale. Signor Ministro, desidero dichiararle da adesso la disponibilità, anche personale per quello che può valere, a lavorare con chi vorrà procedere a una riforma ordinata di tutta la materia, senza accomodamenti mentali e con grande apertura al confronto.

Il problema delle intercettazioni si presenta sotto un duplice aspetto: chi fa le intercettazioni e i provvedimenti che le autorizzano. Chiedo a magistrati illustri – è qui presente il presidente Scotti – quante volte la Corte di legittimità è intervenuta per stigmatizzare il comportamento scorretto di tipo motivazionale dei provvedimenti autorizzatori. Negli ultimi tre o quattro anni ci sono state tre sentenze della Corte di cassazione a sezioni unite (ad esempio, la sentenza Primavera e altri) che hanno indicato percorsi di correttezza perché si possa procedere alla violazione della sfera privata del cittadino. E, allora, qual è il problema? Codifichiamo ciò che la Cassazione ripetutamente ha segnalato. Non mi pare che ci sia da scoprire qualcosa di particolarmente difficile! Se un decreto deve essere motivato, il giudice deve motivarlo, e deve farlo senza ricorrere alla co-

piatura del paradigma degli articoli 266 e seguenti del codice di procedura penale per la gravità o l'insufficienza indiziaria che si voglia. Se il codice e la Cassazione impongono che non debba essere adottata altra strumentazione all'infuori di quelle presenti nella procura della Repubblica, c'è poco da fare: il giudice deve rispettare il dettato normativo. E invece noi spendiamo una marea di denaro!

Signor Ministro, vengo da Catanzaro dove c'è una spesa folle. Abbiamo avuto – e mi duole doverlo dire – un sostituto procuratore della Repubblica condannato a quattro anni di reclusione perché divideva i proventi del lavoro delle intercettazioni con le ditte appaltatrici. A questo proposito, devo segnalare la necessità inderogabile della centralizzazione nell'assegnazione degli appalti. Sono fatti clamorosi, drammatici, che fanno lievitare la spesa in maniera incredibile e che rappresentano una violazione costante della riservatezza.

Da chi sono composte le ditte private? Da quattro segretari che prima erano magari cancellieri, che poi si sono dimessi e hanno costituito delle piccole aziende di trascrizione, vuoi dei verbali di udienza a seguito di registrazione, vuoi delle intercettazioni telefoniche che costituiscono materia di eccezionale delicatezza. Ho sentito il collega senatore Casson dire che bisognerebbe tutelare la *privacy* delle persone esterne ai fatti di rilevanza penale. Mi perdoni il collega, ma non credo che il problema sia questo. Non occorre inventare nulla perché è già scritto nel codice che bisogna eliminare le intercettazioni manifestamente irrilevanti ai fini dell'imputazione nel processo penale. Ritengo che l'onda emozionale suscitata da «Moggiopoli» e dalle intercettazioni in genere ci stia portando a perdere di vista quello che è già presente nel codice. Occorre riprendere le argomentazioni che sono già contenute in un impianto codicistico molto preciso invece di andare a perseguire coloro i quali non adempiono perfettamente agli obblighi nascenti dalla legge. Applichiamo le regole, applichiamole pienamente e non avremo così bisogno di introdurre altre innovazioni.

BRUTTI Massimo (*Ulivo*). Questo è il tema vero.

VALENTINO (*AN*). L'udienza di stralcio non la fa nessuno.

PRESIDENTE. Colleghi, vi richiamo all'ordine. Avremo modo di trattare questo tema nelle prossime sedute.

PITTELLI (*FI*). Come ha già detto il senatore Buccico, il reticolo degli uffici giudiziari italiani è assolutamente inadeguato, essendoci tribunali sovraccarichi di lavoro, di affari penali e soprattutto civili, e tribunali che non fanno invece nulla. Ciò che propongo è quindi la costituzione di grandi tribunali distrettuali con gestione manageriale. Il presidente del tribunale non può continuare ad occuparsi, al di là degli affari che si assegna in prima persona, del carburante delle macchine. Siamo arrivati veramente al ridicolo. Gli uffici giudiziari vanno gestiti in maniera aziendale.

Quanto all'ultima notazione, il Ministro ha affrontato un tema di cui abbiamo discusso ripetutamente alla Camera dei deputati nel corso dell'intera passata legislatura: lo snellimento del processo penale. Sono pienamente d'accordo sulla necessità di eliminare l'articolo 415-bis del codice di procedura penale (che altro non è se non il vecchio articolo 372 riguardante l'avviso di deposito degli atti davanti al giudice istruttore), però ritengo sia necessario essere molto cauti. Abolendo l'articolo 415-bis si verrebbe ad eliminare la possibilità di un contraddittorio anticipato, così come l'impianto codicistico presupporrebbe. Tutto ciò va peraltro osservato anche alla luce della riforma delle indagini difensive che, come diceva il senatore Brutti, il legislatore ha approvato nell'attuazione del principio di giusto processo. Se eliminiamo l'articolo 415-bis, che riguarda l'avviso di conclusione delle indagini, che potrebbe anche essere il primo atto attraverso il quale il soggetto sottoposto alle indagini viene a conoscenza del procedimento penale, allora le indagini difensive a cosa servono? Quando scattano se non c'è un'informazione di garanzia all'atto dell'iscrizione? Quale avviso dobbiamo dare?

Senatore Brutti, tre anni fa la Commissione giustizia della Camera dei deputati approvò un articolo della mia proposta di legge che fu immediatamente aggredito da tutti, mi pare anche da lei (per carità, questo rientra nell'ambito di una dialettica normalissima), che riguardava l'informazione di garanzia. C'era l'informazione di garanzia nel codice del 1930? Non è mai successo niente, non c'è stato alcuno sconvolgimento. Vi chiedo: se abbiamo attuato la legge sul giusto processo (parità tra accusa e difesa), il pubblico ministero indaga per un anno e sei mesi segretamente e l'attività investigativa della difesa interviene quando i giochi sono chiusi? Occorre trovare una via di mezzo che contemperi le esigenze di riservatezza con le garanzie del cittadino, che in questo modo verrebbero completamente abrogate.

Quanto all'indulto, parlo a livello personale, non a nome del mio Gruppo, perché potrebbero esserci problemi di parte politica nel condividere un provvedimento che mi trova perfettamente d'accordo. Un segnale comunque va dato e va dato in maniera netta e precisa, senza tentennamenti. L'unico aspetto da verificare sono le esclusioni di tipo oggettivo e soggettivo, che devono essere tenute presenti.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro Mastella e tutti i colleghi per essere stati presenti e aver partecipato a un dibattito molto interessante e costruttivo. Chiedo scusa a nome dell'Amministrazione del Senato per le condizioni climatiche, incivili, in cui siamo stati costretti a lavorare per tre ore. Spero che successive scuse vengano presentate a me dall'Amministrazione. Quindi, ancora maggiore è l'apprezzamento per l'impegno e la costanza nella presenza.

Lascio la parola al ministro Mastella per la replica.

MASTELLA, *ministro della giustizia*. Ringrazio il Presidente e tutti quanti voi per la correttezza e lo stile che hanno contraddistinto anche

gli interventi di coloro che si sono differenziati dall'impostazione programmatica della mia relazione. Ringrazio parimenti i Sottosegretari che, assieme ad altri collaboratori, hanno contribuito a stendere il lavoro.

Rivolgendomi in modo particolare al collega Buccico, credo che l'esperienza di quattro anni nel Consiglio superiore della magistratura sia stata, come dicono i greci, *γηράσκω καὶ εἰ*, nel senso che, avanzando, si ammoderna la propria cultura e si cresce quindi sul piano dell'evoluzione culturale, con l'esplorazione di momenti o atti ai quali precedentemente non si era data una fisionomia abbastanza particolare. Questo vale anche per me.

Ho sempre creduto che la materia della giustizia, come altre, è materia di per sé istituzionale, che ha bisogno del conforto e della collaborazione costanti, pur nella diversità o nella distinzione, se volete, tra maggioranza e opposizione per la neutralità dell'atto che si produce al servizio, avete tutti detto, del cittadino. Ma di che servizio si tratta se esso non contempera esigenze che sono varie e plurime? Naturalmente vi sono momenti di scelta che, spero, non acuiscano e non sentenzino in diversità o in difformità rispetto a giudizi, che mai possono essere pregiudizi. Spero che il clima, di cui vi ringrazio, che caratterizza oggi questa seduta possa perdurare così da consentire ai lavori futuri di svilupparsi in un contesto in cui il potere del Governo cospira con quello del Parlamento. Quanto, ad esempio, a valutazioni di anticipo e successive per quanto riguarda il mio rapporto in sede europea, ritengo che, laddove ci sia un atto che non confligge con la materia come tale, non vi sia alcun problema ad addivenire a una forma di richiesta preventiva, di valutazione anche succedanea rispetto a quello che avviene in sede europea.

Vorrei inoltre riportare, ma non come atto di sufficienza o di superbia lucifera, che, stando alle considerazioni di coloro che sono legati a questo mondo, la conclusione è drammatica perché drammatico è tutto quello che è stato prodotto. Quindi chi come me è giornalista, stando a quanto hanno detto persone, avvocati o magistrati, che hanno partecipato a creare la situazione attuale, fotografa i risultati e dice: «Accipicchia! Questo è il dramma che abbiamo realizzato». Forse dobbiamo cambiare atteggiamento un po' tutti, assumendo anch'io le relative responsabilità. Se però nella Commissione si riproduce in clone l'atteggiamento che riguarda i magistrati e gli avvocati, è evidente che non vale più il primato della politica, nel quale invece io credo. Voi stessi rivendicate il primato del Parlamento per la sovranità che esercita sul Governo. La stessa cosa vale per gli atti che siamo in grado di produrre e di portare avanti tutti quanti insieme, nella corresponsabilità che deriva dalla condivisione, nonostante in alcune circostanze vi siano dei principi essenziali di riferimento.

Condivido l'impostazione del senatore Brutti, che è anche la mia. Non c'è, come detto in altre circostanze, un'*ars demolitionis* rispetto a quello che è stato fatto, però occorre considerare che io sono stato eletto e svolgo ora la funzione di Ministro della giustizia sulla base di un programma ben preciso. Non posso quindi contemplare la maggioranza che

mi sostiene, nel cui cono d'ombra produco i miei effetti politici e di Governo, e poi assistere inerte a quello che si è verificato.

Dunque, ha ragione il presidente Salvi ad affermare che è giusto che domani, iniziando il dibattito sulla riforma dell'ordinamento giudiziario, si rifletta più serenamente, addivenendo ad elementi di compatibilità laddove sia possibile o eventualmente prendendo atto di una differenza di tonalità, di atteggiamenti e di modalità. Vorrei ricordare che abbiamo vinto le elezioni, di poco, è vero, ma democraticamente avviene così: questa è la democrazia. Secondo Churchill tra 500 beoni e 499 intelligenti vincono i beoni. Bisogna accettarlo. In questo caso, con tutto il rispetto, si tratta di 24.000 voti in più. Ciò non contraddice l'idea, che ho espresso unitamente a tanti autorevoli senatori della maggioranza, di ricercare a tutti costi una unità di intenti. Mi pare che il fervore con il quale ognuno si è espresso in questa circostanza possa contribuire a creare un sistema-giustizia diverso da quello attuale. Mi pare abbastanza evidente che sia così, e vale anche per il senatore Buccico.

Che la materia sia talmente differenziata lo dimostra la diversità di valutazioni espressa anche da persone che io rispetto per intelligenza e capacità. Ad esempio, già sul tema dell'indulto e dell'amnistia si è prodotta una differenza. Prendiamo i pareri dei giuristi: non ce n'è mai uno analogo all'altro e bisogna trovare un parere terzo per evitare di confliggere con se stessi o con l'atto che si vuole produrre, soprattutto dal punto di vista amministrativo per me che faccio il sindaco di una piccola comunità.

Sulle intercettazioni il senatore Buccico sostiene che la legge esiste e che bisogna farla rispettare. Ma se la legge esiste e va rispettata – mi metto nei panni di un qualsiasi cittadino – come mai avviene tutto quello che avviene? Come mai tanti *gossip* fuoriescono dal dato di natura penale? È possibile che, da questo punto di vista, il Parlamento, nella saggezza dei suoi componenti (in questo caso nella illuminata saggezza di coloro che frequentano questa Commissione), possa trovare le modalità per fermare questa fuoruscita? Ci si è chiesto quali sono gli organi di controllo e di garanzia. Mi pare che in precedenza si sapesse a quale soggetto fare riferimento; oggi all'interno del passaggio da monte a valle ci sono tali e tante interrelazioni di componenti diverse (da quelle a cui ha fatto riferimento il collega Pittelli ad altre, in relazione ad episodi che spetterà alla magistratura valutare), che gli atti prodotti in sequenza e che finiscono per diventare pubblici hanno una tale relatività di procedura che non si sa a chi attribuire la responsabilità.

Debbo dire la verità, e che nessuno se l'abbia a male perché ogni volta che si esprime un'opinione c'è sempre la divisione salomonica, al 50 per cento, tra chi è d'accordo o no: come politico di trentennale esperienza, avendo avuto contatti con il mondo dei magistrati, ritenevo che la fonte da cui scaturissero tali dati fossero esclusivamente i magistrati. Ho scoperto invece che non è così, e non perché mi sono messo a difendere in maniera particolare un mondo che, per la sua autonomia, non è il mio mondo: è una parte del mondo e ad esso prestiamo attenzione sul piano di una migliore organizzazione e delle disponibilità finanziarie. E allora fa

bene la Commissione a stabilire le procedure per scoprire che cosa avviene e come agire sul piano finale, d'intesa con il Governo.

Non so chi di loro autorevoli rappresentanti di questa Commissione abbia chiesto cosa faccia il Governo. Non è che il Governo sia senza pensiero, non è che non abbia una sua *Weltanschauung* su quello che accade. Assolutamente no. Però è compreso di uno stato di necessità a fronte del quale vorrebbe un confronto – ed è questa la ragione della mia ipotesi di relazione aperta – per sapere che cosa fare assieme. Infatti, se tutti quanti saremo in grado di determinare condizioni diverse, ognuno nella propria responsabilità, alla fine forse riusciremo a fare in modo, ad esempio, che i tempi di durata dei processi non siano biblici, come è stato detto in questa sede e come ha dichiarato il presidente Salvi in un'intervista.

Questo è quello che chiede il cittadino. Io ragiono così, mettendomi dalla parte di quello che il mio amico Ruffilli definiva il cittadino come arbitro. Non mi interrogherei – e non credo che oggi il cittadino ne discuta tanto – sulla filosofia dell'autonomia, che pure è contemplata. Il senatore Brutti ed altri dicevano che il clima è cambiato. Debbo dire che oggi da parte sia dei magistrati che degli avvocati – mi rivolgo al senatore Buccico che è stato presidente degli avvocati penalisti italiani – non c'è più una incomunicabilità basata sul pregiudizio di fronte dell'azione che dispiega, o vuole dispiegare, questo Governo e il suo Ministro. Allora, se si ragiona senza totemi ideologici, ma guardando a quello che il cittadino chiede – una giustizia appagante, che non sia oggetto di richiamo da parte delle Corti europee – credo che si possa saggiamente arrivare a una conclusione operosa e fabbricare qualcosa di diverso.

È stato detto che nella mia relazione ho parlato di una avvocatura mestamente condensata nella tipologia degli ordini. Non mi pare che sia così. Io ho fatto solo riferimento agli ordini, senza soffermarmi sui notai, sui medici o altre professioni. Dell'avvocatura dico che è coprotagonista e parte fondamentale del processo. Lungi da me l'idea di esercitare un volume di fuoco rispetto agli avvocati! Tant'è vero che nel mio esordio ho cercato di tenere debitamente conto anche dei magistrati che ritenevano, in maniera giusta o sbagliata, che in questi anni fosse intervenuto un ordinamento confligente con quanto da loro auspicato. Il senatore Brutti ha ragione ad affermare che non è possibile fare una riforma «contro»: né contro i magistrati, né contro gli avvocati. Qualsiasi riforma che venga vissuta come qualcosa «contro» da coloro che ne sono gli autentici protagonisti diventa una grida manzoniana e non viene applicata. Credo che ciò non sia giusto per nessuno, perché poi, alla fine, ne patisce il cittadino come tale.

Per tali motivi ho chiesto a tutti, alla magistratura, agli avvocati, a tutti coloro che si muovono nel mondo della giustizia, di ascoltare e dare costantemente suggerimenti ed indicazioni da riportare poi in ambito normativo, rivendicando il primato della politica come tale.

Quando, in merito alla riforma dell'ordinamento giudiziario, affermo che c'è la moratoria, questa non è una messa in discussione di tutto quello che è stato fatto, anche se, trattandosi di un programma di governo alter-

nativo, nemmeno si può contemplare esteticamente quello che è avvenuto in precedenza: se ne prende atto. Se ho fatto riferimento all'ex sottosegretario Vietti e a quello che è avvenuto, non l'ho fatto in contrasto con il ministro Castelli. Stando anche alla percezione di alcune esigenze affiorate fra di voi, credo che sia possibile, nel momento in cui c'è una moratoria, sospendere il giudizio e valutare la riforma con serenità, secondo i tempi stabiliti per l'atto di Governo che ho portato all'attenzione del Parlamento. Alla fine sarà il Governo, responsabilmente, ad assumere una decisione che tocca i fondamenti e i fondamentali del processo.

Aggiungo soltanto poche cose. Condivido quanto detto dal senatore Di Lello sull'efficienza della macchina della giustizia, così come valuteremo sulle leggi di annata.

Mi pare che il senatore Centaro abbia fatto riferimento a questioni che attengono al mio Dicastero, sulle quali valuteremo come intervenire, e a questioni sulle quali evidentemente opero in coordinamento con altri Ministeri. Vedremo quello che emerge e faremo i dovuti riscontri. Questo è il modo con il quale intendo collaudare il rapporto con il Parlamento: ascoltando e ricevendo suggerimenti, non soltanto proponendo le iniziative che bisogna portare avanti.

Debbo dire al senatore Castelli che le preoccupazioni e le grida di allarme che provengono da tutti gli uffici giudiziari italiani sono uguali a quelli che ascoltavo prima. Ho incontrato il Ministro dell'economia, con il quale ho compiuto una disamina e al quale ho spiegato la drammaticità della situazione. Noi rischiamo a fine agosto-settembre di non riuscire pagare la carta; in molti tribunali non c'è più carta e sono ridotti a redigere i verbali dei processi a mano, come in passato. Non c'è il carburante per gli autoveicoli. Esistono difficoltà oggettive. Non voglio dire di chi è la responsabilità: sono difficoltà delle quali bisogna farsi carico in un'ottica di continuità, ma per le quali non vorrei ci fosse un carico di responsabilità eccessivo per quanto mi riguarda.

Circa l'ufficio del giudice, lunedì scorso, a Milano, ho ricevuto un documento dai magistrati e dal presidente degli avvocati, secondo il quale gli avvocati, avendone la possibilità, si farebbero carico della formazione di giovani capaci. Penso che si potrebbe percorrere questa ipotesi; potrebbe trattarsi di un'idea propedeutica e maieutica anche per altre esperienze in altre situazioni più in generale.

Al senatore Castelli vorrei dire che, se leggerà la mia relazione, non rileverà alcuna mancanza per quanto riguarda quello che bisogna fare per i processi telematici; in questo settore vado avanti, nella funzionalità e negli auspici, contemperando le diverse esigenze, perché tra i processi telematici e la difficoltà di pagare la carta è oggettivamente difficile portare avanti un'iniziativa. A tale riguardo vorrei rivolgere una domanda alla Commissione: è possibile che questo sia soltanto un Ministero di spesa? Non voglio stabilire modalità e penso che nessuno possa immaginare di farmi dire cose diverse. Tuttavia, quando valuto gli effetti della legge Pinto e dei richiami europei, quando penso alle somme che vengono pagate (siamo arrivati a 600 miliardi delle vecchie lire per le intercettazioni),

senza entrare nel merito mi chiedo: paghiamo soltanto o il Ministero può anche recuperare qualcosa? Ho parlato con un giudice di Milano, che si occupa di processi finanziari, il quale ha ipotizzato che si possa aumentare il volume della percentuale dei beni requisiti destinata alle corti d'appello. È un'idea che potrebbe avvalorare l'idea di un Ministero che non spende soltanto. Del resto, parliamoci chiaro, sarà difficile effettuare ulteriori tagli nelle tabelle di bilancio del Ministero. Peraltro, non siamo neppure in grado di stabilire quante intercettazioni verranno autorizzate il prossimo anno o quanto pagheremo: può darsi di più oppure di meno. Lo stesso vale per i risarcimenti. Come si può stabilire, come avviene nei bilanci di ogni buona azienda, quello che si può spendere e quello che si mette da parte? Ho trovato – ma certamente non voglio spaventare nessuno, per l'amor di Dio! – che non ci sono residui. Oggi ho dovuto adottare un provvedimento – e i Sottosegretari qui presenti lo sanno – secondo il quale non verranno più distribuiti i giornali, perché non siamo in grado di pagare questo servizio. Introduciamo le restrizioni, ma queste sono le difficoltà nelle quali ci troviamo.

Su Abu Omar, allo stato non c'è alcun atto.

CASTELLI (LNP). È una risposta ufficiale?

MASTELLA, *ministro della giustizia*. È una risposta ufficiale, non ho nulla. Capisco che ognuno di noi si muove rispetto alla magistratura a seconda della sintonia propria, ma non c'è alcun atto della magistratura. Qualora ci fosse, assumerei su di me, o sul Governo, di fronte al Parlamento e rispetto al Paese, il carico di responsabilità.

Per quanto concerne l'amnistia, vorrei parlare ai colleghi, soprattutto dell'opposizione, con umiltà e rigore mentale. Mi sono trovato nel carcere di Regina Coeli, dove erano esposti lenzuoli con cui si chiedeva l'amnistia, e ho soltanto detto: «Personalmente sono a favore e la forza politica che rappresento si è sempre espressa a favore, ma questa è materia regolata dal Parlamento a maggioranza dei due terzi». Ho ricordato nella mia relazione che finanche il Capo dello Stato, prima di assumere tale incarico, ha partecipato alla marcia di Natale. Quindi c'è un'autorevolezza nella richiesta che viene da tantissimi protagonisti della vita politica italiana e una sensibilità diffusa all'interno e al di fuori del mondo delle carceri. Ho preso atto di questi elementi e ogni volta mi sono richiamato alla responsabilità del Parlamento, perché so che la titolarità di questa azione non mi appartiene; se avessi potuto assumerla, l'avrei fatto.

Ho fornito questi chiarimenti perché qualcuno ha sostenuo che «Mastella ha detto». Ho dichiarato poc'anzi che qualcuno forza lessicalmente o tenta di impicciarmi sulle parole. Io non ho pronunciato la parola «amnistia» da sola, senza precisare che l'amnistia è una azione che spetta al Parlamento assumere.

Lunedì scorso sono stato nel carcere di San Vittore e, parlando con i miei collaboratori, ho detto che bisognava cambiare l'espressione e, anziché dire che «si va al fresco», ormai bisogna dire che «si va al caldo»,

tanto elevata era la temperatura. È un caldo torrido in cui vivono in tanti, in condizioni drammatiche. Qui siamo tutti in imbarazzo per quello che non si è fatto.

La mia disciplina e la mia cultura mi impongono di ragionare con umiltà. Vedo che queste problematiche processualmente sono condensate in un itinerario temporale che copre quarant'anni, su cui ognuno ha detto la sua, dal ministro Flick, che avete ricordato, a tanti altri. E ognuno ha esperito, in buona o in cattiva fede (ma credo in buona fede, in larghissima misura), il tentativo di fare qualcosa. È possibile fare qualcosa? Sarà merito del Presidente della Commissione o del Ministro? Assolutamente no, sarà un merito generale se riusciremo a fare qualcosa, anche incidendo poco. Un autorevolissimo magistrato italiano, non appartenente alla magistratura ordinaria, mi ha detto che se riuscissimo a ridurre di due anni gli attuali tempi biblici già saremmo stati protagonisti di una svolta epocale e copernicana nella costruzione dell'edificio della giustizia italiana, che ha un'impalcatura che assai spesso non regge.

Quindi, sull'amnistia stiamo attenti. Non vorrei infatti che si pensasse a una mia leggerezza, in considerazione dell'aggravamento delle condizioni di vita dei detenuti nella stagione estiva, o a una spinta dalle carceri, come è accaduto quando vennero nominati ministri di una certa provenienza politica, come Fassino o Diliberto. Non ho detto parole in libertà, non ho giocato con le parole. Le mie sono parole che vengono da tantissimi nell'intero assetto parlamentare. Ho ripetuto cose precedentemente già dette da altri.

Quanto alla delega cui ha fatto cenno il senatore Castelli, che mi pare scada il 16 luglio, stiamo approntando gli strumenti necessari. Se il Capo dello Stato ha rimesso gli atti, occorrerà valutare e individuare precise modalità di lavoro, con il concorso del Governo nella sua collegialità e l'eventuale parere delle Commissioni parlamentari competenti. Abbiamo dato mandato all'ufficio legislativo di istruire la procedura entro il 16 luglio.

In risposta al senatore Buccico, sull'obbligatorietà dell'azione disciplinare, la mia idea è che, se un magistrato parla di cose che sono fuori degli atti con cui ha consuetudine, è ingiusto intervenire in maniera obbligatoria; se, invece, il provvedimento riguarda l'incapacità o altri aspetti della sua azione costante e quotidiana, è giusto intervenire in maniera obbligatoria. Questa è la mia opinione, però la sottopongo umilmente al giudizio. È uno spunto di riflessione. Per questo ho detto che non ritengo che quello che è stato fatto sia una zavorra. Come vedete, ci sono le basi per una discussione serena, volta a valutare fino in fondo quale sia l'applicabilità delle proposte. È consentito – vivaddio! – alla sovranità di un nuovo Parlamento e al modo di procedere di un nuovo Governo di decidere di sospendere il giudizio per valutare assieme. Non avrei fatto diversamente, anche se avessi avuto il sostegno di una maggioranza vistosa: non rientra nella mia cultura politica di moderato. Moderato significa, non già essere flaccido e piegato nelle ginocchia ma, secondo l'idea sturziana, moderare

gli interessi. La politica ha il dovere di moderare gli interessi, soprattutto quando questi sono molto conflittuali.

A me fa piacere il clima registrato oggi e spero sia destinato a non cambiare. Così, per la Scuola della magistratura, ben vengano tutti gli apporti perché la scuola, forse anche più di altre istituzioni, ha bisogno di velocizzare i cambiamenti e necessita quindi dell'apporto costruttivo di tanti, pur rispettando l'autonomia del Consiglio superiore. Vale più la scuola, in quanto al di fuori, o il Consiglio superiore per la sua autonomia? Sono problemi che assieme potremo affrontare e considerare in una azione che abbiamo iniziato oggi, credo, in maniera abbastanza incoraggiante.

Sono d'accordo con il senatore Manzione sui temi della giustizia: la giustizia è un servizio, mi pare abbastanza evidente. Sul gup sono d'accordo con quanto espresso dal senatore Casson. Quanto alla contestualità dell'amnistia con altri provvedimenti strutturali, qualcuno ha detto che non mi interesserei al contesto. Certo che mi interesso al contesto, l'ho anche detto nella mia relazione! Così come ho sottolineato che un terzo dei detenuti nelle carceri italiane è costituito da immigrati irregolari, cioè da persone che, arrivate una volta, sono state respinte e sono poi ritornate. Riteniamo che si debba fare qualcosa? Sottopongo tale questione alla vostra attenzione, ricordandovi che per questi aspetti l'Italia è guardata con attenzione dai *partner* europei. Non ho un'idea che non cospiri con quanto si rifletterà sul piano parlamentare da oggi in avanti.

Quanto al senatore Centaro, che ha domandato quali sono le cose da fare, rispondo che le cose da fare sono quelle possibili. Ho spiegato che ritenere, in maniera galileiana, che il dato della funzionalità della macchina della giustizia sia strutturale e che l'organizzazione sia parte essenziale è il tributo che si paga alla insopportabilità di quello che c'è. Se la Commissione, sul piano della norma cogente, riuscisse a trovare ampie convergenze, non vi sarebbe alcun tipo di difficoltà per il Governo a correre con questo tipo di applicazione.

Per quanto riguarda la geografia degli uffici giudiziari, ho controfirmato un atto riguardante il presidente del tribunale di Montepulciano. Ebbe, con molta franchezza, non so se oggi valga ancora la pena tenere un tribunale a Montepulciano. Non lo so. Sia chiaro però che, se da questo punto di vista non c'è una volontà convergente del Parlamento, sarà difficile procedere perché per Montepulciano, come per altri piccoli tribunali, interverranno il sindaco, gli avvocati, i magistrati.

Concordo con il senatore Casson che la cosiddetta legge Pinto vada rivista. Vedremo in che modo, se secondo i quozienti o i parametri suggeriti dal contesto europeo. Bisognerà al contempo ragionare sui tempi, perché c'è una interconnessione tra i tempi, che sono biblici, come ha dichiarato il Presidente di questa Commissione, e il risarcimento che deve essere pagato.

Spero mi farete sconto dei temi che non ho trattato. Ringrazio tutti i colleghi per l'attenzione.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro Mastella per la sua disponibilità.

Dichiaro concluse le comunicazioni del Governo.

*I lavori terminano alle ore 17,20.*