

**COMMISSIONE II  
GIUSTIZIA****RESOCONTO STENOGRAFICO  
AUDIZIONE**

1.

**SEDUTA DI MARTEDÌ 24 LUGLIO 2001**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **GAETANO PECORELLA****INDICE**

	PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>	
Pecorella Gaetano, <i>Presidente</i> .....	3
<b>Audizione del ministro della giustizia, Roberto Castelli, sulle linee programmatiche del dicastero (ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento):</b>	
Pecorella Gaetano, <i>Presidente</i> .....	3, 14, 20
Bonito Francesco (DS-U) .....	3, 15, 16
Castelli Roberto, <i>Ministro della giustizia</i> .	3, 16
Kessler Giovanni (DS-U) .....	14

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Forza Italia: FI; Democratici di Sinistra-L'Ulivo: DS-U; Alleanza Nazionale: AN; Margherita, DL-L'Ulivo: MARGH-U; CCD-CDU Biancofiore: CCD-CDU; Lega Nord Padania: LNP; Rifondazione comunista: RC; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com.it; Misto-socialisti democratici italiani: Misto-SDI; Misto-Verdi-L'Ulivo: Misto-Verdi-U; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.linguist.; Misto-Nuovo PSI: Misto-N.PSI.

**La seduta comincia alle 13.10.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

*(Così rimane stabilito).*

**Audizione del ministro della giustizia, Roberto Castelli, sulle linee programmatiche del dicastero.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento, del ministro della giustizia, Roberto Castelli, sulle linee programmatiche del dicastero.

Avverto che i lavori della Commissione prevedono, dopo l'audizione del ministro, l'esame del documento di programmazione economica e finanziaria.

FRANCESCO BONITO. Presidente, intervengo sull'ordine dei lavori per sapere per quanto tempo si prevede che la Commissione sarà oggi impegnata dall'audizione del ministro, anche alla luce di quello che lei ha appena comunicato.

PRESIDENTE. Tutti i membri della Commissione potranno prendere la parola e porre le domande e le osservazioni che riterranno più opportune. Considerato che oggi la Commissione stessa dovrà assolutamente concludere l'esame del documento di programmazione economico-finanziaria, l'audizione avrà un seguito - il ministro ha già dato la sua disponibilità - la prossima settimana.

Ringraziando il ministro per la sua presenza, gli do subito la parola.

ROBERTO CASTELLI, *Ministro della giustizia*. Signor presidente, anzitutto saluto cordialmente gli onorevoli colleghi tra i quali vedo anche qualche parlamentare della scorsa legislatura.

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

Come affrontare il problema giustizia? Per quanto mi riguarda, la risposta è chiara. La Casa delle libertà si è presentata agli elettori con un preciso programma anche su questa delicata materia e, pertanto, il Governo di cui mi onoro di fare parte ha ora il dovere di realizzare le sue proposte programmatiche. Prima di illustrare i punti del programma voglio fare una precisazione che dovrebbe apparire superflua in una democrazia compiuta, ma che purtroppo nel nostro paese non lo è. Mi riferisco alla separazione dei poteri legislativo e giudiziario, fondamento di ogni moderna società democratica, oltre che principio sancito dalla Costituzione.

Non voglio dilungarmi in un'analisi storico-politica della vita della Repubblica, ma è fuor di dubbio che nel nostro paese il principio di Montesquieu spesso non ha funzionato. Vi è stato in Italia un rapporto conflittuale patologico tra potere politico e ordine giudiziario. Abbiamo visto casi di predominio della politica sulla magistratura per poi passare a vicende di pretese di dominio da parte di certa magistratura sulla politica. Abbiamo assistito nel corso degli anni novanta a un acutizzarsi del

problema, con l'esplosione di un vero e proprio conflitto. Ed è indubitabile che una parte della magistratura, in questi anni, ha cercato di occupare spazi propri della politica, da un lato utilizzando anche articoli del codice penale figli di periodi storici che non ci appartengono più e quasi tutti caduti nel dimenticatoio, dall'altro cedendo in alcuni casi alla tentazione di una spettacolarizzazione della giustizia.

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

Le condanne sistematicamente e impietosamente inflitte dalla Corte di Strasburgo dicono che l'Italia è lontanissima dagli standard europei per quel che riguarda la giustizia civile. Tale stato di cose, oltre che danneggiare l'immagine del nostro paese a livello internazionale, ha pesanti conseguenze per le relazioni personali, familiari, commerciali e imprenditoriali. Lo sviluppo economico ne risente,

perché l'incertezza del diritto è una delle cause della scarsa capacità dell'Italia di attrarre capitali dall'estero. Si parla di circa tre milioni di procedimenti arretrati: un dato che si commenta da sé. La soluzione per tornare ad un ragionevole carico di lavoro per i magistrati può essere trovata in due modi: incrementando in modo notevole il numero dei magistrati oppure riducendone la mole di lavoro. La prima soluzione non è agevole, né immediatamente percorribile, oltre a presentarsi come insostenibile dal punto di vista finanziario. Oltretutto, un incremento *ex abrupto* del numero dei magistrati andrebbe a scapito della loro qualità. Non resta, pertanto, se si vuole agire pragmaticamente, altra strada se non quella di diminuire il carico di lavoro.

Il codice pone il giudice al centro del processo civile e tale impostazione è stata mantenuta anche dalle numerose novelle che non hanno modificato l'originaria architettura processualistica. Il risultato è sotto gli occhi di tutti: procedure drammaticamente lunghe e un irragionevole carico di lavoro per i magistrati. La situazione è inoltre aggravata dalla rigidità imposta dalla legge a ogni causa, dettando un ritmo uniforme per ogni processo indipendentemente dalla sua rilevanza. È necessario, pertanto, ripensare alla struttura del processo civile, al fine di assicurare il servizio giustizia e di utilizzare le risorse umane e organizzative dell'apparato nel modo più funzionale possibile. Le linee programmatiche di intervento legislativo sono volte ad una forma di razionalizzazione del processo, delegando alle parti stesse l'attività istruttoria e assicurando l'intervento del giudice, oltre che nella fase decisoria, solo su specifiche istanze istruttorie formulate dalle parti in relazione al materiale documentale avanzato. La finalità dell'intervento deve essere, da un lato, quella di evitare lo spreco di attività giudiziale, e dall'altro quella di stroncare tutti gli interventi dilatori della parte che ha convenienza a ritardare le decisioni e che, attualmente, è ampiamente agevolata nel suo intento proprio dalla struttura del processo, in particolare

dall'irrealistica pretesa di far seguire ogni fase delle cause dal giudice e di farle marciare sempre al medesimo ritmo predeterminato in astratto dalla legge. Appare inoltre necessaria la predisposizione di meccanismi patrimoniali dissuasivi della mancata ottemperanza delle decisioni e di incitamento all'adempimento spontaneo dell'ordine giudiziale. Conforme a tale impostazione è anche una rifinitura in senso limitativo delle ipotesi di esecuzione forzata.

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

Un sistema di giustizia penale deve soddisfare due esigenze: la difesa dei cittadini imputati di reato e la difesa della società offesa dallo stesso reato. La prima è l'esigenza delle garanzie, la seconda è l'esigenza della punizione. Considerate assieme, costituiscono l'esigenza della giustizia. Per raggiungerla, però, occorre stabilire tre certezze: la certezza del reato, quella del processo e quella della pena. Se queste sono assicurate, viene automaticamente garantita anche la sicurezza. Per raggiungere tali fini, occorre restituire al sistema giustizia il suo ruolo proprio in uno Stato di diritto, che non è quello di una pretesa guida o tutela della società da parte del magistrato, ma più semplice-

mente e propriamente quello di accertare e perseguire singoli reati. La magistratura, dunque, non deve studiare, indagare e correggere i fenomeni, ma perseguire chi commette reati.

Le linee dell'intervento riformatore, quindi, devono essere le seguenti. Occorre definire precisamente la fattispecie di ciò che si ritiene costituisca reato, sulla base di quello che è realmente avvertito come offensivo dai cittadini. La penalizzazione eccessiva soddisfa solo esigenze emotive. Poiché la legislazione penale è ancora considerata come strumento primario di tutela della società e poiché il nostro codice è stato concepito in una stagione politica in cui i valori da tutelare erano assai diversi da quelli oggi avvertiti come tali, occorrono interventi sulla parte speciale del codice e sulla legislazione complementare, secondo i principi guida della proporzionalità e della sussidiarietà. Occorre abbandonare definitivamente la strada di un demagogico ricorso alla penalizzazione, volto più a soddisfare mere esigenze emotive che a disporre risposte sanzionatorie efficaci. In tale ottica appare necessario un intervento legislativo volto ad armonizzare la legislazione penale, prevedendo un deciso intervento di depenalizzazione. Esso deve essere finalizzato ad escludere dall'ambito penale quei reati la cui offensività non è più percepita come tale dalla società e quei fatti non realmente idonei a ledere il bene protetto, a riformulare alcune ipotesi per le quali risulta eccessivamente anticipata la soglia di tutela e a tipicizzare definitivamente quelle fattispecie di reati la cui condotta appare indeterminata. Occorrerà, inoltre, procedere all'individuazione delle specifiche posizioni di garanzia e superare la mera clausola di equivalenza per la conversione delle condotte commissive in omissive, oltre a superare l'attuale modello « aperto » di concorso di persone attraverso la determinazione delle tipologie concorsuali con la differenziazione sanzionatoria dei singoli contributi.

Per tornare a quanto sopra espresso, e cioè ridefinire i reati in base a quanto effettivamente avvertito come offensivo dai

cittadini, preannuncio di aver presentato al Consiglio dei ministri un primo disegno di legge riguardante la depenalizzazione di alcuni reati che sono non più percepiti come tali nel comune sentire dei cittadini. Mi riferisco, in particolare, ai delitti contro la personalità dello Stato, nel cui ambito è presente un insieme di fattispecie fortemente connotate ideologicamente, essendo finalizzate all'affermazione dei valori conformi al contesto politico-ideologico in cui sono state pensate e approvate. Si tratta peraltro di un contesto non più attuale e poco sintonico con il quadro costituzionale repubblicano, che afferma al contempo valori legati all'essenzialità dello Stato e alle libertà individuali, tra cui spiccano massimamente quelle di associazionismo e di libera manifestazione del pensiero. Il bilanciamento tra tali valori implica l'esigenza di superare quelle fattispecie criminose che, nella categoria dei reati sopra individuati, privilegiano il primo dei due a scapito del secondo, rendendo punibili anche fatti che, essendo frutto di manifestazioni di carattere politico e ideologico nell'ambito del libero associazionismo, rappresentano opinioni che nell'attuale comune sentire non sono affatto ritenute manifestazioni criminose. A sostegno di tale tesi si possono citare alcune recenti assoluzioni e, soprattutto, la sentenza della Corte costituzionale che ha dichiarato incostituzionale l'articolo 271 del codice penale. Tutto ciò prevede, come necessaria conseguenza, una generale rivisitazione della materia inerente i reati di opinione e devo dire che, da una prima ricognizione, abbiamo già individuato oltre venti articoli del codice penale da abrogare o riformulare.

Le continue modifiche legislative operate sul codice di procedura penale hanno finito per stravolgerne l'impianto originario. Le modifiche legislative in merito devono essere volte al riequilibrio delle due diverse esigenze: il diritto di difesa e quindi le garanzie processuali da un lato, l'efficienza della giustizia dall'altro. Occorre ridefinire i rapporti fra polizia giudiziaria e pubblico ministero, con ciò tracciando una netta linea di confine fra

investigazioni preventive e giudiziarie e prevedendo un notevole avanzamento della soglia di intervento giudiziario. Tale modifica renderà più efficace la realizzazione della cesura delle fasi processuali, con ciò riportando la normativa di rito alla originaria ispirazione accusatoria e rendendo effettivamente applicativo il riflesso dell'articolo 111 della Costituzione sulla normativa ordinaria. Al fine di rendere più snello ed efficiente il rito penale e rispondente ad una necessità di durata ragionevole occorrerà operare su due direttrici: la fissazione di termini certi e tassativi per gli atti e gli adempimenti processuali e la fissazione certa dell'oggetto di istruttoria processuale; dall'altro lato tassatività dei motivi d'appello e allargamento delle procedure in camera di consiglio, previsione di sbarramenti nella reiterazione delle domande difensive in materia cautelare, incremento della sanzione pecuniaria per l'inammissibilità dei motivi di ricorso per Cassazione.

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

Idealmente, il sistema carcerario è ispirato al principio costituzionale (articolo 27) che stabilisce che ogni pena deve tendere alla rieducazione del condannato. Nella pratica, la situazione è assai diversa, perché nel corso degli anni il sistema carcerario ha subito gli effetti delle modifiche repentine e contraddittorie del sistema penale, il quale, essendo ancora caratterizzato da un elevato tasso di casualità sanzionatoria (fonte di vittimismo e di senso di ingiustizia fra i condannati), è stato ora indirizzato all'introduzione di forti limitazioni alla possibilità di accedere alle misure alternative, specie in dipendenza di particolari tipi di reato che di volta in volta hanno prodotto allarme sociale, ora volto all'espansione di tale prospettiva, ora usato come strumento di controllo di fenomeni di devianza sociale o di emarginazione (tossicodipendenti e clandestini). Le conseguenze di questo andamento pendolare sono state molteplici: la certezza della pena è divenuta poco più di un principio astratto, il ricorso alla custodia cautelare ha riempito le carceri di detenuti in attesa di giudizio, mentre talvolta la lentezza dei processi ha restituito alla libertà criminali pericolosi. L'esito ultimo è il rischio di fallimento della Costituzione: la pena o non viene espiata o viene espiata in strutture, condizioni e forme che non rispondono al principio della rieducazione dei detenuti. L'attuale situazione penitenziaria si può riassumere in queste cifre: i posti disponibili, secondo gli attuali standard, sono 45 mila. Nella sua relazione programmatica, nel maggio del 2000, il ministro Fassino dichiarava che la popolazione carceraria ammontava a 50 mila persone. Oggi il numero dei detenuti è di circa 57 mila. La situazione dei penitenziari è variegata: a fronte di carceri di vecchia concezione e in condizioni al limite della accettabilità ci sono strutture di nuova costruzione e nuova concezione, predisposte anche a favorire l'attività di lavoro all'interno del penitenziario. Ho verificato di persona la situazione in alcuni penitenziari dove la criticità è maggiore e devo dire che alcune situazioni sono al limite della sopportabi-

lità. Mi domando come si sia potuto lasciare che le cose degenerassero fino a questo punto.

Devo dire che la scelta dei governi precedenti su questo fronte mi lasciano molto perplesso. Infatti, sono anni che da un lato sentiamo dire che le carceri scopiano (il che è vero), e dall'altro mi sono trovato di fronte ad un programma di chiusura di venti penitenziari tuttora in funzione. Il caso di Pianosa, poi, mi pare clamoroso: ho potuto verificare di persona che è stata abbandonata una struttura non solo perfettamente funzionante, ma anche in grado, caso molto raro, di far lavorare i detenuti. Ad esempio, a Pianosa esistono strutture modernissime, attrezzate di tutto punto, lasciate oggi in stato di completo abbandono. Lo spreco di risorse, considerando vari penitenziari chiusi prematuramente, ammonta a svariati miliardi. Non voglio pensare che sia stata creata una situazione insostenibile per poter giustificare indiscriminate amnistie. Questa strada non è percorribile, sia per rispetto degli onesti cittadini, sia perché il principio della certezza della pena è irrinunciabile per la Casa delle libertà. Si deve però dare rapidamente una risposta al problema. Sono impegnato personalmente su questo tema e tre sono le strade che ho già individuato.

In primo luogo, è necessario ampliare la capacità ricettiva del sistema penitenziario, avviando a pieno regime fin da subito strutture come quella di Bollate (Milano), valutando la possibilità di riaprire le strutture abbandonate e ristrutturando l'esistente. In secondo luogo, si è deciso di studiare soluzioni differenti da quelle esistenti per quanto riguarda i tossicodipendenti, che, lo ricordo, rappresentano ben il 33 per cento dell'intera popolazione carceraria. Ritengo sia possibile dare una risposta diversa dalla detenzione pura e semplice, raggiungendo il duplice scopo di alleggerire la pressione sui penitenziari e di dare una sia pur parziale soluzione alla piaga sociale rappresentata dalla droga. In terzo luogo, si dovrà intervenire sull'altro grande fattore di affollamento dei penitenziari: la presenza di

molti extracomunitari, attualmente 17 mila individui. Il Governo si sta ponendo il problema di rimpatriare, dietro precise garanzie di rinuncia al reingresso clandestino in Italia, i detenuti per reati lievi, un obiettivo da raggiungersi anche attraverso provvedimenti normativi e pesanti sanzioni. Esistono però, in proposito, problemi di natura costituzionale, internazionale e giuridica di non facile soluzione. In ogni caso vi sarà un forte impegno su questo tema. La soluzione sarà trovata con la nuova legge sull'immigrazione, che sostituirà la legge Turco-Napolitano.

Ho intenzione di impegnarmi con determinazione per dare ai detenuti la possibilità di lavorare. Il lavoro, a mio avviso, è un vaccino importante contro la tendenza a delinquere e una valida medicina per recuperare chi ha già sbagliato. Stare tutto il giorno in cella a far niente è contro produttore e si rischia di uscire dai penitenziari peggiori di come si è entrati.

Se mi consentite di uscire dalla ufficialità della relazione, voglio raccontarvi un piccolo aneddoto « da ingegnere ». All'interno del carcere di Bollate è stato costruito un padiglione con quattro officine di circa 1.500-2.000 metri quadrati, alte sei metri e munite di pavimenti industriali: bellissime da un punto di vista industriale. Ho chiesto al direttore che cosa intendesse produrre e mi ha risposto qualsiasi cosa. Allora ho domandato come avrebbe fatto entrare i camion per le merci e se c'erano i carri ponte per la loro movimentazione, ma non mi ha saputo rispondere. Comunque, avrebbe cercato di risolvere entrambi i problemi; ormai era troppo tardi - gli ho detto - perché avrebbero dovuto essere progettati pilastri adatti. Con questo aneddoto, voglio ribadire che il compito della mio dicastero sarà di dare il più possibile lavoro ai detenuti.

È mia intenzione promuovere una sorta di « devoluzione » anche nel campo penitenziario, svincolando le carceri da un centralismo che, partendo da una difficile comprensione delle diverse situazioni locali, non riesce a dare risposte puntuali ai problemi. Il carcere non è la stessa cosa

ovunque e non ha senso continuare a ignorare le specificità territoriali. Naturalmente, l'avvio di un processo di decentramento andrà condotto tenendo ben presente la diversa gestione che richiedono i detenuti per reati di diversa gravità e con differente pericolosità sociale. È mia personale convinzione che la permanenza in cella senza svolgere alcuna attività durante la giornata non giovi al detenuto. Occorre stabilire il principio che la pena vada scontata con obbligo al lavoro. In tale prospettiva, si dovranno compiere i passi necessari per la rimozione degli ostacoli che ancora si frappongono al concreto conseguimento di questo obiettivo. Inoltre, il lavoro deve rispondere più possibile ad un'effettiva utilità sociale, tale da costituire un concreto « risarcimento » che il condannato deve corrispondere alla società.

All'effettuazione di un'attività lavorativa va principalmente connessa la possibilità di accedere alle pene alternative o alla liberazione anticipata e condizionale, cui dovrebbe essere riconosciuto il carattere di liberazione per buona condotta, applicabile a tutti sulla base di presupposti definiti. Si devono finalmente definire i « circuiti penitenziari differenziati », con l'applicazione di regimi detentivi particolarmente rigorosi per certi criminali - in dipendenza del reato commesso o della condotta serbata in carcere - e meno severe per gli altri. Utile è anche un circuito per la custodia attenuata, destinato a soggetti di scarsa pericolosità e bisognosi di trattamento particolare (ad esempio i tossicodipendenti o le persone con disturbi psichici), da collocare in strutture più « leggere », più rapidamente apprestabili, rette da un regime anche giuridico *ad hoc*. La stessa liberazione anticipata per buona condotta dovrebbe essere messa in relazione al regime detentivo.

Vorrei spendere una parola per la Polizia penitenziaria. Non si sa bene per quale motivo, nell'immaginario collettivo si parla sempre di forze dell'ordine, di Polizia di Stato, di Corpo forestale, di Arma dei carabinieri, ma quasi mai di Polizia

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

Il personale civile è attualmente inquadrato nel comparto Ministeri. Questa è una collocazione impropria e da correggere, perché non esalta la specialità tipica di una attività che, per il fatto di svolgersi all'interno delle mura carcerarie, necessita di una peculiare professionalità e di una particolare dedizione.

Specificata attenzione va poi destinata al servizio sanitario penitenziario. La recente legislazione (riforma Bindi), che ha previsto il transito di questo settore delicatissimo nel servizio sanitario nazionale è foriera di scadimento della professione. La grande esperienza accumulata nel settore, tale che oggi si può parlare della medicina penitenziaria come di una branca specializzata della medicina, non può andare perduta all'insegna di una ideologica omogeneizzazione degli ammalati detenuti con gli altri ammalati affidati al servizio sanitario nazionale.

Se va affermata la specialità di tutto il personale penitenziario, a maggior ragione essa va sostenuta per il direttore dell'istituto penitenziario, che per un certo numero di anni (1991-1999) è stato inquadrato nel comparto sicurezza e ha goduto di un trattamento giuridico ed economico identico a quello dei pari qualifica della Polizia di stato. Questa collocazione è oggi scomparsa, con gravi ripercussioni non soltanto per i vantaggi che potevano con-

seguirne ai diretti interessati, quanto per la stessa amministrazione, perché si è reciso quel filo, sia pure tenue, che rinsaldava il rapporto gerarchico-funzionale con la Polizia penitenziaria. Occorre pertanto restituire al dirigente-direttore penitenziario quel carattere di figura del tutto unica nel panorama della dirigenza statale, vuoi per il carico di responsabilità che gli compete, vuoi per la peculiarità dei compiti che gli sono attribuiti (sicurezza, trattamento psicopedagogico, amministrazione).

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

Da tenere in assoluta evidenza, anche dopo i recenti episodi che hanno portato tale argomento all'attenzione dell'opinione pubblica, è la problematica legata alla maturità psicologica del minore ed alla sua responsabilità nei confronti della società. A tale proposito, debbo dire che sono rimasto personalmente sconcertato da alcune recenti prese di posizione, che sono apparse, ad una larga fetta dell'opinione pubblica, eccessivamente lassiste nei confronti dei minori che hanno commesso gravissimi reati. Questa è una materia estremamente delicata, ma non posso non farmi interprete di chi ritiene che sia un pessimo esempio per tutti, soprattutto per i minori, vedere scarcerati individui che hanno commesso omicidi. Oltretutto, vi è il pericolo che misure di protezione eccessivamente garantiste finiscano per tradire l'originaria funzione e trasformino i

minori, soprattutto in alcuni particolari contesti socioeconomici, in una fascia a rischio come sacca di reperimento della manovalanza delinquenziale.

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

Passiamo adesso ad un altro problema fondamentale, quello dell'ordinamento giudiziario. La magistratura, a nostro avviso, deve essere ordinata in base a due principi: quello dell'autonomia e quello dell'indipendenza, affinché il rispetto della legge sia garantito nei confronti di chiunque e il servizio giustizia sia reso in tempi e modi adeguati. La carente applicazione di entrambi i principi, registrata nel nostro paese, ha gravi conseguenze sul servizio, la cui qualità insufficiente è - come dicevo - al centro delle lamentele dei cittadini e fonte di condanna da parte degli organismi europei. Risulta pertanto necessaria un'inversione di tendenza, che non può però essere ottenuta con interventi improvvisati o, ancor peggio, pensando ad interventi di carattere punitivo contro la magistratura.

Tenendo ferma questa idea, occorre ripensare all'ordinamento giudiziario, ispirandolo a tre linee di riforma: la prima consiste nel riportare la responsabilità della politica giudiziaria, soprattutto in materia criminale, nell'alveo proprio della sovranità democratica; la seconda nello stabilire un miglior raccordo tra l'esercizio autonomo della funzione giudiziaria e le esigenze del popolo (nel nome del quale la giustizia è amministrata); la terza nell'introdurre una maggiore efficienza nel servizio.

Per quanto attiene al primo punto, al fine di soddisfare la raccomandazione n. 19 del 6 ottobre 2000 del Consiglio

d'Europa, si prevede che, ogni anno, il Parlamento dedichi una sessione speciale ai temi della sicurezza e della giustizia, in cui si discuta lo stato dell'una e dell'altra alla presenza dei ministri dell'interno e della giustizia.

Per quanto riguarda il secondo punto, l'accresciuta complessità sociale e la necessità di rappresentare le esigenze dei diversi operatori della giustizia, nonché il crescente interesse delle regioni per l'amministrazione della sicurezza e della giustizia nel loro territorio, impongono un ampliamento della composizione dei consigli giudiziari, con l'intervento delle regioni, cui deve spettare la nomina dei componenti laici. La composizione dei consigli giudiziari deve rispettare la proporzione prevista tra membri laici e togati nel Consiglio superiore della magistratura, prevedendo inoltre nuove attribuzioni da assegnare ai consigli ed il trasferimento a questi di una serie di funzioni. Per quanto riguarda il Consiglio superiore della magistratura, premesso il mantenimento dell'attuale composizione del rapporto tra membri laici e togati, si ritiene necessaria una diversa proporzione, all'interno della componente togata, tra giudici e pubblici ministeri, in modo da rappresentare il rapporto numerico esistente tra le due componenti. Anche la diversa rappresentanza dei membri togati del consiglio deve essere disposta attraverso una nuova legge elettorale, finalizzata a premiare al massimo le caratteristiche culturali, professionali e morali degli individui che saranno eletti. Relativamente all'aspetto disciplinare, occorrerà discutere la necessità di scorporare l'organo competente dal *plenum* del consiglio, al fine di renderlo effettivamente autonomo da tutte le possibili commistioni. Tale organo dovrebbe, comunque, rispettare il principio di proporzione previsto per il Consiglio superiore della magistratura.

L'efficienza del servizio e le garanzie ai cittadini sono una questione cruciale: tutti concordano che sia questo il nodo principale da sciogliere per un miglior funzionamento della giustizia. Su ciò, vi è anche l'alto parere del Presidente della Repub-

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

Occorrono modifiche al sistema attuale di reclutamento dei magistrati, impostate, oggi, su criteri sostanzialmente nozionistici (credo siate tutti al corrente della questione dei quiz). Per una maggiore laicità della magistratura e per la ricerca di una interrelazione tra le varie professioni giuridiche si può prevedere, in sede di concorso, l'attribuzione di punteggi aggiuntivi da assegnare a candidati già in possesso di determinati titoli o requisiti.

Relativamente ai criteri di professionalità, occorre una decisa linea di intervento, finalizzata a garantire la qualità del servizio giustizia per i cittadini ed i magistrati medesimi. Tra le ipotesi al vaglio, vi è lo sganciamento della progressione economica - legata esclusivamente al criterio di anzianità ed alla verifica periodica dell'inesistenza di demeriti - dalla progressione in carriera, che, premessa la valutazione da parte del Consiglio superiore e attribuendo un peso (almeno istruttorio) all'elezione dei consigli giudiziari ai fini di tali valutazioni, porti alla

fissazione di criteri per l'individuazione dei requisiti necessari allo svolgimento della specifica funzione superiore, richiesta al magistrato. In relazione agli incarichi direttivi occorre contemplare, come già esiste per determinate funzioni, la temporaneità e la possibilità di prevedere una sola linea d'azione preceduta da una valutazione del lavoro svolto.

Al fine di snellire il lavoro dei magistrati occorre prevedere una nuova figura di ausiliari dei giudici. Gli assistenti dovrebbero essere delegati all'attività di ricerca, all'elaborazione del materiale ed all'esame della giurisprudenza. Tale figura dovrebbe essere introdotta anche mediante distacco di personale idoneo dalla pubblica amministrazione.

A garanzia dei cittadini, come stabilito dall'articolo 111 della Costituzione (che prevede che il giudice debba essere terzo ed imparziale), appare non procrastinabile delineare una separazione tra giudici e pubblici ministeri. Mantenendo un accesso unico in magistratura occorre prevedere, dopo un percorso comune, l'immissione in due ruoli distinti. Il cambiamento di ruolo e funzione potrà avvenire previa partecipazione ad uno specifico corso-concorso, al termine del quale sarà valutata l'idoneità professionale ad esercitare la diversa funzione alla quale sia stata chiesta l'attribuzione. Il cambiamento di funzioni e di ruolo dovrà comportare comunque il cambio del distretto giudiziario.

Passiamo adesso al tema dell'organizzazione della giustizia. La giustizia è una grande macchina che produce un servizio di fondamentale importanza in una società civile e democratica. È, pertanto, fondamentale un'organizzazione della macchina che le consenta di funzionare al meglio. La questione organizzativa è stata al centro della mia attenzione in questo primo mese al ministero. Abbiamo risolto alcuni nodi, ma molte altre questioni restano ancora sul tavolo: ecco alcuni punti fondamentali. In primo luogo, la carenza di infrastrutture. Vi è un'evidente mancanza di spazi e risorse che penalizza l'attività del ministero, della giustizia e delle carceri. Devo però registrare, per quanto riguarda la

costruzione dei nuovi tribunali, l'assenza di un'adeguata risposta da parte degli enti locali. Abbiamo tantissimi fondi residui, perché gli enti locali richiedono un impegno che poi non utilizzano. A tale proposito, stiamo molto attenti, perché vi è il pericolo che, il ministro Tremonti, verificando che non utilizziamo questi fondi, potrebbe toglierceli. Tutti voi avete un collegio: bisogna sensibilizzare moltissimo gli enti locali, affinché utilizzino effettivamente le risorse impegnate. Occorrerà, pertanto attivarsi per avere una risposta da parte degli stessi. A questo scopo, l'apertura di nuove sedi decentrate del ministero, come già annunciato e previsto nel Documento di programmazione economico-finanziaria, potrà contribuire alla risoluzione di questo problema. A proposito dell'apertura delle nuove sedi decentrate del ministero, l'operazione sarà attuata (compatibilmente con le risorse disponibili) seguendo una nuova filosofia: saranno individuati spazi in altre città, oltre alla capitale (in particolare, penso ad una città del nord e ad una del sud del paese). La convinzione è che alcune funzioni possano essere meglio espletate se più vicine al territorio.

Uno snodo fondamentale per l'efficienza della macchina è, indubitabilmente, l'informatizzazione dell'intero sistema. Negli scorsi anni, l'impegno finanziario su questo fronte è stato veramente considerevole. Dalle prime verifiche effettuate, non sembra che le notevoli risorse impegnate siano state al momento effettivamente spese. Vi sono oltre 300 miliardi di residui passivi: un dato veramente eclatante. Pertanto, il passo successivo sarà la verifica di quanto è stato effettivamente realizzato e la razionalizzazione di situazioni che ne presentano la necessità. Per entrare nel concreto, si può dire che particolare cura sarà dedicata al cosiddetto « processo telematico » (è stato fatto un esperimento, proprio pochi giorni fa, qui a Roma), mentre, per quanto riguarda l'area penale, pur essendo in corso numerosi progetti di informatizzazione, al momento non sembra che - stando alle informazioni raccolte - i sistemi già atti-

vati funzionino in modo soddisfacente. In ogni caso, l'impegno sarà quello di utilizzare al meglio le risorse disponibili, anche avvalendosi della collaborazione del Ministero per l'innovazione e le tecnologie appositamente costituito. Si proseguirà, inoltre, con lo sviluppo delle attività Internet del ministero e con i servizi ad essa collegati.

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

Per quanto riguarda il potenziamento dell'organico, attualmente si stanno svolgendo due concorsi per uditore giudiziario, per un totale di oltre 700 posti complessivi. D'intesa con il CSM, inoltre, si prevede di dar corso a un nuovo bando, per un totale di altri mille posti.

Veniamo adesso ad un'altra questione di competenza del Ministero della giustizia, gli ordini e le professioni. Gli ordini professionali esistenti rispondono all'esigenza di garantire la qualità della prestazione professionale in un mercato quello dei servizi professionali - nel quale il rapporto tra cliente e professionista è basato sulla fiducia del primo verso il secondo. Gli ordini hanno, appunto, la funzione di proteggere il cittadino, non il professionista. Quindi, gli ordini esistenti

vanno migliorati e resi pienamente funzionali; non vanno né soppressi né aumentati. Devono, piuttosto, darsi regole che migliorino la loro efficienza, il controllo della formazione continua del professionista e quello della informazione, completa e trasparente, verso il cliente, funzioni tutte di rilevanza e di interesse pubblici. In questi limiti deve muoversi il legislatore nel dettare norme di funzionamento e disposizioni che non pregiudichino l'autonomia degli ordini.

Il rischio che gli ordini si trasformino in corporazioni, nel senso deteriore del termine — il rischio sussiste: se lo dico è perché faccio parte di un ordine —, va contrastato attraverso una verifica del corretto svolgimento dei loro compiti; penso, ad esempio, in materia di accesso, alla presenza di professionisti nelle commissioni di esame (previste dall'articolo 33, comma 5, della Costituzione), presenza che non dovrà essere esclusiva ma dovrà, comunque, essere significativa.

Per quanto riguarda, invece, le professioni non regolamentate, il livello di intervento pubblico dovrà essere minimo ed esclusivamente formale; potrà divenire più penetrante solo nel caso in cui a dette associazioni vengano attribuite potestà di certificazione professionale avente valore per il diritto interno o a livello comunitario. Per quanto riguarda le società tra professionisti, è indubbia la necessità che l'attività svolta in comune tra più professionisti disponga di uno strumento normativo più sofisticato degli attuali studi associati: il ricorso a forme speciali di società, ad esempio a quelle tra professionisti, è generalmente condiviso, in considerazione delle caratteristiche proprie delle professioni rispetto alle imprese.

Concludo la mia esposizione — avendo, credo, approfittato già troppo della vostra pazienza, indicando uno scadenario dei futuri interventi. Con ciò, credo di introdurre una novità ma voi sapete che il Presidente del Consiglio, nel programma presentato agli elettori, ha scandito i tempi della politica che il Governo intende attuare; quindi, credo sia mio dovere fare altrettanto. Infatti, in modo del tutto in-

novativo rispetto al passato, la Casa delle libertà si è impegnata anche al rispetto di un calendario per dare concretezza alle proprie proposte programmatiche.

Per quanto riguarda i primi cento giorni, vorrei svolgere le seguenti considerazioni. Tra i primi impegni di questo dicastero vi è, come sapete benissimo, la riforma del diritto societario, con la riproposizione del testo della riforma elaborato dalla commissione Mirone, fatto proprio dal Governo, che lo ha adottato come una buona base di partenza. L'obiettivo è l'approvazione del testo prima della pausa estiva e, possibilmente, l'entrata in vigore del medesimo entro la fine dell'anno. Il disegno di legge approvato dal Consiglio dei ministri, come naturalmente sapete è stato appena licenziato dalla vostra Commissione e dalla Commissione finanze. Credo debba approdare in aula venerdì; l'auspicio è che la riforma possa essere approvata dalla Camera prima della pausa estiva.

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

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

Nel corso della seconda parte del 2001 si cercherà, inoltre, di giungere alla presentazione di un disegno di legge per l'abolizione dei reati di opinione. La bozza del provvedimento è in fase di avanzata preparazione. Entro la fine dell'anno, inoltre, saranno presentati disegni di legge per

l'abbreviazione dei tempi della giustizia civile e per la riforma dell'ordinamento giudiziario.

Vengo ora ad esporre cosa prevediamo di fare nei prossimi anni. Contiamo dal 2002 di giungere all'approvazione entro il 2002 della riforma che porterà all'abbreviazione dei tempi della giustizia civile; entro il 2003 abbiamo programmato di approvare la riforma della codice penale mentre entro l'anno saranno presentati i quattro codici fondamentali nella loro nuova formulazione: codice civile, codice di procedura civile, codice penale e codice di procedura penale.

Vi ringrazio per l'attenzione ricevuta, sperando di non aver abusato troppo della vostra pazienza.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il ministro, ritenendo che, lungi dall'abusare della nostra pazienza, egli abbia anzi dato un quadro davvero completo delle questioni che saranno all'esame della Commissione e che riguardano fondamentalmente tutti gli aspetti della giustizia civile e penale nonché tutti i profili organizzativi. Credo che alcune parti dell'esposizione siano di particolare rilevanza, anche perché raccolgono indicazioni che non vengono solo dall'attuale maggioranza ma dalla cultura giuridica più diffusa.

Richiamo solo i punti di maggiore interesse per la discussione. Nel campo civile, sottolineo il ricorso a strumenti precontenziosi, scelta, a mio avviso, assolutamente necessaria. Analoghe considerazioni valgono circa la scelta di limitare il ruolo del giudice solamente ai momenti decisionali.

In campo penale, il ministro ha raccolto l'indicazione circa il fatto penalmente irrilevante, venuta anche dai lavori della precedente legislatura. La questione, invero, ha rappresentato uno degli argomenti di maggiore interesse nei lavori della nostra Commissione durante la XIII legislatura.

Quanto al processo penale, credo possa essere condivisa la scelta di introdurre strumenti dissuasivi dell'appello e del ricorso in Cassazione, laddove questi siano

strumentali solo al decorso del tempo. Soprattutto condivisibile, poi, è l'impegno a dare attuazione a tutti gli aspetti dell'articolo 111 della Costituzione.

Merita approvazione l'aver portato l'attenzione sui problemi dei penitenziari, argomento che sicuramente dovrà essere oggetto dei nostri lavori. In particolare, per quanto riguarda l'impegno affinché i detenuti abbiano la possibilità di esercitare un'attività utile, l'aneddoto riportato dal ministro credo sia un importante monito a lasciare ai tecnici l'esercizio della loro attività onde andrebbe, forse, rivisto l'affidamento di certi compiti ai magistrati anziché ai tecnici. Vorrei solo ricordare al signor ministro un punto importante, vale a dire la diffusa esigenza da parte dei detenuti di poter mantenere sempre un rapporto con la famiglia. Costoro, infatti, per ragioni di diffusione sul territorio, non sempre possono mantenere detti rapporti.

Sicuramente sono stati molti i temi affrontati, ma mi permetterei di sottolinearne ancora uno. Mi riferisco ai grandi problemi che afferiscono alla polizia penitenziaria, per quanto riguarda sia la preparazione specifica spesso carente sia, anche, il doppio lavoro cui sovente la polizia penitenziaria è sottoposta. Da un lato, infatti, deve svolgere una attività di custodia e quindi anche, in teoria, di assistenza; dall'altro, l'attività di trasferimento dei detenuti per la celebrazione dei singoli processi, che sicuramente comporta una sovrapposizione di incarichi con effetti negativi di eccesso di carico di lavoro.

Per quanto riguarda l'ordinamento giudiziario, i temi sottoposti alla vostra attenzione sono molti. Credo che la strada indicata per la separazione dei ruoli sia di grande equilibrio. Comunque, ritengo che tutti questi temi saranno oggetto del dibattito che stiamo per svolgere.

**GIOVANNI KESSLER.** Signor presidente, quanto tempo la Commissione può dedicare ancora all'audizione del ministro nella seduta odierna?

**PRESIDENTE.** La Commissione deve concludere entro le 15 l'esame in sede

consultiva del documento di programmazione economico-finanziaria. Come già detto, tuttavia, l'audizione del ministro avrà un seguito la prossima settimana. Riterrei quindi opportuno — visto che l'esame del documento di programmazione economico-finanziaria non è di poco momento — consentire un intervento relativo alle comunicazioni del ministro Castelli e rinviare il seguito dell'audizione ad una seduta da tenersi la prossima settimana, compatibilmente con la disponibilità del ministro stesso.

Do quindi la parola all'onorevole Bonito.

**FRANCESCO BONITO.** Le questioni toccate dal ministro sono moltissime e desidero subito dire che non potrò affrontarle tutte. Cercherò di essere rapido ma, ciò nondimeno, attesa l'ampia esposizione del ministro, non sarà facile riuscirci.

Il ministro Castelli ha iniziato evocando il programma della Casa delle libertà sulla giustizia, affermando solennemente che si proponeva di attuare tale programma. Devo dire che ciò ha suscitato in me qualche perplessità. In occasione delle elezioni politiche generali del 13 maggio, centrodestra e centrosinistra si sono confrontati mentre sussisteva un'anomalia mai verificatasi in nessuna elezione politica svoltasi negli Stati dell'Europa occidentale. Infatti, si è affrontata la campagna elettorale senza che una parte, il centrodestra, avesse mai presentato un suo programma elettorale, tanto meno un programma sulla giustizia. Il programma sulla giustizia è apparso su Internet sette giorni prima del 13 maggio, affidato a tre miseri foglietti (miseri nel senso della povertà dei contenuti). Da essi abbiamo, per la prima volta, appreso quale fosse il programma della Casa delle libertà. Tale programma non è mai stato dibattuto nell'ambito della coalizione di centrodestra ed è, per più versi, in contraddizione con quanto il sottosegretario Valentino qui presente ebbe ad asserire, allorché Alleanza nazionale tenne la sua conferenza programmatica a Napoli e presentò il proprio programma sulla giustizia illustrato dall'ono-

revole Mantovano. Molte delle considerazioni svolte allora a Napoli da Alleanza nazionale sono in palese, stridente contrasto con i tre foglietti apparsi poi su Internet, foglietti di cui abbiamo preso cognizione solo sette giorni prima del 13 maggio.

Ma devo dire che lo stesso Presidente del Consiglio, in occasione delle comunicazioni programmatiche al Parlamento, in due brevi righe fece riferimento, per quanto riguarda la politica sulla giustizia, al programma ampiamente noto, ovvero sempre a quei tre foglietti apparsi su Internet. Il ministro Castelli, in questi due mesi, non ha fatto altro, nelle sue interviste, che rimandare genericamente ad un programma della Casa delle libertà che, ripeto, è sempre stato affidato a quei tre miseri fogli apparsi su Internet.

L'apoteosi si è poi raggiunta col documento di programmazione economico-finanziaria, a pagina 51 del quale — questa volta in venti righe (quindi il programma è raddoppiato) — possiamo apprendere che la finalità primaria della Casa delle libertà è quella di rendere la giustizia più rapida, attraverso due principali strumenti: l'istituzione del giudice unico di primo grado (che, com'è noto, è legge dello Stato dal 1997) ed il riconoscimento della competenza penale del giudice di pace che, come pure è noto, è da tempo legge della Repubblica. Tale è stato, fino ad oggi, il quadro disarmante che ci siamo trovati di fronte.

Oggi finalmente il ministro ci dice qualcosa di più, anche se in modo molto disordinato e nell'assenza totale di un disegno politico e culturale unitario. Ce lo dice — è questa la cosa più grave — ignorando che, nei cinque anni della XIII legislatura, la giustizia italiana ha conosciuto un'autentica rivoluzione; sono state approvate oltre sessanta leggi (come il presidente di questa Commissione ben sa, giacché ha molto contribuito a tale processo riformatore); sono stati istituiti e disciplinati nuovi modelli giustiziali in materia civile, penale ed amministrativa. Una classe di Governo capace e responsabile oggi si dovrebbe porre una prima que-

stione imprescindibile, relativa alla continuità ovvero alla discontinuità rispetto al processo riformatore. Vorremmo sapere dal ministro se quei modelli sono quelli che oggi questo Governo accetta, sui quali intende lavorare e sui quali avrebbe responsabilità per la realizzazione di molte di quelle riforme, oppure se sia in atto un processo controriformatore (ma, da quanto lei ha detto, direi che è proprio così). Non so se si tratti soltanto di voluta disattenzione o di inconsapevole ignoranza rispetto al passato; in tutti i casi, manca un giudizio politico su quella che è stata la rivoluzione della XIII legislatura.

Tralascio i rapporti tra magistratura e politica in quanto - ahimè - avremo tempo in questa legislatura di parlarne e non mancheranno pertanto le occasioni per confutare e contrastare il punto di vista culturale e politico del ministro, peraltro del tutto rispettabile anche se diametralmente diverso dal mio.

In tema di giustizia civile, nel programma elettorale della Casa delle libertà apparso su Internet vi sono alcune righe in cui si sostiene che la chiave di volta per risolvere la questione in tale processo sta nella privatizzazione dell'attività istruttoria nei processi civili affidandola agli avvocati ed estraniando totalmente il magistrato. In tal modo non si tiene conto - e vorrei invece che il ministro lo facesse - che se il carico della giurisdizione civile è di tre milioni di fascicoli, dal 1996 ad oggi tale giurisdizione conosce, grazie al processo riformatore della scorsa legislatura, una costante diminuzione del carico; noi aggredimmo le cause congiunturali della crisi - i tre milioni di fascicoli - attraverso le sezioni stralcio, l'istituzione del giudice unico di primo grado - che rappresenta anche per voi un'importante riforma - con una legge importantissima che ha aumentato di mille unità il numero dei magistrati, nonché con la radicale riforma delle procedure di concorso in magistratura, di cui ella non ha parlato nella sua relazione ma che costituisce un argomento importantissimo giacché l'attuazione di parte di quella normativa è affidata proprio alla sua responsabilità: mi

riferisco ai correttori esterni, ed al fatto che siamo in attesa dell'emanazione dei relativi regolamenti. Il Governo di centro-sinistra vi ha posto a disposizione gli strumenti per arrivare ad un obiettivo ambiziosissimo, che mai era stato raggiunto nella storia giudiziaria del nostro paese: quello del pieno organico della magistratura.

Signor ministro, la pregherei di un minimo di attenzione: ci ha fatto aspettare tanto...

ROBERTO CASTELLI, *Ministro della giustizia*. La sto ascoltando.

FRANCESCO BONITO. Noi vi abbiamo dato tutti gli strumenti normativi per raggiungere, come dicevo prima, questo ambizioso obiettivo. Pieno organico della magistratura significa mille magistrati in più, ma non solo: significa anche copertura di posti attualmente vacanti. In pratica, potremo avere nel giro di tre o quattro anni - se lavorerete bene, applicando le normative che abbiamo messo a vostra disposizione - un aumento dell'organico della magistratura superiore al 25 per cento, risultato che non mi sembra di poco conto.

Il nuovo modello giustiziale civile che noi abbiamo articolato attraverso l'istituzione del giudice unico di primo grado ed il rafforzamento, la riqualificazione, la formazione professionale del giudice di pace, necessita soltanto dei cosiddetti filtri precontenziosi; la giurisdizione civile, a differenza di quella penale, è destinata a veder ulteriormente aumentata la propria dimensione in quanto nella giurisdizione civile rientra la tutela dei diritti, e l'evoluzione della storia del diritto è caratterizzato dal riconoscimento di sempre nuove situazioni giuridiche soggettive tutelabili. Ciò ha caratterizzato gli ultimi vent'anni della storia di tutte le democrazie occidentali e la caratterizzerà anche nei prossimi anni. Dobbiamo allora realizzare un modello in grado di fornire una risposta adeguata all'attuale livello di domanda di giurisdizione - già ampia - prevedendo che essa aumenterà. In tutte le

democrazie occidentali si percorre una strada che, fra l'altro, è quella che abbiamo indicato nel nostro programma elettorale e che voi, invece, non avete indicato nel vostro e di cui lei, signor ministro, ha parlato in modo confuso soltanto oggi in Commissione. Pertanto, signor ministro, riteniamo che in tema di filtri precontenziosi una riforma strutturale sia assolutamente essenziale allo scopo di completare il modello giustiziale che il processo riformatore della scorsa legislatura le ha affidato.

Dobbiamo superare un antico feticcio, e cioè che la tutela dei diritti in materia civile possa trovare esaustiva soddisfazione soltanto davanti al magistrato togato; in pratica, dobbiamo trovare altri luoghi di risoluzione del conflitto giurisdizionale. Non sono assolutamente sufficienti i pur lodevoli tentativi che da anni vengono effettuati in tale direzione. Mi riferisco all'esempio che lei ha fatto in tema di camere di commercio. La materia è stata, peraltro, abbondantemente approfondita non soltanto in sede di Commissione giustizia della Camera ma anche al di fuori del Parlamento; è stata approfondita soprattutto con le classi forensi e con la magistratura ordinaria. Ritengo che i tempi siano maturi per fare un grande salto di qualità, verso cui si deve indirizzare la volontà e la capacità di Governo della coalizione che oggi regge il paese.

Errore gravissimo sarebbe, viceversa, affidarsi a quel simulacro di riforma che voi avete prospettato su Internet (quelle diciassette righe in tema di riforma della giustizia civile); affidare l'attività istruttoria agli avvocati, indipendentemente dall'intervento del giudice, è un errore gravissimo, che risulta essere in contrasto con la cultura dottrina del processo civile di questo secolo, con le più moderne teorie sul processo civile e soprattutto con l'unico modello democratico di giustizia civile che è il processo orale (i suoi sottosegretari sapranno spiegarle di cosa sto parlando). Noi dobbiamo tendere verso quel processo, mentre la sua proposta - quella della Casa delle libertà apparsa su Internet intorno al 10 maggio di quest'anno - significa pri-

vatizzazione e ritorno al processo civile scritto; significa rifiuto della democrazia nel processo ed arretramento culturale, giuridico e politico. Noi contrasteremo fermamente la proposta della Casa delle libertà, in quanto la riteniamo sbagliata sotto ogni aspetto; e troverete anche un fortissimo contrasto da parte degli avvocati e dei magistrati la cui opposizione sarebbe assolutamente fondata e condivisibile, e ci vedrebbe alla testa di essa.

In tema di giustizia penale lei, signor ministro, ha parlato di depenalizzazione; sicuramente l'avranno informata sulla circostanza che nel corso della scorsa legislatura, con il concorso di maggioranza e di opposizione e del grande lavoro del relatore, onorevole Carotti, il Parlamento ha licenziato la più importante legge (ne ero il proponente) in materia di depenalizzazione mai approvata dal 1945 ad oggi; una depenalizzazione in grado di deflazionare il carico penale di circa il 25 per cento. Voglio ricordarle che, in quella circostanza, fortissima fu la resistenza della parte politica a cui lei appartiene per un ampliamento di quel provvedimento, rispetto al quale noi lavorammo con tutte le nostre forze: una depenalizzazione importante ma non sufficiente, cosa di cui eravamo consapevoli e che dicemmo subito nel momento in cui approvammo quel provvedimento. È necessaria un'ulteriore depenalizzazione ma ormai la questione va affrontata e risolta in termini complessivi e dobbiamo pervenire ad una definizione di quello di cui da tanto tempo parliamo, vale a dire del diritto penale minimo.

La nostra proposta, contenuta nel nostro programma elettorale e discussa da tutte le forze politiche del centrosinistra e con tutti i soggetti interessati alle questioni giudiziarie, è nel senso che occorre un nuovo codice penale di cui lei, signor ministro, ha parlato esattamente negli ultimi trenta secondi del suo intervento. Noi vogliamo sapere a che tipo di codice penale lei pensa. Nel nostro programma elettorale abbiamo già indicato a che tipo di codice penale miriamo; secondo noi, la piattaforma di partenza è il lavoro svolto

nella scorsa legislatura dai Governi di centrosinistra e dai ministri della giustizia nell'ambito della commissione Grosso. Esiste già un elaborato che ha reso proposta normativa tutto ciò che oggi costituisce il meglio nell'ambito della dottrina penalistica. Per noi c'è la bozza della commissione Grosso, e su di essa siamo pronti a discutere immediatamente; lei, signor ministro, vuole arrivare al 2003 per affrontare questa nuova codificazione? Bene, noi le diciamo che, già da domani, quella appena indicata non solo è una piattaforma di confronto, ma un ottimo lavoro che vorremmo diventasse quanto prima legge della Repubblica.

Ma non basta un nuovo codice penale: proponiamo una riforma costituzionale per introdurre nel nostro sistema la riserva di codice in materia penale; in assenza di siffatto intervento, i limiti e i confini della legge e della sanzione penale non saranno mai rigidi e ristretti. Noi siamo figli di due culture contrapposte che hanno originato il panpenalismo che oggi affligge il nostro sistema: siamo figli della cultura illuministica che democraticamente, qualche secolo fa, affermò il principio secondo cui la tutela unica dei diritti poteva essere affidata alla legge penale; e siamo figli della cultura autoritaria del fascismo, che utilizzò lo strumento del diritto penale come forma di controllo sociale. Dobbiamo superare entrambe queste culture, rendere rigidi i nuovi confini del diritto penale. L'unico modo per farlo è di introdurre una garanzia di natura costituzionale: appunto la riserva di codice. Non possiamo continuare a legiferare senza pensare ad un corpo unico ed organico di legislazione penale.

Sul tema del nuovo codice di procedura penale - anche questo argomento manca da quanto apparso in Internet - nel nostro programma (lo ricorderanno gli avvocati) ci siamo espressi chiaramente: riteniamo che ormai siano maturi i tempi per una nuova legge delega. Abbiamo lavorato troppo e troppo abbiamo sbagliato complicando le cose. L'elaborazione giurisprudenziale è stata amplissima, la Corte costituzionale è intervenuta a più

riprese ed inoltre, nell'ambito della dottrina, degli operatori e degli utenti, si è svolta una notevole discussione, per cui - ripeto - sono maturi i tempi per una nuova legge delega sul processo penale. Tuttavia, non vorremmo si commettesse un errore: il codice di procedura penale non può che essere successivo - per un'esigenza logica - al codice penale. Dobbiamo identificare l'area del diritto penale e solo dopo potremo utilmente ed efficacemente definire lo strumento del processo. Ritengo inoltre che, dopo una verifica sul campo, anche quello processuale penale debba essere ritenuto un diritto processuale minimo.

Signor ministro, nella sua relazione lei ha dimenticato di citare la giustizia amministrativa (un piccolo paragrafo viene dedicato ad essa nell'ambito di quanto è comparso su Internet). Bisogna dire che anche su tale argomento vi è stato un processo riformatore di straordinaria importanza e rilevanza; abbiamo cambiato e modificato completamente la giustizia amministrativa e la sua cultura di fondo: non sto qui a ricordarle le misure di innovazione e di riforma messe in atto. Nel nostro programma parlavamo della necessità di introdurre, anche per la giustizia amministrativa, le sezioni stralcio per aggredire il fenomeno congiunturale dell'arretrato e parlavamo dell'aumento del numero dei giudici amministrativi come elemento per risolvere gli aspetti strutturali della crisi.

Ebbene, il Governo aveva anche presentato un decreto-legge al riguardo. Questo provvedimento, uno degli ultimi della passata legislatura, è stato fatto decadere dall'attuale Governo. In altri termini: sul piano programmatico dicevate che occorreva introdurre le sezioni stralcio e aumentare il numero dei giudici amministrativi; quando vi siete trovati davanti un decreto-legge (che potevate convertire in legge) che appunto introduceva sezioni stralcio e aumentava il numero dei giudici amministrativi lo avete fatto decadere. Questo tema è trattato nel vostro programma, come nel nostro; presenteremo

una proposta di legge che mi auguro possa avere fortuna maggiore di quella che ha avuto il decreto-legge.

Le questioni penitenziarie le lascio ad altri: voglio solo ricordare che vi è stato un « pacchetto Fassino » - diciamo così - che ha affrontato tutti i problemi che lei ha evocato. Invece mi interessa parlare dell'ordinamento giudiziario. Anche su tale aspetto il vostro programma apparso su Internet è estremamente lacunoso. Oggi ci ha detto qualcosa in più: alcuni argomenti li condividiamo, molti altri no. Vogliamo un nuovo ordinamento giudiziario, un nuovo sistema di norme cardine e fondamentali. Lo diciamo oggi, ma tutto ciò è contenuto nel nostro programma e soprattutto nel nostro lavoro parlamentare della passata legislatura.

Viviamo in un paese dove è evidente un fenomeno di discontinuità sociale, nel senso che alcune grandi normative di sistema hanno un'anzianità di oltre cinquant'anni: i codici, l'ordinamento giudiziario e l'ordinamento forense. Ciò rende, al di là degli interventi emendativi che si sono poi verificati, tali grandi ordinamenti di base assolutamente inadeguati alla società italiana di oggi. Dicevamo ciò nel nostro programma con una illustrazione culturale alla quale evidentemente rimando. Siamo per una riforma dell'ordinamento giudiziario, una riforma radicale che punti sulla valutazione della laboriosità e della professionalità - lei non lo ha detto -, che punti sulla formazione obbligatoria e continua dei magistrati, da realizzare, evidentemente, attraverso una scuola della magistratura. La rimando a tale proposta, che vorrei fosse attentamente valutata dal Governo. Sulla temporaneità degli incarichi direttivi è inutile spendere parole: sfonda una porta aperta. L'abbiamo proposta, eravamo quasi arrivati ad approvarla: non ci siamo riusciti ma non manca certamente il tempo per farlo.

Ci soddisfa molto l'accento che ha fatto all'assistente del giudice. Non ne parlate nel vostro programma elettorale, lo abbiamo fatto noi ampiamente nei nostri dibattiti, nelle nostre discussioni e nelle

nostre riflessioni ed è un punto fondamentale del nostro programma elettorale: siamo favorevoli all'istituzione dell'assistente del giudice. Abbiamo qualche perplessità sul modello che ci ha prospettato, ma ciò non costituisce un problema: insieme possiamo discutere e approfondire l'argomento. Se riusciremo ad introdurre una tale riforma daremo indiscutibilmente all'azienda giustizia - la chiamo così anche se qualcuno arriccchia il naso - una produttività certamente maggiore di quella attuale.

Sulla separazione e distinzione delle funzioni mi pare di poter capire, al di là di qualche confusione concettuale, che il Governo, almeno per il momento, si attesti sulla distinzione delle funzioni e lasci da parte la separazione delle carriere. Sulla distinzione delle funzioni siamo d'accordo (glielo diciamo subito): esistono nostre proposte di legge che riproporremo. Possiamo discutere su modi, termini e tempi della distinzione: non tutto ciò che lei ha detto ci convince, tuttavia pensiamo che sia un passo importante, essenziale e non più eludibile.

Abbiamo approvato nella passata legislatura una legge molto importante, contrastata da una parte dell'avvocatura. Essa, nella sua parte più avveduta, più democratica e più aperta, ha dovuto poi convenire sulla bontà di quell'intervento (che peraltro proveniva dall'avvocatura stessa): con la famosa legge Parrelli abbiamo eliminato le carte bollate e i diritti di segreteria. Tale provvedimento ha avuto un ulteriore differimento per ciò che concerne l'applicazione concreta. Vogliamo sapere dal Governo se la legge Parrelli sarà mantenuta o se, viceversa, voi la espungerete dall'ordinamento. Su tale argomento desideriamo una parola chiara: quella legge noi la difenderemo perché pensiamo che costituisca un passo avanti verso la razionalizzazione e la semplificazione della quotidiana attività giudiziaria. La difenderemo - ripeto - e vogliamo conoscere le intenzioni del Governo.

Vogliamo poi sapere come il Governo intenda dare applicazione alla legge della Repubblica che abbiamo approvato nella

scorsa legislatura che ha introdotto i correttori esterni: i quiz, signor ministro, non vi sono più. Essi esistono come momento transitorio e nulla di più. Affinché vengano cancellati dovrà semplicemente approvare i regolamenti che rendono possibile l'applicazione delle nuove procedure, attraverso le quali, signor ministro, il concorso in magistratura si potrà svolgere in sette o otto mesi. Ciò rappresenta lo strumento attraverso il quale un ministro della sua parte politica potrà dire di aver realizzato in Italia il pieno organico della magistratura. Sappia che sarebbe un obiettivo storico: mai nessuno lo ha raggiunto. Per ottenere tale risultato, però, gli strumenti glieli abbiamo forniti noi.

Per ciò che concerne i cento giorni - me lo lasci dire - siamo sconcertati e molto preoccupati. Riguardo al diritto societario faremo, da qui a qualche ora, la nostra grande battaglia in Assemblea. Il diritto societario non è più affidato alla proposta Mirone. Voi avete presentato tale proposta e poi l'avete completamente stravolta. Avete ucciso la realtà cooperativistica del nostro paese, e, soprattutto, avete introdotto una parte penalistica che grida vendetta al cospetto di Dio. Lo dichiareremo a tutto il paese per rendere evidenti e scoperti i veri e autentici intendimenti di tale parte penalistica in base alla quale, come ho detto in Commissione, si passa dal diritto penale minimo al diritto penale inutile.

Per quanto riguarda la riforma del CSM, essa sarà certamente terreno di scontro. Mi è parso di capire che le novità che intendete introdurre sono assolutamente inaccettabili. Ci affidiamo al lavoro e alla notevole, importante e incisiva riflessione che abbiamo svolto nella passata legislatura. Ci rifacciamo alle nostre proposte programmatiche e siamo convinti che occorra deflazionare il lavoro del Consiglio superiore della magistratura e rafforzare il ruolo dei consigli giudiziari.

Siamo assolutamente convinti - e lo diciamo nel nostro programma elettorale - che i consigli giudiziari vadano modificati nella loro composizione: devono essere introdotti rappresentanti degli enti locali e dell'avvocatura. Pensiamo che ai consigli giudiziari debbano essere assegnati molti dei compiti di *routine* e amministrativi che oggi sono a carico del Consiglio superiore della magistratura, ma nulla di più.

Concludo il mio breve intervento ricordando il nostro sforzo per l'edilizia giudiziaria e sottolineando che - siamo in tempi di esame del documento di programmazione economico-finanziaria - i Governi di centrosinistra sono riusciti a riservare agli interventi sulla giustizia in termini relativi, percentuali e assoluti, la maggior quantità di risorse economiche e finanziarie rispetto al passato. Su tale argomento nulla ci ha detto e ciò ci preoccupa. Così come ci preoccupa il fatto che nel documento di programmazione economico-finanziaria non vi sia alcun accenno a tale riguardo. Il modo migliore per cominciare la sua esperienza è quello di dar vita ad un confronto serrato con il ministro Tremonti. Anche riguardo a ciò chiediamo risposte immediate: vogliamo sapere quante risorse saranno messe a disposizione della politica sulla giustizia dal Governo Berlusconi.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro e i colleghi e rinvio il seguito dell'audizione ad altra seduta.

**La seduta termina alle 14.30.**

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VINCENZO ARISTA

Licenziato per la stampa  
il 12 settembre 2001.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

Lire 1000 = € 0,52

Stampato su carta riciclata ecologica



\*145TC0000300\*

## **Il programma per la giustizia del Ministro Castelli**

*(presentato alla Commissione Giustizia della Camera in data 24 luglio e alla Commissione Giustizia del Senato in data 26 luglio 2001)*

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

Come affrontare il problema Giustizia?

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

Prima di illustrare i punti del programma voglio fare una precisazione che dovrebbe apparire superflua in un una democrazia compiuta, ma che purtroppo nel nostro Paese non lo è. Mi riferisco alla separazione dei poteri legislativo e giudiziario, fondamento di ogni moderna società democratica, oltre che principio sancito dalla Costituzione.

Non voglio dilungarmi in un'analisi storico-politica della vita della Repubblica, ma è fuor di dubbio che nel nostro Paese il principio di Montesquieu spesso non ha funzionato.

Vi è stato in Italia un rapporto conflittuale e patologico tra potere politico e ordine giudiziario. Abbiamo visto casi di predominio della politica sulla magistratura per poi passare a vicende di pretese di dominio da parte di certa magistratura sulla politica. Abbiamo assistito nel corso degli anni '90 a un acutizzarsi del problema, con l'esplosione di un vero e proprio conflitto. Ed è indubitabile che una parte della magistratura, in questi anni, ha cercato di occupare spazi propri della politica, da un lato utilizzando anche articoli del codice penale figli di periodi storici che non ci appartengono più e quasi caduti nel dimenticatoio, dall'altro cedendo in alcuni casi alla tentazione di una spettacolarizzazione della giustizia. Tutto ciò ha finito per alimentare perplessità da parte dell'opinione pubblica su un tema tanto delicato come quello della Giustizia.

Oggi possiamo affermare che questa lotta, a tratti condotta senza esclusione di colpi, ha rischiato di portare alla sconfitta di tutti. Agli occhi del Paese, infatti, sia la politica che la magistratura hanno perso credibilità. Prima ancora di parlare di efficienza ed efficacia del sistema giudiziario, pertanto, occorre puntare al recupero del senso delle istituzioni democratiche e del comune sentimento di Giustizia.

Ciò deve accadere attraverso il pieno rispetto della Costituzione e l'attuazione di un complesso di riforme volte a ridare efficienza e credibilità all'ordinamento giudiziario.

Parlare di rispetto della Costituzione, sia chiaro, non significa proporre la difesa di un testo ipostatizzato ed immutabile, dal momento che la stessa Carta prevede al proprio interno le procedure per apportarne modifiche anche profonde, fatti salvi i fondamentali principi democratici in essa contenuti.

Fatta questa doverosa premessa, l'azione di governo intende svolgersi attraverso linee e scadenze precise.

## I PROGRAMMI

### La giustizia civile

Le condanne sistematicamente e impietosamente inflitte dalla corte di Strasburgo dicono che l'Italia è lontanissima dagli standard europei per quel che riguarda la giustizia civile. Questo stato delle cose, oltre che danneggiare l'immagine del nostro Paese a livello internazionale, ha pesanti conseguenze per le relazioni personali, familiari, commerciali e imprenditoriali. Lo sviluppo economico ne risente, perché l'incertezza del diritto è una delle cause della scarsa capacità dell'Italia di attrarre capitali dall'estero. Si parla di circa 3 milioni di procedimenti arretrati, un dato che si commenta da sé.

La soluzione per tornare a un ragionevole carico di lavoro per i magistrati può essere trovata in due modi: o incrementando in modo notevole il numero dei magistrati oppure riducendo la mole di lavoro. La prima soluzione non è agevole, né immediatamente percorribile, oltre a presentarsi come insostenibile dal punto di vista finanziario.

Oltretutto, un incremento ex abrupto del numero dei magistrati andrebbe a scapito della loro qualità. Non resta pertanto, se si vuole agire pragmaticamente, altra strada se non quella di togliere carico di lavoro al giudice.

Il codice pone il giudice al centro del processo civile e tale impostazione è stata mantenuta anche dalle numerose novelle che non hanno modificato l'originaria architettura processualistica.

Il risultato è sotto gli occhi di tutti: procedure drammaticamente lunghe e un irragionevole carico di lavoro per i magistrati. La situazione è inoltre aggravata dalla rigidità imposta dalla legge a ogni causa, dettando un ritmo uniforme per ogni processo indipendentemente dalla sua rilevanza.

È necessario ripensare alla struttura del processo civile, al fine di assicurare il servizio giustizia e di utilizzare le risorse umane e organizzative dell'apparato nel modo più funzionale possibile.

Le linee programmatiche di intervento legislativo sono volte a una forma di razionalizzazione del processo, delegando alle parti stesse l'attività istruttoria e assicurando l'intervento del giudice, oltre che nella fase decisoria, solo su specifiche istanze istruttorie formulate dalle parti in relazione al materiale documentale avanzato.

La finalità dell'intervento deve essere, da un lato, quella di evitare lo spreco di attività giudiziale, e dall'altro quella di stroncare tutti gli interventi dilatori di interesse di una delle parti che abbia convenienza a ritardare le decisioni e che attualmente è ampiamente agevolata nel suo intento proprio dalla struttura del processo, in particolare l'irrealistica pretesa di far seguire ogni fase delle cause dal giudice e di farle marciare sempre al medesimo ritmo predeterminato in astratto dalla legge.

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

L'accelerazione impressa al processo da tali modifiche può essere agevolata anche facendo più ampio ricorso alla cooperazione di profili professionali esterne all'amministrazione giudiziaria, come il notaio o altre figure.

Penso, inoltre, al potenziamento di tutti gli strumenti extragiudiziari di composizione delle liti, come l'arbitrato e la conciliazione. Su questo tema ritengo che si debba dare ulteriore sviluppo a quanto previsto dalla legge 580/93. In questa ottica, il nuovo e futuro disegno di riforma della giustizia civile dovrà prevedere l'utilizzo di questi strumenti di giustizia alternativa. In questo quadro sarà sicuramente tenuta presente l'esperienza maturata dalle Camere di commercio, le quali hanno già sperimentato strumenti atti allo scopo e possono contribuire a risolvere le difficoltà della giustizia con effetto deflativo, potendo contare su strutture snelle e soprattutto già pronte.

### **La giustizia penale**

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

- la certezza del reato,
- la certezza del processo,
- la certezza della pena.

Se queste sono assicurate, viene anche automaticamente assicurata la sicurezza.

Per raggiungere questi fini, occorre restituire al sistema giustizia il suo ruolo proprio in uno stato di diritto, che non è quello di una pretesa guida o tutela della società da parte del magistrato, ma più semplicemente e soprattutto propriamente quello di accertare e perseguire singoli reati, commessi da soggetti ben individuati, in circostanze di fatto ben precise e puntuali. La magistratura, dunque, non deve studiare, indagare e correggere i fenomeni, ma perseguire chi commette i reati. Le linee dell'intervento riformatore, quindi, devono essere le seguenti.

#### *La certezza del reato*

Occorre definire precisamente la fattispecie di ciò che si ritiene costituisca reato sulla base di ciò che è realmente avvertito come offensivo dai cittadini. La penalizzazione eccessiva soddisfa solo esigenze emotive. Poiché la legislazione penale è ancora considerata come strumento primario di tutela della società e poiché il nostro codice è stato concepito in una stagione politica in cui i valori da tutelare erano assai diversi da quelli oggi avvertiti come tali, occorrono interventi sulla parte speciale del codice e sulla legislazione complementare, secondo i principi guida della proporzionalità e della sussidiarietà.

Occorre definitivamente abbandonare la strada di un demagogico ricorso alla penalizzazione, più volto a soddisfare mere esigenze emotive che a disporre risposte sanzionatorie efficaci.

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

superare l'attuale modello aperto di concorso di persone attraverso la determinazione delle tipologie concorsuali con la differenziazione sanzionatoria dei singoli contributi.

Per tornare a quanto sopra espresso e cioè ridefinire i reati in base a quanto effettivamente avvertito come offensivo dai cittadini, preannuncio di aver presentato al Consiglio dei Ministri un primo disegno di legge riguardante alcuni reati che sono ormai usciti dal comune sentire dei cittadini. Mi riferisco in particolare ai delitti contro la personalità dello Stato, nel cui ambito sono presenti una serie di fattispecie fortemente connotate ideologicamente, essendo finalizzate all'affermazione di valori conformi al contesto politico-ideologico in cui sono state pensate e approvate.

Si tratta peraltro di un contesto non più attuale e poco sintonico con il quadro costituzionale repubblicano, che afferma al contempo valori legati all'essenzialità dello Stato e alle libertà individuali, tra cui spiccano massimamente quelle di associazionismo e di libera manifestazione del pensiero. Il bilanciamento tra tali valori implica l'esigenza di superare quelle fattispecie criminose che nella categoria dei reati sopra individuati privilegiano il primo dei due a scapito del secondo, rendendo punibili anche fatti che essendo frutto di manifestazioni di carattere politico e ideologico nell'ambito del libero associazionismo rappresentano opinioni che nell'attuale comune sentire non sono affatto ritenute manifestazioni criminose.

A sostegno di questa tesi, si possono citare alcune recenti assoluzioni e soprattutto la sentenza della Corte Costituzionale che ha dichiarato incostituzionale l'articolo 271 del codice penale.

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

#### *La certezza del processo*

Le continue modifiche legislative operate sul codice di procedura penale hanno finito per stravolgerne l'impianto originario. Le modifiche legislative in merito devono essere volte al riequilibrio delle due diverse esigenze: il diritto di difesa e quindi le garanzie processuali da un lato, l'efficienza della giustizia dall'altro.

Occorre ridefinire i rapporti fra polizia giudiziaria e pubblico ministero, con ciò tracciando una netta linea di confine fra investigazioni preventive e giudiziarie e prevedendo un notevole avanzamento della soglia dell'intervento giudiziario.

Tale modifica renderà più efficace la realizzazione della cesura delle fasi processuali, con ciò riportando la normativa di rito alla originaria ispirazione accusatoria e rendendo effettivamente applicativo il riflesso dell'articolo 111 della Costituzione sulla normativa ordinaria.

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

### *La certezza della pena*

Il motto del ministro vuole essere: "Dalla parte di Abele". Ciò significa garantire agli onesti cittadini che coloro i quali commettono reati, se condannati attraverso un equo processo, debbano scontare la pena che è stata loro comminata. E anche se questo non ripaga il cittadino per il danno subito, viene in questo modo appagata la sete di giustizia che in questo momento promana dalla società civile, una sete alla quale il Governo non può non dare una risposta. Tutto ciò, oltretutto, consentirebbe di attuare più compiutamente il dettato dell'articolo 27 della Costituzione, oggi sostanzialmente disatteso.

Per raggiungere gli obiettivi occorre intervenire sul piano delle sanzioni, attraverso la riduzione dell'area della sanzione detentiva, sviluppando il ricorso a pene non detentive come pene principali in modo da ottenere un'effettiva efficacia deterrente. E parallelamente rendere effettiva la pena detentiva al fine di ottenerne la certezza, operando anche sulla rimodulazione dei limiti edittali previsti, spesso sproporzionati rispetto alla condotta delittuosa posta in essere.

### **La questione penitenziaria**

Idealmente, il sistema carcerario è ispirato al principio costituzionale (art. 27) che stabilisce che ogni pena deve tendere alla "rieducazione del condannato". Nella pratica, la situazione è assai diversa, perché nel corso degli anni, il sistema carcerario ha subito gli effetti delle modifiche repentine e contraddittorie del sistema penale, il quale, essendo ancora caratterizzato da un elevato tasso di casualità sanzionatoria (fonte di vittimismo e di senso di ingiustizia fra i condannati), è stato ora indirizzato all'introduzione di forti limitazioni alla possibilità di accedere alle misure alternative, specie in dipendenza di particolari tipi di reato che di volta in volta hanno prodotto allarme sociale, ora volto all'espansione di tale prospettiva, ora usato come strumento di controllo di fenomeni di devianza sociale o di emarginazione (tossicodipendenti e clandestini).

Le conseguenze di questo andamento pendolare sono state molteplici: la certezza della pena è divenuta poco più di un principio astratto, il ricorso alla custodia cautelare ha riempito le carceri di detenuti in attesa di giudizio, mentre talvolta la lentezza dei processi ha restituito alla libertà criminali pericolosi.

L'esito ultimo è il rischio di fallimento della Costituzione: la pena o non viene espiata o viene espiata in strutture, condizioni e forme che non rispondono al principio della rieducazione dei detenuti.

L'attuale situazione penitenziaria si può riassumere in queste cifre: i posti disponibili, secondo gli attuali standard sono 45.000. Nella sua relazione programmatica, nel maggio 2000, il ministro Fassino dichiarava che la popolazione carceraria ammontava a 50.000 persone. Oggi il numero dei detenuti è di circa 57.000. La situazione dei penitenziari è variegata: a fronte di carceri di vecchia concezione e in condizioni al limite dell'accettabilità ci sono strutture di nuova costruzione e nuova concezione, predisposte anche a favorire l'attività di lavoro all'interno del penitenziario.

Ho verificato di persona la situazione in alcuni penitenziari dove la criticità è maggiore e devo dire che alcune situazioni sono al limite della sopportabilità. Mi domando come si sia potuto lasciare che la situazione degenerasse fino a questo punto. Devo dire che le

scelte dei governi precedenti su questo fronte mi lasciano molto perplesso. Infatti, sono anni che da un lato sentiamo dire che le carceri scoppiano (il che è vero), e dall'altro mi sono trovato di fronte a un programma di chiusura di venti penitenziari tuttora in funzione. Il caso di Pianosa, poi, mi pare clamoroso: ho potuto verificare di persona che è stata abbandonata una struttura non solo perfettamente funzionante, ma anche in grado, caso molto raro, di far lavorare i detenuti.

Ad esempio, a Pianosa esistono strutture modernissime, attrezzate di tutto punto, lasciate oggi in stato di completo abbandono. Lo spreco di risorse, considerando vari penitenziari chiusi prematuramente, ammonta a svariati miliardi.

Non voglio pensare che sia stata creata una situazione insostenibile per poter giustificare indiscriminate amnistie. Questa strada non è percorribile, sia per rispetto degli onesti cittadini, sia perché il principio della certezza della pena è irrinunciabile per la Casa delle Libertà. Si deve però dare rapidamente una risposta al problema.

Sono impegnato personalmente su questo tema e tre sono le strade che ho già individuato.

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

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

In terzo luogo, si dovrà intervenire sull'altro grande fattore di affollamento dei penitenziari: la presenza di molti extracomunitari, attualmente 17.000 individui. Il Governo si sta ponendo il problema di rimpatriare, dietro precise garanzie di rinuncia al reingresso clandestino in Italia, i detenuti per reati lievi. Un obiettivo da raggiungersi anche attraverso provvedimenti normativi e pesanti sanzioni. Esistono però, in proposito, problemi di natura costituzionale, internazionale e giuridica di non facile soluzione.

In ogni caso vi sarà un forte impegno su questo tema.

Ho intenzione di impegnarmi con determinazione per dare ai detenuti la possibilità di lavorare. Il lavoro, a mio avviso, è un vaccino importante contro la tendenza a delinquere e una valida medicina per recuperare chi ha già sbagliato. Stare tutto il giorno in cella a far niente è controproducente e si rischia di uscire dai penitenziari peggiori di come si è entrati.

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

È mia personale convinzione che la permanenza in cella senza svolgere alcuna attività durante la giornata non giovi al detenuto. Occorre stabilire il principio che la pena vada scontata con l'obbligo al lavoro. In tale prospettiva, si dovranno compiere i passi

necessari per la rimozione degli ostacoli che ancora si frappongono al concreto conseguimento di questo obiettivo. Inoltre, il lavoro deve rispondere il più possibile ad un'effettiva utilità sociale, tale da costituire un concreto "risarcimento" che il condannato deve corrispondere alla società.

All'effettuazione di un'attività lavorativa va principalmente connessa la possibilità di accedere alle pene alternative o alla liberazione anticipata e condizionale, cui dovrebbe essere riconosciuto il carattere di "liberazione per buona condotta", applicabile a tutti sulla base di presupposti definiti.

Si devono finalmente definire i "circuiti penitenziari differenziati", con l'applicazione di regimi detentivi particolarmente rigorosi per certi criminali – in dipendenza del reato commesso o della condotta serbata in carcere – e meno severi per gli altri. Utile è anche un circuito per la custodia attenuata, destinato a soggetti di scarsa pericolosità e bisognosi di trattamento particolare (ad es. i tossicodipendenti o le persone con disturbi psichici), da collocare in strutture più "leggere", più rapidamente apprestabili, rette da un regime anche giuridico ad hoc. La stessa liberazione anticipata per buona condotta dovrebbe essere messa in relazione al regime detentivo.

### **La polizia penitenziaria**

Si devono stimolare al massimo grado l'impegno e il senso di responsabilità degli agenti, con un forte recupero del senso della "appartenenza" al Corpo e della "gerarchia".

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

### **Il personale civile**

Questo personale è attualmente inquadrato nel "comparto Ministeri". Questa è una collocazione impropria da correggere, perché non esalta la specialità tipica di un'attività che, per il fatto di svolgersi all'interno delle mura carcerarie, necessita di una peculiare professionalità e di una particolare dedizione.

Particolare attenzione va destinata al servizio sanitario penitenziario. La recente legislazione (riforma Bindi), che ha previsto il transito di questo settore delicatissimo nel servizio sanitario nazionale, è foriera di scadimento della professione. La grande esperienza accumulata nel settore, tale che oggi si può parlare della "medicina penitenziaria" come di una branca specializzata della medicina, non può andare perduta all'insegna di una ideologica omogeneizzazione degli ammalati detenuti con gli altri ammalati affidati al servizio sanitario nazionale.

### **I direttori penitenziari**

Se va affermata la specialità di tutto il personale penitenziario, a maggior ragione essa va sostenuta per il direttore dell'istituto penitenziario, che per un certo numero di anni

(1991-1999) è stato inquadrato nel "comparto sicurezza" e ha goduto di un trattamento giuridico ed economico identico a quello del pari qualifica della Polizia di Stato.

Questa collocazione è oggi scomparsa, con gravi ripercussioni non soltanto per i vantaggi che potevano conseguire ai diretti interessati, quanto per la stessa Amministrazione, perché si è reciso quel filo, sia pure tenue, che rinsaldava il rapporto gerarchico-funzionale con la Polizia penitenziaria. Occorre pertanto restituire al dirigente-direttore penitenziario quel carattere di figura del tutto "unica" nel panorama della dirigenza statale, vuoi per il carico di responsabilità che gli compete, vuoi per la peculiarità dei compiti che gli sono attribuiti (sicurezza, trattamento psicopedagogico, amministrazione).

## **I minori**

Il nuovo regolamento ministeriale prevede un autonomo dipartimento per la giustizia minorile, ciò in segno dell'attenzione particolare e della diversità della questione minori rispetto alla complessità del mondo giudiziario. Affinché tale scelta non rimanga esclusivamente formale, il Governo ritiene di dover prestare particolare attenzione e interesse a tale materia, operando in maniera assolutamente pragmatica e quanto più possibile scevra di incrostazioni ideologiche e posizione demagogiche.

La base di qualsiasi discussione non può che essere il riconoscimento della priorità dell'interesse del minore, in quanto soggetto debole nei cui confronti lo Stato ha obblighi di protezione e assistenza specifici.

Da tenere in assoluta evidenza, anche dopo i recenti episodi che hanno portato questo argomento all'attenzione dell'opinione pubblica, è la problematica legata alla maturità psicologica del minore e alla sua responsabilità nei confronti della società.

Devo dire che personalmente sono rimasto sconcertato da alcune recenti prese di posizione che sono apparse a una larga fetta dell'opinione pubblica eccessivamente lassiste nei confronti di minori che hanno commesso gravissimi reati. Questa è una materia estremamente delicata, ma non posso non farmi interprete di chi ritiene che sia un pessimo esempio per tutti, e soprattutto per i minori, veder scarcerati individui che hanno commesso omicidi. Oltretutto, c'è il pericolo che misure di protezione eccessivamente garantiste finiscano per tradire l'originaria funzione e trasformino i minori, soprattutto in alcuni particolari contesti socio-economici, in una fascia a rischio come sacca di reperimento della manovalanza delinquenziale.

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

## **L'ordinamento giudiziario**

La Magistratura deve essere ordinata in base a due principi: il principio della autonomia ed indipendenza, affinché il rispetto della legge sia garantito nei confronti di chiunque, e il servizio giustizia sia reso in tempi e modi adeguati.

La carente applicazione di entrambi i principi registrata nel nostro Paese ha gravi conseguenze sul servizio, la cui qualità insufficiente è al centro delle lamentele dei cittadini e fonte di condanne da parte degli Organismi europei.

Risulta pertanto necessario una inversione di tendenza che non può però essere ottenuta con interventi improvvisati o ancor peggio col pensare a interventi di carattere punitivo contro la Magistratura. Tenendo ferma questa idea occorre ripensare l'Ordinamento giudiziario ispirandolo a tre linee di riforma:

1. riportare la responsabilità della politica giudiziaria soprattutto in materia criminale nell'alveo proprio della sovranità democratica;
2. stabilire un migliore raccordo fra l'esercizio autonomo della funzione giudiziaria e le esigenze del popolo, nel nome del quale la giustizia è amministrata;
3. infine, introdurre più efficienza nel servizio.

### **La politica giudiziaria**

Al fine di soddisfare alla raccomandazione numero 19 del 6 ottobre 2000 del Consiglio di Europa si prevede che, ogni anno, il Parlamento dedichi una sessione speciale ai temi della sicurezza e della giustizia in cui si discuta lo stato dell'una e dell'altra alla presenza dei Ministri dell'Interno e della Giustizia.

### **Raccordo tra magistratura e sovranità democratica**

L'accresciuta complessità sociale, la necessità di rappresentare le esigenze dei diversi operatori di giustizia, il crescente interesse delle regioni per l'amministrazione della sicurezza e della giustizia nel loro territorio, impongono un ampliamento della composizione dei Consigli giudiziari con l'intervento delle Regioni cui deve spettare la nomina dei componenti laici.

La composizione dei Consigli giudiziari deve rispettare la proporzione prevista fra membri laici e togati del Consiglio Superiore della Magistratura, prevedendo inoltre nuove attribuzioni da assegnare ai Consigli e il trasferimento a questi di una serie di funzioni.

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

Relativamente all'aspetto disciplinare occorrerà discutere della necessità di scorporare l'Organo disciplinare dal Plenum del Consiglio al fine di renderlo effettivamente autonomo da tutte le possibili commistioni. Tale Organo dovrebbe comunque rispettare il principio di proporzione previsto per il Consiglio Superiore della Magistratura.

## **Efficienza del servizio e garanzie ai cittadini**

Si tratta di una questione cruciale: tutti concordano che sia questo il nodo principale da sciogliere per un miglior funzionamento della giustizia. E se si parla di efficienza, la prima questione è quella relativa alla valutazione dell'attività del singolo magistrato e dei tribunali. È mia precisa convinzione che nessuna riforma potrà avere efficacia se prima non saremo stati in grado di individuare parametri per misurare oggettivamente il lavoro dei giudici. Ciò al fine anche di poter svincolare la carriera da meri parametri di anzianità, come accade tutt'oggi.

Mi rendo conto perfettamente della estrema difficoltà dell'impresa, data la peculiarità dell'attività della magistratura. Ritengo, però, che questa questione non possa essere assolutamente disattesa ed è quella sulla quale mi attendo la più ampia collaborazione e il contributo di idee da parte della magistratura stessa. Da parte mia posso assicurare l'assoluta onestà di intenti, non essendo animato da nessuna altra motivazione se non quella di assicurare al Paese un servizio eccellente, che avrebbe come prima conseguenza quella di aumentare il prestigio della giustizia e anche della politica di fronte ai cittadini.

Occorrono modifiche al sistema attuale di reclutamento dei magistrati impostate su criteri sostanzialmente nozionistici. Per una maggiore laicità della magistratura e la ricerca di una interrelazione tra le varie professioni giuridiche si può prevedere in sede di concorso l'attribuzione di punteggi aggiuntivi da assegnare a candidati già in possesso di determinati titoli o requisiti.

Relativamente ai criteri di professionalità occorre una decisa linea di intervento finalizzata a garantire la qualità del servizio giustizia per i cittadini e i magistrati medesimi. Tra le ipotesi al vaglio, lo sganciamento della progressione economica - legata esclusivamente al criterio di anzianità e alla verifica periodica dell'inesistenza di demeriti - dalla progressione in carriera, che premessa la valutazione da parte del Consiglio Superiore e attribuendo un peso, almeno istruttorio, alle relazioni dei Consigli giudiziari ai fini di tali valutazioni, porti alla fissazione di criteri per l'individuazione dei requisiti necessari allo svolgimento della specifica funzione superiore richiesta dal magistrato.

In relazione agli incarichi direttivi occorre prevederne, come già esiste per determinate funzioni, la temporaneità e la possibilità di prevedere una sola linea d'azione preceduta da una valutazione del lavoro svolto.

Al fine di snellire il lavoro dei magistrati occorre prevedere una nuova figura di ausiliari dei giudici. Gli assistenti dovrebbero essere delegati all'attività di ricerca, elaborazione del materiale, esame della giurisprudenza. Tale figura dovrebbe essere introdotta anche mediante distacco di personale idoneo dalla pubblica amministrazione.

A garanzia dei cittadini e come posto dall'art. 111 della Costituzione, che prevede che il giudice debba essere terzo ed imparziale appare non procrastinabile delineare una separazione tra giudici e pubblici ministeri. Mantenendo un accesso unico in magistratura occorre prevedere, dopo un percorso comune, l'immissione in due ruoli distinti.

Il cambiamento di ruoli e funzione potrà avvenire previa partecipazione ad uno specifico corso concorso al termine del quale sarà valutata l'idoneità professionale ad esercitare la diversa funzione alla quale abbia chiesto di essere attribuito. Il cambiamento di funzioni e di ruolo dovrà comportare comunque il cambio del Distretto giudiziario.

## **L'organizzazione della Giustizia**

La giustizia è una grande macchina che produce un servizio di fondamentale importanza in una società civile e democratica. E' pertanto fondamentale una organizzazione della "macchina" che le consenta di funzionare al meglio.

La questione organizzativa è stata al centro della mia attenzione in questo primo mese al ministero. Abbiamo risolto alcuni nodi, ma molte altre questioni restano ancora sul tavolo.

### **Di seguito, alcuni dei punti fondamentali.**

La carenza di infrastrutture. C'è una evidente carenza di spazi e risorse che penalizza l'attività del ministero, della giustizia e delle carceri. Devo però registrare, per quanto riguarda la costruzione dei nuovi tribunali, la mancanza di un'adeguata risposta da parte degli enti locali. Occorrerà pertanto attivarsi in questo senso. A questo scopo, l'apertura di nuove sedi decentrate del ministero, come già annunciato e previsto del Dpef, potrà aiutare nella risoluzione di questo problema.

A proposito dell'apertura delle nuove sedi decentrate del ministero, l'operazione sarà attuata (compatibilmente con le risorse disponibili) seguendo una nuova filosofia: saranno individuati spazi in altre città, oltre alla Capitale. In particolare, si sta pensando a una città del Nord e a una città del Sud del Paese. La convinzione è che alcune funzioni possano essere meglio espletate se più vicine al territorio.

Uno snodo fondamentale per l'efficienza della macchina è indubbiamente l'informatizzazione dell'intero sistema. Negli scorsi anni l'impegno finanziario su questo fronte è stato considerevole. Dalle prime verifiche effettuate, non sembra che le notevoli risorse impegnate siano state al momento effettivamente spese. Pertanto, il passo successivo sarà la verifica di quanto è stato effettivamente realizzato e la razionalizzazione di situazioni che ne presentano la necessità.

Per entrare nel concreto, si può dire che particolare cura sarà dedicata al cosiddetto "processo telematico", mentre, per quanto riguarda l'area penale, pur essendo in corso numerosi progetti di informatizzazione non sembra, stando alle informazioni raccolte, che al momento i sistemi già attivati funzionino in modo soddisfacente. In ogni caso, l'impegno sarà quello di utilizzare al meglio le risorse disponibili, anche avvalendosi della collaborazione del Ministero dell'Innovazione Tecnologica appositamente costituito.

Si proseguirà inoltre con lo sviluppo dell'attività Internet del ministero e con i servizi a essa collegati.

### **La riorganizzazione del ministero**

Dando seguito alla riforma Bassanini, siamo impegnati nella riorganizzazione del ministero nei quattro dipartimenti previsti dalla legge. Tutto ciò ha rappresentato un gravoso impegno, che spiega il ritardo con cui mi presento al Parlamento per illustrare le linee programmatiche del Governo. Devo dire di essermi ritrovato con un ministero quasi

completamente acefalo in tutte le sue direzioni generali. Se ciò da un lato mi consente di agire all'interno di quella filosofia dell'alternanza ormai accettata e auspicata da tutti, ponendo a capo dei dipartimenti figure nuove che agiscono in piena sintonia con il ministro applicando in modo convinto le linee programmatiche del Governo, dall'altro ha rappresentato un ulteriore gravoso sforzo che altri ministri non hanno dovuto affrontare.

### **Potenziamento dell'organico**

Sono attualmente in corso due concorsi per uditore giudiziario, per un totale di oltre 700 posti complessivi. D'intesa con il Csm, inoltre, si prevede di dar corso a un nuovo bando per un totale di altri 1.000 posti.

### **Ordini e professioni regolamentate**

Gli ordini professionali esistenti rispondono all'esigenza di garantire la qualità della prestazione professionale in un "mercato", quale è quello dei servizi professionali, nel quale il rapporto tra cliente e professionista è basato sulla "fiducia" del primo verso il secondo; la funzione degli ordini è appunto quella di "proteggere" il cittadino, e non il professionista.

Quindi, gli ordini esistenti vanno migliorati, resi pienamente funzionali, né soppressi né aumentati di numero; vanno fissate regole che migliorino la loro efficienza nel campo della deontologia, del controllo della formazione continua del professionista, dell'informazione completa e trasparente verso il cliente, funzioni tutte di rilevanza e di interesse "pubblici", in questi limiti deve muoversi il legislatore nel dettare norme di funzionamento e disposizioni che non pregiudichino l'autonomia degli ordini.

Il rischio che gli ordini si trasformino in corporazioni (nel senso deteriore del termine) va contrastato attraverso una verifica, sobria ed efficiente, del corretto svolgimento dei loro compiti; ad es. in materia di accesso, la presenza di professionisti nelle commissioni di esame previste per le abilitazioni professionali dall'art. 33, comma 5 cost. dovrà essere non esclusiva ma comunque significativa.

### **Professioni non regolamentate**

Il livello di intervento pubblico dovrà essere minimo, esclusivamente formale, e potrà divenire più penetrante nel caso in cui a dette associazioni vengano attribuite potestà di certificazione professionale avente valore per il diritto interno o a livello comunitario.

### **Accesso**

Nel ribadire che l'attività professionale è aperta a tutti (salve le rare eccezioni di presenza del "numero chiuso"), occorrerà sottolineare come la severità nell'accesso professionale non vada inteso come mezzo di tutela di interessi corporativi, certamente il problema non può essere affrontato senza tener conto della disciplina del tirocinio e, soprattutto, della riforma universitaria in via di attuazione.

## **Società tra professionisti**

E' indubbia la necessità che l'attività svolta in comune tra più professionisti (regolamentati) disponga di uno strumento normativo più sofisticato degli attuali "studi associati" (che possono essere conservati con l'attuale disciplina): il ricorso a forme speciali di società, quelle tra professionisti (in sigla "stp") è generalmente condiviso, in considerazione delle caratteristiche proprie delle professioni rispetto alle imprese (alle esigenze delle quali sono ritagliate le società disciplinate dal codice civile).

### **I TEMPI**

In modo del tutto innovativo rispetto al passato, la Casa delle Libertà si è impegnata anche al rispetto di un calendario, per dare concretezza alle proprie proposte programmatiche.

#### **I primi 100 giorni**

Tra i primi impegni di questo Dicastero c'è la riforma del diritto societario, con la riproposizione del testo della riforma studiata dalla commissione Mirone, fatto proprio dal Governo che lo ha adottato come una buona base di partenza. L'obiettivo è l'adozione prima della pausa estiva e l'entrata in vigore del testo entro la fine dell'anno. Il disegno di legge approvato dal Consiglio dei Ministri, come naturalmente sapete, è all'esame della commissione Giustizia congiuntamente alla commissione Finanze. L'auspicio è che la riforma possa essere discussa e votata in aula prima della pausa estiva.

Di concerto con il Ministero delle Pari Opportunità, inoltre, il Ministero della Giustizia è pronto a presentare un disegno di legge relativo a un fenomeno di estrema gravità sociale come quello della riduzione in schiavitù ai fini dello sfruttamento sessuale, tema per il quale è necessario prevedere autonome fattispecie penali oltre al coordinamento con le strutture nazionali ed europee. Il tema, già trattato nella precedente legislatura, sarà uno dei primi impegni del Governo, in totale spirito di collaborazione con quanti si sono già occupati di questi argomenti nel corso della scorsa legislatura.

#### **I primi cinque mesi**

Entro l'anno sarà presentato il progetto di riforma per l'elezione del CSM. L'obiettivo è quello di giungere all'approvazione della riforma entro il mese di aprile del prossimo anno.

Nel corso della seconda parte del 2001 si giungerà inoltre alla presentazione di una legge per l'abolizione dei reati di opinione. La bozza del provvedimento è in fase di avanzata preparazione.

Entro la fine dell'anno in corso, inoltre, saranno presentati i disegni di legge per l'abbreviazione dei tempi della giustizia civile e per la riforma dell'ordinamento giudiziario.

## **I prossimi anni**

Contiamo, dal 2002, di giungere all'approvazione della riforma che porterà all'abbreviazione dei tempi della giustizia civile.

Entro il 2003 abbiamo programmato di approvare la riforma del codice penale, mentre entro l'anno saranno presentati i 4 codici fondamentali nella loro nuova formulazione: codice civile, codice di procedura civile, codice penale e codice di procedura penale.