



Assemblea

**RESOCONTO STENOGRAFICO  
ALLEGATI**

**ASSEMBLEA**

378<sup>a</sup> seduta pubblica  
lunedì 19 gennaio 2015

Presidenza della vice presidente Fedeli,  
indi della vice presidente Lanzillotta

**INDICE GENERALE**

*RESOCONTO STENOGRAFICO* . . . . . Pag. 5-81

*ALLEGATO A (contiene i testi esaminati nel corso della seduta)* . . . . . 83-98

*ALLEGATO B (contiene i testi eventualmente consegnati alla Presidenza dagli oratori, i prospetti delle votazioni qualificate, le comunicazioni all'Assemblea non lette in Aula e gli atti di indirizzo e di controllo)* . . . . . 99-173

## INDICE

|   |                            |   |             |
|---|----------------------------|---|-------------|
| <i>RESOCONTO STENOGRAFICO</i>   |                            | FALANGA (FI-PdL XVII) . . . . .   | Pag. 41, 43 |
| <b>PREANNUNZIO DI VOTAZIONI MEDIANTE PROCEDIMENTO ELETTRONICO</b> . . . . .   | Pag. 5                     | LO GIUDICE (PD) . . . . .   | 44          |
| <b>SULLA LIBERAZIONE DI DUE COOPERANTI ITALIANE</b>   |                            | CAPPELLETTI (M5S) . . . . .   | 45          |
| DE PETRIS (Misto-SEL) . . . . .   | 5, 6                       | GINETTI (PD) . . . . .  | 48          |
| ZANDA (PD) . . . . .  | 6                          | MALAN (FI-PdL XVII) . . . . .   | 50          |
| MONTEVECCHI (M5S) . . . . .   | 7                          | MANCONI (PD) . . . . .  | 53          |
| DIVINA (LN-Aut) . . . . .   | 7, 8                       | BARANI (GAL (GS, LA-nS, MpA, NPSI, PpI)).   | 53, 54, 55  |
| GIOVANARDI (AP (NCD-UDC)) . . . . .   | 8                          | CAPACCHIONE (PD) . . . . .  | 56          |
| BARANI (GAL (GS, LA-nS, MpA, NPSI, PpI)).   | 9                          | DIVINA (LN-Aut) . . . . .   | 58, 60      |
| GASPARRI (FI-PdL XVII) . . . . .  | 10                         | BUEMI (Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE) . . . . .   | 61, 63      |
| <b>GOVERNO</b>  |                            | MUSSINI (Misto-MovX) . . . . .  | 64, 68      |
| <b>Relazione del Ministro della giustizia sull'amministrazione della giustizia e conseguente discussione:</b>       |                            | GIOVANARDI (AP (NCD-UDC)) . . . . .   | 68, 71      |
| ORLANDO, ministro della giustizia <sup>1</sup> . . . . .  | 11                         | GIARRUSSO (M5S) . . . . .   | 71          |
| <b>SALUTO AD UNA RAPPRESENTANZA DI STUDENTI</b>   |                            | CALIENDO (FI-PdL XVII) . . . . .  | 73, 76      |
| PRESIDENTE . . . . .  | 29                         | LUMIA (PD) . . . . .  | 76          |
| <b>GOVERNO</b>  |                            | <b>SUI LAVORI DEL SENATO</b>  |             |
| <b>Ripresa della discussione sulla Relazione del Ministro della giustizia sull'amministrazione della giustizia:</b> |                            | PRESIDENTE . . . . .  | 78          |
| PRESIDENTE . . . . .  | 29, 31, 34 e <i>passim</i> | <b>INTERVENTI SU ARGOMENTI NON ISCRITTI ALL'ORDINE DEL GIORNO</b>                                 |             |
| CUCCA (PD) . . . . .  | 29                         | PRESIDENTE . . . . .  | 78, 80      |
| STEFANI (LN-Aut) . . . . .  | 31                         | VACCARI (PD) . . . . .  | 78          |
| CIRINNÀ (PD) . . . . .  | 34                         | CAMPANELLA (Misto-ILC) . . . . .  | 80          |
| CRIMI (M5S) . . . . .   | 36                         | CASTALDI (M5S) . . . . .  | 80          |
| FILIPPIN (PD) . . . . .   | 39                         | <b>ORDINE DEL GIORNO PER LE SEDUTE DI MARTEDÌ 20 GENNAIO 2015</b> . . . . .                       | 81          |
|   |                            | <i>ALLEGATO A</i>   |             |
|   |                            | <b>Relazione del Ministro della giustizia sull'amministrazione della giustizia</b>                |             |
|   |                            | Proposte di risoluzione (6-00086) n. 1, (6-00087) n. 2, (6-00088) n. 3 e (6-00089) n. 4 . . . . . | 83          |

<sup>1</sup> Il testo della Relazione del Ministro della giustizia sull'amministrazione della giustizia, consegnato alla Presidenza dal ministro Orlando, è pubblicato nel *Doc.* CCXI, n. 2. Una nota di sintesi alla Relazione è pubblicata nell'allegato B al resoconto della seduta odierna.

*N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari: Area Popolare (NCD-UDC): AP (NCD-UDC); Forza Italia-Il Popolo della Libertà XVII Legislatura: FI-PdL XVII; Grandi Autonomie e Libertà (Grande Sud, Libertà e Autonomia-noi SUD, Movimento per le Autonomie, Nuovo PSI, Popolari per l'Italia): GAL (GS, LA-nS, MpA, NPSI, PpI); Lega Nord e Autonomie: LN-Aut; Movimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE: Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE; Scelta Civica per l'Italia: SCpI; Misto: Misto; Misto-Italia Lavori in Corso: Misto-ILC; Misto-Liguria Civica: Misto-LC; Misto-Movimento X: Misto-MovX; Misto-Sinistra Ecologia e Libertà: Misto-SEL.*

*ALLEGATO B***INTERVENTI**

Nota di sintesi alla Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2014 . . . . . *Pag.* 99

Testo integrale dell'intervento del senatore Manconi nella discussione sulla relazione del Ministro della giustizia sull'amministrazione della giustizia . . . . . 134

Intervento del senatore Castaldi su argomenti non iscritti all'ordine del giorno . . . . . 136

**CONGEDI E MISSIONI** . . . . . 139

**GRUPPI PARLAMENTARI**

Composizione . . . . . 139

**GRUPPI PARLAMENTARI**

Ufficio di Presidenza . . . . . 139

**COMMISSIONI PERMANENTI**

Variazioni nella composizione . . . . . 139

**COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE**

Variazioni nella composizione . . . . . 140

**DISEGNI DI LEGGE**

Annunzio di presentazione . . . . . *Pag.* 140

Assegnazione . . . . . 140

**INDAGINI CONOSCITIVE**

Annunzio . . . . . 141

**AFFARI ASSEGNATI** . . . . . 141

**GOVERNO**

Trasmissione di atti e documenti . . . . . 141

**CORTE DEI CONTI**

Trasmissione di documentazione . . . . . 143

**ENTI PUBBLICI E DI INTERESSE PUBBLICO**

Trasmissione di atti . . . . . 143

**INTERPELLANZE E INTERROGAZIONI**

Apposizione di nuove firme a interrogazioni . 143

Interpellanze . . . . . 144

Interrogazioni . . . . . 145

Interrogazioni con carattere d'urgenza ai sensi dell'articolo 151 del Regolamento . . . . . 146

Interrogazioni da svolgere in Commissione . . 173

Ritiro di firme . . . . . 173

## RESOCONTO STENOGRAFICO

### Presidenza della vice presidente FEDELI

PRESIDENTE. La seduta è aperta (*ore 16,02*).

Si dia lettura del processo verbale.

BARANI, *segretario*, dà lettura del processo verbale della seduta pomeridiana del 14 gennaio.

PRESIDENTE. Non essendovi osservazioni, il processo verbale è approvato.

### Comunicazioni della Presidenza

PRESIDENTE. L'elenco dei senatori in congedo e assenti per incarico ricevuto dal Senato, nonché ulteriori comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicati nell'allegato B al Resoconto della seduta odierna.

### Preannuncio di votazioni mediante procedimento elettronico

PRESIDENTE. Avverto che nel corso della seduta odierna potranno essere effettuate votazioni qualificate mediante il procedimento elettronico.

Pertanto decorre da questo momento il termine di venti minuti dal preavviso previsto dall'articolo 119, comma 1, del Regolamento (*ore 16,04*).

### Sulla liberazione di due cooperanti italiane

DE PETRIS (*Misto-SEL*). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

DE PETRIS (*Misto-SEL*). Signora Presidente, ho chiesto di parlare all'inizio della seduta perché ho ritenuto un dovere innanzitutto morale dire in quest'Aula alcune cose rispetto a quanto è successo in questi giorni, subito dopo la liberazione delle due ragazze Vanessa e Greta; ciò al fine di stigmatizzare tutto quello che è accaduto e per esprimere loro la mia solidarietà, quella del mio Gruppo e credo di tantissime senatrici e senatori di questa Assemblea. Mi riferisco alle centinaia di cattività che sono state scritte, alle infamie ed alle illazioni che hanno portato a definirle nel modo anche più insultante.

E vorrei qui stigmatizzare chi, su questa vicenda e sulla pelle di due ragazze, ha pensato ancora una volta di fare facile e ignobile propaganda politica. Credo che siamo arrivati ad un atto – non saprei come definirlo – da parte del Vice Presidente del Senato che, in quest'Aula, non possiamo non stigmatizzare. Il senatore Gasparri su Twitter ha rilanciato una domanda che alludeva a complicità cosiddette sessuali, facendo seguito alle insinuazioni che erano girate pesantemente nei giorni e nelle ore precedenti, e lo ha fatto propagandandola e continuando in un'opera di linciaggio nei confronti delle due ragazze.

Signora Presidente, so che per le cariche di Vice Presidente e di Presidente non si possono presentare mozioni di sfiducia, ma credo sia nostro dovere non solo stigmatizzare, ma condannare pesantemente e arrivare ad una vera e propria forma di censura politica.

Ritengo che forse il Vice Presidente del Senato, che non è nuovo ad alcune uscite su Twitter, a questo punto dovrebbe ritenere suo dovere morale non solo cavarsela, come l'ultima volta, con delle scuse ufficiali (che pure sono assolutamente necessarie), ma dimettersi dal suo incarico, per non continuare a compromettere la credibilità di questa istituzione. (*Applausi della senatrice Puppato*).

Queste due ragazze saranno state forse ingenua, ma sono state spinte solo dal desiderio di portare il loro aiuto a delle popolazioni sofferenti. E questo riguarda i tanti volontari italiani che si trovano nei luoghi di conflitto di cui nessuno parla, che ogni giorno rischiano la loro vita per tentare di dare una mano agli uomini, alle donne e ai bambini vittime inconsapevoli dei conflitti. Questi volontari onorano il nostro Paese. (*Applausi dai Gruppi Misto-SEL, PD e Misto-MovX*).

Quanto è accaduto con la campagna infame delle ultime ore credo sia un disonore per tutto il nostro Paese. Penso, quindi, che fosse nostro dovere avere un moto di ribellione in quest'Aula verso una campagna infamante e propagandistica. (*Applausi dai Gruppi Misto-SEL, PD e Misto-MovX*).

ZANDA (*PD*). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ZANDA (*PD*). Signora Presidente, non avrei sollevato questo argomento, ma la senatrice De Petris mi ha richiamato al dovere e alla neces-

sità di ringraziare il Governo italiano per l'azione così positiva con cui ha riportato in Patria due ragazze che sono state tenute sequestrate nei territori siriani per più di cinque mesi. È stato un lavoro molto attento e preciso.

Devo dire che anche il Parlamento si è comportato bene perché, in tutto questo tempo, ha tenuto una condotta di grande prudenza. Noi, quindi, veramente dobbiamo il loro ritorno ad un'azione della nostra *intelligence*, del nostro Governo e del Parlamento: un'azione di grande livello e di grande qualità professionale, oltre che di prudenza politica.

La senatrice De Petris ha richiamato anche le dichiarazioni del senatore Gasparri. Non condivido quelle dichiarazioni e penso che non dovessero essere fatte. Come mi è già capitato di fare in quest'Aula, invito, quindi, il senatore Gasparri ad usare prudenza, soprattutto su argomenti che rivestono così tanta delicatezza. (*Applausi dai Gruppi PD, Misto e Misto-SEL*).

MONTEVECCHI (M5S). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MONTEVECCHI (M5S). Signora Presidente, il Movimento 5 Stelle si associa alla capogruppo Loredana De Petris, la quale ha richiamato l'attenzione dell'Assemblea su una vicenda incresciosa che, ancora una volta, coinvolge un Vice Presidente.

Si tratta di un Vice Presidente che, alle spalle, ha già dei trascorsi poco edificanti: partiamo dall'anno scorso con una vicenda legata ad un'ipotesi di peculato, per procedere nel tempo con un recente *tweet* vergognoso nei confronti di una ragazzina di soli tredici anni. All'epoca il Movimento 5 Stelle aveva già chiesto a questa Presidenza di trovare le modalità per dare di nuovo dignità a quest'Aula e, quindi, evitare che il senatore Gasparri la presiedesse. Oggi ci ritroviamo con un altro *tweet* vergognoso.

Io chiedo a tutti i colleghi di mettersi nei panni dei genitori delle due ragazze (*Applausi dai Gruppi M5S e Misto-SEL e del senatore Campanella*) e di provare a sentire lo sdegno e la rabbia che possono aver provato alla notizia del *tweet*, nonché lo sdegno e la rabbia nel leggere, poi, l'intervista apparsa successivamente su «la Repubblica», che di certo non è tesa a trovare, se possibile – per noi non possibile – una giustificazione degna per quel *tweet*, ma, anzi, rincarare la dose.

Allora, noi oggi ci ritroviamo per l'ennesima – e ci auguriamo per l'ultima – volta ad invitare l'Ufficio di Presidenza a trovare le modalità per ridare dignità a quest'Aula, a tutti noi, ma soprattutto a tutti noi come cittadini. (*Applausi dai Gruppi M5S, PD e Misto-SEL e della senatrice Bencini*).

DIVINA (LN-Aut). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

DIVINA (*LN-Aut*). Signora Presidente, abbiamo sentito usare toni forti, che forse sono poco consoni a quest'Assemblea, come ignobile propaganda politica.

Vorrei esternare il pensiero della Lega molto chiaramente sulla questione: noi siamo non contenti, ma felicissimi che le due ragazze siano tornate a casa dalle proprie famiglie. Sappiamo, però, che il cedere a ricatti è sostanzialmente pericoloso, perché non farà altro che alimentare, probabilmente, ulteriori violenze verso altre vittime, potenzialmente maggiori dal punto di vista numerico.

La Repubblica italiana è riuscita a sconfiggere quel fenomeno a cavallo degli anni Ottanta, le Brigate rosse, prendendo una posizione fermissima: non trattare con i terroristi. Questa è stata la linea di condotta che ha permesso di sconfiggere effettivamente il terrorismo nel nostro Paese.

C'è, poi, un altro aspetto: la collaborazione. Non può ogni cittadino italiano sentirsi libero di fare ciò che crede e pensare che, poi, ci sono sempre «mamma Repubblica» o «babbo Stato» che intervengono. Io provengo da territori di montagna, la montagna impervia e piena di rischi: noi sollecitiamo ogni persona che si avventura in montagna ad adottare tutte le precauzioni che servono per affrontare i rischi e le insidie che essa riserva, salvo poi intervenire in ogni caso, qualora anche degli sciagurati si avventurassero privi di mezzi, di strutture e attrezzature idonee per affrontare la montagna. Prima li salviamo, ma poi gli chiediamo anche il conto e diciamo loro che non possono pretendere che squadre, soccorsi, elicotteri e denaro pubblico vengano impiegati per loro negligenze.

Ricordo all'Assemblea che ogni cittadino italiano, che si vuole muovere nel mondo, trova nel sito del Ministero degli esteri la nota area «Viaggiare Sicuri». Non è un sito fatto a caso: esso serve per evitare che cittadini italiani possano trovarsi esattamente nelle difficoltà in cui si sono trovate le due ragazze di cui stiamo parlando.

Pertanto, siamo ben felici che siano tornate a casa e siano ora con i loro affetti familiari. La problematica, però, rimane e la linea che deve adottare uno Stato non può essere uno *slalom*, ma deve essere una e ferma: o si tratta sempre con i terroristi o non si tratta mai con i terroristi. La Lega è per la seconda: non si tratta mai con i terroristi. (*Applausi dal Gruppo LN-Aut e del senatore Martelli*).

GIOVANARDI (*AP (NCD-UDC)*). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GIOVANARDI (*AP (NCD-UDC)*). Signora Presidente, capisco che in questi argomenti molte volte prevale la passione e personalmente, mi è capitato di partecipare a Governi che si sono trovati ad affrontare casi analoghi a questo. In un caso si trattava proprio di due ragazze italiane tenute prigioniere in Iraq e poi c'è stato il caso Sgrena e ne sono seguiti degli



altri. Ricordo il sottosegretario Gianni Letta, che ha seguito particolarmente queste vicende. Noi e coloro che sostenevano la maggioranza e il Governo gioimmo allora per quelle liberazioni e non possiamo che gioire di nuovo quando, in continuità con l'azione di quei Governi, osserviamo che quello attuale ha fatto esattamente la stessa cosa che quelli precedenti sono stati in grado di fare nel momento in cui era in gioco quel bene prezioso che è la vita umana. A prescindere rispetto a tutta una serie di considerazioni che vengono dopo, c'è anzitutto la necessità di fare il possibile per salvare una vita umana. Quindi, per coerenza, non possiamo fare altro che plaudire a questo tipo di iniziative.

Prendo atto del fatto che, viceversa, molte volte, anche davanti a queste liberazioni, non mancano le polemiche, come infatti non sono mancate nei confronti del Governo Berlusconi di allora (e spesso è mancata anche la solidarietà). Ricordo anche una *defaillance* dell'Italia, fuori da quella e da questa stagione: mi riferisco al caso dei marò in India, un caso partito male. Forse chi gestiva in quel momento la situazione non è stato in grado di operare con la professionalità che quei Governi e quello attuale hanno dimostrato.

Detto questo, è evidente che rimane un problema – come qualche collega ha già detto – relativo alle modalità, allora come oggi, da adottare negli scenari di guerra, nei luoghi dove avvengono atrocità, in quelle situazioni nelle quali, per muoversi, ci vogliono grande professionalità e coperture. Bisognerà e non dico per il passato, ma almeno per il futuro; che il responsabile delle associazioni interessate calcoli bene i rischi che si devono affrontare. Il caso Quirico e quello in discussione delle due ragazze si sono conclusi felicemente; ma altri casi che la cronaca purtroppo ogni giorno ci rassegna, relativi ad ostaggi di altri Paesi ed anche italiani – ricordo Quattrocchi ed un altro giornalista uccisi barbaramente in Iraq – stanno a dimostrare che non sempre le cose vanno a finire bene.

L'invito, quindi, che vorrei rivolgere a tutti, in situazioni come queste, è di tenere presente l'interesse nazionale dell'Italia e dei nostri connazionali, nonché di usare sobrietà quando si affrontano argomenti così delicati.

BARANI (*GAL (GS, LA-nS, MpA, NPSI, PpI)*). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BARANI (*GAL (GS, LA-nS, MpA, NPSI, PpI)*). Signora Presidente, quando ho visto alzare la mano alla collega De Petris, pensavo che questo Parlamento affrontasse questioni molto più importanti, che sono oggi di attualità. Non è tanto di attualità un *tweet* di un senatore, il senatore Gasparri, su una questione riguardo alla quale anche noi ci rallegriamo che sia finita nel migliore dei modi. Certo è che noi ci domandiamo perché è successo.

Una volta nessuno si sarebbe permesso di rapire delle volontarie italiane. Nessuno si sarebbe permesso di imprigionare dei soldati italiani che

avevano delle regole d'ingaggio ben precise. Nessuno si sarebbe permesso di andare in un giornale satirico a buttare delle bombe. E questo perché un tempo esisteva la politica, l'arte della mediazione e del dialogo.

Oggi, 19 gennaio 2015, è il quindicesimo anniversario della morte di un grande italiano, Bettino Craxi, che è stato assassinato in terra straniera. A quel tempo, egli sapeva dialogare con le varie ideologie che esistevano anche a livello internazionale e l'Italia era rispettata a livello internazionale: nessuno si sarebbe permesso di venire a intaccare gli interessi italiani, come invece è stato fatto.

Ritengo pertanto, signora Presidente e caro collega Zanda, che oggi bisognava soffermarsi su chi, nel 1992, ha fatto entrare il Partito Comunista Italiano nell'Internazionale socialista (ovviamente era stato un errore, perché non erano ancora preparati). Insomma, oggi bisognava parlare di politica, non di pettegolezzi, di questioni che riguardano non questo Parlamento ma la cronaca.

Per questo oggi, nel quindicesimo anniversario, voglio ricordare con uno *slogan*, come ho già fatto ad Hammamet: «Je suis Craxi» (*Il senatore Barani indossa una maglietta recante la scritta: «Je suis Craxi»*), perché con questo titolo... (*Il microfono si disattiva automaticamente. Commenti dai Gruppi PD e M5S*).

PRESIDENTE. La ringrazio, senatore Barani.

GASPARRI (*FI-PdL XVII*). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GASPARRI (*FI-PdL XVII*). Signora Presidente, ovviamente non concordo con la proposta della senatrice De Petris, mentre apprezzo l'invito alla prudenza del senatore Zanda, che penso debba riguardare sia l'uso dei *social network* sia le azioni del volontariato in territori rischiosi (*Commenti dai Gruppi PD e Misto-SEL*).

Ovviamente, se qualcuno si è offeso del fatto che sia stata rigirata una domanda (cito quanto ha detto letteralmente la senatrice De Petris), perché di questo si è trattato, mi scuso con chi si è ritenuto offeso. Per quanto riguarda i riscatti, i rapimenti e il terrorismo, conservo le mie tesi che discuteremo nei luoghi a ciò deputati, e non certamente in questo momento. (*Applausi dal Gruppo FI-PdL XVII*).

### **Relazione del Ministro della giustizia sull'amministrazione della giustizia e conseguente discussione (ore 16,23)**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca: «Relazione del Ministro della giustizia sull'amministrazione della giustizia».

Dopo l'intervento del Ministro avrà luogo il dibattito, i cui tempi sono stati stabiliti dalla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi.

Ha facoltà di parlare il ministro della giustizia, onorevole Orlando.

ORLANDO, *ministro della giustizia*. Signora Presidente, onorevoli senatori, per la prima volta ho l'onore di presentare in quest'Aula la Relazione annuale sull'amministrazione della giustizia e le linee di intervento che ispirano l'azione del Ministero e del Governo.

Vorrei in premessa rivolgere il mio sentito ringraziamento al Presidente emerito della Repubblica Giorgio Napolitano. (*Applausi dal Gruppo PD e dei senatori Buemi, Susta e D'Ascola*). Infatti, la sua preziosa opera di garante degli equilibri istituzionali e la sua costante attenzione ai temi della giustizia hanno costituito, in questi anni, una straordinaria fonte di ispirazione e uno stimolo ad affrontare con determinazione gli aspetti più problematici di questo delicato settore. Il suo lavoro e le sue indicazioni credo che ancora oggi possano continuare a rappresentare un forte incoraggiamento per la prosecuzione degli interventi riformatori che, durante quest'anno, abbiamo intrapreso.

L'organizzazione e l'amministrazione della giustizia hanno rappresentato, e per molti aspetti continuano a rappresentare, il terreno di un aspro scontro politico, che per molto tempo ha impedito che fossero avviate le necessarie riforme finalizzate a garantire efficienza di un servizio fondamentale per la vita di un Paese. Tanto più si è discusso e ci si è scontrati in questi anni attorno a questo tema, tanto più si è lasciato che le sue disfunzioni più gravi diventassero mali cronici.

La giustizia è divenuta in tal modo, per i nostri cittadini e le nostre imprese, non la sfera cui rivolgersi per vedere garantiti i diritti o dare tutele ai propri legittimi interessi, non la dimensione dove anche il più debole tra i cittadini possa trovare riparo dai soprusi del più forte, ma il simbolo di un calvario da tenere il più lontano possibile dalla propria vita, e questo nonostante il valore delle professionalità e delle competenze che operano nel servizio.

Di tutto ciò è stato il Paese a fare le spese: oggi, infatti, il malfunzionamento del sistema giudiziario rappresenta – secondo tutti, ma soprattutto secondo chi ci guarda da fuori – uno dei più grandi macigni sulla strada della crescita. Il mio auspicio – ed è con tale spirito che mi rivolgo a quest'Aula e a tutte le forze politiche qui presenti – è che questa stagione possa dirsi chiusa e che, grazie al contributo di tutti, pur nel pieno rispetto delle differenze politiche e della normale distinzione tra maggioranza e opposizione, si possa riuscire insieme ad aggredire i mali che rendono il nostro sistema giudiziario uno degli elementi di debolezza del nostro Paese.

Con questo spirito ho operato sin dall'inizio, facendo del metodo del dialogo un elemento fondamentale per la mia azione ed affrontando da subito quelle che, unanimemente, erano ritenute le emergenze più gravi, in particolare quella carceraria, l'avvio del processo civile telematico obbligatorio e l'abbattimento dell'arretrato civile.

Ho inteso sin dall'inizio connotare l'opera di riforma promuovendo la necessaria complementarietà tra gli interventi di carattere normativo e

quelli d'innovazione organizzativa. È questa, d'altronde, una questione su cui ho insistito ripetutamente in questi mesi, convinto che il nostro ordinamento sia spesso ricco di buone norme, non sempre tuttavia sorrette da adeguati strumenti organizzativi e dalle necessarie risorse, e per questo spesso inefficace.

In questi mesi, ho cercato di far discendere le norme da esperienze pratiche maturate sul terreno organizzativo, frutto di buone prassi immaginate e realizzate da alcuni dei nostri uffici giudiziari, e, sin da subito, è stato adottato un metodo informato ad un costante confronto sul complesso delle proposte di riforma. Pieno, infatti, è stato il coinvolgimento della magistratura e dell'avvocatura, del personale amministrativo e della Polizia penitenziaria, di tutti gli operatori del servizio giustizia e delle loro rappresentanze, nei numerosi tavoli e gruppi di lavoro che ho promosso nel corso di questi mesi.

Per evitare, però, che l'opera di confronto e di elaborazione della riforma fosse limitata al punto di vista dei soli soggetti che operano nel sistema giustizia, sin dai primi passi del mio lavoro ho cercato di dar voce al punto di vista di coloro i quali del servizio giustizia in questione sono i maggiori destinatari: i cittadini e le imprese.

E costante è stato ovviamente anche il dialogo con le forze politiche e con le competenti Commissioni, nelle quali si è svolto un continuo confronto tra le proposte del Governo e quelle maturate in Parlamento.

Poiché al termine del mio intervento depositerò una completa documentazione sullo stato della giustizia, concentrerò l'esposizione odierna sui punti di maggior rilevanza degli interventi che abbiamo sin qui adottato e che, a suo tempo, ho già indicato nelle linee programmatiche in Commissione giustizia.

È recente la visita del vice presidente della Commissione europea Jyrki Katainen, il quale, a nome della Commissione, ha riconosciuto la bontà delle nostre riforme in materia civile. Quella del sistema della giustizia civile è l'esempio perfetto di una riforma che avrà certamente un impatto positivo nel creare un ambiente più favorevole alle imprese e che attirerà investimenti sostenibili. Con queste parole il Vice Presidente ha voluto riconoscere lo sforzo che l'Italia sta compiendo in questo settore. Si tratta di un giudizio – a mio avviso – molto incoraggiante, che viene dopo altrettanto positivi giudizi dei due commissari europei in materia di giustizia che si sono succeduti nell'ultimo anno.

La riforma si compone di interventi che incidono complessivamente sull'intero sistema. Si è, però, deciso di assumere alcune priorità e di partire dalla giustizia civile, tema per vent'anni assente dal dibattito pubblico. Abbiamo, infatti, assistito ad una polemica politica totalmente imperniata attorno alla giustizia penale, anzi attorno all'impatto che essa può avere sulla vita istituzionale del Paese. Abbiamo per questo deciso di partire dalla giustizia civile, poiché rappresenta il terreno di contatto quotidiano tra cittadino ed amministrazione della giustizia e la sua inefficienza pesa, in maniera decisiva e diretta, sul crollo del senso di legalità, sulla sfiducia nel sistema giudiziario e nei vari soggetti che compongono la giu-

risdizione. Abbiamo deciso di partire dalla giustizia civile perché, nella grave crisi economica in cui ci troviamo, dobbiamo avere l'ambizione di rimuovere tutte quelle inefficienze che diventano un ostacolo alla libera iniziativa dei cittadini e delle imprese, quelle contraddizioni e quelle farraginosità che rendono incerti i rapporti tra privati e più esposti all'arbitrio i soggetti deboli. Dobbiamo e vogliamo farlo per impedire che lo Stato ceda il passo ad altri soggetti, non sempre collocati nell'alveo della legalità, nella risoluzione dei conflitti.

È questa la deriva che può rischiare di costituire la vera privatizzazione della giustizia: l'incapacità di assicurare, tramite i soggetti legittimati dallo Stato, il riconoscimento dei diritti, facendo regredire la società e il mercato alla brutale legge del più forte. La sussidiarietà e la cooperazione tra i soggetti della giurisdizione sono – a mio avviso – l'unica possibile via per riaffermare, in una stagione di scarsità delle risorse e di crescita della domanda di giustizia, una rinnovata centralità della giurisdizione pubblica, una centralità realizzata in concreto, piuttosto che affermata in astratto.

L'analisi dei fascicoli pendenti al 30 giugno 2014 evidenzia un volume di procedimenti pari a 4.898.745, con un calo del 6,7 per cento dei fascicoli aperti alla stessa data dell'anno precedente. Per la prima volta dal 2009 si scende, come dato complessivo, sotto la soglia dei 5 milioni di cause pendenti. Tale diminuzione si registra anche per ogni singola tipologia di ufficio (corti d'appello, tribunali ordinari e per i minori e giudici di pace), mentre mostrano un lieve incremento le pendenze presso la Corte di cassazione. In particolare, per le corti d'appello e per i tribunali per i minorenni, si registrano i decrementi più marcati (rispettivamente, meno 9,8 per cento e meno 7,3 per cento). Questi dati, pur dando conto di un *trend* di diminuzione costante dell'arretrato dal 2009 ad oggi, mostrano che rimane, comunque, elevato il livello del carico di lavoro dei tribunali: circostanza, questa, che si traduce inevitabilmente in un allontanamento nel tempo della risposta di giustizia ai cittadini e alle imprese. Siamo intervenuti per questo con il decreto-legge n. 132 del 2014, con il quale, per ottenere un'immediata riduzione del numero dei processi, si è compiuta una scelta a favore di strumenti di definizione stragiudiziale delle liti, in particolare l'arbitrato e la negoziazione assistita da avvocati, oltre a divorzio e separazioni consensuali davanti al sindaco. Per la prima volta si scommette sulla collaborazione degli avvocati, visti come parte attiva della composizione delle liti. Per questo, ritengo profondamente intrecciata con questo provvedimento l'attuazione dell'ordinamento forense. In essa, infatti, si collocano i presupposti per l'evoluzione della funzione e del ruolo dell'avvocatura.

La riforma è, infatti, una sfida per tutti e richiama ognuno di noi all'esigenza del cambiamento. È una sfida soprattutto per i soggetti della giurisdizione, per i quali costituisce uno straordinario stimolo a valutare l'attualità dei loro assetti e ad assumere conseguentemente iniziative di autoriforma. È un'occasione per le magistrature, per l'avvocatura, per il personale giudiziario e per l'insieme dei soggetti che, a vario titolo, com-

pongono il sistema giustizia. Credo che nessuno possa chiamarsi fuori; nessuno possa sentirsi o dirsi estraneo a questo processo; nessuno possa puntare il dito sulle inefficienze altrui senza prima avere esaminato le proprie. Ho cercato di seguire questa impostazione, a partire proprio dalla riorganizzazione del Ministero, di cui parlerò tra breve.

Sempre nell'ottica di rendere efficiente la giustizia civile, sono state adottate misure per disincentivare il ritardo nei pagamenti e le liti temerarie, attraverso l'aumento del saggio di interesse in pendenza di giudizio e la tassatività dei casi di compensazione delle spese di lite. Per rafforzare la tutela del credito, si è intervenuti sul processo esecutivo, consentendo al creditore una più celere ed efficace individuazione dei beni del debitore da pignorare, che potranno essere cercati mediante accesso anche a banche dati pubbliche.

Il 29 agosto scorso il Consiglio dei ministri ha approvato un disegno di legge avente ad oggetto la delega al Governo, recante disposizioni per l'efficienza del processo civile, frutto del lavoro di una commissione presieduta dal presidente Berruti, che si muove lungo quattro fondamentali linee: specializzazione dell'offerta di giustizia, attraverso l'ampliamento delle competenze del tribunale dell'impresa e l'istituzione del tribunale della famiglia e delle persone; accelerazione dei tempi del processo civile, razionalizzando i termini processuali, semplificando i riti, dando un ruolo centrale alla prima udienza, potenziando il carattere impugnatorio dell'appello, accelerando i tempi del giudizio in cassazione mediante un uso più diffuso del rito camerale; introduzione del principio di sinteticità degli atti di parte e del giudice; adeguamento delle norme processuali al processo civile telematico.

Il potenziamento del tribunale delle imprese consente di offrire un riferimento più certo e rapido alle società intenzionate ad investire nel nostro Paese.

L'organizzazione è un tema che raramente appassiona i *media* e il dibattito politico, ma è un aspetto fondamentale nel processo di cambiamento della giustizia, per garantire un migliore e più efficiente servizio. Abbiamo perciò assunto molte misure in questo campo; anzitutto – dicevo – lo schema di regolamento di organizzazione del Ministero della giustizia, con cui riduciamo da 61 a 37 i direttori generali ed operiamo un'ulteriore diminuzione del numero dei dirigenti di livello non generale, con un risparmio di spesa complessivo stimato in oltre 64 milioni di euro. Ridisegniamo l'architettura di fondamentali strutture e funzioni ministeriali, introducendo maggiore trasversalità ed integrazione di competenze e professionalità ed adeguando l'organizzazione alle innovazioni normative. Penso, ad esempio, al tema dell'esecuzione penale esterna e all'unificazione della gestione dei beni e dei servizi per tutte le articolazioni ministeriali.

Significative, in questo ambito, sono le scelte compiute di attribuire ad un'unica direzione generale la competenza in materia di contenzioso, nonché ad un'unica direzione generale la competenza in materia di procedure contrattuali del Ministero.

Con il decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, è stato promosso l'ufficio del processo. Mutuando buone prassi già attuate in alcuni uffici giudiziari, si è prevista la possibilità di adozione di strutture organizzative con *staff* qualificati, a supporto del lavoro del magistrato e ad ausilio dei processi di innovazione, anche tecnologica, degli uffici giudiziari. Nell'ufficio del processo confluisce sia personale di cancelleria sia giovani che svolgono il tirocinio formativo o la formazione professionale. Stiamo provvedendo a dare attuazione a tale normativa anche con lo stanziamento di idonee risorse per i tirocinanti reperite tra le risorse del Fondo unico giustizia (FUG). Un nuovo strumento di conoscenza dell'arretrato, per meglio affrontarlo, è stato elaborato dal Dipartimento organizzazione giudiziaria. Si tratta del progetto Strasburgo 2, che ha l'obiettivo di fare una radiografia dell'arretrato della giustizia civile e di offrire un metodo di supporto agli uffici giudiziari, al fine di far scomparire dalle statistiche giudiziarie l'arretrato ultratriennale.

In tema di misure organizzative, è importante anche menzionare i risultati della riforma della geografia giudiziaria. Ho proseguito il lavoro avviato dai miei predecessori, portando avanti tale scelta, che rappresenta una conquista in termini di maggiore razionalità. Dei complessivi 1.398 uffici di primo grado esistenti prima della riforma, 946 sono stati soppressi (30 tribunali, 30 procure, 220 sezioni distaccate e 666 uffici del giudice di pace), corrispondenti al 68 per cento del totale. L'attività di quest'anno si è concentrata, come noto, nel completamento della riforma, specie per quel che riguarda gli uffici del giudice di pace. All'esito di una lunga e complessa fase istruttoria, si è quindi provveduto all'individuazione delle sedi mantenute, con oneri a carico degli enti locali richiedenti, con un decreto ministeriale del 10 novembre dello scorso anno. Per effetto della revoca dell'istanza o dell'avvenuta decadenza per inottemperanza agli adempimenti prescritti, delle predette 285 sedi individuate dal decreto ministeriale 7 marzo 2014, solo 201 sono state confermate. È però possibile un'ulteriore integrazione di questa rete secondo le indicazioni che il legislatore vorrà dare.

All'esito del lavoro di monitoraggio della riforma complessiva conclusasi nel giugno scorso, ho disposto l'avvio di una verifica capillare focalizzata sull'individuazione degli effetti sugli uffici, in termini di risparmio di spesa e di accrescimento di efficienza organizzativa, anche finalizzata alla revisione delle piante organiche del personale amministrativo e giudiziario. Si provvederà al più presto ad aprire questa fase, anche con la necessaria collaborazione del Consiglio superiore della magistratura.

Non può aversi innovazione senza un'attenzione alle prassi virtuose e senza il sostegno ai progetti più rilevanti che dalle stesse sono nati. Si proseguirà, quindi, con la programmazione dei progetti *best practice* per il 2014-2020. Un'assoluta novità sarà la gestione dei fondi europei: per la prima volta nella sua storia, infatti, il Ministero della giustizia sarà centro di coordinamento dei fondi strutturali, con i quali sarà garantita la possibilità di gestione di fondamentali progetti, tra i quali la diffusione degli sportelli di prossimità per il cittadino, specie nei territori interessati dalla

revisione della geografia giudiziaria, il supporto all'ufficio per il processo e l'avvio della progettualità per il processo penale telematico, prossima ineludibile frontiera dell'organizzazione giudiziaria.

L'obbligatorietà del processo civile telematico, a partire dal 30 giugno 2014, ha costituito certamente una delle più importanti novità dell'anno passato. È il concetto stesso di gestione del processo che viene ad essere modificato. L'uso delle tecnologie comporta un diverso modo di tenere l'udienza, una diversa modalità di lavoro per giudici, avvocati e cancellerie. Si introducono processi di modernizzazione del servizio all'utenza e una trasparenza informativa, tramite il portale dei servizi nazionali di giustizia, che consente a chiunque la consultazione *online* ventiquattr'ore su ventiquattro del proprio fascicolo telematico e del suo contenuto specifico. I risultati ottenuti nell'anno in corso sono assolutamente positivi e comunico quelli più rilevanti: 1.206.199 i depositi degli avvocati e degli altri professionisti, con un incremento percentuale rispetto all'anno precedente del 400 per cento; 1.582.199 i depositi dei magistrati nel 2014, di cui oltre 140.000 sono le sentenze digitali. Significativa è la riduzione dei tempi per l'emissione dei decreti ingiuntivi; cito il 60 per cento di riduzione dei tempi a Roma, la riduzione del 51 per cento a Catania e la riduzione del 43 per cento a Milano, per portare soltanto alcuni esempi.

L'avvio del processo civile telematico è stato accompagnato da misure normative, con il decreto-legge n. 90 del 2014, che hanno agevolato la gestione telematica del processo. Penso al potere di autentica degli atti da parte degli avvocati, all'eliminazione dell'obbligo di firma del teste in udienza e ad alcune disposizioni che facilitano le notifiche telematiche in proprio degli avvocati. Una riforma più organica del processo civile telematico, più volte richiesta dall'avvocatura, con adattamenti del codice di diritto alla normativa in tema di flussi telematici nel processo è certamente tra gli obiettivi che intendiamo perseguire prossimamente. La scelta del processo civile telematico si è rivelata fonte di risparmio di spesa e soprattutto, vorrei sottolinearlo, motore di un positivo cambiamento culturale, avendo innescato processi virtuosi di collaborazione tra le varie componenti territoriali dell'avvocatura, della magistratura e del personale amministrativo, soggetti a cui va riconosciuta in questa sede la capacità di aver accolto questa sfida e di aver operato per vincerla.

Si proseguirà con l'informatizzazione avanzata anche per il penale, ove hanno avuto avvio le notifiche penali *online* lo scorso 14 dicembre, con buona risposta da parte degli uffici coinvolti. Ho rivolto particolare attenzione da subito al personale amministrativo, che con il suo lavoro quotidiano contribuisce ad assicurare il buon funzionamento degli uffici, facendo fronte ad oggettive criticità locali. Le non certo felici condizioni attuali, determinate da una prolungata e gravemente sfavorevole congiuntura economica, hanno provocato un processo di progressivo invecchiamento del nostro personale amministrativo: situazione questa che impone certamente interventi rapidi. I dati a fine 2014 parlano purtroppo chiaro: il personale in forza all'amministrazione conta 35.625 unità, su una dotazione organica di 43.702, con una scopertura del 18,48 per cento, legger-



mente mitigata al 17,85 per cento, ove si consideri nel computo la situazione del personale comandato. Per invertire tale processo abbiamo iniziato comunque ad operare: grazie alla procedura di mobilità infracomparto sono state acquisite 71 unità di personale amministrativo nel piano del fabbisogno triennale relativo all'anno 2014. Nei prossimi giorni sarà altresì pubblicato il bando per l'apertura delle procedure per il reclutamento in mobilità extracompartimentale di 1.031 unità. Credo che ora tutto il nostro impegno debba però essere rivolto al reperimento delle risorse necessarie per il riconoscimento delle competenze maturate e della fondamentale funzione svolta dal personale di ruolo del servizio giustizia.

Il confronto con l'avvocatura è stato uno dei tratti maggiormente caratterizzati in questi primi dieci mesi del Governo. L'apertura di tavoli di confronto con il Consiglio nazionale forense e con l'avvocatura associata, per l'attuazione dei regolamenti della riforma forense rappresenta una scelta da me fortemente voluta, facendo del Ministero un luogo aperto al dialogo e al proficuo scambio di esperienze. Ho già detto come considero quest'attività tutt'uno con il complessivo processo di riforma. Sono già pubblicati i decreti sui parametri per la liquidazione dei compensi e sulla modalità di elezione dei componenti dei consigli degli ordini circondariali forensi. Il regolamento relativo al conseguimento e mantenimento del titolo di avvocato specialista ha ricevuto tutti i pareri richiesti e verrà licenziato a breve dal Ministero. Stanno concludendo l'*iter* di adozione i regolamenti che riguardano le forme di pubblicità del codice deontologico, le forme di pubblicità per l'avvio degli esami di Stato e per l'abilitazione all'esercizio della professione, le modalità di accertamento dell'effettivo esercizio della professione.

Sul tema complessivo della formazione giuridica e dell'accesso alla professione ho avviato un confronto con il Ministero dell'università e della ricerca. Infine, i regolamenti di disciplina delle modalità di svolgimento del tirocinio e per l'accesso alla professione saranno trasmessi per i prescritti pareri nel termine del febbraio 2015 previsto dalla legge.

In tale materia, quindi, possiamo dire che, nei mesi del mio mandato, è stato raggiunto l'obiettivo di dare completa attuazione ad una così rilevante normativa relativa al funzionamento della professione forense. Particolare attenzione è stata dedicata nell'assicurare la razionalizzazione della spesa senza far mancare il supporto alle riforme in atto. Infatti, pur dovendosi apportare i tagli richiesti a tutti i Ministeri nell'ambito delle misure 2014 di *spending review*, si è scelto di non adottare tagli per il settore dell'informatica, settore al quale, anzi, sono stati destinati, nella ripartizione di fine anno del FUG, ulteriori 7,5 milioni di euro.

Nella legge di stabilità per il 2015 è stata prevista la costituzione di un nuovo fondo destinato all'informatizzazione del processo civile e all'efficientamento degli uffici, nel quale, per il triennio, sono state apposte risorse per un importo complessivo di 260 milioni di euro.

Ci troveremo, poi, ad avere un'immediata disponibilità delle risorse FUG; fatto, questo, che consentirà una più razionale gestione della spesa con una corretta programmazione, che potrà effettuarsi all'inizio e non al

termine dell'anno solare. In un'ottica di trasparenza, abbiamo pubblicato sul sito *web* del Ministero la ripartizione delle risorse FUG, rendendo così manifeste le finalità e i criteri adottati.

L'azione nell'ambito della giustizia penale è stata, in primo luogo, indirizzata al potenziamento degli strumenti di contrasto alle più gravi forme di criminalità, in special modo al fenomeno mafioso, ai reati economici e, da ultimo, con eccezionale urgenza e gravità, si è riproposto il tema del potenziamento dei meccanismi di prevenzione e repressione del terrorismo internazionale.

Particolarmente sentita è l'esigenza di un più efficace contrasto alla corruzione, fenomeno criminale che le inchieste giudiziarie dimostrano aver raggiunto dimensioni intollerabili, anche per il suo intreccio con strutture organizzate di tipo mafioso. Si è imposto, quindi, un intervento mirato a perfezionare gli strumenti di prevenzione e di repressione di un fenomeno che produce effetti devastanti sia sul piano economico sia su quello della fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni. Si è così proposto di elevare i limiti edittali per i reati di corruzione, con conseguente ampliamento dei tempi di accertamento giudiziale. Inoltre, al fine di assicurare quanto più possibile che prezzo e profitto dei più gravi delitti contro la pubblica amministrazione siano sempre oggetto di recupero ai fini di confisca, è stata prevista quale condizione di ammissibilità del patteggiamento o per l'emissione di condanna a pena predeterminata l'integrale restituzione del prezzo o del profitto del reato. Al fine di rafforzare l'azione di prevenzione è stata poi prevista come obbligatoria l'informativa al presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) in ordine all'esercizio dell'azione penale.

Ritengo che il ruolo dell'ANAC, che finalmente è nelle piene condizioni di operare, renderà sempre più efficiente la capacità di contrasto da parte dello Stato ai fenomeni di corruzione. Ritengo, infatti, che, al di là della già citata, mirata e circoscritta revisione di alcuni strumenti di repressione penale, la vera sfida nel contrasto a questi fenomeni sia costituita dall'opera di prevenzione. Si impone, infatti, come necessità assoluta l'azione di contrasto a tutti quei meccanismi di intermediazione impropria che, nelle pieghe di poteri derogatori o eccessivamente discrezionali, rappresentano la vera piaga in cui si inserisce il fenomeno della corruzione e quello dell'infiltrazione delle organizzazioni criminali nelle istituzioni e nella pubblica amministrazione.

La tutela dei mercati, della libera concorrenza e la rinnovata fiducia degli investimenti, anche dall'estero hanno inoltre determinato la ridefinizione della fattispecie del cosiddetto falso in bilancio, rafforzandone l'incriminazione secondo criteri di offensività. È un tema cruciale nel contrasto delle più gravi forme di criminalità economica, e mi auguro che il confronto parlamentare possa svilupparsi proficuamente, contribuendo alla ricerca di soluzioni equilibrate ed efficaci. La proposta del Governo, approvata il 29 agosto e che oggi abbiamo trasformato in emendamenti governativi al testo già esistente in esame al Senato, intende considerare le con-

dotte di falsificazione come illecito di pericolo, elevando le pene per garantire la deterrenza della sanzione e l'efficacia delle indagini.

Queste sono le linee di proposta che il Governo sottopone ad un dibattito parlamentare che auspico possa concludersi rapidamente.

Sono state, inoltre, proposte modifiche alla normativa sostanziale e processuale finalizzate al completamento dell'apparato di prevenzione e repressione delle più gravi forme di criminalità, anche economiche, mediante l'inasprimento delle pene per i delitti di associazione per delinquere di stampo mafioso ed il potenziamento del cruciale strumento della cosiddetta confisca per equivalente. Quest'ultimo strumento è stato esteso anche nei confronti di terzi e, nei casi di estensione di reato per qualsiasi causa, si applica agli eredi.

Abbiamo anche proposto misure specifiche finalizzate alla protezione e tutela delle vittime dei reati, con particolare attenzione a quelle di tipo mafioso, di terrorismo o di strage. L'esigenza di un rafforzamento del contrasto al fenomeno dell'illecita accumulazione di ricchezza ha trovato una prima fondamentale espressione nell'introduzione del delitto di autoriciclaggio, che è già legge dello Stato. Si tratta di un'importante innovazione, che abbatte un tradizionale divieto di incriminazione ed è uno strumento che non soltanto consente di porre un argine al fenomeno dell'infiltrazione dei capitali illeciti nell'economia legale ma anche di perseguire gli effetti economici di condotte illecite, anche molto tempo dopo che sono avvenute. Sempre nella stessa direzione credo vada citato l'*iter* parlamentare in corso del disegno di legge relativo al contrasto dei reati ambientali, attualmente in discussione al Senato, per il quale auspico – ancora una volta – una rapida approvazione.

Il quadro è completato dalla riforma organica della disciplina processuale della cooperazione giudiziale in campo penale, da tempo attesa per assicurare effettività alla collaborazione fra gli Stati nella repressione di organizzazioni criminali di impronta sempre più marcatamente transnazionale. Sono in fase di predisposizione, in collaborazione con il Ministero dell'interno, norme volte ad aggiornare la vigente disciplina degli strumenti normativi in materia di prevenzione e repressione dei fenomeni terroristici, in particolare quelli di matrice internazionale. La crescente minaccia del terrorismo internazionale pone con urgenza l'obbligo di una verifica sull'efficacia dell'attuale assetto normativo, in una prospettiva di un incisivo rafforzamento dei sistemi di prevenzione e di repressione su questo delicatissimo fronte. Tale ricognizione è stata promossa dall'Italia anche in ambito europeo, nell'ambito del semestre di Presidenza di turno; in questo contesto appare ineludibile introdurre nel nostro ordinamento nuove misure mirate ad attuare selettivi e più stringenti controlli sui mezzi e i materiali che potrebbero essere impiegati per il compimento di attentati sul territorio nazionale e per agevolare l'applicazione di misure di prevenzione personale nei confronti dei potenziali stranieri combattenti.

Allo stesso modo, sul piano dell'efficacia degli strumenti di repressione, appare ormai condivisa e matura l'idea di introdurre strumenti centralizzati di coordinamento delle investigazioni in materia di terrorismo.

Una scelta di questo tipo appare anche funzionale all'individuazione di un interlocutore unitario ed adeguatamente informato sul fronte della cooperazione giudiziaria internazionale, nel quadro di un organico sviluppo di una sempre più sentita esigenza di politica europea e di contrasto al terrorismo internazionale.

Credo che, sempre in quest'ottica, vadano sfruttate al massimo le potenzialità che offre il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, nello specifico l'articolo 86, che prevede la possibilità dell'istituzione della procura europea, e il paragrafo 4 dello stesso articolo, che offre la possibilità di estendere le attribuzioni della procura europea, oltre ai reati che ledono interessi finanziari dell'Unione, alla lotta contro la criminalità grave, che presenta una dimensione transnazionale.

Tornerò poi a riflettere sull'attività del semestre di Presidenza italiana dell'Unione, tuttavia qui mi preme sottolineare che, proprio questo terreno – che è stato uno dei punti qualificanti della nostra azione – intendiamo proseguire il nostro lavoro, avviando una forte interlocuzione con le due Presidenze facenti parte del nostro trio, quella lettone e quella del lussemburghese, oltre con gli altri *partner* europei, per porre il tema del contrasto della criminalità organizzata e del terrorismo internazionale come uno dei punti qualificanti della nuova procura europea.

Credo si tratti di un tema di grande impatto, che può contribuire a rendere più forte e più vicino ai cittadini il ruolo dell'Unione, oltre ad offrire a tutti i Paesi un livello fondamentale di coordinamento nel contrasto a questi fenomeni.

L'anno trascorso è stato occasione anche di un'importante ricorrenza per il nostro Paese: l'anniversario dell'opera «*Dei delitti e delle pene*», di Cesare Beccaria, grande pensatore italiano, tra i più conosciuti nel mondo. Consapevoli di questa importante eredità, incarnata nobilmente anche dai nostri Padri costituenti, la filosofia di azione del mio Ministero ha lo scopo di riportare il diritto penale nel suo alveo naturale di strumento da utilizzare laddove altre sanzioni risultino non efficaci a prevenire o a scoraggiare un fenomeno.

Libertà e sicurezza marciano insieme e, se è vero che dobbiamo essere duri e fermi contro ogni crimine, dobbiamo essere anche capaci di costruire un apparato sanzionatorio efficace ed al tempo stesso capace di reinserire nel consesso civile il reo.

La giustizia penale è un tema in cui gli *slogan* hanno spesso prodotto più danni di ciò che denunciavano, perché gli *slogan* semplificano, ideologizzano l'approccio ai problemi e impediscono che essi vengano affrontati tenendo insieme principi e pragmatismo. L'assenza di questo approccio costituisce in molti campi una delle maggiori tare del nostro Paese in raffronto alle altre Nazioni.

È stata recentemente attuata la delega del Parlamento per l'esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto, fondata sui criteri della tenuità dell'offesa e della mancanza di abitudine del comportamento in relazione al reato specificamente oggetto del giudizio. Si tratta – lo vorrei ricordare – di uno strumento invocato dalla magistratura, dalla dottrina

e dall'avvocatura, che nulla ha a che vedere con la depenalizzazione e che potrà consentire una deflazione del processo penale secondo criteri legittimi e trasparenti, che saranno ancor meglio precisati dopo il passaggio nelle Commissioni parlamentari, evitando che questa selezione si realizzi giocoforza in modo strisciante, con minor trasparenza anche per le vittime, con il macero della prescrizione.

Al fine di assicurare l'effettività delle politiche criminali dello Stato, si è delineata una riforma della prescrizione finalizzata a migliorare il raccordo tra tempi del processo e tempi di estinzione del reato. Senza alcun detrimento delle garanzie difensive, si mira a disincentivare comportamenti meramente dilatori delle parti e ad assicurare al processo tempi ragionevoli di svolgimento.

A salvaguardia delle libertà fondamentali e in linea con le indicazioni europee, è prevista la valorizzazione dei diritti difensivi in fase di indagine mediante la restrizione, ad esempio, delle ipotesi di divieto per l'arrestato di conferire con il difensore.

Il riordino della difesa d'ufficio, disposto con la legge di stabilità, presidia inoltre l'effettività del ruolo del difensore, richiedendo adeguata professionalità a quanti accedono a questo delicato ufficio.

Finalità deflative del carico giudiziario devono essere assicurate attraverso l'incentivazione di forme di definizione rapida ed anticipata del processo, potenziando l'istituto del cosiddetto patteggiamento ed affiancandovi la condanna su richiesta dell'imputato quale modulo di definizione concordata del processo. Indispensabile, in questo quadro, sono la riforma del giudizio d'appello, attribuendogli la prevalente funzione di strumento di controllo della sentenza di primo grado e la razionalizzazione dei casi di ricorribilità per Cassazione.

Passando al tema del carcere, voglio ricordare il proficuo dialogo con il Parlamento che, proprio su questo tema, è iniziato all'avvio del mio mandato. Tale dialogo è stato animato dal ruolo di impulso e guida del Presidente della Repubblica, che ha dato voce al dettato costituzionale durante tutto il periodo della sua Presidenza fine a definire, con il messaggio alle Camere dell'8 ottobre 2013, un imperativo morale: intervenire con decisione per superare la crisi del sistema penitenziario.

È questo dialogo che ci ha consentito di superare la crisi di credibilità determinata dalla vicenda Torreggiani che, com'è noto, ha visto la condanna dell'Italia per violazione dell'articolo 3 della Carta europea dei diritti dell'uomo nella parte in cui pone il divieto dei trattamenti inumani e degradanti in danno dei detenuti.

Negli ultimi venticinque anni, le politiche in materia di sicurezza sono state spesso orientate verso il rafforzamento degli strumenti sanzionatori. L'emergere di nuove e diffuse insicurezze sociali ha trovato talvolta risposta soltanto nella repressione penale, privilegiando l'idea che inasprire le pene potesse garantire una maggiore sicurezza.

I richiami della Corte europea dei diritti dell'uomo e del Presidente della Repubblica hanno costituito uno straordinario stimolo per mettere in campo una visione diversa. La nuova strategia, frutto del lavoro degli

ultimi Governi e del Parlamento, va incontro alle raccomandazioni del Consiglio d'Europa in favore delle sanzioni di comunità, pene che non contemplan soltanto la segregazione del condannato dal consorzio civile, ma che hanno anche l'obiettivo di recuperare il rapporto e la relazione fra l'autore del reato e il contesto sociale. In quest'ottica, sono state rafforzate e ampliate le misure alternative alla detenzione. Per sostenere tale evoluzione, gli uffici che si occupano dell'esecuzione penale esterna, nell'opera di riorganizzazione che ho avviato, saranno collocati in un nuovo dipartimento, insieme agli uffici della giustizia minorile, che hanno già maturato sul terreno della *probation* una grande esperienza e notevoli capacità di attuazione di percorsi alternativi alla detenzione. Ai vari provvedimenti del Governo tesi a ridurre i flussi in entrata ed incrementare le misure alternative alla detenzione e porre in essere i rimedi richiesti dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, si è accompagnata un'importante attività legislativa di iniziativa parlamentare.

Il completamento di questo disegno – ed è questo il mio auspicio – esige una rapida approvazione della riforma della custodia cautelare, giacente in Parlamento, che sarà in grado di contribuire alla stabilità numerica del sistema. Gli effetti dei provvedimenti legislativi adottati sono agevolmente desumibili, in primo luogo, dalla rilevante diminuzione del numero dei detenuti presenti in carcere. Al 31 dicembre 2014, i detenuti presenti nelle carceri italiane erano 53.623, dato ormai stabilizzato da qualche mese; a dicembre 2013, erano 62.536, mentre al momento della condanna da parte della Corte europea erano 66.000 e nel corso del 2010 si erano registrate quasi 70.000 presenze. Contemporaneamente, sono aumentate le misure alternative alla detenzione, sino ad arrivare, al 31 dicembre 2014, a 31.962.

Chiedo al Parlamento – ed ora nello specifico al Senato – di guardare con attenzione al combinato disposto di questi due dati. Siamo riusciti, infatti, a superare l'emergenza senza ridurre, in maniera sensibile, il numero complessivo dei soggetti trattati, tra carcere e misure alternative; al decrescere dei primi si è accompagnato il contestuale aumento dei secondi, mantenendo stabile il numero complessivo. Dico questo per rispondere con i numeri a chi ha più volte parlato di indulti mascherati. Questi numeri ci dicono altro. Non abbiamo rinunciato alla sanzione penale: abbiamo deciso di applicare una diversa sanzione. Si è realizzata così una stabile diminuzione dei detenuti, senza dovere ricorrere a provvedimenti eccezionali.

Quello del rafforzamento delle misure e delle sanzioni alternative al carcere è un percorso coraggioso ma necessario per rispondere, effettivamente e realmente, ai bisogni di sicurezza dei cittadini. La consapevolezza della consistente riduzione del rischio di recidiva attraverso misure diverse dal carcere, tutte le volte in cui questo è possibile, in realtà migliora il sistema di sicurezza e determina consistenti riduzioni dei costi economici e sociali.

Particolare rilevanza riveste poi la diminuzione dei detenuti in attesa di giudizio di primo grado, passati da 11.108, a dicembre 2013, a 9.549 al

31 dicembre 2014. La percentuale dei detenuti in attesa di primo grado si è ridotta al 18 per cento del totale dei detenuti, mentre la percentuale della somma dei detenuti in attesa di primo grado e non definitivi è scesa al 33 per cento; quando l'Italia è stata condannata dalla CEDU era oltre il 40 per cento. Contestualmente, il numero complessivo dei detenuti in custodia cautelare è passato dai 24.409 di dicembre 2013 ai 18.475 del 31 dicembre 2014. Soltanto nel 2010 i detenuti in attesa di giudizio di primo grado erano 30.184.

Significativa è la diminuzione del numero dei detenuti stranieri, anche grazie all'impulso derivante dagli accordi internazionali per agevolare l'esecuzione della pena nel Paese di provenienza. Sin dall'inizio del mio mandato ho puntato molto su questa leva deflazionare le presenze in carcere di detenuti stranieri. Mi sono recato a Rabat per siglare, con il Regno del Marocco, due convenzioni: una in materia di assistenza giudiziaria e di estradizione, l'altra in materia di trasferimento dei detenuti condannati marocchini, una delle comunità più numerose nelle nostre carceri.

Sempre per dare impulso a possibili soluzioni e per rendere più rapide le procedure di trasferimento dei detenuti stranieri, in conformità con le garanzie previste dall'ordinamento, ho incontrato tutti i procuratori generali, con i quali abbiamo condiviso la necessità di intensificare gli sforzi per un'efficace applicazione degli strumenti di cooperazione, mirati al trasferimento dei detenuti nei Paesi d'origine. Inoltre, a seguito della modifica della normativa in materia di espulsione direttamente dal carcere, si è sviluppata una proficua collaborazione tra l'amministrazione penitenziaria e gli uffici di immigrazione del Ministero dell'interno, al fine della immediata identificazione degli stranieri irregolari che fanno ingresso in carcere, evitando ulteriori passaggi all'interno dei centri di identificazione ed espulsione.

A fronte della consistente diminuzione dei detenuti, realizzata con le modalità che ho descritto, va evidenziato l'aumento della capienza delle carceri, che al 31 dicembre 2014 ha raggiunto i 49.635 posti. La vastità del patrimonio edilizio e la necessità di interventi di ristrutturazione, adeguamento e modernizzazione degli istituti determinano, ancora oggi, l'impossibilità di utilizzare 4.500 posti.

Anche al fine di recuperare il più possibile terreno sulla utilizzabilità di spazi e sul necessario adeguamento delle strutture e per sviluppare al meglio le attività di trattamento finalizzate alla rieducazione, si è provveduto a chiudere con anticipo l'esperienza del Commissario governativo per l'edilizia penitenziaria, restituendo direttamente all'amministrazione il compito di intervenire secondo le stringenti direttive da me adottate ed orientate all'aumento dei posti disponibili e all'implementazione degli spazi da destinare alla vita in comune e al lavoro dei detenuti.

Oltre ad imporre la rimozione della cause strutturali del sovraffollamento carcerario, ipotizzando anche la predisposizione di rimedi preventivi capaci di sottrarre tempestivamente il detenuto ad una situazione di compressione del diritto convenzionale, la sentenza Torreggiani ha chia-

mato lo Stato al dovere di riparare le violazioni commesse, mediante un ristoro a quanti abbiano già subito la violazione dei loro diritti.

Con il decreto-legge n. 92 del 26 giugno 2014 si è messo a punto un rimedio compensativo, riconoscendo il diritto ad un indennizzo pecuniario o, in alternativa, per quanti sono ancora detenuti, il diritto a una riduzione della pena detentiva ancora da espiare, in misura pari al 10 per cento del periodo durante il quale il trattamento penitenziario è stato inumano o tale da violare la disposizione di cui all'articolo 3 della Carta europea dei diritti dell'uomo.

Compete alla responsabilità della magistratura di sorveglianza assicurare l'effettività dei rimedi, orientando l'interpretazione della nuova disciplina in conformità ai principi costituzionali e sovranazionali. Per consentire la migliore attuazione possibile della legge, è stato aperto un tavolo permanente con la magistratura di sorveglianza per la condivisione di soluzioni in relazione agli adempimenti derivanti dai recenti interventi normativi in tema di rimedi preventivi e compensativi. In base ai dati oggi disponibili, si stima che l'archiviazione dei 3.685 ricorsi alla Corte di Strasburgo comporti un risparmio di oltre 42 milioni di euro. Mi sento di affermare che le iniziative e gli sforzi del Governo, del Parlamento e della magistratura (quella di sorveglianza in particolare), del CSM e dell'amministrazione penitenziaria hanno prodotto oggettivi risultati positivi. Un ringraziamento particolare lo dobbiamo tributare alle donne e agli uomini della Polizia penitenziaria, che hanno con grande sforzo e professionalità collaborato fattivamente al superamento della fase emergenziale. Al riconoscimento di ciò, fatto dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, spero possa seguire il giudizio positivo del Parlamento. Tuttavia, non può certo ritenersi esaurito l'impegno per il cambiamento del sistema detentivo. Il Governo ha già chiesto al Parlamento la delega per una coerente e organica riforma dell'ordinamento penitenziario. In questa prospettiva una nuova fase è già iniziata. Il Ministero intende dare un rinnovato impulso a progetti e azioni che valgano a riempire il senso e il tempo della pena detentiva, attraverso attività in comune, lavoro, attività culturali e di istruzione. Occorre costruire nuovi realistici percorsi di inserimento sociale necessari ad abbattere la recidiva ed accrescere così la sicurezza dei cittadini.

Il percorso è già avviato anche attraverso un tavolo di confronto con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, per arrivare in tempi brevi ad una rivisitazione della materia del lavoro penitenziario regolato da norme ormai non più attuali.

Ho dato, inoltre, il massimo impulso per utilizzare in modo più razionale e strategico i fondi europei e in maniera più trasparente quelli gestiti dalla cassa delle ammende. Nelle prossime settimane saranno indetti gli stati generali sul carcere, cui chiamerò a partecipare tutte le energie istituzionali e sociali necessarie per avviare un profondo processo di cambiamento. Per favorire questo cambiamento, sin dall'inizio ho chiesto e ottenuto la collaborazione di tutte le istituzioni regionali. Sono ormai undici i protocolli operativi stipulati con il duplice fine di potenziare l'accesso alle



misure alternative alla detenzione per i detenuti con problemi legati alla tossicodipendenza e di potenziare i percorsi di inclusione sociale e reinserimento lavorativo per i detenuti. Essi riguardano Toscana, Emilia-Romagna, Umbria, Lazio, Liguria, Campania, Friuli-Venezia Giulia, Puglia, Sicilia, Lombardia e Abruzzo; a breve verranno stipulati protocolli con le Regioni Molise e Piemonte.

Lo stesso sforzo deve essere messo in campo dalle Regioni per il rafforzamento della tutela della salute delle persone precluse, comprese le misure di prevenzione del suicidio e dell'autolesionismo, ma il quadro non sarebbe completo se non citassi la prossima attivazione dell'istituto del Garante nazionale dei detenuti, che si occuperà appunto di questa materia.

Quanto al tema degli ospedali psichiatrici giudiziari, il superamento di questo modello ha purtroppo subito una proroga per la complessità delle procedure necessarie alle Regioni per realizzare le strutture sanitarie sostitutive. L'impatto delle innovazioni legislative sugli OPG viene costantemente monitorato attraverso la rilevazione delle presenze degli internati negli OPG su tutto il territorio nazionale e attraverso un'analisi delle ordinanze emesse dall'autorità giudiziaria, e ciò al fine di rilevare le condizioni di perdurante pericolosità degli internati, confermando o revocando in ragione di ciò le misure di sicurezza.

Va segnalato che, a seguito dell'entrata in vigore della legge, si è rilevata una leggera ma costante diminuzione delle presenze. Alla data del 31 ottobre 2014, gli internati erano 780, a fronte degli 880 presenti alla data del 31 gennaio 2014, dato ancora più rilevante se paragonato a quello del 2010, in cui si registrava la presenza di ben 1.448 internati.

Si sta operando in piena adesione agli accordi raggiunti con la Conferenza unificata e nel rispetto della collaborazione istituzionale instauratasi negli anni con le Regioni, i dipartimenti di salute mentale e la magistratura di sorveglianza. È stato costituito presso il Ministero della salute l'organismo di coordinamento per il superamento degli OPG. L'obiettivo è quello di evitare ulteriori ritardi ed arrivare entro i termini stabiliti alla chiusura definitiva degli ospedali psichiatrici giudiziari.

Ho descritto in questo intervento il complesso della riforma. Credo che un'opera di grande trasformazione della giustizia non avrebbe la necessaria organicità se non si ponesse, oltre all'obiettivo di rafforzare la sicurezza dei cittadini e delle attività economiche, la certezza e la tempestività delle decisioni, anche la tutela delle posizioni lese da un erroneo esercizio della giurisdizione.

La proposta legislativa del Governo trae spunto da un'obiettivo necessaria: rispondere a una procedura di infrazione aperta dalla Commissione europea che riguarda l'aspetto della violazione del diritto comunitario da parte dei giudici e della conseguente responsabilità dello Stato.

Ma questo intervento non può sottrarsi a un'ulteriore domanda: l'attuale disciplina sulla responsabilità civile garantisce un'effettiva tutela del cittadino? Dai dati dell'Avvocatura dello Stato raccolti dalla prima applicazione della legge sino alla fine del 2010 risultava che delle oltre 400

cause proposte solo 34 superavano il vaglio di ammissibilità e, di queste ultime 34, ne erano state decise 18, tra cui solo quattro i casi in cui vi era stata una condanna dello Stato. Sono numeri che parlano chiaro e che rivelano un obiettivo *deficit* di effettività nella tutela dei cittadini lesi dall'esercizio dell'attività giudiziaria.

È sempre nell'ottica della tutela del cittadino che il Governo ha contrastato qualsiasi ipotesi di responsabilità civile strutturata in modo tale da produrre fenomeni di conformismo giudiziario. Ciò premesso, sarebbe davvero auspicabile una disciplina che lasciasse solo in carico allo Stato la responsabilità civile? Questo gioverebbe al prestigio della giurisdizione e di chi la esercita? Io francamente credo di no. Da qui la ricerca di un giusto equilibrio, che garantisca la più ampia ed effettiva tutela del cittadino da parte dello Stato e che, invece, faccia azionare la rivalsa nei confronti del magistrato nei casi di sua negligenza inescusabile o dolo.

Questo meccanismo non nasce da una finalità punitiva: esso si fonda su un'esigenza di corresponsabilizzazione di chi ha causato il danno nel risarcimento che lo Stato è tenuto complessivamente a corrispondere. Il Governo ha sin qui contrastato qualsiasi ipotesi che possa comprimere l'autonomia del magistrato e la libera espressione della razionale facoltà interpretativa. L'attività e l'autonomia del giudice si esplica, infatti, non nella semplice applicazione di una norma o di un precedente giudiziale a un caso concreto, ma nel lavoro di interpretazione razionale delle norme, delle relazioni fra di esse, dei rapporti che si instaurano con le fonti sovraordinate, la Costituzione in primo luogo e il diritto comunitario ormai da tempo, e i rapporti con gli orientamenti consolidati della giurisprudenza e la tenuta di quegli orientamenti a fronte di cambiamenti della società e di novità legislative.

Una norma sulla responsabilità civile che utilizzasse questo parametro non comprimerebbe, quindi, solo il precetto contenuto al secondo comma dell'articolo 101 della Costituzione, ma nuocerebbe al cittadino stesso. Limitare infatti quella facoltà significherebbe far deprimere la vitalità del diritto, impedendogli di evolversi, di colmare i vuoti legislativi che una realtà in continuo mutamento crea, di cogliere i cambiamenti profondi della realtà con cui il diritto, per forza di cose, deve sempre entrare in relazione.

Non posso non menzionare il prioritario impegno profuso nell'anno 2014 nel settore internazionale, in ragione degli adempimenti derivanti dal semestre di Presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea, dei cui risultati ho già avuto modo di riferire in Parlamento. Il semestre europeo ha richiesto, in primo luogo, un intenso lavoro preparatorio. Quindi da luglio a dicembre sono state portate avanti le attività connesse al settore della giustizia civile e penale di competenza.

Con riferimento al settore penale, le attività della Presidenza italiana si sono concentrate, in particolare, sui *dossier* che mirano a contribuire alla lotta contro i reati in danno degli interessi finanziari dell'Unione, come la proposta di cui ho già detto, volta all'istituzione di un ufficio

del pubblico ministero europeo, e la proposta che mira a porre norme penali comuni per attuare tale contrasto.

In questa direzione va anche l'accordo raggiunto sul regolamento di riforma dell'agenzia dell'Unione europea per il rafforzamento degli altri strumenti della cooperazione giudiziaria penale (Eurojust). Per altro verso, non si è tralasciato il potenziamento del sistema di garanzia della difesa penale. Non si possono nascondere tuttavia, nonostante i progressi, le obiettive difficoltà, riflesso delle resistenze al processo di integrazione e delle diffidenze degli Stati membri nei confronti dello sviluppo di un ordinamento penale comune.

Annetto, per questo, grande importanza ad un *dossier* che l'Italia ha avuto modo di aprire durante il semestre, riguardante la formazione comune dei magistrati, essenziale per attenuare il substrato di diffidenza che spesso contraddistingue il rapporto tra diverse giurisdizioni nazionali e che si aggiunge a quello che caratterizza le autorità politiche.

È stato concluso un accordo generale sulla prospettiva di direttiva relativa alla presunzione di innocenza, che mira proprio a rafforzare il diritto dell'indagato imputato ad essere considerato innocente fino alla prova della sua colpevolezza, e presentato uno *state of play* sulla proposta di direttiva che riguarda l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato per indagati e imputati privati della libertà personale, anche nei procedimenti di esecuzione del mandato di arresto europeo. Si è proceduto altresì con priorità nei lavori che riguardano la proposta di regolamento in materia di protezione dei dati personali, che intende garantire un quadro coerente ed un sistema complessivamente armonizzato della materia della *privacy*. Gli sforzi compiuti, particolarmente apprezzati dalla Commissione, hanno permesso di raggiungere un approccio parziale su alcuni capitoli fondamentali della proposta, come quello del trattamento dei dati nel settore pubblico. Si è anche svolto un dibattito d'orientamento sul diritto all'oblio e sugli elementi costitutivi della complessiva architettura dello sportello unico *one stop shop*.

Per il settore civile, con la consapevolezza dello stretto legame tra le politiche in materia di giustizia e le esigenze di rilancio della crescita economica, la Presidenza ha dato priorità alle proposte ed iniziative volte ad offrire alle imprese, specie quelle piccole e medie, strumenti normativi utili a superare la crisi economica e finanziaria degli ultimi anni, nell'ambito del progetto «Giustizia per la crescita». In tale prospettiva è stato raggiunto l'accordo conclusivo sulla proposta di regolamento relativa alle procedure di insolvenza, che mira a rendere più efficaci le procedure transfrontaliere, al fine di assicurare il buon funzionamento del mercato interno e la sua resilienza in tempi di crisi economica, che è la bussola anche per la normativa interna sulla crisi di imprese. In tal senso, è in fase di costituzione un gruppo di lavoro su questa materia presieduto dal presidente Rordorf. È stato anche raggiunto un approccio generale sulla proposta di regolamento che istituisce un procedimento europeo per le controversie di modesta entità ed è proseguito l'esame tecnico della proposta di regolamento sul diritto comune europeo della vendita, che ha l'obiettivo

di migliorare il funzionamento del mercato interno, predisponendo un *corpus* di norme uniformi in ambito europeo. Particolare impegno è stato infine profuso nei negoziati che mirano a predisporre strumenti di semplificazione per la vita comune dei cittadini, come la proposta di regolamento volta alla semplificazione dell'accettazione dei documenti pubblici in ambito europeo e le due proposte di regolamento in materia di regime patrimoniale dei coniugi e degli effetti patrimoniali delle unioni registrate, volte a facilitare la circolazione delle copie transfrontaliere, per la quali è stato raggiunto un possibile testo di compromesso. Il settore giustizia della Presidenza italiana ha anche organizzato alcuni prestigiosi eventi collaterali in stretto contatto con la Commissione europea, ottenendo risultati lusinghieri riguardo alla partecipazione degli Stati membri. In particolare, merita una menzione la conferenza sulle confische dei patrimoni mafiosi, tenutasi a Siracusa.

Il lavoro di questi mesi è stato molto intenso, ha riguardato questioni che affliggono la giustizia italiana da anni; in questo periodo di scarsità di risorse, questo ha comportato un supplemento di inventiva. L'oggettiva mole di questioni che il Parlamento e il Governo sono chiamati ad affrontare complessivamente ha reso non sempre agevole il percorso istituzionale. Tuttavia, il forte impegno organizzativo e di razionalizzazione, insieme ad alcuni interventi normativi, comincia io credo a mostrare i primi frutti, anche grazie ad un'azione avviata dai precedenti Governi. Sulla questione del carcere, sui tempi e sull'efficienza della giustizia civile, ho illustrato i primi risultati positivi che incoraggiano nella prosecuzione delle strade che sono state intraprese. È con la stessa determinazione che si proseguirà con interventi nell'immediato futuro nel settore penale, compresa la sistemazione della normativa penitenziaria, il cui presupposto sarà – come ho ricordato – costituito dagli stati generali dell'esecuzione della pena.

La stretta collaborazione e il costante confronto tra il Governo e il Parlamento su alcuni temi fondamentali credo abbia contribuito significativamente a questi importanti risultati. Confido nel fatto che questo metodo possa continuare a dare frutti positivi.

In questa Relazione ho avuto modo di raccontarvi alcuni dei risultati che sono già visibili. Ringrazio per questo le Commissioni competenti con cui c'è stato e c'è un costante e positivo confronto di merito e una faticosa collaborazione. Colgo questa occasione anche per ringraziare le forze di opposizione, con le quali non sono mancati in quest'anno i momenti di confronto e dialogo, che io auspico possa essere sempre più proficuo. In me, questo Parlamento e tutte le forze politiche qui rappresentate troveranno sempre un interlocutore attento a raccogliere ogni stimolo che possa contribuire a farci vincere la sfida che sento comune.

Ognuno di noi in questa crisi è chiamato a dare il meglio di sé per aiutare il Paese ad uscire dal guado. Una giustizia efficiente rappresenta un importante obiettivo da raggiungere, poiché tale settore costituisce un'infrastruttura immateriale fondamentale per qualsiasi processo di crescita civile. È per questo che abbiamo chiesto al commissario Katainen

di prevedere investimenti all'interno del piano Junkher, perché il funzionamento della giustizia non è meno importante della scorrevolezza delle strade e dell'efficienza delle ferrovie. Stavo dicendo che tale settore costituisce un'infrastruttura immateriale fondamentale ed un pilastro per ogni moderna democrazia. Per questo sento ancora il bisogno di lanciare un appello a tutte le forze politiche affinché la giustizia non torni a rappresentare un terreno di misera polemica, ma quello di una sfida comune, una sfida comune nel più ampio disegno di trasformazione dell'Italia. Vi ringrazio. *(Applausi dai Gruppi PD, SCpI e AP (NCD-UDC)).*

### **Saluto a una rappresentanza di studenti**

PRESIDENTE. Saluto, a nome del Senato, le studentesse e gli studenti e gli insegnanti del Liceo scientifico «Amedeo Avogadro» di Vercelli, che assistono ai nostri lavori. *(Applausi).*

### **Ripresa della discussione sulla Relazione del Ministro della giustizia sull'amministrazione della giustizia (ore 17,23)**

PRESIDENTE. Avverto che le proposte di risoluzione dovranno essere presentate entro la conclusione del dibattito.

Dichiaro aperta la discussione sulla Relazione del Ministro della giustizia.

È iscritto a parlare il senatore Cucca. Ne ha facoltà.

CUCCA (PD). Signora Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, il tempo estremamente limitato del mio intervento mi obbliga a richiamare solo alcuni aspetti che offrono un quadro molto parziale di quanto questo Governo insieme al Parlamento sta facendo sul fronte del sistema giustizia in Italia. Debbo però dire che la Relazione illustrata dal Ministro mi ha soddisfatto e credo che il percorso avviato sia quello che dobbiamo seguire. Abbiamo tanto da fare, proseguiamo quindi sul percorso tracciato dalla Relazione stessa.

La materia della giustizia in Italia è particolarmente complessa e delicata, con un carico di problemi annosi che si sono trascinati irrisolti nel tempo. Nondimeno, oggi mi sento di affermare che, per la prima volta, si sta cercando di incidere in modo organico all'interno di un percorso di riforma che tenta di superare l'ipertrofia legislativa, in un'ottica di semplificazione e razionalizzazione dei provvedimenti e delle norme. Si è finalmente adottata quella «visione strategica proiettata nel futuro» evocata dal presidente emerito, senatore Giorgio Napolitano, nel suo discorso al Consiglio Superiore della Magistratura il 23 dicembre scorso. Come lo stesso Presidente ha auspicato, è necessario procedere con «provvedimenti sobri, essenziali e ben fatti», per un sistema più «efficiente, funzionale e trasparente», che sia in grado di dare risposte certe e in tempi brevi a cittadini e

imprese, anche per il recupero della competitività della nostra economia. Occorre quindi una giustizia più agile e veloce, più produttiva nell'operato oggi possibile grazie anche al buon livello di informatizzazione dei tribunali ed alla digitalizzazione dei processi, elementi che il Ministro ha ricordato in maniera esaustiva, e più efficace nel risultato cui si ricollega anche il gravoso tema della certezza della pena.

Sul piano della giustizia penale, l'Italia vanta ancora un triste primato, secondo quanto emerso dal quinto rapporto biennale redatto dalla CEPEJ (la Commissione per

la valutazione del sistema giudiziario europeo, in seno al Consiglio d'Europa), diffuso lo scorso mese di ottobre. Tra i 47 Paesi aderenti all'organismo paneuropeo, il nostro è quello con il più grande arretrato penale, al secondo posto per quello civile ed è sempre sul podio – da nessuno agognato – per il numero di giorni che occorrono per vedere la fine di un processo in primo grado: circa 2.566 per un giudizio di bancarotta, contro una media degli altri paesi di 537, e 424 per una sentenza per omicidio volontario (e sono circa un milione e mezzo i processi penali pendenti).

È vero che questi dati si riferiscono al 2012 e che molto si è fatto, ma ancora c'è tanto da fare, quindi sono comunque emblematici delle storture e delle difficoltà in ordine a molteplici aspetti non solo normativi ma anche organizzativi, e forniscono la chiave interpretativa di ciò che va corretto. Non basta dunque intervenire in modo separato e parziale, ma è necessario agire con un approccio strutturale, cosa che finalmente questo Governo e questo Parlamento stanno facendo, in un'ottica di confronto sempre costruttivo e collaborativo.

A pesare sullo scenario della giustizia penale in Italia sono senza dubbio i frequenti fenomeni corruttivi e l'ampio diffondersi della criminalità organizzata, aspetto che pure il Ministro ha già esposto in maniera esaustiva. La lotta alla corruzione rappresenta uno dei pilastri della riforma, che interviene, da un lato, potenziando le misure repressive, con l'aumento delle pene, e, dall'altro, incidendo sulla prescrizione. È comunque significativo che proprio stamattina siano scaduti i termini per la presentazione degli emendamenti alla legge anticorruzione, che sarà licenziata sicuramente in tempi estremamente brevi dalla Commissione, per approdare immediatamente in Aula.

L'altro tema che è stato già richiamato è il sovraffollamento delle carceri, su cui – lo ricordo – pesa la nota sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 2013, della quale abbiamo più volte parlato. Ritengo però necessario ricordare e richiamare ancora una volta la parole del presidente Napolitano nel messaggio alle Camere dello scorso 8 ottobre 2013, nel quale egli ha suggerito anche la possibilità di considerare rimedi straordinari, di cui pure si sta discutendo con pareri discordi tra le forze politiche.

Dobbiamo fronteggiare l'emergenza e correggere le anomalie del nostro sistema giudiziario e penitenziario, ma è l'approccio sistemico che

deve guidare questo percorso, intervenendo contestualmente sul fronte delle norme, sull'apparato e sull'amministrazione della giustizia.

Questo Governo e questo Parlamento hanno già fatto tantissimo su tali temi, ma resta ancora tanto altro da fare e sono certo che lei, signor Ministro, saprà ancora affrontare con quello stesso coraggio che ha dimostrato fino ad oggi le sfide che stiamo affrontando nel campo della giustizia. Occorre agire sull'entità delle pene e sulla loro proporzionalità, modificando il modello detentivo e garantendo reali opportunità di recupero per restituire dignità al detenuto, nel rispetto dell'articolo 27 della Costituzione.

L'irragionevole lunghezza dei processi è una delle ragioni della congestione delle carceri e, se non si interviene sul punto, non è realistico pensare di poterne correggere le criticità. Tra le soluzioni maggiormente in grado di portare a risultati tangibili restano, a mio avviso, la depenalizzazione – che dev'essere chiaramente adoperata in modo attento e selettivo e diretta soprattutto ad eliminare la previsione di una serie di reati bagatellari, che, il più delle volte, ingolfano gli uffici della procura – ed una concreta revisione dell'istituto della prescrizione, cui il Governo comunque sta già mettendo mano. In ogni caso i risultati non saranno ottimali, se non si riavvierà la macchina dei concorsi per il personale amministrativo, la cui carenza incide profondamente sul buon funzionamento dell'attività giudiziaria.

In conclusione, ulteriore argomento che reputo doveroso trattare è quello della magistratura onoraria e dei giudici di pace.

Da tempo sono all'attenzione della Commissione diversi disegni di legge, dei quali sono io il relatore, il cui *iter* è stato interrotto in attesa dell'annunciato intervento del Governo con apposito provvedimento. Auspico che esso arrivi in tempi brevissimi, dato che non possiamo più prescindere dall'affrontare la questione in maniera definitiva e trovare la migliore soluzione, che per un verso tenga nella dovuta considerazione l'apporto significativo dato sino ad oggi all'amministrazione della giustizia dalla categoria dei magistrati onorari, assicurando nel contempo le necessarie professionalità e competenze, indispensabili per il corretto svolgimento dell'alta funzione che è stata loro affidata.

Affrontiamo, dunque, il percorso riformatore con la consapevolezza che la sfida più ardua sarà senz'altro di fare in modo che essa abbia la capacità di incidere complessivamente sul sistema e di generare una spinta propulsiva verso l'innovazione della giustizia in Italia divenuta una priorità improcrastinabile, per ristabilire i livelli di democrazia e civiltà, e per restituire maggiore credibilità al nostro Paese. *(Applausi dal Gruppo PD)*.

PRESIDENTE. È iscritta a parlare la senatrice Stefani. Ne ha facoltà.

STEFANI *(LN-Aut)*. Signora Presidente, signor Ministro, la sua Relazione è stata molto ampia e sicuramente anche approfondita, ma di certo non ha convinto noi del Gruppo della Lega Nord in merito alle soluzioni e

il procedimento con il quale si ritiene di risolvere il problema della giustizia in Italia.

Si parla ancora, visto che l'ha menzionata anche adesso il collega di maggioranza, di un arretrato civile, soprattutto in Italia, oltre a quello penale, che ha dei livelli assolutamente vergognosi. Nel rapporto «Doing Business» del 2013 in materia di esecuzione dei contratti il parametro dell'Italia resto immutato: siamo al 160° posto su 185. In Italia per avere un'azione esecutiva in caso di inadempimento contrattuale servono 1.210 giorni contro i 510 della media OCSE, con una spesa del 30 per cento superiore a quella degli altri Paesi dove in media sono circa del 20 per cento. Per certi versi è più facile ottenere giustizia in Sudan e Madagascar e noi possiamo considerarci quasi al livello del terzo mondo. Sempre in base al rapporto «Doing Business», questo tipo di inefficienza comporta un aumento dei costi per le imprese. Cito dei dati forniti da uno studio della Confartigianato della Lombardia, secondo cui l'eccessiva durata dei processi costa alle imprese circa 2,3 miliardi di euro l'anno.

Stiamo parlando di un sistema che rende l'Italia del tutto inappetibile anche per investimenti stranieri. Vedo che il dato delle cause pendenti nel processo civile è miracolosamente sceso sotto i 5 milioni. Le soluzioni oggi approntate non sono assolutamente convincenti per noi.

Si parla di questo disegno di legge, che speriamo non sia solo annunciato e che si arrivi a discuterlo in Aula e in Commissione al Senato, per parlare effettivamente di sistemi che rinnovino e che rendano efficiente il processo civile. La riforma proposta che riguarda l'introduzione della negoziazione assistita – che ricordo era un istituto che avevamo previsto in un disegno di legge a firma del senatore Divina della Lega Nord – è quel sistema per cui le separazioni e i divorzi possono essere fatte davanti a ufficiali dello stato civile. Questi non sono rimedi che riteniamo risolutivi e dobbiamo anche pensare che cercare di risolvere un arretrato riducendo la tutela dei cittadini è un grave errore. Prevedendo separazioni e divorzi da risolvere davanti agli ufficiali di Stato civile si fa passare la notizia per cui è quasi come essere al mercato: 16 euro e ti separi. Stiamo parlando di istituti che hanno coinvolto giuristi e su cui sono stati fatti degli studi e adesso si pensa di poter risolvere il problema con lo svilimento della separazione davanti a un giudice.

Per quanto riguarda i sistemi con cui si approntano soluzioni a problemi, prendiamo la questione dell'arretrato penale e del sovraffollamento delle carceri. Lei ha detto, signor Ministro, che i numeri in realtà non variano: si è diminuita la popolazione carceraria per aumentare, ovviamente, quella sottoposta a misure alternative al carcere. Ma questo non è risolutivo. Questo significa semplicemente che alcuni delinquenti, invece di essere in carcere, sono fuori. I rimedi sono altri. Ciò che mi preoccupa è che tutto il sistema dei vari «svuota carceri» che sono stati approvati da quest'Aula, ha portato ad un regime di incertezza da parte di tutti i nostri concittadini: un sistema dove pare che, bene o male, chi commette un reato in Italia alla fine, in qualche maniera, trova una soluzione. Questo è un messaggio spaventoso in relazione all'andare di fronte ad un estremo rigore,



che è quel rigore di cui, tra l'altro, lei stesso, Ministro, ha parlato con riferimento all'aumento della pena per la corruzione e per il reato di falso in bilancio: da una parte, aumentiamo la pena e, dall'altra, prevediamo invece degli istituti che vanno, al contrario, in controtendenza.

Ricordiamo l'ultimo caso, dell'ultimo decreto legislativo che prevede la non punibilità per reati di particolari tenuità. Quando parliamo di questi reati, la particolare tenuità non significa che non è stato commesso un reato; il rigore, nel rispetto della legge, dovrebbe comportare che, comunque, è furto rubare una bottiglietta di lacca al supermercato, tanto quanto rubare un anello d'oro. Per una persona un piccolo oggetto, come un piccolo portagioie magari di valore irrisorio, può essere una cosa importantissima e avere lo stesso valore di un Rolex. Ricordiamo che, tra i vari reati per cui si potrebbe andare incontro a questa forma di depenalizzazione (noi la chiamiamo così, ma la si chiami come si vuole), vi sono il furto, la truffa, la violazione di domicilio, la minaccia, la rissa, i reati tributari e finanziari, la corruzione, i danneggiamenti e le frodi. Stiamo parlando veramente di reati importanti. Tutti questi provvedimenti, in realtà di «clemenza» (anche se non sono sicuramente da considerarsi come i nostri provvedimenti di amnistia e di indulto, di cui non vorremmo neanche più sentir parlare), sono un modo per far intendere che, bene o male, in Italia è più facile commettere reati rispetto ad altri Paesi. Quindi, dobbiamo valutare le conseguenze dei cosiddetti provvedimenti svuotacarceri. Alla fine ci troviamo, oggi, con delle conseguenze e con la difficoltà di trovare la possibilità di considerarsi che chi commette un reato deve essere effettivamente punito. Tutte le soluzioni che vengono approntate non sono, a nostro avviso, ancora credibili.

Mi avvio a concludere, signor Presidente. Per quanto riguarda il processo civile, prima vogliamo vedere il provvedimento e poi ci riserviamo sicuramente di valutare. Quanto all'aumento del costo della giustizia, si parlava di un problema di *spending review* e di mancanza di risorse anche del Ministero per riuscire nell'approntare. Non è però possibile che aumenti il costo per ricorrere alla giustizia. La giustizia non deve essere considerata un privilegio di pochi: deve essere considerata una forma accessibile a tutti. Infatti, la giustizia non deve essere un qualcosa di elitario (di chi si può permettere i grandi avvocati e di fare le battaglie di principio): la giustizia deve essere accessibile a tutti. Solo in questa maniera si darà la percezione che la legge deve essere assolutamente rispettata.

Passo al tema del processo telematico: bello parlarne anche se, alla fine, le cose succedono e accadono sempre all'Italiana. Oggi per depositare un atto con il processo telematico bisogna veramente essere quasi dei periti informatici. Io stessa, che sono qui in queste Aule e frequento meno quelle di giustizia, non riuscirei a fare un deposito telematico. Mi è stata data proprio oggi notizia di un problema di immigrazione delle PEC a causa dello sfratto esecutivo a carico della ditta che doveva effettuare il servizio. Si blocca il sistema telematico per uno sfratto.

Arriviamo a fare un paio di considerazioni. Bellissima, sì, la Relazione, grandi intenti e grandi obiettivi, ma, alla fine, quando vediamo

come vengono gestite alcune situazioni, ci fa un po' avere, grandissime perplessità.

Si è parlato di falso in bilancio e false comunicazioni sociali e di aumento della pena. Tuttavia, se guardiamo l'emendamento del Governo, vediamo che è stata inserita una soglia di non punibilità, per un falso in bilancio chiamiamola lieve in relazione alla dimensione dell'impresa. Per certi versi, devalorizziamo quello che dovrebbe essere invece un istituto fondamentale. Quindi, insistono ancora grandi dubbi.

La giustizia necessita davvero di interventi strutturali e non solamente emergenziali. Personalmente confido proprio nella serietà del Ministro e nella grande attività che ha cercato di svolgere, anche cercando di aprire un grande dialogo. A questo punto il Ministro ci ascolti, visto che parliamo di dialogo. Stia attento a non ammalarsi mai di «renzite», con l'intento di fare delle riforme solo per chiamarle riforme. Certamente, signor Ministro, lei è una persona seria e tutti i provvedimenti che dovranno essere adottati in materia di giustizia non dovranno mai essere inquinati da demagogie, da populismo e da voglia di fare in fretta. Facciamo le cose con i giusti tempi, ma che siano corrette e serie. (*Applausi dal Gruppo LN-Aut*).

PRESIDENTE. È iscritta a parlare la senatrice Cirinnà. Ne ha facoltà.

CIRINNÀ (*PD*). Signora Presidente, onorevole Ministro, colleghi, userò i pochissimi minuti che mi sono consentiti per questo breve intervento, per parlare di come la giustizia in Italia deve applicarsi per la tutela dei più deboli. Il primo punto riguarda i bambini, da zero a sei anni, detenuti in carcere con le loro madri. Sapete che questo è un argomento di cui mi sono occupata sin dall'inizio di questa legislatura, già con la precedente Ministra, e purtroppo devo segnalare che sono stati fatti pochi passi in avanti rispetto alle grandi attese delle associazioni che lavorano nei carceri italiane e di tutte le persone che hanno a cuore il futuro di questi bambini. Le chiedo, signor Ministro, la massima sollecitudine per la creazione degli istituti a custodia attenuata previsti nella legge n. 61 del 2011 per le madri detenute. Ricordo che a gennaio di quest'anno è entrata in vigore la legge che estende la possibilità per la madre di tenere con sé il bambino, non più fino a tre anni ma fino a sei anni. Grazie a lei e all'attività del suo Ministero sono stati stanziati 11,7 milioni di euro dal fondo per il piano carceri e sebbene alcune amministrazioni locali, come quella di Roma, abbiamo dato disponibilità a cedere al Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP) un manufatto da adibire a casa di custodia attenuata, si vede ancora poco in questo senso. Sono però certa che la sua sensibilità, signor Ministro, potrà dare maggiore impulso a questi progetti.

Passo ad un altro punto triste e forse di debolezza della nostra azione, che riguarda la violenza contro le donne. Si tratta di un tema che segue quotidianamente, insieme a tantissime senatrici, appartenenti a tutti gli schieramenti, e prima tra tutti la nostra Presidente Fedeli. Ogni giorno –

è successo anche questa mattina – c'è un marito che uccide una moglie e sono ancora troppe, signor Ministro, le donne che si rivolgono all'autorità di polizia giudiziaria anche due o tre volte, ma non vengono ascoltate – o forse viene sottostimato il rischio che corrono – e poi vengono uccise. Credo che su questo sarà importante non solo una maggiore attenzione delle forze e delle autorità di polizia e dei pronto soccorso, ma forse, signor Ministro – come si diceva quando eravamo più giovani: «colpire uno per educarne cento» – ci vorrebbe qualche condannato per non avere ascoltato una donna che chiedeva aiuto e che in seguito è stata uccisa.

Passo al terzo punto che considero importante del mio breve intervento: nella tutela dei più deboli metto sempre quelli che, quando amministravo questa meravigliosa città di Roma, amavo chiamare i cittadini non umani. Lei sa, signor Ministro – mi ha anche aiutata in questo e ha scritto una bellissima nota sul sito Internet del Ministero – che il decreto legislativo varato dal Consiglio dei ministri il 1° dicembre 2014 parla della «tenuità del fatto» diminuendo le cause di non punibilità. Nessuna depenalizzazione deve essere fatta per il reato di maltrattamento di animali. Si tratta infatti di un reato sentinella, considerato un modo per scoprire e studiare ciò che poi un soggetto può essere in grado di fare nei confronti dei più deboli. Si tratta spesso di reati abituali, per cui comunque la tenuità del fatto deve essere esclusa, se non altro perché – come lei ha già specificato – la vittima non può spiegare che la tenuità del fatto appartiene al reato in sé. Mi spingo un po' oltre e lo inserirò nel parere che scriveremo in Commissione giustizia: forse questo reato va espressamente escluso dal decreto, se fosse possibile.

Vengo all'ultimo punto, quello che mi vede relatrice in Commissione giustizia di un provvedimento su un tema importantissimo, che appartiene a quella che il nostro *premier* Renzi chiama la stagione dei diritti, le unioni civili. Le chiedo, signor Ministro, la massima attenzione per il lavoro che stiamo facendo in Commissione giustizia con il capogruppo Lumia, con il collega Sergio Lo Giudice e con tutti i senatori della Commissione per arrivare a dare risposta a quello che la Corte costituzionale ci chiede: massima sollecitudine da parte del Parlamento nel dare risposta alle coppie composte da persone dello stesso sesso.

La sentenza della Corte costituzionale riconosce come soggetto che deve essere tutelato la coppia, sia essa composta da due uomini o da due donne, ed è alla coppia che va data massima sollecitudine. Le dirò di più, signor Ministro: sono molto contenta che si sia scelta la via parlamentare per il testo sulle unioni civili. Le grandi battaglie di libertà e di affermazione di temi etici in questo Paese hanno visto la via parlamentare come via principale dove noi dobbiamo costruire, conquistare un'ampia maggioranza in questo Parlamento per dare risposta ai diritti di queste famiglie. Le voglio chiamare famiglie, le dobbiamo chiamare famiglie: sono famiglie che vivono un dramma, quello dell'emarginazione; sono famiglie che vivono una grande precarietà.

Signor Ministro, se in una famiglia composta da due uomini o da due donne oggi il genitore biologico viene a mancare per un semplice e dram-

matico incidente d'auto, il bambino della coppia diventa adottabile da persone terze; l'altro genitore, quello non biologico, che comunque ha cresciuto e amato quel bambino, non è riconosciuto in nulla e in tal modo il suo dolore sarebbe dato non solo dalla morte del suo compagno o della sua compagna ma anche dalla sottrazione di quel bambino che ha amato e cresciuto.

Concludo, anche per rispetto dei tempi di chi dovrà parlare dopo di me. Lei, signor Ministro, ha detto una frase nella sua Relazione che apprezzo e che – sono certa – tutto il Gruppo del PD vorrà sottoscrivere: lei ha detto che la libertà e la sicurezza marciano insieme. Ecco, la libertà e la sicurezza vanno garantite anche alle famiglie arcobaleno; anche a questi bambini e a queste coppie di due mamme o di due papà che in questo momento senza una norma sulle unioni civili non hanno né libertà né sicurezza. Quindi, auspico e chiedo anche a lei di aiutarci.

In Commissione giustizia chiuderemo le audizioni al massimo i primi di marzo e apriremo il termine per gli emendamenti; discuteremo gli emendamenti e poi saremo pronti finalmente a dare una risposta di civiltà in quest'Aula. Auspico che lei sia con noi.

AIROLA (*M5S*). Noi votiamo, Ministro, votiamo. Se lo segni: noi votiamo.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Crimi. Ne ha facoltà. Il senatore Airola, invece, non è iscritto a parlare.

CRIMI (*M5S*). Signora Presidente, mi faccio portavoce del mio collega: sì, votiamo anche subito se c'è la volontà di portare a compimento il provvedimento. Forse l'*iter* parlamentare è stato appositamente scelto – mi dispiace dirlo, collega – per rallentarlo il più possibile e per l'ennesima volta.

L'impegno su questa materia c'è da parte nostra e da parte sua, senatrice Cirinnà, come di parte del Partito Democratico: portiamolo avanti e portiamolo a casa questo provvedimento, che è sicuramente atteso da tante famiglie.

Mi rivolgo al Ministro, dopo questa Relazione un po' monotona, difficile da ascoltare. Abbiamo sentito ripetere le solite parole.

Sentire parlare della giustizia che per i cittadini e le imprese non è la sfera a cui rivolgersi per la tutela dei propri diritti, ma il simbolo di un calvario da tenere lontano, o ancora che il malfunzionamento del sistema giudiziario è uno dei più grandi macigni sulla strada della crescita sono parole che abbiamo sentito dire al Ministro. Sembra di sentire parlare qualcuno che parla della giustizia come qualcosa di altro; una materia di altre persone.

La materia della giustizia l'avete avuta nelle mani voi. Lei, signor Ministro, è lì ma è nel suo partito da una vita, da sempre, così come tutti quelli che siedono in quest'Aula. Quando parlate della giustizia, abbiate allora la decenza di dire che è colpa vostra se non siete stati in grado

di adottare quei provvedimenti necessari per fare funzionare meglio la macchina giudiziaria. Vi siete concentrati esclusivamente sulle polemiche – come lei stesso ha detto e su questo la invito a fare un *mea culpa* quale Ministro responsabile del suo partito – sui magistrati, sulla separazione delle carriere, sulla responsabilità civile dei magistrati: tutti temi che hanno anche un loro diritto di essere trattati, ma che non sono tuttavia il problema fondamentale della giustizia. È come se andassimo a migliorare il pilota, mettendolo però sempre al volante di una «Fiat 500», che è la macchina dell'organizzazione giudiziaria, che non è mai stata aiutata a migliorare.

Anche rispetto agli interventi che sono stati fatti e a tutte le belle parole spese sulla digitalizzazione e sul processo telematico, quando si va poi a guardare la realtà dei fatti – a parte qualche ufficio dove si lavora in via sperimentale o in cui si va avanti grazie alla buona volontà – le difficoltà sono veramente tantissime, a partire dal personale e dalle risorse a disposizione degli uffici giudiziari.

Lei stesso, Ministro, ha parlato del personale. Parliamo anche dei precari nel sistema della giustizia. Il Ministero della giustizia è uno di quelli che ha avuto il maggior numero di precari nella storia ed è stato un continuo sanare situazioni di precariato su precariato, a partire dai dattilografi dei lontani anni '70, fino ai trimestrali degli anni '90, per arrivare ai soggetti impiegati in lavori socialmente utili (LSU) LSU di fine anni '90, alla legge n. 242 del 2000 e ai contratti a tempo determinato trasformati in contratti a tempo indeterminato, per finire con i precari di oggi, con la situazione dei tirocinanti e altre che comunque ci sono.

Continuiamo ad alimentare questo sistema, invece di andare ad intervenire in maniera chiara e netta su una delle principali carenze esistenti all'interno del Ministero della giustizia, vale a dire il personale, al quale dobbiamo far riferimento, non solo in senso numerico, ma anche in termini di età anagrafica, visto che, come sappiamo, il personale va invecchiando: l'età media è altissima, perché non c'è stato mai un *turnover*, di nessun tipo. Da questo punto di vista occorre invece fare un intervento. Parliamo di un personale che è anche un po' demotivato dal fatto di essere sempre stato nell'ambito dello stesso Ministero e dello stesso Dipartimento. Non parlo di altri Ministeri, perché tra i Dipartimenti all'interno dello stesso Ministero della giustizia ci sono «figli e figliastri» e quello dell'organizzazione giudiziaria è stato sempre l'ultimo.

Si parla sempre di responsabilità, ma le ricordo, signor Ministro, che il Governo di cui è membro è quello che ha bloccato il disegno di legge sull'anticorruzione, a firma del presidente Grasso ed all'esame della Commissione giustizia del Senato, semplicemente annunciando una legge, che è arrivata dopo sei mesi: invece di utilizzare lo strumento del decreto – forse, come le abbiamo detto subito, era l'unico caso in cui lo avremmo accolto con favore – avete utilizzato la via parlamentare ed il disegno di legge prosegue lentamente il suo *iter*.

Per non parlare del codice antimafia, e qui chiamo in causa direttamente lei, Ministro, perché lei ha una responsabilità diretta rispetto ad

un decreto legislativo emanato dal Ministero della giustizia, su cui è stato espresso un parere delle Commissioni riunite 1ª e 2ª su una parte in cui c'erano sei parole aggiunte che andavano eliminate, con riferimento alla produzione di certificati antimafia per i parenti conviventi dei titolari di aziende che risiedono all'estero. Come tutti abbiamo sentito, effettivamente era un di più che ci si poteva risparmiare. Malgrado ciò, dopo quindici giorni il decreto legislativo è uscito così com'era stato proposto dal Governo, per cui ci si è infischiatosi del parere unanime espresso da 50 senatori, da sinistra a destra.

Abbiamo dovuto presentare poi un disegno di legge che sembrava stesse quasi per essere approvato in sede deliberante, ma è ancora lì, che aspetta solo una riunione delle Commissioni riunite 1ª e 2ª per essere votato, visto che non sono stati presentati emendamenti dal momento che, trattandosi di una norma di buon senso, è stato espresso un parere unanime.

Parliamo poi ogni anno – lo ripeto, l'ho detto anche lo scorso anno – del recupero delle spese processuali, di giustizia, recupero che avviene presso gli uffici di recupero crediti tramite Equitalia. Vogliamo rendere totalmente interno e internalizzato il servizio e fare in modo di poter recuperare le risorse dell'aggio che ha Equitalia, così da spenderle all'interno del Ministero della giustizia e non altrove, incrementando magari il settore? Il Ministero della giustizia è tra quelli che portano più soldi nelle casse dello Stato, a partire dalle spese, che vengono aumentate ogni volta che servono soldi, fino alle ammende, alle multe e a tutte le sanzioni che sono sottese ai processi.

Parliamo di prescrizione. Vi siete indignati tutti recentemente, dopo la sentenza sull'amianto, pronti ad intervenire sulla prescrizione. Ci fosse stato un intervento, uno! Niente, solo parole. Pronti ad intervenire la prossima volta, perché è bello avere per le mani un tema per tutte le stagioni! *(Applausi dal Gruppo M5S)*.

Così come adesso si avvicina il giorno della memoria e tirerete di nuovo fuori la questione del reato di negazionismo. Ma lo sappiamo, quello viene tirato fuori dal cassetto all'occasione, sventolato come l'ostensorio sotto Pasqua, per poi essere rinfilato nel cassetto ogni volta! *(Applausi dal Gruppo M5S)*. Anche quello è un'arma di distrazione di massa.

Infine, concludo con un argomento che forse pochi conoscono. Nella legge di stabilità è stata introdotta una novità fondamentale per gli uffici giudiziari, che riguarda l'organizzazione e quindi lei, signor Ministro, in prima persona; una novità che concerne le spese per la manutenzione ordinaria degli uffici stessi. Finora, tali spese sono state sostenute dai Comuni e poi rimborsate dal Ministero – ahimè – in ritardo e non sempre per intero. Ebbene, da un certo punto di vista i Comuni si vedono finalmente sgravati da un onere, ma gli uffici giudiziari? Questi avevano uno sfogo nei Comuni, che erano immediati nella risposta quando l'ufficio giudiziario aveva un'esigenza, a partire dal pagamento dei canoni (i Comuni pagavano per quegli uffici le bollette della luce e del gas, il riscaldamento e l'aria condizionata), fino alle piccole riparazioni, insomma tutto

quello che serve. E tutto avveniva in maniera diretta ed immediata, i Comuni facevano riferimento anche a risorse interne senza dover necessariamente ricorrere a contratti esterni, chiedendo poi al Ministero di onorare quegli anticipi.

Prima il Ministero non era in grado di onorare quegli anticipi in tempo utile a poterli contabilizzare ed in misura totale, fornendo a volte addirittura non più del 70 per cento di quanto richiesto ed i Comuni si accollavano quelle spese avendo cura che fossero necessarie, perché dopo averle anticipate potevano essere cassate dalla Commissione per la manutenzione degli uffici giudiziari e quindi non rimborsate. Il Comune aveva quindi tutto l'interesse a mantenere la spesa al limite del necessario e teneva il borsello ben stretto, ma quando c'era un'urgenza interveniva subito, ed io che ho lavorato direttamente in quel settore, so bene quale fosse la difficoltà per far tirar fuori al Comune il necessario per una spesa necessaria e urgente. Conoscendo i tempi del Ministero, abbiamo paura che si verifichi un disastro e ancora molti uffici giudiziari non hanno ben presente cosa succederà. Non ci lamentiamo quindi se un domani a cadere, perché non si è intervenuti in tempo, non sarà il tetto di una scuola, ma quello di un'aula di tribunale perché si aspetta infatti l'autorizzazione, nell'ordine, del Presidente del Tribunale nel caso di un ufficio periferico, del Presidente della corte d'appello, della Commissione di manutenzione e del Ministero della giustizia, e poi l'accredito dei fondi, l'espletamento delle gare e quant'altro.

L'altra ipotesi paventata, che mi preoccupa ancora di più, è l'affidamento di tutto questo ad un'unica società di servizi nazionale. È una ipotesi che gira sotto banco che butto lì perché, Ministro, è sempre meglio dire prima le vibrazioni che si colgono nell'aria, così quando si concretizzano nessuno potrà dire «lo sapevi e non l'hai detto». Ho il presentimento – non solo io, ma anche tanti che lavorano negli uffici giudiziari – che alla fine, verso la metà del prossimo anno, ricorreremo ad una grande società di servizi a cui affidare un grande appalto e tante palate di euro perché non ci sarà altra soluzione. *(Applausi dal Gruppo M5S)*.

PRESIDENTE. È iscritta a parlare la senatrice Filippin. Ne ha facoltà.

FILIPPIN (PD). Signora Presidente, signor Ministro, innanzitutto mi permetto di rassicurarla: la sua Relazione è stata lunga e vasta, ma non l'ho trovata monotona né particolarmente impegnativa da seguire, dal momento che doveva necessariamente toccare tutti i temi della giustizia.

Non poteva essere diversamente perché rispondeva esattamente a quello che è stato il programma sulla giustizia presentato ed iniziato da questo Governo: diverso ed innovativo nell'approccio perché completo ed organico, così com'è stata rappresentata infatti la riforma della giustizia, una riforma completa ed organica che mette però al primo posto – è questo il dato essenziale, ancora più importante – la riforma della giustizia civile, più importante persino – mi sarà consentita questa deviazione – di

quella penale, anche per combattere gli stessi fenomeni di corruzione che infestano il nostro Paese.

Finalmente in Italia ci si può occupare di tutti i cittadini e non soltanto di una parte di essi o di qualcuno di essi. Un percorso di rinnovamento che è iniziato con i tanti provvedimenti che ha citato nella sua Relazione, tra i quali ricordo semplicemente l'applicazione del processo civile telematico e il decreto-legge n. 132 per la riduzione dell'arretrato e il ricorso alle misure alternative alla giurisdizionalizzazione delle controversie.

È evidente, a leggere quantomeno nei giornali, il successo soprattutto per quanto riguarda le forme semplificate di separazione e divorzio. L'entusiastica risposta dei cittadini, che mi dispiace sia stata banalizzata come dovuta alla semplice riduzione a 16 euro del costo della marca da bollo, dimostra che invece questa è una strada utile da percorrere con tenacia, senza però dimenticare – altra parentesi che spero mi sarà perdonata – che la riforma del diritto di famiglia, ed in particolare dei meccanismi di governo e di gestione della crisi, va completata con l'approvazione rapida della legge sul divorzio breve e con una compiuta legislazione sui diritti e sulle unioni civili.

Ma tutto questo, signor Ministro, come lei stesso ha ricordato, non è sufficiente. Cito testualmente il pregevole lavoro del suo Ministero, ovvero la scheda di presentazione degli interventi in materia di processo civile, un campo che è particolarmente importante per ragioni che sarebbe troppo lungo spiegare, ma che hanno sostanzialmente a che fare con l'efficienza del sistema Italia e con la sua competitività in Europa: «Il processo civile italiano è un insieme di tecnicità progressive, l'una creata dall'altra, che rendono il suo risultato naturale, ovvero la sentenza, faticoso».

Negli ultimi quarant'anni, a far tempo dalla legge introduttiva del nuovo rito del lavoro, gli interventi del legislatore sono stati numerosissimi ed hanno inciso sul tessuto connettivo originario del codice di procedura civile, compromettendone l'organicità e la sistematicità.

Con il trascorrere del tempo, inoltre, il codice (...) ha sofferto sempre più pesantemente il progressivo aumento del contenzioso», con un apparato organizzativo inadeguato a fronteggiarlo.

«Ma una economia dell'inefficienza è ciò che il Paese, sempre più immerso nella vicenda globale e dunque esposto a pagare in termini economici, culturali e politici le proprie arretratezze, non può più permettersi».

Mi fermo qui con la citazione della scheda, che prosegue, come lei stesso ha evidenziato poc'anzi, con l'esame delle varie fasi della giurisdizione, delle criticità e delle possibili soluzioni. Adesso dobbiamo andare oltre, signor Ministro: la legge delega, da tempo annunciata, non è più rinviabile, la riforma del processo civile non è più rinviabile. Mi auguro che al più presto il Parlamento possa intervenire su questo e, con la collaborazione di tutti i soggetti coinvolti (magistrati, avvocati, giudici onorari e



personale amministrativo), possa finalmente dare al nostro Paese gli strumenti indispensabili per un'efficace risposta di giustizia.

Ma ogni riforma richiede anche una costante verifica e mi rifaccio al petalo n. 11 della margherita in cui la riforma è stata evidenziata: «La riforma della geografia giudiziaria, attuata con i decreti legislativi nn. 155 e 156 del 2012, nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi della legge delega n. 148 del 2011, ha segnato un passo importante nella razionalizzazione del servizio giustizia. La riforma ha comportato un significativo incremento di efficienza del sistema giudiziario, attraverso il recupero di economie di scala e soprattutto migliorando i tempi e la qualità delle decisioni giudiziarie, grazie alla maggior specializzazione dei magistrati.

Inoltre, l'intervento ha consentito rilevanti risparmi di spesa pubblica». Mi fermo qui con la citazione, ma io mi auguro che sia davvero così, signor Ministro, perché le ferite che molti territori hanno avuto in conseguenza di questa riforma ancora sanguinano, perché i tempi della giustizia al momento non si sono ridotti, perché sono aumentati i loro costi per ottenere giustizia, perché vedono investimenti di milioni di euro che giacciono lì, nuovi, vuoti ed inutilizzati, a costante ricordo dei sacrifici chiesti in questi anni ai cittadini italiani e non adeguatamente ricompensati da questo Paese.

Voglio chiudere pensando che ci sia ancora tempo per correggere gli errori, là dove ci sono stati, come da lei stesso poc'anzi dichiarato. Giustizia efficiente, giustizia di prossimità, giustizia per i cittadini: questo, e niente di meno, è ciò che ci aspettiamo e vogliamo. (*Applausi dal Gruppo PD*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Falanga. Ne ha facoltà.

FALANGA (*FI-PdL XVII*). Signora Presidente, nella Relazione del signor Ministro ho letto che ha ritenuto di intervenire sulla giustizia civile perché essa sia – mi rifaccio al suo intervento, Ministro – la dimensione dove anche il più debole possa trovare riparo dai soprusi del più forte, e non «il simbolo di un calvario da tenere il più lontano possibile dalla propria vita». Ebbene, io devo dire che questa sua considerazione la condivido appieno.

Signor Ministro, lei ha aggiunto che è suo intendimento fare del metodo del dialogo un elemento fondamentale della sua azione di Governo. Anche questo lo condivido, perché ritengo che, a prescindere dall'appartenenza alle proprie forze politiche, quando si parla di temi della giustizia ci dovrebbe essere una più ampia collaborazione per raggiungere delle finalità e degli obiettivi nell'interesse dei cittadini del nostro Paese.

Signor Ministro, lei sa bene che io nutro per lei sentimenti di stima sul piano squisitamente personale: glielo dichiaro in privato e non ho difficoltà a renderle questa mia dichiarazione in pubblico. Ma quando ella si trova a doversi confrontare con i suoi uffici e con le altre forze politiche che compongono la maggioranza di questo Governo, io comprendo le difficoltà che ella incontra nell'attuazione della sua azione.

Lei ha posto l'attenzione sul processo civile: ebbene, signor Ministro, come è intervenuto sinora sul processo civile? Abbiamo un'introduzione della mediazione assistita, che – per usare un'espressione felice – ha privatizzato molto del settore e delle controversie civili nel nostro Paese. Però voglio ricordarle, signor Ministro, che in questa mania di privatizzazione il suo Governo non ha ritenuto di prestare attenzione a qualche contributo di collaborazione che le veniva offerto, quando si parlava ad esempio del tema della famiglia e delle separazioni.

Nei lavori in Commissione si è detto da parte di alcuni, me compreso, che il matrimonio non può essere privatizzato. Ebbene, con la mediazione assistita e con la sordità del Governo, che non ha ritenuto di sottrarre alla mediazione assistita le cause di separazione, credo che questo sia stato fatto in dispregio a principi costituzionali che vogliono il matrimonio come un istituto con una funzione anche ed essenzialmente pubblica.

Signor Ministro, lei è intervenuto con la modifica dell'ordinamento forense, che da anni veniva attesa dalla categoria degli avvocati. Ebbene, anche in questo provvedimento è stato commesso un errore, che pur noi avevamo tentato di evitare. Infatti, con il parere espresso sul regolamento per le modalità di svolgimento delle elezioni dei consigli degli ordini, la Commissione del Senato, all'unanimità, faceva notare al Ministero che quando la norma primaria parla di rispetto delle minoranze si riferisce alle minoranze politiche e non già alle minoranze di genere, come voi avete, poi, realizzato con il regolamento.

Mi si può dire che il Consiglio nazionale forense ha suggerito questo tipo di interpretazione in base a determinate ragioni. Ma io vorrei far notare a lei, signor Ministro, che il Consiglio nazionale forense interviene così come è intervenuto anche sull'altro decreto in tema di specializzazione, ovvero della figura dell'avvocato specializzato: adesso anche la norma primaria parla di delega e individua, come soggetto che deve effettuare i corsi e rilasciare l'attestato, le università, mentre il Consiglio nazionale forense credo che suggerisca di consentire ad altri enti – probabilmente ai consigli degli ordini – la possibilità di organizzare questi corsi e, poi, di rilasciare le attestazioni.

Ma, signor Ministro, lei ha considerato chi è il Consiglio nazionale forense? Ma lei sa, signor Ministro, che i consiglieri del Consiglio nazionale forense vengono eletti dai consiglieri degli ordini tra i consiglieri degli ordini? Allora, cosa è il Consiglio nazionale forense? È una derivazione dei consigli degli ordini. Quando si intaccano i poteri dei consigli degli ordini, ovviamente c'è un Consiglio nazionale forense pronto ad indicare al Governo una via che sia correttiva e che vada nella direzione della realizzazione dei suoi interessi. Ma noi in quest'Aula – ed ella, signor Ministro, e il suo Governo – dobbiamo badare agli interessi degli italiani; lei deve badare agli interessi che vedono realizzata la democrazia.

Il TAR del Lazio ha, in un primo momento, sospeso il provvedimento del suo Ministero e poi, il 14 di questo mese, ha dato via libera, chiedendo dove fosse il danno. Ma il danno è nella democrazia. Non

amo, da operatore del diritto, criticare le sentenze e le decisioni dei giudici, ma in questo caso devo far notare che quella ordinanza, che revoca la sospensione, grida vendetta. Non ci deve essere un soggetto che subisce un danno, se il danno è la democrazia. Vedremo: si svolgeranno le elezioni degli ordini, signor Ministro, e lei vedrà che in ogni tribunale ci sarà un'unica lista, di 21 o 25 componenti, che gestirà l'organizzazione di quel circondario; non vi sarà un'opposizione interna al consiglio. È questo il danno: la mancanza della democrazia. Questo avete realizzato.

Il processo telematico richiede un impegno di spese, signor Ministro. In via teorica, non ho che da condividere l'ipotesi di un processo veloce, ma non è pensabile che si possa intervenire sui tempi della giustizia del processo civile eliminando la sottoscrizione da parte del testimone del verbale con le sue dichiarazioni. Abbiamo guadagnato quei trenta secondi: ma davvero così pensiamo di ridurre i tempi del processo? Per ridurre i tempi del processo, caro signor Ministro, come ho avuto modo di dirle in altre occasioni, non occorre una riforma delle regole del processo civile. Se si vogliono mantenere inalterate le garanzie, non si può intervenire eliminando la sottoscrizione del testimone, o con altri raggiri che a nulla portano.

I tempi del processo possono essere ridotti con una riforma ordinamentale, signor Ministro, laddove si dà la possibilità ad un giudice di avere un carico giudiziario che gli consenta di poter conoscere le controversie che sono alla sua attenzione. Ma, se in un'udienza civile un magistrato ha sulla sua scrivania 70 o 80 fascicoli, in una stanza angusta, senza un cancelliere e senza strumenti telematici, come potrà mai costui pensare di poter dare una risposta adeguata?

Le questioni che attengono al settore penale le affido ad altri interventi che verranno dopo il mio, in particolare a quello del senatore Caliendo. Mi soffermo soltanto a dire, signor Ministro, che ho dichiarato apprezzamento per la sua buona volontà, però devo anche segnalarle la sua debolezza nel non saper contrastare, nei momenti più significativi, gli interessi di soggetti che istituzionalmente sono tenuti a collaborare con ella e con il suo Ministero, ma che poi alla fine collaborano per il raggiungimento di scopi personali. Noi dobbiamo uscire fuori da questo cerchio. Se vogliamo, dobbiamo realizzare norme chiare, a prescindere dagli interessi di parte e corporativi, nell'interesse esclusivo degli italiani.

La sua debolezza la noto, ad esempio, anche in tema di unioni civili. Non c'è chiarezza.

PRESIDENTE. La invito a concludere, senatore Falanga.

FALANGA (*FI-PdL XVII*). Ho finito, signora Presidente, grazie.

Se il suo Governo o se la sua maggioranza non sono in grado di sostenere una tesi, allora accantoniamola, ma non illudiamo decine e decine, centinaia e migliaia di persone, coppie di sesso diverso e coppie dello stesso sesso, creando in loro la legittima aspettativa di un risultato di questo Governo. Vede, promettere una decisione o un determinato provvedi-

mento ferisce molto chi lo attende da anni e noi non possiamo illudere i nostri concittadini. Dobbiamo essere più chiari, signor Ministro, in tutti i sensi e in tutte le direzioni.

Io la prego e la invito: riguardi le cose che le ho detto poc'anzi, in particolare quelle che attengono all'organizzazione della mia categoria professionale, cioè gli avvocati. Stia attento, signor Ministro, ai tranelli che le vengono frapposti nell'esercizio del suo onesto lavoro. Ecco perché le dichiaro la mia stima: io sono convinto della sua onestà intellettuale, però la invito ad essere più forte, più determinato, più deciso e più chiaro nei confronti di questo Senato e di questo Paese. (*Applausi del senatore Palma*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Lo Giudice. Ne ha facoltà

LO GIUDICE (*PD*). Signora Presidente, ringrazio il ministro Orlando, non solo e non tanto per la sua Relazione, ma anche per l'impegno profuso su questi temi, nell'obiettivo di rimettere in moto una macchina della giustizia con troppi acciacchi, perché per troppo tempo trascurata. Mi limiterò, nei pochi minuti che ho a disposizione, ad accennare brevemente a tre temi.

Il primo riguarda le condizioni dei detenuti nelle nostre carceri. Parto evidentemente con un plauso alle azioni messe in campo dal Ministro, dal Governo e anche dal Parlamento, che in questi mesi sono riusciti a raggiungere l'obiettivo che veniva citato prima dal Ministro: la presenza di 53.000 detenuti, a fronte dei 66.000 del gennaio 2013, evitando così le pesanti sanzioni di Strasburgo. In particolare, vorrei sottolineare il dato che ci riportava prima il Ministro, relativo al calo dei detenuti in attesa di giudizio di primo grado (dagli 11.108 del dicembre 2013 ai 9.549 del dicembre 2014), che mi sembra molto significativo. È indubbio che questo sia uno dei temi su cui l'azione del Governo e del Parlamento sono stati più intensi e più efficaci. Non dobbiamo naturalmente pensare che questo abbia risolto il problema della lesione dei diritti all'interno delle strutture carcerarie.

Vorrei qui citare due temi su cui sono certo che non mancherà l'attenzione del Ministro.

Il primo riguarda l'affettività delle persone recluse. Oggi esiste di fatto una situazione molto difficile che riguarda il tema del rapporto affettivo e familiare dei detenuti rispetto ai propri parenti, ai propri cari e ai propri affetti: colloqui radi e solo sotto osservazione di terzi, telefonate settimanali di soli dieci minuti, secondo una logica punitiva che aggiunge una pena ulteriore a quella detentiva e non si comprende a chi o a cosa dovrebbe giovare. A cosa dovrebbe servire il fatto che chi è recluso debba di fatto interrompere il rapporto con la propria famiglia e perdere quelle relazioni affettive costruite precedentemente? Chiedo quindi al Ministro la disponibilità ad affrontare questo tema.

Sempre riguardo alla questione della reclusione, con la legge n. 81 del 2014, di proroga degli OPG, noi abbiamo approvato un principio che ha superato i cosiddetti ergastoli bianchi all'interno degli OPG, stabilendo che le misure di sicurezza detentive non possano durare oltre il tempo stabilito per la pena detentiva prevista per il reato commesso. Stabilito quel principio, occorre che esso venga esteso oltre gli ospedali psichiatrici giudiziari, per esempio alle case di lavoro dove regna ancora il principio dell'incertezza della durata della reclusione. Signor Ministro, io ho ascoltato con piacere il suo annuncio della prossima nomina del Garante nazionale per i diritti dei detenuti, che voglio sperare ci aiuti anche a risolvere queste questioni.

La seconda questione che vorrei affrontare riguarda il tema dell'organizzazione, che il Ministro ha giustamente indicato come centrale. A questo guardano oggi con attenzione, ma anche con preoccupazione, tanti soggetti impegnati all'interno della macchina giudiziaria, dai giudici di pace, agli ufficiali giudiziari, al personale interno in attesa di riqualificazione. In particolare, voglio ricordare qui al Ministro l'impegno assunto dal Parlamento con l'approvazione della legge n. 114 del 2014, di conversione del decreto-legge n. 90, che prevede l'inserimento nell'ufficio per il processo anche di quei precari della giustizia, ex tirocinanti formativi, che negli ultimi anni hanno svolto una funzione fondamentale per l'espletamento dell'attività quotidiana degli uffici giudiziari. Approfitto della presenza del Ministro per chiedere che ci aggiorni sullo stato dell'arte di questa questione.

Il terzo e ultimo tema, non certo per in ordine d'importanza, è quello dei diritti civili. Io non tornerò sulla tematica delle unioni civili, perché la senatrice Cirinnà ne ha parlato diffusamente in maniera da me del tutto condivisibile. In particolare sottoscrivo l'appello della senatrice Cirinnà all'approvazione rapida di una legge su cui la Corte costituzionale già due volte ha richiamato con due distinte sentenze il Parlamento, se non per sottolineare come è forte la richiesta di intervento da parte della popolazione su questi temi. Dal divorzio breve all'adozione del cognome della madre, dalla legge sull'omofobia alla modifica della legge n. 164 del 1982 sul cambio di sesso, che la Consulta è arrivata a dichiarare incostituzionale nella parte in cui impone il divorzio di Stato alle parti, fino alla cittadinanza dei figli degli stranieri, sarà importante che il Governo sostenga l'azione parlamentare di riforma.

Vorrei concludere ricordando, in particolare, un tema che è quello dell'eutanasia legale, a oggi unico appello di Napolitano che non ha avuto alcuna risposta, né dal Governo, né dal Parlamento. *(Applausi dal Gruppo PD)*.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Cappelletti. Ne ha facoltà.

CAPPELLETTI (M5S). Signora Presidente, signor Ministro, colleghi senatori, in un Paese come il nostro, in cui la corruzione (uso le parole del

Ministro) ha raggiunto dimensioni intollerabili anche per il frequente intreccio con le organizzazioni di tipo mafioso, con effetti devastanti sul piano economico e per i cittadini; in un Paese in cui un intero sistema politico non ha esitato a condurre una trattativa inconfessabile con la mafia per perseguire altrettanto inconfessabili obiettivi; in un Paese come il nostro in cui politica e criminalità sono spesso talmente colluse da non consentire di capire dove inizi l'una e dove finisce l'altra, come nelle inchieste di mafia capitale, nello scandalo dell'Expo, nelle inchieste relative al MOSE di Venezia o in quelle sulla TAV.

Ecco, in un Paese come il nostro, la domanda da porsi non è come far funzionare la macchina della giustizia, ma a chi conviene mantenerla nelle condizioni di non funzionare, a tutti i livelli, partendo dai partiti qui presenti, dal Governo alle istituzioni. Non abbiamo certo dimenticato che a sedere su quella sedia di Ministro avrebbe dovuto esserci il pm Nicola Gratteri, persona molto stimata, che conosce bene la macchina della giustizia, così come la malavita organizzata, e che non avrebbe esitato ad avviare quelle importanti e necessarie riforme per farla funzionare meglio. Far funzionare la giustizia nel nostro Paese, però, non è un obiettivo perseguito da tutti: e infatti, al dottor Gratteri fu chiesto gentilmente di fare un passo indietro.

Riguardo allo stato della giustizia del nostro Paese, cito un'efficace, recentissima sintesi di Piercamillo Davigo: «Continua a peggiorare la posizione dell'Italia negli indici di percezione della corruzione e a crollare il suo prestigio nella comunità internazionale». Ecco, non servirebbe aggiungere altro.

Voglio però entrare nel merito dei tempi e della durata dei processi, delle riforme, del problema del sovraffollamento carcerario e dello stato generale della giustizia, pertanto mi si consenta di soffermarmi su una questione solo apparentemente di minore importanza. Vorrei attirare l'attenzione del Ministro sulla sua mancanza di risposta alle interrogazioni parlamentari e, in particolare, all'Atto Senato 4-00804, in attesa di risposta dal 5 settembre 2013, ossia da 16 mesi. L'interrogazione solleva una questione rilevante: il conflitto d'interessi dell'allora presidente del Consiglio Silvio Berlusconi ed il suo ruolo nella più grande speculazione edilizia mai vista nella mia città, Vicenza, probabilmente una delle più gravi di tutta Italia, che comprende, tra l'altro, la costruzione del nuovo tribunale.

Signor Ministro, è per tenere fede al patto del Nazareno che il suo Dicastero, nonostante i numerosi solleciti, non risponde a quelle interrogazioni che potrebbero arrecare noia – e forse pregiudizio – ad uno dei vostri alleati più stretti, Berlusconi per l'appunto? Perché, se così fosse, altre scelte del Governo, contrarie al corretto funzionamento della giustizia nel nostro Paese, anzi, tese ad ostacolarlo, apparirebbero certamente ben più chiare e comprensibili: mi riferisco, ad esempio, ai continui boicottaggi da parte del Governo e della maggioranza di una legge anticorruzione efficace, a partire dal disegno di legge del vostro stesso presidente Grasso, per intenderci. La riforma, certo, era pronta per il voto al Senato prima dell'estate scorsa in Commissione: adesso, probabilmente, arriverà in vo-

tazione, tuttavia dopo l'introduzione di provvedimenti certamente più graditi al Cavaliere, come la norma – inefficace – per combattere l'autoriciclaggio e la riduzione delle pene per i reati *ex* articolo 416-*ter* del codice penale; il conflitto d'interessi, poi, è sparito dall'agenda politica; la riforma della prescrizione è di fatto bloccata, nonostante le insistenze della maggioranza parlamentare e della maggioranza della società civile, nonché il concomitante apprezzamento della magistratura per una riforma che ne preveda una sospensione dal rinvio a giudizio o quantomeno dalla sentenza di primo grado.

Questo Governo è arrivato perfino a presentare, alla vigilia di Natale, il decreto delegato fiscale con l'impunità a chi froda o evade fino al 3 per cento dell'imponibile dichiarato, cosa che avrebbe ridato piena agibilità politica a Berlusconi. Per inciso, sulla questione, auspico un intervento solerte della magistratura, per rimettere la questione al tribunale dei Ministri.

Ricordo ancora l'emendamento alla riforma del falso in bilancio, che avrebbe inteso cancellare il ben noto colpo di spugna di Berlusconi e che invece, guarda caso, è copiato pari pari dallo stesso, annullandone quindi gli effetti.

Sull'importante riforma della prescrizione, va ricordato anche il pensiero del Presidente della Corte di cassazione, secondo il quale dovrebbe essere intesa come la riforma delle riforme, cui veniamo ripetutamente – e, aggiungo, inutilmente – sollecitati da organismi internazionali (da ultimo il rapporto OCSE del maggio 2013), i quali deplorano l'alta percentuale dei delitti di corruzione che vengono dichiarati estinti per tale causa.

Insomma, niente di strano se a imporre la linea politica al Governo in materia di giustizia fosse ancora il pregiudicato più famoso d'Italia: in realtà, a perseguire una politica tanto cara a Verdini e *company* è un Governo di centrosinistra, da cui il Paese si sarebbe aspettato tutt'altro.

Nel ventennio che ci siamo lasciati alle spalle, dopo mani pulite, abbiamo assistito al tentativo, in buona parte riuscito, di smantellare la giustizia del nostro Paese. Ora, nella XVII legislatura, serviva il coraggio di voltare pagina per tornare ad essere un Paese «normale». Invece, per evidenti motivi di opportunità politica, è sempre Berlusconi a dettare legge.

Lei stesso, ministro Orlando, afferma che la Giustizia «è stata (in passato) terreno di un aspro scontro politico, che ha ostacolato le necessarie riforme e trasformato i problemi in mali cronici». Questa è una pagina che, secondo lei, «si può dire chiusa». Ne dobbiamo quindi prendere atto. La sua maggioranza, in cambio dell'appoggio di Forza Italia alle riforme costituzionali più inutili e dannose della storia repubblicana, in cambio dell'appoggio ad una legge elettorale forgiata sulle esigenze di un solo partito, in cambio di una convergenza magari nel mandare Amato o un altro «impresentabile» alla Presidenza della Repubblica, ha rinunciato ad affrontare e risolvere i tanti problemi della giustizia nel nostro Paese. Diceva Calamandrei che per fare le riforme «occorre essere presbiteri», cioè vedere bene da lontano, ma non da vicino. Qui invece, signor Ministro, siete miopi: perseguite obiettivi di breve respiro; mettete in piedi riforme di facciata e, intanto, per dirla con le sue parole: «il malfunzionamento del

sistema giudiziario rappresenta (...) uno dei più grandi macigni sulla strada della crescita».

Dalla relazione del presidente della Corte di cassazione, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario ho tratto degli spunti. In materia di «giustizia penale, non si registrano significativi miglioramenti nella durata dei procedimenti. Il diffondersi della criminalità organizzata seguita a essere un'emergenza drammaticamente presente (...), assistiamo ad un generalizzato aumento dei reati contro il patrimonio. I tempi medi per le corti d'appello (da 899 a 844 giorni), sono ancora troppo distanti dal parametro di due anni indicato dalla Corte di Strasburgo, (...) rendendo indifferibili interventi organizzativi e normativi». Inoltre, «il perdurante sottodimensionamento di organici interessa il personale sia di magistratura che di supporto amministrativo e tecnico. Il dato del rilevante aumento della durata media dei procedimenti definiti (da 34,1 mesi a 42,5 mesi) segna addirittura un'inversione di tendenza rispetto agli ultimi anni».

Concludo con le sue parole signor Ministro: «Una giustizia efficiente è un importante obiettivo da raggiungere, un pilastro di ogni moderna democrazia». Per perseguirlo occorre tuttavia decidere da che parte stare: dalla parte della corruzione o dell'anti-corruzione, dalla parte di chi falsifica i bilanci o da quella di chi combatte questo reato, dalla parte della malavita organizzata o da quella di chi vi si oppone, dalla parte di Berlusconi o da quella della giustizia? Per accontentare il primo avete rinunciato ad affrontare le riforme necessarie a rendere efficace la seconda. Di questo ve ne dovrete assumere le responsabilità. *(Applausi dal Gruppo M5S)*.

PRESIDENTE. È iscritta a parlare la senatrice Ginetti. Ne ha facoltà.

GINETTI (PD). Signora Presidente, onorevole Ministro, colleghi, il mio breve intervento si concentrerà sulla valutazione dei progressi ottenuti nell'ambito della fase dell'esecuzione penale, ovvero della fase che segue alla condanna di quel sistema giustizia che troppo spesso nell'immaginario collettivo viene rimossa e dalla politica lasciata ai margini della discussione. È importante sottolineare, come lei ha fatto, da dove siamo portati, ovvero da una condizione in cui il nostro Paese, in relazione ai quadri di valutazione europei, appariva sotto sorveglianza speciale per un sistema giustizia inefficiente rispetto al principio del giusto processo e a seguito della nota condanna della Corte di Strasburgo, nel caso Torreggiani ed altri, per violazione dell'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Nel 2013 oltre 66.000 detenuti, su circa 48.000 posti disponibili, con un indice di sovraffollamento inferiore soltanto a quello della Serbia.

Centrale pertanto è apparsa la necessità di avviare un percorso di riforma della giustizia complessivo, organico e coerente, in grado di segnare la linea di demarcazione e di passaggio. A questo ci aveva richiamato il presidente della Repubblica Napolitano con il suo messaggio alle Camere: un invito alla responsabilità istituzionale e politica.



La situazione del sistema penitenziario italiano, a seguito di un insieme di interventi normativi, ci consegna oggi una situazione di quasi normalità, che ci ha consentito di scongiurare la condanna a sanzioni economiche da parte dell'Europa e di restituire alla pena quella funzione sua propria, conforme al dettato costituzionale di cui all'articolo 27, ovvero una funzione rieducativa e di reinserimento sociale. Registriamo pertanto, oggi, una riduzione delle presenze in carcere a 54.000 detenuti: 11.000 in meno rispetto ad un anno fa; riduzione anche di quel 40 per cento di detenuti in custodia cautelare, che auspichiamo possa ulteriormente scendere con l'approvazione definitiva del disegno di legge che interviene in materia, a tutela del principio fondamentale di presunzione di innocenza e del principio di gradualità delle misure restrittive, affinché il carcere resti l'estrema *ratio*, soprattutto in fase cautelare.

Tale calo delle presenze è il risultato della combinazione degli effetti prodotti dai provvedimenti di legge adottati: in particolare, l'ampliamento del meccanismo di sospensione dell'ordine di esecuzione della pena, che ha limitato l'ingresso e l'effetto «porte girevoli» del carcere.

Un ulteriore effetto – come lei ha ricordato – è stato prodotto dalla sentenza della Corte costituzionale del 2014, che ha inciso sulla applicazione dell'articolo 73 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, in materia di stupefacenti, per i fatti di lieve entità, che potrebbe coinvolgere una parte considerevole di quel 38 per cento di soggetti detenuti per la violazione di tale Testo unico. Si tratta, spesso, di detenuti tossicodipendenti, che potrebbero essere ammessi a misure alternative di affidamento terapeutico, ma che non ne usufruiscono anche per mancanza di risorse pubbliche.

Positivi sono anche gli effetti del potenziamento dello strumento di trasferimento nei Paesi di origine degli stranieri condannati (lo ha ricordato lei: la Romania, l'Albania ed il Marocco), per un totale di oltre 5.000 detenuti interessati. L'introduzione della liberazione anticipata speciale, insieme al potenziamento dell'ammissibilità alle misure alternative, ha portato i detenuti in esecuzione esterna da 16.000 agli oltre 31.000 attuali: un ottimo risultato.

L'introduzione, inoltre, dei rimedi risarcitori compensativi ha consentito alla Corte di Strasburgo di rigettare oltre 3.000 ricorsi per richiesta di risarcimento contro l'Italia. Infine, ma non meno importante, è l'impegno a non concedere ulteriori proroghe sulla chiusura degli OPG e per l'apertura di adeguate residenze detentive per gli oltre 1.000 internati condannati al fine pena mai.

Oggi, dai dati forniti dal Ministero, risulta che il problema del sovrappollamento è stato affrontato efficacemente, ma non ancora abbattuto. Passi in avanti sono stati compiuti soprattutto evitando l'ingresso in carcere, con l'introduzione della detenzione domiciliare, con l'uso dei braccialetti elettronici e con la messa alla prova. Tuttavia, signor Ministro, mancano ancora alcuni decreti di attuazione.

Abbiamo scelto di affrontare il tema del sovrappollamento del carcere come problema strutturale e non emergenziale. Si tratta di risultati che,

tuttavia, richiedono un continuo monitoraggio. Accogliamo, pertanto, con favore la proposta di organizzare degli stati generali che coinvolgano tutti i soggetti che operano dentro e intorno al carcere. Tuttavia, signor Ministro, per rafforzare l'esecuzione penale esterna non sarà sufficiente la riassegnazione agli uffici di esecuzione esterna dei risparmi individuati dalla recente legge di stabilità, ma ben più coraggiose scelte organizzative nell'ambito del nuovo assetto del Ministero della giustizia, che snelliscano le strutture centrali e liberino risorse a favore degli uffici periferici in prima linea. In tale direzione, solleviamo pertanto dubbi sulla scelta di accorpere il Dipartimento dell'esecuzione esterna per adulti alla giustizia minorile. Questo ci preoccupa.

Inoltre, manca ancora di trattare un ulteriore capitolo: mi riferisco al capitolo della valorizzazione delle risorse professionali impegnate a garantire sicurezza e rieducazione (il corpo di polizia penitenziaria, gli educatori e gli psicologi).

Il pianeta carcere è un pianeta che continua a girare intorno al grado di civilizzazione di un Paese e la cui evoluzione non può arrestarsi nemmeno di fronte a riprovevoli sodalizi di corruzione e frode. Infatti, le nostre prospettive devono rimanere una pena che favorisca il reinserimento ed abbatta la recidiva e un sistema penitenziario capace di aprirsi al contributo del mondo esterno, oltre le mura di cinta.

Mi avvio a concludere. Le ombre emerse dalle recenti inchieste giudiziarie, che devono essere certamente perseguite, non possono annullare 30 anni di storia e di evoluzione dell'ordinamento giuridico e delle politiche penitenziarie, così come non possono annullare sperimentazioni di progettualità positive in alcuni istituti del nostro Paese, volte a rendere più umana la pena in carcere. *(Applausi dal Gruppo PD)*.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Malan. Ne ha facoltà.

MALAN (*FI-PdL XVII*). Signora Presidente, colleghi, lei, signor Ministro, ha iniziato il suo intervento in un modo molto interessante. Una delle prime cose che ha detto è stata che, per i cittadini e le imprese, la giustizia «non è la sfera a cui rivolgersi per la tutela dei diritti (...), ma il simbolo di un calvario da tenere il più lontano possibile dalla propria vita» e che a farne le spese «è stato il Paese». Io aggiungo che a farne le spese «è» il Paese.

Voglio intanto ringraziarla, ministro Orlando, per la sua ampia esposizione e, in generale, per la sua disponibilità ad un colloquio con il Senato, anche in Commissione, dove è stato molto presente.

Detto questo, osservo che questa finora non lunga legislatura non è cominciata nel modo migliore, per quanto riguarda la giustizia. Quando, infatti, si era stabilito quali argomenti si sarebbero dovuti affrontare in una riforma costituzionale, che nella prima parte della legislatura si immaginava fosse di carattere ampio, la riforma della giustizia ne fu esclusa – nonostante la nostra richiesta – e davvero non se ne comprende il motivo. Lei stesso, signor Ministro, non è stato certo avaro nella denuncia di situa-

zioni che rendono la nostra giustizia tra i più importanti malati da curare e tra i settori in cui vanno apportati i più importanti cambiamenti, perché la giustizia non riguarda solo i magistrati, gli avvocati e magari i delinquenti, ma riguarda tutti.

Il fatto che, in Italia, ci sia una giustizia che dà problemi è una delle ragioni – non certamente l'unica, perché purtroppo ce ne sono altre, e anche molto importanti – che tiene lontani gli investimenti dall'Italia, ovvero fa scappare i capitali – quelli che ancora ci sono – dall'Italia verso altri Paesi. È, infatti, difficile pensare di fare impresa in un Paese in cui, se si subisce un torto, non si sa quando si avrà giustizia, ma soprattutto non si sa come andrà a finire, sebbene il proprio caso sia identico ad altri che sono già stati giudicati, visto che un tribunale giudica in un modo e un altro giudica in modo del tutto opposto.

Pensiamo alla riforma dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori, che comunque, in qualche modo, è stato toccato. In molti abbiamo detto che lo si è fatto in modo non sufficiente e un po' vago, ma di certo c'è stato l'intendimento del Governo di ridurre l'intervento della magistratura e della giustizia, nel senso di reintegrare il lavoratore. Questa è in sé un'ammissione del fatto che la giustizia, in alcuni casi, è inaffidabile. Se ci si potesse, infatti, fidare del giudizio che si ha nei tribunali, io per primo direi che andava bene la vecchia versione dell'articolo 18, perché se un lavoratore effettivamente è stato mandato via senza giustificato motivo e senza che ce ne fossero le premesse sufficienti, egli dovrebbe essere reintegrato. Il solo fatto di ammettere che va ridotta l'area in cui avviene il reintegro è un'ammissione del fatto che, al di là dei tempi, la giustizia è anche inaffidabile in ciò che dice. Questo è ancora più grave, perché si rischia di aspettare per anni e anni e poi vedersi dar torto quando un caso del tutto identico, se non per i nomi dei protagonisti, è stato giudicato in modo opposto.

Purtroppo, direi che in questo senso sono aumentati gli elementi di incertezza, di fronte ad alcuni magistrati che fanno un uso estremamente creativo della loro altissima e nobilissima funzione. Abbiamo ascoltato proprio in questi giorni, in occasione di audizioni in Commissione giustizia, alcuni magistrati giustificare una loro sentenza dicendo che era il momento di dare una spallata e altri che hanno teorizzato esplicitamente, anche per iscritto, che in certi casi la giustizia deve andare al di là della legge, perché certe questioni devono essere assolutamente risolte. Ho ricordato che l'articolo 101 della Costituzione dice che i magistrati sono soggetti soltanto alla legge e, si sottolinea sempre la parola «soltanto», nel senso che essi non devono essere sottoposti all'Esecutivo, come tra l'altro accade in Francia, che non è certamente un Paese privo della democrazia e dello Stato di diritto. In Francia i magistrati sono subordinati all'Esecutivo, ma in Italia non lo devono essere.

Ho ricordato, però, che esiste anche il resto della frase, e cioè che i magistrati sono soggetti alla legge. E di fronte a magistrati che giustificano le loro sentenze, dicendo che volevano dare una spallata, quale è la serenità di qualunque persona che vive in Italia o che viene da fuori

Italia nel nostro Paese? Cosa può pensare quella persona: applicherà la legge o vorrà dare una spallata in nome di nobilissimi (naturalmente) ideali – certo, i propri ideali sono sempre nobilissimi, mentre quelli degli altri assai meno – in questa o quella direzione?

Come si fa a fare impresa in questo Paese? Infatti – ahimè – la si fa sempre di meno e, certamente, non solo per i problemi della giustizia – lo sappiamo bene – ma le aziende chiudono o si trasferiscono, e i capitali si portano all'estero.

Pensiamo anche a norme di cui si è parlato e di cui lei stesso, Ministro, ha parlato nella sua Relazione: il falso in bilancio. Siamo tutti d'accordo che, quando il falso in bilancio ha il risultato di danneggiare soci dell'azienda, azionisti, il pubblico interesse, di frodare il fisco, va perseguito. Ma, se invece si persegue il falso in bilancio, nel senso di un bilancio che è stato stilato in maniera tale per cui il perito scelto dal giudice non lo approva per questioni tecniche – e sappiamo che anche su questo l'opinabilità è vasta – ciò vuol dire incoraggiare altro: fate il bilancio come vi pare, ma fatelo fuori dall'Italia, così non avrete più problemi.

Il rischio di questa lotta alla corruzione e all'evasione fiscale (tutte cose sacrosante) è che si risolva nel fatto che non ci sia più evasione fiscale perché non c'è più attività economica: no attività economica, no imponibile, no tasse. Ma noi vorremmo risolverla nel senso che ci sia un fisco amico, giusto, e una giustizia che funzioni e sappia davvero essere al di sopra delle parti.

Abbiamo difficoltà persino quando riceviamo una multa ingiusta, perché sappiamo che, con i sistemi automatici, questa è una realtà quotidiana che i cittadini si trovano a dover affrontare.

Prima è stato detto che oggi si divorzia con un pagamento di 16 euro. Non so se sia esattamente così, ma comunque credo che grosso modo sia questa la cifra. Ebbene, per fare ricorso contro una multa ingiusta da 50 euro – per chi ha un reddito medio è una grossa cifra – bisogna versarne 83. Sappiamo che questa non è una responsabilità sua, Ministro, ma certamente questa situazione continua e, insieme ad altre, è di grave squilibrio.

Mi permetto di sottolineare due punti nello specifico. Il primo è che domani presenterò un'interrogazione sul fatto che, nell'ambito di questa incertezza del diritto, in questi giorni in cui si fa un gran parlare della libertà di satira e così via, un sito *internet* si è visto sequestrare la sua pagina principale perché conteneva espressioni di eccessiva ironia verso l'associazione LGBT. Ebbene, questo è un problema: cosa sarebbe successo se un magistrato avesse sequestrato una pagina di «Charlie Hebdo», perché non dava una descrizione sufficientemente corretta del pensiero di qualche ulema o imam islamico? Credo ci sarebbe stata una sollevazione.

Infine, Ministro, le chiedo: nel programma con cui lei stesso è stato eletto in Parlamento – non lei in quanto Ministro, visto che per i Ministri non è prevista l'elezione diretta – c'era scritto che, per supplire ai gravi errori fatti nell'attuazione della legge delega sulla geografia giudiziaria, occorreva escludere comunque dall'elenco degli uffici da sopprimere

quelli di Pinerolo, Bassano Del Grappa, Chiavari, Lucera, Rossano Calabria e Urbino. Fatto salvo il tribunale di Urbino, come mai non avete attuato questo punto del vostro programma? Come mai, di fronte ad emendamenti presentati dal sottoscritto e da altri, il Governo ha dato parere contrario? (*Applausi dal Gruppo FI-PdL XVII*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Manconi. Ne ha facoltà.

MANCONI (*PD*). Signora Presidente, senatrici e senatori, Ministro della giustizia, ho ascoltato con grande attenzione e con altrettanto interesse la Relazione del Ministro della giustizia, e devo dire di avere condiviso molti passaggi e molte indicazioni di prospettiva. D'altra parte – la mia non è una annotazione solo personale – nutro stima verso il Ministro della giustizia per il suo serio impegno riformatore e la sua vocazione garantista; qualità, quest'ultima, tanto più apprezzabile quanto più nell'Italia contemporanea si tratta di una virtù rara, direi rarissima.

Detto ciò, ho comunque da manifestare una mia insoddisfazione rispetto al merito della Relazione, perché penso che il processo riformatore che viene in essa illustrato presenti molti fattori di incertezza e ritardi assai significativi. Penso, cioè, non solo che quel processo non abbia dato i suoi frutti, ma non abbia ancora avuto un suo compiuto esito normativo nella sua precisa forma legislativa.

Tante sono le ragioni di questi fattori di incertezza e degli elementi di ritardo così gravosi: tra queste vi sono, indubitatamente, le acute differenze che, sul tema, si registrano all'interno della maggioranza e le vischiosità, le resistenze e le vere e proprie ostilità che, sulla materia, attraversano il Parlamento.

Nel merito di tutto ciò sarebbe assai interessante che la discussione procedesse individuando i nodi essenziali. Siccome è mio interesse farlo entrando nel merito con precisazione e puntualità, chiedo l'autorizzazione a consegnare un testo scritto nel quale, in maniera diffusa e precisa, entro nel merito dei molti motivi di insoddisfazione che prima ho richiamato, segnalando quelli che ritengo siano ritardi ed incertezza. (*Applausi dal Gruppo PD e della senatrice De Petris*).

PRESIDENTE. La Presidenza ne prende atto e la autorizza in tal senso.

È iscritto a parlare il senatore Barani. Ne ha facoltà.

Senatore, la prego di abbottonare la giacca.

BARANI (*GAL (GS, LA-nS, MpA, NPSI, PpI)*). La ringrazio, Presidente, come al solito sono comunque corretto, indossando giacca e cravatta. (*Commenti dal Gruppo PD*).

PRESIDENTE. Colleghi, per cortesia, lasciate parlare il senatore.

BARANI (*GAL (GS, LA-nS, MpA, NPSI, PpI)*). Signor Ministro, non condivido appieno la sua Relazione, perché credo sia intrisa di un po' troppa demagogia e di un po' troppa ipocrisia.

Lo stesso collega del Partito Democratico che mi ha preceduto, senatore Manconi, nel consegnare il testo scritto del suo intervento, ha già detto che considera la Relazione che oggi abbiamo ascoltato non pienamente sufficiente, tra il 5 e il 6. Per quanto mi riguarda, sono più severo perché io, che sono di cultura garantista, non vedo nella sua Relazione quella vocazione garantista che qualcuno dice essere presente.

Prima ho parlato di demagogia. Lei, signor Ministro, insieme alla sua maggioranza parlamentare e di Governo – lo ha citato all'inizio del suo intervento e me lo sono appuntato nei minimi particolari – a seguito delle dimissioni della prima carica dello Stato, ha elogiato il presidente Napolitano. Va ricordato, però, che alle parole devono seguire i fatti e nei fatti, lei ed il Partito Democratico, avete disconosciuto il presidente Napolitano.

Con la lettera che Napolitano ha inviato alle Camere, e che lei ha citato, sono state dette delle cose ben precise: è la prima volta in cui il presidente Napolitano dice alle Camere che cosa bisogna fare. Lo abbiamo fatto? No, non lo abbiamo fatto. Napolitano ci ha detto chiaramente che ci vogliono strumenti quali l'indulto e l'ammnistia e voi ve ne siete completamente disinteressati.

Nell'unica circostanza, nel corso di ben nove anni, in cui, da Capo dello Stato, Napolitano ha inviato un messaggio alle Camere, come previsto dalla Costituzione, le sue parole sono cadute nel vuoto e quello era un messaggio garantista.

Parliamo di «pianeta riformista e riformatore». Ma, signor Ministro, la fuga dei capitali all'estero non è più un problema per l'Italia, perché adesso non fuggono più i capitali, ma fuggono gli imprenditori e i cervelli. Se lei andasse non nei Paesi dell'Est, dove la mano d'opera è a basso costo, ma in Svizzera, troverebbe al confine migliaia di imprenditori italiani che costruiscono. Dal confine fino a trenta chilometri da esso ci sono cantieri, ruspe e gru al lavoro, perché la nostra industria manifatturiera e le nostre eccellenze se ne vanno via. Mentre voi state a legiferare sul trasporto con carrozza trascinata da cavalli, gli altri se ne vanno con i vettori aerei all'estero. È questo che ci preoccupa.

Ci preoccupa il perché se ne vanno via e, signor Ministro, se ne vanno perché il calvario della malagiustizia ha tolto loro la speranza di continuare a vivere in Italia e di dare lavoro agli italiani. Manca il lavoro e portano all'estero il lavoro. Il numero dei transfrontalieri, ossia dei cittadini italiani costretti a passare la frontiera per andare al lavoro, è triplicato negli ultimi anni.

Signor Ministro, nella vicina Londra la disoccupazione – secondo i dati ISTAT – non esiste, nonostante l'Inghilterra abbia una disoccupazione del 5-6 per cento riconducibile all'Irlanda e alla Scozia. Non c'è disoccupazione perché in Inghilterra ci sono stati Presidenti del Consiglio riformisti veramente, dalla Thatcher a Tony Blair, al *Premier* attuale, che sa portare avanti una politica veramente riformista che produce lavoro.

Signor Ministro, oggi sono intervenuto ricordando che ricorre il quindicesimo anniversario del martirio di Bettino Craxi. (*Commenti dal Gruppo M5S. Richiami della Presidente*).

Ebbene, la malagiustizia in Italia ha fatto breccia nel muro di ipocrisie, falsità e menzogne che continuano a galleggiare anche con questo Governo, perché il diritto e la certezza della pena continuano a non esistere.

Da socialista riformista non posso oggi non ricordare i fallimenti e come è nata questa Seconda Repubblica, perché questo è il peccato originale che occorre sciogliere. Lei ha parlato di pacificazione, ma la pacificazione va ricercata concretamente nei fatti: non basta enunciarla e poi lasciarla cadere, come chi tira un sasso e poi nasconde la mano. Le potrei leggere le parole virgolettate dell'ex capo della procura di Milano al tempo del *pool* Mani Pulite, Borrelli, che, assieme a Di Pietro, ha permesso al suo partito, in questi anni, a volte, di arrivare al Governo della Nazione. Egli ha detto che, se fosse un uomo pubblico di qualche Paese asiatico come il Giappone, dove è costume chiedere scusa per i propri sbagli, chiederebbe scusa per il disastro seguito a Mani Pulite. (*Commenti del senatore Giarrusso*). Lo dice l'ex procuratore capo di Mani pulite di Milano. (*Commenti del senatore Giarrusso*).

PRESIDENTE. Senatore Giarrusso, la prego. Faccia finire il senatore Barani. (*Commenti del senatore Giarrusso*).

BARANI (*GAL (GS, LA-nS, MpA, NPSI, PpI)*). Non si preoccupi, sappiamo da chi viene la voce.

PRESIDENTE. No, lei deve completare.

BARANI (*GAL (GS, LA-nS, MpA, NPSI, PpI)*). A me non disturba. (*Commenti del senatore Giarrusso*).

L'ex giudice di Mani pulite Di Pietro, invece, ha detto chiaramente che Bettino Craxi ha dovuto pagare per responsabilità che non aveva e che adesso non rifarebbe più quel processo.

È qui, signor Ministro, che lei deve intervenire, perché la pacificazione si fa non da oggi, ma pensando al passato. Lei non ci può venire a dire che i giudici sono degli 007 con la licenza di uccidere, perché hanno ucciso l'economia ed hanno portato al calvario dei cittadini e se se ne domanda il perché. È come quel re che dice: «Non capisco perché il mio popolo non mi capisca». I cittadini sentono la giustizia italiana come loro nemica: lo sentono i cittadini e lo sentono le imprese. C'è questo senso di sfiducia e lei, quindi, deve ristabilire la fiducia nella giustizia e non credo che le riforme che abbiamo portato avanti, e che hanno dato dei piccoli segnali positivi, siano riformiste.

Oltre al processo civile, su cui lei ha speso molta della sua Relazione, il processo penale è un altro aspetto che dobbiamo risolvere nel senso del garantismo. Non mi può dire che il fatto che siano passati da 25.000 a 13.000 coloro che sono in attesa di giudizio sia una risposta garantista:

basterebbe che ci fosse una persona ancora in attesa di giudizio in carcere per dire che abbiamo fallito. Ma qui parliamo ancora di migliaia di persone che sono in attesa di giudizio, e credo statisticamente il 33 per cento. Non dico che non abbia raggiunto dei risultati, li ha raggiunti, ma non sono ancora sufficienti.

Ritengo, quindi, che il dramma dell'utilizzo indiscriminato dell'istituto della custodia cautelare – una questione che era stata posta, anche questa, dal Presidente Napolitano – meriti ancora di essere considerata: non accenna a trovare soluzioni immediate, cosicché fin troppo spesso si verificano ingiuste detenzioni, con i relativi danni sociali che ciò comporta, ma anche con danni alle imprese industriali ed in termini di PIL. Ci dicono le statistiche che il PIL della malagiustizia costi agli italiani il 2 per cento, che significa 36 miliardi, che è una bella cifra. A questi danni, si aggiungono anche quelli di carattere economico, dal momento che lo Stato (e quindi i cittadini) risarcisce quanti vengono ingiustamente tratti in carcere preventivamente senza che il processo abbia inizio, e questo esula da tutti gli altri episodi di ingiusta detenzione, sovraffollamento e tortura.

Per concludere il mio intervento (ovviamente le do appuntamento, per il resto, alla dichiarazione di voto che farò a nome e per conto del mio Gruppo), ritengo che dei piccoli spiragli di luce nella sua Relazione si inizino a vedere. Le dico però – come si suol dire, parlando a suocera affinché nuora intenda – che, fintanto in Commissione giustizia ci saranno i Lumia e i Casson, lei andrà poco lontano, in termini di provvedimenti di tipo prettamente riformista, perché sono giustizialisti nel DNA e stanno dando a questo Senato un'impronta, in accordo con il Movimento 5 Stelle, giustizialista, che non fa bene all'Italia e agli italiani. (*Applausi dal Gruppo FI-PdL XVII*).

PRESIDENTE. È iscritta a parlare la senatrice Capacchione. Ne ha facoltà.

CAPACCHIONE (PD). Signora Presidente, signor Ministro, colleghi, la Relazione fatta oggi in Aula dal Guardasigilli dà atto del movimento lento, ma finalmente avviato nella direzione della modernizzazione del servizio giustizia al cittadino, a partire dai dati, non ancora risolutivi ma certamente positivi, sull'affollamento delle carceri e sulle condizioni più generali dei detenuti (allo stato oltre 50.000), con una significativa riduzione di quanti si trovano in custodia preventiva.

È un bilancio, questo, al quale hanno contribuito il Parlamento e quest'Aula, grazie al lavoro svolto in questa direzione dalla Commissione giustizia, in vista della revisione più generale – da lei più volte annunciata – dei codici e di un differente approccio dei cittadini stessi al sistema giudiziario; sistema che, alla luce delle ultime riforme, si appresta ad una minore litigiosità ed al contenimento della stessa attraverso strumenti alternativi di ricomposizione delle liti, in sede sia civile che penale.



È ancora troppo presto, ritengo, per tracciare un bilancio, ma la riduzione delle cause pendenti conferma un dato: la strada intrapresa, ancorché bisognosa di altri correttivi, è quella giusta. Peccato solo per le inefficienze che ancora resistono in alcune parti dell'Italia dopo la nuova geografia giudiziaria, inefficienze alle quali si fa ancora in tempo a porre rimedio.

Significativo è anche un altro fatto: a fronte della riduzione del ricorso al carcere come unica misura volta a garantire la sicurezza dei cittadini, non si è verificata la tanto temuta e declamata, per ragioni di propaganda più che fattuali, impennata di reati contro la persona e il patrimonio, reati il cui andamento è determinato anche dall'ancora aspra crisi economica.

È un evidente passo avanti – dicevo – ma non è ancora tutto. Se – come diceva Voltaire – la civiltà di un Paese si misura dalle condizioni delle sue carceri, è necessario proseguire su questa strada, allargando il campo delle iniziative finalizzate alla rieducazione e alla riabilitazione dei detenuti così da soddisfare in pieno il dettato costituzionale.

In questo contesto va inquadrata anche la chiusura degli ospedali psichiatrici giudiziari, uno dei primi atti votati da questa Camera nei primissimi giorni della XVII legislatura, ma non ancora effettiva. È un provvedimento che impone anche la modifica del codice penale nella parte che disciplina le misure di sicurezza, dagli articoli 203 al 207, ancora oggi collegati alla guarigione del detenuto-ammalato e non già alla pena prevista per il reato contestato. I correttivi previsti dal Ministero sono, infatti, collegati alla soppressione degli OPG e degli «ergastoli bianchi», e non ad una modernizzazione del codice che, in questa parte, risente ancora della legislazione fascista e di una concezione quasi demoniaca della malattia mentale.

Da sottolineare è l'opera svolta anche sul tema dei diritti civili, lavoro però non ancora risolutivo sia in materia di scioglimento del matrimonio (il divorzio breve deve ancora essere approvato), sia di unioni civili: ambiti per i quali è ancora necessario il confronto in Commissione, vista la diversità di vedute tra le differenti sensibilità presenti in Parlamento. Ma anche qui la strada è tracciata. E poi vi è, la riforma del reato di diffamazione a mezzo stampa con l'abolizione del carcere, ancora a metà del guado, alla quale dovrà al più presto seguire la riforma dell'ordine dei giornalisti, sottoposto al controllo del Guardasigilli e del consiglio nazionale, nell'ottica dell'efficienza e della riduzione della spesa, oggi ridotto invece ad un abnorme organismo mangiasoldi, peraltro poco rappresentativo della categoria.

Anche in tema di contrasto alla criminalità organizzata è da sottolineare, dopo oltre vent'anni di inutili discussioni, la modifica del 416-ter, il voto di scambio politico-mafioso. Ed è positivo il contributo arrivato dal suo Ministero in tema di inasprimento delle pene nell'ambito dell'associazione mafiosa, anche perché – come lei, Ministro, ha sottolineato nella sua Relazione – le inchieste dimostrano che la corruzione – la sto citando – ha raggiunto dimensioni intollerabili, anche per il frequente

suo intreccio con le organizzazioni di tipo mafioso. Questo ha effetti devastanti sul piano economico e per i cittadini. Ciò ha confermato il connubio devastante tra i fenomeni di corruzione e le mafie, che si alimentano a vicenda. Ben venga, dunque, l'obbligatorietà dell'informativa all'Autorità anticorruzione in merito all'esercizio dell'azione penale. E ben vengano quelle riforme in materia di reati finanziari che tengano ben separate le sorti, con differenti limiti e di tagli delle pene e modalità di esercizio dell'azione penale, di chi sbaglia colposamente e di chi invece utilizza dolosamente le pieghe del diritto tributario per formare provviste in nero, necessarie al pagamento di tangenti o per aggiudicarsi, al di fuori delle regole del mercato, le provvidenze pubbliche destinate agli appalti.

La strada da percorrere è però ancora lunga, e non è certo semplice. Il Gruppo PD e la Commissione giustizia hanno dimostrato di avere tutte le intenzioni di procedere velocemente e con l'attenzione necessaria a non cedere alla demagogia, tenendo bene in mente le parole di Cicerone, che ricordava come il fondamento della giustizia è la fede, cioè la costanza e la sincerità nel mantenere le cose dette e convenute. (*Applausi dal Gruppo PD*).

AIROLA (*M5S*). Anche il divorzio breve, se vuole, Ministro, lo votiamo domani.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Divina. Ne ha facoltà.

DIVINA (*LN-Aut*). Signora Presidente, signor Ministro, l'abbiamo ascoltata e forse lei è eccessivamente ottimista sui giudizi riferiti almeno in quest'Aula.

Lei è soddisfatto di una cosa, ossia che ci sono solo 4.900.000 cause pendenti e, quindi, siamo passati sostanzialmente sotto la soglia dei 5 milioni. Va bene: c'è sempre l'occhio che vede più rosa o l'occhio che vede più nero. Sta di fatto, però, che abbiamo un arretrato invidiabile, potremmo dire eufemisticamente.

Lei ha citato alcune questioncine che stanno aiutando a rientrare. Ve n'è una che mi piace particolarmente: l'arbitrato con la negoziazione assistita dall'avvocato. Peccato che il suo Governo e lei abbiate assunto questa norma nel settembre dello scorso anno, mentre io questa stessa norma – devo dire che non l'ho inventata, ma mutuata dal sistema francese – l'ho presentata un anno e mezzo fa, esattamente il 15 marzo 2013: è rimasta lì un anno e mezzo. Si sarebbe potuta adottare prima, se la si fosse giudicata apprezzabile e utile per rendere più efficiente il sistema giudiziario. Ne vado fiero, come si dice quando si viene copiati. Se fai una sciocchezza, difficilmente ti viene copiata.

Per quanto riguarda la chiusura degli uffici giudiziari, signor Ministro, non so come le sia stata prospettata la questione, ma guardi che non porta del risparmio. Per ottenere un risparmio reale, infatti, dobbiamo porre sulla vecchia bilancia due piatti: mettiamo tutto da una parte e il contrapposto tutto dall'altra. Forse, chiudendo una sede, risparmiamo negli

affitti e nella gestione di quella sede. Ma dobbiamo ora considerare che, mentre in quella sede ci andava un magistrato, spostandosi da un tribunale centrale ad una sede distaccata, adesso, viceversa, si devono spostare, per ogni giorno di udienza, «n» avvocati, più «n» parti, più «n» vittime, più «n» testimoni, più «n» imputati. Dobbiamo, quindi, calcolare i costi sociali di questa transumanza, di questo trasferimento di persone, quando prima si spostava soltanto una persona dal centro verso una sezione distaccata. Le parlo da trentino, dove l'orografia di certe aree montane non è proprio quella di pianura: per tutta questa gente che si deve muovere e percorrere 30, 40, 50, 80 chilometri, magari in tempo invernale, non è così agevole ottenere giustizia.

Lei parla di riforma delle prescrizioni, come se tutto fosse una questione dilatoria in mano agli esperti del diritto, agli avvocati, che avrebbero tutto l'interesse a giocare sulla tempistica delle cause. Non so se le hanno fornito i dati reali, signor Ministro: il 70 per cento delle prescrizioni si verifica ancora in fase di indagine; in questo caso non c'entrano gli avvocati, perché non sono ancora entrati e non hanno ancora potere di dilazionare la vertenza. Il 70 per cento delle prescrizioni avviene ancora in fase di indagini preliminari. Questa potrebbe essere una questione di struttura, di organico.

Abbiamo un numero sufficiente di magistrati? Qualcuno dice che potrebbero implementarsi. Peccato, signor Ministro, che vi sia ancora una plethora di magistrati fuori ruolo, che non opera con funzioni giudiziarie, ma per lo più con funzioni amministrative: sono i consulenti delle autorità indipendenti, dei Ministeri e degli uffici legislativi, che indubbiamente, con un importante aumento di retribuzione, preferiscono svolgere questa seconda funzione piuttosto che la funzione giudiziaria.

Io potrei avere un occhio particolarmente aspro nei confronti dei magistrati, ma quanto sto dicendo non lo dico solo io, ma anche il Consiglio superiore della magistratura, che addirittura, in una nota del 2008, riferendosi a tutti i magistrati fuori funzione o assegnati a funzioni extragiudiziarie, raccomandava che questo fenomeno fosse riportato alla normalità, perché ormai fuori controllo. Ad esso doveva essere posto un argine. Ad oggi, 2015, mi risulta che non sia stato fatto assolutamente nulla per riportare tutti i magistrati alla funzione magistraturale e che tutti quelli fuori ruolo siano ancora adibiti a quelle funzioni.

Uno potrebbe dire che non è solo questione di quantità della giustizia ma esiste anche un problema di qualità. Se andiamo a vedere, anche la qualità risulta assai bassina.

Noi sappiamo, ad esempio, che dal 1991 abbiamo una normativa che prevede un indennizzo in caso di ingiusta detenzione, cioè quando si è sbagliato a fare il processo e a condannare la persona. Nel 2014 sono state 995 le domande di risarcimento, per un totale di 35.200.000 euro. Questa è cattiva amministrazione, dove altri giudici sanciscono che c'è stata un'ingiusta applicazione della legge. Se poi andiamo a vedere quanti soldi stiamo spendendo per il fatto che non abbiamo la capacità di gestire tutti i nostri carcerati in carceri a cinque stelle, magari con delle SpA dentro, ma

li dobbiamo tenere in celle poco confortevoli, notiamo che questo ci costa 8 euro al giorno di indennizzo per ogni carcerato. Questo la dice lunga su come è messo sia il sistema di detenzione sia il nostro sistema magistraturale.

Qualcuno ha azzardato: ma perché questa giustizia così farragginosa, perché dover fare tre gradi di giudizio? Aboliamo l'appello. In questo modo, indubbiamente, si darebbe una bella sforbiciata. Peccato però che, se andiamo a guardare, il 40 per cento delle sentenze di primo grado vengono poi rovesciate in appello. Beh, vivaddio, teniamo quest'appello, per fortuna che c'è, perché almeno abbiamo una garanzia per tutte queste persone che in primo grado si sono viste ingiustamente condannate, ma che, almeno in secondo grado, hanno trovato giustizia.

La giustizia che non ci piace è la giustizia mediatica, signor Ministro, e questa ce l'ha in mano lei. Non ci piacciono le conferenze stampa in fasi in cui l'accusa è ancora un'ipotesi e la responsabilità è ancora tutta da accertare; e magari queste conferenze stampa sono gestite da magistrati inquirenti. Qua ci vorrebbe un freno, perché una volta creato un mostro, una volta creata una responsabilità mediatica, non c'è nemmeno la giustizia che faccia giustizia o che renda giustizia a quell'ingiusta accusa che ormai mediaticamente ha creato il danno maggiore.

Guardiamola dal lato del cittadino. Lei sicuramente sa come si svolgono le udienze: ogni giorno vengono fissati tutti i ruoli di udienza e, guarda caso, vengono fissati tutti alla stessa ora, sapendo che neanche il magistrato più efficiente sarebbe in grado di svolgerli e di celebrarli tutti nella stessa mattinata e alla stessa ora. Per cui abbiamo lì innumerevoli testimoni, imputati e vittime, lasciati in attesa per ore ed ore, finché non arriva il loro turno. Basterebbe molto poco a gestire un calendario e a far sì che questa piccola parte di disfunzione della giustizia potesse essere regolata.

Lei non ha fatto neanche un minimo accenno, signor Ministro, all'articolo 19-*bis* del decreto legislativo di attuazione della delega fiscale, in materia di depenalizzazione dei reati fiscali. Forse ha fatto bene a non farvi cenno, perché si tratta veramente di una pagina vergognosa della giustizia italiana. Si tratta di un provvedimento bloccato dal Presidente del Consiglio, perché, guarda caso, tocca una persona. Ma noi non abbiamo frequentato le aule universitarie sentendoci dire che ci troviamo in un sistema di ripartizione dei poteri e, soprattutto, in un sistema dove la norma è generale ed astratta? Se poi nei fatti tocca o non tocca una particolare persona, avversario o amico che sia, allora diciamo che nei libri scriviamo che la norma è generale ed astratta, ma di fatto tutto è su misura. Questo i cittadini non lo tollerano più.

PRESIDENTE. Concluda per favore, senatore Divina.

DIVINA (*LN-Aut*). Ho finito, signora Presidente.

Caro Ministro, vorrei leggerle una piccola frase, che ho trovato molto interessante: non sono i magistrati i padroni dei tribunali, ma è il cittadino

l'unico padrone di casa dei tribunali; e questo padrone di casa sopporta tanto ed in silenzio, ma non dimentica certo le esperienze che gli hanno fatto vivere. Ricordatevi anche questo. (*Applausi dal Gruppo LN-Aut e del senatore Caliendo*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Buemi. Ne ha facoltà.

BUEMI (*Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE*). Signora Presidente, in premessa e visti i diversi richiami che sono stati fatti nei confronti del presidente Napolitano e dei suoi ripetuti messaggi e stimoli ad affrontare con decisione la riforma della giustizia nel nostro Paese, sentendomi in piena sintonia con i suoi messaggi, desidero oggi esprimere la mia grande soddisfazione, e quella dei colleghi del Gruppo Per le Autonomie-PSI-MAIE, per la sua decisione di aderire al nostro Gruppo.

Signor Ministro, è innegabile che lei abbia impresso al suo Ministero e al settore della riforma della giustizia del nostro Paese una forte accelerazione ed è altrettanto innegabile che è necessario riconoscerle anche un appropriato coraggio, viste certe resistenze e anche stante il clima che permane sulla materia da parte di molte forze politiche che usano strumentalmente i limiti e le criticità del nostro sistema giudiziario. La situazione oggettiva è quella di una giustizia a varie velocità nelle diverse aree del nostro Paese, per i tempi dei processi, per le distanze geografiche tra le istituzioni e i cittadini che chiedono o subiscono giustizia, per la qualità delle prestazioni e spesso purtroppo anche per la negazione della giustizia stessa, per gli effetti distorcenti e perversi della prescrizione.

Lei ha indicato come centrali e prioritarie le questioni organizzative. Io sono assolutamente d'accordo con lei, signor Ministro; è da lì che riparte la riforma, dai fatti e noi non dalle parole. Va bene l'ufficio del processo, quindi occorre rapidamente dare sostanza e dimensione adeguata e qualificata all'ufficio; tuttavia non dobbiamo neanche dimenticare, signor Ministro (e io so che lei ha una particolare attenzione, ma i tempi sono maturi per delle risposte concrete), gli oltre 2.000 precari della giustizia che da molto tempo attendono risposte e che uno Stato giusto non può mantenere nelle condizioni in cui si trovano. Dobbiamo quindi lavorare per il potenziamento degli organici amministrativi, per la loro qualificazione, per la loro rimotivazione, che spesso è venuta meno a fronte di disillusioni, di perdita di credibilità e anche delle promesse che sono state fatte nell'arco degli anni. Vanno bene i trasferimenti dalle altre parti della pubblica amministrazione, ma sempre tenendo conto della qualità professionale, quindi del riconoscimento a coloro che già sono stati impegnati da questo punto di vista.

Un ragionamento è necessario, signor Ministro, rispetto alla riforma della geografia giudiziaria, come hanno già fatto altri colleghi. La riforma ha dato buoni risultati, bisogna conoscerlo, ma sono rimaste alcune ombre che bisogna rimuovere rapidamente, pena la credibilità della riforma stessa. Ci sono state chiusure di tribunali sbagliate e ingiuste per cittadini e territori e forse eccessi di benevolenza immeritata verso altri. I dati sta-

tistici che anche lei ha richiamato, nonché quelli pubblicati in queste settimane, dimostrano che certi accorpamenti hanno provocato forti criticità, disagi, l'incremento dell'arretrato giudiziario, una risposta assolutamente non qualificata della prestazione giudiziaria che il nostro sistema invece dovrebbe garantire – come detto prima – a tutti i cittadini nella stessa maniera. Una buona riforma è in grado di autocorreggersi; ritengo pertanto che l'aiuto che il Senato in particolare le darà con il nostro disegno di legge, firmato da tutti i colleghi di tutte le forze politiche per andare a rivisitare la situazione, sarà sicuramente utile e necessario per dar credibilità alle azioni di riforma.

Ma veniamo alle altre questioni. Lei ha giustamente richiamato la riforma della magistratura onoraria. Si tratta di una situazione sulla quale ormai i ritardi sono accumulati di triennio in triennio, di anno in anno. Bisogna dare stabilità e riconoscimenti a questo servizio assolutamente indispensabile che la magistratura onoraria dà al nostro Paese nel settore della giustizia; non possiamo rimanere nella precarietà attuale. Allo stesso tempo, penso che non possiamo trascurare la situazione del nostro sistema carcerario, pur riconoscendo che esso ha certamente registrato a seguito delle riforme da lei proposte e da noi sostenute, un superamento delle criticità che ci avevano portati anche a essere sanzionati a livello europeo; dobbiamo comunque aver presente che la finalità rieducativa della pena è ancora molto lontana come obiettivo realizzato all'interno del nostro sistema penitenziario.

### **Presidenza della vice presidente LANZILLOTTA (ore 19,25)**

(Segue BUEMI). Occorre umanizzare, certamente, ma anche moderare e ricondurre alla finalità costituzionale il sanzionamento penale detentivo.

Non ci possiamo salvare la coscienza, signor Ministro, con la presenza della legge Pinto e degli altri indennizzi che abbiamo aggiunto nell'arco degli anni di fronte alle inadempienze da parte dello Stato e di alcuni suoi distratti servitori. Credo che dobbiamo certamente dare risposte in quella direzione, ma la principale è impedire i risarcimenti attraverso un utilizzo corretto delle risorse che essi utilizzerebbero, per fare invece un'adeguata azione di potenziamento del nostro sistema giudiziario.

Una considerazione particolare va fatta per quanto riguarda gli ospedali psichiatrici giudiziari. La legge approvata negli anni scorsi dal Parlamento aveva ed ha certamente finalità giuste, ma bisogna essere realistici: non credo che raggiungeremo rapidamente gli obiettivi senza provocare danni collaterali; maggiore concretezza e realismo dovrebbero quindi portarci a riconsiderare anche alcuni elementi di quella legge, affinché i cit-

tadini tutti siano garantiti, non soltanto coloro che soffrono il disagio grave della detenzione nell'ospedale psichiatrico giudiziario.

Con riferimento alla prescrizione, certamente ci vuole una rivisitazione, signor Ministro, in particolare per quanto riguarda i reati più gravi: non sia però un allungamento del processo. Dobbiamo trovare il modo di riesaminare questa situazione, dando responsabilità alle varie fasi del processo. È evidente che nell'attuale situazione la prima fase del processo erode massimamente i tempi del processo, quindi c'è bisogno di dare a quelle successive – che sono quelle di garanzia – i tempi necessari; nello stesso tempo, però, non possiamo accedere ad un allungamento dei tempi dei processi nel nostro Paese, che sono già lunghi in maniera inaccettabile.

Bene la non punibilità dei piccoli reati: non possiamo continuare a pensare che ogni piccola infrazione debba essere sanzionata, in particolare con l'azione penale, ma, anche laddove essa è irrinunciabile, dobbiamo dare la possibilità al giudice di valutare in maniera puntuale i piccoli reati e quelle infrazioni che, seppure di rilievo penale, non hanno una particolare gravità. Su questo potremmo ancora dilungarci, cercando di dare soluzioni anche di carattere amministrativo: credo che non dobbiamo affidare tutta la parte sanzionatoria al sistema penale, ma dobbiamo anche fare in modo che ci sia qualche altra soluzione.

Vi sono certamente reati che in questi anni hanno avuto una loro crescita di pericolosità sia per la collettività sia per l'interesse generale del Paese, ma ve ne sono anche altri che hanno bisogno di un sanzionamento più efficace. I reati di corruzione e contro la pubblica amministrazione necessitano quindi di un'attenzione particolare e di un rigore nella valutazione. Penso che chi commette reati gravi contro la pubblica amministrazione non possa tornare a svolgere qualsiasi funzione pubblica, perché è evidente che la credibilità e l'affidabilità sono difficili da recuperare.

Alla fine, signor Ministro, vorrei richiamare l'attenzione su un elemento: la sostanziale inapplicabilità dell'obbligatorietà dell'azione penale. Dobbiamo avere il coraggio di ammettere e di dire la verità: questo principio costituzionale di fatto non viene rispettato, ma non per inadempienza dei magistrati, bensì per le difficoltà oggettive e per i carichi di lavoro, nonché le complicazioni dei nostri procedimenti, che quindi sovraccaricano in maniera insostenibile...

PRESIDENTE. Il tempo è scaduto, le chiederei di sintetizzare.

BUEMI (*Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE*). Concluderò richiamando l'attenzione sulla necessaria riforma del Consiglio superiore della magistratura, ed i fatti di questi giorni sono esemplari.

In conclusione, signor Ministro, sì al divorzio breve, ma ormai anche i tempi per l'approvazione del relativo disegno di legge devono essere tali. (*Applausi dal Gruppo Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE e della senatrice Filippin*).

PRESIDENTE. È iscritta a parlare la senatrice Mussini. Ne ha facoltà.

MUSSINI (*Misto-MovX*). Signora Presidente, signor Ministro (che non vedo, comunque arriverà o leggerà il mio intervento), ho certamente apprezzato nella Relazione la citazione letteraria del nostro Beccaria, che mi ha richiamato alla memoria la possibilità di un'altra citazione letteraria a proposito dell'intervento del Ministro: la vecchia imbellettata che compare nel saggio «L'Umore» di Pirandello. La Relazione effettivamente descrive una serie di intenti e sforzi e un quadro in cui risulta ampio e perfettamente descritto tutto il mondo delle necessità della giustizia che, secondo lo stesso ministro Orlando, è sentita troppo spesso dai cittadini più come una trappola che come una garanzia. Il Ministro mette quindi in rilievo nel suo intervento come i problemi siano poi quelli riconosciuti da tutti: la lunghezza dei processi e la percezione dell'assenza della certezza del diritto che, a mio avviso, è da collegarsi ad uno scarso valore che viene dato oggi alla legalità. Forse questo è legato anche al fatto che per troppo tempo abbiamo visto nel nostro Paese che le leggi vengono costruite *ad personam* per i potenti, mentre le necessità delle persone più deboli e fragili o del mondo lavorativo medio non vengono prese in considerazione. Quindi, si parla di una riforma che è percepita da tutti come necessaria. Giustamente il Ministro ci ricorda che il commissario Katainen ha salutato con gioia che si faccia una riforma e dobbiamo pure dire che finalmente è una riforma che effettivamente avrebbe il pregio di toccare alcuni aspetti centrali della vita del Paese e non aspetti che riguardano interessi più squisitamente legati al mondo dei politici.

La riforma della giustizia sicuramente è qualcosa che incide profondamente nella componente più viva del Paese. Tuttavia temo che, ancora una volta, si confonda il termine «riforma» con il termine «risparmio», perché in realtà all'interno di questa Relazione continuamente traspaiono piccoli indicatori che ritroviamo curiosamente tutte le volte che questo Governo ci propone delle riforme. Per esempio, troviamo la digitalizzazione, che viene proposta come un fattore determinante per aumentare l'efficienza della giustizia, salvo però che la digitalizzazione è esclusivamente uno strumento e non può essere dissociata né da opportuni investimenti e neanche da un'adeguata preparazione, formazione e selezione del personale. Io non so come sia la situazione nelle altre Regioni, ma nella mia Provincia, quella di Reggio-Emilia, per avere dei *computer* che garantissero effettivamente la digitalizzazione del percorso dell'udienza si è dovuto muovere il consiglio dell'ordine forense perché i contributi del Ministero consistevano in cifre ridicole. Quindi, la mia domanda è: la digitalizzazione sarà veramente sostenuta nel concreto o l'informatica sarà, ancora una volta, uno strumento per confondere le idee e non promuovere l'efficienza che vorremmo?

A proposito della preparazione e della selezione del personale, certamente si possono adottare delle soluzioni di mobilità e dei tirocinanti, ma non dobbiamo dimenticare che prima di tutto, in linea teorica ma anche



pratica, il tirocinante se deve svolgere un percorso qualificante per sé e di utilità anche per l'amministrazione deve essere aiutato e sostenuto e deve essere guidato nell'apprendimento pratico di un'attività collegata al suo percorso formativo. È chiaro che questo non implica una riduzione di risorse. Il tirocinante non è la soluzione per sbrigare un maggiore numero di pratiche; il tirocinante può essere un modo per avvicinare al mondo del lavoro chi sta facendo una certa formazione ed è interessato a lavorare in questo stesso settore.

Anche altri percorsi, come l'arbitrato e la negoziazione assistita, in realtà, nella pratica – è stato ripetuto anche in quest'Aula – vediamo che hanno, in questo momento, una scarsissima incidenza perché implicano un cambiamento culturale. Quindi, noi possiamo auspicare che, nel futuro, ci possa essere un cambiamento culturale in questa direzione, ma non possiamo certo pensare che questa sia oggi la soluzione per un numero di pratiche che non saranno certamente destinate a diminuire. Non so se le cifre che il Ministro ci dà sulla diminuzione delle pratiche siano legate all'utilizzo di percorsi alternativi o, piuttosto, ad un aumento dei costi della giustizia e ad una scarsa fiducia nel sistema stesso della giustizia. Vale a dire: può darsi che sempre più cittadini, piuttosto che farsi riconoscere un diritto che diventa estremamente costoso, preferiscano accontentarsi di non peggiorare la propria situazione e, quindi, accettino una sostanziale mancanza di isonomia.

Anche in questo, la strada della sussidiarietà, di cui il Ministro ci parla proprio come risposta all'esiguità delle risorse, mi sembra un'affermazione piuttosto inquietante: lo è per la giustizia, come lo sarebbe anche – troppe volte lo abbiamo sentito – per la sanità e per l'istruzione, perché questa apre di fatto la via di una giustizia per i ricchi, di una sanità per i ricchi e di un'istruzione per i ricchi, a fronte, invece, di altrettanti diritti negati, o comunque resi più difficili ai poveri. Infatti, come è stato detto anche dalla collega Stefani, temo fortemente che, alla fine, chi è più debole, in situazioni di questo tipo si senta sempre meno tutelato e sempre meno incoraggiato a rivolgersi allo Stato.

Dappertutto si insinua anche l'idea che un reato tenue abbia un valore inferiore rispetto ad un reato che, in qualche modo, viene quantificato come più pesante e significativo. Per esempio, il Ministro ci parla della reintroduzione del falso in bilancio. È vero, l'abbiamo in discussione qui in Senato, però è anche vero che, ponendo delle soglie, si va ad accreditare l'idea che un piccolo falso in bilancio sia un reato minore di un grande falso in bilancio. Credo che debba essere riconosciuto che, se ci può essere un diverso trattamento a seconda dell'entità del danno provocato, ci debba tuttavia essere la certezza del fatto che un reato è tale e rimane tale.

Questo rischio lo corriamo anche con i decreti delegati che riguardano le depenalizzazioni. Infatti, credo che, proprio per confermare e ricostruire nella nostra società un senso della legalità, si debba sempre tener presente che, se non c'è una sanzione, difficilmente ci sarà anche la per-

cezione dell'esistenza di una regola perché ci sarà difficilmente la percezione dell'infrazione di una regola.

Con riferimento alle modalità di intervento, il Ministro ci parla di autoriciclaggio come qualcosa che ora è legge; vorrei però ricordare, ancora una volta, che è legge ma non è ancora reato, perché – di fatto – noi qui abbiamo raggiunto la quarta dimensione quando abbiamo istituito un reato che, in realtà, non è ancora tale. L'abbiamo istituito per il futuro, però, fino a questo momento, il reato di autoriciclaggio non è tale: esiste – sì – ma esiste là per aria e, in compenso, è già stato depenalizzato.

Questi aspetti un po' incongruenti sono quelle crepe e quelle rughe che, appunto, la vecchia imbellettata lascia trasparire, a ben guardare. L'impressione è che ci sia un grande desiderio di dare una risposta a quelle richieste che sono anche legate ad una visione mediatica dell'azione di Governo; che si proceda cioè con una decretazione d'urgenza su situazioni singole (come, per esempio, il rientro dei capitali), oppure dando delle risposte che sono, più che altro, di natura mediatica e che, poi, vengono annacquate sistematicamente perché sono frutto di un negoziato che non è poi, in realtà, il negoziato delle Aule parlamentari (mentre all'interno delle nostre Aule parlamentari ci sono diversi disegni di legge che giacciono).

Anche con riferimento a tutto il pacchetto anticorruzione, va detto che ora il Governo si è mosso e ha presentato una serie di emendamenti al disegno di legge in discussione in Commissione, ma va anche detto che quel disegno di legge sarebbe già potuto essere licenziato da tempo dalla Commissione e forse anche dall'Assemblea, se lo stesso Governo non avesse manifestato a più riprese l'intenzione di intervenire, avendo poi sempre rimandato il proprio intervento.

Ci sono pure dei problemi riguardanti la chiarezza delle norme e la certezza di quella che possiamo definire la cinghia di distribuzione. Noi abbiamo approvato – anzi, voi lo avete fatto – la normativa sul rientro dei capitali dall'estero, ma già dalle notizie di questa mattina, la testata «Euroconference News» parla in un articolo delle cause ostative alla *voluntary disclosure* e fa riferimento a quella formale conoscenza di un procedimento accertativo penale, che è proprio un tema su cui abbiamo dibattuto in Commissione, perché ci si domanda a che cosa si riferisca esattamente questa formale conoscenza. In questo articolo si chiede dunque al Ministero – anche per altre materie – di produrre il più rapidamente possibile delle circolari esplicative, per chiarire cosa si deve intendere con queste definizioni, che magari inseriamo nelle normative perché sono frutto di un qualche compromesso, ma che poi alla fine corrono il rischio di inficiare la chiarezza della norma stessa e di far sì che tutta la giurisprudenza gerarchicamente inferiore diventi alla fine la giurisprudenza di riferimento per chi poi queste norme deve utilizzare.

Lo stesso accade con il rimedio compensativo, che in linea teorica sarebbe andato a chiudere la sanzione che c'è stata inflitta dall'Unione europea per quanto riguarda il trattamento disumano dei detenuti, perché questi rimedi compensativi e questi risarcimenti sono bloccati da una pro-

cedura che – non sfugge a nessuno – ha una componente di difficoltà. Quindi mi domando se poi davvero ci siamo messi nella condizione di chiudere questa sanzione e se moralmente ci possiamo ritenere a posto.

Anche per quanto riguarda il sovraffollamento carcerario devo dire che le soluzioni che sono state adottate in realtà hanno più il sapore della soluzione tampone, tanto più che si parla dell'esecuzione esterna della pena come soluzione, ma non si danno certezze e garanzie relative al sistema di esecuzione esterna e a tutti gli organici che devono essere coinvolti, se vogliamo che questo diverso modo di eseguire la pena – che è sicuramente più avanzato e progredito – possa dare delle garanzie di successo e possa dare ai cittadini quella tranquillità di cui sicuramente tutti abbiamo bisogno. Non abbiamo però alcuna garanzia che questi organici siano messi nelle condizioni di rispondere alla richiesta, che sicuramente in questo settore aumenterà.

La stessa cosa si può dire per quanto riguarda il tema del lavoro dei detenuti. Anche in questo caso riteniamo sia opportuno, a proposito di una pena che abbia una funzione riabilitativa e che possibilmente abbia anche la capacità di creare un reinserimento nella società, trovare delle forme di maggior coordinamento tra le iniziative del Ministero della giustizia e tutte le istituzioni territoriali, con le quali poi il Ministero devo dialogare, per poter trovare la maniera di impiegare i detenuti nei lavori di pubblica utilità.

Allo stesso modo, troviamo uno scarso coordinamento a proposito del tema degli ospedali psichiatrici giudiziari (OPG). In realtà è un bel dire che non daremo un'ulteriore proroga, ma la situazione degli OPG non è affatto migliorata e lo sappiamo tutti. Qualche giorno fa nell'OPG di Reggio Emilia – la mia città – un ragazzo è morto per soffocamento. È stata aperta un'inchiesta e certamente si indagheranno tutte le ragioni, ma è davvero importante evidenziare che – almeno a parlare con gli operatori all'interno degli OPG – non sembra affatto che le disposizioni prese vadano effettivamente nella direzione di un alleggerimento e che consentano quindi davvero la possibilità e la prospettiva di una chiusura degli OPG. Il timore è che questa chiusura degli OPG non sia altro che un'operazione, una sorta di letto di Procuste che non risolverà il problema anzitutto della tutela della cittadinanza nei confronti di coloro che comunque hanno bisogno di cura, di assistenza, di qualcuno che li aiuti a prendere le medicine, di qualcuno che li sostenga in un percorso esterno all'OPG stesso. D'altro canto, non mi pare che le Regioni si siano veramente e uniformemente attivate per la costruzione e la messa in attività e in servizio delle REMS.

La mancanza di coordinamento concerne anche, per esempio, un tema come il codice degli appalti perché in questa stessa Assemblea il codice degli appalti è stato assegnato alla Commissione lavori pubblici e non anche alla Commissione giustizia. Mi domando se questo sia un modo di procedere che ci possa poi garantire anche rispetto a quella che può essere l'intersezione dei due temi. Soprattutto credo sia veramente importante che ci sono...

PRESIDENTE. Dovrebbe concludere, collega

MUSSINI (*Misto-MovX*). Certo, concludo.

Ci sono queste e altre materie che in parte spettano all'attività legislativa del Parlamento, e su questo vorremmo che ci fosse la massima collaborazione da parte del Governo perché queste discipline possano andare avanti e si possa creare un impianto normativo veramente adeguato ad una società che sta cambiando. Sto parlando di temi che sono stati citati in quest'Aula durante la discussione generale: di unioni civili, di coppie di fatto, del divorzio breve. Sto parlando, cioè, di tutta una serie di questioni che toccano profondamente la società nelle sue pieghe e che, se non risolviamo, indubbiamente daranno origine a ulteriore contenzioso. Questo spetta a noi. Chiediamo al Governo di essere disponibile, di non bloccare ma di favorire e fare in modo che questi disegni di legge possano essere discussi senza diventare una merce di scambio in accordi di maggioranza e minoranza.

PRESIDENTE. La prego di concludere, senatrice.

MUSSINI (*Misto-MovX*). Chiediamo piuttosto al Governo di lasciarci autonomi, di collaborare con noi nell'attività legislativa e di farsi veramente carico dell'attuazione di questa riforma necessaria, che sia prima di tutto sostenuta economicamente, così come deve essere qualsiasi riforma. (*Applausi dal Gruppo Misto-SEL*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Giovanardi. Ne ha facoltà.

GIOVANARDI (*AP (NCD-UDC)*). Signora Presidente, devo dare atto al Ministro di avere svolto una Relazione corposa, dettagliata, piena di argomenti, lunga, il che non guasta, perché riferiva al Parlamento di una serie di vicende civili e penali, che hanno riflessi giganteschi dal punto di vista morale, dei contenuti, dell'economia del nostro Paese.

Quella della giustizia è veramente una questione centrale, e credo che il Ministro abbia fatto bene a partire dalla giustizia civile, da questo meccanismo italiano di oggi secondo cui quella civile è una giustizia alla rovescia, e cioè chi ha torto ha tutti i vantaggi di rivolgersi alla lentezza della giustizia che non decide mai, mentre per chi ha ragione e pretende di avere soddisfatta la sua ragione la lunghezza dei procedimenti è un danno di per se stesso. Diventa così ironico dire: fammi causa, poi ci vediamo in tribunale, da parte di chi ha torto. Quindi, tutti i tentativi per snellire, modificare, razionalizzare sono assolutamente da appoggiare. Tuttavia, Ministro, dico anche che quando si arriva al dunque, per esempio al personale, la scelta di non avere riconfermato alla fine dell'anno quei lavoratori socialmente utili, che per anni erano stati impegnati nelle cancellerie, acquisendo una professionalità riconosciuta dai tribunali e dalle procure in anni di impegno, cosicché si ritrovano improvvisamente loro senza

lavoro e i tribunali e le procure senza il loro supporto, non va nella direzione di leggi che devono essere giuste ma neanche di strutture che devono essere adeguate.

Si è passato poi al penale, ad una serie di annotazioni. Anche in questo caso bisogna trovare la strada giusta.

Qualche giorno fa il presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione ha detto sul falso in bilancio una cosa che ho sentito ripetere da più colleghi (da Malan, per esempio): la proporzione, il principio di offensività. Dobbiamo approvare norme che puniscono coloro che commettono reati che hanno un rilievo sociale, che danneggiano le persone, e distinguere questi reati dalle semplici formalità. Purtroppo, in Italia, come si sa, imprenditori, commercialisti, commercianti o artigiani possono trovarsi nel *tunnel* di una contestazione fiscale per scoprire, alla fine, che la contestazione che gli era stata fatta su delle formalità era totalmente campata per aria, non vera, con tutte le conseguenze che questo però può comportare.

Richiamo anche il Ministro – ne approfitto anche se non è una questione che rientra nell'amministrazione della giustizia – sulla necessità di rivedere, insieme al Ministro dell'interno, il meccanismo infernale delle interdittive antimafia. Nel caso delle interdittive antimafia, infatti, così come sono state applicate dai prefetti al Nord e come il TAR dell'Emilia Romagna ha riconosciuto, scrivendo che si vanno a vedere i rapporti affettivi con parenti e amici, l'unica conseguenza sarebbe – l'ho detto in quest'Aula e lo ripeto – che nessun imprenditore o politico nelle Regioni del Nord potrebbe avere rapporti con persone che sono nate o che hanno vissuto in Calabria, in Sicilia o in Campania. In effetti le interdittive, con i rapporti di polizia, vanno a colpire imprese e le fanno fallire semplicemente perché, magari, si scopre che il manovale assunto, perfettamente onesto, ha un rapporto sentimentale con una donna che è figlia o parente di un *boss*. Bisogna rivedere questi meccanismi che, contrariamente a quanto accade in ambito penale, dove ci sono tre gradi di giudizio e ci sono delle garanzie, si basano sulla totale ed assoluta discrezionalità e neanche del Ministero dell'interno, ma del singolo prefetto.

Se vogliamo allora combattere la mafia, la 'ndrangheta e la camorra, non possiamo teorizzare, com'è stato fatto, che a Modena e a Reggio Emilia – che sarebbero state occupate militarmente dalla mafia, dalla camorra e dalla 'ndrangheta – sarebbero state occupate dalla mafia anche le menti di 1.500.000 persone, per cui saremmo tutti succubi, costruendo poi, sulla base di questo, dei teoremi che non fanno bene alla lotta alla mafia, alla camorra e alla 'ndrangheta: quando infatti si colpiscono cittadini onesti, non si colpiscono la mafia, la camorra e la 'ndrangheta, ma la credibilità delle istituzioni.

Per quanto riguarda i reati minori, facciamo un approfondimento serio. Ho visto tutte le polemiche create dagli animalisti rispetto alla proposta che è stata fatta, che approfondiremo e che vedremo com'è. Ci sono però dei reati che stanno crescendo al Nord, signor Ministro: penso alle case svaligate, che stanno creando un notevole allarme sociale. Quello che voglio dire è che, mentre si depenalizza, bisogna trovare anche delle

risposte soddisfacenti ad un fenomeno di migliaia e migliaia di furti che avvengono nelle case: ne parlo perché ho subito due furti in un anno e, quindi, lo so per esperienza. Lei sa benissimo che il fenomeno è diffuso e che, quando penetrano degli estranei in casa, magari di notte o magari quando i bambini sono a letto, buttando per aria la casa, non solo viene violata l'intimità della casa, ma nasce una sindrome, una paura, un disagio e un terrore diffuso: tutto questo in qualche modo va fermato. Spesso poi la Polizia e i Carabinieri ti dicono che queste bande di slavi vengono in Italia perché sostanzialmente non rischiano niente rispetto a quello che rischierebbero nel loro Paese, in Albania o in Romania, per cui – per loro che temono il carcere – da noi c'è la quasi sicurezza dell'impunità.

Dunque, mentre si depenalizzano alcune fattispecie di reato che effettivamente non procurano alcun allarme sociale, dall'altra parte sarebbe pur necessario dare delle risposte serie ad un disagio, ad un terrore che cresce tra la gente rispetto a queste nuove forme di criminalità.

Non vorrei poi esimermi dal parlare anch'io – e mi avvio a concludere – delle delicatissime questioni che sono state più volte richiamate e che riguardano la legge Scalfarotto, in discussione in Commissione giustizia, le unioni civili, vale a dire tutta la materia riguardante queste tematiche. Dico due cose, richiamandomi anch'io all'attualità e, in particolare, all'incredibile iniziativa del tribunale di Perugia, che ha censurato con un sequestro preventivo una pagina del sito del Forum delle associazioni familiari dell'Umbria, colpevole di contenere il filmato di un intervento di Simone Pillon, componente del direttivo del Forum stesso che, in una sua allocuzione tenutasi ad Assisi davanti al sindaco e al vescovo della città, lamentava la distribuzione, a ragazzi di quindici anni in una scuola di Perugia e senza il consenso del preside, di immagini che rappresentavano crudemente due ragazzi nudi abbracciati fra di loro o due ragazze una accanto all'altra ed il sistema di lubrificanti da usare nel momento in cui si hanno rapporti anali per non avere dei danni, nonché una serie di indirizzi in cui praticare certe cose. Il giudice ha ravvisato gli estremi per disporre il sequestro nell'eccesso di «sferzante ironia» nella denuncia di tale attività. Non è che qualcuno si è preoccupato dunque di andare a sequestrare nelle scuole quel materiale distribuito ai ragazzi; ci si è preoccupati di andare a colpire con la censura l'opinione del Forum associazioni familiari, che è il più grande *network* italiano di associazioni familiari – quello del Family Day – perché ha osato criticare questo tipo di iniziativa. Ci siamo tutti emozionati per le vicende francesi, mentre noi ci confrontiamo, Ministro, con un'iniziativa di questo tipo da parte della magistratura.

E perché lo dico? Perché rivendico – e lo dico chiaro e forte – il diritto ed il dovere del Parlamento di emanare le leggi e non è che il Parlamento sia in ritardo, come spiegano i magistrati quando emettono le sentenze creative. Ad esempio, la legge sulle adozioni è stata approvata all'unanimità da Camera e Senato dieci anni fa e i confini delle adozioni (chi poteva adottare, la necessità che ci fosse una famiglia, un padre e una madre, persone sposate e l'impedimento per le coppie omosessuali) sono stati meditati, discussi e approfonditi ed il legislatore ha deciso.

Il legislatore può benissimo cambiare; però attenzione, signor Ministro... (*Il ministro conversa con la senatrice Simeoni*). ...scusi collega, vorrei richiamare il Ministro su un tema: la Costituzione italiana sarà la più bella del mondo, ma se si ritiene che l'articolo 29 sia superato ci sarà un Parlamento che con i criteri che la Costituzione dispone lo cambierà. Finché l'articolo 29 è in vigore, come la Corte costituzionale ha più volte ribadito, il matrimonio in Italia è fra uomo e donna. Se così è, il Ministro dell'interno fa benissimo ad evitare la trascrizione di matrimoni contratti all'estero da persone omosessuali, perché il nostro ordinamento non lo consente. E finché vige l'articolo 29 della Costituzione il progetto di legge sulle unioni civili, che si sovrappone al matrimonio perché le identifica totalmente con tutte le norme del matrimonio, non è ammissibile se prima non si modifica la Costituzione.

Sia chiaro quindi – lo diciamo alto e forte e lo ribadiamo – che non c'è alcun accordo di Governo rispetto ai tentativi di introdurre surrettiziamente non tanto la parità di diritti e doveri e la non discriminazione, su cui siamo d'accordo di trovare tutti i sistemi immaginabili... (*Il microfono del senatore Giovanardi si disattiva automaticamente. Il Presidente ne dispone la riattivazione*).

Quindi: non l'utero in affitto, non la compravendita dei fattori della produzione perché si possa assemblare un bambino a pagamento con lo sfruttamento del dolore, del disagio e della povertà del terzo mondo. Su queste cose siamo assolutamente contrari.

PRESIDENTE. Dovrebbe concludere, senatore.

GIOVANARDI (*AP (NCD-UDC)*). Su una cosa si sono trovati tutti d'accordo in Commissione, sia chi è venuto a parlare a favore sia contro: quel testo di legge inevitabilmente, con una evoluzione giurisprudenziale della Corte costituzionale successiva, aprirebbe le porte a questi fenomeni.

Ebbene, sia ben chiaro che noi siamo assolutamente contrari a metterci su questa linea. Siamo a favore di norme contro le discriminazioni e siamo contrari ad un matrimonio *fac-simile* di quello previsto dalla Costituzione, a meno che democraticamente non si cambi il testo della Costituzione.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Giarrusso. Ne ha facoltà.

GIARRUSSO (*M5S*). Signor Ministro, credo che la sua Relazione parta da un tragico equivoco: in questo Paese il problema non è mai stato la quantità di contenzioso; il problema di questo Paese, soprattutto nel processo civile, è la quantità di contenzioso inevaso. Ci manca la parola «inevaso» che delinea un altro concetto.

Signor Ministro, venire in quest'Aula e vantare un dato come quello del calo del contenzioso in un momento di grande crisi dovrebbe far riflettere su ciò che sta accadendo. Non è un risultato che si può vantare, so-

prattutto se si è ottenuto imponendo una giustizia di classe, mettendo una barriera abnorme all'accesso alla giustizia, che è quella del censo, con la doppia manovra del contributo unificato – che è un atto immorale – e le sanzioni approvate verso il gratuito patrocinio, che è stato brutalmente dimezzato per non dire cancellato.

Si parte da un dato di fatto completamente sbagliato perché c'è una domanda di giustizia in questo Paese e venire qua e vantare come risultato la soppressione del 68 per cento degli uffici giudiziari è vantarsi di ricondurre questo Paese alla barbarie preromana.

Il nostro Paese, signor Ministro, è nato da una cultura che vedeva il proprio centro nelle città ed il centro di queste città era il foro, dove i cittadini godevano di un privilegio, che era il diritto, signor Ministro. (*Applausi dal Gruppo M5S*). Quel foro che stiamo impedendo, chiudendo, il cui accesso stiamo precludendo ad una gran massa di cittadini, signor Ministro, che ormai non capiscono perché pagano le proprie tasse: forse per essere protetti da Carabinieri, che non ci sono più perché avete chiuso le caserme, o dalla Polizia, che non c'è più per le strade perché non ha le auto, benzina, non ci sono i commissariati, per avere giustizia nei tribunali che avete chiuso? No, signor Ministro, i cittadini pensano che pagano le tasse solo per mantenere dei privilegiati, i loro stravizi e i loro bagordi: questo stanno pensando.

E ce lo lasci dire, signor Ministro, questa distorsione della visione della giustizia ha un nome ed un cognome ben preciso: conflitto di interessi. Noi, nel Ministero della giustizia, non vogliamo più vedere, in primo luogo, tutti questi giudici, che corrispondono a circa il 60-70 per cento dei dirigenti. I giudici devono stare nei tribunali a fare quello per cui i cittadini li pagano: *ius dicere*. (*Applausi dal Gruppo M5S*). Gli altri conflitti sono quelli delle *lobby* degli avvocati e degli impiegati pubblici del Ministero della giustizia che tutti insieme, ovviamente, hanno interesse a stare dove fa più comodo; nelle grandi città. Vede, signor Ministro, la giustizia non viene amministrata in nome dei giudici italiani, degli avvocati italiani, dei cancellieri, ma viene amministrata in nome del popolo italiano e va amministrata dove il popolo nasce, vive, lavora e muore, nelle città.

Adesso, signor Ministro, quel calo di contenzioso che lei vede, sa a che cosa corrisponde? Corrisponde ad un aumento dei crimini, perché la gente comunque disperata di fronte all'arretramento dello Stato, si rivolge a qualcuno che, nei territori dove lo Stato non c'è più, regola i contenziosi brutalmente ed in maniera efficace. È questa la realtà. Questo combinato esplosivo di depenalizzazione, di impossibilità di arrestare gente che commette nuovi reati prima ancora che vengano condannati per i precedenti, questa chiusura di sedi giudiziarie, di caserme dei Carabinieri, questa riduzione di personale è una miscela esplosiva nel nostro Paese.

Nella nostra città, signor Ministro, c'era un condannato all'ergastolo che è rimasto dieci anni a casa propria, una villa con piscina, a scontare la pena. Ce l'ha detto il procuratore distrettuale antimafia di Catania, Salvi. E che cosa c'è voluto per riportarlo in cella? Un pericolosissimo mafioso.



Questo è il nostro ordinamento, questo è quello che noi stiamo rischiando. E allora, signor Ministro, bisogna ricordare che nella Carta dei diritti dell'Uomo non c'è il diritto della prescrizione, non lo trova se legge la Carta dei diritti dell'Uomo. C'è il diritto ad avere una pronuncia giurisdizionale, che è un'altra cosa. Il diritto alla prescrizione lo agognano gli imputati colpevoli, non chi ha la fedina penale pulita e la coscienza a posto. È il santo dei mascalzoni la prescrizione, e voi state riducendo un istituto nato per delle ottime finalità, trasformandolo e sfigurandolo in una odiosa beffa che segue il danno del reato, a danno dei cittadini inermi, una beffa che come tale viene vissuta e come tale sarà spazzata via prima o poi dai cittadini, con un atto ingiusto, ma che sarà inevitabile per colpa vostra.

Una cosa però, come abbiamo detto, la condividiamo: la soppressione del Commissario straordinario per l'emergenza nelle carceri. Noi la ringraziamo, signor Ministro, per aver accolto una delle nostre battaglie. Però arriviamo sempre dopo anni: noi l'abbiamo detto subito, appena si presentò in Commissione il precedente Ministro che il commissario straordinario per l'emergenza carceri era un atto criminogeno, serviva soltanto per l'ennesima spartizione di tangenti e appalti fuori dalle regole. Come è finita? Con l'intervento della magistratura, puntuale e preciso, che colpisce ogni commissario straordinario e ovviamente con la soppressione. Bastava ascoltare l'opposizione.

Noi, signor Ministro, siamo per una giustizia che sia vicina ai cittadini, ma non a parole e a chiacchiere, come diceva una collega, che ha allegramente votato tutto lo smantellamento della giustizia. La giustizia deve essere là dove i cittadini vivono e lavorano, non il contrario; deve essere al servizio dei cittadini. Non sono i cittadini al servizio della giustizia: questo bisogna capirlo e in fretta, signor Ministro. *(Applausi dal Gruppo M5S).*

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Caliendo. Ne ha facoltà.

CALIENDO *(FI-PdL XVII)*. Signor Ministro, ho molto apprezzato alcuni passaggi della sua Relazione, essenzialmente quelli in cui lei parla di dialogo, di superamento dello scontro politico, di alcune necessità. Vede, anche questa riflessione comune – chiamiamola così – che fu introdotta qualche anno fa con una Relazione del Ministro della giustizia probabilmente merita una riflessione, vista la poca attenzione riservata non solo dai parlamentari, ma anche dalla stampa e dai cittadini. La giustizia va resa diversamente.

Lei giustamente ha dovuto fare una relazione su quello che ha compiuto il Ministero, però io credo che nella prossima seduta, con il suo impegno, potremmo modificare anche la legge: senza risoluzioni, ma con una Relazione del Ministro da depositare, e dopo dieci giorni si potrebbe fare un dibattito sui principi generali, alcuni dei quali sono stati qui accennati.

Mi limito a parlare solo di quelli, però mi consenta solo una riflessione su quello che ha dichiarato. Lei ha portato dei dati che andranno valutati e verificati, delle statistiche che riguardano le cause, nel complesso meno di 5 milioni, pendenti presso gli uffici giudiziari. Innanzitutto dovremo fare una valutazione, e l'hanno già detto i senatori Filippin e Buemi.

Il Parlamento, con il suo aiuto quando lei ancora non era Ministro, ha individuato nove incongruenze nella revisione delle circoscrizioni, che dovevano essere risolte con un intervento che riguardasse la competenza territoriale, ma non secondo criteri campanilistici per salvare un tribunale anziché un altro, quindi verificare se i dati statistici su quelle zone ci riportano un risultato peggiore rispetto ai dati precedenti o migliore anche in quella zona.

Secondo aspetto: lei, signor Ministro, afferma che sono diminuiti i processi. Quanta incidenza ha la difficoltà di accesso alla giustizia che si è creata nel nostro Paese con l'aumento del contributo unificato, con una serie di interventi legislativi, anche in questa legislatura, che dissuadono dall'iniziativa giudiziaria? Vorrei solo ricordare che negli anni Ottanta, a Riva del Garda, ho partecipato a un convegno alla presenza di quasi tutti i Paesi europei in cui si parlava dell'accesso alla giustizia. L'aspetto dell'accesso alla giustizia poneva l'Italia tra i Paesi più democratici e più garantisti perché questa è la democrazia: l'accesso alla giustizia, non una giustizia vicina ai cittadini. Infatti, la giustizia ha un suo connotato di imperio.

Tuttavia, per quanto riguarda le questioni generali, signor Ministro, abbiamo assistito quest'anno all'ignoranza di chi scrive sui giornali, all'ignoranza del dibattito o a volte alla strumentalizzazione di alcune espressioni per arrivare a determinati risultati diversi. Faccio un esempio: a proposito della responsabilità civile dei giudici, avevo proposto che fosse anche contemplato il caso in cui il giudice non avesse tenuto conto dei principi affermati dalle Sezioni unite della Corte di cassazione. Qualcuno ha detto che volevamo il conformismo giudiziario; non è colpa di chi l'ha detto perché costui ignora che nel nostro Paese il fondamento della libertà di decisione del giudice è proprio quello di potersi discostare dalla regola fissata dalla Corte di cassazione a Sezioni unite, con apposita motivazione. Questo l'ha fatto il Consiglio superiore della magistratura nella sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura e ciò distingue l'attuale magistratura da quella fascista, che era gerarchizzata. Queste sono le regole.

Nello stesso tempo, sulle regole il senatore Buemi dice una cosa sacrosanta: esistono dei comportamenti, anche dei giudici. Ma sulla discrezionalità di fatto dell'azione penale, devo contestare il senatore Buemi: i magistrati intelligenti non sono contenti, quelli che si chiamano magistrati veri. Un magistrato che abbia cognizione del suo ruolo non può non essere d'accordo che, quando vi è una discrezionalità, non può competere al giudice, al magistrato garante di imparzialità. Il magistrato non può essere parziale, non può avere discrezionalità. La discrezionalità attiene ad un

potere politico, ad una responsabilità politica. Dove c'è discrezionalità, ci deve essere responsabilità, forte, politica.

Allo stesso modo, come si può immaginare che ragioniamo in termini di lotta alla corruzione o alle grandi criminalità soltanto in termini di pena? Ieri sono stato soddisfatto nel sentire il presidente Cantone dire che non gli interessa aumentare le pene, che è sbagliato. Avendo fatto parte, sia pure in appello, di tutti i procedimenti di Mani pulite, ricordo qual era la logica che rendeva la pena efficace: la pena è un elemento che deve essere percepito come giusto e equo dal delinquente, da colui che è corrotto e da colui che corrompe, dal mafioso. Se la pena non è corretta, non è equa, è squilibrata rispetto al sistema non ha più deterrenza perché non viene percepita come giusta. La gente volgarmente nella strada si chiede come mai Tizio ha ammazzato uno e prende vent'anni e l'altro ne prende venticinque per lo stesso reato? Queste sono decisioni percepite come ingiuste.

Devo, allora, difendere il Ministro, ma non perché voglio difendere lui, ma sempre per ragioni generali. Quando la pena è equa, è giusta, le cosiddette soglie di punibilità hanno una loro rilevanza. Badate, la soglia di punibilità determina una oggettiva rilevanza o irrilevanza del comportamento ai fini della sanzione penale. Perché questa norma è più giusta rispetto a quella per cui sarebbe il magistrato a valutare la tenuità del fatto? Ma vi rendete conto? Lì vi è una discrezionalità. La soglia, invece, individua una rilevanza penale oggettiva, che non si presta, quindi, ad una diversa valutazione. Ho sempre sostenuto le soglie di punibilità non da oggi ma da quando ero magistrato come garanzia di una corretta applicazione del diritto penale minimo.

In conclusione, signor Ministro, come possiamo non pensare al personale? Non sono d'accordo con il senatore Giarrusso, quando ha detto di buttare fuori i magistrati dal Ministero. L'autonomia e l'indipendenza della magistratura si costruiscono con una serie di garanzie. Si possono certo porre determinati limiti massimi di permanenza, come ne ho avuto la responsabilità nella passata legislatura, anche se poi non sono stati rispettati dallo stesso Ministero. Sono perfettamente d'accordo sull'introdurre dei limiti di permanenza massimi. Dicendo invece che possiamo escludere da alcuni settori di quel Ministero i magistrati, si incide indirettamente sulla stessa garanzia di indipendenza ed imparzialità della giurisdizione.

Vado alla conclusione: lei ha un determinato numero di personale e come i precari hanno già detto, avevamo risolto la questione grazie all'intervento del Parlamento, con l'aiuto del Governo. Non è possibile pensare che non vi sia una soluzione per queste persone. Dopo due anni siamo riusciti a trovare una soluzione che ha garantito non più di 250 euro mensili. Mi auguro che il Ministro abbia la possibilità di intervenire, nell'ambito dell'ufficio del processo, sapendo benissimo che invece un corso formativo non è più possibile dopo tre anni. Ma quello che più conta – ecco perché parlo di principi generali – è il fatto che il personale del Ministero

della giustizia, Dipartimento dell'organizzazione, è l'unico personale dell'amministrazione dello Stato che non ha avuto una riqualificazione.

PRESIDENTE. Dovrebbe concludere, senatore Caliendo.

CALIENDO (*FI-PdL XVII*). Ho concluso, signora Presidente.

È possibile pensare ad una riqualificazione di diritto, trasferendo da qui a tre o a quattro anni la garanzia di corrispondere il trattamento economico alla garanzia giuridica? (*Applausi dei senatori Amidei e Barani*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Lumia. Ne ha facoltà.

LUMIA (*PD*). Signora Presidente, colleghi, Ministro, ho apprezzato moltissimo l'approccio non burocratico, diciamo pure non negazionista e non minimalista, del Ministro sui mali della giustizia italiana. Preferisco un Ministro che dica la verità, abbia un'idea seria dei problemi presenti e indichi nel Parlamento un luogo dove tirar fuori i dati, avanzare proposte e definire percorsi legislativi ed amministrativi.

Colleghi, il Ministro ci propone finalmente la fine di un dissidio: sicurezza e libertà. Sì, nei cittadini la domanda di sicurezza si sposa bene con la domanda di più garanzie; nella politica – ahimè – per tanti anni abbiamo posto in contrapposizione questi due aspetti importanti, entrambi risorsa l'una per l'altra. Il Ministro ci invita a riflettere ed è ormai ampiamente dimostrato che c'è una diretta correlazione tra la crisi italiana e lo stato della giustizia. Mettiamola in positivo: una via per uscire dalla crisi è la riforma radicale della giustizia.

Colleghi, è innegabile che quello passato è stato un anno in cui il motore delle riforme, tra mille difficoltà, si è messo in moto. Vorrei di nuovo riprendere qualche dato. In primo luogo, c'è stata una riduzione delle persone detenute, ad oggi a 53.000. Pensate: eravamo a 70.000 e nessuno scommetteva sull'idea che saremmo scesi sotto i 60.000 senza ricorrere all'amnistia e all'indulto. Pensate un po' al processo telematico, che sembrava una chimera, impossibile da realizzare nel nostro Paese; invece il processo telematico è partito.

Un dato mi ha colpito, signor Ministro, e vorrei venisse sottolineato in quest'Aula: la riduzione da 61 a 37 direttori generali del Ministero, una cosa quasi impossibile. Sull'ufficio del processo ci sono stati anni e anni di discussione, anni e anni di valutazione, poi sui fatti il niente; adesso finalmente anche su questo si è avviata tale moderna organizzazione della nostra giustizia.

Tuttavia, vorrei esaltare non solo questi contenuti che sono stati indicati, ma soprattutto il metodo, signor Ministro: dialogo con i principali attori del Governo e dell'amministrazione della giustizia (i magistrati, gli avvocati, il personale amministrativo), dialogo con tutte le forze politiche di maggioranza e di opposizione. Il Parlamento non ha avuto un ruolo passivo, di freno, ma anche il Senato ha saputo svolgere una funzione attiva e di implementazione delle stesse proposte del Governo: pensate a quello

che si è fatto sulla depenalizzazione, sull'autoriciclaggio, sull'articolo 416-ter del codice penale, sull'aumento delle pene, sulla negoziazione assistita, sui diritti civili, sull'introduzione del reato di tortura. Si tratta, insomma, di un Senato che non sta a guardare, che discute, riflette, avanza delle proposte e in qualche caso corregge anche il Governo. Il motore delle riforme, signor Ministro, adesso deve aumentare i suoi giri: siamo appena all'inizio, come dicevo all'inizio quando ho introdotto quest'intervento, e il 2015 deve essere l'anno del grande salto di qualità.

Per quanto riguarda l'organizzazione giudiziaria, noi sulla geografia giudiziaria le abbiamo sempre detto di fare attenzione, di valutare man mano la sua attuazione, perché se ci sono da fare delle correzioni non dobbiamo avere paura, non dobbiamo aspettare che i risultati siano negativi; siamo pronti a farlo, senza campanilismi e senza sconti. Lo stesso vale anche sugli organici, sul precariato, sull'organizzazione telematica, che deve essere ancora più spinta, e sull'organizzazione manageriale degli uffici.

Signor Ministro, riteniamo anche che lo spazio giuridico europeo sia ormai maturo; ci ha dato conto del lavoro che è stato fatto e, nonostante non abbiamo più la Presidenza, si è seminato bene e quindi dobbiamo raccogliere i frutti. Mi riferisco allo spazio giuridico europeo sia nel campo dell'antimafia, che in quello della corruzione.

Signor Ministro, le riforme del processo civile e del processo penale non possono più aspettare. Un Paese moderno deve sapersi misurare anche su questo; non sarà facile, ma su questo obiettivo dobbiamo dare il nostro meglio, così nella lotta alle mafie e alla corruzione, intervenendo su prescrizione e aumento delle pene, che si sposano bene con una fase culturale e preventiva (non è vero che le due cose vanno in contrapposizione), così sul regime di cui all'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario e anche sull'aggressione ai grandi patrimoni dei corrotti e dei mafiosi.

Vi è, però, anche una stagione dei diritti civili da far entrare finalmente in quest'Aula. Siamo pronti. Come non ribadire che sul divorzio breve e sulle unioni civili il Parlamento deve dare una risposta positiva al punto da allinearci con i grandi Paesi, con le democrazie avanzate? Nello stesso tempo dobbiamo dire qualcosa di serio e concreto sulla lotta alla omofobia, sull'adozione dei minori da parte delle famiglie affidatarie; inoltre siamo pronti a recepire i reati ambientali nel nostro codice.

Insomma, il clima è cambiato. In quest'Aula per anni lo scontro è stato sull'autonomia e sull'indipendenza della magistratura, sulle leggi *ad personam*. Signor Ministro, attenzione ai colpi di coda. Saremo molto attenti per quanto riguarda il falso in bilancio ad evitare che le soglie possano far rientrare dalla finestra quello che stiamo cercando insieme a lei e al Governo di tener fuori dalla porta. Per questo il rapporto tra Governo e Parlamento è vitale; è per questo che la dimensione progettuale, della verifica dei risultati, del lavorare insieme sulle riforme deve prendere sempre più il sopravvento.

È vero; concordo: forse dobbiamo cambiare anche la modalità di organizzazione di questa nostra liturgia; è vero, nel passato questo era il mo-

mento dello scontro ed i banchi erano pieni: forse non avere più quel conflitto fa abbassare un po' l'attenzione. Allora, possiamo rimediare facendo in modo appunto che vi sia tempo per una discussione ampia e profonda, senza il voto finale, perché tutti siamo chiamati alla stessa responsabilità: servire il nostro Paese, migliorando radicalmente il sistema giustizia in tutte le sue componenti ed in tutti i suoi attori. *(Applausi dal Gruppo PD)*.

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione.

Comunico che sono state presentate le proposte di risoluzione n. 1, dai senatori Zanda, Sacconi, Zeller e Susta, n. 2, dalla senatrice Stefani e da altri senatori, n. 3, dalla senatrice De Petris e da altri senatori, e n. 4, dal senatore Buccarella e da altri senatori, i cui testi sono in distribuzione.

### **Sui lavori del Senato**

PRESIDENTE. Colleghi, avverto che, secondo gli accordi intercorsi tra i Gruppi, la replica del Ministro e le dichiarazioni di voto, nonché la votazione delle proposte di risoluzione avranno luogo domani mattina a partire dalle ore 9,30. La seduta antimeridiana di domani sarà quindi tolta in relazione alla concomitante riunione di un Gruppo parlamentare, su richiesta del medesimo.

La discussione del disegno di legge n. 1385 di riforma della legge elettorale riprenderà nella seduta pomeridiana di domani.

### **Interventi su argomenti non iscritti all'ordine del giorno**

VACCARI *(PD)*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

VACCARI *(PD)*. Signora Presidente, anche se l'Aula è vuota, tengo a ricordare una data, domenica 19 gennaio 2014, che Modena non scorderà: è impressa nella nostra mente, insieme ad altre, come il 20 e 29 maggio 2012, che per noi emiliani significano paura e distruzione, ma anche senso del dovere, umiltà, forza e mutuo soccorso.

Ho chiesto di intervenire perché un anno fa il territorio del modenese fu colpito da un'alluvione devastante: il cedimento dell'argine destro del fiume Secchia provocò l'inondazione di alcune frazioni di Modena e di vaste aree in sette Comuni, tra cui Bastiglia e Bomporto i più colpiti; un uomo, Oberdan Salvioli, perse la vita mentre era impegnato a prestare i primi soccorsi, e gravissimi furono i danni ad abitazioni, imprese e opere pubbliche. È la condizione di quegli stessi soggetti e territori che, mentre si stavano rialzando dopo il colpo subito dal sisma del 2012, sono stati messi di nuovo in ginocchio da un evento improvviso con conseguenze

dimensionalmente molto significative: 1.000 volontari impegnati nelle operazioni di soccorso, 180 Vigili del fuoco, 150 militari dell'Esercito attivati dalla prefettura, decine di amministratori comunali, provinciali e regionali coinvolti dal primo minuto nel dare le risposte adeguate a cittadini e imprese. A loro va il nostro ringraziamento, caloroso e sentito per l'opera encomiabile prestata e la pronta risposta fornita a migliaia di cittadini ed imprese: 600 aziende agricole, per 10.000 ettari di terreni sommersi, in un territorio denso delle produzioni di maggior pregio dell'agricoltura locale, 1.400 imprese con circa 5.000 dipendenti, sulle quali di lì a pochi mesi sarebbe arrivata anche una tromba d'aria.

Come per il terremoto, cito il direttore della «Gazzetta di Modena», Enrico Grazioli, con l'editoriale di ieri: «Modena e l'Emilia non hanno versato lacrime, ma hanno asciugato strade, case e capannoni, ed hanno combattuto». Hanno combattuto per ottenere i fondi necessari a una ricostruzione fatta di migliaia di piccoli e meno piccoli interventi e per rimettere la cura del territorio a un gradino accettabile nella scala di priorità di chi governa. Non è stato facile, come per il terremoto: se però guardiamo a ciò che è stato, se ragioniamo sulle cifre dei danni e delle cure già approntate, vediamo che tanti passi avanti concreti e innovativi sono stati fatti, con l'impegno di tutti, cittadini, imprese e istituzioni, con l'umiltà, la perseveranza e anche l'ingegno nel trovare soluzioni praticabili.

Per la prima volta, con il decreto-legge n. 4 del 2014, sono stati stanziati 210 milioni di euro di risorse per i risarcimenti danni causati da un'alluvione, dei quali oltre 50 milioni per i privati, 15 per 52 cantieri conclusi sugli argini dei fiumi, altri 23 milioni sempre per gli argini per interventi in corso di programmazione, 80 milioni per i danni alle attività produttive, 7,5 milioni per il ripristino delle opere pubbliche danneggiate e delle strutture pubbliche sociali. Le risorse rimanenti saranno utilizzate per ulteriori interventi di messa in sicurezza.

Ed i cittadini? Nel dicembre scorso, a meno di un anno dall'alluvione, grazie al lavoro fatto dai Comuni, hanno già ricevuto una prima parte dei risarcimenti ed entro il mese di gennaio dovrebbero essere conclusi altri 1.000 pagamenti rispetto ai privati che ad oggi hanno già presentato la documentazione di spesa.

Come per il terremoto, in conclusione, signora Presidente, i piani per rinforzare le difese sono comunque partiti, completando contestualmente il quadro delle conoscenze in merito a stabilità e resistenza delle arginature. Abbiamo cioè dimostrato che i soldi per risarcire e rimettere a nuovo si possono spendere bene perché investire sulla prevenzione può essere un'occasione per migliorare le nostre condizioni di vita e creando inoltre lavoro.

Serve ora una nuova legge per le calamità naturali, a partire dal disegno di legge a prima firma della collega Chiara Braga, che giovedì comincerà l'esame alla Camera, che faccia tesoro della nostra esperienza sul terremoto e sull'alluvione, come di altre esperienze cui nel nostro Paese si è saputo reagire positivamente ed in modo efficace. Questa sarebbe la mi-

gliore risposta per onorare Oberdan Salvioli, assieme ai tanti lutti che queste tragedie si sono portate con sé. (*Applausi dal Gruppo PD*).

CAMPANELLA (*Misto-ILC*). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CAMPANELLA (*Misto-ILC*). Signora Presidente, ieri, domenica 18 gennaio, due pescherecci italiani, entrambi provenienti dalla Sicilia, il «Jonathan» di Siracusa e l'«Alba Chiara» di Cagliari (di stanza a Riposto, nel catanese), sono stati sequestrati in Egitto dalle autorità locali. Pare che a bordo delle imbarcazioni ci siano cittadini italiani e che il fermo sia avvenuto perché i pescherecci sarebbero entrati in acque territoriali egiziane senza autorizzazione. Secondo una nota diramata dal presidente regionale dell'associazione dei pescatori marittimi professionali di Catania, dalla strumentazione satellitare di bordo le due imbarcazioni risultavano essere in acque internazionali.

La cosa più curiosa è che i componenti dei due equipaggi ad oggi, fino a un paio di ore fa, non erano ancora entrati in contatto con nessun rappresentante dello Stato italiano, né della Regione siciliana o con qualcuno che li abbia informati dello stato delle operazioni per il loro rimpatrio e per il dissequestro del natante. Immagino che si sentano abbondati.

Annuncio la presentazione di un'interrogazione su questo fatto per sapere cosa intenda fare il Governo per dare una svolta nella sicurezza della pesca nel mare Mediterraneo, atteso che non è il primo di questi episodi e, in assenza di interventi incisivi, rischia di non essere l'ultimo. Vorrei soprattutto che il Governo riferisse in Aula in ordine alla situazione di queste persone e a cosa si sta facendo per riportarli in Patria.

CASTALDI (*M5S*). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CASTALDI (*M5S*). Signora Presidente, sarò brevissimo, chiedendole di poter allegare al Resoconto il testo integrale del mio intervento.

PRESIDENTE. La Presidenza l'autorizza in tal senso.

CASTALDI (*M5S*). Volevo denunciare la vicenda di un cittadino, Romeo Raimondi, residente nella mia Provincia, che ha subito gravi illegalità e irregolarità nel Comune di Termoli, dove gestiva un piccolo esercizio commerciale all'interno di un centro commerciale denominato «La Fontana»: aspetta giustizia e risposte da ventidue anni.

Segnalo solo che c'è già un atto di sindacato ispettivo del 1986, rimasto senza risposta, al Ministero dell'industria di allora.

Lascio agli atti il riepilogo di questa vicenda, che dura da ben ventidue anni, augurandomi che il cittadino Raimondi e tutti coloro che si tro-



vano in una situazione analoga ottengano, se non giustizia, almeno una risposta da parte dello Stato. (*Applausi dal Gruppo M5S*).

### **Mozioni, interpellanze e interrogazioni, annunzio**

PRESIDENTE. Le mozioni, interpellanze e interrogazioni pervenute alla Presidenza saranno pubblicate nell'allegato B al Resoconto della seduta odierna.

### **Ordine del giorno per le sedute di martedì 20 gennaio 2015**

PRESIDENTE. Il Senato tornerà a riunirsi domani, martedì 20 gennaio, in due sedute pubbliche, la prima alle ore 9,30 e la seconda alle ore 16,30, con il seguente ordine del giorno:

I. Seguito della discussione sulla relazione del Ministro della giustizia sull'amministrazione della giustizia (*nella seduta antimeridiana*).

II. Seguito della discussione dei disegni di legge:

Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati (1385) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).

– BRUNO ed altri. – Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati (1449).

(*Voto finale con la presenza del numero legale*).

La seduta è tolta (*ore 20,35*).



Allegato ARELAZIONE DEL MINISTRO DELLA GIUSTIZIA  
SULL'AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA**PROPOSTE DI RISOLUZIONE NN. 1, 2, 3 E 4**

(6-00086) n. 1 (19 gennaio 2015)

ZANDA, SACCONI, ZELLER, SUSTA

Il Senato,

udita la Relazione del Ministro della giustizia sull'amministrazione della giustizia, ai sensi dell'articolo 86 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, come modificato dall'articolo 2, comma 29, della legge 25 luglio 2005, n. 150,

la approva.

(6-00087) n. 2 (19 gennaio 2015)

STEFANI, DIVINA, CENTINAIO, ARRIGONI, BELLOT, BISINELLA, CALDEROLI, CANDIANI, COMAROLI, CONSIGLIO, CROSIO, MUNERATO, STUCCHI, TOSATO, VOLPI

Il Senato

udite le comunicazioni del Ministro della giustizia sull'amministrazione della giustizia e premesso che:

l'amministrazione della giustizia in Italia viene avvertita sempre di più dai cittadini come inadeguata e incapace di assicurare la tutela delle persone offese dei reati, la conseguente tutela dei diritti e nel contribuire al progresso civile del Paese;

il numero dei processi pendenti sia nel settore civile che in quello penale, l'impossibilità che questi siano definiti in tempi ragionevoli, nonché l'adozione sistematica di provvedimenti cosiddetti «svuota carceri» o «indulti mascherati», tra cui, da ultimo, la legge 28 aprile 2014, n. 67 sulla depenalizzazione e la messa alla prova, comportano ormai una sfiducia generalizzata dei cittadini nel sistema giustizia;

occorre, invece, affrontare con decisione il tema della giustizia e porre mano a riforme che costituiscano reale attuazione dei principi della ragionevole durata e del giusto processo;

il sistema giustizia ha, infatti, un notevole impatto sul tessuto economico e in particolare sulle imprese, come dimostra il rapporto «*Doing*

*Business*», stilato ogni anno dalla Banca mondiale per individuare in quali Paesi sia più vantaggioso investire, che prende tra i diversi parametri (avvio di impresa, accesso al credito, sistema fiscale, eccetera) la durata media di un procedimento civile, ad esempio per il recupero di un credito, dato sicuramente importante per una azienda;

secondo l'ultimo rapporto *Doing Business* del 2013 la classifica della Banca mondiale sui Paesi in cui è più facile e conveniente investire, in materia di esecuzione dei contratti, avere giustizia in Italia è lungo, costoso e incerto (il parametro rispetto all'anno scorso resta immutato al 160° posto su 185). Per ottenere un'azione esecutiva in caso di inadempimento contrattuale servono in media 1.210 giorni contro i 510 della media OCSE e si spende il 30 per cento del valore della causa (contro il 20 per cento degli altri Paesi), è più facile ottenere giustizia in Sudan o Madagascar, insomma l'Italia risulta peggio del terzo mondo;

inoltre sempre secondo il rapporto *Doing Business* tra i 34 Paesi OCSE, i più industrializzati, siamo penultimi, prima della Grecia; risultano più attraenti di noi anche Paesi asiatici come Kazakistan e Kirgizistan, africani come il Ghana, il Ruanda e il Botswana, e le isole Samoa;

sempre secondo il rapporto *Doing Business*, tale inefficienza comporta almeno la perdita dell'1 per cento di PIL all'anno, mentre, secondo uno studio della Confartigianato Lombardia, l'eccessiva durata dei processi costa alle imprese 2,3 miliardi di euro l'anno e oltre 450 milioni solo alla Lombardia;

in merito all'irragionevole durata dei processi, in un incontro svolto presso il tribunale di Milano, sono emerse alcune cifre sulla durata media dei processi in Italia: un processo in Italia giunge a sentenza dopo 3 mila giorni. Una sentenza di primo grado giunge, secondo la media OCSE, dopo 296 giorni, mentre in Italia arriva dopo 586 giorni;

l'inefficienza del nostro sistema giudiziario ha, dunque, anche gravissime ripercussioni di natura economica, soprattutto in un momento di grave crisi come quella che sta ora attraversando il nostro Paese nel 2013 in Italia secondo Cribis D&S, la società del gruppo bolognese Crif specializzata nella *business information*, hanno chiuso in media 54 imprese ogni giorno, due ogni ora. Lo scorso anno su tutto il territorio nazionale si sono registrati 14.269 fallimenti, in crescita del 14 per cento rispetto al 2012 e del 54 per cento rispetto al 2009. Di fatto in cinque anni sono sparite dalla mappa nazionale 59.570 imprese, in un *trend* di costante aumento dall'inizio della crisi a oggi, con il suo picco nell'ultimo trimestre 2013: un nuovo *record* di 4.257 fallimenti (+14 per cento rispetto al quarto trimestre 2012, +39 per cento rispetto allo stesso periodo del 2009), il dato più alto degli ultimi venti trimestri;

i dati della nostra giustizia determinano, dunque, nelle aziende straniere la decisione di non delocalizzare nel nostro Paese le proprie attività economiche;

un efficiente sistema giudiziario e la garanzia della legalità costituiscono questioni interconnesse e di grande rilevanza sociale, non più rin-

viabili e che vanno assicurate con interventi strutturali e non emergenziali come quelli adottati nell'ultimo periodo;

è necessario bloccare «ogni manovra» che consenta, l'utilizzo degli istituti dell'amnistia e dell'indulto, ed altresì l'utilizzo di strumenti «spuri» che consentano, di fatto, una depenalizzazione di una «categoria» o «gruppi» di reato, ma in tal senso già due provvedimenti, che di fatto costituiscono dei veri e propri indulti, ossia il decreto-legge cosiddetto, «Severino», convertito in legge n. 9 del 2012 e il decreto-legge cosiddetto «Cancellieri», convertito in legge n. 94 del 2013 sono stati approvati, nonché, da ultimo, la legge 28 aprile 2014, n. 67 in tema di depenalizzazione e di messa alla prova;

la legge 28 aprile 2014, n. 67, da un lato, ha *de facto* abrogato il reato di immigrazione clandestina, mentre dall'altro lato il Governo, per la parte relativa alla delega in materia di depenalizzazione, ha approvato lo schema di decreto legislativo che prevede la depenalizzazione attraverso l'introduzione della non punibilità per particolare tenuità di ben 157 reati tra cui: furto, truffa, violazione di domicilio, minaccia, rissa, reati tributari, finanziari, corruzione, danneggiamenti, frodi, autoriciclaggio, omissione di soccorso, omicidio colposo; inoltre, a breve, verranno introdotte successive novelle attraverso altri decreti legislativi che andranno ad attuare ulteriori previsioni di depenalizzazione previste dalla legge citata;

questi provvedimenti, unitamente ai dati ufficiali sull'aumento dei reati predatori nel 2012 ed in particolare nel primo semestre del 2013 dei furti in appartamento, che in alcune città come Bologna e Milano, registrano un incremento del 30 per cento, dimostrano che qualsiasi provvedimento sostanzialmente di clemenza non ha alcun effetto deflativo sul sovraffollamento carcerario ma bensì un effettivo accrescitivo dei fenomeni criminosi, con aggravio dei costi a carico dei cittadini e del sistema giustizia, salvo quello di «svuotare» momentaneamente le carceri, ma per converso provocano la diminuzione della sicurezza dei cittadini ed ingenerano la convinzione comune dell'impunità *de facto* di determinati reati;

invece è necessario, al fine di prevedere la certezza della pena, sopprimere nel codice di procedura penale la possibilità per gli imputati di reati di gravissimo allarme sociale (tra cui l'omicidio volontario aggravato, la strage, eccetera) di accedere al rito abbreviato che, come risaputo, consente un forte sgravio di pena, attraverso l'adozione, in tempi rapidi, della proposta di legge pendente alla Camera: Atto Camera n. 1129 «Modifiche agli articoli 438 e 442 del codice di procedura penale. Inapplicabilità del giudizio abbreviato ai delitti puniti con la pena dell'ergastolo»;

al fine di aumentare la sicurezza è indispensabile modificare l'attuale sistema introdotto da questo Governo, attraverso il decreto-legge 26 giugno 2014, n. 92, convertito, con modificazioni, con la legge 11 agosto 2014, n. 117, che ha stabilito, tra le altre norme, che qualora il giudice (giudizio prognostico) precedente ritenga che la pena detentiva irrorata possa essere contenuta in un massimo di tre anni, non possono essere disposte le misure della custodia cautelare o degli arresti domiciliari;

è altresì fondamentale, al fine di garantire la sicurezza dei cittadini, reintrodurre nel Testo unico in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza (decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990) la possibilità, oggi negata stante le modifiche legislative introdotte di recente, di prevedere per lo spaccio lieve entità la possibilità della custodia cautelare preventiva in carcere;

considerato che circa un terzo dei detenuti in carcere oggi è in attesa di giudizio, una riforma della giustizia che assicuri un processo equo e celere avrebbe sicuramente un miglior effetto deflativo sull'emergenza carceraria, nel rispetto del principio della certezza anche della pena e del processo;

occorre altresì predisporre un piano di riforme organiche e strutturali con provvedimenti in grado di garantire un più equilibrato rapporto fra i poteri dello Stato, uscendo da logiche emergenziali o d'occasione, che minano l'obbligatorietà dell'azione penale che risulta oggi di fatto non applicata, ed indi, disattesa;

dette riforme non devono peraltro procedere nel senso di determinare, nel processo penale, una diminuzione delle garanzie difensive dell'imputato, né dette garanzie, debbono essere abbandonate a causa della ragionevole durata del processo, posto che quest'ultima è essa stessa un diritto dell'imputato;

le riforme devono invece procedere nel senso di garantire un'effettiva parità tra accusa e difesa, con un giudice che sia effettivamente terzo tra le due parti, con una reale responsabilizzazione, anche disciplinare, dei magistrati inquirenti e giudicanti, una separazione delle carriere, una riforma profonda del Consiglio superiore della magistratura;

il recupero di efficienza del sistema giustizia passa necessariamente attraverso una valorizzazione della magistratura onoraria tenuto conto dell'importante ruolo che oggi svolge nell'amministrare la giustizia e attraverso una stabilizzazione delle professionalità;

i dati forniti con riguardo alle cause pendenti, circa 5 milioni e mezzo per il processo civile e 3 milioni per quello penale, rimangono allarmanti e non rassicura il lieve calo registrato per i processi penali, che invece attesta la sempre più sfiducia dei cittadini a rivolgersi all'autorità giudiziaria per la sostanziale impunità garantita ai colpevoli dei reati e la difficoltà ad avere accesso alle strutture giudiziarie per i tagli operati da questo Governo alle sedi di tribunale e procure;

l'aumento indiscriminato negli ultimi tre anni del contributo unificato, nonché l'introduzione di costi di notifica nei casi di procedimenti esenti (tra cui ad esempio il procedimento avverso le sanzioni amministrative ai sensi della legge n. 689 del 1981), hanno per certo scoraggiato i cittadini onesti ad accedere all'amministrazione della giustizia, oltre a palesare, altresì, anche una violazione dell'articolo 3 della carta costituzionale che sancisce sia l'eguaglianza formale ma anche, e soprattutto, l'eguaglianza sostanziale tra le persone;

la riforma proposta da questo Governo, in esame avanti alle Commissioni competenti, in materia di delega fiscale, escluda definitivamente dalla depenalizzazione il reato di frode fiscale;

infine occorre che l'applicazione delle norme non consenta il ripetersi di casi come quello occorso al signor Antonio Monella, in Arzago d'Adda, a cui sono stati comminati in via definitiva sei anni e due mesi di reclusione, con l'accusa di «omicidio volontario», per aver ucciso nel 2006 con un colpo di fucile un rapinatore, immigrato clandestino albanese, che con altri tre complici stava tentando di rubare l'auto parcheggiata nel garage di pertinenza dopo essersi introdotti nella sua abitazione in orario notturno,

impegna il Governo e, in particolare, il Ministro della giustizia ad intraprendere tutte le iniziative necessarie a realizzare:

a) la revisione della composizione e del sistema elettorale del Consiglio superiore della magistratura e la fissazione dei suoi compiti in via tassativa, in modo che venga impedito all'organo di autonomia della magistratura ogni travalicamento di funzioni;

b) la separazione netta delle carriere dei magistrati, con modalità tali da garantire l'assoluta indipendenza del giudice;

c) la modifica della legge sulla responsabilità civile dei magistrati, con modalità tali da garantire ai cittadini ingiustamente danneggiati da provvedimenti del giudice o del pubblico ministero, di ottenere, altresì in tempi ragionevoli, il risarcimento dei danni dallo Stato e dal magistrato e comunque nel pieno rispetto dei principi di cui all'articolo 25 della Costituzione;

d) l'incompatibilità assoluta tra la permanenza nell'ordine giudiziario e l'assunzione di incarichi, elettivi e non, ciò anche al fine di rendere credibile l'indipendenza e l'imparzialità di chi esercita le funzioni giudiziarie;

e) la revisione delle circoscrizioni giudiziarie, di cui ai decreti legislativi del 7 settembre 2012 n. 155 e n. 156, che di fatto, sopprimendo circa 1000 uffici giudiziari, tra tribunali, procure, sezioni distaccate e sedi del giudice di pace, ha reso più difficile l'accesso alla giustizia da parte dei cittadini, rallentato i tempi delle cause, diminuito i presidi di legalità sul territorio, «punti di riferimento» per l'erogazione dei servizi di giustizia e penalizzato quelle sedi che invece assicuravano una giustizia in tempi ragionevoli; urge pertanto intervenire attraverso una immediata correzione della riforma salvaguardando e preservando le sedi giudiziarie efficienti che garantiscono funzionalità al sistema giustizia in ottemperanza alle esigenze territoriali, in modo particolare al Nord;

f) la compiuta modernizzazione tecnologica di tutti gli uffici giudiziari, nonché la completa implementazione del processo telematico;

g) la riforma organica della magistratura onoraria, tenuto conto del ruolo importante che già oggi svolge nell'amministrare la giustizia, e quello ancor più rilevante che potrebbe assumere, al fine di darle una piena ed esaustiva collocazione ordinamentale, facendo proprie le proposte

di legge già depositate al Senato, Atto Senato n. 1202 «Disposizioni concernenti riforma organica del giudice di pace» e alla Camera, Atto Camera n. 1654 concernente «Disposizioni concernenti l'ufficio del giudice di pace e modifiche alla disciplina relativa alla sua competenza». Ai giudici di pace occorre garantire la professionalità, la stabilizzazione dell'incarico e l'inserimento a pieno titolo nel sistema di governo autonomo della magistratura; ai giudici onorari di tribunale ed ai vice procuratori onorari occorre garantire, anche con provvedimenti urgenti – considerata l'attuale insostituibilità – la stabilizzazione e la definizione, chiara ed univoca, con norme di rango primario, delle funzioni non di mera supplenza, inserendo anche queste figure nel sistema di governo autonomo della magistratura;

*h)* la proposta di legge Atto Camera n. 1129 «Modifiche agli articoli 438 e 442 del codice di procedura penale. Inapplicabilità del giudizio abbreviato ai delitti puniti con la pena dell'ergastolo» al fine di non consentire la possibilità per gli imputati di reati di gravissimo allarme sociale (tra cui l'omicidio volontario aggravato, la strage, eccetera) di accedere al rito abbreviato;

*i)* la reintroduzione nel Testo unico in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza (decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990) della possibilità, di prevedere per lo spaccio lieve entità la possibilità della custodia cautelare preventiva in carcere;

*j)* la modifica dell'articolo 275 del codice di procedura penale al fine di consentire, qualora il giudice procedente ritenga che la pena detentiva irrorata possa essere contenuta in un massimo di tre anni la possibilità di disporre le misure della custodia cautelare o degli arresti domiciliari;

*k)* la reiezione di tutte le iniziative atte a consentire l'applicazione degli istituti dell'amnistia e dell'indulto, nonché norme che di fatto, attraverso un «mascheramento», non consentono l'effettività della pena ed applicano una depenalizzazione o comunque consentano l'improcedibilità di numerosi reati di grave allarme sociale per fatti ritenuti di lieve entità, come previsto dallo schema di decreto legislativo emesso ai sensi della legge 28 aprile 2014, n. 67;

*l)* la reiezione di ogni norma che consenta la depenalizzazione per il reato di frode fiscale;

*m)* la completa e piena attuazione del piano straordinario penitenziario e la messa in sicurezza o in funzione delle 38 strutture esistenti che potrebbero essere utilizzate come istituti di pena;

*n)* con riguardo all'azione penale a condividere e fare proprie le proposte già depositate alla Camera, Atto Camera n. 1593 «Modifiche al codice di procedura penale in materia di funzioni del pubblico ministero e della polizia giudiziaria nonché di svolgimento delle indagini preliminari» e Atto Camera n. 1594 «Delega al Governo in materia di determinazione dei criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale»;

*o)* l'attuazione degli accordi bilaterali in essere ed un deciso impegno nella stipula di nuovi accordi bilaterali con altri Stati, affinché i detenuti stranieri scontino la pena nei Paesi di origine, tenuto conto che at-



tualmente circa il 40 per cento dei detenuti sono stranieri, con punte, nelle case di reclusione del Nord anche oltre il 60 per cento;

*p)* ogni iniziativa utile, entro i limiti di competenza del Ministro, volta alla concessione della grazia al signor Antonio Monella.

---

(6-00088) n. 3 (19 gennaio 2015)

DE PETRIS, MUSSINI, DE CRISTOFARO, BAROZZINO, BENCINI, BIGNAMI, CAMPANELLA, CERVellini, DE PIETRO, DE PIN, GAMBARO, MASTRANGELI, ORELLANA, PEPE, PETRAGLIA, STEFANO, Maurizio ROMANI, URAS, BOCCHINO

Il Senato,

udite le comunicazioni del Ministro della giustizia sull'amministrazione della giustizia, ai sensi dell'articolo 86 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, come modificato dall'articolo 2, comma 29, della legge 25 luglio 2005, n. 150,

premesso che:

tali comunicazioni rappresentano un momento cruciale del percorso politico in materia di giustizia e si rivelano utile strumento al fine di orientare l'attività parlamentare;

la consapevolezza della crisi del sistema giudiziario nel nostro ordinamento è ormai un dato che accomuna tutte le forze politiche in Parlamento ed elemento che segna una linea di congiunzione con l'azione di Governo;

lo stato di crisi, tuttavia, è ancora ben lontano da un suo effettivo e percepibile superamento, segnale che le misure adottate finora non possono dirsi sufficienti;

la riforma è necessaria ma deve essere sostenuta economicamente, che vuol dire aumento dell'organico e redistribuzione della magistratura;

il processo di informatizzazione deve funzionare in modo organico, su tutto il territorio. Ad oggi non esiste un unico programma di gestione documentale telematica nazionale, senza contare che l'innovazione e l'automazione impongono l'altrettanto urgente problema della formazione del personale d'ausilio ai magistrati;

bisogna cercare di incentivare l'instaurazione effettiva di sistemi diversi (non giudiziari) di risoluzione delle controversie, dal momento che ad oggi hanno mostrato tutta la loro fragilità, offrire un effettivo vantaggio per le parti nel preferire la mediazione, dare garanzie di competenza ed imparzialità e creare un sistema di controllo degli organi competenti;

negli ultimi anni si è assistito ad una serie di interventi legislativi, soprattutto di ordine processual-civilistico, quasi sempre adottati con la decretazione d'urgenza che ha creato notevole incertezza tra gli operatori del diritto;

le strategie di azione devono prescindere da provvedimenti settoriali ed estemporanei, modalità di intervento non idonee a risolvere nodi

strutturali ormai radicati nel sistema e consolidati da anni di stratificazione legislativa;

gli ultimi interventi, inoltre, come nel caso della riforma del processo civile introdotta con il decreto-legge n. 132 del 2014, sono andati ad incidere in maniera assolutamente parziale ed inefficace sul sistema giudiziario, arrivando paradossalmente ad aggravare in alcuni casi situazioni già compromesse. Gli interventi governativi mirati al «decongestionamento» della giustizia civile sembrano aver perso di vista obiettivi del pari irrinunciabili: quello, in particolare, incondizionata accessibilità per il cittadino degli strumenti di tutela predisposti, giudiziari o para giudiziari. Ma il Governo, in punto di accessibilità, sembra aver trascurato che la risoluzione dei problemi di mole e costi della giustizia non può passare attraverso una sostanziale riallocazione di quegli stessi costi, sulle spalle dei cittadini. Gran parte delle misure, seppur condivisibili negli intenti e nelle linee programmatiche, non riescono infatti, a raggiungere gli obiettivi prefissati, segno che il sistema ha ingenti falle strutturali per le quali non può dirsi sufficiente l'intervento «tampone»;

non bastano le riforme-manifesto, la riforma deve agire in maniera sistematica soprattutto nei suoi profili attuativi. Troppo spesso infatti le norme rischiano di rimanere prive di ogni efficacia pratica soprattutto laddove le stesse non siano seguite dagli strumenti necessari alla loro applicazione. Al riguardo non possono sottacersi le perplessità legate ai profili applicativi delle norme contenute nel decreto-legge 26 giugno 2014, n. 92, convertito nella legge 11 agosto 2014, n. 117, in materia di rimedi risarcitori in favore di detenuti ed internati. Le difficoltà interpretative e pratiche legate all'applicazione delle citate disposizioni hanno infatti inciso in maniera determinante sul numero dei risarcimenti riconosciuti e destano non poca preoccupazione dinanzi agli impegni assunti verso l'Europa;

la tutela dei diritti dell'uomo deve necessariamente costituire il fulcro dell'attività di Governo in tema di giustizia, la quale deve saper interpretare i mutamenti e l'evoluzione della società civile rendendo il sistema giudiziario idoneo a soddisfare la richiesta di tutela di ogni singolo cittadino;

le risorse economiche attualmente disponibili non sono in grado di garantire gli interventi necessari in materia di edilizia giudiziaria, risorse umane e informatizzazione del sistema; è necessaria dunque una mirata riorganizzazione al fine di evitare la dispersione delle entrate ed ulteriori oneri a carico del cittadino;

dal 1° giugno 2014 è in vigore il decreto-legge 31 marzo 2014, n. 52, recante disposizioni urgenti in materia di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari, che ha prorogato il termine per il definitivo superamento degli OPG e della conseguente entrata in funzione delle REMS (residenze per l'esecuzione della misura di sicurezza). Pare destinata a rimanere lettera morta, dunque, l'intervento normativo che sanciva una conquista di grande civiltà per il nostro sistema giudiziario e sanitario,

impegna il Governo:

- ad assumere tutte le iniziative necessarie affinché alle riforme in materia di giustizia seguano misure concrete di attuazione al fine di rendere le prime pienamente efficaci;
- a rafforzare il controllo di legalità in tutto il ciclo economico pubblico e privato in cui tracciabilità e prescrizione sulla regolarità dei procedimenti siano assunti come punti di forza nella lotta alla corruzione ed alle mafie;
- ad assumere iniziative per superare definitivamente le leggi premianti i comportamenti non virtuosi, quali i condoni e l’elusione fiscale;
- a collaborare attivamente affinché i disegni di legge relativi ad un nuovo assetto dei diritti in materia civile possano avere un percorso rapido e giungere all’approvazione da parte del Parlamento;
- ad assumere iniziative per limitare le condotte penalmente rilevanti ai fatti realmente gravi e punire con adeguate sanzioni amministrative le condotte illecite che creano minori danni e attenuano allarme sociale;
- ad assumere iniziative legislative per abrogare *in toto* l’articolo 10-*bis* del Testo unico sull’immigrazione (il cosiddetto «reato di clandestinità»);
- ad intervenire sul Testo unico in materia di stupefacenti in linea con la sentenza n. 32 del 2014 della Corte costituzionale;
- a collaborare attivamente affinché possa giungere a compimento l’introduzione di reato di tortura nel nostro ordinamento, tenendo conto dei disegni di legge in discussione in Parlamento;
- a provvedere alla nomina del capo del dipartimento delle politiche antidroga vacante da circa 7 mesi;
- a promuovere misure finalizzate a realizzare il finalismo rieducativo della pena come previsto dall’articolo 27 della Costituzione;
- ad adottare le più opportune iniziative, anche di carattere normativo, di concerto con il MIUR, per promuovere l’istruzione carceraria, presupposto per la crescita culturale e civile del detenuto indicando come finalità precipua la sua rieducazione attraverso azioni positive che lo aiutino nella ridefinizione del proprio progetto di vita;
- ad incentivare il lavoro quale pilastro del percorso rieducativo del reo sia all’interno degli istituti di pena che nelle forme di esecuzione alternativa della sanzione penale, potenziando il coordinamento territoriale al fine di facilitare i percorsi lavorativi e incentivare lo svolgimento di lavori di pubblica utilità;
- a nominare il Garante nazionale dei diritti delle persone private o limitate nella libertà personale, figura istituita con il decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito nella legge 21 febbraio 2014, n. 10;
- a promuovere misure concrete a tutela e sostegno delle vittime dei reati;
- a realizzare l’effettivo superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari come previsto dal decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211, convertito nella legge 7 febbraio 2012, n. 9, prorogato al 31 marzo 2015;

– ad intervenire sugli organici di tutte le figure che operano negli istituti di pena e nel circuito penale esterno, in particolare prevedendo nuove assunzioni, congrue ed adeguate ai nuovi compiti che la legislazione va loro gradualmente affidando.

---

(6-00089) n. 4 (19 gennaio 2015)

BUCCARELLA, CAPPELLETTI, GIARRUSSO, CIOFFI, AIROLA, BERTOROTTA, BLUNDO, BOTTICI, BULGARELLI, CASTALDI, CATALFO, CIAMPOLILLO, COTTI, CRIMI, DONNO, ENDRIZZI, FATTORI, FUCSIA, GAETTI, GIROTTO, LEZZI, LUCIDI, MANGILI, MARTELLI, MARTON, MOLINARI, MONTEVECCHI, MORONESE, MORRA, NUGNES, PAGLINI, PETROCELLI, PUGLIA, SANTANGELO, SCIBONA, SERRA, TAVERNA

Il Senato,

udite le comunicazioni del Ministro della giustizia sull'amministrazione della giustizia,

premesso che spettano al Ministero della giustizia l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia. Il buon funzionamento di questa amministrazione è essenziale per la situazione socioeconomica del Paese, la quale, ormai da molti anni, versa in una crisi che coinvolge la stessa convinzione che le istituzioni possano efficacemente far fronte ai compiti ad esse affidate dalla Costituzione repubblicana, così minando la fiducia dei cittadini in un comparto vitale sia per la vita quotidiana che per le prospettive future;

considerato che:

le politiche sulla giustizia del Governo Renzi risultano gravemente insufficienti, se non fallimentari. Al di là dei proclami, esse sono risultate figlie dirette, ed evidenti, del «Patto del Nazareno», che mina alla base qualsiasi intento autenticamente riformatore. L'immobilismo dell'Esecutivo in materia di giustizia dinnanzi alle autentiche emergenze nazionali (costituite, in particolare, dalla corruzione, dalla criminalità organizzata, dall'evasione fiscale e dalla lentezza dei procedimenti giudiziari, in un quadro di aggravata carenza di fondi e personale) rappresenta non solo il *continuum* con l'inerzia politica del passato, ma anche il frutto degli accordi extraparlamentari tra il Presidente del Consiglio dei ministri e il dottor Berlusconi, senatore decaduto a causa di condanna definitiva per reati fiscali;

in altri termini, l'approccio governativo alla materia giustizia può esser ben rappresentato dal tentativo recente, peraltro apertamente rivendicato dal Presidente del Consiglio e soltanto rinviato nel tempo, di voler introdurre norme – in sede di esercizio di una delega legislativa – aventi l'effetto pratico di riabilitare politicamente il dottor Berlusconi e quello, indiretto, di incentivare l'evasione fiscale. Effetto, dunque, di segno opposto a quello che avrebbero le politiche assolutamente necessarie al nostro Paese. Onde evitare il ripetersi di tali situazioni, particolare attenzione

deve essere posta in ordine all'attuazione delle deleghe finalizzate alla depenalizzazione o all'estensione delle condizioni di non punibilità riferite a numerosi reati;

sotto il profilo pragmatico, dopo un anno di Governo Renzi si registrano, tra l'altro: la mancata entrata in vigore di norme volte ad incrementare autenticamente il contrasto alla corruzione, la mancata entrata in vigore di disposizioni volte a riformare il sistema di prescrizione che, ancor più dal 2005, rende quasi impossibile il perseguimento di determinati reati e la mancata entrata in vigore di norme più severe contro i reati ambientali, tutti ambiti nei quali l'azione di Governo ha più volte rallentato i lavori parlamentari. Si deve constatare, invece, l'avvenuta entrata in vigore di nuove norme aventi l'effetto pratico di ridurre la portata e l'entità delle pene edittali riferite all'articolo 416-ter (scambio elettorale politico mafioso), l'entrata in vigore di una disposizione sull'autoriciclaggio (articolo 648-ter.1 del codice penale) in una versione però fortemente affievolita rispetto alle necessità. Si è mantenuta costante, se non intensificata, la emanazione di ripetuti provvedimenti cosiddetto «svuotacarceri», tra leggi ordinarie e decreti-legge – dopo i decreti nn. 78 e 146 del 2013, la legge n. 67 e il decreto n. 117 del 2014 – i quali, in luogo di assicurare la certezza della pena, sono vissuti invece dai cittadini e dalle vittime di reato come una resa dello Stato nei confronti della criminalità diffusa. Il tutto avviene in un quadro in cui il settore penitenziario e quello dell'amministrazione della giustizia continuano a registrare situazioni inaccettabili di carenza strutturale ed organica – sovente prese a pretesto per provvedimenti d'urgenza volti a ridurre la popolazione carceraria. La digitalizzazione della giustizia continua a non applicarsi in modo efficace in molte realtà territoriali ed è ancora arretrata nel penale. A fronte della previsione di nuove risorse future, nel concreto alla informatizzazione della giustizia sono stati destinati, nella ripartizione di fine anno del FUG, solo 7 milioni e mezzo di euro in più. La nuova geografia giudiziaria, lungi dall'essere radicalmente corretta come pure richiesto dal Parlamento, continua produrre l'effetto di rendere ancor più faticoso l'accesso alla giurisdizione: dei complessivi 1.398 uffici di primo grado esistenti prima della cosiddetta riforma, ben 946 sono stati soppressi – 30 tribunali, 30 procure, 220 sezioni distaccate, 666 uffici del giudice di pace – corrispondenti al 68 per cento del totale. È evidente che non si tratta di una razionalizzazione ma di un colpo gravissimo alla presenza della giurisdizione sul territorio. In parallelo, il costo del servizio giustizia è continuato a crescere in modo sproporzionato e l'aumento del contributo unificato è stato anzi parzialmente utilizzato per alimentare i costi del continuo processo di degiurisdizionalizzazione e – latentemente – privatizzazione della giustizia stessa, scoraggiando i cittadini meno abbienti che vorrebbero difendere i propri diritti e continuando invece a favorire quanti dispongono di mezzi adeguati per sfruttare le carenze normative e strutturali e le conseguenti lentezze del sistema. Siamo quanto mai lontani dall'adozione di politiche capaci di rendere a tutti i cittadini un ottimale servizio giustizia ed a garantire la certezza del diritto;

la perdurante lentezza e confusione del Governo nel dare impulso ad una riforma degli aspetti patologici del meccanismo della prescrizione e delle politiche di contrasto alla circolazione e all'impiego di capitali illeciti – ambiti cruciali per i quali si è ancora fermi alle prime fasi dell'iter parlamentare per l'incertezza del Governo nel presentare le proprie proposte – continuano a far perdere tempo prezioso nell'opera di rendere trasparenti settori essenziali dell'economia del Paese. Nei casi in cui – dopo lunga attesa e comunque ad amplissima distanza dai ben pubblicizzati annunci in Consiglio dei ministri – i testi del Governo sono infine arrivati nelle aule parlamentari, come da ultimo nel caso del falso in bilancio, ben lungi dall'adozione di misure immediatamente vigenti, ci si è limitati alla presentazione di emendamenti o proposte di legge ordinaria in cui vengono mantenuti meccanismi e soglie di non punibilità che rischiano di depotenziare alla radice l'innovazione legislativa e far retrocedere un dibattito parlamentare ben più avanzato. Analoga situazione rischia di ripetersi per quanto concerne l'ormai indifferibile riforma dei tempi e dei meccanismi di prescrizione dei reati, mentre anche per quanto riguarda la corruzione la strategia governativa si è limitata e disperdere tra i due rami del Parlamento proposte tardive e frazionate. In questi essenziali campi la proverbiale e sbandierata rapidità di decisione del Governo non pare minimamente manifestarsi, tollerando così il perdurante operare di meccanismi che, nel frattempo, favoriscono l'impunità dei responsabili di condotte particolarmente odiose per la comunità nazionale;

valutato che:

risulta pendente al 30 giugno 2014 un volume di procedimenti di poco inferiore a 5 milioni di cause pendenti tra corti d'appello, tribunali ordinari e per i minori e giudici di pace. La stessa Relazione del Ministro, pur dando conto del mantenimento di un *trend* di diminuzione dell'arretrato dal 2009 ad oggi, mostra che rimane talmente elevato il livello del carico di lavoro dei tribunali, da tradursi inevitabilmente in un allontanamento nel tempo della risposta di giustizia ai cittadini e alle imprese. In tale situazione, confermando quanto criticamente evidenziato in sede di esame delle risoluzioni sullo stato dell'amministrazione della giustizia nello scorso anno, occorre ribadire che di là delle oscillazioni annuali che di volta in volta si possono verificare per provvedimenti contingenti, l'unica autentica continuità che si può ravvisare nell'amministrazione della giustizia italiana è quella del consolidamento dell'enorme numero complessivo di procedimenti pendenti presso gli uffici giudiziari, sia con riferimento ai dibattimenti che agli uffici requirenti, dell'entità delle nuove iscrizioni presso gli uffici giudiziari giudicanti e requirenti di primo grado, l'influenza delle pendenze sulla già inaccettabile durata media prevedibile dei processi. Sono, questi, tutti elementi cronici sui quali – a parte l'accentuarsi della tendenza alla degiurisdizionalizzazione e all'aumento dei costi per i procedimenti a carico delle parti che li promuovono – non è stata posta in campo alcuna soluzione di sistema. Si tratta di aspetti i quali vanno poi a gravare, come ultimo anello, sulla questione carceraria. Il calo dei decreti ingiuntivi in alcune sedi e quello più generale delle pen-

denze che si registra rispetto al 2012 (6,7 per cento, più marcato nel settore minorile e meno negli altri) non è tale, data la massa di procedimenti ancora da definire, a far ritenere avviata la soluzione del problema arretrato, tanto che risultano in crescita le pendenze in cassazione. Si continua, al di là dei proclami, a rimanere lontanissimi da quella netta inversione di tendenza che è necessaria per ridare respiro ed effettività all'amministrazione della giustizia;

la palese mancanza di una regia organica di riforma, la parcellizzazione degli interventi, la mancata adozione della decretazione per le riforme più incisive, laddove questo strumento d'urgenza è stato invece utilizzato con frequenza senza precedenti dal Senato in altri settori, rendono, anche nella percezione degli operatori del settore e dei cittadini, fortemente deludente, se non regressiva, l'azione del Governo per la giustizia. Ai comunicati e alle conferenze stampa non ha quasi mai fatto seguito l'approvazione definitiva delle tanto attese leggi capaci finalmente di incidere sulle carenze del sistema, le quali restano, come e più degli anni passati, a gravare su cittadini, pubblica amministrazione, professionisti, piccole e medie imprese;

considerato che:

secondo i dati del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, al 31 dicembre 2014 i detenuti erano 53.623 – in calo anche grazie ai ripetuti provvedimenti c.d. svuota-carceri, che hanno creato e creano diffuso allarme sociale – ma comunque in esubero rispetto ai posti disponibili (circa 49.000). A fronte di situazioni di intollerabile sovraffollamento ve ne sono altre in cui si registra un ampio numero di posti non occupati in considerazione della impossibilità di garantire personale al funzionamento dei nuovi istituti. I detenuti in attesa di giudizio di primo grado sono quasi diecimila, al 31 dicembre 2014, seppur in diminuzione: quelli in attesa di primo grado e non definitivi assommano ad un terzo del totale. È diminuito il numero complessivo dei detenuti in custodia cautelare ed il numero dei detenuti stranieri, ma in un contesto numerico complessivo ancora patologico. Restano, peraltro, quasi 900 persone ancora internate negli ospedali psichiatrici giudiziari. Con riferimento alla situazione carceraria – sebbene, o forse proprio a causa del fatto che alla relativa situazione emergenziale dal 2010 fosse stato preposto un modello gestionale straordinario rivelatosi fallimentare e tardivamente concluso – non si è giunti alla necessaria sistemazione delle strutture promesse nell'ambito del cosiddetto piano carceri. Siamo, anzi, nell'impossibilità concreta di utilizzare 4.500 posti per mancata ristrutturazione, adeguamento e modernizzazione degli istituti. Ma, soprattutto, buona parte dei detenuti non riesce ad usufruire concretamente della possibilità di lavoro durante la detenzione e gran parte di essi risulta non esser mai stata impiegata in lavori di pubblica utilità, anche per la mancanza o la scadenza delle convenzioni che li regolano. Il lavoro, oltre a costituire parte fondamentale della funzione rieducativa della pena, consentirebbe ai condannati di disporre di un reddito per affrontare le spese processuali, i risarcimenti alle vittime ed eventuali multe e ammende,

contribuirebbe ad abbattere il tasso di recidiva e persino a ridurre – se i detenuti potessero contribuirvi – i costi di manutenzione delle strutture, laddove invece attualmente le spese per il mantenimento sono partecipate esclusivamente dai detenuti che lavorano, pari allo 0,6 per cento del totale dei reclusi;

la legge di stabilità per il 2015 (legge n. 190 del 2014) mostra lo scarso rilievo assegnato alla materia giustizia confermando, pertanto, la consolidata tendenza a non investire – ed anzi a disinvestire – nella efficienza del sistema giudiziario, nell'accelerazione dei processi, nella rapidità dell'accertamento dei reati e, conseguentemente, nella certezza della pena, quale contributo per il progresso socio-economico del Paese. La mancanza di fiducia e di interesse effettivo nel rilancio del comparto giustizia, ben simboleggiato dal susseguirsi delle diverse manovre di bilancio, compromette parallelamente gli obiettivi di potenziamento, formazione e valorizzazione della professionalità del personale amministrativo, per la progressiva rarefazione delle risorse dedicate al sistema giustizia. Dall'analisi dei bilanci statali per gli anni 2006-2015 risulta che la percentuale delle spese del Ministero della giustizia in rapporto alle spese finali dello Stato è progressivamente diminuita passando dall'1,7 per cento del 2006 all'odierno 1,3 per cento. Nel corso della XVI Legislatura la percentuale ha oscillato tra l'1,4 per cento e l'1,6 per cento per scendere all'1,3 per cento a partire dall'esercizio 2013, dato confermato dalle previsioni 2015. I dati a fine 2014 confermano che il personale in forza all'amministrazione della giustizia risulta di 35.625 unità, a fronte di una dotazione organica di 43.702, con una scopertura che sfiora il 19 per cento, che non può certo essere mitigata dalla procedura di mobilità infracomparto con cui risultano recuperate appena 71 unità di personale amministrativo nel piano del fabbisogno triennale relativo all'anno 2014. Ne', tanto meno, può leggersi come risolutivo l'ennesimo annuncio secondo cui sarà prossimamente pubblicato un bando per l'apertura delle procedure per il reclutamento in mobilità extracompartimentale di un migliaio di unità,

non approva le comunicazioni rese dal Ministro della giustizia e impegna, invece, il Governo:

1. a rendere noto al Parlamento il contenuto del «Patto del Nazareno», con particolare riferimento agli aspetti concernenti le materia della giustizia penale e civile;

2. a rendere noto al Parlamento il procedimento con il quale il Consiglio dei ministri del 24 dicembre 2014 ha approvato lo schema di decreto legislativo di attuazione della legge 11 marzo 2014, n. 23, concernente anche i reati fiscali, non ancora trasmesso alle Camere;

3. a voler favorire, per quanto di competenza, il celerissimo esame parlamentare dei disegni di legge recanti norme volte ad un maggiore contrasto ai reati contro la pubblica amministrazione anche sotto il profilo delle sanzioni interdittive e alla confisca dei proventi della corruzione, all'introduzione del potente strumento dell'agente provocatore nel pieno rispetto delle convenzioni internazionali, al ripristino di una efficace disciplina del falso in bilancio, dei reati fiscali e tributari alla modifica urgente



dei termini di decorrenza e dei meccanismi di sospensione e blocco della prescrizione del reato, al potenziamento delle norme sull'autoriciclaggio nonché al ripristino delle pene previste dall'articolo 416-ter e al potenziamento dell'ambito applicativo del reato di voto di scambio politico mafioso;

4. a favorire l'accesso dei cittadini all'amministrazione della giustizia, invertendo la spirale di continuo aumento dei costi del contributo unificato che ha contraddistinto negli ultimi anni le azioni deflattive volte a scoraggiare la domanda di giustizia piuttosto che a potenziare l'offerta sul territorio, ponendo come obiettivo dell'amministrazione non la sola diminuzione del flusso di entrata della domanda di giustizia quanto piuttosto la celere ed efficace definizione delle controversie, in modo da ricondurre con la necessaria urgenza il sistema giustizia nel suo complesso ai livelli quantitativi e qualitativi che i cittadini e le imprese richiedono e meritano;

5. a rafforzare, in tale contesto, le misure volte all'efficiente e rapido utilizzo delle risorse finanziarie disponibili, al perseguimento degli *standard* europei di efficacia e monitoraggio dell'azione amministrativa, effettivamente misurabili mediante idonea pubblicità sulla rete *Internet* del Ministero e degli uffici giudiziari, anche mediante il più ampio ricorso al sistema *open data* già previsto dalla legislazione vigente;

6. a favorire, per quanto di propria competenza, l'esame delle proposte di riforma concernenti il potenziamento delle misure di contrasto e prevenzione in materia di criminalità economica e ambientale, così da rendere più dissuasivo ed incisivo il sistema sanzionatorio vigente, che vede l'Italia quale fanalino di coda tra i paesi europei, stante la delicatezza di questi settori per la vita socioeconomica del Paese;

7. a reperire idonee risorse finalizzate all'incremento e alla diffusione uniforme sul territorio nazionale dei progetti di innovazione tecnologica nei procedimenti giudiziari, portandoli a pieno regime entro il 2015;

8. a reperire idonee risorse finalizzate all'implementazione delle piante organiche e alla valorizzazione delle risorse umane, sia con riferimento alla formazione che alla distribuzione del personale, assicurando la stabilità e continuità delle misure concernenti il personale del comparto giustizia - amministrativo oltre che appartenente alla magistratura - dedicando la necessaria attenzione a servizi importanti ma sinora ancora trascurati quali quelli di cancelleria, verbalizzazione e trascrizione degli atti;

9. a rafforzare ulteriormente il presidio giurisdizionale nelle aree più esposte a fenomeni di criminalità diffusa e organizzata, nella parallela prospettiva di eliminare il fenomeno dei troppi magistrati in distacco presso i Ministeri e le altre amministrazioni centrali e periferiche dello Stato e sottratti all'attività sul territorio;

10. a perseguire l'indispensabile miglioramento delle condizioni di detenzione, con particolare riferimento a detenuti malati, minori e detenute madri ed a prevedere, per quanto concerne l'edilizia penitenziaria, l'ampliamento e l'ammodernamento delle strutture esistenti con piena trasparenza e con procedure ordinarie, avviando a conclusione la troppo lunga

stagione dei commissariamenti e delle deroghe al codice degli affidamenti e degli appalti pubblici;

11. a voler incentivare e promuovere, rendendole concretamente accessibili a tutte le persone recluse, le forme di lavoro per i detenuti previste dalla legislazione vigente, comprese le forme di lavoro volontario di pubblica utilità, al fine di consentire ai detenuti di essere rieducati, formati e reinseriti nella società e permettere alla comunità di usufruire dei benefici derivanti dalla loro attività lavorativa.

---

## Allegato B

### RELAZIONE SULL'AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA NELL'ANNO 2014

#### Nota di sintesi

#### Inaugurazione anno giudiziario 2015

Nel corso del 2014 il Ministero della giustizia ha affrontato i temi fondamentali della sua missione istituzionale.

Alcune questioni sono connesse all'assunzione da parte dell'Italia della Presidenza del Consiglio dell'Unione europea. Altre, di carattere strutturale, hanno formato oggetto della ricerca di adeguati strumenti normativi, organizzativi ed operativi, necessari per superare le criticità connesse ai settori più rilevanti di competenza.

Sono stati definiti gli interventi relativi alla questione carceraria; è stato adottato il nuovo assetto organizzativo del Ministero; è stato avviato il processo civile telematico obbligatorio e le notifiche telematiche penali; sono stati introdotti interventi organizzativi e predisposte le misure finalizzate alla maggiore efficienza e funzionalità dell'azione giudiziaria, sia nel settore civile che in quello penale.

Sono state sviluppate dalle singole articolazioni del Ministero, attività finalizzate ad interventi normativi, regolamentari, di studio, progettazione, analisi ed organizzazione.

Di seguito i tratti salienti del programma realizzato nel corso dell'anno 2014.

#### 1. Il semestre europeo.

Particolarmente rilevante è stato l'impegno profuso nell'anno 2014 nel settore internazionale in ragione degli adempimenti derivanti dal semestre di Presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea. In tale ambito, nella fase preparatoria del semestre, sono state dettate le linee di indirizzo ed è stato svolto il coordinamento di tutti i tavoli di lavoro ai quali hanno partecipato, da luglio a dicembre, in qualità di presidenti o di delegati italiani, magistrati e funzionari del ministero e degli uffici giudiziari.

I dossier sui quali sono stati raggiunti sostanziali obiettivi hanno riguardato tanto la giustizia penale che quella civile.

Nel settore penale, le attività della Presidenza italiana si sono concentrate sugli interventi normativi

che mirano a contribuire alla lotta contro i reati in danno degli interessi finanziari dell'Unione.

In tale ambito, si sono raggiunti significativi progressi nei lavori inerenti la proposta di regolamento sulla istituzione di un ufficio del pubblico ministero europeo (EPPO), per la quale è stato compiuto l'esame dei poteri investigativi, del riparto di competenze con i pubblici ministeri nazionali e della tutela dei diritti degli indagati, sia nell'ambito delle attività investigative che per quanto riguarda i rimedi giurisdizionali.

Si è arrivati ad un "partial general approach" sulla proposta di regolamento di riforma dell'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust), come successore legale dell'Eurojust istituito con decisione 2002/187/GAI del Consiglio, e ne sono stati definiti le competenze. La riforma mira ad aumentare l'efficienza nel funzionamento dell'Agenzia e a coordinarne l'azione con quella della futura Procura europea.

E' stato, infine, presentato uno "state of play" della proposta di direttiva che mira a realizzare norme penali comuni per contrastare i reati di frode in danno degli interessi finanziari dell'Unione europea, sostituendo gli strumenti giuridici attualmente vigenti in materia (Convenzione per la protezione degli interessi finanziari del 1995, e i due suoi protocolli del 1996 e 1997).

Sul fronte delle garanzie difensive, è stato concluso, con il raggiungimento di un "general approach", l'esame in Consiglio sulla proposta di direttiva concernente la "presunzione di innocenza", che intende rafforzare il diritto dell'indagato e dell'imputato di un procedimento penale ad essere considerato innocente fino alla prova della sua colpevolezza.

Si è altresì pervenuti ad un "state of play" su un articolato, che rappresenta il livello massimo di compromesso sulla base dei negoziati, per la proposta di direttiva che riguarda l'ammissione provvisoria al patrocinio a spese dello Stato per indagati o imputati privati della libertà personale e l'ammissione, provvisoria e ordinaria, nei procedimenti di esecuzione del mandato d'arresto europeo.

La proposta di regolamento in materia di protezione dei dati personali, che intende garantire un quadro coerente ed un sistema complessivamente armonizzato alla materia in tema di privacy, ha richiesto un rilevante impegno, che ha permesso di raggiungere risultati molto apprezzati, quali un approccio parziale sul capitolo relativo agli obblighi dei responsabili del trattamento, nonché sulle norme relative all'applicabilità del suddetto strumento al trattamento dei dati nel settore pubblico, con una soluzione di compromesso connotata da un margine di flessibilità per gli Stati membri.

Si è anche svolto un dibattito di orientamento sul diritto all'oblio e sugli elementi costitutivi della complessiva architettura dello sportello unico ("one-stop-shop") ed è stata portata avanti, in tema, la parallela proposta di direttiva, che riguarda gli aspetti più prettamente penalistici della protezione dei dati.

Infine si è avviata l'analisi del futuro progetto di consolidamento e sviluppo del Sistema elettronico

per lo scambio di informazioni sui casellari giudiziari (ECRIS), attraverso la creazione di un Indice centralizzato europeo in ordine ai cittadini appartenenti a paesi terzi condannati in Europa.

Per il settore civile, consapevole dello stretto legame tra le politiche in materia di giustizia e le esigenze di rilancio della crescita economica, la Presidenza ha dato priorità alle proposte ed iniziative volte ad offrire alle imprese, specie piccole e medie, strumenti normativi utili a superare la crisi economica e finanziaria degli ultimi anni, nell'ambito del progetto "giustizia per la crescita". In tale prospettiva, con grande successo è stato raggiunto l'accordo con il Parlamento europeo, confermato dal Consiglio, sulla proposta di regolamento che modifica il regolamento (CE) n. 1346/2000 del Consiglio relativo alle procedure d'insolvenza, il quale mira a rendere più efficaci le procedure transfrontaliere con l'obiettivo di assicurare il buon funzionamento del mercato interno e la sua resilienza in tempi di crisi economica.

E' stato anche raggiunto il "general approach" sulla proposta di regolamento che modifica il regolamento (CE) n. 861/2007 (small claims) del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce un procedimento europeo per le controversie di modesta entità. Il testo approvato modifica il regolamento del 2007, elevando la soglia di valore delle controversie suscettibili di ricadere nel campo di applicazione dello stesso da 2.000 a 4.000 euro ed accrescendo le possibilità di ricorso alle moderne tecnologie per il pagamento delle spese di giudizio, per le udienze e per le notifiche. La revisione del regolamento n. 861/2007 ha suggerito anche la modifica dell'art. 17 del regolamento (CE) n. 1896/2006 sul procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento. Si è infatti ritenuto di chiarire che, quando una controversia rientra nel campo di applicazione del procedimento europeo, per le controversie di modesta entità, deve essere esperita secondo la procedura semplificata (small claims) anche nella fase (nel contraddittorio) di opposizione all'ingiunzione di pagamento.

La Presidenza italiana ha proseguito nella prima lettura del testo della proposta di regolamento sul diritto comune europeo della vendita, che ha l'obiettivo di migliorare il funzionamento del mercato interno, predisponendo un corpus uniforme di norme che ponga rimedio agli ostacoli derivanti dalle differenze dei diritti nazionali dei contratti.

Nell'ottica di rendere più agevole la circolazione delle persone all'interno dell'Unione, è stato presentato uno "state of play", con un possibile testo di compromesso, sulle due proposte di regolamento in materia di regime patrimoniale dei coniugi ed effetti patrimoniali delle unioni registrate, per le quali i negoziati sono in corso fin dal 2011, garantendo facilità delle procedure ed uniformità di trattamento per le coppie transfrontaliere.

Ugualmente, la proposta di regolamento volta alla semplificazione dell'accettazione di documenti pubblici, tramite soppressione della legalizzazione e formalità similari, è stata esaminata a fondo, con la conclusione della terza e quarta lettura del testo, riscritto dalla Presidenza italiana. All'esito, è

stato approvato un documento di linee-guida per la prosecuzione dei lavori, che riguardano quattro punti centrali relativi al campo di applicazione, traduzioni, moduli standard multilingue e relazione con le altre convenzioni internazionali in materia, che costituiranno la base fondamentale per il futuro sviluppo del negoziato.

In ordine al tavolo tecnico permanente, di natura “orizzontale”, sulle questioni generali relative alla cooperazione giudiziaria in materia civile, sono stati trattati e approvati al Consiglio GAI, senza discussione, i punti relativi alla decisione di ratifica della Convenzione Aja sulla scelta dei fori e al protocollo sul materiale ferroviario rotabile che accede alla convenzione di Lussemburgo del 23 febbraio 2007.

Il settore giustizia della Presidenza italiana ha anche organizzato alcuni prestigiosi eventi collaterali, in stretto contatto con la Commissione Europea, ottenendo risultati lusinghieri per la partecipazione degli Stati Membri ed il ritorno positivo di immagine.

- A Siracusa, il 22 e 23 settembre 2014, presso l’Istituto Superiore di Studi Criminologici, si è tenuto un incontro internazionale sul tema dell’aggressione dei patrimoni criminali illecitamente costituiti, sotto l’aspetto del mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie. A 15 anni dalla decisione del Consiglio Europeo di Tampere, è stato fatto il punto su tale aspetto dagli esperti degli Stati membri.
- Presso la Corte di Cassazione, il 13 e 14 ottobre 2014, si è tenuto un importante evento collaterale sulla tematica della giustizia elettronica, finalizzato a promuovere iniziative comuni in ambito europeo, quali lo sportello unico elettronico, la collaborazione tra gli ordini forensi a livello europeo e, più in generale, le buone prassi nazionali sul tema.
- Presso la sede del CNEL, il 23 e 24 ottobre 2014, si è svolto l’evento avente ad oggetto la problematica della sottrazione internazionale dei minori “*International Abduction of contested children within the framework of cooperation of Central Authorities*”. Nell’ambito della tematica del contemperamento tra il diritto alla libera circolazione delle persone e il diritto del minore ad una sana relazione genitoriale, la conferenza ha costituito un importante momento per il confronto e lo scambio delle migliori prassi applicate nell’ambito delle relative procedure, utile anche per la prossima revisione del Regolamento 2001/2003 (cd. Regolamento Bruxelles II bis).
- Presso l’Università LUISS Guido Carli, il 13 e 14 novembre 2014, è stata organizzata la Conferenza sul ruolo della Corte di Giustizia, “*The role of the Court of Justice in building up in an area of FSP*”, nell’ambito del Programma Trio (Presidenze Italia, Lettonia e Lussemburgo). La Conferenza è stata l’occasione per un propizio scambio di idee sul ruolo più incisivo assunto dalla Corte di Giustizia a partire dal 1° dicembre (vale a dire dalla fine del periodo transitorio previsto dal Trattato di Lisbona), in materia di assoggettamento al

normale meccanismo di controllo giurisdizionale degli strumenti normativi adottati nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale.

- Ulteriori eventi collaterali del semestre sono state le riunioni plenarie delle Reti giudiziarie europee in materia penale e in materia civile, svoltesi nel mese di novembre presso la Presidenza del consiglio dei ministri.
- E' stato, infine, organizzato il seminario strategico di Eurojust e il forum consultivo dei Procuratori generali dei Paesi dell'Unione europea.

L'impegno italiano nel semestre trascorso è destinato ad innescare un processo virtuoso di stimolo per una costante attenzione alla dimensione transfrontaliera, nella consapevolezza della avvenuta irreversibile e sempre crescente compenetrazione delle prospettive europee in tutti gli aspetti della giustizia e ai temi legati ai diritti fondamentali della persona

## **2. Il problema carcerario.**

Come è noto, la Corte Europea dei diritti dell'Uomo, con la sentenza "pilota" pronunciata l'8 gennaio 2013 nel caso Torreggiani e altri, ha condannato l'Italia per le condizioni del sistema penitenziario, riconoscendo la violazione dell'art. 3 della Convenzione europea, nella parte in cui pone il divieto di trattamenti inumani e degradanti in danno dei detenuti.

In particolare, la Corte ha affermato che le condizioni di detenzione – connotate dalla mancanza di spazio vitale minimo fissato in tre metri quadri per ciascun detenuto – costituiscono una violazione degli standard minimi di vivibilità, ed ha disposto l'introduzione di rimedi preventivi e compensativi finalizzati all'eliminazione delle situazioni contrarie all'art. 3 e al risarcimento dei detenuti attraverso l'introduzione di meccanismo interni di tutela.

Al problema si è cercato di dare risposta a vari livelli: normativo, organizzativo e strutturale.

L'anno 2014 ha visto il superamento della situazione di emergenza, con la riconduzione delle carceri italiane ad uno standard adeguato al rispetto della dignità umana.

I risultati raggiunti hanno avuto un formale riconoscimento, atteso che il Consiglio europeo, lo scorso maggio, ha valutato positivamente gli interventi del Governo italiano in materia di sovraffollamento.

Nella vicenda Torreggiani si è realizzata, in primo luogo, un'efficace sinergia tra azione governativa e attività legislativa del Parlamento.

Infatti, ai vari provvedimenti del Governo, tesi a ridurre i flussi in entrata, a rafforzare le misure alternative alla detenzione e a porre in essere i rimedi interni richiesti dalla Corte EDU, si è accompagnata l'attività legislativa d'iniziativa parlamentare.

Alcuni interventi di urgenza adottati nel 2013 (d. l. n. 78 e d. l. n. 146), hanno consentito di ottenere nel 2014 un decisivo aumento dei flussi in uscita e la contrazione di quelli in entrata.

L'affermazione viene confermata dal raffronto numerico delle presenze in carcere.

In base alle ultime rilevazioni effettuate al 31 dicembre 2014 i detenuti presenti nelle carceri italiane erano 53.623, a fronte di 62.536 presenti a dicembre 2013, mentre al momento della condanna da parte della Corte europea erano oltre 66.000 e nel corso del 2010 si erano registrate quasi 70.000 presenze.

Oltre alla diminuzione delle presenze, va evidenziato l'aumento della capienza delle carceri, passata al 31 dicembre 2014 a 49.635 unità e l'indice di sovraffollamento è sceso da 138,97 nel dicembre 2013 a circa 108,00 al 31 dicembre 2014.

Attualmente non ci sono detenuti che si trovano in camere detentive con uno spazio inferiore a 3 mq.

Sono sensibilmente diminuiti anche i detenuti in attesa di giudizio di primo grado, passati dagli 11.108 nel dicembre 2013 ai 9.549 al 31 dicembre 2014. Il numero dei detenuti in attesa di primo grado di giudizio è stato ridotto in termini assoluti di circa 3000 unità negli ultimi due anni. La percentuale sul totale, anch'essa in riduzione, è soggetta alla contestuale riduzione dei detenuti che, nell'intervallo 2013-2014, è da registrare come la più alta nel biennio, di circa 8000 unità.

Altrettanto rilevante è la diminuzione del numero dei detenuti stranieri, passati dai 21.845 (34,93%) del dicembre 2013 ai 17.462 (32,56%) del dicembre 2014, con un picco nel 2012 di 24.231 presenze su un totale di 65.701 presenti (36,88%).

Forte impulso è stato dato agli accordi internazionali per agevolare l'esecuzione della pena nel paese di provenienza, attraverso un raddoppio, nel corso del 2014, del numero delle richieste di rimpatrio: 465 del 2014 a fronte di 272 del 2013.

Sono 215 i procedimenti in corso per il rimpatrio, in attuazione della Convenzione di Strasburgo del 1983 e della decisione quadro del 2008.

Gli accordi bilaterali già ratificati sono 10, per i rimpatri dei detenuti stranieri provenienti da Albania, Bulgaria, Cuba, Egitto, Hong Kong, India, Perù, Repubblica Dominicana, Romania e Thailandia (Paesi che non aderiscono alla Convenzione di Strasburgo e alla decisione quadro).

Vi sono 3 accordi bilaterali in corso di ratifica (con Brasile, Marocco e Kazakistan) e 3 accordi bilaterali in attesa di firma dei Ministri (con Kenia, Nigeria e Kosovo).

Sono 17 gli accordi bilaterali in corso di negoziazione (con Argentina, Cina, Colombia, Filippine, Gabon, Ghan, Giordania, Guatemala, Libia, Maldive, Pakistan, Panama, Qatar, Senegal, Tunisia e Uruguay).

E' stata data attuazione, inoltre, ad una nuova strategia relativa alle modalità di trattamento dei detenuti, che va incontro alle Raccomandazioni del Consiglio d'Europa in favore delle sanzioni di comunità, con la previsione di pene che non contemplano soltanto la segregazione del condannato dal consorzio civile, ma hanno l'obiettivo di recuperare il rapporto e la relazione tra l'autore del



reato e il contesto sociale.

In tale direzione, sono state rafforzate e ampliate le misure alternative alla detenzione, che risultano applicate al 31 dicembre 2014 a 31.362 soggetti, a fronte di 29.747 che ne beneficiavano nel dicembre 2013.

Ciò significa che, nonostante la riduzione di circa 12.000 detenuti, il numero dei soggetti trattati dal sistema penale è rimasto inalterato, senza che sia stato messo a rischio il sistema generale della sicurezza dei cittadini.

Nell'ambito delle misure alternative alla detenzione va evidenziato un aumento nel ricorso all'istituto dell'affidamento in prova al servizio sociale, che riguarda 12.011 soggetti, mentre 745 sono in situazione di semilibertà, 9.453 in detenzione domiciliare, 5.606 destinati a lavoro di pubblica utilità, 3.373 in libertà vigilata, 168 in libertà controllata, 6 in semidetenzione.

Si segnala, altresì, l'adozione di interventi finalizzati a conseguire l'obiettivo del potenziamento dell'esecuzione penale esterna, mettendo in campo ogni azione di razionalizzazione organizzativa, tesa ad ottimizzare la gestione delle scarse risorse umane e materiali e a contenere le difficoltà operative.

L'Amministrazione si è fatta promotrice di un'azione di coordinamento sul territorio tra i tribunali ordinari e gli enti locali, attraverso l'emanazione di indirizzi operativi agli uffici locali di esecuzione penale esterna volti a dare maggiore impulso all'applicazione della sanzione del lavoro di pubblica utilità.

Nello specifico, è stato chiesto di adoperarsi per individuare maggiori opportunità di impiego lavorativo presso gli enti pubblici e privati indicati dall'art. 1 del Decreto ministeriale 26 marzo 2001 e pervenire alla sottoscrizione delle convenzioni con i tribunali ordinari, previste dall'art. 2.

Dal monitoraggio effettuato, risultano essere state stipulate, alla data del 19 novembre 2014, numerose convenzioni tra i tribunali ordinari, gli enti territoriali e il privato sociale, che complessivamente hanno reso disponibili circa 3.877 posti di lavoro per lo svolgimento delle attività gratuite a favore della collettività.

Anche grazie a tale azione di impulso, si è registrato un notevole incremento della sanzione del lavoro di pubblica utilità applicata in sostituzione della pena detentiva.

La materia è ancora in fase di evoluzione: il decreto legge 1 luglio 2013 n. 78 ha, infatti, ampliato l'ambito di applicazione della fattispecie prevista dall'art. 73 del DPR n. 309/1990 ed esteso ai detenuti la possibilità di essere assegnati a svolgere lavori di pubblica utilità in regime di lavoro all'esterno, ai sensi dell'art. 21 della legge 354/1975.

Sono 11 i protocolli operativi stipulati con le regioni, al duplice fine di potenziare l'accesso alle misure alternative alla detenzione per i detenuti con problemi legati alla tossicodipendenza e di favorire i percorsi di inclusione sociale e reinserimento lavorativo per i detenuti. I protocolli

riguardano Toscana, Emilia Romagna, Umbria, Lazio, Liguria, Campania, Friuli Venezia Giulia, Puglia, Sicilia, Lombardia e Abruzzo. A breve verrà stipulato il protocollo con la Regione Piemonte. E' in corso un monitoraggio costante sullo stato di attuazione dei protocolli. Oltre ai protocolli firmati con le regioni, è stato stipulato un protocollo con il Ministero dell'Ambiente per l'impiego dei detenuti nei parchi nazionali.

Alla valorizzazione delle misure alternative si sono accompagnate misure organizzative volte al miglioramento della qualità della detenzione in carcere, nell'ottica della finalità rieducativa della pena. In tale direzione, è stata posta particolare attenzione al principio di territorialità della carcerazione quale strumento per favorire il mantenimento da parte dei detenuti dei rapporti con i familiari.

Al fine di realizzare il nuovo modello organizzativo, fondato sull'attuazione dell'art. 115 del Regolamento di esecuzione e sulla differenziazione dei circuiti detentivi, i Provveditorati Regionali hanno provveduto ad attivare negli Istituti del proprio distretto sezioni a cd. "regime aperto" o in cui viene attuata la cd. "sorveglianza dinamica", secondo modalità adeguate alla tipologia di istituto e alla popolazione detenuta interessata.

E' stata rafforzata la tutela della salute delle persone recluse, comprese le misure di prevenzione del suicidio e del fenomeno dell'autolesionismo ed è stato valorizzato l'impegno costante dei volontari, sempre in numero elevato e crescente.

Si segnala in proposito la stipula, in data 13 novembre 2014, del Protocollo operativo tra il Dipartimento e la Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia, sullo Statuto e le modalità d'azione del volontariato in ambito penitenziario.

È stato predisposto lo schema di decreto ministeriale, già inviato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, concernente il "Regolamento recante la struttura e la composizione dell'Ufficio del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale".

Sempre in quest'ambito, il Governo ha chiesto al Parlamento il conferimento della delega per realizzare una revisione complessiva dell'ordinamento penitenziario, da lungo tempo auspicata.

Le linee direttrici entro cui si intende operare sono costituite dalla semplificazione delle procedure, dalla revisione dei presupposti di accesso alle misure alternative al fine di facilitare il ricorso alle stesse, dall'eliminazione di automatismi e preclusioni, che limitano una piena individualizzazione del trattamento rieducativo, dalla valorizzazione del lavoro quale strumento essenziale per un effettivo reinserimento sociale.

Oltre ad imporre la rimozione delle cause strutturali del sovraffollamento carcerario, ipotizzando la predisposizione di rimedi preventivi idonei ad eliminare tempestivamente le situazioni in contrasto con l'art.3 della convenzione, la sentenza Torreggiani ha stabilito la necessità di riparare alle violazioni commesse mediante un ristoro a quanti abbiano già subito la violazione dei loro diritti

(c.d. rimedio compensativo).

Col decreto legge n. 92 del 26 giugno 2014, convertito con modificazioni con la legge n. 117 dell'11 agosto 2014, si è messo a punto un rimedio compensativo (art. 35-ter O.P.), riconoscendo il diritto ad un indennizzo pecuniario, o, in alternativa per quanti sono ancora detenuti, il diritto a una riduzione della pena detentiva ancora da espiare in misura percentuale pari al dieci per cento del periodo durante il quale il trattamento penitenziario è stato inumano o tale da violare la disposizione di cui all'articolo 3 Cedu.

E' compito della Magistratura di sorveglianza favorire la concreta efficacia del rimedio introdotto.

Per favorire questo processo è stato istituito un tavolo permanente con la magistratura di sorveglianza per un proficuo confronto e la condivisione delle soluzioni più idonee a risolvere le problematiche evidenziate.

Dopo la sentenza pilota Torreggiani, sono 3.685 i ricorsi alla Corte di Strasburgo dichiarati irricevibili perché l'Italia ha introdotto il rimedio risarcitorio davanti al giudice nazionale, fatto questo che consente di prevedere un risparmio per lo Stato di euro 41.157.765.

Ove il rimedio interno non fosse stato introdotto, la stima sarebbe pari ad un costo di ulteriori euro 203.488.011. Sono oggetto di costante monitoraggio il numero di ricorsi ex art. 35-ter O.P. e le decisioni di accoglimento con applicazione della riduzione di pena e del risarcimento pecuniario, al fine di una precisa quantificazione del risparmio di spesa derivante dall'introduzione del rimedio risarcitorio.

Essendo ormai superata l'emergenza del sovraffollamento che aveva condotto alla sentenza Torreggiani, è prevedibile che non ci saranno più ricorsi in massa per il futuro.

Per quanto riguarda gli interventi sull'edilizia penitenziaria e residenziale di servizio, l'attività è stata improntata all'utilizzo delle risorse assegnate per ridurre ulteriormente il sovraffollamento tramite la realizzazione di nuovi padiglioni detentivi ed il recupero dei reparti preesistenti mediante lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria, tesi al risanamento e ammodernamento del patrimonio immobiliare penitenziario.

Sono stati attivati circa 1500 nuovi posti detentivi e ristrutturati circa 2500 posti preesistenti, nonché avviati ulteriori interventi di ristrutturazione per aumenti di capienze ricettive e ampliamento delle attività trattamentali negli istituti di reclusione, per favorire la riabilitazione sociale dei detenuti.

Sul punto deve essere comunque precisato che permane una quota, ancora rilevante (circa 4.500) di posti non disponibili per ragioni strutturali. Nonostante la carenza delle risorse, si sta proseguendo, con assoluta priorità, l'azione di recupero del patrimonio edilizio non disponibile, anche attraverso un adeguamento delle strutture a modelli di detenzione moderni ed in linea con gli obiettivi costituzionali e le indicazioni provenienti dall'Europa.

In linea con le scelte della politica penitenziaria europea, particolare attenzione è stata rivolta alla detenzione femminile, riconoscendo la necessità di tenere conto delle differenze di genere e delle problematiche attinenti al tema della genitorialità.

In particolare, è proseguita l'azione finalizzata alla realizzazione della legge 21 aprile 2011, n. 62, ed al miglioramento delle condizioni delle detenute gestanti e madri.

A dicembre 2014 le detenute madri erano in numero di 26 (con 27 bambini), mentre a dicembre 2013 erano in numero di 40 (con 40 bambini).

Sono, tutt'ora, in corso di predisposizione progetti per la costruzione di nuovi Istituti a custodia attenuata. In attesa della completa realizzazione dei progetti per l'apertura di nuovi ICAM, sono tuttora funzionanti 17 asili nido all'interno delle sezioni degli Istituti Femminili.

Progetti importanti sono stati realizzati per la valorizzazione dell'imprenditoria femminile, con la creazione di un'agenzia nazionale di coordinamento e l'istituzione del marchio Sigillo, con cui si certificano qualità ed eticità dei prodotti realizzati all'interno delle sezioni femminili di alcuni dei più affollati penitenziari italiani.

Sul tema del lavoro dei detenuti l'amministrazione ha speso grandi energie.

Il numero totale dei detenuti che lavorano oggi è pari a 14.099 unità. I detenuti impiegati alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria in attività di tipo industriale sono 564, mentre il numero dei detenuti lavoratori impegnati nella gestione quotidiana dell'istituto è di 9.698, di cui 343 impegnati nel settore agricolo. Di concerto con il Dicastero delle politiche agricole, si è data applicazione al Reg. CEE 1234/07, ottenendo, anche per la Campagna 2014, i fondi comunitari per la realizzazione di corsi professionali di "apicoltura" in 39 istituti penitenziari.

Per agevolare tali iniziative, è stato emesso il decreto ministeriale (D.M. 24 luglio 2014, n. 148), concernente il "Regolamento recante sgravi fiscali e sgravi contributivi a favore di imprese che assumono lavoratori detenuti".

È stato predisposto il Regolamento, che ha già ottenuto il parere favorevole del Consiglio di Stato, per la disciplina delle convenzioni in materia di lavoro di pubblica utilità conseguente alla messa alla prova dell'imputato, importante strumento di deflazione del carico giudiziario introdotto dalla legge n. 67 del 2014.

Per quanto riguarda la questione del superamento degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari, il progetto di chiusura, che doveva essere portato a compimento entro la data del 1° aprile 2014, ha richiesto l'adozione di un ulteriore provvedimento di proroga. Il termine originariamente previsto non è, infatti, risultato congruo, sia per la complessità di una serie di procedure amministrative necessarie per l'attuazione dei progetti regionali, sia per i tempi di realizzazione delle strutture sanitarie sostitutive - R.E.M.S. - che dovranno accogliere i pazienti oggi internati negli OPG.

L'impossibilità da parte delle regioni di attuare i programmi di cui all'art. 3-ter, comma 6, della

legge n. 9 del 2012, e successive modifiche, ha imposto una nuova proroga al 31 marzo 2015, disposta con decreto-legge 31 marzo 2014, n. 52, convertito, con modificazioni, con la legge 30 maggio 2014, n. 81.

Tale legge non ha soltanto fissato un nuovo termine per il completamento del processo, ma ha mutato profondamente l'applicazione della misura di sicurezza detentiva, riservandola ai soli casi in cui il giudice abbia acquisito elementi dai quali risulti che ogni misura "diversa" non sia idonea ad assicurare le cure adeguate ed a far fronte alla pericolosità sociale dell'infermo di mente e del seminfermo di mente.

La valutazione dell'impatto delle disposizioni introdotte dalla legge n. 81 del 2014 sulla realtà degli OPG viene costantemente verificata attraverso la rilevazione delle presenze degli internati e attraverso l'analisi delle ordinanze emesse dall'autorità giudiziaria per la prosecuzione della misura di sicurezza detentiva in presenza di un'accertata persistente pericolosità sociale del paziente internato, ovvero per la trasformazione della misura di sicurezza detentiva in libertà vigilata, nonché per la revoca della misura di sicurezza per scemata pericolosità sociale del paziente internato.

Va segnalato in merito che, a seguito dell'entrata in vigore della legge, si è rilevata una leggera ma costante diminuzione delle presenze: alla data del 31 ottobre 2014 erano presenti 780 internati a fronte degli 880 presenti alla data del 31 gennaio 2014.

Il dato va letto in relazione a quello dei flussi degli ingressi negli OPG che, nell'arco di un trimestre, si è attestato mediamente intorno a circa 67 pazienti e che, nel periodo successivo all'entrata in vigore della legge, si è mostrato addirittura in aumento, avendo registrato una media di ingressi a trimestre pari a circa 77 persone in totale.

In attesa della definitiva chiusura degli OPG, l'amministrazione penitenziaria ha continuato ad operare in adesione agli accordi raggiunti in Conferenza Unificata e nel rispetto della collaborazione istituzionale instauratasi negli anni con le regioni, i dipartimenti di salute mentale e la magistratura di sorveglianza.

È stato, poi, costituito presso il Ministero della salute l'Organismo di coordinamento per il superamento degli OPG, che esercita attività di monitoraggio e di coordinamento delle iniziative assunte per il completamento del processo, raccordandosi con il Comitato paritetico interistituzionale di cui all'art. 5, comma 2, del D.P.C.M. 1° aprile 2008.

Costituisce fermo obiettivo del Ministero contribuire all'attuazione di tutte le misure necessarie per far sì che il superamento del sistema degli OPG avvenga entro il 31 marzo 2015 senza ulteriore proroga.

Le prospettive di riforma dell'ordinamento penitenziario, il completamento dell'ammodernamento delle strutture e di umanizzazione del trattamento, il potenziamento dei progetti finalizzati alla espansione e valorizzazione del lavoro in ambito carcerario, quale fondamentale strumento di

abbattimento della recidiva, nonché le prospettive di feconda collaborazione istituzionale possibili nel rapporto tra amministrazione penitenziaria, le regioni, le amministrazioni locali, la Magistratura di sorveglianza, la rete dei garanti, e la nuova figura del Garante nazionale, nonché le associazioni di volontariato e del terzo settore, che già molto contribuiscono alla tenuta del sistema, formeranno oggetto di una organica riflessione nel quadro degli stati generali sul carcere che si svolgeranno nella prossima primavera.

Anche questa iniziativa contribuirà ad assicurare la corrispondenza del nostro sistema penitenziario ai principi costituzionali e di diritto internazionale convenzionale, realizzandosi anche per tale via, in uno alla più efficace tutela della dignità delle persone detenute e di promozione del loro reinserimento sociale, condizioni di maggiore sicurezza del cittadino e della collettività.

### **3. La situazione della giustizia civile.**

L'attenzione alla giustizia civile è stata costante ed anzi l'avvio del mandato di governo del Ministro si è caratterizzato dalla scelta di intervenire, in via prioritaria, proprio in materia civile.

Si è partiti dalla ricognizione della esatta dimensione e qualità dell'arretrato, con l'intento di comprendere le ragioni della diversificazione di rendimento tra i diversi uffici giudiziari e di potere, poi, specificamente, definire le singole misure concrete da adottare.

Sotto tale profilo, invero, preme precisare che gli interventi messi in campo non hanno riguardato unicamente la predisposizione di atti normativi primari innovativi delle previsioni processuali ma anche azioni dirette ad apprestare specifici rimedi di natura organizzativa, nella convinzione che le norme, sia processuali che sostanziali, pur avendo portata positiva, devono essere sorrette, per una compiuta applicazione, da adeguati strumenti organizzativi e dalle necessarie risorse.

E' stata altresì prestata particolare attenzione a moduli organizzativi, mutuati dagli uffici giudiziari più virtuosi in quanto sorretti da esperienze già proficuamente testate, avendo ben presente che è sul versante della risposta rapida e certa alla domanda di tutela che si gioca, fondamentale, la partita del miglioramento del sistema giustizia.

Per comprendere meglio le concrete modalità con cui si è inteso operare, preme dare conto, in primo luogo, dello stato del contenzioso civile pendente.

#### **3.1. I dati del contenzioso civile.**

I dati nazionali del movimento dei procedimenti civili, raccolti ed elaborati dalla Direzione Generale di Statistica, sono aggiornati con i dati inviati dagli Uffici fino al 14 novembre 2014. L'analisi dei fascicoli pendenti al 30 giugno 2014 registra un volume di procedimenti pari a 4.898.745, mostra un calo del 6,7% dei fascicoli aperti alla stessa data dell'anno precedente.

Per la prima volta dal 2009 si è scesi quindi sotto la soglia dei 5 milioni. Tale diminuzione si

registra anche per ogni singola tipologia di ufficio - Corti di Appello, Tribunali ordinari e dei minori e Giudici di Pace -, mentre mostra un lieve incremento la pendenza della Cassazione.

Le Corti di Appello e il Tribunale dei Minorenni hanno avuto i decrementi più marcati, rispettivamente al -9,8% e al -7,3%.

Analizzando le pendenze complessive del settore civile per materia si osserva un calo abbastanza diffuso mentre risultano in lieve incremento, quindi in controtendenza, il settore fallimentare e le esecuzioni.

Un dato di analisi delle pendenze sicuramente interessante, anche perché evidenziato in modo specifico per la prima volta nelle statistiche ministeriali, grazie all'analisi compiuta dal Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, è quello dei 286.309 affari aperti del "Giudice tutelare", materia che comprende le tutele, curatele e amministrazioni di sostegno, la cui definizione e quindi la pendenza non dipende dal giudice ma dalla longevità dei soggetti tutelati.

### **3.2. Breve analisi dei dati per Ufficio giudiziario.**

Si rimette una breve rassegna ragionata dei dati indicatori per tipologia di ufficio.

#### Corte di Cassazione

La Corte di Cassazione mostra, nell'ultimo anno giudiziario, un trend crescente nelle pendenze delle cause civili.

Le 99.579 pendenze al 30 giugno 2014, indicano un dato che segna un incremento dell'1,5% rispetto alla stessa data dell'anno precedente.

#### Corte di Appello

Analizzando in dettaglio il contezioso della Corte di Appello si evince che la diminuzione delle pendenze caratterizza tutte le materie trattate nel secondo grado di giudizio. Inoltre, è diminuito il volume delle cause iscritte per un ammontare pari al -15% rispetto al 30 giugno 2013, confermando una tendenza che caratterizzava già gli anni precedenti.

La diminuzione totale è determinata in particolare da un calo delle iscrizioni delle cause di Equa riparazione pari al -55,5% rispetto al periodo precedente, dovuto all'introduzione di recenti modifiche normative che regolarizzano le modalità di accesso a questo istituto. Contemporaneamente, dal lato delle definizioni, aumenta il lavoro soprattutto nell'ambito della Cognizione Ordinaria con un incremento pari al +12% e nelle cause relative al pubblico impiego con +1,4%.

#### Tribunali

Il dato relativo ai Tribunali è la sommatoria di fenomeni diversi ed occorre trattarlo con una certa cautela.

La chiusura degli uffici giudiziari ha determinato incrementi delle iscrizioni e delle definizioni, non

necessariamente dovuto ad un reale incremento di nuove cause ma anche generate dal passaggio dei fascicoli dalle sedi distaccate alle sedi centrali. Questo effetto si riscontra infatti maggiormente nelle materie che sono di competenza delle ex sezioni distaccate: Cognizione ordinaria, Esecuzioni mobiliari e Giudice tutelare. La Dg-Stat ha operato delle correzioni per depurare da tale fenomeno, escludendo i fascicoli transitati da una sede all'altra, tuttavia, non si può escludere che qualche iscrizione di trasferimento compaia nei valori indicati.

L'incremento delle iscrizioni della Previdenza tra il 30 giugno 2013 e il 30 giugno 2014 è in parte influenzato dall'inclusione nei flussi dei procedimenti di Accertamento Tecnico Preventivo.

Le materie che storicamente dipendono dall'andamento della situazione economica del paese, cioè Istanze di fallimento e la conseguente Procedura Fallimentare e tutte quelle legate alla famiglia come Separazioni e Divorzi, registrano un incremento delle iscrizioni. In particolare le Istanze di Fallimento e la Procedura Fallimentare hanno un trend crescente con un incremento del 19,5% per le nuove Procedure Fallimentari, incremento che ha determinato un conseguente aumento delle pendenze. Si tratta di una inversione di tendenza rispetto agli anni passati in cui erano calati, relativamente, sia le pendenze sia i tempi di definizione.

Diminuisce il numero dei procedimenti presso il Tribunale dei Minorenni con una variazione del -11% per le iscrizioni, probabilmente determinata dal trasferimento di competenza per alcune materie al Tribunale Ordinario.

#### Giudice di Pace

Trarre delle conclusioni per gli uffici dei Giudici di Pace è complesso, gli effetti della riforma che prevede la chiusura di gran parte di questi uffici di primo grado potranno essere visibili soltanto in futuro.

Si segnala un incremento delle "Cause Relative A Beni Mobili fino a euro 5.000" pari al +4,9% sia in termini di iscrizioni sia di definizioni.

### **3.3. Il censimento speciale delle giustizia civile. Il Datawarehouse e il progetto Strasburgo.**

I dati riferiti sono espressivi di una chiara difficoltà degli uffici di far fronte al numero di sopravvenienze e di attivare un effettivo processo di erosione dell'elevato arretrato ma sono di per sé una fotografia che non offre elementi sufficientemente idonei ad individuare le principali linee da seguire, in funzione del raggiungimento del duplice obiettivo della celerità nella definizione dei processi e della certezza del diritto applicato.

La modalità concreta attraverso cui definire le adeguate misure di intervento è stata quella di un attento studio ed analisi dei dati relativi ai carichi di lavoro presso gli uffici giudiziari ed alla capacità di smaltimento dell'arretrato, nella consapevolezza che solo una chiara conoscenza dello stato della pendenza può costituire punto di partenza per definire le linee strategiche più adeguate.



In tale ottica il Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria ha elaborato il "Progetto Strasburgo2", che ha l'obiettivo di dettare le linee di intervento pratiche per eliminare, dalle statistiche giudiziarie, l'arretrato ultratriennale e di offrire una fotografia della situazione delle cause civili maggiormente ragionata ed efficace al fine di poter individuare i più adeguati interventi normativi ed organizzativi. La precisa conoscenza della situazione delle pendenze diversificate per ufficio giudiziario, non solo consente di avere una esatta indicazione del livello di criticità dello stato della giustizia civile per territorio, ma permette anche di individuare, in modo concreto, le modalità di intervento organizzative necessarie per il recupero della piena funzionalità del servizio giustizia. Il "Progetto Strasburgo2", sopra menzionato, tende precipuamente ad assolvere a tale finalità.

È da evidenziare che tale lavoro è stato realizzato con l'ausilio del *DataWarehouse* della giustizia civile, reso operativo nel 2014 su tutto il territorio nazionale.

Il DWGC ha reso possibile sviluppare i suddetti schemi nella loro piena potenzialità in termini di profondità di analisi (possibilità di recuperare affari iscritti anche prima del 2000), di dettaglio (ad esempio scomponendo le pendenze per anno e per materia) e di flessibilità (potendo elaborare diverse aggregazioni tra cui quella per classi di materie, per intervalli di tempo, nonché per area geografica e tipologia di ufficio). Tramite il DWGC è stato, inoltre, possibile redigere i Prospetti statistici selettivi (per anni e per materie) di tutti gli Uffici giudiziari, divisi per Distretto, relativi al registro SICID di ciascuna Corte di Appello e di ciascuno dei 140 Circondari.

Proprio tenendo conto delle suddette elaborazioni statistiche, il "Progetto Strasburgo2" del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria è stato immaginato con l'obiettivo di dettare le linee di intervento pratiche per eliminare, dalle statistiche giudiziarie, l'arretrato ultratriennale.

Il progetto ha messo in rilievo peraltro come non per tutte le cause civili possano definirsi le pendenze, essendovi controversie che per loro natura hanno una naturale giacenza, tra queste le cause materia della volontaria giurisdizione.

In definitiva, la precisa conoscenza della situazione delle pendenze diversificate per ufficio giudiziario non solo consente di avere una esatta indicazione del livello di criticità dello stato della giustizia civile per territorio, ma permette anche di individuare in modo concreto le modalità di intervento organizzative necessarie per il recupero della piena funzionalità del servizio giustizia: il "Progetto Strasburgo", sopra menzionato, tende precipuamente ad assolvere a tale finalità.

#### **3.4. Gli interventi in materia civile sul contenimento dell'arretrato: la degiurisdizionalizzazione .**

Per illustrare le misure poste in essere al fine di rendere maggiormente efficace il sistema di giustizia civile, occorre far riferimento innanzitutto agli interventi normativi adottati.

Anche in questo caso, nella predisposizione dei suddetti interventi normativi, si è dovuto tenere

conto dello stato della giustizia civile, dunque dell'elevato numero di controversie civili pendenti e della necessità di procedere senza indugio al fine di farvi fronte.

Preme, più in generale, precisare che la dimensione che si è tenuta presente è stata, inevitabilmente, ad ampio raggio, essendo chiaro che nessun proficuo successo, in relazione all'obiettivo prefigurato, avrebbe potuto avere un intervento normativo privo di elementi della sistematicità, cioè senza i necessari caratteri di coordinamento e della stretta connessione.

In questa visione, si è intervenuti nella duplice direzione dell'adozione di misure finalizzate a contenere il costante aumento di sopravvenienze civili nonché dell'introduzione di misure di supporto al credito, incidendo anche sul processo esecutivo.

Tali obiettivi sono perseguiti fundamentalmente con il d.l. n. 132 del 2014, convertito con modificazioni dalla legge 10 novembre 2014 n. 162, nel quale l'obiettivo di contenimento dell'arretrato viene perseguito mediante l'introduzione di meccanismi di composizione stragiudiziali della lite, quali l'introduzione dell'arbitrato nelle cause pendenti, la negoziazione assistita da avvocato, la negoziazione anche in casi di separazione e divorzi, che vanno affiancarsi alla disciplina della mediazione.

L'idea di fondo sottesa all'introduzione di tali istituti, che si ispirano ai sistemi di matrice europea delle *alternative dispute resolution*, è quella del tentativo di innescare un processo che conduca al superamento della visione culturale che ravvisa nel ricorso all'autorità giudiziaria l'unica strada per la composizione dei conflitti.

Il d.l. 132 del 2014 si è studiata quindi una duplice strategia dell'intervento, che si fonda sulla piena collaborazione dell'Avvocatura, aggredendo direttamente l'arretrato agevolando, con una normativa *ad hoc*, il trasferimento in sede arbitrale dei procedimenti civili pendenti anche in appello e favorendo lo smaltimento delle cause, in via mediata, bloccando a monte l'afflusso di cause (in particolare sulla massa del primo grado) mediante l'introduzione del nuovo istituto della negoziazione assistita.

In tale prospettiva la *traslatio* arbitrale consente di trasferire il procedimento in sede arbitrale, con la negoziazione assistita le parti possono invece stipulare una convenzione mediante cui stabiliscono di cooperare in buona fede e con lealtà per risolvere la controversia, senza adire un giudice o rivolgersi ad un arbitro, tramite l'assistenza dei propri avvocati.

Per talune materie la negoziazione assistita è stata strutturata come condizione di procedibilità e ciò per accrescerne l'efficacia in chiave deflattiva e (per la diversità delle materie) in funzione complementare alla mediazione.

Nell'analisi dei profili innovativi non può non evidenziarsi come la componente maggiormente caratterizzante sia costituita dal rinnovato rilievo dato all'intervento degli avvocati nel settore stragiudiziale di definizione della controversia, in tal modo rendendoli compartecipi della

risoluzione dei conflitti e della tutela dei diritti dei cittadini e, non in ultimo, del percorso intrapreso nella giustizia civile in direzione della riduzione del carico di lavoro dei tribunali.

E' evidente, infatti, come proprio dalla consapevolezza che assumerà l'avvocatura, in ordine alla portata e all'efficacia di tali nuovi strumenti, anche in ottica di scelta strategica della difesa dei diritti del proprio assistito, che deriverà il successo degli stessi e il conseguente effetto deflattivo sui carichi civili.

Si è stimato, con un'analisi di tipo prognostico, che le predette misure, unite alla già introdotta mediazione, dovrebbero interessare tra il 30% e il 40% dei procedimenti pendenti presso gli uffici di tribunale, ferme restando le altre condizioni ed assumendo una produttività costante dei nostri magistrati.

Di particolare novità è l'introduzione delle convenzioni di negoziazione assistita da un avvocato in materia di separazione consensuale e di cessazione degli effetti civili o di scioglimento del matrimonio, nonché dello scioglimento del vincolo matrimoniale innanzi al Sindaco, quale ufficiale dello stato civile del Comune. Con tali misure si offre risposta alla necessità sociale, sempre più avvertita, di giungere alla separazione e divorzio in tempi più rapidi rispetto al ricorso alla procedura precedentemente prevista dal codice di rito.

La scelta della degiurisdizionalizzazione è stata operata anche in linea con la raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea n. 362 del 2013, ove espressamente si era chiesto all'Italia di adottare provvedimenti per "*abbreviare la durata dei procedimenti civili e ridurre l'alto livello di contenzioso civile, anche promuovendo il ricorso a procedure extragiudiziali di risoluzione delle controversie*". Tale scelta ha peraltro trovato ampio consenso in sede europea, ricevendo aperte note di apprezzamento dal Commissario europeo alla Giustizia Martine Reicherts.

### **3.5. Gli altri interventi normativi sul civile.**

Con il d.l. n. 132 del 2014, si è inciso anche su specifiche previsioni processuali, allo scopo di rendere più celere e il processo nonché al fine di una maggiore tutela del credito.

Si è così ampliata la possibilità di utilizzo dello strumento del **ricorso al rito sommario**, prevedendo il passaggio d'ufficio dal rito ordinario di cognizione a tale rito per le cause meno complesse e per la cui decisione è idonea un'istruttoria semplice, previo contraddittorio anche mediante trattazione scritta, garantendo così una piena intercomunicabilità tra i due modelli di trattazione.

Con la funzione di disincentivare l'abuso del processo viene poi previsto che la **compensazione delle spese di lite** potrà essere disposta dal giudice solo nei casi di soccombenza reciproca ovvero di assoluta novità della questione decisa o mutamento della giurisprudenza.

In linea con la precisa consapevolezza che un sistema processuale non tempestivo produce effetti

dannosi sul piano economico interno, si è ritenuto di dovere adottare misure dirette a disincentivare il ritardo nei pagamenti, evitando che la resistenza (infondata) del debitore alla pretesa dell'attore possa trovare vantaggioso, a tutto danno dell'interesse del creditore ad un pronto soddisfacimento della propria pretesa, proprio il prolungamento della durata del processo.

Quindi, in coordinamento con la disciplina comunitaria sui ritardi nei pagamenti relativi alle operazioni commerciali (attuata con decreto legislativo n. 231 del 2002, recentemente modificato), è stato previsto uno specifico **incremento del saggio di interesse moratorio** durante la pendenza della lite.

Del pari si è ritenuto di dovere intervenire nell'ambito della disciplina del **processo esecutivo**, con introducendo una maggior informatizzazione del procedimento e altre misure che possono agevolare una trattazione più agile e veloce della fase esecutiva.

Quanto al profilo di incremento della informatizzazione si sono introdotte le seguenti misure:

- **obbligo di deposito telematico della nota di iscrizione al ruolo** nei processi esecutivi per espropriazione forzata, misura diretta a facilitare la fase di iscrizione dei processi per espropriazione forzata e con conseguente recupero di importanti risorse di personale di cancelleria.
- **Ricerca con modalità telematiche dei beni da pignorare.** All'ufficiale giudiziario sarà consentito l'accesso diretto nelle banche dati pubbliche contenenti informazioni rilevanti ai fini dell'esecuzione, in primo luogo l'anagrafe tributaria, ivi compreso il c.d. archivio dei rapporti finanziari.

Quanto alle misure di semplificazione e accelerazione delle esecuzione forzata assumono rilevanza le seguenti:

- E' stata prevista una procedura più snella e rapida per il pignoramento di autoveicoli e motoveicoli .
- Si è introdotta l'eliminazione dei casi in cui la dichiarazione del terzo debitore va resa in udienza, introducendo la possibilità di rendere la dichiarazione a mezzo di lettera raccomandata o posta elettronica certificata.
- E' stato previsto l'obbligo di ordinare la liberazione dell'immobile con la pronuncia dell'ordinanza di vendita, conseguendo la massima efficacia delle vendite forzate, ponendo l'immobile pignorato nella situazione di fatto e di diritto il più possibile analoga a quella di un immobile posto in vendita sul libero mercato.
- Viene introdotta una fattispecie di chiusura anticipata del processo esecutivo per infruttuosità (art. 164-*bis* disp. att. c.p.c.), quando risulta che non è più possibile conseguire un ragionevole soddisfacimento delle pretese dei creditori, anche tenuto conto dei costi

necessari per la prosecuzione della procedura, delle probabilità di liquidazione del bene e del presumibile valore di realizzo.

- E' stato introdotto il monitoraggio delle procedure esecutive e concorsuali. Per consentire il pieno controllo delle procedure esecutive da parte del tribunale, e per accelerare le attività degli ausiliari del giudice finalizzate alla liquidazione dei beni e al riparto delle somme ricavate a favore dei creditori, si prevede l'obbligo di redigere periodicamente, secondo modelli standard, delle relazioni di aggiornamento da parte degli ausiliari del giudice (curatore, commissario giudiziale, etc.).

Per completezza, merita dar conto delle altre iniziative di riforma del processo civile che si sono adottate.

Il 29 agosto il Consiglio dei Ministri ha approvato uno Schema di disegno di legge avente ad oggetto "Delega al Governo recante disposizioni per l'efficienza del Processo civile". Lo stesso si muove verso le seguenti prospettive:

- 1) specializzazione dell'offerta attraverso l'ampliamento delle competenze del tribunale di impresa, contribuendo a fare recuperare all'Italia posizioni nel ranking enforcing contracts della Banca Mondiale, e l'istituzione del tribunale della famiglia e delle persone
- 2) interventi di modifica delle varie fasi del processo civile, razionalizzando termini processuali e semplificazione dei riti mediante la omogeneizzazione dei termini degli atti introduttivi, nonché sull'appello, con potenziamento del carattere impugnatorio, e nel ricorso in Cassazione, intervenendo sul rito, nel segno di un uso più diffuso del rito camerale
- 3) introduzione dei principi di sinteticità degli atti di parte e del giudice, nonché del criterio di adeguamento delle norme processuali al processo civile telematico.

#### **4. L'organizzazione giudiziaria e le misure sul recupero dell'efficienza.**

Dalla considerazione che l'amministrazione della giustizia ha prioritariamente bisogno di cambiamento primi mesi dell'azione di governo al Dicastero della giustizia sono stati spesi nel perseguire interventi a connotazione prevalentemente organizzativa.

Quello dell'organizzazione è tema fondamentale nel processo di cambiamento della amministrazione della giustizia e nella ricerca di più efficienti livello di servizio al cittadino.

Per questo si è costruito un complesso di interventi che siano in grado di aprire la strada ad un innalzamento dei livelli di efficienza del sistema giudiziario nel suo complesso, consentendo anche il superamento di quelle differenze territoriali che hanno connotato per anni l'amministrazione della giustizia in Italia.

#### **4.1. La riorganizzazione del Ministero della Giustizia.**

Prima di scendere nel dettaglio gli interventi compiuti al fine di rendere più efficiente il “sistema giustizia”, preme segnalare che si è ritenuto di porre prioritaria attenzione anche alla stessa organizzazione del Ministero della giustizia e delle sue articolazioni amministrative, centrali e periferiche.

Per poter assicurare una seria spinta riformatrice agli uffici occorre necessariamente rivisitare il funzionamento dell'amministrazione centrale, essendo essa il motore propulsivo dell'organizzazione della giustizia, con inevitabili ricadute sull'efficienza complessiva del servizio. Si è, dunque, pervenuti alla predisposizione di uno schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, recante “Regolamento di organizzazione del Ministero della giustizia e riduzione degli uffici dirigenziale e delle dotazioni organiche del Ministero della giustizia”, per la cui definitiva approvazione si è in attesa del concerto del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, nonché del Ministro dell'economia e delle finanze.

Lo stesso, in particolare, è stato predisposto in coerenza con le indicazioni contenute nell'atto di indirizzo politico istituzionale del Ministro per l'anno 2015, nel quale si indicava la centralità dell'esigenza di procedere ad una razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica, nonché ad una conseguente opera complessiva di riorganizzazione degli apparati amministrativi, riducendo gli uffici dirigenziali e le dotazioni organiche, allo scopo di garantire una maggiore efficienza del sistema, tramite il recupero di risorse e la razionalizzazione delle attività di servizio.

Il perseguimento del suddetto duplice obiettivo si fonda, peraltro, su di un unico principio ispiratore che ha avuto peso determinante nell'orientare le scelte innovative contenute nello schema di regolamento: l'innalzamento dei livelli di efficienza, efficacia e trasparenza dell'azione amministrativa per il tramite non tanto di tagli lineari, ma attraverso la razionalizzazione dell'uso delle risorse disponibili, eliminando duplicazioni delle strutture organizzative ove esse abbiano competenze omogenee, ritenendo funzionale ad una maggiore efficienza la loro concentrazione.

Sotto tale profilo, con l'intervento in esame si intende procedere ad una riduzione da 61 a 37 del numero degli uffici dirigenziali di livello generale, nonché ad una significativa riduzione del numero dei dirigenti di livello non generale, con un risparmio di spesa complessivo stimato in oltre 64 milioni di euro. Si intende, poi, procedere ad innovare e completare il decentramento delle funzioni amministrative di competenza del Ministero, nonché ad avviare un processo di unificazione e razionalizzazione della gestione dei beni e dei servizi serventi tutte le articolazioni ministeriali.

Significative, in questo ambito, sono le scelte compiute di attribuire ad un'unica direzione generale degli affari giuridici e legali, inserita nel Dipartimento per gli affari di giustizia, la competenza in materia di contenzioso nel quale è interessato il Ministero nonché quella di far convergere ad

un'unica direzione generale delle risorse materiali e delle tecnologie, inserita presso il Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi, la competenza in materia di procedure contrattuali del Ministero. In tale ultimo caso si è operato nel senso di unificare la gestione della fase contrattuale, procedendo alla concentrazione presso una sola struttura della relativa competenza, attualmente esercitata da diversi uffici, nonostante l'omogeneità di funzione con conseguente rischio di dispersione di professionalità. Tali funzioni e compiti saranno, tuttavia, esercitati unicamente con riferimento alle strutture dell'amministrazione centrale e agli uffici giudiziari aventi competenza nazionale (Corte suprema di cassazione e relativa Procura generale; Tribunale superiore delle acque; Direzione nazionale antimafia), i quali - per loro stessa natura - non sono suscettibili di essere gestiti da una struttura decentrata. Le medesime funzioni e compiti verranno, invece, decentrate su base interregionale quando siano esercitate con riguardo alle strutture dell'amministrazione periferica (direzioni generali regionali) e agli uffici giudiziari diversi da quelli nazionali.

Di portata innovativa è l'istituzione della Conferenza dei capi dipartimento, con compiti di programmazione, indirizzo e controllo per il coordinamento delle attività dipartimentali, in particolare in materia di contenzioso, politiche del personale e di gestione delle procedure contrattuali del Ministero.

Si è, poi, intervenuti per rendere la struttura del Ministero più efficace ed adeguata alla modifiche normative intervenute, tenendo in considerazione l'esigenza di assicurare maggiori livelli di specializzazione e competenza, favorendo, nel contempo, l'integrazione operativa tra le diverse articolazioni, sia a livello centrale che periferico.

In questo contesto, fattore determinante è stato il complessivo ripensamento delle modalità di attuazione del nostro sistema di trattamento penitenziario, volendo garantire al meglio l'efficienza di gestione e la dignità delle persone che sono ristrette in carcere e di quelle che vi lavorano, a partire dalla polizia penitenziaria.

Pertanto, si è tenuto conto della nuova visione di fondo (già sopra delineata a proposito della questione carceraria), che si è andata sviluppando e che ha come punto centrale la considerazione della necessità di attuare una strategia orientata nel senso dell'introduzione di sanzioni di comunità, configurandole in termini di pene che, piuttosto che determinare l'allontanamento del condannato dal contesto della società civile, hanno invece l'obiettivo di recuperare il rapporto e la relazione tra l'autore del reato e il contesto sociale.

In quest'ottica di rafforzamento e ampliamento delle misure alternative alla detenzione e proprio al fine di agevolare questo processo di evoluzione trattamentale, si è ritenuto di attribuire la competenza in materia di esecuzione penale esterna, nell'ambito del nuovo Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità, alla Direzione generale per l'esecuzione penale esterna e di messa

alla prova.

#### **4.2. L'ufficio per il processo.**

Con l'obiettivo di introdurre uno strumento per il miglioramento della funzionalità del lavoro dei giudici, con d.l. n. 90 del 2014, convertito con modificazioni nella legge luglio 2014, n. 114, si è provveduto all'istituzione dell'Ufficio per il processo, prevedendo la costituzione, presso le corti di appello ed i tribunali, di apposite strutture organizzative, mediante l'impiego del personale di cancelleria e di coloro che svolgono, presso i suddetti uffici, il tirocinio formativo o la formazione professionale. Fanno, altresì, parte del suddetto ufficio per il processo i giudici onorari e, presso le corti di appello, i giudici ausiliari.

Mutuando da buone prassi già attuate in alcuni diversi uffici giudiziari, si è prevista la possibilità di adozione di strutture organizzative di *staff* qualificati di supporto al lavoro del magistrato e di ausilio ai processi di innovazione, anche tecnologica, degli uffici giudiziari, avvalendosi del personale di cancelleria e di coloro che svolgono, presso i suddetti uffici, il tirocinio formativo o la formazione professionale.

Il Ministero sta peraltro provvedendo a dare attuazione a tale normativa anche con lo stanziamento di idonee risorse per i percorsi dei tirocinanti ex art 73 del d.l. 69/2913, reperito tra le risorse FUG. Nell'attuazione relativa alle modalità operative di utilizzo, introduzione e articolazione di tale strumento, sarà fondamentale sarà il confronto con il Consiglio superiore della magistratura, anche nell'ambito del Tavolo paritetico.

Peraltro con il decreto ministeriale 5 maggio 2014 si è provveduto a dare concreta attuazione al decreto legge n. 69 del 2013 per la parte relativa alla introduzione della nuova figura, ad esaurimento, del giudice ausiliario, istituita con la specifica finalità di agevolare la definizione dei procedimenti civili, compresi quelli in materia di lavoro e previdenza, pendenti presso gli uffici giudicanti di secondo grado (articoli 62 e seguenti).

Con il predetto provvedimento, la dotazione organica della nuova figura giudicante, fissata in complessive quattrocento unità, è stata distribuita tra le singole corti di appello, entro il limite massimo di quaranta unità ciascuna (art. 65), in funzione delle pendenze e delle scoperture di organico rilevate presso ciascuna di esse.

#### **4.3. Attuazione e completamento della riforma della geografia giudiziaria.**

L'anno passato ha visto la prosecuzione e l'attuazione della riforma della geografia giudiziaria introdotta dai passati governi, introdotta con i decreti legislativi 155 e 156 del 7 settembre 2012, come integrati e modificati dal decreto legislativo 19 febbraio 2014.

La riforma ha ridotto i 166 circondari a complessivi 136, determinando quindi la soppressione di 30



circondari di tribunale. Dei complessivi 1.398 uffici di primo grado esistenti prima della riforma 946 sono stati soppressi: 30 tribunali, 30 procure, 220 sezioni distaccate e 666 uffici del giudice di pace, corrispondenti al 68% del totale.

L'attività di quest'anno si è concentrata soprattutto nel completamento dell'attuazione della riforma specie per gli uffici del giudice di pace.

All'esito di una lunga e complessa fase istruttoria, si è provveduto alla individuazione delle sedi mantenute con oneri a carico degli enti locali richiedenti, con decreto ministeriale 10 novembre 2014.

Per effetto della revoca dell'istanza o della avvenuta decadenza per inottemperanza agli adempimenti prescritti, delle predette 285 sedi individuate dal decreto del 7 marzo, solo 201 sono state confermate.

All'esito del lavoro di monitoraggio conclusosi nello scorso giugno è stato dato peraltro l'avvio di un'attività di verifica focalizzata all'individuazione degli effetti sugli uffici in termini di risparmio di spesa e di accrescimento di efficienza organizzativa.

E' evidente, però, che solo il decorso di un congruo lasso di tempo permetterà di acquisire dati completi e fruibili ai fini di una compiuta valutazione anche in direzione di eventuali ed efficaci correttivi.

#### **4.4. Le *best practices* e l'utilizzo dei fondi europei l'innovazione.**

Un serio percorso di innovazione organizzativa deve anche prestare attenzione alle prassi virtuose e alla ricerca di un adeguato il sostegno ai progetti più rilevanti che dalle stesse sono nati.

Oltre a proseguire quindi con la programmazione dei progetti *best practices* per il 2014-2020, il Ministero ha avviato un percorso volto ad offrire un più efficace coordinamento nella gestione dei fondi europei ed in generale della varia progettualità in cui le diverse articolazioni ministeriali sono coinvolte.

In tale prospettiva è stato istituito il 14 maggio 2014 presso l'Ufficio di Gabinetto il "Servizio per la Programmazione delle Politiche di Innovazione ed il Controllo di Gestione", avente la competenza di coordinamento delle attività nell'ambito della politica regionale, nazionale e comunitaria.

Una assoluta novità è rappresentata poi dall'accreditamento del Ministero della giustizia quale centro di coordinamento dei fondi strutturali europei, in qualità di organismo intermedio di gestione, con i quali sarà garantita la possibilità di gestione di fondamentali progetti. Tra questi si segnalano la diffusione degli sportelli di prossimità per il cittadino, specie nei territori interessati dalla revisione della geografica giudiziaria, il supporto alla diffusione dell'ufficio per il processo, l'avvio della progettualità per il processo penale telematico, prossima ineludibile frontiera dell'organizzazione della giustizia.

##### **5. Il processo civile telematico e l'informatizzazione.**

Una delle principali novità dell'anno passato è costituita certamente dall'entrata in vigore al 30 giugno 2014 dell'obbligatorietà del processo civile telematico.

Con il d.l. 24 giugno 2014, n. 90 convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114 si è realizzata innanzi tutto una modulazione del percorso avvio dell'obbligatorietà, raccogliendo sul punto le sollecitazioni provenienti da parte dell'avvocatura e da alcuni uffici, anche al fine di assicurare un approccio più graduale in considerazione di alcune differenze dei livelli di servizi telematici sul territorio nazionale.

Il processo di avvio dell'obbligatorietà del telematico si è anche connotato per l'apertura presso il Ministero della giustizia del Tavolo permanente alla quale partecipano le rappresentanze istituzionali e associate dell'avvocatura, magistratura e dei dirigenti amministrativi, ed in cui si è aperto un confronto sulle criticità e le necessità connesse al processo civile telematico, sulle prassi e sull'uso dei protocolli adottate dalle realtà locali.

Proprio l'esito dei lavori del Tavolo fermentante ha determinato l'adozione da parte del Dipartimento degli affari di giustizia, direzione degli affari civili, di alcune circolari esplicative dirette alle cancellerie degli uffici giudiziari, pubblicate in modo unitario sul sito del Ministero.

L'entrata in vigore del processo civile telematico obbligatorio ha già offerto importanti risultati tra i quali si menzionano:

- a. La velocizzazione e riduzione della durata dei procedimenti, eliminando i tempi morti costituiti dai vari passaggi del fascicolo cartaceo (tra cancelliere, giudice, avvocato, ausiliario del giudice) e le conseguenti lavorazioni.
- b. La modernizzazione dell'approccio degli utenti ai servizi della giustizia, consentendo di accedere da remoto al fascicolo processuale e agli atti, senza l'intermediazione del cancelliere, la cui professionalità può essere valorizzata in compiti più delicati e di efficace supporto all'attività del giudice.
- c. Il miglioramento del servizio da un punto di vista di progressiva eliminazione delle distanze geografiche, riducendosi per i professionisti le attività per il cui compimento è necessario recarsi personalmente in tribunale.
- d. Trasparenza informativa . Tramite il portale dei servizi nazionali di giustizia, raggiungibile al link <http://pst.giustizia.it/PST/>, con il solo utilizzo di un dispositivo di autenticazione forte (es. smart card), è infatti possibile per chiunque la consultazione *on line*, 24 ore su 24, del proprio fascicolo telematico e del suo contenuto specifico, ovvero i provvedimenti dei

giudici e gli atti delle parti depositati telematicamente o acquisiti informaticamente dalla cancelleria.

- e. Il considerevole risparmio di spesa, sia in relazione all'eliminazione del cartaceo, sia attraverso una più efficiente organizzazione delle cancellerie, atteso che l'informatizzazione consente l'adozione di migliori processi organizzativi.

Quanto ai dati sui flussi telematici dell'anno 2014, ed in specie quelli relativi al periodo di obbligatorietà si segnalano quelli che seguono.

- **Comunicazioni telematiche.** Sono state consegnate 12.615.388 comunicazioni, per un risparmio stimato pari a oltre € 44 milioni di euro. Al mese ne vengono consegnate in media circa 1.100.000.
- **Depositi telematici a valore legale da parte di avvocati e professionisti.** Sono stati ricevuti 1.206.199 atti, di cui 254.189 ricorsi per decreto ingiuntivo, 888.870 atti "endoprocedimentali" e 63.140 atti introduttivi. Nel mese di dicembre vi è stato un aumento di 7.640 avvocati (+10%) rispetto a novembre e di 40.065 rispetto a luglio (+95%).  
Paragonando poi il periodo di deposito di novembre 2014, in regime di obbligatorietà con quello di novembre 2013 in regime di facoltatività si registra il considerevole incremento dei depositi endoprocedimentali da parte dei liberi professionisti del + 494 %.
- **Depositi telematici da parte dei magistrati.** I magistrati hanno depositato 1.582.170 provvedimenti, di cui 464.583 verbali di udienza e 141.261 sentenze.  
Paragonando poi il periodo di deposito di novembre 2014, in regime di obbligatorietà con quello di novembre 2013 in regime di facoltatività si registra il considerevole incremento dei depositi da parte dei magistrati del + 186 %.
- **Atti scansionati.** Sono stati scansionati 3.710.261 atti, di cui 2.668.439 provvedimenti dei giudici. Nell'archivio informatico sono quindi stati inseriti nel 2014 circa 6.500.000 documenti, di cui il 43% è in formato nativo digitale.
- **Pagamenti telematici.** Sono stati effettuati 28.117 pagamenti, per un totale di € 5.478.132.
- **Significativa riduzione dei tempi nei procedimenti per decreto ingiuntivo,** che sono a trattazione interamente telematica: Questi i dati nei distretti monitorati: il - 60% Roma, il - 51% Catania, il - 43% Milano, Catania il - 51%, Ancona il - 38%.

L'avvio del processo civile telematico è stato accompagnato da alcune misure normative, introdotte con il d.l. 90 del giugno 2014, che hanno agevolato la gestione telematica del processo. Tra queste si menzionano l'introduzione del potere di autentica degli atti da parte degli avvocati, l'eliminazione dell'obbligo di firma del teste in udienza ed alcune disposizioni che facilitano le notifiche telematiche in proprio degli avvocati.

Con il d.l. 12 settembre 2014, n. 132 convertito con modificazione dalla legge 10 novembre 2014, n. 162, come sopra illustrato, si sono introdotte ulteriori interventi di informatizzazioni, quali l'iscrizione al ruolo telematica nelle procedure di esecuzione a partire da 31 marzo 2015, e la possibilità di accesso alla banche dati da parte degli ufficiali UNEP per ricerca telematica dei beni del pignorato.

Lo scorso 14 dicembre hanno avuto avvio le notifiche penali *on line*, con buona risposta da parte degli uffici coinvolti.

#### **6. L'avvocatura e l'attuazione dei regolamenti della riforma forense.**

Il confronto con l'Avvocatura è stato uno dei tratti maggiormente caratterizzanti l'azione dell'anno passato del Ministero.

Costante è stato il confronto sulle varie misure organizzative e normative che si sono introdotte, specie sul tema della degiurisdizionalizzazione.

Certamente tuttavia l'esperienza che più ha connotato tale confronto è stata l'apertura di tavoli con il Consiglio Nazionale Forense e con l'Avvocatura associata per l'attuazione dei regolamenti della riforma forense.

Si è così pervenuti al sostanziale compimento dell'attuazione della riforma forense.

Sono stati, infatti, pubblicati i decreti sui parametri per la liquidazione dei compensi e sulle modalità di elezione dei componenti dei consigli degli ordini circondariali forensi.

Sono stati trasmessi per i pareri di competenza i regolamenti relativi alle forme di pubblicità del codice deontologico e dei suoi aggiornamenti emanati dal CNF, alle modalità di accertamento dell'effettivo esercizio della professione, alle modalità e procedure di svolgimento dell'esame di Stato, alla disciplina dell'attività di praticantato presso gli uffici giudiziari, alle disposizioni relative alle forme di pubblicità per l'avvio delle procedure per l'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio della professione.

Il CNF, il Consiglio di Stato, la Camera ed il Senato della Repubblica hanno già reso parere riguardo al regolamento relativo al conseguimento e mantenimento del titolo di Avvocato specialista.

Infine i regolamenti di disciplina delle modalità di svolgimento del tirocinio e per l'accesso alla professione saranno trasmessi per i pareri prescritti nel termine del 6 febbraio 2015 previsto dalla legge.

#### **7. La situazione della giustizia penale.**

Nel settore penale le direttrici di riforma tracciate hanno mirato, da un lato, a restituire ragionevole durata al processo e, dall'altro, al potenziamento degli strumenti di contrasto alle più gravi forme di

criminalità, da quella di tipo mafioso a quella economica, fenomeni tra loro sempre più interdipendenti.

Il programma di riforme intende accrescere il tasso di efficienza del sistema giudiziario penale senza trascurare il bisogno di rafforzare al contempo le garanzie della difesa e, più in generale, la tutela dei diritti delle persone coinvolte nel processo.

Va tenuto presente, infatti, che il numero complessivo di procedimenti penali pendenti presso gli Uffici giudiziari, già in crescita negli ultimi due anni, si conferma ancora in aumento del 1,7% nell'ultimo anno giudiziario, con un volume complessivo pari a 3.521.705 procedimenti.

Il *trend* di crescita è più evidente presso gli Uffici giudicanti e in quelli requirenti per i minorenni (rispettivamente +7,6% e + 6,4%) e, a seguire, nei Giudici di Pace (+5,6%).

Dal lato delle iscrizioni e delle definizioni, le variazioni percentuali evidenziano nel complesso un lieve calo rispetto al 30 giugno 2013 (-1,1% di procedimenti iscritti e -2,5% di procedimenti definiti). Il maggior calo delle definizioni rispetto ai nuovi processi spiega l'incremento nelle pendenze nazionali.

Alla fine del primo semestre 2014 (al 30 giugno 2014), risultano i seguenti dati degli uffici giudiziari sono:

- **Corte di cassazione:** iscritti 29.142 nuovi procedimenti, definiti 30.469 e pendenti 30.544.
- **Corti di appello:** iscritti 54.708 nuovi procedimenti, definiti 57.082 e pendenti 263.991.
- **Tribunali di primo grado:** iscritti 677.585 nuovi procedimenti, definiti 635.447 e pendenti 1.320.484.
- **Giudici di pace:** iscritti 113.107, definiti 108.721 e pendenti 175.759
- **Tribunale per i minorenni:** iscritti nuovi 21.562 procedimenti, definiti 21.397 e pendenti 43.291.
- **Procure della repubblica presso i tribunali ordinari:** iscritti 793.798 procedimenti, definiti 824.835 e pendenti 1.672.754.
- **Procure della Repubblica per i minorenni:** iscritti 18.685 procedimenti, definiti 19.079 e pendenti 14.824.

#### **7.1. Breve analisi dei dati per singolo Ufficio giudiziario**

##### Cassazione

Nel settore penale la Cassazione fa registrare 30.544 pendenze, dato che segna un +6,3% rispetto alla stessa data dell'anno precedente.

##### Corti di Appello

Tra i due ultimi anni giudiziari, si è registrata una diminuzione di circa il 10% dei procedimenti

iscritti, ed un aumento dei definiti e dei pendenti rispettivamente del 5% e del 1,4%.

Più della metà delle Corti di Appello presentano una diminuzione delle pendenze al 30 giugno 2014 rispetto allo stesso periodo del 2013. In controtendenza le sedi di Catanzaro, Roma e Reggio Calabria, le quali registrano un numero di procedimenti pendenti in aumento (in media +20%).

Per gli uffici di Tribunale - dibattimento e ufficio del giudice per le indagini e l'udienza preliminare - nell'anno giudiziario 2013-2014 si evidenzia la diminuzione delle iscrizioni (-2,4%) e delle definizioni (-4,6%), rispetto all'anno giudiziario precedente, ed un aumento delle pendenze (+1,6%).

In particolare è il dibattimento monocratico l'ufficio con il maggiore aumento di procedimenti pendenti al 30 giugno 2014, rispetto al 30 giugno 2013, con variazione del +5,3%.

Andando nel dettaglio dei riti e dei gradi, si osserva che le iscrizioni sono aumentate più sensibilmente in Corte di assise (+8,3%), mentre sono diminuite presso l'ufficio del giudice per le indagini e l'udienza preliminare (-1,8%).

Gli uffici del Giudice di pace registrano una diminuzione delle iscrizioni sia in dibattimento che nel registro noti del giudice per le indagini preliminari (-4% circa per entrambi i settori), nonché delle definizioni (-5,3%).

Il *trend* dei procedimenti con autore noto pendenti nell'ultimo anno giudiziario è in lieve aumento (+1,2%) così come per le iscrizioni (+1%). Tali aumenti sono determinati dal maggior numero di iscrizioni di procedimenti per reati ordinari mentre diminuiscono quelli per reati di competenza del giudice di pace e della DDA, ancorché la tipologia di questi ultimi procedimenti precluda ogni inferenza del dato numerico sull'andamento dei fenomeni criminali.

Le definizioni risultano in leggero calo rispetto allo scorso anno giudiziario (-0,8%).

## **7.2. Interventi normativi in materia penale.**

Anche per fronteggiare tali emergenze, il 29 agosto 2014 il Consiglio dei Ministri ha discusso un "pacchetto" di riforme proposte riguardanti la giustizia penale, il quale contiene:

- 1) Uno schema di disegno di legge di modifica alla normativa penale, sostanziale e processuale, e ordinamentale per il rafforzamento delle garanzie difensive e la durata ragionevole dei processi, oltre che per la sistemazione complessiva della normativa penitenziaria e per rendere effettiva la finalità rieducativa della pena;
- 2) uno schema di disegno di legge recante misure volte a rafforzare il contrasto alla criminalità organizzata e ai patrimoni illeciti;
- 3) uno schema di disegno di legge recante: "Delega al Governo per la riforma del Libro XI del codice di procedura penale. Modifiche alle disposizioni in materia di estradizione per l'estero: termine per la consegna e durata massima delle misure coercitive".

Con tali interventi si sono adottate una serie di significative misure.

Si è inteso, altresì, potenziare lo strumento della “confisca per equivalente”, prevedendo che il provvedimento ablativo conservi efficacia anche laddove, nei gradi di impugnazione, sia sopravvenuta una causa estintiva del reato oggetto di accertamento. Proseguendo allo stesso modo si è prevista l’estensione anche nei confronti di terzi, eredi ed aventi causa, e sono state ridefinite le procedure di amministrazione e controllo giudiziario di attività economiche e di aziende.

Al fine di assicurare, quanto più possibile, che prezzo o profitto di delitti così gravi siano sempre oggetto di recupero per la confisca, è stata prevista – quale condizione di ammissibilità del patteggiamento o per l’emissione di condanna a pena predeterminata – l’integrale restituzione del prezzo o del profitto del reato.

Con recente iniziativa, il Governo ha presentato in commissione Giustizia al Senato, nell’ambito di un disegno di legge già all’esame del Parlamento, una proposta emendativa contenente misure che, riprendendo il contenuto di provvedimenti già varati dal Consiglio dei Ministri, aumentano i limiti edittali per il delitto di corruzione per atto contrario ai doveri di ufficio e per il delitto di associazione di stampo mafioso e prevedono che il patteggiamento per i reati contro la pubblica amministrazione possa essere ottenuto solo dopo il risarcimento del danno. Con la medesima proposta emendativa si introduce la confisca per sproporzione e si adeguano gli strumenti per il contrasto alle dinamiche di infiltrazioni mafiose per le aziende.

Sul terreno del contrasto alla criminalità organizzata ed economica attraverso il rafforzamento di strumenti dall’efficacia già sperimentata, si introducono disposizioni che aumentano considerevolmente l’incidenza della normativa sulle falsificazioni dei bilanci, nella ferma convinzione che l’allentamento delle regole di una corretta concorrenza, non favorisca la ripresa economica e limiti l’interesse degli investitori internazionali verso l’Italia.

La proposta del Governo intende considerare le condotte di falsificazione come illecito di pericolo, elevando le pene per garantire la deterrenza della sanzione e l’efficacia delle indagini. Occorre tuttavia anche evitare che siano sottoposte a sanzione condotte prive di reale offensività.

Altro dato qualificante delle linee di riforma è l’introduzione del reato di autoriciclaggio.

Un apposito emendamento governativo al disegno di legge sull’emersione e rientro di capitali dall’estero ha condotto al definitivo superamento del tradizionale divieto normativo di incriminazione, attraverso la previsione di una norma precettiva mirata all’equilibrato impiego della sanzione penale per tali gravi condotte, che minano la trasparenza e la legalità dei mercati.

Nella stessa prospettiva di contrasto alla criminalità economica, dovrebbe concludersi a breve l’iter parlamentare del d.d.l. sui reati ambientali.

Con l’indicata proposta di modifica organica dell’XI libro del codice di rito e della relativa materia della collaborazione tra stati ai fini di giustizia penale si provvede a rendere più efficace l’azione di

contrasto dei più gravi e allarmanti fenomeni criminali, da tempo attesa, per assicurare fluidità ed efficacia alla collaborazione fra Stati nella repressione di organizzazioni criminali di impronta sempre più marcatamente transnazionale.

Si propone, inoltre, sul piano generale, mediante lo strumento della delega, un organico riordino del codice penale, in modo che i reati previsti dalle leggi speciali siano inseriti nel codice e sia, quindi, resa più coerente ed omogenea la legislazione incriminatrice, in modo che possa agevolare una più immediata conoscenza delle fattispecie penali.

Sul versante processuale, il combinato disposto tra le norme volute dal Parlamento e quelle proposte dal Governo ha come obiettivo quello di incidere sulla riduzione complessiva dei procedimenti.

Il Consiglio dei Ministri ha approvato uno schema di decreto legislativo, trasmesso per il parere delle competenti Commissioni parlamentari, che prevede l'esclusione della punibilità per *particolare tenuità del fatto*, in attuazione della delega di cui alla legge n. 67 del 2014, fondata sui criteri della tenuità dell'offesa e della mancanza di abitualità del comportamento in relazione al reato specificamente oggetto del giudizio.

L'applicazione di questo fondamentale strumento di adeguamento del nostro sistema processuale da tempo invocato dalla dottrina, dalla magistratura e dall'avvocatura, è naturalmente rimessa al prudente apprezzamento del giudice e nel rispetto dei criteri di orientamento delle sue valutazioni discrezionali individuate dal legislatore.

E' già entrato in vigore l'istituto della messa alla prova dell'imputato, che costituisce anche un importante strumento di deflazione del carico giudiziario. Alla data del 31 dicembre 2014 pendono 6.784 indagini per valutare la messa alla prova e sono state concesse 503 messe alla prova; si sta dando attuazione alla delega per la depenalizzazione e si prevede, per alcuni reati procedibili a querela, la possibilità di estinzione attraverso condotte riparatorie.

Altri interventi sono finalizzati ad accelerare l'iter processuale, attraverso l'ampliamento dell'ambito operativo del patteggiamento e l'introduzione del nuovo istituto della condanna su richiesta dell'imputato, la revisione dell'appello, secondo canoni di maggiore aderenza al rito accusatorio, con conseguente specificità dei motivi, rispetto ai quali il giudice avrà il dovere di risposta puntuale nonché infine la riduzione dell'area della ricorribilità per Cassazione.

Per quanto riguarda le garanzie di difesa, è stato approvato in via preliminare da parte del Consiglio dei Ministri lo schema di decreto legislativo per il riordino della difesa d'ufficio, in attuazione della delega contenuta nella legge forense del 2012, volto all'effettività del ruolo e ad assicurare una maggiore professionalità di quanti accedono a questo delicato ufficio.

Vi sono state importanti azioni anche sul versante del diritto europeo, tra le quali si menzionano.

- a. Il decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 39, con il quale è stata data attuazione alla direttiva europea del 2011 (2011/92/UE) in materia di lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale



dei minori e la pornografia minorile, con l'introduzione di circostanze aggravanti speciali per i reati di sfruttamento della prostituzione minorile, pedopornografia e violenza sessuale in danno di minori. Si è così completato un complessivo disegno di riforma, che era già stato in gran parte attuato nel nostro ordinamento con la legge del 23 ottobre 2012 di ratifica della Convenzione di Lanzarote per la protezione dei minori dall'abuso e dallo sfruttamento sessuale.

- b. Il decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24, con il quale si è data attuazione alla direttiva europea del 2011 (2011/36/UE) sulla prevenzione e repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, con la definizione delle condotte di tratta di esseri umani, così operando un miglior raccordo con la correlata disposizione incriminatrice dell'altrettanto grave condotta di riduzione o mantenimento in schiavitù o servitù.
- c. Il decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 32, con il quale si è data attuazione alla direttiva europea del 2010 (2010/64/UE) sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali, muovendosi nella direzione tracciata dalla normativa costituzionale in tema di garanzie del giusto processo penale, per la parte in cui riconosce all'imputato che non conosca la lingua italiana il diritto all'assistenza di un interprete. Sono state introdotte, inoltre, disposizioni che estendono il diritto alla traduzione ad una serie di atti processuali essenziali al pieno esercizio dei diritti di difesa e garantiscono l'assoluta gratuità del servizio reso dall'interprete e dal traduttore.
- d. il decreto legislativo 1 luglio 2014, n. 101, con il quale è stata data attuazione alla direttiva europea del 2012 (2012/13/UE) sul diritto all'informazione nei procedimenti penali, con il rafforzamento del diritto della persona accusata di un reato, già di rilievo costituzionale, di essere, nel più breve tempo possibile, informata riservatamente della natura e dei motivi dell'accusa elevata a suo carico, al fine di comprendere appieno l'addebito e di disporre del tempo e delle condizioni necessari per preparare la sua difesa.
- e. In fase avanzata i lavori per il recepimento della direttiva europea del 2011 (2011/99/UE) sull'ordine di protezione europeo, avente ad oggetto la disciplina in materia di protezione delle persone esposte a rischio, il cui schema di decreto legislativo è già stato approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri ed ha ricevuto il parere di entrambe le Commissioni parlamentari.
- f. Lo schema di decreto legislativo, approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri, che dà attuazione alla decisione quadro 2006/960/GAI del Consiglio dell'unione europea del 18 dicembre 2006, concernente la semplificazione dello scambio di informazioni e intelligence tra le autorità incaricate dell'applicazione della legge dai Paesi dell'Unione Europea.

È prossima la definizione di uno schema di decreto legislativo per il recepimento della direttiva europea del 2012 (2012/29/UE) sulla tutela della vittima nel processo penale, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI.

È del pari imminente la definizione di uno schema di decreto legislativo per il reciproco riconoscimento della confisca, in attuazione della decisione quadro 2006/783/GAI, per la quale “la decisione di confisca è una sanzione o misura finale imposta da un’ autorità giudiziaria a seguito di un procedimento per uno o più reati, che consiste nel privare taluno definitivamente di un bene”.

Nella prospettiva di un rafforzamento della cooperazione transfrontaliera nella lotta ai fenomeni del terrorismo, dell’immigrazione clandestina, della criminalità internazionale e transnazionale si stanno conducendo azioni di concerto con il Ministro dell’Interno.

In questo contesto internazionale va posta particolare attenzione al tema del contrasto al terrorismo internazionale, in modo di assicurare la sicurezza interna del Paese, senza incidere sul necessario rispetto dei principi e delle garanzie costituzionali.

In tale ambito si sta valutando l’adozione di misure volte ad aggiornare la vigente disciplina degli strumenti normativi in materia di prevenzione e repressione dei fenomeni terroristici, in particolare quelli di matrice internazionale.

L’esigenza di intervenire sulla materia è quanto più urgente alla luce dei recenti eventi degli ultimi mesi dell’anno, in cui sono diventate più frequenti gli episodi di attacchi terroristici, anche di matrice islamica, fino ai drammatici fatti di Parigi.

Il terrorismo ha palesato una capacità di attrazione e di reclutamento di soggetti, i cd. *foreign fighters*, al di fuori dei contesti di origine.

In questo contesto, diventa necessario completare il quadro normativo vigente, introducendo misure mirate e “selettive”, capaci di prevenire il rafforzamento di tali organizzazioni e di attuare più stringenti controlli sui mezzi e materiali che potrebbero essere impiegati per il compimento di attentati sul territorio nazionale.

Nell’ordinamento interno vi è anche la necessità di dare attuazione alla Risoluzione n. 2178 del 2014, adottata dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ai sensi del Capo VII della Carta e quindi vincolante per gli Stati, il quale obbliga alla repressione di una serie di condotte volte ad agevolare, attraverso un coinvolgimento diretto, il compimento di atti terroristici, pure in territorio estero, e consistenti anche nelle attività che i *foreign fighters* mettono in essere per affiancare, in conflitti armati, gruppi od organizzazioni di matrice terroristica.

In questo senso si intende operare un’attualizzazione delle fattispecie incriminatrici di cui agli artt. 270-quater e 270-quinquies c.p. che puniscono, rispettivamente, l’arruolamento e l’addestramento per finalità di terrorismo. Inoltre, si intende introdurre nel codice penale il nuovo art. 270-quater.1,

destinato a colpire quanti organizzano o altrimenti sostengono i trasferimenti all'estero di soggetti preordinati al compimento di atti con finalità di terrorismo, fattispecie quest'ultima di cui la Risoluzione raccomanda l'incriminazione.

A questi interventi si affiancano quelli che mirano a estendere la possibilità di applicare le misure di prevenzione personali nei confronti dei potenziali *foreign fighters*.

Complessivamente l'azione del Governo in materia penale è stata orientata al potenziamento degli strumenti di contrasto contro le forme di criminalità più gravi ed allarmanti, mantenendo un equilibrio sulle garanzie del diritto di difesa e sui principi di offensività.

In prospettiva appare indispensabile proseguire nell'azione già avviata di rivisitazione organica del sistema penale, allo scopo di ridurre i carichi di lavoro degli uffici giudiziari e contenere le pendenze.

#### **8. La razionalizzazione della spesa.**

Particolare attenzione è stata dedicata nell'assicurare la razionalizzazione della spesa senza far mancare il supporto alle riforme in atto.

Il più significativo intervento nel 2014 è certamente rappresentato dall'adozione del Regolamento di organizzazione, sopra illustrato, ma altre misure in tale direzione state adottate.

Pur dover apportare i tagli richiesti a tutti i ministeri, nell'ambito delle misure 2014 di *spending review*, si è scelto di non adottare tagli per il settore dell'informatica, settore al quale anzi sono stati destinati nella ripartizione di fine anno del FUG ulteriori 7 milioni e mezzo di euro.

Nella recente legge di stabilità è stata prevista la costituzione di un nuovo fondo destinato all'informatizzazione del processo civile e all'efficientamento degli uffici, nel quale per il triennio sono state appostate risorse per un importo di 260 milioni di euro.

Nel 2015 il Ministero si troverà poi ad avere immediata disponibilità delle risorse FUG, fatto questo che consentirà una più razionale gestione della spesa, con una corretta programmazione, che potrà effettuarsi all'inizio e non al termine dell'anno solare.

In un'ottica di trasparenza abbiamo pubblicato sul *sito web* del Ministero la ripartizione della risorse FUG, rendendo così manifeste le finalità e criteri adottati.

#### **9. Personale amministrativo.**

Particolare attenzione è stata poi riservata al personale amministrativo, adottando con azioni finalizzate ad introdurre un processo di inversione di tendenza rispetto al passato, creando le condizioni per l'immissione di nuove risorse e professionalità.

I dati a fine 2014 parlano purtroppo chiaro: il personale in forza all'amministrazione conta 35.625 unità su una dotazione organica di 43.702, con una scopertura del 18,48 %, leggermente mitigata al

17,85%.

Grazie alla procedura di mobilità infra-comparto sono state acquisite 71 unità di personale amministrativo, nel piano di fabbisogno triennale relativo all'anno 2014.

E' di prossima pubblicazione il bando per l'apertura delle procedure per il reclutamento in mobilità extracompartimentale di 1.031 unità.

Il Ministero, nell'ambito della complessiva azione di Governo sul personale amministrativo, sta ricercando poi efficaci strumenti per creare le condizioni di avvio di percorsi di formazione innovativi, anche nell'ottica di una valorizzazione delle professionalità acquisite e nella promozione di nuove.

#### **10. Performance, trasparenza e OIV.**

Anche se la peculiarità delle funzioni attribuite dall'ordinamento al Ministero della giustizia comporta spesso l'erogazione di servizi di difficile misurazione con i criteri di *performance* di cui alla normativa di riferimento, va sottolineato l'impegno ad assicurare il miglior coordinamento possibile tra i documenti di individuazione degli obiettivi strategici ed i dati ricavabili dalla contabilità economico-analitica per centri di responsabilità.

La necessità (richiamata espressamente dagli artt. 4 comma 1 e 5 comma 1 del d.lgs 150/2009 e, da ultimo, dall'art.19, co.10, lett.b, d.lgs. 90/14), è quella di ricercare la massima coerenza tra il ciclo di gestione della *performance* ed il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio dello Stato, in modo da assicurare la piena sovrapponibilità tra obiettivi ed indicatori indicati nel Piano della performance e quelli contenuti nel piano degli indicatori e risultati attesi di bilancio, che, come è noto, corrisponde, per le amministrazioni centrali dello Stato, alle note integrative di bilancio.

Per porre rimedio al rischio di disallineamento con il ciclo di programmazione economica dello Stato e al fine di garantire la massima corrispondenza tra i dati ricavabili dalla contabilità economico-analitica e gli obiettivi indicati nel documento di programmazione strategica, anticipandosi l'avvio del ciclo di gestione della performance, è stato emanato in data 5 settembre 2014 l'atto di indirizzo politico per l'anno 2015.

Tale atto è propedeutico per i documenti successivi del ciclo della performance (piano, direttiva, relazione), così individuando le linee di fondo entro le quali dovranno essere elaborati dai dipartimenti gli obiettivi strategici da perseguire (e che verranno trasfusi nella direttiva annuale) e, conseguentemente, gli elementi conoscitivi per la predisposizione delle note integrative di bilancio, assicurando la necessaria coerenza tra programmazione economico finanziaria e programmazione strategica.

Nel corso dell'anno 2014 si è proceduto, altresì, a completare gli adempimenti connessi agli obblighi di trasparenza imposti dal d.lgs. n. 33 del 2013, come indicato nel programma triennale

della trasparenza 2014-2016.

L'OIV - Organismo Indipendente di Valutazione, ha monitorato il ciclo della performance relativamente agli anni 2013 e 2014, predisponendo una "Relazione sul funzionamento complessivo del sistema" per l'anno 2013 ed effettuando il monitoraggio sull'avvio del ciclo della performance per l'anno 2014.

In attuazione di quanto previsto dalla delibera n. 77 del 2013 dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, l'OIV ha, inoltre, adempiuto all'attestazione sugli obblighi di pubblicazione da parte delle pubbliche amministrazioni in materia di trasparenza e provveduto ad alimentare la banca dati del portale della trasparenza predisposto dall'Anac.

**Testo integrale dell'intervento del senatore Manconi nella discussione sulla Relazione del Ministro della giustizia sull'amministrazione della giustizia**

Dobbiamo dare atto al Ministro della giustizia di aver offerto un quadro dettagliato e veritiero dell'amministrazione della giustizia in Italia. Non c'è enfasi e non c'è sottovalutazione. Problemi annosi sono squadrati davanti a noi e il Ministro non se li nasconde e non li nasconde all'opinione pubblica. Sono state prese iniziative importanti, sul processo civile, sul processo penale, sull'organizzazione giudiziaria. Alcune sono arrivate a compimento legislativo, altre sono ancora all'esame del Parlamento (in vero perché depositate solo nelle scorse settimane). Non è in discussione, dunque, l'impegno del Ministro e del Ministero della giustizia. Peraltro, del Ministro apprezziamo non solo la credibilità e l'affidabilità nelle delicate funzioni attribuitegli, ma anche la sincera vocazione garantista, qualità fondamentale per chi voglia rimettere in sesto la macchina della giustizia, liberandola dalle incrostazioni del suo uso politico, così diffuso tanto nelle subculture giustizialiste, presenti anche a sinistra, quanto in quelle populiste della destra. Insomma: il compito è grave, il Ministro lo affronta con serietà, ma differenze all'interno della maggioranza e, ancor più, resistenze e ostilità all'interno del Parlamento lo rendono ancora più arduo.

Di conseguenza, non possiamo dirci soddisfatti dell'andamento della riforma della giustizia. Il processo di riforma è ancora lontano non dico da dare i suoi frutti, ma anche dall'approdare a un compiuto esito normativo. Tra le altre, voglio ricordare due proposte di iniziativa parlamentare il cui iter è iniziato nei primi mesi della legislatura e ancora non è arrivato a compimento: la riforma delle misure cautelari personali nel processo penale e quella della responsabilità disciplinare dei magistrati. Nel primo caso, a venti mesi dall'inizio dell'*iter* parlamentare, siamo addirittura alle prese con un testo che deve essere rivisto perché superato – nel frattempo – da disposizioni legislative adottate dal Governo in via d'urgenza per far fronte al sovraffollamento penitenziario. Nel caso della riforma della responsabilità disciplinare dei magistrati, ancora in prima lettura alla Camera, e dunque ancora ben lontana dalla conclusione del suo *iter*, la stessa iniziativa governativa è sembrata goffamente controproducente e arretrata rispetto agli equilibri che nel frattempo si erano determinati nel confronto parlamentare. Non a caso questi due temi si trovano ancora in mezzo al guado: rappresentano infatti nervi scoperti di un passato che non passa in cui la giustizia si confonde con la politica.

D'altro canto, la gran parte dell'iniziativa politica di Governo appare ancora principalmente di segno processuale, come se non si potessero mai mettere in discussione la gerarchia dei valori protetti dalle legge penale e gli abusi che ne sono stati fatti in anni e decenni passati. Anche quando se ne ha l'opportunità (come è stato in occasione della sentenza della Corte costituzionale che ha abrogato la legge Fini-Giovanardi), invece di co-

gliere la circostanza per una revisione generale della legislazione sugli stupefacenti, ci si nasconde dietro adeguamenti tecnico-amministrativi che riproducono e rinnovano una disciplina legislativa anacronistica, in via di superamento in gran parte del mondo, e che in Italia come altrove non ha fatto altro che aumentare a dismisura il carico di lavoro degli uffici giudiziari e la popolazione detenuta.

E, certo, non si può essere soddisfatti di come non si sia discusso del fondamentale messaggio alle Camere, inviato dal Presidente della Repubblica, l'8 ottobre 2013. Impauriti dalla coraggiosa proposta di un provvedimento di clemenza, ne sono state ignorate anche tutte le altre parti, che disegnavano un compiuto programma di riforma della giustizia penale. La sbandierata alternativa tra riforme e clemenza (erroneamente ricavata da letture frettolose e interessate del messaggio presidenziale), è stata utilizzata da molti colleghi per rifiutare sia l'una che l'altra.

Dopo la gravissima denuncia dello stato delle nostre prigioni documentato nella sentenza Torreggiani, molto è stato fatto in questi anni per ricondurre il sovraffollamento penitenziario a condizioni accettabili, e lei e chi la ha preceduta nell'incarico e l'amministrazione penitenziaria, ne avete grande merito. Ma la partita è tutt'altro che chiusa. Non solo per quanto, così dolente e crudele, di sofferenza umana in condizioni di sovraffollamento, e per la beffa di risarcimenti troppo facilmente negati dalla magistratura di sorveglianza, ma anche perché non abbiamo fatto i conti fino in fondo con l'uso «populistico» del diritto penale. Le carceri non si sono riempite per caso nel ventennio passato. Imprenditori politici dell'intolleranza e della paura hanno soffiato sul fuoco del disagio sociale e dell'ansia collettiva per averne vantaggi elettorali piccini. È una patologia ancora da sconfiggere, questa.

Insomma, signor Ministro, credo di dover dire che il suo lodevole impegno non abbia ancora dato i risultati necessari, sperati e attesi per la riforma della giustizia. Evidentemente le resistenze sono più forti del previsto, nell'opinione pubblica, nelle amministrazioni competenti e nelle stesse istituzioni, a partire da quest'Aula. Mi permetto di dirle, con amicizia: abbia più coraggio, signor Ministro, e chi ha a cuore la riforma della giustizia sarà con lei.

### **Intervento del senatore Castaldi su argomenti non iscritti all'ordine del giorno**

Quello che vorrei denunciare è la vicenda che riguarda Romeo Raimondi, residente a Palmoli (Ch), il quale denuncia di aver subito gravi illegalità nel Comune di Termoli ove gestiva un piccolo esercizio commerciale all'interno del centro commerciale «La Fontana».

Tutto ha inizio con la concessione alla ditta Gim 86 Coop Srl di Termoli, nonostante pareri negativi, del nulla osta regionale previsto dalla legge 426/71 per l'apertura di un esercizio commerciale.

Il provvedimento firmato dalla giunta regionale del Molise, senza peraltro specificare la superficie di vendita, era riferito alla vendita al dettaglio di generi di cui alla tabella merceologica VIII.

Successivamente, la Gim 86 vende il nulla osta regionale a «La Fontana Srl».

Il 9/7/1990 il Comune di Termoli rilascia così l'autorizzazione commerciale n. 54 per la tabella merceologica VIII e per la superficie di 5.500 mq a persona giuridica diversa dal richiedente il nulla osta regionale, non solo. In data 08/02/1991 lo stesso Comune di Termoli consente illegalmente a «La Fontana» lo sdoppiamento dell'autorizzazione n. 54 in più autorizzazioni: viene ridotta la superficie e, per i restanti 860 mq, si rilasciano otto autorizzazioni di vendita al dettaglio per tabelle merceologiche diverse dall'originale, totalizzando in ogni caso la stessa superficie di vendita dell'autorizzazione originale.

In seguito, la Giunta regionale del Molise, con delibera n. 4254 del 02/08/1991 riconosce all'esercizio commerciale «La Fontana» la qualifica di Centro commerciale al dettaglio (le nuove autorizzazioni insistono su una superficie di 860 mq, inferiore dunque ai 1.500 soggetti a rilascio del nulla osta regionale), ritenendo il nulla osta rilasciato a suo tempo alla Gim 86 riferito al centro commerciale «La Fontana», nonostante l'assenza del parere obbligatorio della commissione regionale di cui all'articolo 17 della legge 426/71.

Ancora nell'aprile 1993, in esubero rispetto alla superficie di vendita concessa, La Fontana consente l'apertura di un nuovo negozio: «Albos» della Dari snc di Di Giorgio Isolina & C per la vendita al dettaglio di prodotti di abbigliamento.

La ditta Raimondi, titolare di un negozio di abbigliamento sin dall'apertura del Centro commerciale, sentendosi danneggiata dalla concorrenza, peraltro non prevedibile al sorgere del proprio rapporto contrattuale con «La Fontana», chiede al Comune di Termoli (siamo al 5 giugno del 1993) se fossero state emesse nuove autorizzazioni o ampliamenti di superfici relativi alla tabella in oggetto.

Il Comune di Termoli risponde negativamente, e dispone la chiusura immediata del nuovo esercizio (Albos); l'ordinanza viene però notificata a La Fontana Srl soltanto il 17 agosto 1993.



Nel frattempo, La Fontana Srl si è attivata comunicando il 6 agosto 1993 (vale a dire 11 giorni prima di venire ufficialmente a conoscenza dell'ordinanza di chiusura...) una nuova disposizione di vendita e presentando il successivo 18 agosto delle piantine planimetriche dalle quali emerge che, a dispetto delle clausole dei contratti tra La Fontana e gli operatori, non tutta la superficie dei locali loro affidati in gestione viene considerata superficie di vendita, e pertanto ce ne sarebbe addirittura di non impiegata.

Così, il 19 agosto 1993, il Comune di Termoli revoca l'ordinanza di chiusura immediata (peraltro mai eseguita) del negozio Albos, e stavolta la notifica a La Fontana in tempo reale.

A seguito delle segnalazioni del Raimondi (che a suo dire sarebbe stato, nel frattempo, oggetto di minacce e pressioni di varia natura), le autorità di pubblica sicurezza acquisivano carteggi privati e amministrativi relativi al centro commerciale, rimettendo il tutto alla Procura della Repubblica di Larino.

Poi, il 5 luglio del 1994, due vigili urbani della Polizia amministrativa e annonaria elevano verbale di contravvenzione n. 85 nei confronti di Raimondi, perché nel suo negozio, al momento del controllo, c'era soltanto il figlio, pur qualificatosi come facente parte dell'impresa familiare.

Alla luce del verbale, il 2 agosto 1994 con ordinanza n. 148, il Comune di

Termoli dispone la sospensione dell'attività commerciale di Raimondi per due giorni con effetto immediato; sospensione, questa volta, prontamente eseguita.

Sui ricorsi presentati da Raimondi contro i provvedimenti che, a suo dire, sarebbero ingiustificati, il Comune non ha ancora risposto; nel 1994 viene però depenalizzato l'articolo 665 del codice penale, con gli immaginabili effetti sul procedimento relativo al negozio «Albos» e non si ha notizia dell'applicazione delle sanzioni sostitutive previste e in capo ai competenti organi amministrativi.

La vicenda, al momento, ha portato soltanto a due rinvii a giudizio riguardanti le minacce tra il figlio del Raimondi e un certo Di Giorgio, legato alla Dari Snc.

Segnalo che già un atto di sindacato ispettivo del 10 luglio 1996 (n. 4-01809), rimasto senza risposta, chiedeva al Ministro dell'industria di fare piena luce sulla vicenda, rilevando alcuni aspetti inquietanti che sollevavano dubbi circa la legittimità di alcuni atti e l'inerzia di alcuni enti nel far rispettare le leggi, senza contare che il Raimondi lamenta anche ulteriori omissioni e ritardi

da parte di organi dello Stato, e comportamenti quanto meno irrituali e poco professionali, quando non addirittura conniventi, di avvocati che si sono occupati della vicenda.

Da notare infine che, a oggi i Raimondi, non risultano essere stati denunciati da chicchessia per calunnia, che nel 2007 si sono rivolti perfino all'Antimafia non ottenendo risposte, e che l'abitazione di Raimondi An-

gelo è stata pignorata da La Fontana e da uno degli avvocati che, nel tempo, hanno seguito la vicenda.

Lascio agli atti l'interno riepilogo della vicenda che dura da ben 22 anni, augurandomi che il cittadino Raimondi se non giustizia, almeno ottenga una risposta!

### **Congedi e missioni**

Sono in congedo i senatori: Albertini, Anitori, Battista, Bianconi, Bisinella, Bubbico, Caleo, Cassano, Casson, Cattaneo, Chiavaroli, Chiti, Ciampi, Collina, Compagna, Conte, Della Vedova, De Pietro, De Poli, Di Giorgi, D'Onghia, Endrizzi, Esposito Giuseppe, Fattori, Formigoni, Fravezzi, Idem, Laniece, Minniti, Monti, Nencini, Olivero, Pagano, Pagnoncelli, Panizza, Piano, Pizzetti, Quagliariello, Romano, Rubbia, Saggese, Sangalli, Santangelo, Stefano, Stucchi, Tarquinio e Vicari.

### **Gruppi parlamentari, composizione**

Il senatore Giorgio Napolitano ha comunicato di aderire al Gruppo parlamentare Per le Autonomie.

Il Presidente del Gruppo parlamentare Per le Autonomie (SVP-UV-PATT-UPT)-PSI-MAIE ha accettato tale adesione.

### **Gruppi parlamentari, Ufficio di Presidenza**

Il Presidente del Gruppo parlamentare Movimento 5 Stelle, con lettera in data 15 gennaio 2015, ha comunicato che il Gruppo stesso ha proceduto al rinnovo dell'Ufficio di Presidenza che, con decorrenza dal 16 gennaio 2015, risulta così composto:

Presidente: senatore Andrea Cioffi  
Vice Presidente Vicario: senatore Bruno Marton  
Vice Presidente: senatore Carlo Martelli  
Segretario: senatrice Michela Montevocchi  
Tesoriere: senatrice Manuela Serra  
Delegato d'Aula: senatore Luigi Gaetti

### **Commissioni permanenti, variazioni nella composizione**

Il Presidente del Gruppo parlamentare Partito Democratico, con lettera in data 16 gennaio 2015, ha comunicato le seguenti variazioni nella composizione delle Commissioni permanenti:

8<sup>a</sup> Commissione permanente: entra a farne parte la senatrice Orrù;

10<sup>a</sup> Commissione permanente: entra a farne parte la senatrice Valdinosi, cessa di farne parte la senatrice Orrù;

12<sup>a</sup> Commissione permanente: cessa di farne parte la senatrice Valdinosi.

**Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale,  
variazioni nella composizione**

Il Presidente del Senato, in data 16 gennaio 2015, ha chiamato a far parte della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale il senatore D'Anna, in sostituzione del senatore Milo, dimissionario.

**Disegni di legge, annuncio di presentazione**

Senatrice Bertuzzi Maria Teresa

Misure per favorire il ricambio generazionale in agricoltura e istituzione della Banca delle terre agricole (1741)  
(presentato in data 14/1/2015);

senatrice Fasiolo Laura

Trattamenti pensionistici di guerra (1742)  
(presentato in data 14/1/2015).

**Disegni di legge, assegnazione**

*In sede referente*

*1ª Commissione permanente Affari Costituzionali*

Sen. Schifani Renato

Tempi brevi per decisioni amministrative (1506)  
previ pareri delle Commissioni 2ª (Giustizia), 5ª (Bilancio), Commissione parlamentare questioni regionali  
(assegnato in data 19/01/2015);

*2ª Commissione permanente Giustizia*

Sen. Ginetti Nadia ed altri

Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale in materia di sospensione della prescrizione penale (1693)  
previ pareri delle Commissioni 1ª (Affari Costituzionali)  
(assegnato in data 19/01/2015);

*11ª Commissione permanente Lavoro, previdenza sociale*

Sen. Catalfo Nunzia ed altri

Istituzione del salario minimo orario (1697)  
previ pareri delle Commissioni 1ª (Affari Costituzionali), 2ª (Giustizia), 5ª (Bilancio), 9ª (Agricoltura e produzione agroalimentare), 10ª (Industria, commercio, turismo)  
(assegnato in data 19/01/2015).

### **Indagini conoscitive, annunzio**

In data 16 gennaio 2015, la 4<sup>a</sup> Commissione permanente è stata autorizzata a svolgere, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, un'indagine conoscitiva sulle prospettive della politica di difesa europea e il coordinamento con l'Alleanza atlantica.

### **Affari assegnati**

È stato deferito alla 9<sup>a</sup> Commissione permanente, ai sensi dell'articolo 34, comma 1, primo periodo, e per gli effetti di cui all'articolo 50, comma 2, del Regolamento, un affare concernente la questione della revisione delle macchine agricole e della formazione degli operatori delle stesse (Atto n. 449).

### **Governo, trasmissione di atti e documenti**

Il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, con lettera in data 14 gennaio 2015, ha inviato, ai sensi dell'articolo 4 della legge 11 dicembre 1984, n. 839, gli atti internazionali firmati dall'Italia i cui testi originali sono pervenuti al Ministero degli affari esteri entro il 15 dicembre 2014.

La predetta documentazione è stata trasmessa, ai sensi dell'articolo 34, comma 1, secondo periodo, del Regolamento, alla 3<sup>a</sup> Commissione permanente (Atto n. 446).

Il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, con lettera in data 14 gennaio 2015, ha inviato, ai sensi dell'articolo 6, comma 8, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, la relazione sullo stato di applicazione della normativa di salute e sicurezza sul lavoro e sul suo possibile sviluppo, per l'anno 2014.

Il predetto documento è stato trasmesso, ai sensi dell'articolo 34, comma 1, secondo periodo, del Regolamento, alla 11<sup>a</sup> e alla 12<sup>a</sup> Commissione permanente (Atto n. 448).

La Presidenza del Consiglio dei ministri, con lettere in data 18 dicembre 2014 e 13 gennaio 2015, ha inviato – ai sensi dell'articolo 19 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni e integrazioni – le comunicazioni concernenti il conferimento o la revoca di incarichi di livello dirigenziale generale:

al dottor Pasqualino Castaldi, il conferimento di incarico di funzione dirigenziale di livello generale, nell'ambito del Ministero dell'economia e delle finanze;

al dottor Vincenzo Limone, il conferimento di incarico di funzione dirigenziale di livello generale, nell'ambito del Ministero dell'economia e delle finanze.

Tali comunicazioni sono depositate presso il Servizio dell'Assemblea, a disposizione degli onorevoli senatori.

Con lettere in data 14 gennaio 2015 il Ministero dell'interno, in adempimento a quanto previsto dall'articolo 141, comma 6, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ha comunicato gli estremi del decreto del Presidente della Repubblica concernente lo scioglimento dei consigli comunali di Casavatore (Napoli), Rovato (Brescia), Amalfi (Salerno).

Il Ministro dell'economia e delle finanze, con lettera in data 30 dicembre 2014, ha inviato, ai sensi dell'articolo 21, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 243, la relazione sui risultati della sperimentazione di un bilancio dello Stato «a base zero».

Il predetto documento è stato trasmesso, ai sensi dell'articolo 34, comma 1, secondo periodo, del Regolamento, alla 5<sup>a</sup> Commissione permanente (*Doc. XXVII*, n. 17).

Il Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, con lettera in data 7 gennaio 2015, ha inviato, ai sensi dell'articolo 59, comma 6, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, la relazione concernente l'esito delle verifiche degli effetti sul piano occupazionale degli interventi attuati a carico del Fondo a gestione bilaterale per la riorganizzazione e il risanamento della società Ferrovie dello Stato Spa, riferita all'anno 2013.

Il predetto documento è stato trasmesso, ai sensi dell'articolo 34, comma 1, secondo periodo, del Regolamento, alla 5<sup>a</sup>, all'8<sup>a</sup> e all'11<sup>a</sup> Commissione permanente (*Doc. XXVII*, n. 18).

Il Ministro dell'interno, con lettera in data 13 gennaio 2015, ha inviato, ai sensi dell'articolo 109, comma 1, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, la relazione sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione investigativa antimafia (DIA) nel primo semestre 2014.

Il predetto documento è stato trasmesso, ai sensi dell'articolo 34, comma 1, secondo periodo, del Regolamento, alla 1<sup>a</sup> e alla 2<sup>a</sup> Commissione permanente (*Doc. LXXIV*, n. 4).

Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con lettera in data 14 gennaio 2015, ha inviato, ai sensi dell'articolo 180, comma 1-*bis*, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 180, la prima relazione recante l'aggiornamento del programma nazionale di prevenzione dei rifiuti, aggiornata al 31 dicembre 2014.

Il predetto documento è stato trasmesso, ai sensi dell'articolo 34, comma 1, secondo periodo, del Regolamento, alla 13<sup>a</sup> Commissione permanente (*Doc. CCXXIV*, n. 1).

Il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, con lettera in data 15 gennaio 2015, ha inviato, ai sensi dell'articolo 10, comma 8, della legge 8 ottobre 1997, n. 352, la relazione sull'attività svolta dalla Società per lo sviluppo dell'arte, della cultura e dello spettacolo – Arcus SpA nell'anno 2013.

Il predetto documento è stato trasmesso, ai sensi dell'articolo 34, comma 1, secondo periodo, del Regolamento, alla 7<sup>a</sup> Commissione permanente (*Doc. CCX*, n. 2).

### **Corte dei conti, trasmissione di documentazione**

Il Presidente della Corte dei conti, con lettera in data 25 luglio 2014, ha inviato, ai sensi dell'articolo 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la relazione – approvata dalla Sezione delle autonomie della Corte stessa in data 18 dicembre 2014 – sugli andamenti della finanza territoriale – analisi dei flussi di cassa e sulla gestione finanziaria degli enti territoriali, per l'esercizio 2013.

Il predetto documento è stato trasmesso, ai sensi dell'articolo 131 del Regolamento, alla 1<sup>a</sup>, alla 5<sup>a</sup> e alla 6<sup>a</sup> Commissione permanente (*Doc. XLVI*, n. 3).

### **Enti pubblici e di interesse pubblico, trasmissione di atti**

Il Presidente dell'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni, con lettera pervenuta in data 14 gennaio 2015, ha inviato, ai sensi dell'articolo 46, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, il rapporto semestrale – aggiornato al mese di giugno 2014 – sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti.

Il predetto documento è stato trasmesso, ai sensi dell'articolo 34, comma 1, secondo periodo, del Regolamento, alla 1<sup>a</sup> Commissione permanente (Atto n. 447).

### **Interrogazioni, apposizione di nuove firme**

La senatrice Ferrara ha aggiunto la propria firma all'interrogazione 4-03245 della senatrice Ginetti ed altri.

I senatori Romano, Gambaro, Scilipoti Isgrò e Buccarella hanno aggiunto la propria firma all'interrogazione 4-03200 dei senatori Buemi e Fausto Guilherme Longo.

### Interpellanze

GIOVANARDI. – *Al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca.* – Premesso che, a quanto risulta all'interpellante:

l'avvocato Simone Pillon, membro del direttivo nazionale del Forum delle associazioni famigliari, ha più volte ricordato in pubbliche conferenze (l'ultima ad Assisi nel mese di giugno 2014 in presenza del vescovo e del sindaco di quella città) l'episodio del liceo scientifico «Galeazzo Alessi» di Perugia, quando, durante l'assemblea di istituto del 18 aprile 2012, era stata messa a disposizione degli studenti minorenni uno stampato dell'associazione «Omphalos Arcigay e Arcilesbiche» di Perugia, con immagini e testo crudemente pornografico;

Pillon ha pubblicato sulla pagina *web* dell'associazione il filmato della conferenza e per questo è stato indagato dal Tribunale di Perugia per il reato *ex art.* 595 del codice penale (commi 1, 2 e 3) e ha subito il sequestro preventivo della pagina stessa, perché secondo i giudici nel corso dell'intervento, colorito da una sferzante ironia, Simone Pillon ha in primo luogo diffuso notizie non corrispondenti al vero sull'attività di informazione e di prevenzione svolta dall'associazione;

l'avvocato ha viceversa illustrato «con ironia» esattamente come si erano svolte le cose, diversamente da quanto sostenuto dalla querelante associazione Omphalos,

si chiede di sapere quali iniziative il Ministro in indirizzo intenda intraprendere, nell'ambito delle proprie attribuzioni, per contrastare l'«assedio» alle scuole italiane da parte di alcune associazioni *gay* e garantire a chi dissente la libertà di pensiero, critica e finanche «sferzante ironia», cardine delle nostre libertà costituzionali.

(2-00237)

DE PIN, DE PETRIS, GAMBARO, MASTRANGELI, BENCINI, CAMPANELLA. – *Al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro dell'economia e delle finanze.* – Premesso che:

la Banca centrale europea (BCE) sta per prendere un'importante decisione nell'ambito del «Quantitative easing», al fine di concordare con i Governi UE piani relativi alla cessione dei prestiti a rischio di insolvenza delle banche alla stessa BCE, con la garanzia degli Stati stessi;

i crediti inesigibili presenti nei bilanci delle banche italiane ammontano a 180 miliardi di euro; di questi, stando a fonti giornalistiche, 50 verrebbero cartolarizzati e acquistati dalla BCE con la garanzia statale;

in un articolo pubblicato il 12 gennaio 2015 su «la Repubblica» si legge: «La proposta per liberare le banche di almeno 50 dei loro 180 miliardi di sofferenze è contenuta in un documento già inviato a Draghi e alla Banca d'Italia. Su di essa Matteo Renzi lavora da settimane con il Tesoro e i suoi stessi consiglieri. In realtà l'idea di intervenire per ridurre i crediti deteriorati era già stata discussa in un incontro di quest'autunno fra lo stesso premier, il governatore della Banca d'Italia Ignazio Visco e il



ministro dell'Economia Pier Carlo Padoan. Rimuovere le sofferenze delle banche con un'azione di governo è una priorità per la ripresa e, da anni, un tabù della politica. La Banca d'Italia ha pronto da tempo uno schema di "bad bank", un veicolo finanziario sostenuto da garanzie pubbliche che riassorba dalle banche i crediti deteriorati. Per ora però non si è mai passati dagli studi alla pratica: sia il governo di Enrico Letta che l'attuale hanno a lungo esitato di fronte alla scelta, impopolare, di aiutare le banche con denaro dei contribuenti»;

analizzando nel dettaglio le sofferenze bancarie per insolvenza dei prestiti riportate dal centro studi di Unimpresa, basato sui dati di Banca d'Italia, si può rilevare che su circa 1.200.000 sofferenze, ben 775.412, cioè circa il 64 per cento, si riferiscono a prestiti fino a 30.000 euro che molto presumibilmente riguardano famiglie e piccole o piccolissime imprese in difficoltà finanziarie in seguito a rovesci causati dalla crisi economica che attanaglia la nostra comunità nazionale;

gli stessi dati riportano che lo 0,1 per cento delle sofferenze riguarda clienti con prestiti oltre i 25.000.000 per un totale di sofferenze pari a circa 20,3 miliardi, cioè il 12,5 per cento del totale;

dai succinti dati riportati si evince che i problemi economici e sociali che sottendono all'aridità dei numeri sono di natura molto differente interessando, appunto, per la maggior parte lavoratori e famiglie, piccole e piccolissime imprese e per una piccola parte, ma che rappresenta un grandissimo peso finanziario, grandi imprese in ritardo con il rimborso dei prestiti. Questa situazione estremamente variegata abbisogna di soluzioni e interventi differenziati che devono trovare riscontro puntuale nel piano da sottoporre all'approvazione degli organismi UE,

si chiede di sapere:

se il Governo non ritenga opportuno informare in modo dettagliato e puntuale il Parlamento sui vari passaggi dell'elaborazione del piano, sottoponendoli a pubblici dibattiti che permettano di acquisire in tal modo stimoli e consigli per far aderire le proposte alle esigenze reali della società;

se non ritenga opportuno e necessario prevedere la possibilità di agevolare il pagamento dei prestiti dei piccoli e dei piccolissimi clienti, nei casi di incolpevole insolvenza, fino a un congruo limite che potrebbe essere stabilito a 75.000 euro, attraverso norme che aiutino nell'estinzione del debito.

(2-00238)

### **Interrogazioni**

SCILIPOTI ISGRÒ. – *Al Ministro dell'economia e delle finanze.* – Premesso che:

la politica di contenimento della produzione di petrolio, attuata dall'Opec (Organization of the petroleum exporting countries), ha determinato un sostanziale dimezzamento del prezzo del greggio;

il conseguente calo dei prezzi dei carburanti ha determinato benefici in molti dei Paesi colpiti dalla crisi economica;

in Italia tali benefici sono risultati di fatto irrilevanti a causa dell'alto livello di tassazione che, attraverso le accise, aumenta di molto i prezzi dei carburanti, con una conseguente penalizzazione dei cittadini;

negli Stati Uniti la benzina a buon mercato rappresenta, secondo i dati de «Il Sole 24 Ore», l'equivalente di un taglio annuale delle imposte pari a 150 miliardi di dollari;

a giudizio di molti economisti, l'immissione di tale liquidità nel sistema economico statunitense si è tradotta in un aumento della domanda interna con conseguenze positive sul prodotto interno lordo e sull'occupazione;

il Governo italiano invece non adotta iniziative favorevoli al contenimento dei costi dei carburanti conseguenti all'evolversi delle politiche sul greggio perseguite dai Paesi arabi e dall'Opec, e, conseguentemente, i benefici per la nostra economia derivanti dalla diminuzione del prezzo del petrolio sono ridotti al minimo,

si chiede di sapere:

se il Ministro in indirizzo non ritenga diseconomico nel lungo periodo non diminuire le accise che gravano sul costo dei carburanti al fine di consentire ai cittadini di avere maggiori risorse da destinare al sostegno della domanda interna;

se abbia elaborato, nell'ambito delle proprie attribuzioni, un programma strategico finanziario volto ad una progressiva diminuzione della pressione fiscale sui beni di largo consumo o di quotidiana necessità.

(3-01567)

CAMPANELLA, BOCCHINO, ORELLANA, LIUZZI, MASTRANGELI. – *Al Ministro dell'economia e delle finanze.* – (Già 4-02937).

(3-01568)

### **Interrogazioni orali con carattere d'urgenza ai sensi dell'articolo 151 del Regolamento**

D'ADDA. – *Al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.* – Premesso che:

a seguito del decreto n. 315 del 2014 il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha inteso perseguire il pieno dispiegamento delle potenzialità di sviluppo infrastrutturale dell'aeroporto di Milano Malpensa;

negli interventi previsti dal Ministero attraverso l'apertura di un tavolo tecnico c'è la modifica del servizio ferroviario aeroportuale di collegamento verso Malpensa;

dai primi risultati del tavolo tecnico, emergerebbe che il servizio Malpensa express di collegamento su Milano vedrà il taglio di tutte le corse dirette a Milano Cadorna FNM della tratta Malpensa-Busto Arsizio-Cadorna;

questo servizio tocca un tessuto produttivo e una conurbazione di circa 300.000 abitanti;

considerato che, per quanto risulta all'interrogante:

la situazione è già stata segnalata al presidente della Regione Lombardia e alla società Trenord senza risultato alcuno;

la linea Malpensa-Busto Arsizio-Milano Cadorna è utilizzata giornalmente da migliaia di pendolari provenienti dal nordovest della Lombardia, in quanto servizio più veloce rispetto ai treni regionali;

l'attuale servizio è finanziato sul capitolo del trasporto pubblico locale;

le scelte individuate rischiano a giudizio dell'interrogante di avvantaggiare notevolmente operatori ferroviari esclusivamente commerciali (NTV Nuovo trasporto viaggiatori o Freccia Rossa di Trenitalia);

fra qualche mese l'avvio di Expò 2015 renderà necessario che questa parte di territorio contigua con il milanese divenga parte attiva anche nei collegamenti infrastrutturali con il capoluogo lombardo,

si chiede di sapere:

quali soluzioni il Ministro in indirizzo intenda proporre alla Regione per trovare una soluzione adeguata;

se sia nelle sue intenzioni sollecitare la Regione Lombardia (tramite il tavolo tecnico) affinché venga ripristinato il servizio diretto Malpensa-Busto Arsizio-Cadorna in orario pendolare.

(3-01569)

#### *Interrogazioni con richiesta di risposta scritta*

Mauro Maria MARINO, LO MORO. – *Al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.* – Premesso che, a quanto risulta agli interroganti:

a seguito dell'accordo siglato da Alitalia ed Etihad è stata cancellata la quasi totalità dei collegamenti aerei tra il Piemonte e il Sud Italia, con particolare riferimento alla Calabria;

le 2 regioni, attualmente, possono contare su un unico volo di andata e ritorno solo per alcuni giorni della settimana, con costi proibitivi e con orari estremamente disagiati;

la decisione di Alitalia di ridurre drasticamente i collegamenti di Torino con il Meridione è tanto più deprecabile se si tiene conto dell'elevato flusso di passeggeri, che peraltro garantivano una buona redditività delle rotte, e che ora si trovano in condizione di isolamento: infatti, alla soppressione di tratte aeree corrisponde una speculare carenza delle infrastrutture di base, sia ferroviarie sia stradali, nonché una totale assenza di voli *low cost*;

le carenze infrastrutturali che affliggono la Calabria, penalizzata in settori nevralgici per il suo sviluppo economico, impediscono di fatto a una regione dalle intrinseche potenzialità in campo turistico, culturale e

paesaggistico di essere ancor più competitiva a livello nazionale e internazionale;

peraltro, la decisione di chiudere sia alcune rotte internazionali sia un gran numero di tratte verso il Sud Italia ha comportato di fatto un drastico ridimensionamento dello scalo torinese di Caselle che storicamente era stato base operativa di Alitalia, con pesanti ricadute anche in termini di opportunità occupazionali,

si chiede di sapere se il Ministro in indirizzo non ritenga imprescindibile far sì che i collegamenti tra le 2 regioni possano tornare a essere competitivi e degni di un Paese civile e che lo scalo torinese torni a rivestire un ruolo centrale per il rilancio del tessuto industriale italiano.

(4-03262)

DE POLI. – *Al Ministro del lavoro e delle politiche sociali.* – Premesso che:

la profonda crisi economica che ha investito tutti i settori del nostro Paese sta colpendo pesantemente tutto il mondo produttivo, le aziende, i lavoratori e le loro famiglie;

con la legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità per il 2015) sono stati introdotti interessanti sgravi contributivi sul lavoro dipendente;

il decreto sul contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, che riscrive molte delle regole dello statuto dei lavoratori, garantisce sgravi fiscali, in particolar modo contributivi triennali, come previsto dalla legge di stabilità, con un tetto annuo di 8.060 euro (art. 1, comma 188);

ma, nonostante tutto, in questi giorni le nostre imprese non possono procedere alle nuove assunzioni perché non sanno che procedure adottare per usufruire di tali sgravi;

infatti, non sono ancora stati emanati i relativi decreti attuativi con la conseguenza che migliaia di lavoratori sono in attesa di essere assunti,

si chiede di sapere quali siano i tempi per l'emanazione dei decreti attuativi e delle relative circolari ministeriali sugli sgravi fiscali previsti dall'ultima legge di stabilità, affinché il mercato del lavoro si sblocchi e le nostre aziende tornino ad assumere.

(4-03263)

DE PIETRO, DE PETRIS, SIMEONI, Maurizio ROMANI, MASTRANGELI. – *Al Ministro della salute.* – Premesso che:

il codice internazionale sulla commercializzazione dei sostituti del latte materno del 1981, redatto dall'Organizzazione mondiale della Sanità e dall'Unicef, raccomanda l'allattamento al seno esclusivo nei primi 6 mesi di vita;

la comunità scientifica ritiene che l'allattamento al seno fornisca al bambino tutti i nutrienti di cui ha bisogno per i primi 6 mesi di vita, contribuendo a proteggerlo dalle infezioni e riducendo le probabilità di

sviluppare alcune malattie in età successive, mentre il latte artificiale, fatto prevalentemente con latte di mucca a cui vengono aggiunti altri ingredienti, non contiene sostanze che possano proteggere il bambino da infezioni e malattie;

valutato che:

da decenni importanti multinazionali operano per imporre sul mercato i loro prodotti in sostituzione del latte materno, attraverso campagne pubblicitarie martellanti e pratiche commerciali spesso poco corrette;

nonostante quanto previsto dalle Linee di indirizzo nazionali sulla protezione, la promozione ed il sostegno dell'allattamento al seno adottate con delibera del 20 dicembre 2007 dalla Conferenza Stato-Regioni, in Italia un elevato numero di donne interrompe precocemente o addirittura non inizia neppure l'allattamento al seno, a causa di mancanza di adeguato supporto e informazione da parte delle istituzioni sanitarie;

come denunciato da organizzazioni non governative, le neomamme continuano a subire pressioni di tipo commerciale che minano la loro autostima e la loro fiducia nell'allattamento e fanno apparire più facile, normale e sicuro l'uso di formule artificiali;

tenuto conto che:

il 21 novembre 2014 i nuclei antisofisticazioni e sanità dei Carabinieri di Genova hanno arrestato il dottor Stefano Parmigiani, direttore della struttura complessa di Pediatria e neonatologia dell'ospedale Sant'Andrea, con l'accusa di promuovere i prodotti di determinate marche a discapito del latte materno;

come denunciato in un articolo pubblicato sul sito «Citta della Spezia» il 21 novembre 2014, le indagini riguardano 18 persone accusate di aver accettato ricompense da aziende produttrici di latte artificiale per spingere le mamme ad utilizzare il prodotto;

considerato infine che il 17 febbraio 2014 il tavolo tecnico operativo interministeriale sulla promozione dell'allattamento al seno del Ministero della salute ha elaborato il documento «Latte materno nell'ambito dell'Expo 2015 di Milano», secondo cui l'allattamento materno oltre ad essere un indicatore di grande maturità culturale e sociale, rappresenta anche un intervento globale di sostenibilità, che risponde agli obiettivi del millennio fissati dalle Nazioni Unite ed in particolare al 4° (riduzione della mortalità nei primi 5 anni di vita), 5° (miglioramento della salute materna), 7° (miglioramento della sostenibilità ambientale),

si chiede di sapere:

se il Ministro in indirizzo sia a conoscenza dei fatti descritti e intenda avviare un'indagine, nell'ambito delle proprie competenze, per appurare l'entità e la gravità del fenomeno all'interno del territorio italiano;

quali misure di propria competenza intenda promuovere per evitare il ripetersi di situazioni analoghe;

se non ritenga opportuno attivarsi per proporre un inasprimento dell'attuale quadro sanzionatorio nei confronti di chi promuova scorrettamente prodotti artificiali a discapito del latte materno, prevedendo in par-

ticolare un'aggravante nei confronti dei medici che abusino del proprio ruolo, a parere degli interroganti psicologicamente dominante.

(4-03264)

GAETTI, MORRA. – *Ai Ministri dell'interno e per la semplificazione e la pubblica amministrazione.* – Premesso che, a quanto risulta agli interroganti:

la Giunta del Comune di Amantea (Cosenza), presieduta dal sindaco Monica Sabatino, con delibera n. 180 del 2014 rende necessario «procedere alla costituzione di un ufficio di *staff* alle dirette dipendenze del Sindaco il quale, oltre ad assolvere quanto specificamente demandato dal Sindaco, possa essere d'ausilio, sotto il profilo della ricerca, dell'informazione, dell'elaborazione dei dati, delle notizie a disposizione per gli organi di governo dell'Ente e possa nel contempo assumere con piena consapevolezza ed autonomia gli indirizzi politici generali e gli atti di governo, funzioni quest'ultime che importano l'espletamento di attività complesse e particolari che richiedono quindi un valido supporto». Viene quindi integrato il vigente «Regolamento sull'ordinamento degli uffici dei servizi» del Comune di Amantea introducendo l'art. 8-*bis*, «Strutture di integrazione e di *staff*», in cui si afferma che il personale necessario per la costituzione ed il funzionamento dell'ufficio di *staff* del sindaco può essere individuato tra il personale dipendente dell'ente o attraverso l'assunzione di personale a tempo determinato o contratti di collaborazione;

con la delibera n. 187 del 2014 la Giunta individua 4 attività da demandare all'ufficio di *staff* per ciascuna delle quali viene corrisposta una distinta figura professionale che sia di supporto alle funzioni di indirizzo e controllo. Come addetto alle attività di supporto alle funzioni di indirizzo e controllo in materia di bilancio, programmazione economica, programmazione gestionale delle risorse che coadiuvi gli organi politici viene nominato con rapporto di collaborazione gratuita il dottor Giuseppe Sabatino, già responsabile del settore finanziario del Comune di Amantea, collocato in pensione a partire dal 1° novembre 2014;

considerato che:

l'art. 90 del decreto legislativo n. 267 del 2000, recante «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali», regola gli «uffici di supporto agli organi di direzione politica» e al comma 1 delega al regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi la possibilità di prevedere la costituzione di uffici posti alle dirette dipendenze del sindaco, del presidente della Provincia, della Giunta o degli assessori, per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo loro attribuite dalla legge, costituiti da dipendenti dell'ente, ovvero, salvo che per gli enti dissestati o strutturalmente deficitari, da collaboratori assunti con contratto a tempo determinato, i quali, se dipendenti da una pubblica amministrazione, sono collocati in aspettativa senza assegni. Il comma 2 prevede che al personale assunto con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato sia applicato il contratto collettivo nazionale di lavoro del personale degli enti

locali oppure, come previsto dal comma 3 e con provvedimento motivato della giunta, un unico emolumento comprensivo dei compensi per il lavoro straordinario, per la produttività collettiva e per la qualità della prestazione individuale;

l'art. 11, comma 4, del decreto-legge n. 90 del 2014, recante «Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari», convertito, con modificazioni, dalla legge n. 114 del 2014, sancisce: «All'articolo 90 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, dopo il comma 3, è aggiunto, in fine, il seguente: "3-bis. Resta fermo il divieto di effettuazione di attività gestionale anche nel caso in cui nel contratto individuale di lavoro il trattamento economico, prescindendo dal possesso del titolo di studio, è parametrato a quello dirigenziale."»;

l'articolo 5, comma 9, del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, e successivamente, dall'art. 6, comma 1, del decreto-legge n. 90 del 2014, vieta alle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto-legge n. 165 del 2011, nonché alle pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge n. 196 del 2009, nonché alle autorità indipendenti ivi inclusa la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob) di attribuire incarichi di studio e di consulenza a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza. Alle citate amministrazioni è, altresì, fatto divieto di conferire ai medesimi soggetti incarichi dirigenziali o direttivi o cariche in organi di governo delle amministrazioni di cui al primo periodo e degli enti e società da esse controllati, ad eccezione dei componenti delle giunte degli enti territoriali e dei componenti o titolari degli organi elettivi degli enti di cui all'articolo 2, comma 2-bis, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125. Incarichi e collaborazioni sono consentiti, esclusivamente a titolo gratuito e per una durata non superiore a un anno, non prorogabile né rinnovabile, presso ciascuna amministrazione. Devono essere rendicontati eventuali rimborsi di spese, corrisposti nei limiti fissati dall'organo competente dell'amministrazione interessata;

la circolare n. 6 del 4 dicembre 2014 del Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione per quanto riguarda l'interpretazione e l'applicazione dell'art. 5, comma 9, del decreto-legge n. 95 del 2012 come modificato dall'art. 6 del decreto-legge n. 90 del 2014, indica chiaramente che rientrano nel divieto di assegnazione a coloro che sono stati posti in quiescenza anche gli incarichi dirigenziali, direttivi, di studio o di consulenza nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione di organi politici. La circolare stessa tiene a precisare per quanto riguarda gli incarichi gratuiti che la disposizione serve a consentire alle amministrazioni di avvalersi temporaneamente, senza rinunciare agli obiettivi di ricambio e ringiovanimento ai vertici, di personale in quiescenza per assicurare il trasferimento delle competenze e delle esperienze e la continuità nella dire-

zione degli uffici. Coerentemente con questa *ratio*, le amministrazioni potranno attribuire un incarico gratuito a un dirigente collocato in quiescenza, per consentirgli di affiancare il nuovo titolare dell'ufficio dirigenziale per un periodo non superiore a un anno;

considerato inoltre che, a quanto risulta agli interroganti:

solo dopo la pubblicazione della circolare ministeriale, con delibera della Giunta comunale di Amantea n. 226 del 2014 è stata annullata la copertura della posizione ricoperta dal dottor Giuseppe Sabatino all'interno dell'ufficio di *staff* del sindaco Monica Sabatino, ma contestualmente è stato confermato allo stesso un contratto di collaborazione gratuita in forza all'art. 6 del decreto-legge n. 90 del 2014 senza però specificarne le mansioni. Nella delibera si fa riferimento ad una collaborazione con la dottoressa Maria Luisa Mercuri responsabile dell'area economica e finanziaria del Comune;

tra gli innumerevoli titoli ed esperienze lavorative che si possono leggere sul *curriculum* della dottoressa Mercuri si evince l'abilitazione nel novembre 1993 all'insegnamento della materia «Discipline giuridiche ed economiche», la specializzazione per l'idoneità a segretario generale nei Comuni con 10.000-65.000 abitanti nel lontano dicembre 2000, a cui seguono diversi incarichi di prestigio in svariati Comuni,

si chiede di sapere:

se i Ministri in indirizzo siano a conoscenza dei fatti esposti;

se intendano, nei limiti delle proprie attribuzioni, attivarsi affinché venga accertato: la legittimità dell'incarico di collaborazione conferito in prima battuta, presso l'ufficio di *staff* del sindaco, al dottor Sabatino, in quanto, a parere degli interroganti, in netta contrapposizione alle disposizioni di legge e chi abbia autorizzato tale atto;

se risulti quale tipo di contratto, durata e mansioni, sia in essere tra l'amministrazione comunale di Amantea e il dottor Sabatino, visto che il primo rapporto di collaborazione con l'ente è stato siglato il 4 novembre 2014;

quale sia la coerenza dell'incarico conferito al dottor Sabatino con le disposizioni della circolare 6 del Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione, in particolare per quanto riguarda l'affiancamento e il trasferimento delle competenze e delle esperienze al nuovo titolare dell'ufficio, il quale si desume dovrebbe esserne privo;

se abbiano valutato la possibilità che tale incarico sia solo di facciata visto che allo stesso dottor Sabatino veniva conferito altro incarico all'inizio del mese di novembre e se questi svolga in realtà attività gestionali all'interno del Comune di Amantea ed in particolare nel settore finanziario, in sostituzione di una figura professionale che dovrebbe essere assunta tramite l'indizione di un concorso dall'ente, e se questo impedisca il ricambio generazionale che la normativa si prefigge di tutelare;

quali iniziative di competenza, qualora vengano provate le irregolarità sollevate, intendano assumere a riguardo.

(4-03265)



DONNO, CAPPELLETTI, LEZZI, BERTOROTTA, SERRA, FUCSIA, PAGLINI, BUCCARELLA, PUGLIA, MORONESE. – *Al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.* – Premesso che, a quanto risulta agli interroganti:

secondo quanto riportato nel Bollettino ufficiale della Regione Puglia n. 57 del 30 aprile 2014, con avviso di deposito studio impatto ambientale, la società PAR Srl, con sede in via Vecchia Leverano n. 55 a Monteroni (Lecce), richiedeva «il pronunciamento di compatibilità ambientale per la costruzione di un "Impianto di digestione anaerobica e di compostaggio della frazione organica dei r.s.u., dei rifiuti speciali assimilati agli urbani e dei rifiuti speciali" da realizzarsi nel Comune di Monteroni (Lecce) alla Via Stazione in Zona Industriale D1»;

nell'avviso veniva specificato che «nell'area in oggetto insistono due capannoni industriali dismessi nel cui interno saranno insediati l'impianto di digestione anaerobica e di compostaggio, per il recupero della frazione organica dei rifiuti, e l'impianto di insacchettamento del compost con il magazzino. Dal processo anaerobico si otterrà del biogas da cui, attraverso processo di depurazione, si otterranno biometano, da immettere in rete, ed anidride carbonica in bombole, per uso alimentare. Dalla frazione organica così digerita verrà ottenuto del compost da utilizzarsi quale ammendante compostato misto di qualità nel circuito commerciale floro-vaistico ed agricolo»;

la società proponente l'intervento, inoltre, avvisava che «ai sensi dell'art. 12 comma 1 della legge regionale n. 11 del 2001, lo Studio di impatto ambientale e gli elaborati scritto-grafici sono depositati presso la Provincia di Lecce – Settore Territorio e Ambiente – Ufficio VIA e AIA – Via Umberto I° n° 13 – Lecce e che, entro 30 giorni consecutivi dalla data del presente avviso, chiunque sia interessato può prendere visione degli elaborati depositati e presentare, in forma scritta, le proprie osservazioni»;

ai sensi dell'art. 12 della legge regionale n. 11 del 12 aprile 2001, in tema di «Norme sulla valutazione dell'impatto ambientale», è statuito che «entro il termine di trenta giorni dalla data di pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione chiunque può prendere visione degli elaborati depositati e presentare, in forma scritta, osservazioni all'autorità competente tendenti a fornire elementi conoscitivi e valutativi sui possibili effetti dell'intervento. 2. L'autorità competente può rigettare le osservazioni per manifesta infondatezza tenuto conto delle caratteristiche del progetto e della sua localizzazione, dandone risposta scritta a coloro i quali le hanno avanzate. In caso di osservazioni sottoscritte da più persone, la risposta viene fornita solo al primo firmatario»;

deve, altresì, essere assicurata, così come stabilito dall'art. 3 della medesima legge regionale la partecipazione dei cittadini alla procedura di VIA (valutazione di impatto ambientale), con le seguenti finalità: «a) informare e rendere partecipi i cittadini nei confronti delle iniziative e degli interventi proposti che interessano il loro territorio e le loro condizioni di vita; b) acquisire elementi di conoscenza e di valutazione in funzione della

decisione finale; c) mettere a punto ulteriori garanzie, misure di controllo e di mitigazione»;

al riguardo, in data 11 dicembre 2014, il WWF Salento ha formulato un parere circa la realizzazione, nella città di Monteroni, della centrale a biogas. Nell'atto, l'organizzazione ha espresso «forti perplessità nell'avallare la costruzione di centrali a biomasse a combustione diretta, specie se di grandi dimensioni, in quanto non adeguate alla quantità di materia prima reperibile nel raggio di 25 km, come da regola per la filiera corta, e facilmente riconvertibili a CDR (combustibile da rifiuti), nel caso non fosse disponibile la materia prima biomassa». È stato altresì specificato che «non è il caso delle centrali a biometano ed a syngas, che sono intrinsecamente sicure, in quanto alimentabili solo con i loro combustibili specifici. In aggiunta, un reattore anaerobico dovrebbe contribuire a risolvere il problema dello smaltimento di liquami zootecnici, di residui agricoli, di fanghi di depurazione, della sansa vergine di olive e della parte umida degli RSU (Residui solidi urbani), trasformandoli in un'opportunità di reddito»;

secondo il WWF Salento, la vera criticità ambientale di tali impianti fa riferimento alla sussistenza di un requisito di proporzionalità tra l'impianto e l'effettiva materia prima reperibile in zona perché se «il materiale da digerire viene da troppo lontano, oltre ad inficiare i benefici ambientali per il territorio, potrebbe creare un serio problema di viabilità, oltre che eccesso di emissioni da gas di scarico»;

sempre sul tema, da fonti di stampa si apprende che numerosi rilievi sono stati mossi da Arpa (Agenzia regionale per la protezione ambientale) Puglia e dai Vigili del fuoco i quali, durante la prima conferenza dei servizi, hanno apposto un fermo interlocutorio all'impianto;

considerato che, a giudizio degli interroganti:

si pone come necessario un controllo preventivo ed un'opportuna successiva valutazione, anche mediante lo strumento dell'accesso agli atti amministrativi di riferimento, della sussistenza, nel progetto dell'impianto, dei parametri di sostenibilità ambientale, con precipua relazione alle caratteristiche del territorio interessato, considerata la vicinanza di terreni agricoli e di aree destinate alla coltivazione;

risultano essere altresì necessari un coinvolgimento della cittadinanza ed un'utile informativa a livello territoriale riguardo la realizzazione di qualsivoglia opera, costruzione, impianto aventi chiara incidenza nell'equilibrio ambientale,

si chiede di sapere:

se il Ministro in indirizzo sia a conoscenza dei fatti esposti;

se non ritenga opportuno valutare, in riferimento alla realizzazione dell'impianto, la sussistenza dei singoli requisiti di sostenibilità ambientale, con precipuo riferimento alla normativa vigente in materia e alle caratteristiche del territorio interessato, al fine di minimizzare o eliminare ogni possibile impatto negativo;

se non ritenga necessario sollecitare la Regione Puglia e la Provincia di Lecce, di concerto con il Comune di Monteroni e le aree limitrofe, a

divulgare e chiarire il contenuto dei rilievi mossi da Arpa Puglia, dai Vigili del fuoco e da ogni altro ente o organismo coinvolto, nonché ad attivare politiche ambientali inclusive, esplicative ed informative volte a tutelare la salute dei cittadini e l'equilibrio dei territori coinvolti.

(4-03266)

Mario MAURO. – *Al Ministro dell'economia e delle finanze.* – Premesso che:

con l'art. 1, commi 586 e 587, della legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità per il 2014), si è stabilito che l'Agenzia delle entrate effettui «controlli preventivi, anche documentali, sulla spettanza delle detrazioni per carichi di famiglia in caso di rimborso complessivamente superiore a 4.000 euro, anche determinato da eccedenze d'imposta derivanti da precedenti dichiarazioni»;

con questa norma il contribuente che presenta il modello 730, e che vanta un credito superiore a 4.000 euro, non otterrà subito il rimborso, ma dovrà attendere che l'Agenzia delle entrate effettui controlli formali sulla spettanza delle detrazioni e delle eccedenze d'imposta indicate;

negli scorsi anni il modello semplificato (730) ebbe un grandissimo successo perché nel giro di pochissimo tempo al contribuente veniva saldato il credito risultante dalla propria dichiarazione dei redditi;

ad essere colpiti saranno circa 300.000 contribuenti, lavoratori dipendenti e pensionati con redditi medio alti che hanno significative spese deducibili o detraibili;

l'Agenzia delle entrate, con comunicato stampa del 10 giugno 2014, ha precisato che: «Chi non ha carichi di famiglia o crediti relativi a precedenti periodi d'imposta non verrà coinvolto perché comunque non bisogna operare nessun controllo straordinario sulla sua dichiarazione»: questo significa che i rimborsi superiori ai 4.000 euro derivanti, per esempio, da spese per le ristrutturazioni o da interessi passivi sul mutuo prima casa, saranno sottoposti a controllo preventivo solo se sono presenti familiari a carico, oppure crediti riportati dalla dichiarazione dell'anno precedente,

si chiede di conoscere:

se il Ministro in indirizzo non ritenga che la norma inserita nella legge di stabilità per il 2014 colpisca indistintamente tutti i contribuenti, compresi quelli che non hanno familiari a carico o eccedenze provenienti da precedenti dichiarazioni;

se e come intenda intervenire presso l'Agenzia delle entrate affinché rispetti il termine dei 6 mesi per i crediti vantati, considerato che è noto che uno dei problemi del fisco è rappresentato dall'ingente «stock» di debiti nei confronti di contribuenti che hanno pagato somme in eccesso. A volte si aspettano anche 5 o 6 anni con punte di 10 prima di avere il rimborso;

se non ritenga di dover intervenire, per quanto di competenza, affinché i rimborsi continuino a essere erogati secondo le procedure previste finora.

(4-03267)

AUGELLO. – *Al Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione.* – Premesso che, per quanto risulta all'interrogante:

in seguito ad un presunto caso di assenteismo tra gli operatori della Polizia locale in servizio presso Roma capitale il 31 dicembre 2014, l'amministrazione comunale si è lanciata in una campagna stampa, a giudizio dell'interrogante temeraria, cercando di nascondere macroscopiche disfunzioni organizzative che hanno mostrato tutti i limiti della catena di comando, come evidenziato in una precedente interrogazione già presentata all'attenzione del Ministro in indirizzo (4-03231);

rispetto ai contenuti di quell'interrogazione, sono pervenute alcune significative conferme sia sulle cifre, attraverso la pubblicazione sulla pagina «Facebook» dell'interrogante della nota 264975 del 31 dicembre, a firma del comandante Clemente, nella quale si certifica l'assenza di circa il 60 per cento (e non l'83 per cento) del personale nel turno delle ore 19,00, sia sull'elenco vecchio di 2 anni utilizzato dal vice comandante Modafferi per la reperibilità, grazie alle testimonianze di vigili in pensione e/o infortunati raccolte dal «Corriere della sera» e da «la Repubblica»;

sul piano concreto, a fronte di un'impressionante loquacità mediatica, il comando competente non avrebbe posto in essere alcuna iniziativa efficace per tutelare la pubblica amministrazione dai presunti assenteisti, rinunciando ad utilizzare per tempo lo strumento delle visite fiscali e dando luogo ad una condotta a dir poco discutibile nelle procedure di contestazione nei confronti dei lavoratori ritenuti privi della certificazione necessaria a giustificare l'assenza;

in particolare sarebbe ormai accertato *per tabulas* non solo che la vice comandante Modafferi ha diffuso cifre percentuali sulle assenze, superiori del 23 per cento rispetto a quelle dichiarate dal comandante Clemente nel documento di attivazione della reperibilità, ma anche che il comandante Clemente ha dichiarato il 1° gennaio che risultavano 43 operatori assenti senza alcuna giustificazione, maggiorando di almeno 13 unità (cioè del 30 per cento) i soli 30 casi effettivamente risultati «contestabili» dall'amministrazione;

successivamente, in data 5 gennaio, l'amministrazione avrebbe annunciato il deferimento di un numero imprecisato di presunti assenteisti, oscillante fra le 30 e le 80 unità;

il 7 gennaio è stato chiarito dal vice sindaco Nieri che erano state spedite, 2 giorni prima, 30 lettere dall'Ufficio procedimenti di Roma capitale; successivamente non risulterebbero altri inoltri di similari contestazioni;

in realtà, nei 30 casi in questione, si tratterebbe di lavoratori accusati di non aver risposto alla chiamata di reperibilità o di aver comunicato solo verbalmente di aver effettuato la donazione del sangue il 30 o il 31

dicembre. I casi invece di mancata presentazione del certificato medico si ridurrebbero a pochissime unità;

il contratto collettivo nazionale di lavoro di categoria prevede un termine di 10 giorni per trasmettere all'ufficio competente i fatti da contestare al dipendente, quindi l'amministrazione avrebbe dovuto entro l'11 gennaio (prendendo per buona la dichiarazione di Clemente, che già il 1° gennaio assumeva per certa l'identificazione di 43 assenteisti) o al massimo entro il 15 (prendendo per buona la dichiarazione del vice sindaco Nieri, che ha sostenuto, il 7 gennaio, che già il 5 gennaio erano partite le lettere per i 30 casi da contestare) individuare i lavoratori che non avevano risposto alla reperibilità e quelli privi di certificato medico, attività peraltro che non richiede un'organizzazione rigida, trattandosi di dati elementari da raccogliere presso ogni Comando nelle 48 ore successive al giorno in cui si è registrata l'assenza;

è infatti necessario rispettare un principio di immediatezza posto a base del provvedimento disciplinare, così come ribadito dalla sentenza di Cassazione civile, sezione lavoro, dell'11 febbraio 2014, n.3034, che ha poi ritenuto «ragionevole» un termine di ulteriori 10 giorni per notificare al lavoratore la contestazione;

alla data del 19 gennaio 2015 risulterebbe pertanto prescritta la possibilità di muovere contestazioni ad altri lavoratori oltre ai 30 già individuati, a meno che non giungano fatti nuovi dall'inchiesta avviata dalla Procura della Repubblica;

non si può tacere che le 30 aperture di provvedimento disciplinare sarebbero state trasmesse scrivendo in calce la data del 15 gennaio, ma sarebbero state lavorate in fretta e furia tra il 15 mattina e il 16 gennaio, dopo che in una lettera gli ispettori del Ministero avrebbero opportunamente segnalato il rischio della decorrenza termini per le contestazioni;

nonostante questa situazione sia evidente, si continua a discutere sulla stampa sul numero finale delle contestazioni che l'amministrazione intende sollevare, come se questa attività potesse protrarsi *ad libitum* e a giudizio dell'interrogante al solo scopo di minimizzare l'abissale distanza che separa i dichiarati 830 assenteisti dalle misere 30 contestazioni ritenute presentabili;

appare inoltre accertato che diversi vigili, fra i 30 che hanno ricevuto la contestazione, si sarebbero trovati in ferie al momento della richiesta reperibilità o avrebbero ricevuto la convocazione alcune ore dopo l'inizio del turno a seguito delle procedure, a giudizio dell'interrogante grottesche, adottate dal vice comandante Modafferi il 31 sera, già descritte nella precedente interrogazione, e della tardiva decisione del Comandante Clemente di attivare la reperibilità;

a giudizio dell'interrogante nel complesso appaiono quindi chiare alcune gravi responsabilità del vertice del Corpo a Roma: 1) non sarebbero state attivate con la dovuta tempestività le procedure per le visite fiscali di fronte ad un numero di assenze minore delle percentuali dichiarate, ma comunque sufficiente a giustificare un approfondimento e adeguati controlli; 2) non sarebbero state attivate a partire dal 30 dicembre

(o almeno dalla mattina del 31) le procedure di reperibilità, riducendosi ad una confusa azione di recupero il 31 pomeriggio, convocando pensionati, infortunati eccetera come descritto nella precedente interrogazione; 3) ci si sarebbe abbandonati ad una campagna mediatica ossessiva, senza preoccuparsi dei termini di immediatezza richiesti dal contratto, individuando alla fine solo 30 casi degni di contestazione e ritardando le notifiche oltre ogni ragionevole necessità; 4) l'utilizzo dei messaggi per l'attivazione dell'istituto della reperibilità risulterebbe illegittimo e privo di efficacia ai fini di un'eventuale contestazione dell'assenza del lavoratore interessato, circostanza che a giudizio dell'interrogante non potrà che suscitare ilarità tra i giudici del lavoro eventualmente chiamati a pronunciarsi su questa storia;

ancora a proposito dell'uso dei messaggi, il comando sarebbe talmente consapevole dell'assurdità della procedura adottata dalla Modafferi, che nelle contestazioni farebbe riferimento solo alla normale procedura della convocazione telefonica seguita dai comandi dei gruppi;

la notte del 31, infatti, i pochi vigili accorsi alla chiamata di reperibilità corrisponderebbero a quelli effettivamente raggiunti dalle telefonate dei comandi dei gruppi, nei limiti temporali concessi da una procedura attivata solo 2 ore prima dell'inizio del turno, mentre i messaggi avrebbero causato solo confusione, raggiungendo personale fuori servizio, utenze telefoniche disattivate da tempo e, per di più, pervenendo ore dopo l'inizio del turno a buona parte dei destinatari;

a giudizio dell'interrogante l'insieme di questi errori reca un evidente pregiudizio per la pubblica amministrazione, dimostra trascuratezza, improvvisazione e non mancherà di provocare conseguenze negative negli inevitabili contenziosi che vedranno coinvolta Roma Capitale, una volta avviate le procedure per i provvedimenti disciplinari;

a quanto risulta all'interrogante ad aggravare questa situazione contribuisce il sindaco, che si comporta come se non fosse sua la responsabilità della nomina dei vertici del Corpo e che ha di recente superato se stesso, chiedendo ai vigili romani (che sono 6.000 a Roma e quindi per il 91 per cento estranei a questa vicenda), in un'intervista non smentita, di «domandare perdono alla città», come se fossero peccatori immondi, estranei alle sue decisioni e soprattutto a quelle del comandante e del vice comandante che egli ha scelto e sui quali può e deve intervenire qualora non si dimostrino in grado di organizzare un turno di servizio per un semplice concerto di fine anno con qualche migliaio di spettatori infreddoliti,

si chiede di sapere:

se il Ministro in indirizzo ritenga opportuno chiedere agli ispettori ministeriali di valutare con grande attenzione tutte le decisioni assunte dai massimi dirigenti della Polizia locale di Roma Capitale, approfondendo le reali responsabilità di ciascuno di loro rispetto alla straordinaria confusione che ha a giudizio dell'interrogante costantemente caratterizzato tutta questa vicenda fin dal suo rumoroso debutto sulla stampa nazionale;

inoltre, se gli ispettori abbiano segnalato al sindaco di Roma e ai suoi dirigenti l'impossibilità di continuare all'infinito ad evocare nuove li-

ste di destinatari di provvedimenti, essendo ormai decorsi i termini di immediatezza richiesti dalla legge, dal contratto e dalla giurisprudenza consolidata;

se ritenga di invitare gli ispettori ad acquisire le testimonianze dei vigili in pensione, infortunati, sospesi o trasferiti in altre sedi, richiamati illegittimamente in servizio tramite messaggio la notte del 31, le cui generalità sono ora facilmente identificabili grazie agli articoli apparsi sulla stampa dopo la prima interrogazione.

(4-03268)

LIUZZI. – *Al Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo.* – Premesso che:

da un'indagine dell'OCSE è emerso che le complicazioni burocratiche costituiscono una delle prime cause negativamente incidenti sulla competitività di un Paese;

le pratiche di semplificazione, valutate con attenzione da organismi ed analisti internazionali, rappresentano, pertanto, un fattore cruciale per la competitività ed il pieno godimento dei diritti civili di cittadinanza;

in Italia da tempo si discetta di semplificazione, dipendendo da questa la modernizzazione del Paese, senza però che alle parole seguano normative e provvedimenti concreti;

un esempio per tutti è dato dal lento e farraginoso meccanismo del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo per l'erogazione dei contributi (*ex art. 31 del decreto legislativo n. 42 del 2004*) ai privati cittadini ai fini di interventi di restauro o conservativi, collaudati fino al 31 dicembre 2011, autorizzati e dagli stessi eseguiti su beni di interesse storico-artistico;

da notizie in possesso dell'interrogante oltre 97 milioni di euro devono ancora essere corrisposti ai cittadini;

a questo proposito nel corso del 2014 l'interrogante aveva già sollecitato il Ministro in indirizzo a più riprese, e in sede di sedute della 7ª Commissione permanente (Istruzione pubblica, beni culturali, ricerca scientifica, spettacolo e sport) del Senato gli era stato garantito da quest'ultimo che si sarebbe proceduto allo sblocco dell'*impasse*;

a giudizio dell'interrogante, in questo periodo di grave e perdurante congiuntura economica in cui l'arte e la cultura possono rappresentare un'ancora di salvezza per il nostro Paese, non è concepibile che il Ministero competente non eroghi, nei tempi debiti, i contributi già stanziati nei confronti di coloro che hanno effettuato interventi di restauro e conservativi sui beni storico-artistici,

si chiede di sapere:

se il Ministro in indirizzo intenda assumere provvedimenti per rimuovere gli ostacoli al pagamento dei contributi indicati per il complessivo importo di 97.263.468,66 euro;

quali orientamenti intenda esprimere in riferimento a quanto esposto e, conseguentemente, quali iniziative voglia intraprendere per sostenere

iniziative volte alla promozione e allo sviluppo dell'arte, della cultura e del turismo.

(4-03269)

DIVINA. – *Ai Ministri dell'interno e dell'economia e delle finanze.* – Premesso che:

a quanto risulta all'interrogante, Amedy Coulibaly, il terrorista entrato in azione a Montrouge (Parigi) l'8 gennaio 2015, si sarebbe armato contraendo un mutuo da 6.000 euro presso una banca francese, la Cofidis, concesso malgrado il richiedente fosse persona sospetta ed addirittura schedata dai servizi di sicurezza e dalle forze dell'ordine francesi;

la Cofidis avrebbe approvato subito la pratica di richiesta del mutuo avviata da Coulibaly, classificandola come di «massima urgenza», fatto che designa in Francia un prestito di «fascia media» per il quale non c'è l'obbligo di giustificare la spesa;

la circostanza è degna di riflessione, dal momento che nelle banche dati degli istituti di credito sono raccolte informazioni di tutti i tipi, sensibili e non, che vengono puntualmente utilizzate quando si tratta di decidere se concedere un mutuo o meno;

l'impressione è che il *record* criminale di Coulibaly fosse ignoto alla banca che gli aveva fatto credito,

si chiede di sapere se anche nel nostro Paese le informazioni concernenti il «*curriculum* criminale» delle persone siano escluse dalle banche dati degli istituti di credito e, nel caso in cui lo siano, se il Governo non intenda al più presto assumere misure affinché aspiranti terroristi e criminali conclamati non possano finanziarsi accendendo mutui bancari.

(4-03270)

DI BIAGIO. – *Al Ministro dello sviluppo economico.* – Premesso che:

l'ICE-Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane è stata istituita dall'art. 14, commi 17-27, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, come sostituito dall'art. 22, comma 6, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e successive modifiche, come ente dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, sottoposto ai poteri di indirizzo e vigilanza del Ministero dello sviluppo economico;

l'Agenzia ha il compito di agevolare, sviluppare e promuovere i rapporti economici e commerciali italiani con l'estero, con particolare attenzione alle esigenze delle piccole e medie imprese, dei loro consorzi e raggruppamenti, e opera al fine di sviluppare l'internazionalizzazione delle imprese italiane nonché la commercializzazione dei beni e servizi italiani nei mercati internazionali;

la legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità per il 2015) ha recentemente definito il rifinanziamento del sostegno all'internazionalizzazione delle imprese e alla promozione del *made in Italy*, destinando alle attività



«ordinarie» dell'agenzia, di cui al decreto-legge n. 98 del 2011, circa 34 milioni di euro per il 2015, 33 milioni di euro per il 2016 e 33 milioni di euro per il 2017;

ha altresì definito lo stanziamento di ulteriori 130 milioni di euro per l'anno 2015, 50 milioni per l'anno 2016 e 40 milioni di euro per l'anno 2017, per realizzare il «piano straordinario per la promozione del *made in Italy* e l'attrazione degli investimenti in Italia di cui all'articolo 30, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164»;

in merito alle attività dell'ICE-Agenzia, il comma 18-*bis* dell'articolo 14 del decreto-legge n. 98 del 2011 ha disposto che i poteri di indirizzo in materia di promozione e internazionalizzazione delle imprese italiane siano esercitati dal Ministro dello sviluppo economico e dal Ministro degli affari esteri e che le linee guida e di indirizzo strategico in materia di promozione e internazionalizzazione delle imprese, anche per quanto riguarda la programmazione delle risorse, siano assunte da una cabina di regia copresieduta dal Ministro degli affari esteri, dal Ministro dello sviluppo economico e dal Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo;

la cabina di regia è altresì composta, a norma di legge, dal Ministro dell'economia e delle finanze, dal Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, dal Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e dai presidenti, rispettivamente, dell'Unione italiana delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, della Confederazione generale dell'industria italiana, di Rete Imprese Italia, di Alleanza delle cooperative italiane e dell'Associazione bancaria italiana;

lo statuto dell'ICE-Agenzia, approvato con decreto del Ministero dello sviluppo economico in data 6 settembre 2012, dispone all'articolo 11, coerentemente con il dettato della legge istitutiva, che annualmente l'ICE-Agenzia programmi le proprie attività sulla base delle linee guida e di indirizzo strategico determinate dalla citata cabina di regia;

è opportuno evidenziare che lo statuto, all'articolo 6, comma 3, lettera c), dispone inoltre che il consiglio di amministrazione dell'ICE-Agenzia approvi entro il mese di ottobre il piano della attività per l'anno seguente;

risulta all'interrogante che l'ultima riunione della cabina di regia interministeriale si sia svolta il 10 luglio 2013 e che l'analoga riunione prevista per il 2014 non abbia avuto luogo. In tal senso, il piano di promozione relativo al 2015 sarebbe stato adottato dall'ICE-Agenzia senza avere quell'indirizzo «strategico» di riferimento che lo statuto e la legge istitutiva ascrivono alla cabina,

si chiede di sapere:

se corrisponda al vero che l'ultima riunione della cabina di regia si sia svolta il 10 luglio 2013 e che quella prevista nel 2014 non abbia avuto luogo;

se corrisponda al vero che l'ICE-Agenzia avrebbe adottato il piano di promozione 2015 senza richiedere alla cabina di regia le necessarie li-

nee di indirizzo strategico e le modalità di programmazione delle risorse economiche previste;

quali iniziative il Ministro in indirizzo intenda adottare nei confronti dell'ICE-Agenzia qualora fosse confermato che gli uffici preposti e il consiglio di amministrazione abbiano deliberatamente redatto ed approvato un piano di promozione, stabilendo le modalità di utilizzo di soldi pubblici, senza richiedere alla cabina di regia di esercitare i propri poteri di indirizzo strategico;

quali siano le valutazioni del Ministro in ordine ai fatti rappresentati, considerati anche i mutati scenari geopolitici ed economici che avrebbero dovuto richiedere da parte dell'Agenzia-ICE un'attenzione ancora maggiore in ordine alla necessaria concertazione per porre in essere attività ed iniziative nell'anno 2015.

(4-03271)

PANIZZA, ZELLER, FRAVEZZI, BERGER. – *Al Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo.* – Premesso che:

in data 1° luglio 2014 è entrato in vigore il decreto del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo dal titolo «Nuovi criteri per l'erogazione e modalità per la liquidazione e l'anticipazione di contributi allo spettacolo dal vivo, a valere sul Fondo unico per lo spettacolo, di cui alla legge 30 aprile 1985, n. 163»;

il decreto non concede più il già esiguo contributo previsto per le bande musicali (500 euro all'anno circa), per un totale di circa 400.000 euro annui;

l'importo serviva a finanziare solo 800 gruppi, a fronte dei 5.000 presenti in Italia, ovvero circa il 17 per cento;

la cifra non consentiva certo acquisti faraonici, ma era a malapena sufficiente per acquistare uno dei meno costosi strumenti musicali;

tenuto conto che:

il nostro Paese sta attraversando un grave periodo di crisi ed è quindi giusto che si facciano sacrifici. Sembra tuttavia a giudizio degli interroganti illogico tagliare sempre sulla cultura. Infatti, le bande italiane si occupano di propedeutica musicale e di formazione musicale continua ai ragazzi e agli adulti, svolgono concerti in occasione di tutte le principali manifestazioni civili e religiose, offrono momenti musicali in favore della comunità, fanno opera di socializzazione e costituiscono formidabili strumenti di coesione sociale, specie tra i giovani. Tutto questo con risorse economiche davvero risibili e, nella quasi totalità dei casi, in modo volontaristico e gratuito;

le bande musicali rappresentano una straordinaria occasione di formazione musicale per i giovani e una preziosa opportunità di conoscenza musicale per tutte le comunità ma in particolare per quelle che presentano un'offerta culturale ridotta. Tanto per citare una delle tante realtà, quella del Trentino, territorio con poco più di 500.000 abitanti e dove da sempre esiste una felice tradizione bandista, sono oggi attive ben 87 bande con

6.000 musicisti, di cui 55 con relativa banda giovanile e 2.814 allievi, per un totale di 5.225 concerti tenuti nel 2014 sia in Italia e che all'estero;

evidenziato che:

il decreto ministeriale del 1° luglio 2014, non prevede più la possibilità di sovvenzionare direttamente i singoli complessi bandistici come avveniva in vigenza del precedente, e ciò in attuazione dell'art. 1, comma 1147, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, che aveva già disposto l'abrogazione degli articoli 37 e 40 della legge 14 agosto 1967, n. 800;

tuttavia, l'articolo 43 del decreto ministeriale prevede, al comma 1, la possibilità di concedere un contributo a soggetti pubblici e privati, anche in forma associata, che realizzino progetti triennali di promozione di rilevanza e operatività nazionale o internazionale finalizzati al ricambio generazionale degli artisti; alla coesione e all'inclusione sociale, al perfezionamento professionale, alla formazione del pubblico;

poiché nell'ambito della musica, ai sensi del comma 3 del citato art. 43, potranno essere sostenuti fino ad un massimo di 15 progetti per tutte le tipologie previste dal comma 1, verosimilmente potranno essere presi in considerazione solo progetti di rilevanza e operatività nazionale o internazionale, preferibilmente proposti da soggetti rappresentativi di più organismi;

in altre parole, al massimo ci saranno una sessantina di progetti approvati, ma di questi nessuno sarà riservato alle bande, le quali operano su base territoriale (pur essendo presenti su tutto il territorio nazionale) e, viste le incertezze economiche, non riescono ad andare oltre rispetto a pianificazioni annuali,

si chiede di sapere:

se il Ministro in indirizzo sia del parere che la normativa non tuteli a sufficienza la musica e la cultura, in particolare quando viene svolta a titolo di volontariato;

quali iniziative di propria competenza intenda assumere per dare, invece, più valore alle bande musicali, che costituiscono una risorsa culturale sempre più qualificata e importante e sentita, soprattutto nelle realtà locali;

se non ritenga di doversi attivare per ripristinare tempestivamente almeno l'esiguo contributo finanziario fino ad ora previsto a favore delle bande musicali.

(4-03272)

DI BIAGIO. – *Al Ministro dello sviluppo economico.* – Premesso che:

il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che dispone le norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, ha previsto all'articolo 4, comma 4, che alle amministrazioni pubbliche i cui organi di vertice non siano direttamente o indirettamente espressione di rappresentanza politica è fatto divieto di istituire uffici di diretta collaborazione;

il presidente dell'Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane (*ex ICE*), di cui all'articolo 14, commi 17-27, del decreto-legge n. 98 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111 del 2011, come sostituito dall'art. 22, comma 6, del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, e successive modifiche, è nominato al proprio interno dal consiglio di amministrazione, composto da 5 membri, nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dello sviluppo economico e del Ministro degli affari esteri;

l'organo di vertice dell'Agenzia rientra pertanto nella citata fattispecie che prevede il divieto di istituire «uffici di diretta collaborazione»;

le «note esplicative» dei bilanci di previsione 2014 e 2015 dell'Agenzia *ex ICE*, alla voce «Altre prestazioni e servizi», contabilizzano un costo pari a 105.000 euro per annualità per il «portavoce organo di vertice»;

sul sito dell'Agenzia non è rintracciabile alcun riferimento a tale «portavoce», né è rinvenibile nella sezione «amministrazione trasparente» il conferimento dell'incarico allo stesso, benché la legge sulla trasparenza delle amministrazioni pubbliche ne preveda la pubblicazione. Inoltre non è rintracciabile alcuna forma di pubblicità relativa alla procedura adottata per la selezione del «portavoce»;

vale la pena di ricordare che l'Agenzia *ex ICE* dispone di un ufficio di supporto per la comunicazione, le relazioni esterne e istituzionali, che prevede anche i rapporti con i *media* nazionali ed esteri;

la retribuzione di personale con i fondi assegnati all'Agenzia, oltre a non essere conforme alle norme previste dal decreto legislativo n. 165 del 2001, sembrerebbe in contrasto anche con quanto previsto al comma 26-*ter* dell'articolo 14 del decreto-legge n. 98 del 2011, istitutivo dell'Agenzia, che prevede che «il contributo erogato per il finanziamento delle attività di promozione all'estero e di internazionalizzazione delle imprese italiane non può essere utilizzato a copertura delle spese fisse per il personale dipendente»;

la questione, che a giudizio dell'interrogante presenta profili di dubbia chiarezza e legittimità, merita un approfondimento che assicuri la piena trasparenza delle procedure attivate e scongiuri l'ipotesi che si configuri un danno erariale,

si chiede di sapere:

se e attraverso quale procedura sia stato effettivamente nominato il «portavoce» dell'organo di vertice e quali siano stati i criteri eventualmente adottati per la selezione;

se il Ministro in indirizzo non ritenga che la retribuzione di personale con i fondi assegnati all'Agenzia, oltre a non essere conforme alle norme previste dal decreto legislativo n. 165 del 2001, sia in contrasto anche con quanto previsto al comma 26-*ter* dell'art. 14 del decreto-legge n. 98 del 2011;

se non ritenga che sarebbe stato più opportuno utilizzare ai fini di «portavoce» le risorse interne già disponibili dell'Agenzia;

quali siano le sue valutazioni in ordine alla situazione descritta e quali misure intenda predisporre per fare adeguata chiarezza sulla vicenda, a garanzia di un impiego trasparente dei fondi pubblici.

(4-03273)

SIMEONI, FATTORI, GAETTI, PUPPATO, SCAVONE, DE PETRIS, DE PIETRO, MASTRANGELI, LIUZZI. – *Al Ministro della salute.* – Premesso che:

secondo quanto riportato dal giornale «il Fatto Quotidiano» del 12 gennaio 2015, lo Snamì (Sindacato nazionale autonomo medici italiani) in un esposto ha denunciato l'incresciosa situazione degli specializzandi impiegati al posto dei medici sulle ambulanze del 118;

secondo la sezione locale di Bologna del sindacato sarebbe in atto una prassi presumibilmente non occasionale per cui, anche per problemi di organico sottodimensionato, al posto dei dipendenti ci sarebbero degli specializzandi in anestesia e rianimazione;

in particolare, nell'articolo viene evidenziato che sulle automediche del 118, a Bologna, salirebbero i medici specializzandi da soli, senza la presenza di un collega abilitato, senza titolo per farlo, senza copertura assicurativa e con lo stipendio dimezzato rispetto ai camici bianchi specializzati e inseriti nell'organico;

la denuncia del sindacato autonomo Snamì parla di una vera e propria violazione della legge, che andrebbe avanti da oltre 10 anni e che coprirebbe almeno il 20 per cento del servizio. L'accusa verso la gestione dell'azienda sanitaria è quella di operare scelte solo per ragioni economiche e per una questione di risparmio dovuta alla consistente differenza di retribuzione tra un medico strutturato e uno specializzando in servizio;

il sindacato, in persona del presidente provinciale dottor Francesco Biavati, ha presentato nei giorni scorsi un esposto alla Procura della Repubblica e, secondo quanto riportato dal quotidiano, il procuratore competente ha aperto un'inchiesta, per ora conoscitiva e senza indagati;

l'azienda sanitaria di Bologna, a fronte di tali critiche, ha dichiarato con una nota che: «Rispetto alla questione sollevata da una sigla sindacale riguardante gli specializzandi presenti sulle auto-mediche, la loro attività si svolge, in base all'accordo tra Azienda USL e Alma Mater di Bologna, a conclusione del percorso formativo della Scuola di specializzazione in Anestesia, rianimazione e terapia intensiva»;

considerato che:

il contratto di formazione specialistica richiamata all'art. 38 del decreto legislativo n. 368 del 1999 è molto esplicito nel sancire che in nessun caso l'attività dello specializzando possa essere sostitutiva di quella del personale di ruolo e che ogni attività formativa e assistenziale dei medici in formazione specialistica si svolge sotto la guida di tutori, designati annualmente dal consiglio della scuola, sulla base di requisiti di elevata

qualificazione scientifica, di adeguato *curriculum* professionale e di documentata capacità didattica-formativa;

i medici che prestano servizio di pronto soccorso devono essere in grado di utilizzare, anche in base al dettato del decreto del Presidente della Repubblica 27 marzo 1992, linee guida, percorsi assistenziali, protocolli e procedure terapeutiche, nonché tecniche di gestione del soccorso. Inoltre gli operatori devono essere in possesso, ai sensi dell'art. 66 del decreto del Presidente della Repubblica n. 270 del 2000, di uno specifico attestato di idoneità all'emergenza;

nell'esposto presentato dallo Snam viene denunciata l'assoluta mancanza sia della preparazione che dei necessari titoli dei soggetti specializzandi convenzionati con l'azienda USL di Bologna,

si chiede di sapere:

se il Ministro in indirizzo sia a conoscenza di quanto esposto;

se non ritenga opportuno, nell'ambito delle proprie competenze, effettuare controlli per verificare la situazione dei punti di pronto soccorso su tutto il territorio nazionale, al fine di evitare il ripetersi di situazioni simili a quelle rilevate;

quali provvedimenti di propria competenza intenda concretamente adottare al fine di verificare la corretta gestione, da parte delle Regioni, del sistema di emergenza sanitaria territoriale.

(4-03274)

MORONESE, LEZZI, BERTOROTTA, SANTANGELO, PUGLIA, MORRA, FUCSIA, MARTELLI, CATALFO, SERRA, MARTON, DONNO, PAGLINI, BUCCARELLA. – *Ai Ministri dei beni e delle attività culturali e del turismo e dell'istruzione, dell'università e della ricerca.* – Premesso che:

la stampa riporta notizie circa l'ultimo ennesimo scandalo che vede coinvolta l'università italiana, in particolare la «parentopoli» della facoltà di Architettura «Luigi Vanvitelli» di Aversa (Caserta), seconda università degli studi di Napoli; notizie che, a tutt'oggi, non sono state smentite pubblicamente, come si legge sul quotidiano «Caserta c'è» *on line* il 28 novembre 2014;

il direttore della facoltà, professor Carmine Gambardella, risulta condannato in secondo grado dalla Corte dei conti al pagamento di un maxi risarcimento di 522.000 euro, come si può leggere in un articolo dello stesso quotidiano del 25 novembre 2014;

la stampa locale inoltre riporta episodi che vedono il professor Gambardella legato «da rapporti di stima» ad un'alta dirigente della Soprintendenza di Caserta, tali da permettere il conferimento di incarichi a quest'ultima con procedura diretta e senza concorso, come si apprende dallo stesso quotidiano il 7 novembre 2014;

il professor Gambardella per di più risulterebbe essere coinvolto anche in episodi a parere degli interroganti poco edificanti riportati dalla stampa locale relativamente al progetto del complesso della Maddalena di

Aversa, ad oggi mai smentiti pubblicamente, in un altro articolo del 9 settembre;

l'amministrazione della facoltà di Architettura, sempre dipendente dal professor Gambardella, è responsabile a parere degli interroganti di incuria dell'immobile affidatole, fatto a tutt'oggi mai commentato pubblicamente;

considerato che, a giudizio degli interroganti, se questi episodi corrispondessero al vero, sarebbe necessaria un'immediata azione di ispezione ed accertamento da parte del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo di fronte alla palese inopportunità politica relativamente alla permanenza del professor Gambardella alla guida della facoltà di Architettura di Aversa e a tutti gli incarichi che da questa posizione derivano,

si chiede di sapere:

se i Ministri in indirizzo, per quanto di competenza, siano a conoscenza dei fatti descritti e quali iniziative intendano adottare al fine di verificare la veridicità degli stessi;

quali provvedimenti di competenza intendano intraprendere a riguardo.

(4-03275)

MORONESE, LEZZI, BERTOROTTA, CAPPELLETTI, SERRA, PUGLIA, MORRA, MARTELLI, CATALFO, SANTANGELO, MARTON, DONNO, PAGLINI, LUCIDI. – *Al Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo.* – Premesso che, a quanto risulta agli interroganti:

la stampa locale negli ultimi tempi riporta notizie relative alla Soprintendenza per i beni culturali architettonici e ambientali di Caserta e Benevento, come si legge sul quotidiano *online* «Caserta c'è» il 28 novembre 2014;

tali notizie riguardano la persona del funzionario responsabile, direttore coordinatore della III sezione, architetto Giuseppina Torriero, da 33 anni in Soprintendenza senza mai essere sottoposta a rotazione. «Trentatré anni per non apporre un solo vincolo, un solo vincolo»;

le notizie riguardano i presunti legami tra il geometra Oreste Graziano, dipendente della stessa Soprintendenza, e l'architetto aggiudicatario di diversi lavori, Filomena Della Rocca di San Felice a Cancellò;

uno degli oggetti di tali notizie è l'appalto, finanziato con i fondi del 5 per mille, relativo al restauro conservativo della chiesa di Santa Maria la neve di Casaluce (Caserta);

anche questo appalto, come tantissimi altri, gestito dalla Soprintendenza è appena al di sotto del milione di euro, cioè al di sotto di quella soglia al di là della quale occorre pubblicare un bando europeo (ai sensi della direttiva 2004/18/CE, art. 9, comma 5 *a*), secondo capoverso, del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004 relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi);

tale appalto è stato assegnato ad un'impresa che fa capo all'ingegnere Andrea Gnasso, presumibilmente vicino al geometra Graziano, il quale se l'è aggiudicata con un ribasso vicino al 5 per cento, come si legge sullo stesso quotidiano il 9 agosto 2014;

il suddetto ingegnere, sempre secondo notizie della stampa locale, risulterebbe essere progettista e direttore dei lavori in corso nell'area «Texas» di Aversa (Caserta) «targata Luigi Cesaro» (detto «Giggino 'a purpetta»);

inoltre la stampa locale riporta notizie sempre relative all'architetto Torriero denunciando l'indifferenza, la scarsa attenzione e l'inerzia negli interventi di tutela del patrimonio dei beni culturali di cui è responsabile per carica pubblica sempre lo stesso quotidiano, il 3 dicembre;

il preside della facoltà di Ingegneria di Aversa, professor Di Natale, secondo le notizie riportate dalla stampa, starebbe portando avanti lavori nel complesso storico dell'Annunziata senza che in tutto questo sia intervenuta la Soprintendenza come si apprende da un articolo del 30 novembre 2014;

considerato che:

la Soprintendenza per i beni culturali architettonici e ambientali di Caserta e Benevento risulta essere completamente assente ed inerte anche di fronte all'importante dibattito culturale che si sta sviluppando ad Aversa intorno alla destinazione dell'area della ASL Ce2 «S. Maria Maddalena»;

tale dibattito interessa l'area dell'ex ospedale psichiatrico della Maddalena, in via Linguiti, composta da uno spazio di oltre 17 ettari di proprietà della ASL Ce2;

in particolare si tratta del complesso della Maddalena, un'area di oltre 20 ettari contenente l'ex ospedale psichiatrico, l'ex convento e chiesa della Maddalena e una vasta area di giardini, autentico polmone verde per la città;

nell'area sono sedimentati 800 anni di storia ad iniziare dall'età angioina;

il complesso della chiesa e del chiostro della Maddalena, unici esempi in città di strutture rinascimentali, ancora ricchi di manufatti e opere d'arte di enorme valore, sono ormai vicini al collasso;

su tale superficie sono presenti fabbricati ottocenteschi, risalenti all'istituzione napoleonica del complesso, di grande valore storico-culturale;

nell'area esiste un consistente archivio sulla malattia mentale di decine di migliaia di unità, unico al mondo;

allo stato attuale, l'area verde, di oltre 12 ettari, si presenta in uno stato di estremo degrado e abbandono con una fitta rete di sterpaglie ed è priva di manutenzione. Essa rappresenta l'unico polmone verde in una vasta zona che fa fatica a respirare per l'affollamento di case e i roghi tossici che vengono appiccati di frequente all'interno della stessa zona;

il dibattito sulla vicenda è stato ripreso anche dalla stampa nazionale;



a mezzo di *social network*, eminenti personalità come il Ministro *pro tempore* per i beni e le attività culturali, Massimo Bray, e il presidente onorario aggiunto della Suprema Corte di cassazione, Ferdinando Imposimato, hanno dimostrato il loro preoccupato interesse per la vicenda;

tale discussione è stata ripresa dalla stampa locale, con evidente interesse e clamore suscitati anche dalle precisazioni del direttore generale della ASL Ce2, dottor Paolo Menduni, che parla di «interessi particolari che bloccano le procedure», come si legge su «Caserta c'è» dell'8 settembre 2014, interessi che sono da ricercare, sempre secondo la stampa locale, nei contrasti tra i presidi delle facoltà di Architettura e Ingegneria di Aversa (in un articolo del giorno successivo);

si paventa una reale e probabile messa in vendita del bene da parte della ASL Ce2, ad appannaggio dei privati e a scapito della futura fruizione pubblica del bene stesso, come si legge su «NoiCaserta» lo stesso giorno;

l'attenzione sull'area è stata suscitata per la prima volta da un gruppo di cittadini attivi di Aversa, già dall'inizio del 2013, con una campagna di sensibilizzazione della cittadinanza attraverso la raccolta di firme per l'acquisizione del bene al demanio pubblico. Tale opera continua con una petizione e raccolte firme *on line* in cui si espongono le richieste di: *a)* ingresso dello Stato nella proprietà; *b)* indivisibilità del bene; *c)* concorso internazionale di idee per la riqualificazione;

gli stessi cittadini di Aversa hanno organizzato un convegno sull'argomento, il 29 novembre 2014, in cui sono intervenuti parlamentari nazionali ed europei del Movimento 5 Stelle, ripreso dalla stampa nazionale (come in un articolo del «Corriere della Sera» del 30 novembre 2014), dove sono state esposte e dibattute le 3 proposte affinché tutta l'area diventi laboratorio ideale per ridare dignità ad una città che ha un grande passato ed un triste presente,

si chiede di sapere:

se il Ministro in indirizzo, per quanto di sua competenza, sia a conoscenza dei fatti descritti e quali iniziative intenda adottare al fine di verificare la veridicità degli stessi;

quali provvedimenti intenda intraprendere al riguardo;

se i lavori di restauro conservativo della chiesa di S. Maria la neve di Casaluce, in provincia di Caserta, possano essere svolti in conformità alle norme di legge sui restauri e sull'edilizia e alle necessarie esigenze di tutela del bene culturale stesso, visto il ribasso offerto dalla ditta vincitrice dell'appalto;

se la ditta vincitrice dell'appalto del restauro conservativo della chiesa di S. Maria la neve di Casaluce abbia le necessarie competenze in materia di restauro dei beni culturali e dei beni architettonici;

se sia a conoscenza del comportamento di indifferenza dinanzi alle esigenze di conservazione dei beni architettonici dell'architetto Giuseppina Torriero e quale sia la ragione di tale comportamento.

(4-03276)

TAVERNA, BERTOROTTA, CASTALDI, BOTTICI, BUCCARELLA, CIAMPOLILLO, DONNO, FUCSIA, LEZZI, PAGLINI, PUGLIA, SERRA. – *Ai Ministri della salute e dell'interno.* – Premesso che:

nonostante l'orrore delle condizioni di detenzione di animali in tanti canili italiani sia da anni assunto alle cronache nazionali e sia stato evidenziato da numerosi atti di sindacato ispettivo, risulta agli interroganti che nessun Governo sia intervenuto in funzione di controllo nei confronti dei gestori di canili, dei sindaci e delle ASL veterinarie inadempienti;

tale grave inadempimento, a parere degli interroganti, non solo è causa di condizioni di indescrivibile sofferenza per tanti animali, ma anche di un'offesa per il sentimento di milioni di cittadini (ai sensi della legge n. 189 del 2004), nonché di un ingente danno erariale, atteso che i milioni di euro stanziati da Stato e Regioni finalizzati al contenimento e alla tutela del randagismo (*ex lege* n. 281 del 1991 e leggi regionali di recepimento) vengono spesso fagocitati da appetiti delinquenti di varia natura;

considerato che, a quanto risulta agli interroganti:

nella città di Brindisi, in località Santa Lucia, è situato un canile comunale più volte oggetto di articoli e proteste a causa dell'inadeguatezza della struttura e delle terribili condizioni di tanti cani ivi detenuti;

in particolare, nel mese di dicembre 2014 sono state pubblicate nel *social network* «Facebook» 2 fotografie di cani, Angel e Frida, terrorizzati e ridotti a larve, che hanno sollevato lo sdegno popolare;

considerato inoltre che:

a seguito della pubblicazione delle fotografie, il comitato nazionale UGDA (ufficio Garante diritto degli animali) *onlus*, volontariato legale, affiancato dall'associazione «Arcamica» *onlus*, sollecitato da numerosi cittadini, in data 27 dicembre 2014 è intervenuta con l'invio di una delegazione che avrebbe dovuto visitare il canile;

dopo un'iniziale opposizione all'accesso alla struttura ed a seguito di varie telefonate intercorse con le forze dell'ordine, la delegazione è stata ammessa seppur col divieto di scattare fotografie ai cani. L'intento era quello di documentare lo stato di sofferenza dei cani e promuoverne le adozioni;

in quell'occasione, Arcamica e UGDA sono riuscite, comunque, ad ottenere la documentazione delle indicibili condizioni in cui versava un considerevole numero di cani detenuti nel canile, a causa di patologie non curate e/o di uno stato di spaventosa denutrizione;

è altresì emerso che il canile ospita circa 700 animali, in evidente contrasto con la normativa vigente nella Regione Puglia (legge regionale n. 12 del 1995) che prevede che i canili possano ospitare un massimo di 200 unità, nonché con la recente sentenza (16 settembre 2014) della Corte di cassazione, secondo la quale ospitare un numero superiore di cani rispetto a quanto stabilito dalla legge regionale è una scelta imprenditoriale diretta a sacrificare il benessere degli animali alle logiche del profitto e che il reato penale in base all'articolo 727 del codice penale si configura se le condizioni di custodia provocano sofferenza anche senza pregiudizio

all'integrità fisica. Ne consegue che ai fini del *fumus* è sufficiente il sovraffollamento della struttura;

in data 10 gennaio 2015, dopo numerosi anni di attività all'interno del canile, a seguito dell'indignazione popolare, la fondazione Virio ha informato pubblicamente di aver depositato istanza di sequestro dei cani della struttura e di aver avanzato una richiesta alla Procura della Repubblica di Brindisi per il maggiore controllo degli animali senza limite di accesso alla struttura;

considerato infine che:

la normativa nazionale (art. 4 della legge n. 281 del 1991) attribuisce ai Comuni l'onere dell'attività di controllo e vigilanza sul benessere e tutela di tutti gli animali presenti sul proprio territorio, mentre qualsiasi forma d'appalto o convenzione, seppure esonera l'amministrazione comunale dall'onere diretto di gestione degli animali, non esime la stessa dall'obbligo di vigilare sulla qualità del servizio erogato dal convenzionato e sul benessere degli animali;

risulta agli interroganti che né le istituzioni comunali né la ASL veterinaria pubblica preposta avrebbero mai rilevato lo stato di sofferenza dei cani,

si chiede di sapere:

se i Ministri in indirizzo siano a conoscenza di quanto esposto;

se, nell'ambito delle proprie attribuzioni, intendano intraprendere le improcrastinabili iniziative per verificare lo stato degli animali detenuti nei canili di tutta Italia e, in particolar modo, gli atti relativi alla gestione sanitaria del canile di Brindisi, nonché la sussistenza di un omesso controllo da parte del sindaco;

quali provvedimenti urgenti di competenza intendano adottare per alleviare le condizioni di sofferenza dei cani del canile di Brindisi senza spostarli dalla struttura stessa al fine di garantirne la tracciabilità.

(4-03277)

GINETTI, Gianluca ROSSI, IDEM, SCALIA, D'ADDA, SOLLO, TOMASELLI, FORNARO, AMATI, LO GIUDICE, PAGLIARI, CARDINALI. – *Al Ministro per gli affari regionali e le autonomie.* – Premesso che:

la legge 7 aprile 2014, n. 56, recante «Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni», ha ridisegnato i confini e le competenze dell'amministrazione locale con particolare riferimento alle Province ed alle Città metropolitane;

la legge 23 dicembre 2014, n. 190, legge di stabilità per il 2015, ed il decreto-legge 31 dicembre 2014, n. 192, cosiddetto milleproroghe, hanno ulteriormente inciso sull'assetto organizzativo degli enti locali ed al tempo stesso stabilito una serie di adempimenti da compiere per la concreta attuazione della riforma stessa, in riferimento alla struttura organizzativa degli enti coinvolti; in particolare la disposizione contenuta nel comma 421 dell'art. 1 della legge di stabilità per il 2015 stabilisce l'obbligo di riduzione delle spese per la riduzione dell'organico del 50 per

cento per le Province, percentuale che scende del 30 per cento per le Province con territorio montano o confinante con paesi esteri;

parimenti è disposto il divieto per le Province di procedere a nuove assunzioni a tempo indeterminato e ad altre forme di lavoro;

è altresì disposta la riduzione della spesa destinata alle Province come concorso al risanamento della spesa pubblica del 50 per cento per il funzionamento degli enti territoriali provinciali che, aggiunto ai tagli di spesa operati nel 2012 ed il 2013, si attesta intorno ai 3 miliardi;

entro il 31 marzo 2015 le Province dovranno individuare il personale destinato alle procedure di mobilità avvalendosi dei criteri definiti dagli osservatori regionali in base anche al riordino delle funzioni non fondamentali da parte delle Regioni;

considerato che secondo il comma 6 dell'art. 1 del decreto-legge 31 dicembre 2014, n. 192, le Province possono prorogare sino al 31 dicembre 2015 i contratti a tempo determinato per garantire la continuità dei servizi fondamentali, pur nel rispetto del patto di stabilità interno e nei limiti massimi di spesa del personale per i contratti a tempo determinato e che per le finalità volte al superamento del precariato è prorogato sino al 31 dicembre 2018 la possibilità di bandire concorsi per la stabilizzazione dei dipendenti a tempo determinato;

considerato, inoltre, che è prevista una procedura di ricollocazione del personale delle Province in esubero presso le Regioni e gli enti locali che abbiano capacità assunzionali anche in riferimento ai vincitori di concorso pubblico in graduatorie vigenti o approvate al 1° gennaio 2015 e considerata la priorità di ricollocazione, anche con mobilità obbligatoria presso uffici giudiziari o, in subordine, presso amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo,

si chiede di sapere:

quali provvedimenti il Ministro in indirizzo intenda assumere per chiarire ulteriormente in tale processo di riorganizzazione dell'architettura istituzionale del Paese e di riordino delle Province, i compiti che gli enti stessi e le Regioni devono svolgere al fine di una gestione utile, organica ed efficace della mobilità del personale per evitare l'applicazione delle disposizioni in tema di definizione dei rapporti di lavoro di cui all'art. 33, commi 7 e 8, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;

se intenda esercitare poteri sostitutivi qualora le Regioni non procedano nella definizione di tale percorso entro i termini fissati dalla legge;

quali misure intenda assumere per dare una risposta ai circa 3.000 precari delle Province, di cui 200 senza alcuna copertura prevista né dalla legge di stabilità né dal decreto milleproroghe, pur provenendo da graduatorie di concorso vigenti e che hanno svolto per anni lavoro al servizio degli enti provinciali e dei cittadini dei territori di riferimento.

(4-03278)

**Interrogazioni, da svolgere in Commissione**

A norma dell'articolo 147 del Regolamento, la seguente interrogazione sarà svolta presso la Commissione permanente:

*6<sup>a</sup> Commissione permanente* (Finanze e tesoro):

3-01568, del senatore Campanella ed altri, sul regolamento in materia di procedimento sanzionatorio della Consob.

**Interrogazioni, ritiro di firme**

La senatrice Bignami ha dichiarato di ritirare la propria firma dall'interrogazione 4-03224, dei senatori Pepe e Molinari.





