



Assemblea

**RESOCONTO STENOGRAFICO
ALLEGATI**

ASSEMBLEA

564^a seduta pubblica
giovedì 21 gennaio 2016

Presidenza del presidente Grasso,
indi del vice presidente Gasparri

INDICE GENERALE

RESOCONTO STENOGRAFICO Pag. 5-82

ALLEGATO A (contiene i testi esaminati nel corso della seduta) 83-118

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) 119-208

I N D I C E

RESOCONTO STENOGRAFICO

SUL PROCESSO VERBALE

| | |
|-----------------------------------|--------------|
| PRESIDENTE | Pag. 5, 6, 7 |
| SANTANGELO (M5S) | 5, 6 |
| Verifiche del numero legale | 5, 6, 7 |

PREANNUNZIO DI VOTAZIONI MEDIANTE PROCEDIMENTO ELETTRONICO

7

SUI LAVORI DEL SENATO

| | |
|------------------|---|
| PRESIDENTE | 7 |
|------------------|---|

CALENDARIO DEI LAVORI DELL'ASSEMBLEA

| | |
|------------------|---|
| Variazioni | 8 |
|------------------|---|

GOVERNO

Relazione del Ministro della giustizia sull'amministrazione della giustizia e conseguente discussione

Approvazione delle proposte di risoluzione nn. 1, 3 (testo 2) e 5 (testo 2). Reiezione delle proposte di risoluzione nn. 2, 4, 6 e 7:

| | |
|--|----|
| ORLANDO, ministro della giustizia ¹ | 10 |
| FILIPPIN (PD) | 24 |
| DI MAGGIO (CoR) | 25 |
| BRUNI (CoR) | 25 |
| STEFANI (LN-Aut) | 26 |
| GIOVANARDI (GAL (GS, PpI, M, MBI, Id, E-E)) | 28 |
| FALANGA (AL-A) | 30 |
| BUEMI (Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE) | 33 |
| DE CRISTOFARO (Misto-SEL) | 34 |
| ALBERTINI (AP (NCD-UDC)) | 36 |
| CAPPELLETTI (M5S) | 38 |

SALUTO AD UNA RAPPRESENTANZA DI STUDENTI

| | |
|------------------|---------|
| PRESIDENTE | Pag. 40 |
|------------------|---------|

GOVERNO

Ripresa della discussione sulla Relazione del Ministro della giustizia sull'amministrazione della giustizia:

| | |
|---|----|
| MALAN (FI-PdL XVII) | 41 |
| GINETTI (PD) | 43 |
| ORLANDO, ministro della giustizia 45, 50, 51 e passim | |
| FALANGA (AL-A) | 51 |

SUI LAVORI DEL SENATO COMMISSIONI PERMANENTI, CONVOCAZIONE E VARIAZIONI NELLA COMPOSIZIONE

| | |
|----------------------|----|
| PRESIDENTE | 52 |
| VOLPI (LN-Aut) | 52 |

GOVERNO

Ripresa della discussione sulla Relazione del Ministro della giustizia sull'amministrazione della giustizia:

| | |
|---|---------------------|
| PRESIDENTE | 53, 55, 57 e passim |
| DI MAGGIO (CoR) | 53, 55 |
| STEFANI (LN-Aut) | 55 |
| GIOVANARDI (GAL (GS, PpI, M, MBI, Id, E-E)) | 57, 58 |
| BUEMI (Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE) | 59 |
| MUSSINI (Misto) | 60 |
| D'ASCOLA (AP (NCD-UDC)) | 62 |
| BUCCARELLA (M5S) | 64, 68 |
| * CALIENDO (FI-PdL XVII) | 68 |
| LUMIA (PD) | 71 |
| SCILIPOTI ISGRÒ (FI-PdL XVII) | 73, 74, 75 |
| CAPPELLETTI (M5S) | 74 |
| BIGNAMI (Misto-MovX) | 75 |

¹ Il testo della Relazione del Ministro della giustizia sull'amministrazione della giustizia, consegnato alla Presidenza dal ministro Orlando, è pubblicato nel Doc. CCXI, n. 3. Una nota di sintesi alla Relazione è pubblicata nell'allegato B al resoconto della seduta odierna.

N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Liberalpopolare-Autonomie: AL-A; Area Popolare (NCD-UDC): AP (NCD-UDC); Conservatori e Riformisti: CoR; Forza Italia-Il Popolo della Libertà XVII Legislatura: FI-PdL XVII; Grandi Autonomie e Libertà (Grande Sud, Popolari per l'Italia, Moderati, Movimento Base Italia, Idea, Euro-Exit): GAL (GS, PpI, M, MBI, Id, E-E); 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; Misto: Misto; Misto-Fare!: Misto-Fare!; Misto-Italia dei valori: Misto-Idv; Misto-L'Altra Europa con Tsipras: Misto-AEcT; Misto-La Puglia in Più-Sel: Misto-PugliaPiù-Sel; Misto-Liguria Civica: Misto-LC; Misto-Movimento X: Misto-MovX; Misto-Sinistra Ecologia e Libertà: Misto-SEL.

INTERVENTI SU ARGOMENTI NON ISCRITTI ALL'ORDINE DEL GIORNO

| | |
|--|---------|
| ROMANI Maurizio (<i>Misto-Idv</i>) | Pag. 75 |
| BENCINI (<i>Misto-Idv</i>) | 76 |
| AIROLA (<i>M5S</i>) | 77 |
| BLUNDO (<i>M5S</i>) | 78 |
| GIROTTA (<i>M5S</i>) | 79 |
| CANDIANI (<i>LN-Aut</i>) | 80 |

INTERROGAZIONI**Per la risposta scritta:**

| | |
|-------------------------------------|--------|
| PRESIDENTE | 80, 81 |
| SANTANGELO (<i>M5S</i>) | 80, 81 |

ORDINE DEL GIORNO PER LA SEDUTA DI MARTEDÌ 26 GENNAIO 2016 82**ALLEGATO A****Relazione del Ministro della giustizia sull'amministrazione della giustizia**

| | |
|---|----|
| Proposte di risoluzione (6-00150) n. 1, (6-00151) n. 2, (6-00152) n. 3 (testo 2), (6-00153) n. 4, (6-00154) n. 5 (testo 2), (6-00155) n. 6 e (6-00156) n. 7 | 83 |
|---|----|

ALLEGATO B**INTERVENTI**

| | |
|--|-----|
| Nota di sintesi alla Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2015 | 119 |
|--|-----|

| | |
|--|----------|
| Integrazione alla dichiarazione di voto del senatore Di Maggio sulla Relazione del Ministro della giustizia sull'amministrazione della giustizia | Pag. 170 |
|--|----------|

VOTAZIONI QUALIFICATE EFFETTUATE NEL CORSO DELLA SEDUTA 173**SEGNALAZIONI RELATIVE ALLE VOTAZIONI EFFETTUATE NEL CORSO DELLA SEDUTA** 182**CONGEDI E MISSIONI** 182**COMMISSIONI PERMANENTI**

| | |
|---|-----|
| Variazioni nella composizione | 182 |
| Ufficio di Presidenza | 184 |

GOVERNO

| | |
|--|-----|
| Trasmissione di atti per il parere | 186 |
|--|-----|

MOZIONI E INTERROGAZIONI

| | |
|--|-----|
| Apposizione di nuove firme a interrogazioni | 187 |
| Annunzio di risposte scritte ad interrogazioni | 187 |
| Mozioni | 188 |
| Interrogazioni | 189 |
| Interrogazioni da svolgere in Commissione | 208 |

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

RESOCONTO STENOGRAFICO

Presidenza del presidente GRASSO

PRESIDENTE. La seduta è aperta (*ore 9,02*).
Si dia lettura del processo verbale.

SIBILIA, *segretario, dà lettura del processo verbale della seduta del giorno precedente.*

Sul processo verbale

SANTANGELO (*M5S*). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SANTANGELO (*M5S*). Signor Presidente, chiedo la votazione del processo verbale, previa verifica del numero legale.

Verifica del numero legale

PRESIDENTE. Invito il senatore Segretario a verificare se la richiesta risulta appoggiata dal prescritto numero di senatori, mediante procedimento elettronico.

(La richiesta risulta appoggiata).

Invito pertanto i senatori a far constatare la loro presenza mediante procedimento elettronico.

(Segue la verifica del numero legale).

Il Senato non è in numero legale.
Suspendo pertanto la seduta fino alle ore 9,25.

(La seduta, sospesa alle ore 9,05, è ripresa alle ore 9,25).

Ripresa della discussione sul processo verbale

PRESIDENTE. Passiamo nuovamente alla votazione del processo verbale.

SANTANGELO (M5S). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SANTANGELO (M5S). Signor Presidente, rinnoviamo la richiesta di verifica del numero legale.

Verifica del numero legale

PRESIDENTE. Invito il senatore Segretario a verificare se la richiesta risulta appoggiata dal prescritto numero di senatori, mediante procedimento elettronico.

(La richiesta risulta appoggiata).

Invito pertanto i senatori a far constatare la loro presenza mediante procedimento elettronico.

(Segue la verifica del numero legale).

Il Senato non è in numero legale.

Sospendo pertanto la seduta fino alle ore 9,46.

(La seduta, sospesa alle ore 9,26, è ripresa alle ore 9,46).

Ripresa della discussione sul processo verbale

PRESIDENTE. Passiamo nuovamente alla votazione del processo verbale.

SANTANGELO (M5S). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SANTANGELO (M5S). Signor Presidente, rinnoviamo la richiesta di verifica del numero legale.

Verifica del numero legale

PRESIDENTE. Invito il senatore Segretario a verificare se la richiesta risulta appoggiata dal prescritto numero di senatori, mediante procedimento elettronico.

(La richiesta risulta appoggiata).

Invito pertanto i senatori a far constatare la loro presenza mediante procedimento elettronico.

(Segue la verifica del numero legale).

Il Senato è in numero legale.

Ripresa della discussione sul processo verbale

PRESIDENTE. Metto ai voti 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.

Preannunzio 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 9,48)*.

Sui lavori del Senato

PRESIDENTE. La Conferenza dei Capigruppo ha stabilito l'inversione dell'ordine degli argomenti previsti dal calendario vigente nel senso di anticipare nella seduta pomeridiana di martedì 26 gennaio l'inizio dell'esame del decreto-legge sulla cessione a terzi dell'azienda ILVA.

La discussione della mozione Centinaio, Romani Paolo ed altri di sfiducia al Governo avrà luogo mercoledì 27, a conclusione dell'esame del predetto decreto-legge.

Restano confermati gli altri argomenti già previsti dal calendario dei lavori.

Calendario dei lavori dell'Assemblea, variazioni

| | | | |
|---------|------------|---------------------------------|---|
| Giovedì | 21 gennaio | (antimeridiana) (h. 9-12,45) | } – Relazione del Ministro della giustizia sull'amministrazione della giustizia |
| Giovedì | 21 gennaio | (pomeridiana) (h. 16) | |
| | | | } – Interrogazioni a risposta immediata ai sensi dell'articolo 151- <i>bis</i> del Regolamento al Ministro dello sviluppo economico su: – prospettive dell'industria italiana, con particolare riferimento al comparto chimico – iniziative per consumatori ed imprese nel settore energetico |

Le Commissioni permanenti saranno convocate per il loro rinnovo, ai sensi dell'articolo 21, comma 7, del Regolamento, giovedì 21 gennaio nei seguenti orari:

| | |
|-------------------------------|-------------|
| Commissioni dalla 1ª alla 7ª | alle ore 13 |
| Commissioni dalla 8ª alla 13ª | alle ore 15 |
| Commissione 14ª | alle ore 16 |

| | | | |
|-----------|------------|---------------------------------|--|
| Martedì | 26 gennaio | (pomeridiana) (h. 16,30) | } – Disegno di legge n. 2195 – Decreto-legge n. 191, cessione a terzi azienda ILVA (<i>Approvato dalla Camera dei deputati</i>) (<i>Scade il 2 febbraio</i>) |
| Mercoledì | 27 » | (antimeridiana) (h. 9,30) | |
| Giovedì | 28 gennaio | (antimeridiana) (h. 9,30-14) | } – Seguito disegno di legge n. 2081 e connessi – Disciplina delle coppie di fatto e delle unioni civili |
| Giovedì | 28 gennaio | (pomeridiana) (h. 16) | |

Gli emendamenti al disegno di legge n. 2195 (Decreto-legge n. 191, cessione a terzi azienda ILVA) dovranno essere presentati entro le ore 17 di giovedì 21 gennaio.

Gli emendamenti al disegno di legge n. 2081 (Disciplina delle coppie di fatto e delle unioni civili) dovranno essere presentati entro le ore 13 di venerdì 22 gennaio.

**Ripartizione dei tempi per la discussione
della Relazione del Ministro della giustizia
sull'amministrazione della giustizia**

(3 ore e 30 minuti, incluse dichiarazioni di voto)

| | |
|---|-----|
| Governo | 30' |
| <i>Gruppi 3 ore, di cui:</i> | |
| PD | 40' |
| FI-PdL XVII | 20' |
| M5S | 19' |
| AP (NCD-UDC) | 18' |
| Misto | 17' |
| Aut (SVP, UV, PATT, UPT) - PSI - MAIE | 15' |
| AL-A | 14' |
| GAL (GS, PpI, FV, M, MBI, Id, E-E) | 13' |
| LN-Aut | 12' |
| CoR | 12' |
| Dissenzienti | 5' |

**Ripartizione dei tempi per la discussione
del disegno di legge n. 2195
(Decreto-legge n. 191, cessione a terzi azienda ILVA)**

(7 ore, escluse dichiarazioni di voto)

| | |
|---|-------|
| Relatore | 40' |
| Governo | 40' |
| Votazioni | 40' |
| <i>Gruppi 5 ore, di cui:</i> | |
| PD | 1h 7' |
| FI-PdL XVII | 34' |
| M5S | 31' |
| AP (NCD-UDC) | 29' |
| Misto | 28' |
| Aut (SVP, UV, PATT, UPT) - PSI - MAIE | 24' |
| AL-A | 23' |
| GAL (GS, PpI, FV, M, MBI, Id, E-E) | 22' |
| LN-Aut | 21' |
| CoR | 20' |
| Dissenzienti | 5' |

Relazione del Ministro della giustizia sull'amministrazione della giustizia e conseguente discussione (ore 9,49)**Approvazione delle proposte di risoluzione nn. 1, 3 (testo 2) e 5 (testo 2). Reiezione delle proposte di risoluzione nn. 2, 4, 6 e 7**

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*. Signor Presidente, signori senatori, un Paese, una città, un territorio segnato da conflitti e sfiato da polemiche non è nelle condizioni di darsi un orizzonte strategico; non è in grado di usare al meglio le risorse e le energie disponibili. Non è in grado di reperirne di nuove e di determinare un processo di crescita. Ciò, io credo, vale in ogni ambito della vita civile, sociale e istituzionale.

La giustizia è stata per lungo tempo il terreno di uno scontro, a tratti persino drammatico. L'Italia si è divisa sull'uso e sull'indirizzo della giustizia, sul controllo e sul perimetro della giustizia. Le divisioni hanno impedito che si riflettesse sul tempo nuovo che la giurisdizione è chiamata ad affrontare, in un'epoca di grandi opportunità, ma ad alto rischio, un'epoca di globalizzazione dei diritti, ma anche di minacce globali ai diritti dei singoli e dell'intero genere umano. Io rivendico a questo Governo e all'azione del Ministero della giustizia il merito di aver contribuito a chiudere quella fase e di aver avviato un clima diverso e, in questo clima, una riflessione tra i soggetti della giurisdizione, nell'opinione pubblica e tra tutti coloro che hanno preso la parola sul tema.

Nonostante limiti e difficoltà che sono ancora evidenti, il servizio giustizia comincia ad essere oggetto di un più pacato confronto, perché parte di un dibattito più ampio sul destino della nostra democrazia. Dopo anni di polemiche, che hanno condannato il nostro Paese all'inconcludenza, c'è oggi un senso diverso e più vivo della responsabilità che dobbiamo assumerci tutti per restituire efficienza al servizio della giustizia, nel rispetto dei diritti dei cittadini e nell'interesse dello sviluppo economico e civile del Paese.

Così come rivendico il merito di un clima mutato, grazie ad una costante ricerca del confronto, credo sia mio dovere ringraziare tutti coloro che hanno contribuito, anche con qualche asprezza dialettica, a questa comune riflessione: la magistratura, l'avvocatura, il personale giudiziario, le forze politiche e sociali.

La cura della Repubblica – impiego le parole del presidente Mattarella, a cui rivolgo il mio deferente saluto – è l'impegno di ogni giorno, ma anche l'impegno per un tempo lungo, per molti aspetti inedito, in cui l'Italia, l'Europa e il mondo stanno entrando.

Il clima diverso ha permesso di intervenire in ambiti sin qui troppo trascurati, come la giustizia civile e l'organizzazione della giustizia; ambiti che però danno senso e contenuto effettivo alla parola cittadinanza. Il clima diverso ha consentito e consente di tornare ad investire e mettere in moto nuove forze, e questo è tanto più importante nel momento in cui nuovi motivi di inquietudine si fanno strada.

La globalizzazione ha comportato l'apertura di uno spazio del tutto inedito in cui proiettarsi, ma ha anche indebolito i vecchi strumenti degli Stati nazionali. Nessun processo storico è semplice e lineare; nessuno, purtroppo, guarda in una sola direzione. Ogni segmento dell'amministrazione dello Stato è esposto, dunque, a questo evento nuovo. Certamente vi è esposta la giurisdizione.

Uno Stato più debole è più vulnerabile rispetto a fenomeni criminali che spesso varcano le frontiere. Per questo la risposta deve essere duplice: da un lato, tesa al recupero di efficienza; dall'altro, protesa a trovare una nuova dimensione di carattere transnazionale. Una cosa sostiene l'altra.

Il recupero di efficienza della giustizia italiana non è un tema che debba appassionare solo gli studiosi di organizzazioni pubbliche, ma è una decisiva risorsa politica per uno Stato che voglia adempiere ai suoi compiti fondamentali. Il primo di questi è legato alla sicurezza dei cittadini.

La minaccia principale che il nostro Paese, così come altri Paesi dell'Unione europea, deve fronteggiare è oggi quella del terrorismo di matrice jihadista, una minaccia che mette sotto pressione l'ordinamento penale e la pubblica sicurezza; una minaccia che si presenta con caratteristiche originali, legate all'instabilità dello scenario internazionale, a nuovi profili ideologici e dottrinari, a nuove possibilità di diffusione attraverso la rete. È una sfida che mette alla prova lo Stato di diritto, ma dalla quale lo Stato di diritto, e quindi la giurisdizione devono uscire più forti.

Abbiamo fatto la nostra parte intervenendo sull'ordinamento interno, riconoscendo la pericolosità di condotte propedeutiche e funzionali all'attività terroristica. Un'analisi attenta del fenomeno ha infatti evidenziato le necessità di delineare nuove figure di reato. Abbiamo così anticipato la soglia di punibilità di condotte già palesemente orientate al compimento di atti terroristici, come il reclutamento passivo, l'autoaddestramento, il finanziamento e l'organizzazione di viaggi per il compimento di atti di terrorismo. L'utilizzo del *web* è stato inoltre configurato come circostanza aggravante del reato. Crediamo, però, che questa battaglia si vinca soltanto rafforzando la cooperazione tra gli Stati e con l'Unione europea, perché ad una minaccia globale si risponde con strumenti costruiti perlomeno nella dimensione continentale. Per questa ragione stiamo lavorando a rafforzare la cooperazione nella lotta al terrorismo e ad intensificare gli scambi di informazioni e le esperienze investigative, in particolare in relazione al fenomeno dei *foreign fighters*. In questo senso, ad esempio, lo scorso mese mi sono recato in Albania insieme al procuratore nazionale antimafia: un'area strategica ai fini di un efficace contrasto al terrorismo, e storicamente crocevia di traffici illeciti.

L'Italia è stata una dei primi firmatari del Protocollo di Riga, pronto per la ratifica parlamentare. L'Italia ha sostenuto la proposta della Commissione di rendere punibile la condotta di chi viaggia con finalità di terrorismo, sia verso le zone di conflitto sia in fase di rientro in Patria. L'Italia ha appoggiato la proposta francese di criminalizzare una delle principali fonti di finanziamento del terrorismo internazionale: il traffico illecito di beni culturali.

Gli schemi dei decreti legislativi approvati nel novembre scorso dal Consiglio dei ministri sono inoltre rivolti a dare attuazione ad altrettante decisioni quadro adottate dal Consiglio dell'Unione europea, settore della cooperazione giudiziaria tra gli Stati in materia penale.

È urgente la riforma del libro undicesimo del codice di procedura penale, per l'aggiornamento degli strumenti di cooperazione bilaterale, che da tempo è all'attenzione del Parlamento.

Purtroppo è però deludente che a Bruxelles – e lo considero un insuccesso del processo d'integrazione dell'Unione – non si siano compiuti passi significativi in direzione della procura europea; una procura efficace, indipendente, con reali poteri d'indagine. Purtroppo hanno prevalso, almeno per ora, resistenze, diffidenze, inerzie e gelosie. Nessuna autonomia della procura rispetto agli Stati membri, limitatissimi poteri d'indagine su un ambito ristrettissimo di reati: questo, in sintesi, è il guscio vuoto rimasto dopo un faticoso confronto. Per questo, a nome dell'Italia, ho detto no a un organismo che avrebbe soltanto intralciato le attività delle autorità giudiziarie nazionali. C'è un punto oltre il quale la bassa intensità delle soluzioni è solo un'ipocrita copertura degli egoismi nazionali.

Abbiamo registrato gli stessi limiti nella trattativa sul regolamento di riforma e potenziamento di Eurojust, uno strumento fondamentale anche per il contrasto al traffico dei migranti: il testo predisposto dall'Italia durante il semestre di Presidenza giace adesso presso il Parlamento europeo. Prendo atto con realismo, ma non con rassegnazione, delle difficoltà europee e per questo abbiamo dato notevole slancio alla cooperazione bilaterale con Paesi terzi: il Governo italiano ha stipulato numerosi accordi in materia di assistenza giudiziaria e penale ed estradizione con l'Algeria, l'Egitto, la Libia, il Marocco, la Tunisia, la Nigeria, il Libano, gli Emirati Arabi Uniti, il Montenegro, il Kosovo, la Cina, il Vietnam, il Messico e Panama. Questi accordi consentono l'attività di cooperazione nel contrasto al terrorismo e alla criminalità organizzata.

Proprio elementi legati al terrorismo evidenziano in modo drammatico un fenomeno che avremmo dovuto cogliere fino in fondo e ben prima: l'esigenza di rafforzare le giurisdizioni sovranazionali. Poteri di fatto di carattere globale sono in grado di incidere nella vita dei popoli, prescindendo da ogni legittimazione democratica. Essi mettono in mora, spiazzano e talvolta svuotano il ruolo delle giurisdizioni nazionali. Mi riferisco ai grandi centri finanziari ed economici, alle grandi reti informatiche che, per loro natura, tendono a sottrarsi al controllo di legittimità. Il nostro impegno è stato dedicato a rafforzare e sostenere tutte le giurisdizioni sovranazionali alle quali l'Italia aderisce. È per questo motivo che

salutiamo con grande soddisfazione la nomina di Guido Raimondi al vertice della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo. Tuttavia, il terrorismo e l'istigazione all'odio si combattono anche in rete; per questo ho incontrato al Ministro della giustizia diverse piattaforme Internet e *social media*. La sola repressione penale, infatti, non basta. È necessario sollecitare forme di autodisciplina per ridurre la disponibilità del materiale contenente apologia del terrorismo e discorsi d'odio *on line*.

L'impegno contro il terrorismo non deve comunque significare – giova ribadirlo – cedere anche soltanto un millimetro sul terreno dei principi costituzionali da cui dipende il fitto tessuto di libertà che innerva la nostra democrazia. Questo è il bene che difendiamo. Siamo infatti convinti che la lotta alla criminalità internazionale non debba farci rinunciare alle maggiori acquisizioni di civiltà in materia di garanzia e tutela dei diritti: più forte è la sfida e più ambiziosi devono essere gli strumenti di contrasto, anche culturale, volti a fronteggiarla. Non stiamo uscendo faticosamente da un periodo di crisi economica e sociale per cacciarci in una crisi di civiltà. Il progresso intellettuale e politico europeo, dopo i traumi della prima metà del Novecento, ha saputo guadagnare la costituzionalizzazione di un uno spazio giuridico incentrato intorno alla piena titolarità dei diritti della persona umana. A questo nostro tratto distintivo non possiamo e non vogliamo rinunciare. Non possiamo e non vogliamo smettere di essere quella regione del mondo in cui più profondo e radicato è il riconoscimento dei diritti dell'uomo: essere europei significa considerare questo spazio di libertà e di uguaglianza come la propria casa. Le generazioni che ci hanno consegnato quest'eredità non possono essere tradite; è anzi nostro dovere arricchire questo sistema di diritti e di garanzie. L'Europa – ha detto uno dei suoi più grandi intellettuali viventi, George Steiner – è i suoi caffè: dal locale di Lisbona amato da Fernando Pessoa, ai caffè di Odessa frequentati dai personaggi di Isaak Babel', dai caffè di Copenaghen, quelli di fronte ai quali passeggiava Kierkegaard nel suo meditando vagare, fino a quelli di Palermo. Dopo i fatti di Parigi bisogna dirlo con la massima determinazione: non vogliamo né dobbiamo chiudere uno solo di quei caffè. Non dobbiamo né vogliamo chiedere ad un ebreo di non indossare la *kippah*; non dobbiamo né vogliamo chiedere ad una ragazza di cambiare abiti, acconciatura o stile di vita.

Senatori, il Governo ha improntato la sua azione in materia di giustizia a un dialogo costante con tutte le forze politiche e parlamentari, soprattutto nell'affrontare aspetti che reputo urgenti e indifferibili. Mi riferisco al superamento dell'emergenza carceraria, all'avvio del processo civile telematico obbligatorio e all'abbattimento dell'arretrato civile.

Su tutti questi aspetti tocchiamo con mano i progressi ottenuti: il sovraccollamento è sostanzialmente eliminato, il processo civile di primo e secondo grado è telematico in tutte le sue fasi e in tutta Italia, l'arretrato civile è in via di riduzione, merito anche del lavoro proficuo del Parlamento e delle Commissioni, che hanno lavorato su queste materie più che su altre, come dimostrano i dati relativi ai progetti di legge licenziati. A voi tutti, dunque, vada il mio più sentito ringraziamento.

Fin dal mio insediamento, ho insistito su un concetto: le norme, anche le migliori, non bastano se non sono sostenute da misure organizzative. Proprio il processo di globalizzazione, l'introduzione di nuove tecnologie in tutti i settori della vita umana, fa sì che il fattore tempo divenga un dato ancora più essenziale. Si tratta di non concedere nulla alla retorica efficientistica o all'ideologia aziendalistica ma la garanzia di un diritto che non poggi su meccanismi organizzativi efficaci e rapidi diviene lettera morta.

Così sono state avviate, per il personale amministrativo, politiche che per la prima volta, dopo più di vent'anni, consentono concretamente attività di ricollocamento e riqualificazione. Più di 4.000 unità di personale saranno assunte nel prossimo biennio, 450 hanno già preso servizio negli uffici giudiziari. Abbiamo riformato la struttura del Ministero in profondità, riducendo del 40 per cento le posizioni dirigenziali e semplificando e riorganizzando le strutture dipartimentali, realizzando risparmi di spesa per 64 milioni di euro. Non avremmo potuto chiedere agli altri di cambiare se non lo avessimo fatto noi per primi.

È mia ferma convinzione che l'amministrazione vada difesa con grande determinazione, non certo mortificata o smantellata. Il personale che serve la giustizia sfugge nella sua stragrande maggioranza agli stereotipi spesso utilizzati contro i pubblici dipendenti. Con oltre 9.000 vuoti di organico e l'assenza di interventi di riqualificazione da più di un quarto di secolo, il personale amministrativo ha saputo garantire comunque il funzionamento della giurisdizione. Per questo abbiamo deciso di mettere più risorse. L'amministrazione pubblica si difende soprattutto facendola funzionare, restituendole il senso della missione di cui è investita.

Faccio due esempi di intervento di carattere organizzativo e indicativi del processo di innovazione avviato. Il primo riguarda il funzionamento degli uffici giudiziari. Finora ha funzionato che chi spendeva, cioè i Comuni, non coincideva con chi pagava, cioè il Ministero: un meccanismo che ha prodotto sprechi e squilibri. Il nuovo modello di gestione della spesa trasferita al Ministero consente efficienza e risparmio per lo Stato e allo stesso tempo una più uniforme distribuzione dei costi sul territorio.

Il secondo esempio è l'ufficio del processo che dà ai magistrati un apposito *staff* di collaboratori. L'ufficio del processo può incidere positivamente sull'organizzazione del lavoro del giudice e sullo smaltimento dell'arretrato. Nell'ufficio del processo entreranno i tirocinanti. Più di 17 milioni di euro sono stati stanziati nel solo 2015. Proprio in questi giorni si stanno peraltro completando le procedure per erogare le prime borse di studio. Non deve passare sotto silenzio un investimento che punta sui giovani. Non c'è, del resto, cambiamento nei modelli organizzativi, nei moduli gestionali, negli schemi regolamentari che funzioni se non immette anche nuove energie. Nel prossimo mese entreranno in servizio 311 magistrati vincitori del concorso indetto nel 2013. Sono in corso le operazioni di correzione delle prove del concorso successivo per 340 posti ed è stato pubblicato a novembre scorso un nuovo bando di concorso per 350 unità.

Anche la magistratura italiana va incontro ad una fase di cambiamento e non solo generazionale.

Il Consiglio superiore della magistratura, con il quale è in corso un positivo dialogo, è chiamato a guidare questo cambiamento. Proprio in queste settimane dall'organo di autogoverno giunge un segnale incoraggiante: si sta rompendo il tetto di cristallo che per molto tempo ha impedito l'accesso delle donne alla guida di importanti uffici giudiziari.

La magistratura italiana è per metà circa composta di donne, ma questa percentuale non si ritrova affatto negli incarichi direttivi. Ritengo che la riforma della legge elettorale del CSM dovrà prevedere strumenti che favoriscano la parità di genere.

Le riforme in atto esigono una rivisitazione dell'ordinamento giudiziario e del funzionamento del Consiglio superiore della magistratura. Noi crediamo che si debba assicurare la più ampia rappresentatività all'organo di autogoverno, garantire adeguata terzietà alla sezione disciplinare, rendere più rapide e trasparenti le procedure del Consiglio.

Al Ministero sono state per questo costituite da me due Commissioni, chiamate a raccogliere pareri e proposte su modifiche di carattere ordinamentale, sull'accesso alla magistratura, sul metodo di elezione del Consiglio, sugli illeciti disciplinari e sulle incompatibilità. Questo lavoro non rimarrà solo materia di studio.

È ugualmente necessaria la riforma della magistratura onoraria, attualmente in trattazione in questo ramo del Parlamento. Si tratta di una riforma attesa, che predispone finalmente uno statuto unico del magistrato onorario e ne valorizza una figura su cui da tempo si regge larga parte della giurisdizione.

La ricchezza di cultura giuridica che appartiene alla professione forense è indispensabile patrimonio di diritti di cui gode un Paese. Per questo l'anno trascorso abbiamo dedicato grande impegno al dialogo con l'avvocatura. Questo dialogo ci ha dato frutti importanti: senza la collaborazione dell'avvocatura la partenza e lo sviluppo del processo civile e telematico sarebbero stati impossibili.

Dal mio canto, posso dire di aver mantenuto l'impegno di proseguire la strada della degiurisdizionalizzazione e assicurato uno stabile supporto finanziario alla negoziazione assistita agli arbitrati.

La professione di avvocato sta mutando, si sta specializzando, si sta aprendo sempre più al confronto internazionale. Sul tema della formazione giuridica e dell'accesso alla professione ho avviato un confronto con il Ministero dell'università e della ricerca, che si concluderà presto. Gli schemi di regolamento adottati e quelli in via di adozione serviranno a riorientare la professione, secondo le esigenze di una società più aperta, più dinamica, più competitiva. Sono sicuro che il percorso, non sempre facile, proseguirà e approderà, nel corso di quest'anno, all'entrata a regime di tutta la riforma del sistema forense.

Con questo lavoro abbiamo percorso una terza via tra le impostazioni corporative, che in passato hanno segnato il mondo delle professioni, e un approccio mercatista, che pretenderebbe di equiparare la tutela dei diritti

fondamentali all'erogazione di qualche servizio valutabile in termini di quantità e prezzo.

Ho detto prima che l'Italia torna ad investire nella giustizia. Fornisco un dato complessivo: rispetto al 2014, il Ministero della giustizia potrà contare su risorse aggiuntive per un miliardo di euro, disponibili non solo per la programmazione degli interventi dell'anno 2015, ma anche per il biennio 2016-2017. Si tratta di un dato oggettivamente eccezionale, tenuto conto dei vincoli di bilancio con cui siamo chiamati a confrontarci.

In questo modo sosteniamo le riforme anche con investimenti e risorse, liberate dall'eliminazione di sprechi e inefficienze. Gli investimenti stanno consentendo di passare, in molti campi, dalle parole ai fatti: nelle politiche per la mobilità e la riqualificazione del personale, nei programmi di informatizzazione, nella riorganizzazione dei servizi della giustizia, negli incentivi alla degiurisdizionalizzazione.

Per la prima volta, poi, il Ministero della giustizia assume la gestione diretta di fondi europei; un impegno, dicevo, che sta producendo risultati di cui voglio dar conto.

Parto dal versante della giustizia civile, che è stata e resta il centro dell'azione riformatrice del Governo, perché il cittadino, la famiglia e l'impresa formano in quest'ambito la loro percezione profonda e il loro senso di giustizia.

La digitalizzazione della giustizia ci ha consentito di varare il *data warehouse* della giustizia civile, cioè la completa targatura di tutto il contenzioso italiano e la misurazione delle *performance* di ogni ufficio, fruibile al pubblico *on line*. È la più grande operazione di trasparenza di un'amministrazione pubblica, che si rende in tal modo valutabile attraverso parametri oggettivi.

La base dati e la misurazione delle *performance* è, infine, presupposto per l'attuazione del piano di Strasburgo, che ha lo scopo di aggredire l'arretrato ultratriennale, cioè quello a rischio di legge Pinto. Per il Ministero è stato un utilissimo strumento per l'investimento di risorse e per approfondire le cause delle difficoltà in cui versano molti uffici giudiziari, che ho iniziato a visitare personalmente. Mi auguro che possa essere altrettanto utile all'organo di autogoverno, tanto per la valutazione dell'attività dei magistrati chiamati a svolgere funzioni direttive, quanto per l'individuazione delle priorità nelle nomine degli uffici ancora vacanti.

Il pesante arretrato, che paralizza l'attività dei tribunali italiani, nonostante l'elevata produttività dei magistrati, è in costante calo. I dati del 2015 attestano una tendenza alla riduzione delle iscrizioni di nuove cause, il che fa sperare in una ulteriore diminuzione delle pendenze, che dovrebbero aver raggiunto quota 4,2 milioni alla fine del 2015 e scendere addirittura sotto i 4 milioni a fine 2016. Dico «addirittura», perché alla fine del 2009 i procedimenti pendenti erano 6 milioni, cioè 2 milioni in più. L'obiettivo di scendere sotto quota 4 milioni di affari indica un punto di svolta nel sistema, poiché significa allineare l'arretrato alla capacità di definizione annuale, che si attesta intorno ai 3,8 milioni di affari.

Le classifiche internazionali restituiscono l'immagine di un Paese in netto miglioramento. Nel rapporto «Doing Business», curato dalla Banca mondiale, l'Italia guadagna 13 posizioni, sul fronte del contenzioso commerciale. Il miglioramento è dovuto anzitutto all'informatizzazione del servizio giustizia. Si tratta di una priorità assoluta per questo Dicastero, che vi investe quest'anno circa 150 milioni di Euro: il doppio dello scorso anno, il triplo rispetto al 2012. La stessa classifica annuale prima citata mette il processo civile telematico tra le due riforme più rilevanti realizzate in Italia nello scorso anno. Grazie ad essa, il servizio giustizia si pone oggettivamente all'avanguardia in Europa e all'avanguardia anche nei processi di informatizzazione delle amministrazioni pubbliche nel nostro Paese. È giusto, in questo caso, guardare ai numeri: ai 3,5 milioni di atti depositati dai magistrati o ai 15 milioni di comunicazioni telematiche, con un risparmio stimato di 53 milioni di euro. È però doveroso parlare di un profondo cambiamento culturale in atto, che investe tutti: giudici, avvocati, personale di cancelleria. La cultura del Paese non si situa solo sui piani più alti delle più nobili creazioni dello spirito, ma vive ai piani più bassi, grazie ai supporti tecnologici e alle infrastrutture reali in cui è inscritta. L'informatizzazione significa, certo, risparmiare, ma avvia anche un diverso pensiero del mondo e della società, a cui dobbiamo saperci preparare. È un piccolo grande motivo d'orgoglio per me non vedere più le lunghe file dei praticanti di fronte agli sportelli delle cancellerie.

È in atto la riforma del codice di procedura civile, che mira ad una robusta semplificazione delle forme processuali, attualmente all'esame della Commissione giustizia della Camera. Essa prevede il potenziamento del tribunale delle imprese, che ha un peso importante per la reputazione internazionale del Paese. Questa istituzione ha infatti mostrato di funzionare e i dati sono estremamente positivi: nei primi due anni del suo funzionamento, è andato a definizione l'80 per cento circa degli affari pervenuti. Dati confermati dall'andamento del primo semestre del 2015. Lo stesso disegno di legge prevede l'istituzione del tribunale della persona e della famiglia, uno strumento essenziale per la tutela dei diritti fondamentali.

Penso, infine, a tutto il settore del fallimentare, a cui cambieremo finanche la parola, per togliere alla crisi d'impresa la stigmatizzazione sociale che l'accompagna.

Lo schema di disegno di legge trasmesso alla Presidenza del Consiglio raccoglie i frutti del lavoro della commissione, da me istituita un anno fa. L'approccio non sarà più quello tradizionale, cioè di carattere sanzionatorio e di declaratoria del fallimento.

L'approccio sarà piuttosto di prevenzione della crisi. Si anticipa l'analisi delle situazioni di difficoltà, con procedure che consentono di intervenire su realtà imprenditoriali non ancora del tutto compromesse. Si mirerà a preservare il più possibile il patrimonio imprenditoriale e finanziario di un'impresa, garantendo, per quanto possibile, la prosecuzione della produzione e il mantenimento della forza lavoro. Qui voglio ripetere una mia ferma convinzione. È noto che l'economia moderna nasce nell'ambito

delle scienze giuridiche e morali e non si tratta di una nascita casuale. «Natura di cose» diceva Vico «altro non è che nascita di esse». Certo, l'interesse economico e il valore di giustizia non coincidono, non si identificano, ma non per questo debbono necessariamente confliggere. Le riforme che stiamo realizzando credo lo dimostrino. Dimostrano, cioè, che il giusto può essere utile, può rendersi utile alla collettività, può realizzare l'interesse generale del Paese e l'utilità, d'altro canto, può essere perseguita nel rispetto delle norme di giustizia. Quando, anzi, queste norme ci sono e funzionano, tutta la vita civile, non solo la vita economica, ne trae vantaggio.

L'impegno speciale che abbiamo dedicato al versante civile non è stato, tuttavia, a discapito del versante penale sul quale spesso il nostro Paese, per ragioni storiche, ha i nervi scoperti e finisce così col cedere a semplificazioni e strumentalizzazioni. Ondate di populismo penale finiscono con il far perdere di vista il merito delle cose.

Ora, questo Governo ha introdotto molte, significative novità in materia penale. Senza fare polemica, puntando al fine e commisurando gli strumenti.

I dati statistici relativi all'anno giudiziario 2014-2015 dimostrano una diminuzione delle iscrizioni e delle pendenze e un aumento delle definizioni, sia in primo che in secondo grado. Sono segnali positivi, cui fa da contraltare la preoccupazione per i dati che si riferiscono alle prescrizioni.

Questo è l'oggetto del disegno di legge approvato alla Camera dei deputati che mi auguro venga presto approvato anche al Senato. Nello stesso ramo del Parlamento attende di essere esaminata la riforma complessiva del processo penale. Il testo tende a coniugare il rafforzamento delle garanzie difensive con la ragionevole durata del processo, attraverso una serie di innovazioni tese a snellirlo, a rafforzare il ricorso ai riti alternativi, a ridefinire i presupposti per l'appello, a deflazionare i diversi gradi di giudizio a partire dalla Cassazione.

Sempre sul fronte penale, c'è stato il rafforzamento degli strumenti per il contrasto alla corruzione.

Il Governo ha dunque esteso l'operatività del reato di concussione anche agli incaricati di pubblico servizio; ha introdotto un meccanismo premiale per chi collabora con la giustizia e aggravato le pene accessorie in caso di condanna per reati contro la pubblica amministrazione; ha introdotto il nuovo istituto della riparazione economica; ha riveduto in profondità il falso in bilancio, per eliminare zone d'ombra e aree di non punibilità. L'Agenzia dell'ONU che si occupa di lotta alla corruzione ha dato atto dei progressi legislativi realizzati dal nostro Paese e della piena attuazione delle convenzioni internazionali in materia.

Il Governo ha inoltre accompagnato i lavori parlamentari nella riforma del voto di scambio politico-mafioso e nella riscrittura del codice antimafia, proseguiti anche sulla scorta del disegno di legge governativo approvato nell'agosto del 2014 ed ora all'esame del Senato.

Su tutta questa materia l'opera del Parlamento è essenziale.

Il contrasto alla criminalità organizzata rimane un punto cardine dell'attività del Governo, ma so che esso è condiviso da tutte le forze politiche, con cui non può mancare il confronto e la collaborazione.

Non c'è Stato, infatti, dove la criminalità spadroneggia. Non c'è prospettiva di sviluppo, non c'è crescita civile, non c'è futuro per le nuove generazioni dove bisogna piegare il capo, oppure tacere, oppure scappare. Non c'è prosperità dove regnano l'incertezza, la paura o la violenza.

Sarò a Palermo il prossimo 30 gennaio, per l'inaugurazione dell'anno giudiziario e avrò occasione, in quella circostanza, di confermare il forte sostegno mio e del Governo alla magistratura, impegnata nell'opera di contrasto e repressione dei fenomeni mafiosi. (*Applausi dal Gruppo PD*).

Come Ministro della giustizia, sento il dovere di ricordare anche l'impegno profuso per arrivare, dopo circa un quarto di secolo, a dare una sistemazione organica agli eco-reati, un altro ambito in cui forte è la pressione della criminalità organizzata.

Qualcuno ha detto che si tratta di una normativa contro le imprese. Io credo, al contrario, che si tratti di una normativa a favore delle imprese che rispettano le regole e a favore di un nuovo modello di sviluppo sostenibile.

Così come voglio richiamare il disegno di legge sul caporalato, che mira ad introdurre strumenti efficaci per impedire l'illecita accumulazione di ricchezza da parte di chi sfrutta i lavoratori ad evidente fine di profitto, in violazione dei diritti fondamentali della persona. È una vergogna di cui dobbiamo sbarazzarci. Lo dobbiamo a tutti coloro che si sono battuti per eliminare forme disumane di sfruttamento del lavoro: a chi lo fece in anni lontani, come Giuseppe Di Vittorio, nel territorio della Capitanata; a chi lo ha fatto in anni più recenti, come Jerry Masslo, nei campi di Villa Literno e a chiunque lo faccia oggi, ovunque si riproducano gli intollerabili meccanismi dello sfruttamento, spesso al soldo della criminalità organizzata.

In materia penale, il Governo ha poi emanato il decreto legislativo che, in ossequio al principio costituzionale della necessaria offensività del fatto-reato, permette di escludere la punibilità per particolare tenuità del fatto.

Il Governo ha anche proceduto a depenalizzare alcune fattispecie criminose e a derubricarne altre a illeciti puniti con sanzioni pecuniarie civili.

Anche questi interventi, unitamente all'introduzione della messa alla prova (che sta già funzionando), produrranno una significativa deflazione del carico penale che siamo certi contribuirà a far scendere significativamente quel dato ancora negativo che riguarda le prescrizioni.

Le polemiche sulla convivenza civile minacciata o sull'impunità assicurata non hanno motivo di essere. Le nuove norme hanno piuttosto effetti deflattivi sul sistema e puntano, semmai, a rendere effettive e più efficaci le sanzioni, in quanto ha più forza di prevenzione la prospettiva di una sanzione certa, comminata in tempi rapidi, che la minaccia di un processo penale che, per i suoi tempi e la natura dell'illecito, rischia di finire nel nulla.

Noi dobbiamo fare leggi, non gride manzoniane, e dobbiamo intervenire con la sanzione penale solo nei casi più gravi. Vorrei però tenere ben ferma un'indicazione: le importanti misure introdotte in materia penale non devono far perdere di vista quello che rimane il primo intendimento del Governo, cioè la tutela dei diritti delle persone vulnerabili. Si tratta di una cura poco appariscente, che spesso frutta poco in termini di consenso, ma che costituisce la vera cartina di tornasole della civiltà giuridica di un Paese.

In tale prospettiva, la legislazione italiana ha già dato attuazione alla direttiva europea sulla tutela dei diritti processuali della vittima. È paradossale che sia sempre in nome delle vittime che si denuncia quel che non va, chiedendo a voce sempre più alta pene esemplari ed interventi repressivi sempre più duri, ma, appunto, la considerazione della vittima, nel dibattito pubblico sulla giustizia, spesso finisce qua. La vittima viene strumentalizzata per mandare alti lai che rinfocolano risentimenti e paure, ma rimane la meno tutelata durante e dopo il processo. Dando attuazione alla direttiva europea, stiamo provando a superare questo paradosso con una concreta tutela delle vittime dei reati.

In tal senso, sono state prese iniziative per incoraggiare i soggetti più deboli a denunciare i reati consumati in loro danno, trovando immediate cure ed assistenza. Con pari attenzione il Governo segue l'esame del disegno di legge per l'introduzione del reato di tortura, volto ad adeguare l'ordinamento interno ad alcuni strumenti normativi internazionali. Purtroppo, l'attività di riforma è spesso intralciata da preoccupazioni a volte infondate, a volte giustificate ma agitate strumentalmente, altre volte ingenerate da percezioni distorte dei fenomeni in essere. Il reato di immigrazione clandestina è uno di questi casi. L'indirizzo generale perseguito dal Governo volto a dare maggiore efficienza al sistema processuale penale, puntando sulla riduzione dell'area di rilevanza penale, rimane confermato.

Sul reato di immigrazione clandestina, resto convinto (in ciò confortato dai pareri come quelli delle camere penali, del procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo o del vice presidente del Consiglio superiore della magistratura) che vada abolito. Si è tuttavia deciso non già di soprassedere, ma di proporre un intervento complessivo che riguardi i rimpatri più celeri, da un lato, e i tempi per il riconoscimento dello *status* di rifugiato, dall'altro.

Il tema assume sempre più una rilevanza europea. L'obiettivo, pertanto, deve essere quello di un regime comune in tema di immigrazione ed asilo. Purtroppo, però, anche in questo campo l'Unione europea segna il passo. È tuttavia inammissibile pensare di mettere in discussione il principio fondamentale della libera circolazione, cardine dello spazio europeo, per l'incapacità degli Stati nazionali di trovare un accordo sulla questione migratoria.

Il tema dei diritti mi porta al cuore di un altro problema sensibile del nostro Paese, quale quello dell'esecuzione della pena. Alla data del 31 dicembre 2015, i detenuti erano 52.164 e la capienza delle carceri pari a 49.574 posti. I parametri della Corte europea dei diritti dell'uomo nel rap-

porto tra capienza e presenza sono rispettati in tutti gli istituti di pena del territorio nazionale. Nessun detenuto è sistemato in uno spazio inferiore ai 3 metri quadri, come previsto dalle raccomandazioni europee. È però anche vero che l'Italia rimane uno dei Paesi a più alto tasso di recidiva in Europa, il che significa che in troppi casi non è conseguita la finalità rieducativa della pena.

Il disegno di legge delega approvato dalla Camera dei deputati il 23 settembre scorso mira, appunto, a riconsiderare il sistema trattamentale per restituire alla pena il senso ed il valore che la Costituzione le assegna.

Sono assolutamente convinto che in questo caso non soffriamo in particolare di previsioni normative inadeguate o insufficienti, bensì di una disattenzione o di una colpevole distrazione generale.

Il successo di ogni riforma affonda le sue radici nella consapevolezza e nell'adesione dell'intero sistema e della società nel suo insieme. Per una nuova concezione dell'esecuzione della pena, orientata al rispetto della dignità umana, informata ai valori costituzionali ed in linea con le risoluzioni internazionali, ho avviato il percorso degli Stati generali dell'esecuzione penale. Ad esso hanno partecipato 200 tra esperti, rappresentanti di associazioni ed operatori del settore, distribuiti su 18 tavoli tematici. Tutti i soggetti a vario titolo interessati all'universo penitenziario sono stati coinvolti. Il lavoro, sottoposto via via a forme diverse di consultazione pubblica ed accessibile sul sito del Ministero, fornirà indicazioni preziose per l'attuazione della delega in materia penitenziaria.

Il fine ultimo è superare un sistema ancora carcerocentrico, che identifica troppo sbrigativamente la sanzione penale con la reclusione in carcere. Dopodiché, è essenziale ricordare che un valore altrettanto fondamentale è l'effettività della pena, quando sia irrogata con giustizia e senso di umanità. Per questo, non è stato riproposto il provvedimento, adottato in via temporanea per due anni, al fine di decongestionare le carceri, che è scaduto lo scorso 31 dicembre. In questo provvedimento, la liberazione anticipata speciale prevedeva la detrazione di pena di settantacinque giorni, ogni sei mesi di detenzione espiata. Funzionava di fatto come un automatismo e sacrificava dunque il carattere effettivo della pena ad altre esigenze, ora per fortuna superate.

Sul carcere continuano tuttavia a scaricarsi problemi che la società non riesce a risolvere, e che d'altra parte nel carcere non possono essere risolti. A pagarne le conseguenze sono i detenuti. Ma lo sono anche gli uomini e le donne del Corpo della polizia penitenziaria, a cui voglio perciò rivolgere una parola sincera di ringraziamento per il lavoro difficile che sono chiamati a svolgere. *(Applausi dal Gruppo PD).*

Un lavoro che sta evolvendo, e che non può non accompagnare l'inversione di tendenza del comune sentire in materia di esecuzione penale.

La legge di stabilità autorizza la spesa destinata all'equiparazione nell'articolazione delle qualifiche, nella progressione di carriera e nel trattamento giuridico ed economico del personale direttivo del Corpo di polizia penitenziaria ai corrispondenti ruoli direttivi della Polizia di Stato.

Pensiamo di dover proseguire e di poter puntare, nel rispetto dei vincoli di bilancio, all'allineamento per i ruoli e i compiti non direttivi. Ma i cambiamenti ci sono: e sono misurabili.

Cent'anni fa, il deputato socialista Filippo Turati si rivolgeva in Parlamento, con un lungo e accorato intervento, all'allora Presidente del Consiglio, Giovanni Giolitti, per denunciare nelle condizioni della reclusione la «maggiore vergogna» del nostro Paese. Chiamò il carcere il «cimitero dei vivi». Le sue parole smossero i sentimenti dell'Aula, come lo stesso Giolitti dovette riconoscere.

Quelle parole non sono più per fortuna attuali. Ma a distanza di quarant'anni dalla riforma dell'ordinamento penitenziario, rimane purtroppo attuale il monito che Turati consegnava a quelle parole: «La società, che si difende, può impadronirsi di noi, può rinchiuderci; ma non può, non ha diritto, di sopprimere in noi la dignità». E poi aggiunse: «Non è scritto in alcun libro del destino che le nostre carceri debbano essere dei semenzai di criminalità». Anche per questo stiamo finalmente dando attuazione alla figura del garante dei detenuti.

Nelle nostre carceri, infine, si trovano ancora dei bambini. Di fatto, scontano la pena insieme alle loro madri anche se senza alcuna responsabilità detenute e non mi consola il fatto che siamo quasi riusciti a dimezzarne il numero: erano 34 all'inizio 2015; sono, attualmente, 19. Si tratta di situazioni difficili, in cui il giudice decide di non poter concedere alle madri la detenzione attenuata. Ma si tratta di situazioni che per un senso di umanità che non ci deve mai abbandonare, dobbiamo continuare a monitorare con grande attenzione, in vista del loro definitivo superamento.

Signor Presidente, senatori, sento l'obbligo, in conclusione, di tracciare un bilancio oggettivo dei progressi registrati. Ho cercato di dare conto dell'ampiezza e della profondità dei cambiamenti introdotti nel mondo della giustizia. Ho riferito della mole di investimenti avviati. Vorrei fornire anche qualche utile raffronto per dare evidenza ai risultati raggiunti.

L'arretrato civile, come dicevo, continua a calare, riducendosi strutturalmente. Ammontava a 5,2 milioni di affari al 31 dicembre 2013. È passato a 4,9 milioni l'anno successivo. È calato ulteriormente quest'anno e dovrebbe scendere fino a 4 milioni a fine 2016. Il tempo di emissione dei decreti ingiuntivi diminuisce, in un anno: a Catania del 32 per cento a Napoli del 41 per cento; a Milano del 52 per cento; a Roma del 54 per cento.

Gli atti depositati al mese dai magistrati sono passati da 1,5 milioni di un anno fa ai circa 2,5 milioni del dicembre 2015. Gli atti informatici depositati dai professionisti sono passati, nello stesso arco temporale, da 1,2 milioni circa a quasi 4,4 milioni. Dal 2013 ad oggi il processo civile telematico ha portato risparmi per 130 milioni di euro.

La popolazione carceraria è scesa a 52.164 e sono cresciute, invece, a 39.274 le persone in esecuzione di pena esterna. Sei anni fa i detenuti erano 67.971 e 21.494 le persone in esecuzione penale esterna. Faccio notare che il saldo complessivo fa sì che le persone sottoposte ad esecuzione

penale siano più oggi che nel momento più alto della crisi carceraria del nostro Paese.

I detenuti in attesa di giudizio, anche grazie alla legge varata dal Parlamento, sono oggi 8.523, contro gli 11.108 del 31 dicembre 2013. L'indice di sovraffollamento delle carceri è sceso dal 131 per cento al 105 per cento. La capienza regolamentare è aumentata in due anni di quasi duemila posti, senza piani carceri e senza commissari straordinari.

Come hanno rilevato le autorità europee e gli osservatori internazionali, la giustizia italiana sta dunque cambiando. Ma il Ministero della giustizia vuole anche essere il Ministero dei diritti delle persone, il Ministero delle persone offese. Anche su questo fronte abbiamo operato con determinazione, portando avanti progetti di riforma che irrobustiscono il sistema delle tutele: dal tracciare un vero e proprio statuto delle persone vulnerabili al potenziamento del gratuito patrocinio; dall'approvazione di un fondo destinato al ristoro patrimoniale delle vittime alla istituzione del garante dei detenuti; dalla chiusura degli ospedali psichiatrici giudiziari – e sottolineo questo elemento – al mantenimento dei livelli di garanzia pur in presenza di minacce per la sicurezza.

Mi auguro che nel 2016 il processo di riconoscimento dei diritti delle persone si intensifichi e possa compiere passi ulteriori, raccogliendo le indicazioni che ci provengono dalla Corte di Strasburgo e che segnalano lacune e ritardi del nostro ordinamento. L'Italia ritroverà così pienamente il ruolo di faro dei diritti e della civiltà giuridica, che già la contraddistingue quando si pone alla testa delle Nazioni per la moratoria della pena di morte nel mondo.

Il lavoro fatto è molto e, naturalmente, molto resta ancora da fare. Ma tutto questo è il frutto di un lavoro di squadra per il quale voglio ringraziare tutti i miei collaboratori, il vice ministro Costa e il sottosegretario Ferri.

Signor Presidente, la comunicazione sullo stato della giustizia al Parlamento è uno dei momenti più significativi dell'attività del Guardasigilli, che si sviluppa attraverso la pratica del dare e rendere ragione della propria attività di Governo. Sono onorato di farlo, convinto come sono non solo della centralità del Parlamento nell'ordinamento della Repubblica, ma anche della centralità della giustizia nella vita delle istituzioni e dei cittadini. *(Applausi dal Gruppo PD e dei senatori D'Ascola e Formigoni. Congratulazioni).*

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, purtroppo la sospensione dei lavori per mancanza di numero legale comporterà un'ulteriore armonizzazione dei tempi rispetto al contingentamento già previsto. Invito, pertanto, tutti i senatori a rispettare rigorosamente i tempi assegnati.

Dichiaro aperta la discussione sulla Relazione del Ministro della giustizia.

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

FILIPPIN (*PD*). Signor Presidente, ringrazio il signor Ministro per la sua puntuale Relazione sullo stato della giustizia. Visti i pochissimi minuti che ho a disposizione eviterò di entrare nel dettaglio e mi limiterò ad alcune sottolineature, in particolare su temi che a me sono cari e che segnalo all'attenzione del Ministro e a quella dei colleghi tutti.

Mi riferisco in particolare alla questione del processo civile. Poco fa il signor Ministro ha evidenziato nella sua Relazione come il cuore riformatore dell'azione di questo Governo sia stato il processo civile, l'intervento su una delle spine dorsali di questo Paese, ed ha citato i numeri importanti in cui si è misurato il miglioramento della sua efficienza: la riduzione del contenzioso e il miglioramento dell'intera macchina giudiziaria, con numeri estremamente importanti ed evidenti sia in termini di uomini che di dotazioni finanziarie.

È attualmente allo studio alla Camera dei deputati la riforma complessiva del processo civile, che sottolineo per l'importanza e per l'attenzione che deve esservi riservata.

Evidenzio semplicemente una preoccupazione mia personale, ma anche di molti colleghi, che è stata citata dal signor Ministro nella sua Relazione e che riguarda il tribunale della famiglia. Ricordo soltanto due dati: nel 2011 i matrimoni sono stati 240.830 e le convivenze sono raddoppiate, passando da 500.000 a 972.000. Ciò significa che un tribunale che si occupa delle relazioni all'interno della famiglia e dei rapporti fra le persone è estremamente importante, che riguarda tutta la cittadinanza italiana nel suo complesso e che ha bisogno di strutture adeguate, di personale all'altezza e di tutte le migliori specializzazioni del settore, perché va ad incidere nella carne viva delle persone. Non posso negare che vedo con qualche preoccupazione il disegno di legge che è stato presentato a questo proposito alla Camera dei deputati e che è all'attenzione di quel ramo del Parlamento. Esso individua una soluzione – le sezioni specializzate – che suscita in me qualche dubbio proprio sul piano della risposta alle problematiche dei cittadini. Mi auguro che nel corso dell'esame si possa approfondire questo settore attribuendo ad esso, che è uno dei settori fondamentali della giustizia civile nel nostro Paese, adeguate strutture e risorse.

Seconda questione, sempre come semplice puntura di spillo che rivolgo al signor Ministro e a tutta l'Assemblea nel suo complesso. Poco fa il Ministro ha parlato dell'opportunità di garantire la massima attenzione e la massima tutela ai soggetti vulnerabili. Bene, fra questi cominciamo a rivolgere particolare attenzione ai minori, che sono il punto delicato del nostro sistema. In questo momento, tutto il sistema dei minori è in fase di ridefinizione. È necessario che tale sistema, in tutta la futura legislazione, a cominciare dalle unioni civili e proseguendo con tutta la questione della sicurezza informatica (ricordo il disegno di legge sul cyberbullismo che giace in questo momento alla Camera dei deputati), riceva la stessa attenzione che riserviamo ad altre questioni. I bambini sono il nostro futuro; ricordiamocelo, quando facciamo le leggi.

Un'ultima puntura di spillo, signor Ministro. Lei ha detto che sta facendo un giro in tutti i tribunali. La sfido a venire nei tribunali del Nord, signor Ministro, la sfido a venire nei tribunali di Vicenza e di Treviso. Sono state fatte delle riforme importanti; lei le ha citate poc'anzi ed ha citato anche i numeri che quelle riforme hanno prodotto. Ma esistono ancora sacche molto importanti di inefficienza e di mancata risposta, in particolare in tribunali che dovrebbero essere al servizio di un tessuto economico e sociale relevantissimo per il nostro sistema. Abbiamo bisogno che quelle strutture siano messe nelle condizioni di operare con la miglior efficienza possibile. Signor Ministro, lei sa a cosa mi sto riferendo. La prego e la invito, già fin d'ora, a venire a misurare con i suoi occhi cosa significa in questo momento giustizia, in particolare giustizia civile, nella mia Regione. *(Applausi dal Gruppo PD)*.

DI MAGGIO *(CoR)*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

DI MAGGIO *(CoR)*. Signor Presidente, intervengo sull'ordine dei lavori. Nell'usuale poca attenzione che l'Assemblea rivolge a quanto si fa qui dentro, lei prima ci ha giustamente ricordato che, a causa della mancanza del numero legale, siamo costretti a contingentare ulteriormente i tempi. Però il dato fondamentale è che, se passa questa prassi, signor Presidente, le faccio notare che la maggioranza, che dovrebbe garantire il numero legale in Aula, può in qualsiasi occasione far mancare il numero legale e ridurre gli spazi di dibattito che spettano alla minoranza. *(Applausi dal Gruppo LN-Aut)*.

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

BRUNI *(CoR)*. Signor Presidente, la Relazione del Ministro ha luci e ombre, come tutte le relazioni. Una serie di dati sono sicuramente apprezzabili: confutare dati oggettivi sarebbe un'operazione disonesta dal punto di vista intellettuale. Ritengo pure che, con riferimento al tema toccato all'inizio, nella parte in cui si parla di un clima diverso, in embrione e *in nuce*, questo clima diverso possa ravvisarsi, ma, secondo il mio parere, c'è ancora molto da fare da questo punto di vista. Ciò perché c'è stato un lungo periodo in cui il clima era decisamente pessimo e le relazioni tra i vari soggetti interessati al sistema giustizia erano improntate a rapporti notevolmente diversi rispetto a quello che si potrebbe ravvisare negli ultimi mesi. Da qui nasce l'invito e lo stimolo a fare molto di più.

Un'altra parte che ho apprezzato riguarda gli elementi, i dati e i passaggi relativi al contrasto al terrorismo internazionale. Bisogna dire che non si può non rilevare che degli sforzi e delle azioni positive ci siano state da questo punto di vista. I dati fanno rilevare qualcosa di apprezzabile sotto questo profilo. Chiaramente, non si può essere soddisfatti per quello che non è avvenuto a cui bisogna rispondere tenendo sempre molto

alta la guardia e, quindi, per quanto riguarda il sistema giustizia, cercando di ampliare ulteriormente le collaborazioni e i rapporti internazionali che possono portare a dei risultati, così come quelli cui faceva cenno il ministro Orlando.

Un altro passaggio della Relazione ha riguardato il tema della ricollocazione di personale proveniente da altre amministrazioni. Le dico, come operatore della giustizia che può trovarsi concretamente negli uffici giudiziari ogni giorno, che tale operazione ad oggi è insoddisfacente perché non c'è quel livello di professionalità che può far risolvere una serie di questioni, come auspicava il Ministro nella sua Relazione. Di fatto, questo personale ancora non è pienamente integrato e non ha risolto i problemi che si auspicava potessero essere risolti. È vero: c'è una riduzione del numero di nuove cause per quanto riguarda la giustizia civile, ma si può anche dire che questo non è solo effetto della cosiddetta – usando una parola complicata – degiurisdizionalizzazione. Infatti non si è trattato di una società libera degli operatori o dei soggetti utenti del sistema giustizia; ciò è avvenuto proprio perché è stato più complicato in questi mesi poter accedere al sistema. Pensiamo a quanto è difficile ogni giorno in tutti i tribunali attuare il processo civile telematico. Ci sono continuamente interruzioni, carenze di servizi, di dotazioni informatiche: la mancanza di un *toner* blocca la possibilità di scrivere una causa al ruolo. Questo è gravissimo perché il *toner* potrà costare circa 40 euro. Ma questa è la realtà di ogni giorno.

Ministro, nella sua Relazione si è parlato di contrasto alla corruzione. Io rilevo che c'è un rapporto perverso tra quello che dovrebbe fare il sistema giustizia di per sé con i tribunali e i giudici e il ruolo dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) che, per certi versi, agli occhi del cittadino sta assumendo una funzione totalmente sostitutiva di quello che dovrebbe fare il sistema della giustizia.

Sono molte le cose che si potrebbero ancora dire, ma il tempo è molto ristretto. Voglio fare un cenno sul sovraffollamento. Ci può essere una riduzione per effetto delle nuove norme e delle novità introdotte negli ultimi mesi, ma al momento gli operatori dell'amministrazione penitenziaria si trovano a lavorare in notevole difficoltà. Vi è carenza di mezzi e vi è tutta una serie di questioni irrisolte. Ne segnalo una, che ho cercato di portare all'attenzione anche dei suoi collaboratori, signor Ministro; gli operatori dell'ufficio esecuzione penale esterna da tempo reclamano di poter essere equiparati ai ruoli tipici della polizia penitenziaria. Penso che questa sia una battaglia da portare a termine, perché bisogna rispettare il loro ruolo e la loro professionalità. (*Applausi dal Gruppo CoR. Congratulazioni*).

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

STEFANI (*LN-Aut*). Signor Presidente, anzitutto anche il Gruppo Lega Nord e Autonomie vuole protestare per questa compressione dei tempi, com'è stato rilevato anche dal senatore Di Maggio, peraltro dovuta

alla mancanza del numero legale imputabile solo ed esclusivamente alla maggioranza. Già i minuti che ci erano stati concessi erano alquanto irrisori rispetto alla trattazione di una materia complessa quale il comparto della giustizia. Lo stesso Ministro, nel momento in cui ha illustrato la sua Relazione, anche solo per capi sommari – penso che potrebbe approfondire nel modo migliore i temi trattati – ha impiegato oltre trenta minuti. Non si capisce, quindi, come si possa riuscire in cinque minuti a parlare di una materia così importante, con un'Aula semivuota, considerando oltretutto – lo dico per noi che dovevamo presentare delle risoluzioni – che non ci è stata data nemmeno la possibilità di conoscere a monte la Relazione del Ministro. Cercheremo comunque di esporre, anche noi per sommi capi, le nostre perplessità.

È vero, signor Ministro, come lei dice, che si stanno approntando tutte le misure necessarie a superare questa *impasse* in cui è caduta l'Italia con il suo sistema giustizia alquanto inefficace. Rammento, come è già stato detto da una collega, peraltro di maggioranza, che l'amministrazione della giustizia viene considerata ancora oggi come inadeguata e incapace di assicurare la tutela alle persone.

Per essere un Paese attrattivo anche per l'impresa, l'Italia deve fornire un sistema giudiziario assolutamente efficiente. Sotto questo profilo condivido la sua impostazione secondo la quale dobbiamo anche organizzare il sistema della giustizia. Infatti, per certi versi, anche la stessa gestione di un tribunale dovrebbe essere lasciata ad un dirigente, quasi un *manager*, più che ad un giurista perché è un sistema molto complesso. Su questo concordiamo; riteniamo, però, che gli arretrati siano ancora troppo pesanti e la lunghezza del processo ancora eccessiva.

In Italia, secondo alcuni dati facilmente rinvenibili, una sentenza di primo grado arriva dopo cinquecentottanta giorni (e forse a Vicenza non così presto, ma ben più tardi). La legge di stabilità ha addirittura modificato le condizioni per avanzare una richiesta di indennizzo nel caso di eccessiva durata del processo, come previsto dalla legge Pinto; ebbene, questa previsione in un sistema così borbonico e articolato rischia di privare i cittadini anche della possibilità di avvalersi di questo rimedio.

Come Gruppo vogliamo sottolineare per l'ennesima volta – continuiamo a insistere ormai dall'inizio di questa legislatura – l'importanza della tematica della sicurezza in Italia. Non si può non collegare il problema della sicurezza in Italia con il problema che riguarda l'impostazione normativa, che, purtroppo, si è instaurata a seguito di tutta una serie di provvedimenti.

Che ci sia un aumento di reati predatori è un dato di fatto: non occorre nemmeno guardare la televisione; basta aggirarsi attorno al proprio quartiere per vedere quanta gente è vittima di reati quotidianamente e costantemente. Ciò non solo perché la criminalità è forse meglio organizzata che non la società civile, ma anche perché è cosa risaputa che il sistema giustizia in Italia è anche una forma di attrattiva per i criminali stranieri, che vengono da noi perché sanno che avranno un trattamento diverso.

Ricordiamo solo a titolo di elenco, dal 2013 a oggi: custodia cautelare portata a cinque anni al massimo; permessi premio; lavori di pubblica utilità incrementati; liberazione anticipata; pena per lo spaccio di lieve entità portata a cinque anni; messa alla prova, pena della reclusione domiciliare e arresti domiciliari quasi esclusivi rispetto alla reclusione (considerando tutto); non punibilità per particolare tenuità del fatto; un sistema di depenalizzazioni. Se si voleva trovare il modo di rendere l'Italia attrattiva per la criminalità, forse abbiamo trovato il rimedio migliore. Ricordo però – e vi chiedo di passarmi questa considerazione – che lei, signor Ministro, ha parlato del problema del terrorismo in Italia, ma per certi versi questa emergenza è anche ben affrontata, forse anche perché abbiamo avuto la sventura di aver avuto il terrorismo negli anni Settanta e di avere avuto la mafia e, in conseguenza di ciò, si è adottato un sistema penale e normativo molto rigoroso. È grazie a questo, però, che si creano delle barriere.

Dobbiamo quindi ripensare al sistema della normativa penale affinché sia particolarmente rigoroso, eliminando i benefici. È inutile, infatti, un disegno di legge, come quello ora in discussione, che prevede un aumento di pena per i furti in abitazione; se sono previsti dei benefici, è inutile alzare una pena che poi alla fine non viene applicata. Noi abbiamo presentato una proposta di risoluzione che fa riferimento ad una serie di disegni di legge della Lega Nord, come quello in materia di legittima difesa o quello per l'esclusione del rito abbreviato per reati gravi. Quello che vogliamo, però, è una riforma di tutto il sistema; una riforma che sia organica, strutturale e che esca dalle logiche emergenziali e di occasione. Vogliamo una responsabilizzazione vera anche dei magistrati e una normativa che sia assolutamente seria e rigorosa. *(Applausi dal Gruppo LN-Aut e del senatore Albertini).*

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

GIOVANARDI *(GAL (GS, PpI, M, MBI, Id, E-E))*. Signor Presidente, purtroppo anche io dovrò esaminare soltanto una piccolissima parte della lunga e interessante Relazione che ha fatto il Ministro guardasigilli, naturalmente condividendone alcune parti e anche il lavoro che è stato svolto, ma dissentendo su quella che, dopo due anni di osservazione in Commissione giustizia, mi sembra essere la politica (criminale si diceva una volta) penale di questo Governo, in cui trovo tre criticità molto evidenti.

La prima è la criminalizzazione del cittadino. Penso in particolare alla politica sulla pubblica amministrazione, con l'innalzamento dei minimi delle pene. Si comincia con l'arresto, cioè prima si arresta una persona (mi riferisco, ad esempio, al caso dell'assessore della Regione Lombardia Mantovani e anche ai colleghi per i quali è stato chiesto l'arresto), la si tiene in carcere per alcuni mesi, poi si tenta di portare la prescrizione fino a trentatré anni nei casi di concussione e corruzione. Ovviamente si parte dal presupposto – ne abbiamo parlato in Commissione – che il cit-

tadino è colpevole, quindi lo Stato deve punirlo e deve impiegare tutto il tempo necessario ad assicurarlo alla giustizia, naturalmente senza pensare, come è statisticamente dimostrato, che in realtà quel cittadino può essere anche innocente e che il processo per accertare le sue responsabilità non dovrebbe concludersi dopo trentatré anni, ma in tempi ragionevoli. Questo è stato fatto, quindi la politica scelta è stata questa.

In alcuni casi, come per l'omicidio stradale, è stato qualcosa di vergognoso. Il Governo ci ha imposto con la fiducia (che non ho votato) una pena di diciotto anni di carcere anche a chi, non per imperizia o per imprudenza, si trova a commettere un errore (la nonna o la mamma che porta i bambini a scuola, un ragazzo) perché magari per la nebbia va in senso vietato e magari muoiono che persone che erano in macchina con chi ha l'incidente. A questo punto, la domanda che mi faccio è per quali motivi quella persona deve scontare diciotto anni di carcere, dopo aver già avuto il trauma di un incidente che gli rovina la vita. Purtroppo però il Senato ha dato la fiducia su un argomento di questo tipo e quando la gente se ne accorgerà, giustamente si indignerà.

Vi è poi il problema dei reati di opinione, dall'omofobia al negazionismo. È stato addirittura presentato un testo, sottoscritto da 64 colleghi (tra cui c'è anche il collega Fiano), in cui si prevede una pena da sei mesi a due anni di carcere per chi commercia, vende o compra *gadget* del passato regime, compresi i francobolli. Sono state decine le emissioni celebrative del fascismo, addirittura con l'immagine del duce, ne facciamo materia penale? È esattamente così, perché se si va a vedere il disegno di legge, ci si trova questo.

L'omofobia speriamo poi di averla bloccata come reato d'opinione, anche se sponsorizzata dal Governo.

Per quanto riguarda il negazionismo, ho visto il testo che è tornato dalla Camera e anche in tal caso devo dire che il Senato ha cercato, in questi anni, di trovare degli equilibri che la Camera poi ha continuamente sconvolto.

Poi c'è il problema della vaghezza dei reati che sono stati introdotti. Ad esempio, la legge già entrata in vigore sull'ambiente danneggia le imprese. Io vorrei sapere, infatti, non quando si compie un reato ambientale ma quando non si compie. Infatti è scritto che il reato, anche colposo, è la compromissione o il deterioramento, significativi e misurabili, dell'acqua, dell'aria, del suolo, del sottosuolo, dell'ecosistema, della biodiversità (anche agraria), della flora e della fauna. Poi si dice che sarà la giurisprudenza a stabilire e a misurare ma voi capite che un coltivatore diretto, un agricoltore, un imprenditore che si confronta con l'ambiente, con gli animali o con la flora, rischia di trovarsi incriminato, anche se solo colposamente.

Il disegno di legge sul reato di tortura, che è andato avanti e indietro dalla Camera al Senato, nell'ultimo lavoro svolto dalla Camera riporta addirittura che nel caso di un poliziotto o un carabiniere che resiste ad una violenza, se la persona che viene contrastata denuncia acute sofferenze psichiche, il poliziotto in questione rischia di essere incriminato per tor-

tura e la pena prevede perfino l'ergastolo in caso di decesso della persona di cui il poliziotto o il carabiniere doveva vincere la resistenza. Lo dico perché basta vedere il caso Uva e altri simili. Leggiamo che vengono pubblicate fotografie dei poliziotti e carabinieri e questi ultimi vengono linciati, loro e le loro famiglie, devo dire senza che nessuna autorità istituzionale apra bocca rispetto al suddetto linciaggio e poi vediamo a Varese che quattro pubblici ministeri, ultimo quello di causa, per quattro volte hanno chiesto l'archiviazione nei confronti di questi agenti e di questi carabinieri.

Mi chiedo allora se norme di questo tipo vengano previste per tutelare davvero e colpire i casi di tortura o se servano, invece, a diffondere e amplificare una generalizzata situazione di sospetto nei confronti delle Forze dell'ordine, che comunque possono essere incriminate anche per comportamenti assolutamente legittimi come quelli di contrasto ad una violenza.

Quindi, il problema dell'aggravamento anche sensibile delle pene in questi anni, le proposte di introdurre reati di opinione e la stessa vaghezza dei reati introdotti mi sembra denuncino un orientamento (certamente bilanciato della depenalizzazione di alcuni reati bagatellari, sono d'accordo) che mi fa guardare con preoccupazione ai provvedimenti che sono ancora *in itinere* e che, secondo noi, devono essere assolutamente corretti. (*Applausi del senatore Albertini. Congratulazioni*).

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

FALANGA (AL-A). Signor Presidente, onorevoli senatori, signor Ministro, sono ovviamente consapevole del fatto che i problemi e le difficoltà della giustizia in Italia sono, in certa misura, storici, anzi, come ella ha detto, cronici, e che sarebbe ingiusto sia chiederne conto soltanto a questo Governo o pretenderne da lei, per magia, l'immediata soluzione.

Tuttavia, mi creda, in spirito di critica sinceramente costruttiva, sento il dovere di aggiungere al ritratto che ella ci ha fornito, qualche altra pennellata di grigio. I grigi, Ministro, lei sa, nella vita reale esistono e danno vita alle sfumature, che sono fondamentali per costruire ritratti realistici e non appiattiti.

Un primo chiaroscuro mi consenta di tratteggiarlo sul tema delle risorse. Si tratta di un tema più vasto, in realtà, che va anche oltre il suo Dicastero e le sue competenze.

Per effetto di un blocco del *turnover* che dura da anni, ormai giunto all'insopportabile, e che la legge di stabilità ha prorogato fino al 2018, il personale amministrativo delle cancellerie, che tutti a parole riconoscono come il necessario carburante dell'ingolfato motore della giustizia, è in gran parte prossimo alla pensione e, comunque, spesso demotivato anche per i trattamenti economici certamente inadeguati, anche per problemi specifici che il signor Ministro certamente conosce bene (mi riferisco al tema delle riqualificazioni) e per le difficoltà nel fronteggiare continue innovazioni tecnologiche calate dall'alto.

So bene che ci si propone di venire in soccorso del Ministero e delle sue pressanti esigenze con il personale delle Province in perenne dissoluzione, ma l'attesa di questo personale rischia di diventare come quella dei tartari del famoso romanzo di Buzzati che, come sappiamo, non arrivarono mai.

Le procedure sono, infatti, complesse, le funzioni delle Province sono in corso di redistribuzione, e le nuove Aree metropolitane, come tutti gli apparati burocratici che si perpetuano, tendono ad assorbire quote crescenti di personale già delle Province. Insomma, non è un caso se le tragicomiche vicende di un dipendente più o meno fannullone di una Provincia sono diventate il tema comico dell'ultimo grande film di successo di Checco Zalone.

Signor Ministro, le posso assicurare, per conoscenza diretta, che esistono uffici giudiziari dove, tra cinque anni, non ci sarà in servizio praticamente più nessun cancelliere o segretario. Ella indubbiamente ha già anticipato che è in programma l'assunzione di 500 dipendenti e l'introduzione dei tirocinanti; ma ritiene che questo numero sia sufficiente ad assicurare un normale funzionamento degli uffici giudiziari?

Altro tema sul quale devo segnalare ritardi e criticità è quello della revisione delle circoscrizioni giudiziarie. Naturalmente l'iniziativa per procedere ad una revisione complessiva delle circoscrizioni giudiziarie ha rappresentato il precipitato finale di un dibattito ultradecennale ed è stata, certamente, utile e necessaria anche se, ad onor del vero, è stata attuata dal Governo precedente a quello oggi in carica.

Data la dimensione nazionale degli interventi di modifica ed accorpamento, era stata però opportunamente prevista la possibilità di interventi di aggiustamento e rettifica, che tuttavia non sono stati adottati o lo sono stati in misura non sufficiente. Vi sono realtà, infatti, come quella del tribunale di Napoli Nord, di nuova istituzione, o quella di Nocera Inferiore, dove il rapporto tra utenti, sia in termini di affari civili che di affari penali, e personale di magistratura ed amministrativo è tale da rasentare la denegata giustizia.

La invito, dunque, a porre più attenzione a questa richiesta di correttivi quando la stessa sia adeguatamente supportata da elementi e dati oggettivi.

Veniamo al capitolo carcerario, signor Ministro. Non vi è dubbio che (e va obiettivamente riconosciuto), grazie agli interventi soprattutto normativi attuati su iniziativa del Governo, la situazione di sovraffollamento che ci aveva esposti agli strali della Corte europea di Strasburgo sia stata, almeno nelle sue maggiori criticità, superata. Tuttavia, questa strada è stata percorsa soprattutto attraverso la riduzione dell'anno penitenziario a sette mesi, dilatando i giorni della liberazione anticipata da quarantacinque a settantacinque a semestre. A tal proposito, mi limito a ricordare che molti, tra i commentatori più esperti, hanno parlato di un indulto mascherato. Mentre l'indulto e l'amnistia, quelli veri, e che pure avrebbero il vantaggio di alleggerire anche il carico giudiziario, non si sono approvati, no-

nostante l'autorevole esortazione del Santo Padre e la proclamazione del Giubileo della Misericordia, per meschini calcoli elettorali.

Ben altra natura strutturale avrebbero avuto, invece, interventi che avessero ampliato e differenziato la gamma delle pene sin dal momento della cognizione, consentendo al giudice di irrogare, per quasi tutti i delitti, pene differenziate ed alternative alla detenzione.

Analogamente considero un progetto sostanzialmente fallito quello della riforma della custodia cautelare. Ho già avuto modo di affermare, in quest'Aula, che dal punto di vista della tecnica legislativa la nuova legge sulla custodia cautelare continua a puntare su quel florilegio di aggettivi e formule astratte che, negli anni, hanno sempre dato pessima prova, destinati a scolorire ed a perdere di significato nelle prassi degli uffici giudiziari che le hanno, con l'indubbia capacità dialettica dei nostri giuristi, masticate, digerite ed espulse, ridotte a vuoti simulacri privi di vita e significato pratico.

Così è avvenuto, infatti, con il passaggio dai sufficienti ai gravi indizi di colpevolezza, richiesti per l'adozione delle misure cautelari. Esso avvenne, come ricorderete, nel 1988 e fu salutato all'epoca come una rivoluzione, eppure non ha impedito la cosiddetta Tangentopoli, gli abusi della custodia cautelare in funzione di coercizione alla confessione, i suicidi in carcere e fuori dalle carceri. Oggi si è voluto ribadire espressamente che le esigenze cautelari debbono essere attuali, ma ciò non ha impedito ad un giudice per le indagini preliminari di Napoli di adottare, pochi giorni fa, una misura cautelare personale nei confronti di un senatore della Repubblica per fatti che sarebbero avvenuti – non dico commessi, ovviamente, nel rispetto della presunzione di non colpevolezza – oltre cinque anni fa.

C'è stata poi, da ultimo, l'attuazione della delega sulla depenalizzazione. Nell'adozione dei decreti legislativi si è dovuto assistere, per un verso, al mantenimento anacronistico, anzi dannoso, a detta dello stesso procuratore nazionale antimafia, del reato di immigrazione clandestina, punito con la sola pena pecuniaria, con tutto ciò che è facile immaginare, in tema di processi destinati a produrre sanzioni inapplicabili – e infatti inapplicate – e, per un altro verso, ad un episodio di schizofrenia legislativa che, per quanto non isolato, raggiunge, in questo caso, vette davvero difficili da uguagliare. Mi riferisco alla seconda depenalizzazione, in pochi anni, del reato di guida senza patente, oggi decretata dal Governo, mentre il Parlamento si avvia a licenziare un discutibile testo sull'omicidio stradale, con il quale si prevede il cosiddetto ergastolo della patente. Se però la guida senza patente non è più reato, così come previsto dal recente atto del Consiglio dei ministri, converrà con me, signor Ministro, che questo ergastolo della patente lascia il tempo che trova e, comunque, trasmette al Paese un segnale quanto meno contraddittorio.

Signor Ministro, il nostro Gruppo ha presentato due proposte di risoluzione: una attiene all'organizzazione degli uffici giudiziari e un'altra ricorda la storia della nostra cultura, in tema di riforma del Consiglio superiore della magistratura (per evitare l'odioso sistema delle correnti) e di

responsabilità civile del giudice penale, come legge che sia davvero vincolante e non sia soltanto un rimpiazzamento di quelle precedenti.

Comunque sia, signor Ministro, nella certezza che saprà considerare il valore costruttivo di queste brevi considerazioni – ancorché in questo momento stia parlando al telefono – le auguro buon lavoro. (*Applausi del senatore Compagnone*).

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

BUEMI (*Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE*). Signor Presidente, mi consenta un brevissimo appunto sulla questione del numero legale. Il compito di garantire il funzionamento dell'Assemblea e quindi il suo numero legale compete a tutti, poiché, come noto, tranne la Presidenza, figura monocratica e di garanzia, il resto degli organi ha una composizione plurale e non discriminatoria delle minoranze e delle posizioni. (*Commenti del senatore Candiani*). Va da sé che, se i numeri delle minoranze vengono contati ai fini della valutazione della presenza del numero legale, anch'esse hanno le loro responsabilità nel garantirne la funzionalità. (*Commenti dei senatori Candiani e Comaroli*).

Detto questo, signor Presidente, mi consenta di affrontare la questione della giustizia nel nostro Paese, considerandola come uno degli elementi fondamentali nell'azione di qualsiasi istituzione. Questa potrebbe essere l'ultima o la penultima volta in cui si discute in quest'Aula dello stato generale della giustizia: ieri abbiamo concluso il percorso di riforma costituzionale, che escluderà il Senato dalla competenza di discutere di giustizia.

Colgo quindi questa residuale opportunità di riconoscere, oltre che il grande lavoro di riforma del settore guidato dal ministro Orlando, sostenuto e ampliato dalla maggioranza di Governo cui abbiamo cercato di dare il nostro contributo, anche il contributo positivo delle opposizioni, che spesso si sono dedicate con impegno alla riforma di questo settore.

Intendo quindi dare un contributo in materia di giustizia, a futura memoria del Senato legislatore, che appunto si trova in fase conclusiva. Vorrei stabilire un piccolo *pro memoria* per il ministro Orlando e per i futuri colleghi Ministri della giustizia e parlamentari della Camera che vorranno cimentarsi in una modernizzazione effettiva della giustizia nel nostro Paese.

Noi abbiamo una questione aperta, quella della riforma del Consiglio superiore della magistratura, riforma che non credo possa avvenire dall'interno. Occorre che il legislatore sviluppi fino in fondo la sua competenza ed il suo coraggio di affrontare quella che è una delle perversioni del nostro sistema, ovvero il collegamento stretto tra le correnti di rappresentanza dei magistrati e la composizione del Consiglio superiore della magistratura, passando da questa fase fittiziamente democratica ad un sistema di sorteggio molto più oggettivo.

Vorrei ricordare anche che resta aperta la questione dell'obbligatorietà dell'azione penale, rimasta ormai nel nostro Paese una semplice fin-

zione e che deve essere assunta come problema principale, onde evitare la discrezionalità, in questo momento stabilita non dal legislatore ma dalle condizioni oggettive in cui si trova il nostro sistema penale.

La riforma del sistema disciplinare, che certamente è all'ordine del giorno, rimane ancora incompiuta.

Incompiuta è rimasta altresì la riforma della geografia giudiziaria – lei sa, signor Ministro, che questo è un argomento che seguo con particolare attenzione – che non può consentire il permanere di accorpamenti sbagliati che hanno peggiorato, nel generale miglioramento, alcune realtà specifiche. Bisogna porvi rimedio rapidamente e con coraggio, ammettendo che in una grande azione di riforma qualche situazione potrebbe essere stata non correttamente valutata.

Bisogna affrontare anche, signor Ministro, la questione dell'unitarietà della giurisdizione: troppe magistrature e troppi riti processuali, con conseguente difficoltà di districarsi da parte dei cittadini.

Vi è poi la questione della magistratura onoraria, signor Ministro: dobbiamo far uscire dal limbo questa realtà e riconoscere dignità fino in fondo a questi magistrati, chiamati a svolgere un servizio di grande rilievo ma in grandissima difficoltà, riconoscendo loro la dignità che meritano oppure esimendoci dal loro utilizzo.

Certo, è un bene che si provveda agli organici tecnico-amministrativi, bisogna però coprire i vuoti presenti negli organici dei magistrati, con coraggio, superando anche convenienze di scelte che spesso si manifestano.

Occorrono un'attenzione maggiore al mondo delle carceri e delle figure professionali impegnate nel trattamento delle pene ed investimenti maggiori nella polizia penitenziaria, nella formazione e nelle tecnologie.

Un'ultima considerazione riguarda la tutela dell'imputato innocente: vi sono troppi errori giudiziari e pochi errori giudiziari riconosciuti; una giustizia differenziata tra chi può e chi non può.

Queste sono le questioni che lascio come testamento politico di un senatore in via di uscita.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore De Cristofaro. Ne ha facoltà.

DE CRISTOFARO (*Misto-SEL*). Signor Presidente, anche per esigenze di tempo svolgerò una breve premessa e poi qualche veloce considerazione nel merito.

La premessa è la seguente: penso che il Ministro abbia ragione, ma penso si debba fare ancora della strada per addivenire ad una situazione che possa segnare un elemento di controtendenza rispetto a questi anni. Anche io penso, come il Ministro, che ci sia un clima sicuramente migliore del passato, ma mi pare abbastanza evidente che servirebbe un bilancio su quello che è successo in Italia negli ultimi vent'anni. Sono tra coloro che pensano sempre più che abbia pesato moltissimo, in tema di giustizia, la polarizzazione con la quale ci siamo confrontati, quella che

va sotto il nome di berlusconismo e antiberlusconismo, la quale ha davvero aiutato poco.

Mi riferisco, appunto, a quella dinamica per cui, da una parte, si procedeva con quello io chiamo il «garantismo a targhe alterne» e le continue leggi *ad personam* e, dall'altra, si rispondeva con la semplificazione, per cui un avviso di garanzia diventa sostanzialmente una sentenza di condanna. Credo che ciò abbia fatto malissimo al clima politico e anche giuridico di questo Paese e che vada incoraggiato il tentativo di mettere fine, una volta per tutte, a quella dinamica e ricondurre il dibattito politico ad un crinale più significativo ed importante.

Signor Ministro, ciononostante – lo dico perché ne ho parlato spesso in quest'Aula – all'interno di questo clima mutato permane un elemento di difficoltà e problematicità, soprattutto quando ad occuparsi della giustizia è il cittadino comune, la cui percezione non è mutata e ritiene che vi siano due velocità e due canali: la giustizia di serie A, che riguarda una sola parte della popolazione, e la giustizia di serie B, che riguarda invece la stragrande maggioranza dei cittadini e che, pur registrando un clima mutato per alcuni aspetti, presenta ancora delle criticità molto, ma molto significative alcune di queste sono state accennate, mentre altre sono storicamente oggetto di discussione anche all'interno di quest'Assemblea; mi riferisco alla lunghezza dei processi e a tutto ciò che ne consegue: l'inevitabile aumento del carico di lavoro per le corti d'appello, da un lato, e, dall'altro, il ben triste numero – per altro motivato – dei ricorsi alla Corte europea di Strasburgo, che più volte abbiamo richiamato all'interno di questa discussione. Penso che il tentativo da fare dovrebbe essere quello di spingere molto lungo questa direzione e lavorare molto sul problema della percezione, che permane nel nostro Paese. Su di esso bisogna fare molto di più di quanto si è fatto fino ad oggi.

Fatta questa premessa, desidero soffermarmi su quattro brevissime considerazioni relative ad una serie di elementi contenuti nella Relazione del ministro Orlando.

La prima considerazione attiene alle carceri. Non vi è dubbio che alcuni degli interventi fatti negli ultimi anni hanno visto il voto favorevole di alcune opposizioni, come per esempio la nostra. I dati – quello relativo alla popolazione carceraria, senz'altro – sono sicuramente migliorati rispetto ad alcuni anni fa. Tuttavia, rimane un grande problema che, in qualche modo, affronta un punto culturale, oltre che politico. Mi riferisco all'idea che, nonostante gli interventi tampone adottati negli ultimi mesi, permane il concetto secondo il quale la pena deve comunque ruotare intorno all'idea del carcere. Penso che su questo tema bisognerebbe fare molto di più, anche culturalmente, perché non basta semplicemente affrontare il tema del sovraffollamento se poi, però, rimane un grande problema di diritti umani. Ripeto, bisognerebbe fare molto di più in questo campo. Ministro Orlando, spero che lei abbia mandato un'ispezione alla casa circondariale di Sollicciano, a Firenze (nel caso in cui non l'abbia fatto, la invito a provvedere il più presto possibile). Infatti, sui giornali di questa mattina leggiamo che in questi giorni, in cui la temperatura arriva a -5

gradi, i riscaldamenti non funzionano da una settimana. Dentro le celle di un carcere italiano si gela e penso che ciò non sia compatibile con il livello di civiltà e diritti umani che questo Paese deve garantire. Peraltro, leggo addirittura di morsi di topi a danno di alcuni detenuti di questo istituto penitenziario. Come ben si capisce, certamente qualcosa è stato fatto, tuttavia tanta strada va ancora percorsa visti i tipi di problemi ancora esistenti.

Ritengo che lo stesso approccio e la stessa sensibilità si debbano avere anche con riguardo agli ospedali psichiatrici giudiziari (OPG). La riforma che abbiamo adottato doveva rappresentare una grande conquista di civiltà, però rimane, anche per le inadeguatezze di molti enti regionali, un elemento di difficoltà su cui penso sia necessario intervenire.

Quanto al reato di clandestinità, spero che, una volta per tutte, si possa abrogare l'articolo 10-*bis* del testo unico sull'immigrazione, come chiesto da tutte le più autorevoli figure del settore.

Concludo su un punto che lei ha citato nella sua Relazione, che riguarda il reato di tortura. Lasciatemi fare questa considerazione, perché tale questione sta diventando finanche grottesca. Il disegno di legge sul reato di tortura è sepolto, forse in Commissione giustizia. Non si capisce neanche bene quale sia il testo rispetto al quale dovrebbe essere stato fatto il provvedimento legislativo. Io già lo considero un testo molto arretrato, perché avrei gradito che fosse inteso come un reato proprio, come appunto nei Paesi civili del resto d'Europa. Capisco che in Italia siamo in questa condizione un po' particolare, perché di questi temi si discute poco, ma davvero questo è un elemento che segna un'inadeguatezza clamorosa.

Il nostro Paese non può permettersi di non prevedere ancora una fattispecie di reato per quanto riguarda la tortura. Signor Ministro, non ci si può neanche riparare dietro il singolo comportamento, del singolo deputato o del singolo senatore.

Ieri questo Governo, facendo approvare con larghissimi numeri, come abbiamo visto, la riforma costituzionale, ha dimostrato chiaramente (dal mio punto di vista, naturalmente, con un grave *deficit*) che, quando vuole imporre con la volontà politica una scelta intorno alla quale pure ci sono degli elementi di perplessità, ci riesce, visto l'esito della votazione sulla riforma costituzionale. Mi pare di poter dire che mentre in quel caso probabilmente c'era una volontà politica veramente molto significativa, sul reato di tortura tale volontà politica invece scompare.

Non è semplicemente un problema della sensibilità di qualche senatore o di qualche deputato. È un problema politico rispetto al quale il nostro Paese sta facendo una figura pessima e per il quale bisogna completamente invertire la tendenza rispetto a ciò che è successo in questi anni.

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

ALBERTINI (*AP (NCD-UDC)*). Signor Presidente, il signor Ministro ha presentato un quadro positivo, persino brillante, in relazione allo scena-

rio che ha ereditato dalle precedenti circostanze in cui operava l'amministrazione giudiziaria. Questo quadro si correla con quello dell'indice di delittuosità che il Ministro dell'interno ha recentemente illustrato e su cui possiamo fare una riflessione.

Se i reati sono scesi del 10 per cento (gli omicidi dell'11 per cento e i furti del 9,7 per cento) e se l'anno precedente gli stessi erano scesi complessivamente del 7 per cento c'è da domandarsi perché questi dati così testardi, questi numeri così imponenti (entreremo poi nel merito di quelli della giustizia) non vengono percepiti allo stesso modo da parte dell'opinione pubblica.

Percorro brevemente la Relazione del Ministro con l'apprezzamento per come ha affrontato la nuova minaccia del terrorismo jihadista, amplificando l'intervento in sede di cooperazione internazionale, prevedendo la realizzazione di una neostruttura di fattispecie di reati che riguardano la prospettazione di fatti terroristici, la preparazione di attentati, il reclutamento e l'addestramento di queste pericolose soggettività.

Percorro ancora molto brevemente alcuni scenari riguardanti tre punti fondamentali dell'amministrazione giudiziaria su cui il Governo è intervenuto.

È positivo il dato dell'emergenza carceraria, che si è ampiamente ridotta. I numeri sono argomenti testardi. Oggi nessun detenuto è costretto in meno di quei tre metri quadrati che prevede la Corte di giustizia europea per la detenzione. Se siamo passati dai 67.971 detenuti ai 52.164 di quest'anno ciò è avvenuto perché l'abbiamo fatto avvenire.

Lo stesso può dirsi per il fatto che l'intervento del processo telematico, su cui il Governo e l'amministrazione dello Stato ha ampiamente investito, ha portato il nostro Paese a recuperare ben 13 posizioni nell'indice del «Doing Business» ridotto dalle organizzazioni internazionali per quanto riguarda il contenzioso commerciale della giustizia civile.

È interessante anche osservare come l'abbattimento del contenzioso civile residuale si avvicini alla soglia dei 4 milioni e tenda a ridurlo, con una correlazione stretta su quello che viene smaltito durante l'anno di gestione del contenzioso civile, a 3,8 milioni. Non sono dati confortanti in sé ma, confrontati con i 6 milioni di pendenze del 2009, ci inducono a ritenere che stiamo andando molto meglio.

Potrei aggiungere qualche altro elemento di positività, ma vorrei lasciare gli ultimi due minuti e diciotto secondi di tempo a mia disposizione ad una critica. Il nostro Paese è purtroppo considerato – e in questo caso sono i numeri a dirlo – tra i primi, dei 47 dei Paesi che compongono il Consiglio d'Europa, per quanto riguarda l'aspetto della non applicazione delle decisioni della Corte europea di giustizia. Come lei ben sa, signor Ministro, in Italia, su 47 Paesi, sono ben 2.622 su 11.000 totali i casi in cui siamo inadempienti. E, tra questi, vi è l'endemico quadro della lentezza dei processi che comporta la denegata giustizia risarcibile in base alle nostre leggi.

Lei sa bene, signor Ministro, che il 70 per cento delle prescrizioni – il rapporto tra prescrizione e durata dei processi non è così bizzarro – av-

viene in sede di indagine. Al riguardo mi permetto una critica molto personalizzata. Ho fatto un esposto al Ministro della giustizia all'epoca in carica, che poi è passato al suo esame. Lei mi ha risposto che faceva suoi gli interventi e le osservazioni degli ispettori e delle competenti articolazioni ministeriali su tre casi che riguardavano il comportamento di un pubblico ministero. Un caso, in particolare, concerneva un'indagine durata sei anni senza che fosse stata richiesta l'archiviazione o l'imputazione del soggetto indagato. Ebbene, il suo Ministero e i suoi collaboratori hanno ritenuto il caso irrilevante. Signor Ministro, se vogliamo affrontare i problemi della giustizia, quando facciamo riferimento agli illeciti disciplinari e vengono ignorati anche in presenza di prove, potremmo fare meglio se anche su questo tema sostenessimo uno sforzo insieme per migliorarlo. Vi ringrazio della vostra attenzione. (*Applausi dal Gruppo AP (NCD-UDC)*).

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

CAPPELLETTI (*M5S*). Signor Presidente, signor Ministro, colleghi senatori, io credo che l'amministrazione della giustizia sia cosa ben diversa dal quadretto che, per certi versi, è stato illustrato questa mattina dal Ministro. Continuano, infatti, nel nostro Paese le croniche insufficienze di magistrati e di personale amministrativo. I tempi della giustizia – come è stato appena ricordato dal collega che mi ha preceduto – nonostante qualche timido segnale, sono e rimangono di una lunghezza inaccettabile per un Paese civile. I costi introdotti per ridurre i contenziosi stanno limitando l'accesso alla giustizia ai soli cittadini che se lo possono permettere economicamente. E questo, signor Ministro, è il contrario del principio di giustizia.

Nel frattempo mafia, corruzione e criminalità economica continuano a prosperare, grazie a un generalizzato contesto di sostanziale impunità garantito dallo scattare dei termini della prescrizione. L'intreccio perverso tra criminalità organizzata e politica sembra essersi addirittura aggravato nell'ultimo periodo. L'esempio più emblematico è rappresentato dall'inchiesta Mafia capitale, a cui Ministro, forse per il coinvolgimento del suo partito, non accenna minimamente nella sua Relazione.

La corruzione ha assunto ormai da molti anni una dimensione intollerabile. Per affrontarla, servivano e servono strumenti molto più efficaci di quelli finora messi in cantiere.

Il mancato ricorso ad essi non può non alimentare una sfiducia nella volontà della politica di contrastare efficacemente gli episodi corruttivi.

La riforma della geografia giudiziaria, che ha soppresso 946 uffici di primo grado, 30 tribunali, 30 procure, 220 sezioni distaccate e 660 uffici di giudici di pace, ha dato inoltre un colpo gravissimo alla giurisdizione nei territori.

Lei, signor Ministro, dichiara nella sua Relazione, forse anche un po' polemicamente, che l'Italia si sarebbe divisa sull'uso e sull'indirizzo della giustizia, ma soprattutto sul controllo della giustizia. Poi, però, assistiamo alla nomina a vice presidente del CSM di un membro del suo stesso Governo. Si tratta di un'inaccettabile interferenza tra poteri dello Stato, un'interferenza che non ha precedenti.

Lei dichiara nella sua Relazione che la minaccia principale per il nostro Paese è, oggi, quella del terrorismo jihadista. Io credo che la minaccia principale sia oggi la corruzione, e in particolare quella che avviene anche all'interno del suo stesso partito.

Lei dichiara, signor Ministro, che una delle principali fonti di finanziamento del terrorismo internazionale è il traffico illecito di beni culturali. Sarà vero. Io credo – e mi scuso se mi permetto di correggerla – che sia molto più significativo il finanziamento connesso al traffico di petrolio.

Lei dichiara che il problema del sovraffollamento carcerario è stato risolto grazie ai molti provvedimenti svuota carceri. Purtroppo il problema è stato in larga parte trasferito alla società civile, che paga oggi il conto degli svuota carceri con l'aumento dell'insicurezza, sia effettiva che percepita.

Lei, signor Ministro, fa un vanto del nuovo modello di gestione della spesa trasferita al Ministero. Peccato che non funzioni. Pur condividendo gli obiettivi, è un esempio di come non andrebbero fatte le cose. Le competenze sono, infatti, spesso tornate a quegli stessi Comuni che le detenevano in precedenza, non avendo gli uffici giudiziari personale dedicato a questo scopo.

Svolgo altre tre o quattro considerazioni sulla sua Relazione. È necessaria una riforma della magistratura onoraria, che è attualmente in trattazione al Senato. È vero, è verissimo. Ma perché procedere alla trattazione di una riforma così importante e delicata ricorrendo ad una legge delega fatta dal Governo? Il Governo delega se stesso ad emanare un decreto legislativo. Io credo che sarà imbarazzante andare a vedere poi se il decreto legislativo avrà rispettato tutti i paletti previsti dal Governo nella legge delega di origine governativa. Io credo, signor Presidente, che questa sia un'umiliazione del Parlamento, anche perché molti altri disegni di legge delega di origine parlamentare avrebbero potuto e possono tuttora essere discussi.

E faccio un altro riferimento alla Relazione del Ministro. Il Governo ha accompagnato i lavori parlamentari della riforma del voto di scambio politico-mafioso. E ce ne siamo accorti, perché la riforma originale dell'articolo 416-ter del codice penale, che è stata votata dalla Commissione giustizia del Senato, dalla Commissione giustizia della Camera e poi è stata modificata a seguito di un intervento del Governo prima della votazione definitiva alla Camera dei deputati, era completamente diversa rispetto alla sua versione definitiva (*Applausi del senatore Airola*), che non solo è inefficace, ma riduce addirittura di oltre il 40 per cento le san-

zioni penali previste per un reato gravissimo, com'è il voto di scambio politico-mafioso.

Signor Ministro, lei ha detto che andrà a Palermo il prossimo 30 gennaio per l'inaugurazione dell'anno giudiziario. Sono lieto di prenderne atto e le chiedo di portare la solidarietà del Governo – penso sia implicito nella sua dichiarazione, ma lo esplicito – e, credo di poter dire, del Senato e del Parlamento tutto al pubblico ministero Di Matteo per le gravissime e serie minacce che ha ricevuto e continua a ricevere per il lavoro che sta svolgendo.

Faccio un'ultima considerazione e mi avvio alla conclusione. Signor Ministro, lei dice che l'Italia rimane uno dei Paesi a più alto tasso di recidiva in Europa. Ciò significa che non è conseguita la finalità rieducativa della pena, e questo è un punto importantissimo. Io credo che fondamentale sia portare una riflessione del Parlamento e del Governo, per la sua funzione di impulso, sulla mancanza di organizzazione e di previsione di un lavoro all'interno del carcere, che oggi ci dovrebbe essere ma non c'è. E questo servirebbe proprio a dare maggior efficacia alla finalità rieducativa della pena. Da questo punto di vista, il Movimento 5 Stelle sta lavorando già da tempo ad alcuni disegni di legge. Certo, se ci saranno delle iniziative anche di impulso da parte del Governo, credo andremo nella direzione giusta. Finora, però, da questo punto di vista, non ci sono state, ma sottolineo l'importanza di intervenire. E mi pare, comunque, che la sensibilità del Ministro ci sia.

Lei, signor Ministro, si dichiara molto preoccupato per i dati che si riferiscono alle prescrizioni, che ha detto essere oggetto del disegno di legge approvato alla Camera e che si augura venga approvato anche dal Senato. Signor Ministro, visto che non è informato, glielo dico io: quel disegno di legge è bloccato da quasi un anno (undici mesi) in Senato proprio dal suo partito di appartenenza, il Partito Democratico, come peraltro tantissime altre importanti riforme, a partire da quella della *class action*, forse bloccata perché potrebbe aiutare ed essere uno strumento efficace in mano alle centinaia di migliaia di risparmiatori italiani truffati dalle banche negli ultimi mesi. (*Applausi dal Gruppo M5S*).

Per tornare ad avere fiducia nella politica bisognerebbe partire proprio da qui, e cioè dall'evitare tanta ipocrisia. (*Applausi dal Gruppo M5S*).

Saluto

ad una rappresentanza di studenti

PRESIDENTE. Salutiamo gli allievi e i docenti dell'Istituto professionale «Maffeo Pantaleoni» di Frascati, in provincia di Roma, che assistono ai nostri lavori. (*Applausi*).

Ripresa della discussione sulla Relazione del Ministro della giustizia sull'amministrazione della giustizia (ore 11,39)

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

MALAN (*FI-PdL XVII*). Signor Presidente, l'amministrazione della giustizia e la difesa dei cittadini dal crimine è uno dei fondamenti che giustificano l'esistenza di uno Stato.

Nella nostra concezione lo Stato non è prima dei cittadini: prima vengono i cittadini e poi lo Stato. E, tra le prime cose essenziali che lo Stato deve garantire ai cittadini, a giustificazione del potere che su di loro esercita, ci sono la giustizia e la difesa dalle ingiustizie degli altri e, possibilmente, anche dalle sue. Per questo bene ha fatto, Ministro, a ricorrere a citazioni di carattere filosofico dei grandi principi del diritto. Ho, però, avuto la sensazione che la sua Relazione sia un po' staccata dalla realtà e molto basata sul punto di vista degli uffici e del Ministero della giustizia e poco su quello dei cittadini.

La giustizia in generale è un aspetto molto importante non solo per i magistrati, per gli avvocati, gli imputati o le vittime o potenziali vittime del crimine, che già costituiscono un bel numero della popolazione italiana, ma anche per le imprese e l'economia.

Quando si parla con imprenditori-investitori italiani e internazionali, al primo posto delle ragioni che li trattengono dal fare investimenti e impresa in Italia mettono non le tasse, che pure sono troppo alte, né il costo del lavoro, che pure è più alto che in altri Paesi, bensì due cose: la giustizia e la burocrazia, strettamente connesse l'una all'altra; una burocrazia che impone adempimenti senza fine e una giustizia spietata con chi eventualmente ha omesso uno di quegli adempimenti, o peggio, sembra averlo omesso.

La giustizia è troppo lenta, e questo lo si dice spesso. Il processo civile in Italia ha tuttora una durata doppia rispetto alla media dei Paesi dell'OCSE. Il problema citato poco è che, purtroppo, è assai poco affidabile. La sentenza arriva tardi e a volte è incredibile; oppure, la sentenza arriva tardi e nel frattempo l'innocente è stato tenuto in carcere. E potrei citare il caso di un noto imprenditore televisivo, poi passato all'attività politica, ma parlo di altro. Parlo di quel dirigente di Fastweb che è stato per mesi in carcere, nonostante sia venuto appositamente dall'estero a rendere conto delle accuse di cui era fatto oggetto. E i mesi di carcere, durante i quali era accusato di aver sostanzialmente basato la sua azienda sulla truffa, non solo hanno gravemente limitato la libertà personale e minato la credibilità di quella persona forse per sempre, ma contemporaneamente hanno anche messo in grave difficoltà una grande azienda. È indubbio che un'azienda basata su fatturazioni false – questa era l'accusa – sia totalmente inaffidabile, e le aziende, signor Ministro, non possono aspettare i cinquecentotanta giorni o i quattro, cinque anni, perché vivono giorno per giorno. Basta vedere cosa succede quotidianamente nelle borse.

Ebbene, di fronte a episodi come quello citato, conclusosi con l'accertamento che nessuna delle accuse mosse a quel dirigente era vera, si capisce perché tanti investitori, tra investire in Italia e altrove, scelgano altri Paesi: la giustizia da noi – ripeto – non solo è lenta, ma è anche inaffidabile.

Ultimamente lei ha citato, giustamente – traggo spunto dalle sue parole – la legge sui reati ambientali, che lei afferma non essere contro le imprese, ma a favore di quelle che rispettano la legge. Certo, se la legge fosse stata scritta in modo più chiaro, anzi in modo chiaro e non vago, in modo da distinguere il criminale che avvelena interi ettari di territori, mettendo a repentaglio la salute di chi ci abita, dal poveraccio che sbaglia, magari, a smaltire rifiuti in un pezzo di terreno, in un prato o vicino ad una stagno, allora sì che sarebbe come dice lei, signor Ministro. Quando invece si rischiano anni e anni di carcere con fine prescrizione mai, come volete fare, allora è chiaro che tra l'Italia e le centinaia di Paesi presenti nel mondo, che hanno un costo del lavoro inferiore, tasse inferiori e così via, si scelgono altri Paesi. Poi c'è poco da stupirsi se, nonostante tutti i trucchi e le sovvenzioni, la disoccupazione continua ad essere ai *record* millenari della storia del nostro Paese (si parla degli ultimi trent'anni, ma il *record* è di sempre).

Non ho sentito, poi, neanche una parola da lei, signor Ministro, su un aspetto estremamente importante: la riforma della geografia giudiziaria. Le ricordo che il suo partito l'ha presentata nel programma per le elezioni del 2013, con il quale lei stesso è stato eletto. Il Presidente del Consiglio non si è preso il disturbo di farsi eleggere, essendo un po' allergico alle elezioni, che vuole infatti abolire anche per il futuro. Ma lei è stato eletto con quel programma nel quale si proponeva una revisione della riforma della geografia giudiziaria e citava specificamente l'elenco di alcuni tribunali comunque da ripristinare, ovvero da eliminare dall'elenco di quelli soppressi: Pinerolo, Bassano Del Grappa, Chiavari, Lucera, Rossano Calabria e Urbino. Poi su quest'ultimo è intervenuta una sentenza – il merito non è, quindi, del Governo – secondo la quale, essendo Urbino capoluogo di Provincia, doveva essere garantito ai sensi della delega. Tutto il resto non è stato fatto.

Guardi che è stato eletto lei, signor Ministro. Lei è lì da quasi due anni. Mi chiedo, allora, come giustifica questo davanti agli elettori.

È vero che il programma delle elezioni del 2013 stranamente è stato cancellato dal sito del Partito Democratico, ma su Internet si trova ancora e la gente di quei paesi esiste ancora. I famosi risparmi, peraltro risibili persino nelle entità annunciate, a quanto ammontano? Lei giustamente non ha menzionato questo punto. Ha parlato di risparmi sulla dirigenza dell'amministrazione centrale del Ministero, ma non di quelli portati dalla riforma della geografia giudiziaria perché sono pari a zero e, per risparmiare zero, si sottopongono a grandi spese i cittadini e anche le pubbliche amministrazioni che vivono su quei territori. Quando si tratta di perdere giorni di lavoro anziché ore, ore anziché minuti per recarsi al tribunale, è tutto un peso che va sulle spalle dei cittadini che pagano le tasse, che

dovrebbero anche servire ad amministrare la giustizia. Ma il risparmio è stato a pari a zero; è stato un regalo fatto a qualche potente organizzazione che ci teneva a mantenere la giustizia sotto controllo.

Non ha poi parlato del problema dei tribunali per i minorenni, che è rilevante. Noi ci occupiamo di tante cose, ma migliaia di minori vengono gestiti dai tribunali per minorenni. Sono centinaia le segnalazioni di casi che riguardano minori che potrebbero tranquillamente stare nelle loro famiglie o in altre situazioni e, invece, vengono gestiti tra servizi sociali, tribunale per i minorenni, cooperative varie, naturalmente molto ben remunerate. Di questo, però, non si parla. Da anni si doveva fare questa riforma. Ci avevamo provato anche noi, ma purtroppo non ci sono riusciti. Il problema, tuttavia, resta, anzi è stato aggravato.

Lei ha citato il disegno di legge sul reato di tortura. Siamo a posto. Mi chiedo se sia questo il modo per rendere più sicuri i cittadini, e cioè mettendo in pericolo con un disegno di legge quel pubblico ufficiale che dice a un altro di dare una scrollata a un detenuto magari per spaventarlo, e lo colpisce con anni di carcere. Ad Hannibal Lecter, personaggio della *fiction*, se esistesse non toccherebbe un giorno in più di carcere con la legge sulla tortura: al più noto torturatore della storia del cinema non toccherebbe neanche un giorno di carcere in più, perché non rientra nell'ambito di applicazione della legge.

Signor Ministro, lei giustamente ha parlato delle condizioni dei detenuti e io condivido la preoccupazione manifestata. Ricordiamoci, però, anche le condizioni delle vittime del crimine. Sarebbe positivo se alla riduzione del numero dei carcerati corrispondesse una diminuzione del crimine e, quindi, del numero delle vittime. Le cito una notizia segnalatami poco fa da un collega: una persona è stata accusata di sfruttare dei disabili per la mendicizia nella città di Verona. Quali provvedimenti sono stati presi nei suo confronti? Gli è stato impedito di entrare nella provincia di Verona, e così andrà a gestire la sua attività altrove. Del resto, essendo un nomade, non sarà per lui un problema.

Questi sono i temi che toccano i cittadini assai di più di qualche, magari anche positivo, rimaneggiamento nella dirigenza del suo Ministero.

Infine, il Ministero della giustizia dovrebbe preoccuparsi del rispetto del Governo delle sentenze, per lo meno di quelle della Corte costituzionale. Lei sa bene che ciò non è stato fatto per quanto riguarda le pensioni, e questa dovrebbe essere una preoccupazione del Guardasigilli. (*Applausi dal Gruppo FI-PdL XVII*).

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

GINETTI (*PD*). Signor Presidente, signor Ministro, vorrei innanzitutto esprimere il mio apprezzamento per la Relazione esposta, che evidenzia gli indiscutibili risultati ottenuti nel rendere la giustizia più efficiente e rispondente ai parametri del giusto processo. Il mio è un apprezzamento per il lavoro svolto in questo secondo anno di attività di Governo

in un settore strategico non soltanto per la effettività della tutela dei diritti, ma – come è stato detto – anche in quanto fattore di sviluppo e di crescita.

Vorrei, tuttavia, soffermarmi con brevi riflessioni su quella fase del sistema giustizia, l'esecuzione penale, che meno rileva in termini di competitività, ma che più sottolinea la capacità di un Paese di investire sui singoli, sul loro recupero e reinserimento sociale quando deviano dalla legalità. Si tratta di una valutazione assolutamente positiva rispetto al punto di partenza: la condanna della Corte europea con la sentenza Torregiani, per violazione dei diritti umani, a causa di quell'insostenibile sovraffollamento carcerario riscontrabile nei nostri istituti penitenziari a Nord come a Sud della penisola. Nel 2013 erano 66.000 i detenuti su 48.000 posti disponibili.

Fu una vera censura quel richiamo alla responsabilità politica e istituzionale del presidente Napolitano con il suo messaggio alle Camere. Ed è proprio con quel senso di responsabilità e dovere che si è scelta la via di interventi strutturali, rinviando l'eventuale adozione di misure emergenziali, quali l'amnistia e l'indulto, a cui la prima Repubblica ci aveva abituati con cadenza quasi biennale.

La situazione del sistema penitenziario italiano, a seguito dell'insieme degli interventi normativi, ci consegna dunque una situazione di quasi normalità e restituisce alla pena quella funzione rieducativa conforme al dettato costituzionale di cui all'articolo 27.

Registriamo, pertanto, oggi una riduzione delle presenze in carcere a 52.000 detenuti e anche di quel 40 per cento in custodia cautelare, che auspichiamo possa ulteriormente scendere affinché il carcere resti l'*extrema ratio*, soprattutto in fase cautelare. Accanto e in parallelo abbiamo un aumento esponenziale dei detenuti in regime di esecuzione esterna al carcere, quasi 40.000, come lei ha ricordato.

Questo calo delle presenze è il risultato, indubbiamente, dei provvedimenti adottati in questi due anni – quattro decreti e due leggi parlamentari – e in particolare dell'ampliamento del meccanismo di sospensione dell'ordine di esecuzione della pena, degli accordi di trasferimento nei Paesi di origine degli stranieri condannati, dell'introduzione della liberazione anticipata speciale e del potenziamento dell'ammissibilità alle misure alternative.

L'istituzione del garante nazionale dei detenuti e del diritto di reclamo giurisdizionale hanno consentito di estendere le tutele e, purtuttavia, criticità sono registrabili ancora a causa dei termini non perentori ed eccessivamente lunghi, signor Ministro, con i quali spesso la magistratura di sorveglianza ritarda a dare risposte alle richieste di condannati, che vivono tali mancanze in modo amplificato a causa della loro condizione. E queste sono problematiche aggravate da una sanità ancora lontana dalle specificità della detenzione e dal malessere psicologico che, purtroppo, sfocia in atti di autolesionismo e suicidi, una costante di oltre 40 detenuti all'anno; ritardi, Ministro, come anche l'auspicata chiusura degli ospedali psichiatrici.

È indubbio, tuttavia, che le condizioni di vita nelle carceri siano migliorate, anche grazie alle modalità operative della detenzione a celle aperte e la sorveglianza dinamica. Passi in avanti sono stati fatti soprattutto evitando l'ingresso in carcere con l'introduzione della detenzione domiciliare quale pena principale e con le misure di messa alla prova per adulti.

Il carcere, quindi, si apre alla società esterna, diventa permeabile e, grazie alla cooperazione con gli enti locali e l'associazionismo, offre oggi opportunità di reinserimento sociale e occupazionale. Per questo è necessario potenziare l'organizzazione dell'esecuzione esterna e rafforzare i compiti di sorveglianza per la polizia penitenziaria.

Ma, signor Ministro, auspico che il carcere non venga dimenticato, perché il trattamento e le attività di formazione o lavoro dentro le mura non possono diminuire e, nell'ambito dei tavoli degli stati generali, auspico che si riconosca il giusto ruolo e protagonismo del terzo settore nei trent'anni di ordinamento penitenziario, dalla Gozzini alla legge Smuraglia ad oggi.

Nel ringraziarla, signor Ministro, per la valorizzazione degli uomini e delle donne del Corpo di polizia penitenziaria per il riallineamento dei ruoli direttivi, è nostro auspicio che, nella riorganizzazione delle strutture periferiche dell'amministrazione penitenziaria con l'accorpamento dei provveditorati regionali, non venga meno quella funzione di raccordo con il territorio, indispensabile nel processo di progressiva esternalizzazione dell'esecuzione penale.

In conclusione, quello delle carceri è un pianeta che continua a girare intorno al grado di civilizzazione di un Paese e alla sua capacità che, a pene certe, corrispondano adeguate opportunità di recupero sociale. (*Applausi dal Gruppo PD*).

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione.

Comunico che sono state presentate le proposte di risoluzione n. 1, dai senatori Zanda, Schifani e Zeller, n. 2, dalla senatrice Stefani e da altri senatori, n. 3, dalla senatrice Mussini e da altri senatori, n. 4, dal senatore Falanga e da altri senatori, n. 5, dal senatore Barani, n. 6, dal senatore Giarrusso e da altri senatori, e n. 7, dalla senatrice Bonfrisco e da altri senatori, i cui testi sono in distribuzione.

Ha facoltà di intervenire in replica il ministro della giustizia, onorevole Orlando, al quale chiedo anche di esprimere il proprio parere sulle proposte di risoluzione presentate.

ORLANDO, *ministro della giustizia*. Signor Presidente, prima di una breve replica, vorrei esprimere i pareri sulle risoluzioni presentate.

Esprimo parere favorevole sulla risoluzione n. 1 dei senatori Zanda, Schifani e Zeller; contrario sulla risoluzione n. 2 della senatrice Stefani e altri; favorevole a condizione di riformulazione sulla risoluzione n. 3 della senatrice Mussini e altri; contrario sulla risoluzione n. 4 del senatore Falanga e altri; favorevole con riformulazione sulla risoluzione n. 5 del

senatore Barani; contrario sulla risoluzione n. 6 del senatore Giarrusso e altri e contrario sulla risoluzione n. 7 della senatrice Bonfrisco e altri.

Onorevoli senatori, mi si è rimproverato di non aver dato conto delle singole inchieste sviluppatasi quest'anno. La legge prevede che il Guardasigilli relazioni sullo stato della giustizia, e non sullo stato dei procedimenti; diversamente saremmo in una situazione, come in altri ordinamenti, nella quale la pubblica accusa dipende direttamente dall'Esecutivo, scenario che non auspico e che sicuramente non auspicano neppure quelli che mi rimproverano di non aver dato conto dei singoli procedimenti.

Non ho usato toni trionfalistici, non ignoro la realtà. Manifesto semplicemente un dato: un significativo orgoglio per la situazione nella quale avevamo trovato la giustizia e per la situazione nella quale oggi siamo.

Non mi nascondo che i problemi esistono ancora, ma considero che con 22 atti aventi forza di legge approvati – una mole di lavoro importante, realizzata anche e soprattutto grazie al contributo del Parlamento – dei passi avanti siano stati fatti.

Non mi nascondo il dato di partenza, la montagna deve essere ancora scalata e su tutto vi è il dato della legge Pinto, che è per me motivo di frustrazione. Ritengo, infatti, che pagare centinaia di milioni di euro per i risarcimenti quando mancano le risorse per far funzionare gli uffici a ciò deputati sia oggettivamente una frustrazione che non può che accomunarci tutti.

Tuttavia, il mio compito è dire cosa è successo, se ci sono state cose in positivo o in negativo. Tre cose in positivo ci sono state e nessuno degli interventi che si sono succeduti è in grado di dimostrare il contrario. Vi è stata una riduzione del numero delle cause nell'ambito del civile; si è raggiunto un equilibrio dei numeri all'interno delle carceri ed è partito il processo civile telematico (PCT).

La riduzione delle cause è dovuta a fattori diversi, ma è un fatto positivo che, senza aumenti significativi del contributo unificato, questa riduzione si sia determinata avvicinandoci a un dato di sostenibilità del carico della domanda di giustizia.

L'equilibrio all'interno delle carceri nei numeri si è raggiunto. Non è vero che è stato fatto scaricando sulla società condizioni di crescita della criminalità. È vero che questo è avvenuto in altri passaggi (penso alla vicenda dell'indulto), ma ora i numeri dicono il contrario. Due numeri: quello dell'andamento complessivo del numero dei reati, che nessuno ha contestato, e soprattutto – e questo è ciò che mi preme maggiormente sottolineare – il fatto che il numero complessivo delle esecuzioni penali è aumentato e non diminuito. In sostanza, a diminuzione dei detenuti è aumentato l'esercizio delle pene alternative. Segnalo che questa è la strada che seguono tutti gli altri Paesi d'Europa, perché le pene alternative per i reati meno gravi sono la condizione per un abbattimento della recidiva. Nel minorile, dove le pene alternative sono state utilizzate da moltissimo tempo, la recidiva è crollata significativamente.

Non abbiamo raggiunto l'equilibrio soltanto attraverso una diminuzione del numero dei detenuti, ma anche attraverso un aumento dei posti

disponibili, che in un anno e mezzo sono aumentati di 2.000 unità, non facendo grandi investimenti, ma semplicemente attraverso la ristrutturazione di carceri che erano in situazioni di fatiscenza.

Da questo punto di vista, devo una risposta al senatore De Cristofaro, che ha posto la questione del carcere di Firenze Sollicciano, dove ho già inviato un'ispezione e attendo a ore il risultato. Segnalo anche che i vertici del carcere sono stati sostituiti.

Vorrei segnalare come la partenza del processo civile telematico sia stata un salto di qualità nel funzionamento della giurisdizione. E non lo dico io, ne lo afferma «Doing Business», che ci fa salire per questo di 13 posizioni rispetto all'anno scorso. Non credo che «Doing Business» faccia sconti ai diversi Governi o favori ai singoli Ministri della giustizia dei vari Paesi.

Certo, come è stato sottolineato, in alcune realtà il PCT ha difficoltà. Per questo motivo abbiamo raddoppiato rispetto all'anno scorso lo stanziamento degli investimenti sull'informatica.

Inviterei i senatori esponenti del Movimento 5 Stelle a verificare un dato, che continuano a proporre come una verità storica. Il CSM va riformato, vanno introdotte profonde modifiche. Ho appositamente istituito un gruppo di lavoro in proposito e presto consegnerò al Parlamento l'articolato da esso proveniente. Non condivido le soluzioni proposte dal senatore Buemi, ma credo che alcune vadano nella direzione di una maggiore autonomia, rispetto a condizionamenti correntizi e politici del CSM, vadano costruite. Il fatto però che sollevi scandalo la presenza ai vertici del CSM di un ex esponente di Governo, descritto come un fatto inedito nella storia, si fonda su un dato infondato. Il CSM è presieduto da circa trenta anni da persone che, precedentemente, hanno svolto funzioni all'interno dei diversi Governi, e questo non ha impedito di salvaguardare e tutelare l'autonomia della magistratura nei diversi anni. Voglio ricordare, su tutti, la figura di Virginio Rognoni che, Ministro della Repubblica, ha con grandissimo onore diretto il Consiglio superiore della magistratura.

Non è vero, senatrice Stefani, che esiste un nesso tra l'aumento della criminalità e le depenalizzazioni, o addirittura a seguito di esse ci siano migrazioni di criminali. Non credo che nessun criminale si muova da un Paese all'altro leggendo la *Gazzetta Ufficiale* e scoprendo che la sanzione pecuniaria, che prima era comminata attraverso il processo penale, si sia trasformata in un illecito di carattere amministrativo. Credo che ci sia un tema di sicurezza legato all'immigrazione, ma non penso ci sia alcun nesso con i reati depenalizzati in questa mandata. Semplicemente, la depenalizzazione – come rivendico – serve a realizzare una effettività della sanzione che, a causa del numero enorme di reati previsti dal nostro ordinamento e del perimetro sconfinato del nostro diritto penale, non si realizza. È vero: l'Italia ha un *know how* tristemente accumulato sul fronte del terrorismo, e su questo condivido le considerazioni della senatrice Stefani. Ma – se mi consente una sottolineatura – esso non riguarda tanto il tema della durezza e dell'asprezza delle pene. Rispetto al fenomeno jihadista, consideriamo che persone disponibili a perdere la vita negli attentati

non sono spaventate dall'eventualità di anni di carcere. Il vero *know how* di cui dispone l'Italia riguarda le modalità dell'esecuzione della pena, ovvero l'isolamento nel carcere rispetto al contesto esterno, e un secondo tema fondamentale, che è quello del coordinamento. Siamo un Paese che ha sperimentato forme di coordinamento e di scambio di informazioni che ci pongono all'avanguardia rispetto ad altri Paesi. Le tristi vicende di Parigi hanno messo in evidenza come una difficoltà dell'*intelligence* sia anche la conseguenza di una diffidenza nello scambio di informazioni tra i Paesi dell'Unione europea. Noi non abbiamo questo vizio: abbiamo molti altri limiti, ma siamo all'avanguardia rispetto alla volontà e alla capacità di scambiare informazioni con le altre autorità.

Senatore Cappelletti, non ho mai detto che il terrorismo internazionale si finanzia esclusivamente con il traffico delle opere. Ho detto che la Francia ha chiesto una criminalizzazione di questo comportamento e noi l'abbiamo sostenuta, così come abbiamo sostenuto tutti gli altri provvedimenti che vanno in questa direzione.

Inviterei tutti i senatori e tutti gli esponenti politici a non contrapporre il terrorismo ad altri fenomeni, per sminuirne la rilevanza. È certo che la corruzione rimane un gravissimo problema del nostro Paese e nessuno si gira dall'altra parte. Ma il terrorismo, in questo momento, nel mondo, in Europa e nel nostro Paese, rappresenta la minaccia più grande per la sicurezza dei cittadini. Non riconoscere questo dato significa indebolire gli anticorpi. Credo che non ci dovremmo dividere su detto punto, così come non ci dovremmo dividere – e porterò volentieri, per questo, anche la solidarietà del Movimento 5 Stelle alla magistratura palermitana – su come si combatte la criminalità organizzata. Abbiamo visto tutti, purtroppo, che il tema può riguardare tutti e le capacità di reazione devono essere unitarie. Credo che questo sia un dato dal quale dovremmo provare a partire. In tal senso, segnalo che l'Agenzia dell'ONU che combatte la corruzione ha riconosciuto come positivi i provvedimenti assunti dal Governo e non li ha qualificati con i termini che, forse sulla base di acquisizioni scientifiche più avanzate di quelle dell'ONU, sono stati utilizzati in questa Assemblea.

Ha ragione il senatore Falanga: sul personale c'è molto da fare. Rivendico che per la prima volta è stata invertita una tendenza. Non è ancora sufficiente se guardo al 2015, perché quelli che vanno in pensione sono più di coloro che siamo riusciti a portare dentro gli uffici, e lo dico io con molta onestà. Negli anni precedenti eravamo, però, rassegnati all'idea di perdere ogni anno 1.000 unità di personale amministrativo, mentre quest'anno ne perdiamo 400.

L'anno prossimo confido che ne guadagneremo 2.000. Questi sono i dati oggettivi. Se ci saranno più risorse, mi auguro che si potrà far meglio, ma è la prima volta, da venticinque anni a questa parte, che si interviene sui numeri del personale amministrativo e sulla riqualificazione del personale.

Non mi sfugge, senatore Cappelletti, che il provvedimento sulla prescrizione è fermo perché ci sono divisioni di valutazione in merito. Certo.

Il mio ruolo è sollecitare che il tema sia affrontato e risolto e non perché io ritenga che il numero delle prescrizioni sia frutto solo della inadeguatezza del regime della prescrizione (penso infatti che incidano molti altri fattori), ma perché ritengo che questo sia un dato che ci è stato segnalato dalle autorità internazionali che – lo dico con molta onestà – non abbiamo ancora risolto. Per questo torno in quest’Aula a sollecitare la Commissione competente ad affrontare e risolvere il problema. Mi direte che la responsabilità è dei senatori del mio partito; rispondo che sono un profondo cultore della centralità del Parlamento e ne rispetto l’autonomia. Questo non mi impedisce di segnalare quando il Parlamento è inadempiente rispetto ad un tema che considero fondamentale.

Raccolgo le sollecitazioni che riguardano la custodia cautelare, tuttavia segnalo al Senato che alcuni progressi sono stati fatti grazie alla legge approvata dal Parlamento. I numeri continuano a decrescere costantemente. Credo sia giusto, ad un certo punto, fare una sorta di tagliando rispetto agli effetti della legge, ma devo dire che fino qui i segnali sono incoraggianti.

Senatore Malan, ho affrontato la questione del tribunale dei minori perché ho parlato della costituzione del tribunale della famiglia e della persona, che vorrei assorbisse le attuali competenze del tribunale dei minori. Ritengo infatti giusto – e mi rivolgo anche alla senatrice Filippin – un approccio unitario a tutti i temi che riguardano la persona, con particolare attenzione all’infanzia e non solo quando i minori sono chiamati in causa in quanto hanno commesso reati, ma anche quando sono vittime di reati. Considero importante un approccio unitario in tal senso e questo è il senso ed il contenuto della delega che cercheremo di far approvare alla Camera per poi sottoporla al Senato.

Il mio compito di Guardasigilli è indicare quando vi è una inadempienza nei confronti delle segnalazioni delle giurisdizioni internazionali; l’ho fatto per la legge Pinto, sulla quale cerchiamo di assumere misure organizzative adeguate, e lo devo fare e lo faccio, anche semplicemente per una ragione istituzionale, rispetto al reato di tortura, per il quale c’è una segnalazione della Corte di Strasburgo. Sia il Parlamento a decidere come crede, come affrontare e risolvere il tema, ma la giurisdizione internazionale ci segnala che deve essere risolto.

Esattamente negli stessi termini – so di toccare un tema spinoso – pongo la questione delle unioni civili. Il Senato e la Camera risolvano come credono, personalmente ho le mie valutazioni che possono essere diverse da quelle di altri senatori qui presenti, ma occorre risolvere il tema che ci segnala Strasburgo: c’è una fascia di cittadini priva di diritti, il cui riconoscimento è condizione essenziale per rimanere all’interno del Consiglio d’Europa e della giurisdizione esercitata dalla Corte dei diritti dell’uomo. Liberi di risolvere il problema come si crede, ma è necessario un intervento e questo è un dato dal quale non si può sfuggire.

Il collega Malan, anzi – mi scuso di aver abusato di un titolo che non ho mai avuto, quello di senatore – il senatore Malan mi rimprovera di non aver parlato della geografia giudiziaria e lo stesso fa il senatore Cappel-

letti. Non ne parlo perché considero la riforma un successo, un successo dovuto all'iniziativa del ministro Nitto Palma, che ritengo abbia avuto il coraggio di affrontare questo tema, che da moltissimo tempo non era stato affrontato.

CALIENDO (*FI-PdL XVII*). Non è stato gestito da lui, però.

ORLANDO, *ministro della giustizia*. Lo so. Poi dirò cosa, secondo me, si deve ulteriormente fare, però non cavalchiamo la demagogia del piccolo e bello e della prossimità, perché è come per gli ospedali: avere un tribunale vicino non significa avere buona giustizia, come avere un ospedale vicino non significa avere buona sanità, perché se i tribunali sono piccoli non c'è specializzazione.

Senatore Malan, la risposta a molti dei casi di malagiustizia che lei segnala sta nella specializzazione. Se non ci sono una magistratura inquirente specializzata ed una magistratura giudicante specializzata, per alcuni reati (soprattutto quelli che hanno un impatto più forte sull'economia) gli strumenti giuridici possono essere male utilizzati. Ciò ha però come presupposto il fatto che ci siano i numeri per introdurre la specializzazione. Infatti, è del tutto evidente che una procura con due o tre magistrati non si può specializzare in nulla e che un tribunale che deve giudicare su tutto non può articolarsi al suo interno per rispondere alle diverse articolazioni della domanda di giustizia.

È vero: sulle vittime bisogna fare di più. Rivendico che, dopo venticinque anni in cui si è parlato sempre di vittime, questo è il primo Governo che prova a costruire uno statuto delle vittime. Se guardate il dibattito parlamentare degli ultimi venticinque anni, tutte le volte che sono stati introdotti una nuova pena o un nuovo reato, oppure inasprite delle pene, lo si è fatto in nome della tutela delle vittime e solo dopo ci si è accorti che le vittime non sono tutelate né durante, né dopo il processo. Rivendico pertanto il merito di questo Governo di aver affrontato il tema, anche dando corso a direttive comunitarie (cosa che si intende fare ancor più nell'anno che ci si pone davanti).

Senatrice Filippin, accetto molto volentieri le punture di spillo e le dico che sono molto contento di avere un *data warehouse*, perché questo ci consente di evitare esattamente ciò che lei mi propone, cioè andare dove c'è una segnalazione politica. Io invece vado nei tribunali che la classifica indica essere più in difficoltà perché, muovendoci sulla base di segnalazione politica, abbiamo costruito una geografia giudiziaria del Paese in cui le risorse non sempre sono andate dove c'era più bisogno. Non nego che, probabilmente, in Veneto ci sarà da fare – non ve lo nascondo – ma la classifica ci indica con molta chiarezza quali sono i tribunali collocati negli ultimi posti. Purtroppo, nove tribunali su dieci si trovano nel Mezzogiorno.

C'è però un dato, che ha colpito anche me, su cui invito il Senato a riflettere. I tribunali collocati agli ultimi posti della classifica non sono necessariamente quelli con le maggiori scoperture di organico; anzi, in alcuni casi i tribunali che registrano le peggiori *performance* sono a pieno organico con riferimento sia alla magistratura che al personale amministrativo.

A tal proposito, si pone il tema, che ho provato a segnalare anche nella mia Relazione, relativo alla selezione dei capi degli uffici. Un capo ufficio bravo consente di colmare anche le difficoltà di carattere strutturale. Per questo motivo, mi auguro che il Consiglio superiore della magistratura terrà conto, nel suo lavoro dei prossimi anni, anche dell'opera di censimento che abbiamo fatto negli ultimi mesi.

Concludo ringraziando tutti i senatori intervenuti e, soprattutto, i componenti della Commissione giustizia, che nel dibattito e nel confronto svoltosi nell'anno di cui ho dato conto nella Relazione hanno contribuito a raggiungere alcuni degli obiettivi che non considero miei, ma – complessivamente – del nostro Paese.

Non nascondo – ripeto – le cose che ci sono ancora da fare e confido che, anche nell'asprezza dialettica che ha caratterizzato alcuni interventi, il confronto possa proseguire. Dico questo non per una particolare attitudine al confronto – che pure ho – ma per un'altra ragione. Penso che, trattandosi di diritti fondamentali, la giustizia non possa essere un tema da affrontare semplicemente in termini di maggioranza e minoranza. Si tratta di un tema che, in qualche modo, ha una valenza di carattere costituzionale, anche se non è prevista la maggioranza dei due terzi per approvare i provvedimenti che lo riguardano. Penso che questo dato debba caratterizzare ancora l'impostazione che il Ministero ha cercato di dare e darà nei prossimi mesi. (*Applausi dal Gruppo PD*).

PRESIDENTE. Signor Ministro, può anche rappresentarci le proposte di riformulazione avanzate in modo da poter essere eventualmente accettate dai presentatori delle proposte di risoluzione?

ORLANDO, *ministro della giustizia*. Per quanto riguarda la proposta di riformulazione n. 5, presentata dal senatore Barani, si tratta di espungere dalle premesse la citazione di alcuni tribunali.

PRESIDENTE. Chiedo al presentatore se accetta la proposta di riformulazione.

FALANGA (*AL-A*). Signor Presidente, chiedo di aggiungere la firma alla proposta di risoluzione n. 5 e accetto la riformulazione proposta.

ORLANDO, *ministro della giustizia*. Per quanto riguarda la proposta di risoluzione n. 3, presentata dalla senatrice Mussini e da altri senatori, come ho già segnalato alla prima proponente, propongo di espungere dalle

premesse alcune valutazioni rispetto all'azione del Governo. Se si dovesse ritenere opportuno, le potrei enunciare.

PRESIDENTE. Poiché la proposta di risoluzione n. 3 deve essere posta in votazione, le chiedo di indicarle, anche in maniera sintetica, così che anche gli altri senatori sappiano cosa voteranno.

ORLANDO, *ministro della giustizia*. Devo rileggere l'intera proposta?

PRESIDENTE. Le sue richieste di riformulazione sono recepite in quello che vedo come testo 2 della proposta di risoluzione n. 3?

ORLANDO, *ministro della giustizia*. Sì, signor Presidente.

PRESIDENTE. Metteremo allora ai voti il testo 2 della proposta di risoluzione n. 3, presentata dalla senatrice Mussini e da altri senatori.

Sui lavori del Senato Commissioni permanenti, convocazione e variazione nella composizione

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, vorrei avvisarvi che su richiesta del Gruppo parlamentare delle Autonomie, la Presidenza ha acconsentito allo spostamento del senatore Fravezzi in 8^a Commissione.

Da questo momento, i Gruppi hanno a disposizione un'ora per effettuare eventuali mutamenti nelle designazioni già comunicate.

Conseguentemente, le convocazioni delle Commissioni sono differite di un'ora e, pertanto, anche l'odierna seduta potrà proseguire, se necessario, oltre l'orario di chiusura prestabilito.

Per consentire a tutti i senatori di partecipare al rinnovo delle Commissioni permanenti, la seduta di *question time* prevista per oggi pomeriggio alle ore 16 è sconvocata e rinviata ad altra data.

VOLPI (*LN-Aut*). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

VOLPI (*LN-Aut*). Signor Presidente, quindi, le Commissioni convocate alle 13 sono spostate alle ore 14. Ma sono spostate anche quelle delle ore 16 e delle ore 17 o quelle mantengono gli stessi orari?

PRESIDENTE. Tutte le convocazioni sono spostate di un'ora, senatore Volpi.

**Ripresa della discussione sulla Relazione del Ministro della giustizia
sull'amministrazione della giustizia (ore 12,17)**

PRESIDENTE. Passiamo alla votazione delle proposte di risoluzione.

DI MAGGIO (*CoR*). Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

DI MAGGIO (*CoR*). Signor Ministro, ho apprezzato molto parte dei suoi interventi. È notoria la mia disistima verso questo Governo tuttavia nei suoi confronti (e nei confronti di pochissimi altri) ho una buona stima. Le riconosco buone capacità, soprattutto di ascolto. Proprio per questo, vorrei che anche lei non si assuefacesse a questo metodo della velocità che contraddistingue l'operato del Governo Renzi.

La giustizia in Italia non funziona. Ma sarebbe ingiusto e ingeneroso attribuire a lei o a questo Governo questa disfunzione. È un dato di fatto, inutile girarci attorno. Inutile nascondersi dietro gli annunci di pseudoriforme o, peggio, di riforme di facciata. Inutile snocciolare, come sempre accade in queste circostanze, incomprensibili dati statistici che, nella più rosea delle ipotesi, ci segnalano una diminuzione delle pendenze giudiziarie rispetto all'anno precedente quantificabile spesso nello zero virgola. (*Brusio*).

Signor Presidente, credo non sia possibile proseguire in tali condizioni.

PRESIDENTE. Prego i colleghi di consentire al senatore Di Maggio di svolgere un intervento audibile.

DI MAGGIO (*CoR*). È ormai imprescindibile, quindi, l'individuazione di soluzioni che siano in grado di incidere concretamente sul funzionamento della macchina giudiziaria, le cui disfunzioni, non solo limitano la tutela dei diritti dei cittadini, ma sono di ostacolo alla crescita ed alla competitività del Paese.

Sono molti i temi, anche di scottante attualità, sui quali vorrei soffermarmi, ma la ristrettezza dei tempi dell'intervento, purtroppo, mi impone di sceglierne pochi. Quello più importante, allora, riguarda la specifica criticità del sistema giudiziario, che si ha soprattutto in ambito civile. Questo non lo ritengo più tollerabile. Prima di tutto, sulle questioni riguardanti il settore civile, ciò che desta più preoccupazione sono i tempi biblici, signor Ministro. La lentezza del sistema civile non è più tollerabile.

Presidenza del vice presidente GASPARRI (ore 12,19)

(Segue DI MAGGIO). Inizio proprio da questo tema, perché la rapida definizione dei giudizi civili è vitale per dare le certezze e le garanzie di cui hanno bisogno tanto i cittadini, quanto lo sviluppo dell'attività economica e dell'occupazione, lo sviluppo di iniziative e progetti d'investimento da parte di operatori pubblici e privati, italiani e stranieri.

Signor Ministro, lei sa bene che un giudizio civile, nei suoi tre gradi, ha oggi una durata media di quasi nove anni. Questo credo che sia del tutto inaccettabile, soprattutto se penso al calvario giudiziario che dovranno affrontare a breve tutti quei cittadini che stanno subendo l'esproprio dei risparmi di una vita, ideato dalla cleptocrazia europea, dalla *troika* e dalla BCE, in questo trovando avallo in un Governo che, per addossare su di loro il *crac* dei dissesti bancari provocati dall'omessa vigilanza delle banche centrali e di allegri banchieri, trova strada facile. Spero di non dover assistere ad altri drammatici episodi generati dalla disperazione di chi, dopo il danno, dovrà scontrarsi anche con gli elefantiaci tempi della giustizia civile nel tentativo di recuperare qualcosa.

Su questo specifico tema non posso allora esimermi dal rilevare che, a fronte di un'improcrastinabile esigenza di contenimento della durata dei giudizi, negli ultimi anni abbiamo assistito ad una molteplicità di interventi legislativi che si sono risolti, di fatto, in continue modifiche al solo codice di rito, peraltro effettuate quasi sempre con la medesima tecnica legislativa, ossia la tanto odiata (almeno da parte mia, visto che amo il sistema parlamentare) decretazione d'urgenza, spesso non coordinate fra loro e solo apparentemente rispondenti alla necessità di dare riscontro a quell'esigenza.

A ciò aggiungo che la frammentarietà e la segmentazione degli interventi legislativi a distanza di pochi anni hanno creato incertezza negli operatori sulle norme applicabili ai giudizi pendenti, a loro volta a causa di ulteriore contenzioso e di ritardi aggiuntivi nella definizione dei procedimenti già pendenti, così aggravando ulteriormente la pesante situazione in cui versa la nostra giustizia.

Signor Ministro, è tempo di abbandonare lo schema delle riforme volte a fornire risposte di immediato impatto mediatico e tuttavia non sufficientemente ponderate, aprendo invece ad un più ampio dibattito con gli operatori, dentro e fuori le Aule parlamentari, in modo da assicurare, sia pur in tempi più lunghi, una più organica e ponderata riflessione sulle necessarie modifiche. Sono certo infatti che, abbandonando la tecnica delle riforme *spot*, tanto cara a questo Governo, si potrebbero aprire costruttivi dibattiti su temi fondamentali per il miglior funzionamento della giustizia. Penso, ad esempio, all'opportunità di un ripensamento di alcuni istituti del diritto civile sostanziale e all'elaborazione di un nuovo modello di giudi-

zio civile che non si traduca nella farsa del tanto sbandierato processo tematico, rivelatosi sostanzialmente un fallimento, così come testimoniano gli operatori.

E che dire dell'attuale frammentazione delle competenze nelle delicate materie che riguardano minori, incapaci e in generale la famiglia? Il nostro Gruppo, anche attraverso il disegno di legge delega n. 194, avente tra i firmatari la senatrice Bonfrisco, è a favore dell'istituzione di sezioni specializzate, presso i tribunali e le Corti d'appello, che accentrino le competenze su tutti i procedimenti in materia, ora irrazionalmente distribuite fra tribunali per i minorenni, giudici tutelari e tribunali ordinari.

A proposito, lei ne ha accennato, ma ci piacerebbe sapere dov'è la riorganizzazione geografica delle Corti d'appello. È vero che non ci dobbiamo innamorare del «tanto più piccolo, tanto più bello», ma credo sia fondamentale immaginare che i tribunali funzionano – e lei lo ha testimoniato nel suo intervento – a seconda di chi va a assumere gli incarichi direttivi in quelle sedi. Quindi, credo che forse il problema sia di fare in modo che il Consiglio superiore della magistratura abbia una più accurata e più efficiente attenzione, determinando gli incarichi direttivi sulla base delle capacità dei magistrati anziché necessariamente soltanto sull'anzianità e sull'appartenenza correntizia.

PRESIDENTE. Senatore Di Maggio, concluda il suo intervento.

DI MAGGIO (*CoR*). Signor Presidente, poiché il tempo a mia disposizione è terminato ma avevo altre cose da aggiungere, chiedo di poter allegare il testo scritto del mio intervento ai Resoconti della seduta odierna.

PRESIDENTE. La Presidenza l'autorizza in tal senso.

DI MAGGIO (*CoR*). Signor Ministro, concludo facendo un appello sulla giustizia, argomento estremamente importante poiché riguarda soprattutto quello che può scaturire da un corretto funzionamento del sistema giudiziario in termini di ricaduta sul funzionamento economico del Paese: una riforma più organica sarebbe molto più interessante rispetto a riforme *spot*. (*Applausi dal Gruppo CoR e dei senatori Comaroli e Consiglio*).

STEFANI (*LN-Aut*). Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

STEFANI (*LN-Aut*). Signor Presidente, dobbiamo ancora dolerci, purtroppo, della scarsità di tempo che abbiamo avuto a disposizione per poter commentare ed intervenire su questa Relazione sullo stato della giustizia. Me ne avvedo proprio dalla risposta che ha dato il Ministro in replica alle considerazioni che abbiamo svolto in discussione generale, forse mal interpretate nel contenuto, visto che si è costretti, in cinque minuti, a fare

un sunto di problematiche molto estese; la stringatezza e la limitatezza di tempo porteranno magari a non riuscire ad esprimere compiutamente il proprio pensiero.

In particolare, per fugare ogni dubbio, abbiamo affrontato la questione relativa al sistema normativo italiano in materia di diritto penale e di diritto di procedura penale in conseguenza dei vari provvedimenti svuota carceri adottati negli ultimi due anni, i quali hanno creato una situazione che noi abbiamo definito come una forma di attrattività. In realtà, si vuol dire semplicemente che chi compie un reato probabilmente nel suo Paese di origine riceverebbe una pena superiore rispetto a quella che riceve in Italia in conseguenza di tutte queste norme.

Forse, signor Ministro, lei non ha avuto la sventura, che io ho avuto, di leggere alcune intercettazioni ambientali di criminali in Italia, i quali hanno proprio detto che tanto in Italia nessuno gli avrebbe fatto niente. *(Applausi dal Gruppo LN-Aut)*. Questa è la problematica, che conoscono bene coloro che lavorano sulla strada ed hanno un contatto diretto con questa realtà, cioè Polizia e Carabinieri, che vedono quotidianamente la sfrontatezza di alcuni piccoli criminali, i quali sanno esattamente che tanto non gli possono fare niente e che il giorno dopo torneranno liberi. È questo il problema, signor Ministro, non lo voglio adesso illustrare in maniera tecnica e mi dispiace anche lasciarmi a volte coinvolgere dall'enfasi e forse dall'emotività.

In riferimento alla questione del terrorismo, lei ha detto che probabilmente l'Italia è meglio attrezzata. A questo proposito, io non ho detto che la soluzione del problema è un aumento delle pene, perché non è l'aumento delle pene in sé e per sé ad essere un deterrente. La questione è come poi verrà applicata quella pena e quanto quella pena sia concretamente efficace. Noi volevamo semplicemente dire che, quando si vuole realizzare un sistema realmente idoneo a creare delle barriere, lo si può fare. *(Applausi dal Gruppo LN-Aut)*.

Ormai è passato un po' il clamore, però in questi ultimi due anni abbiamo avuto dei forti contrasti in quest'Aula contro i provvedimenti che noi abbiamo chiamato «svuota carceri», perché erano finalizzati a risolvere il problema del sovraffollamento carcerario (e lo si sapeva). Non c'era la necessità di intervenire su delle norme che in sé erano ingiuste, mal fatte o avevano bisogno di essere modificate, ma si è intervenuti su tali norme – tra l'altro sempre con decreti-legge, con tutte le necessarie conseguenze del decreto-legge – perché c'era un problema di sovraffollamento carcerario. Riteniamo che aver cercato di risolvere quel problema emergenziale, intervenendo sulle norme, comporterà due diverse conseguenze: per un verso è effettivamente diminuita la popolazione carceraria, ma per l'altro si è creato un sistema penale a nostro avviso troppo permissivo e troppo lato, che concede delle possibilità di scappatoia.

A tacer d'altro, c'è un'altra argomentazione che purtroppo non siamo riusciti ad esprimere esaurientemente in sede di discussione generale. Dalla Relazione corposissima del signor Ministro si è desunto che effettivamente il sistema della giustizia è molto complesso ed ha varie sfaccet-

tature: ci sono i problemi del terrorismo, della criminalità organizzata, degli arretrati, degli stessi organigrammi e delle piante organiche e della lunghezza dei processi. Ne ha affrontate a migliaia di queste problematiche.

Ciò che diciamo è che: ne parlate, facciamo la riforma del processo civile e del processo penale, facciamo interventi e introduciamo il reato di tortura, ma nella pratica ed entrando nel concreto, al di là del titolo che può far pensare che effettivamente stiamo facendo delle gran belle cose, questi provvedimenti sono pieni di problemi. Ce ne sono stati sul cosiddetto omicidio stradale, sul reato di tortura, sulla negoziazione assistita e sulla degiurisdizionalizzazione. Tutte problematiche difficili, nel concreto.

Signor Ministro, sono stata molto contenta che lei abbia detto che sul tema della giustizia ritiene debba esserci un grande confronto. Spererei che ce ne fosse molto di più. Quando lei dice che i provvedimenti in tema di giustizia non devono essere combattuti solo a suon di voti di maggioranza e opposizione, sta dicendo parole sante. Ma perché non convince di questo il suo stesso presidente Renzi, così che in tema di riforma costituzionale si adotti lo stesso criterio? (*Applausi dal Gruppo LN-Aut*). Questo è il vero confronto dal quale dovrebbe nascere qualcosa.

Per le ragioni esposte e vedendo che la nostra proposta di risoluzione non ha trovato accoglimento presso di voi, riteniamo di anticipare fin d'ora il voto contrario della Lega Nord. (*Applausi dal Gruppo LN-Aut*).

GIOVANARDI (*GAL (GS, PpI, M, MBI, Id, E-E)*). Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GIOVANARDI (*GAL (GS, PpI, M, MBI, Id, E-E)*). Signor Presidente, credo che l'Assemblea già oggi stia sperimentando cosa voglia dire che il Senato della Repubblica non esiste più: dobbiamo prendere atto tutti che da ieri questa istituzione gloriosa e secolare è stata abrogata. Quando andrà in Gazzetta Ufficiale e verrà pubblicato il testo, noi saremo una voce che viene dal passato e non più proiettata nel futuro. Il dibattito di questa mattina ne è l'esempio plastico.

Ringrazio il Ministro, perché ci ha intrattenuto per quasi quaranta minuti con una Relazione articolata su problemi ognuno dei quali avrebbe richiesto un approfondimento. Penso alla giustizia civile e a quella penale, ai problemi delle carceri, dell'amministrazione e dei magistrati. Però poi, ad ogni Gruppo sono stati dati dai cinque ai sette minuti per intervenire. Adesso, in dichiarazione di voto, dovrei esprimere un giudizio su circa sette proposte di risoluzione, alcune delle quali sono state presentate in Aula alle ore 11,43. Credo che il Senato, per il tempo in cui rimarrà in vita con le attuali funzioni, debba svolgere il suo compito seriamente. I Gruppi, quindi, avrebbero dovuto poter intervenire in maniera articolata sulla Relazione del Ministro e poi avere il tempo per costruire delle proposte di risoluzione che facessero riferimento alla Relazione del Ministro.

Poi, si sarebbe magari dovuta rinviare ad altra occasione la discussione delle proposte di risoluzione per fare in modo che questa discussione avesse un qualche fondamento di serietà e non fosse uno di quei vecchi film alla Ridolini, dove le immagini venivano accelerate con la tecnologia del tempo.

Il Presidente del Senato ci ha avvertito più volte di fare in fretta perché dopo ci sono degli adempimenti, salvo rinviarli di un'ora perché occorre sistemare alcuni problemi che riguardano le Commissioni. Come si fa a parlare della giustizia italiana e dei relativi problemi in queste condizioni e con questi tempi? Come si fa a dare un giudizio articolato su proposte di risoluzione presentate mezz'ora fa e che il 95 per cento dei colleghi non ha letto e non conosce? Non sanno cosa c'è scritto. Capisco che possono seguire le indicazioni dei Capigruppo, ma stiamo parlando di una materia talmente complessa che le modalità stesse del dibattito sviscerano anche l'impegno del Ministro. Ci sono Gruppi importanti che non hanno presentato proposte di risoluzione proprio per questo motivo. (*Brusio*). Scusate, colleghi, capisco che le Commissioni sono importanti, ma consentitemi di parlare. (*Brusio*).

Un dibattito così strozzato diventa sostanzialmente inutile.

PRESIDENTE. Senatore Giovanardi, ha ragione e, quindi, pregherei i colleghi che si trovano nella prossimità del collega di abbassare il tono di voce.

GIOVANARDI (*GAL (GS, PpI, M, MBI, Id, E-E)*). È indecoroso il modo in cui è stato costruito questo dibattito. È inutile, è una liturgia di un'Aula che non ha più alcuna funzione.

Detto questo, voglio ricordare soltanto una cosa. È vero quello che ha detto la collega della Lega, ma è vero anche quello che ho detto io rispetto ad un sistema criminale, che in qualche modo protegge i criminali, gli autori dei delitti che preoccupano di più l'opinione pubblica: le rapine, i furti in casa. È altrettanto vero che chi viene a delinquere in Italia pensa che tanto non gli fanno nulla rispetto a quanto avviene nei loro Paesi, dove pagano duramente per gli stessi reati.

Il nostro sistema da una parte è lassista verso i criminali incalliti, quelli recidivi, quelli professionali, dall'altra prende le persone perbene, le sbatte in galera e le tiene mesi o anni in carcere prima che un tribunale abbia potuto, con una sentenza, determinare la loro responsabilità, ovvero accertare che quelle persone hanno commesso un reato (non dico in Cassazione, ma neanche in primo grado).

Ci stiamo assuefacendo a questo sistema. Il collega Compagna, qualche giorno fa, è andato a trovare un ex parlamentare, Cosentino, che sta in carcere da ben due anni, prima ancora che un tribunale abbia appurato una sua qualche responsabilità.

Ho già ricordato come tutte le novelle legislative in materia di politica criminale di questo Governo hanno accentuato un meccanismo per cui prima ti mettono in carcere – e ti distruggono dal punto di vista familiare,

politico, sociale – e poi si prendono trent'anni per determinare se hai davvero delle responsabilità. Ministro, c'è qualcosa che non va in un sistema di questo tipo. Forse, allora, bisognerebbe trovare un equilibrio e colpire con severità chi fa della criminalità una professione, distinguendo le fattispecie.

Ho ricordato l'omicidio stradale proprio perché è emblematico di una realtà per cui, se la Camera sciaguratamente dovesse approvare il disegno di legge, tutti i cittadini italiani che al mattino si mettono in macchina, con tutte le cautele possibili e immaginabili, rischiano di passare diciott'anni in carcere. Torno a chiedermi come possa un Parlamento prevedere simili norme rispetto a persone che non solo non hanno commesso il fatto con dolo ma neanche con colpa (perché può essere un fatto totalmente casuale). In tal modo, oltre al trauma, oltre alla responsabilità, oltre al rimorso, oltre al fatto che è giusto aumentare, dal punto di vista civile, i risarcimenti per le vittime degli incidenti stradali, per quelli che rimangono su una sedia a rotelle, per quelli che hanno bisogno per tutta la vita di assistenza, la persona alla quale capita una cosa di questo genere passa diciott'anni in carcere: questo non è diritto penale, ma diritto punitivo. Una volta si diceva al militare di stare preoccupato tutte le volte che andava in macchina senza l'autista.

Ho rilevato queste incongruenze. Spero, rispetto ai provvedimenti *in itinere*, che Camera e Senato abbiano la responsabilità di non trasformare il reato di opinione, e, per quanto riguarda le risoluzioni presentate, ci asterremo su tutte perché è assolutamente impossibile esprimere un giudizio meditato su alcuni atti che sono stati depositati all'attenzione dei colleghi appena mezz'ora fa.

BUEMI (*Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE*). Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BUEMI (*Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE*). Signor Presidente, nell'esprimere il voto favorevole del Gruppo Per le Autonomie (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE alla Relazione del Ministro che – ribadisco ancora una volta – è stata puntuale ed esaustiva su tutta una serie di aspetti, vorrei analizzare, in questa presa di posizione finale, due questioni.

La prima è quella riguardante chi infligge la pena, la sua autorevolezza, la sua credibilità, la sua imparzialità. L'immagine del giudice che decide nei confronti di tutti è questione fondamentale. Non vorrei richiamare la moglie di Cesare, ma mi pare che la dica in maniera chiara rispetto a quella che è l'esigenza fondamentale per accettare fino in fondo il deliberato del giudice. Tuttavia, vuoti di organico, conflitti di interesse, mancata separatezza dalla politica rimangono questioni irrisolte. Certo, si è cercato di affrontarle però, signor Ministro, mi permetta di dire che troppo spesso viene il sospetto che il giudizio sia un po' alterato dalle questioni di cui sto parlando adesso.

La seconda questione è relativa alla pena nella sua sostanzialità più grave, che è quella della detenzione. La questione carceraria non è soltanto un fatto statistico, di cui le do atto, ma è sicuramente una questione numerica, quindi apprezzo la riduzione a 8.000 delle carcerazioni in attesa di giudizio, ma sono ancora tante.

Vi è però da considerare il ruolo e l'attività di quei 43.000 soggetti che sono in esecuzione di pena passata in giudicato (sto parlando di pena detentiva in carcere), che vivono una realtà di ozio, senza quello che ritengo un elemento fondamentale: il lavoro in carcere come momento di particolare importanza per l'avvio di una nuova prospettiva di vita civile di coloro che sono sottoposti alla detenzione. È dunque opportuno accentrare in maniera più forte l'attenzione al lavoro all'interno del carcere come momento di crescita e di responsabilità, senza il quale non vi è rieducazione. Il lavoro in carcere non può essere residuale, ma deve essere qualificato e mantenere sempre il rispetto dell'umanità di chi è destinato alla sanzione carceraria. Il carcere è quindi una questione di civiltà.

Aggiungo inoltre, signor Ministro, signor Presidente, come un'esigenza fondamentale sia la certezza della pena. La pena deve mantenere sempre la dignità dell'essere umano, non può prescindere da essa, ma deve dare la certezza di un'assunzione totale delle proprie responsabilità, anche nel momento in cui gli effetti di comportamenti non coerenti con la legge creano disagio alla comunità, contrastano con i principi di umanità verso gli altri cittadini e ci portano fuori da quella responsabilità alla quale tutti noi siamo richiamati.

Confermo quindi il voto favorevole del Gruppo e invito il Ministro, apprezzando il suo lavoro, come ho detto prima, a raccogliere tutte le forze con maggiore coraggio rispetto a una sfida di cambiamento, che punti rapidamente al rispetto dei principi costituzionali che non abbiamo cambiato neanche con la riforma discussa ieri. *(Applausi dal Gruppo Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE).*

MUSSINI (*Misto*). Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MUSSINI (*Misto*). Signor Presidente, non si può non essere d'accordo con la premessa di principio indicata dal Ministro, cioè che la giustizia e il suo buon funzionamento sono sicuramente un elemento fondante per il buon funzionamento di un Paese sotto ogni aspetto: per la garanzia della democrazia, per la crescita economica, per le buone relazioni nella società.

Vi è però qualcosa che ci preoccupa, ed è la distanza esistente tra programmi, senz'altro articolati e condivisibili, e la loro effettiva realizzazione, sicuramente resa difficile da una realtà estremamente complessa e varia, perché nelle diverse Regioni sono differenti le situazioni e i reati di cui ci si deve occupare. È un mondo in rapida evoluzione.

Occorre anche riflettere su quello che oggi, non solo nella giustizia ma anche in altri settori, viene inteso come lo strumento magico, la sfera di cristallo che permette di risolvere tutti i problemi, la digitalizzazione, che diventa un mantra, come se fosse sufficiente per risolvere l'affanno e l'arretrato esistenti negli uffici giudiziari, che invece si possono risolvere con una presa in carico prima di tutto da parte delle persone, dell'efficienza degli uffici in cui lavorano. Quando parliamo di processo civile telematico non possiamo dimenticare il fatto che per avere reali benefici c'è tutto un percorso che deve essere certo, sicuro, che parte dalla somministrazione di risorse adeguate e che ha anche a che vedere con la capacità di mettere in rete Regioni e località che oggi non hanno la possibilità di lavorare in rete con la velocità e con il volume di dati invece necessario. Non possiamo prescindere dal fatto che, per attuare veramente una digitalizzazione, bisogna formare le persone, bisogna motivarle. Qui si tratta di formare e motivare soggetti che oggi lavorano in affanno e che, nella pratica e nella quotidianità, sono inevitabilmente sempre più resistenti ad essere coinvolti in un rinnovamento, che non potrà avvenire se non verranno date e distribuite in maniera diversa anche risorse adeguate in termini di personale.

Il primo punto sul quale credo dovrebbe essere posta l'attenzione è la possibilità, per le decisioni e la visione centrali, di tradursi attraverso tutti i passaggi necessari e attraverso la valorizzazione dei migliori, ossia attraverso la responsabilizzazione di tutto l'apparato della giustizia, per fare in modo che questo arrivi veramente nei terminali ultimi in cui avviene l'erogazione del servizio della giustizia. Se non c'è una realizzazione capillare, non potrà esserci una percezione di queste riforme.

Faccio qualche esempio. Quello che ci preoccupa soprattutto oggi sono alcune categorie, quelle più fragili. Abbiamo visto con piacere il fatto che è stato finalmente nominato il dirigente per la giustizia minorile; lo avevamo sollecitato e ci era stato spiegato che ci sarebbe stata anche una riforma. Abbiamo assistito con grande piacere alla creazione del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, così come il Ministro ci aveva anticipato. Ci fa piacere che sia stato creato e che siano stati fatti i decreti attuativi, ma quello che oggi ci preoccupa è che, poi, questo Dipartimento diventi pienamente operativo, nel più breve tempo possibile. Sicuramente, infatti, i minori sono i primi che devono essere aiutati e tutelati.

Analogamente ci preoccupa la situazione di trasformazione. Alla fine di marzo potremo fare un ragionamento sull'anno di transizione, di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari. Le ispezioni che io stessa ho fatto rivelano che c'è ancora molto da fare, che ci sono dei nodi che non hanno a che vedere solo con l'attuazione pratica, ma anche con la manutenzione di molti altri aspetti, perché l'ordinamento penitenziario, di fatto, non è cambiato. La creazione delle REMS ha toccato solo alcuni aspetti, ma per essere pienamente efficaci devono essere messi in relazione tutti gli aspetti che riguardano la tutela della salute mentale. Oggi, infatti, al di là dell'inadempienza della Regione Veneto, che comunque dovrà essere risolta, alcune caratteristiche della stessa organizzazione dell'ordinamento

penitenziario non risolvono il problema. La più grande preoccupazione è che, alla fine, ci siano soggetti che, nella creazione di questo immaginario collettivo per cui gli OPG non vi sono più, verranno dimenticati e sulla cui salute e cura non vi sarà più alcun investimento. Questo è un aspetto che ci preoccupa moltissimo.

Colgo l'occasione del ringraziamento che il Ministro ha rivolto alla Commissione giustizia per sottolineare anche un altro aspetto, che ha a che vedere anche con la stesura delle leggi. È un aspetto che riguarda la Commissione giustizia, ma credo anche, in generale, questa Camera e tutto il Parlamento.

Spesso il sistema della giustizia è messo in affanno dal fatto che, comunque, la redazione delle leggi non è tale da poter consentire un'interpretazione agevole. Le leggi che oggi variamo hanno, di fatto, già in sé, dei problemi di redazione, che si traducono in problemi di applicazione e di interpretazione; alla fine, si deve risolvere tutto nelle aule giudiziarie.

Approfitto di questo momento per ricordare come nel percorso del provvedimento sul falso in bilancio io e il senatore Caliendo avevamo fatto presente che tutto il tema delle valutazioni non poteva essere estromesso dal testo della legge e in questo le sentenze successive ci hanno dato ragione. Approfitto di questo per ricordare come nel percorso del provvedimento sul falso in bilancio io e il senatore Caliendo avevamo fatto presente che tutto il tema delle valutazioni non poteva essere estromesso dal testo della legge e in questo le sentenze successive ci hanno dato ragione. Vorrei allora richiamare l'attenzione del signor Ministro, e anche quella degli altri colleghi, su questo aspetto. Forse in un dialogo diverso e con la capacità di evitare una contrapposizione ideologica o partitica all'atto della discussione della leggi si potrebbe fare una distinzione tra quella che è una proposta programmatica per le ragioni più strettamente politiche di consenso e quello che invece è un contributo alla redazione di leggi che poi possono essere più efficaci sia nella fase della loro esecuzione sia, poi, alla fine anche nella risposta che la giustizia può dare. *(Applausi dei senatori Bignami, Longo e Simeoni).*

D'ASCOLA (*AP (NCD-UDC)*). Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

D'ASCOLA (*AP (NCD-UDC)*). Signor Presidente, preannuncio un intervento estremamente sintetico, perché è stato detto praticamente tutto e il Senato lo si rispetta anche svolgendo interventi ragionevoli che cerchino di dire le cose essenziali.

Ho molto ammirato l'analiticità, la concretezza ma soprattutto la pacatezza dell'intervento del signor Ministro in un contesto nel quale non sarebbe stato un fuor d'opera vantare il risultato di un'attività molto intensa e soprattutto di scelte di politica legislativa del tutto simmetriche rispetto alla gravità dei fatti. Non è facile gestire l'emergenza e questo è

quello che è accaduto. Nel gestire un'emergenza, poi, non è facile individuare l'ordine gerarchico, ossia da quale argomento, da quale materia partire. Direi che in casi di questo genere non è tanto importante il punto in cui ci si trova quanto il punto di partenza dal quale si è stati costretti a partire in un contesto nel quale la giustizia nel suo complesso, ma in particolare quella penale, era divenuta, com'è stato espressamente detto, un vero e proprio terreno di scontro che determinava anche sgradevoli e imbarazzanti interferenze con l'attività politica.

Per il resto, avrei difficoltà a citare la quantità e anche la qualità dei testi legislativi che sono stati già varati. Ne possiamo ricordare alcuni, norme tra l'altro anche difficili da scrivere oltre che difficili da gestire nell'impatto che era prevedibile avessero con situazioni cristallizzate; riforme che si sarebbero dovute fare da più di venti anni che però non erano state fatte. Queste sono cose che vanno dette ad alta voce: responsabilità civile dei magistrati, il delitto di autoriciclaggio che restava una sorta di questione irrisolta da diverse legislature, il delitto di tortura del quale si è detto, che non è un provvedimento approvato, ma che è giunto in Aula perché la Commissione giustizia l'ha licenziato e io ne sono relatore, per quel poco che può valere, ovviamente, la testimonianza, e norme che bilanciano perché intervengono in maniera equilibrata in diversi settori non avendo preso di mira determinati ambiti diciamo prediletti. Parlo anche del contrasto alla corruzione con un testo legislativo estremamente complesso e impegnativo e dei futuri interventi che dovranno essere presi.

Ecco, è su questo aspetto che mi permetto di intervenire, anticipando che terminerò nel giro di qualche minuto.

Sul versante del diritto penale, il Ministro ha detto cose estremamente condivisibili, soprattutto per quanto riguarda quello che noi potremmo definire l'arsenale sanzionatorio. Questo è un grave, delicatissimo problema perché è frutto di un'ambiguità, di un equivoco: l'idea che le sanzioni detentive debbano essere tutte sanzioni carcerarie laddove si può privare taluno della libertà personale ma si può anche farlo in un contesto che non sia carcerario ovviamente. Come anche si possono prevedere sanzioni punitive, ma non detentive e, a maggior ragione, nemmeno carcerarie.

Ho ammirato anche un riferimento importante al diritto fallimentare. Noi dobbiamo cominciare a comprendere che il diritto fallimentare deve svestirsi di quelle note di punizione per una inadeguata, incompleta e disattenta gestione degli affari imprenditoriali e deve mirare principalmente alla conservazione dei posti di lavoro, del dato rilevante per l'economia, se è vero che l'opera di legislazione deve relativizzare la sua funzionalità rispetto alle contingenze del momento.

Non esiste una legge in sé buona: esistono leggi funzionali alla soluzione di problemi contingenti e, soprattutto, consone rispetto ad un contesto di esigenze superiori. Possiamo dunque dire che l'economia è l'esigenza, l'ambito, il contesto che oggi denota una priorità rispetto a tanti altri contesti, che possono risultare subalterni.

È in questo senso che preannuncio, giustifico e motivo il voto certamente favorevole del Gruppo di Area popolare, rispetto non soltanto ad un

passato e ad un presente, certamente difendibili e dei quali possiamo essere orgogliosi, ma anche rispetto ad un'idea di futuro altrettanto condivisibile.

Concludo dicendo che poi, auspicabilmente, dovrà venire il momento delle riforme di sistema. Abbiamo gestito l'emergenza, ora dobbiamo manifestare quella sagacia legislativa e quella capacità di progettare e vedere il futuro, che ci deve far individuare nelle riforme di sistema un approdo assolutamente necessario. *(Applausi dal Gruppo AP (NCD-UDC)).*

BUCCARELLA (M5S). Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BUCCARELLA (M5S). Signor Presidente, signor Ministro, la ringrazio per l'illustrazione della sua Relazione, nelle parti che ci hanno soddisfatto e in quelle, ben più numerose, che non ci hanno soddisfatto, in merito all'azione del Governo in tema di giustizia. *(Il senatore Gotor conversa con il Ministro sui banchi del Governo).* Prego però il sottosegretario e il collega Gotor, che gli siede accanto, di consentire al Ministro di ascoltare e prestare attenzione. Abbiamo già poco tempo per far sentire la nostra voce, non sprechiamo anche questa occasione. Chiedo poi alla Presidenza che questi 30 secondi, cortesemente, non vengano conteggiati.

Ringraziamo dunque il signor Ministro, che ci conosce, anche per le varie interlocuzioni che abbiamo avuto, da quando è alla guida del Dicastero, e sa che abbiamo sempre prediletto un rapporto pragmatico, collaborativo, quando è stato possibile, e di forte critica, quando lo abbiamo ritenuto doveroso.

Presidenza del presidente GRASSO (ore 12,59)

(Segue BUCCARELLA). Pertanto, non nascondiamo, come ha fatto qualcun altro, alcuni lati positivi e apprezzabili della sua Relazione, con riferimento, ad esempio, ai fondi europei in tema di giustizia – questa è una novità che salutiamo ben volentieri – alla riduzione dei ruoli apicali nell'amministrazione giudiziaria, che comporterà uno snellimento della struttura apicale e anche un risparmio di spesa apprezzabile, e alle azioni politiche che ci siamo trovati a condividere con la maggioranza e il Governo, nei rari casi in cui è stato possibile trovare l'accordo su alcuni provvedimenti legislativi, come è accaduto per gli ecoreati.

Una volta dato un *input* sulle luci, però, dal nostro ruolo di opposizione, ci tocca parlare delle ombre e della necessità che esse siano fugate

al più presto, con la successiva azione politica e governativa e il supporto che il Parlamento dovrà dare.

Innanzitutto, signor Ministro, lei sa e lo sappiamo anche noi, che il dato oggettivamente positivo del decremento delle pendenze dei giudizi civili, passati ad un numero inferiore ai 5 milioni di cause pendenti, è un risultato in sé positivo, ma che nasconde la vera ragione. Come sappiamo tutti e come abbiamo detto più volte, la vera ragione consiste nell'aumento esponenziale, che non da questo Governo, ma già dai Governi precedenti si è avuto in termini di costi della giustizia. Il contributo unificato in materia civile e amministrativa, in alcuni casi si è più che triplicato e questo, oggettivamente, è stato un motivo deflattivo. Il costo per l'accesso alla giustizia dei cittadini taglia fuori fasce di popolazione sempre crescenti.

Insieme a questo, l'altro strumento utilizzato per ottenere questo effetto apparentemente benefico, è la cosiddetta desertificazione giudiziaria, ovvero la già avvenuta chiusura di 220 sedi distaccate dei tribunali, che ha comportato l'attuale situazione.

Non ho gradito il suo riferimento a motivazioni più o meno demagogiche nel voler sostenere l'apertura del tribunale piccolo vicino casa. È cosa, signor Ministro, che veramente non le fa onore, perché lei sa benissimo che i tribunali e la giustizia di prossimità sono una richiesta non demagogica o avanzata in virtù di aspettative territoriali. Si tratta di un necessario collegamento logico per permettere un più facile accesso alla tutela dei propri diritti, anche grazie alla vicinanza ed all'accessibilità fisica delle sedi dove la giustizia viene amministrata. *(Brusio. Il ministro Orlando conversa con alcuni senatori).*

Sul punto, signor Ministro, vorrei veramente che la mia voce potesse essere ascoltata in questi minuti che mi rimangono.

In tema di geografia giudiziaria, signor Ministro, desidero rivolgerle una preghiera accorata, che è anche preavviso di una grande lotta parlamentare che condurremo. Sappiamo che ci sono due Commissioni ministeriali insediate, una delle quali presieduta dall'onorevole Vietti, che dovranno mettere mano alla geografia giudiziaria anche in tema di Corti di appello. *(Il ministro Orlando continua la conversazione).* Purtroppo non riesco ad avere l'attenzione del Ministro. *(Il ministro Orlando termina la conversazione).*

Parlavo della Commissione Vietti, che mi risulta abbia avuto una proroga al 31 marzo del termine originario del 31 dicembre, che è scaduto, per mettere mano alla geografia giudiziaria. Su questo tema è bene levare forte e chiaro, già da adesso, il segnale che una desertificazione anche delle Corti di appello in Italia avrebbe come conseguenza una ulteriore mancanza di tutela dei diritti dei cittadini. Ipotizzare una Corte d'appello per capoluogo regionale e quindi imporre maggiori distanze, significherebbe infatti uno scoraggiamento intrinseco dell'azione per la tutela dei propri diritti tutte le volte in cui si ritiene che una sentenza di primo grado sia stata errata. Soprattutto, questo comporterebbe un effetto collaterale di gravità eccezionale dal nostro punto di vista, vale a dire la desertificazione

anche delle sedi della Direzione investigativa antimafia (DIA) che, come sappiamo, sono collocate presso i tribunali sede di Corte di appello. La chiusura di tutte le sedi di Corte di appello non capoluogo di Regione comporterebbe l'abbandono di un patrimonio di esperienza investigativa, per quanto riguarda la Direzione investigativa antimafia, e giudiziaria, per quanto riguarda la professionalità dei magistrati impegnati seriamente nella lotta alle mafie ed anche al terrorismo. Ricordiamo infatti che le DIA sono competenti anche in materia di terrorismo. Pensiamo che questo avrebbe conseguenze devastanti nella lotta alle organizzazioni criminali e alle nuove minacce terroristiche che si stanno levando in tutto il Paese. Preghiamo quindi di porre molta attenzione a questo tema e noi avremo l'occhio ben guardingo nei confronti delle determinazioni della commissione ministeriale qualora questi paventati scenari dovessero realizzarsi.

Vogliamo poi parlare delle occasioni perse? Parliamo della legge anticorruzione, che abbiamo licenziato nell'aprile 2015. Abbiamo contribuito fattivamente alla costituzione di quel testo, in alcune parti: ricordiamo che se oggi la pena massima per l'articolo 318 del codice penale, che punisce la corruzione, è di sei anni, ciò è dovuto ad un emendamento del Movimento 5 Stelle che ha permesso mediante tale aumento di pena di poter, ad esempio, utilizzare le intercettazioni telefoniche per contrastare il fenomeno corruttivo. Abbiamo anche contribuito a permettere all'Autorità nazionale anticorruzione di non vedersi opposto il segreto in relazione ad alcune categorie di appalti.

Abbiamo dato il nostro contributo, anche se, come ricorderemo tutti, il voto finale sul provvedimento da parte del Movimento 5 Stelle è stato contrario, perché c'erano parti del provvedimento che non andavano bene e dal nostro punto di vista erano parti fortemente rilevanti. Ad esempio, non si è provveduto all'estensione del così detto DASPO contro i corrotti, cioè ad estendere ai casi interdizione perpetua dai pubblici uffici per i pubblici ufficiali condannati in via definitiva per reati contro la pubblica amministrazione, cosa che continuiamo a chiedere con gran forza. Non si è voluta introdurre – seppure vi sia un ordine del giorno approvato, le ricordo signor Ministro, in tema di reati contro la pubblica amministrazione – la figura dell'agente sotto copertura, infiltrato. So bene che lei ha manifestato intenzioni possibilistiche, seppur con qualche perplessità. Credo si tratti di una misura richiesta non solo da noi, ma da tutti coloro che, in prima linea, combattono il fenomeno corruttivo. Sarebbe il caso di introdurre questa figura. Peraltro, sono stati presentati disegni di legge a nostra prima firma che daranno l'opportunità anche al Parlamento di muoversi in questa direzione.

Sul tema del falso in bilancio, sappiamo che la recente giurisprudenza della Corte di cassazione sta avendo un andamento oscillante con riferimento ad un aspetto noto a noi tecnici del settore: mi riferisco al non aver sottoposto a condizione di punibilità le voci del bilancio che si riferiscono a beni sottoposti a valutazione oggettiva. Probabilmente avremmo potuto evitare questo andamento oscillante dell'orientamento interpretativo della suprema corte se la maggioranza ed il Governo avessero dato ascolto

alle nostre richieste, inserendo espressamente tra le ipotesi criminose anche i falsi in bilancio costituenti apposizioni, come voci nel bilancio, di beni sottoposti a valutazione oggettiva. Confidiamo che la suprema corte si assesterà su un orientamento nel senso da noi auspicato.

Mi soffermo ora sul tema dello scambio elettorale politico-mafioso, di cui all'articolo 416-*ter* del codice penale. Signor Ministro, torniamo ancora sul punto: è ora di ripristinare l'entità della pena come era prima della riduzione da voi disposta. L'asimmetria, in tema di sanzioni penali, tra l'articolo 416-*bis* ed il reato di scambio elettorale politico-mafioso non c'è più grazie all'aumento delle pene per il reato associativo.

È quindi ora giunto il momento di riportare la sanzione originaria alla giusta e rigorosa severità che merita il reato di cui all'articolo 416-*ter*. (*Applausi dal Gruppo M5S*). Ciò tanto più che ogni sei mesi si avvicinano consultazioni elettorali e noi temiamo, anche in occasione delle consultazioni amministrative che si terranno il prossimo aprile in tutta Italia, di dover scoprire – nuovamente – a distanza di tempo le collusioni e la vicinanza di parte della classe politica che si candida alla parte peggiore del Paese.

Quanto all'istituto della prescrizione, solleciteremo la Commissione (anche con i nuovi Uffici di Presidenza che si comporranno una volta che le votazioni saranno completate entro oggi o, al più tardi, domani) affinché sia inserita all'ordine del giorno la trattazione di una proposta volta a modificare l'istituto. Infatti, non è solamente con questo che si risolve il problema del mancato esercizio della giustizia e del perseguimento dei reati in sede penale.

Desidero inoltre condividere con voi il saluto ad una norma che – lo anticipo ai colleghi della Commissione giustizia – approderà a breve in Senato. Nella giornata di ieri infatti la Camera dei deputati ha approvato una norma molto importante nella lotta alla corruzione. Lasciateci gioire orgogliosamente per questo tipo di iniziativa, accolta dalla maggioranza della Camera dei deputati, e che riguarda il cosiddetto *whistleblower*. Mi riferisco alla norma che dovrà essere approvata in via definitiva dal Senato, volta a proteggere coloro – per lo più i pubblici dipendenti – che potranno finalmente segnalare, in maniera tutelata, tutti i fatti corruttivi e di malversazione della pubblica amministrazione. Oggi chi denuncia viene isolato, mobbizzato, licenziato e punito. La Camera dei deputati ha approvato il provvedimento che arriverà ora in questo ramo del Parlamento. Spero che il nuovo Ufficio di Presidenza della Commissione provvederà dunque alla calendarizzazione di un provvedimento volto a fortificare le tutele giudiziarie nei confronti della lotta al fenomeno corruttivo.

Vedo che il Presidente mi sta concedendo qualche minuto in più, di cui approfitto per ricordare cosa non ci è piaciuto della legge di stabilità. Mi riferisco alla riforma della cosiddetta legge Pinto. Anche nel cercare di essere comprensivi valutando che il Governo ha voluto incidere in maniera tale da accelerare anche il contenzioso relativo alle richieste risarcitorie per lungaggini processuali, francamente la riduzione dell'indennità spettante ai cittadini non poggia su alcuna base di ragionevolezza.

Signor Ministro, auspicando che l'informatizzazione della giustizia vada avanti e si potenzi, vogliamo però lamentare una grande contraddizione presente nella legge di stabilità, la quale ha previsto un taglio pari a 4 milioni di euro a danno della voce di bilancio destinata al fondo per il recupero dell'efficienza del sistema giudiziario e del processo civile telematico. Si è trattata di una briciola nell'ambito della legge di stabilità, ma – francamente – non abbiamo compreso perché tagliare anche «solo» 4 milioni di euro a danno di quella voce di bilancio.

Allo stesso modo, abbiamo presentato emendamenti soppressivi, che ovviamente non sono stati presi in considerazione, con riferimento ai tagli dei compensi alla magistratura onoraria.

Ci è stato detto che ciò è stato fatto perché il contenzioso diminuisce e, quindi, i giudici onorari di tribunale che sono pagati con indennità per udienza o per provvedimento è legittimo che diminuiscano. Di contro, sappiamo tutti che, per quel che riguarda il carico giudiziario smaltito dai giudici di pace in vista dell'ampliamento delle loro competenze per valore e per materia, è lecito aspettarsi che si debba andare incontro a un aumento di spesa. Quindi, quei tagli di oltre 7 milioni di euro nel 2016 e di oltre 6 milioni di euro nel 2017 francamente sono una misura che non abbiamo assolutamente condiviso.

Per tutte queste ragioni, signor Ministro, che io ho cercato di condensare in questi dieci minuti...

PRESIDENTE. Quindici minuti.

BUCCARELLA (M5S). Ringrazio il presidente Grasso per avermelo ricordato.

Come dicevo, per tutte queste ragioni, il voto del Movimento 5 Stelle sarà contrario. Continueremo, però, a garantire ogni apporto costruttivo in Commissione e in Aula per tutti i provvedimenti sostenuti anche attraverso vari *input* che l'opinione pubblica e i cittadini in Italia ci suggeriranno. Continueremo a supportare tali provvedimenti, confidando in una giustizia migliore. (*Applausi dal Gruppo M5S*).

* CALIENDO (FI-PdL XVII). Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CALIENDO (FI-PdL XVII). Signor Ministro, il Gruppo di Forza Italia non ha presentato una proposta di risoluzione, e si asterrà dal voto su tutte le proposte di risoluzione, perché contesta, signor Presidente, questo modo di trattare la Relazione del Ministro.

Non è corretto risolverla e ridurla a una pratica da evadere. Noi dovremmo, tutti insieme, ripensare il modo di organizzare questo dibattito. L'anno prossimo è giusto che ci sia una Relazione del Ministro e il giorno dopo una discussione e le proposte di risoluzione. Altrimenti, queste riso-

luzioni sono fondate su proprie convinzioni e non sulla Relazione del Ministro.

Lei ricorderà quando, alla fine degli anni Settanta, proposi e fece modificare il modo di inaugurazione dell'anno giudiziario presso le Corti di appello e la Corte di cassazione. Anche lì, col tempo, si è abbandonata la possibilità di dare ai cittadini la facoltà di intervento in quell'occasione.

Signor Ministro, le dico, anche se molto brevemente, che io ho molto apprezzato il suo richiamo iniziale al rispetto dello Stato di diritto, anche in materia di terrorismo. Non devo ricordarle che all'epoca del terrorismo molti di noi hanno garantito due cose: rispetto dello Stato di diritto, ma anche l'applicazione delle garanzie processuali nei processi contro i terroristi per il terrorismo interno.

Allo stesso tempo, lei ha richiamato il rispetto e l'impegno per l'attuazione della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Signor Ministro, noi abbiamo celebrato insieme qualche mese fa i sessant'anni della Carta europea dei diritti dell'uomo.

Si pone ora un problema di applicazione delle sentenze, perché lo Stato di diritto non è solo il rispetto delle regole e delle norme, non è solo evitare la pluralità delle leggi che oggi impediscono ai cittadini di avere cognizione e consapevolezza dei propri diritti e doveri, ma è anche il rispetto della giurisdizione. E la giurisdizione di Strasburgo, come lei sa, ha emanato la sentenza Contrada. E vorrei sapere se è corretto, signor Presidente e signor Ministro, che ci siano nelle carceri italiane persone nella stessa situazione di Contrada che, quando avranno per le loro posizioni la decisione di Strasburgo, tra uno o due anni, si vedranno applicata la stessa sentenza per cui si dirà che non era corretta quella detenzione.

Signor Ministro, l'anno scorso, poiché lei era da poco Ministro della giustizia, non le ho posto il problema della sentenza, che era uscita appena qualche mese prima.

Lei sa meglio me che a fine novembre 2013 abbiamo pronunciato in quest'Aula la decadenza del presidente Berlusconi sulla base di una sentenza della Corte di cassazione, e che con una sentenza depositata nel dicembre 2014, in relazione ad un altro imputato per lo stesso identico reato, rispetto all'avvocatura dello Stato e al procuratore generale dello Stato che chiedevano e richiamavano i principi affermati nella sentenza contro Berlusconi, la Corte di cassazione ha sostenuto che si trattava di una sentenza della sezione feriale che ha applicato dei principi che risultano in contrasto con il costante principio della Corte di cassazione, pervenendo all'assoluzione dell'imputato, per lo stesso identico reato. *(Applausi dal Gruppo FI-PdL XVII)*.

Questa è l'occasione di dibattito e di confronto sui problemi della giustizia che va colta per fare in modo che non ci siano altri cittadini che si vengano a trovare nelle stesse situazioni. Noi dobbiamo evitare che si possano ripetere queste situazioni, che portano non solo ad allontanarsi dall'amministrazione della giustizia, ma dalle stesse istituzioni. Ieri abbiamo votato una riforma costituzionale *ad personam*, ed è la prima

volta che si fa questo. Ma la riforma costituzionale *ad personam* non deve impedirci di continuare a ragionare in termini di aiuto alle istituzioni.

Mi limito ad accennare a poche cose che abbiamo fatto quest'anno, visto il poco tempo a mia disposizione. Lei, signor Ministro, ha menzionato il reato di clandestinità. Innanzitutto mi avrebbe fatto piacere se lei avesse ricordato chi ha proposto la depenalizzazione di alcuni reati: siamo stati noi. A tale riguardo noi abbiamo sottolineato che non si tratta di un problema di efficienza o di deterrenza. Se lei va a vedere gli atti della passata legislatura, leggerà che la motivazione in quest'Aula sia del sottosegretario Mantovani che mia era né più né meno che il reato di clandestinità non serve per evitare l'ingresso clandestino, bensì per consentire l'espulsione. L'immigrazione noi la possiamo risolvere attraverso l'introduzione di un ingresso legale nel nostro Paese, quindi con una chiara legge di ingresso legale. C'era la cosiddetta legge Bossi-Fini che, se ricorda, aveva il difetto che il clandestino veniva prima fatto rientrare e poi veniva assunto.

Bisogna trovare un sistema di ingresso legale per chi ha la possibilità di lavorare nel nostro Paese; bisogna garantire asilo ai rifugiati, a chi scappa dalle guerre; ma bisogna anche espellere i migranti economici che vengono nel nostro Paese senza avere possibilità di lavoro. Questo è lo Stato di diritto. Le espulsioni vanno valutate per quello che sono. Noi nel 2011 avemmo 16.600 espulsioni, mentre l'anno scorso sono state 225. Non è che non funziona il reato: non funziona chi non applica quelle norme sull'espulsione che avrebbero consentito al giudice di pronunciare sentenza di non doversi provvedere.

Del falso in bilancio ha parlato il senatore Buccarella. Si ricorda quante discussioni abbiamo fatto sulle valutazioni, anche in Commissione? Non lei ma il partito di maggioranza ha detto di no. Si è arrivati poi alla Corte di cassazione ed abbiamo la doppia interpretazione. Era molto più giusto, più normale. Perseguite – ancora una volta, non lei, ma il partito di maggioranza – la miope ottica di pensare che tutto ciò che viene da altri Gruppi non sia corretto. (*Applausi della senatrice Bignami*).

E così, sull'omicidio stradale, mi sa dire cosa c'entra il non aver previsto l'assicurazione dell'autovettura? Nel momento in cui si determina un omicidio stradale, questo è fuori dalla condotta di colui che commette il reato; eppure diventa un aggravante. Non commettiamo sempre gli stessi errori.

Mi avvio a concludere. Anche sulle unioni civili, che lei ha citato, io non mi aspettavo un intervento del Governo. Pur tenendo conto di tutte le dichiarazioni dei vari membri del Governo, non mi sembra che fossero completamente estranei alla procedura di attenzione da parte della Commissione. Però da parte del Governo mi sarei aspettato un'attenzione di mediazione, volta essenzialmente a segnalare quali erano gli aspetti che presentavano profili di incostituzionalità. È questo il compito del Ministro della giustizia.

Mi auguro che l'anno prossimo lei sia ancora Ministro, ma mi auguro anche che l'anno prossimo, signor Presidente, ci sia la possibilità di svol-

gere un dibattito serio, ascoltando prima la Relazione del Ministro ed intervenendo poi il giorno dopo, con la possibilità di esprimere, in venti minuti e non in dieci, un serio confronto, per evitare che sia necessario ogni volta una legge. Molte volte basta parlarsi per trovare delle soluzioni adeguate, per quello che ho detto prima, ad esempio, in merito alla sentenza Contrada e alla sentenza che ha affermato che la sentenza Berlusconi era del tutto sbagliata. (*Applausi dal Gruppo FI-PdL XVII. Congratulazioni*).

LUMIA (PD). Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

LUMIA (PD). Signor Presidente, il Partito Democratico voterà a favore della proposta di risoluzione che sostiene la Relazione del ministro Orlando sullo stato della giustizia. Ha fatto bene il Ministro ad usare un tono positivo, senza scadere nella demagogia e nel trionfalismo. Colleghi, diciamoci con estrema lealtà la verità. Fino a qualche anno fa, era impensabile confrontarsi con i dati oggettivi che il Ministro ha presentato al Parlamento; dati oggettivi che ci indicano finalmente un'inversione di tendenza. Il sistema giustizia non è più solo un problema, aggiungo un gravissimo problema, delle istituzioni e della società del nostro Paese. Iniziano ad esserci segnali che ci indicano che la giustizia può essere cambiata e può diventare una risorsa; la giustizia non è più una *mission impossible*, ma può essere riformata.

È incredibile, per molti anni il conflitto – ha fatto bene il Ministro a ricordarlo – è stato a somma zero, sterile, ed ha impedito ai cittadini di avere un servizio adeguato, moderno ed efficiente, in grado di coniugare due esigenze che nei cittadini vanno di pari passo e che nella politica si dividono: più sicurezza e più garanzie. Ecco perché approviamo questa Relazione.

Signor Ministro, ha fatto bene a presentarci i dati sulla condizione carceraria. La senatrice Ginetti le ha esposto le nostre valutazioni. È chiaro a tutti che questo Parlamento, qui al Senato, ha condiviso con lei un percorso di riforma che ci ha portato finalmente ad una netta diminuzione della popolazione carceraria, da 67.971 del 2010 a 52.164 del 2015, senza ricorrere all'ammnistia o all'indulto. Non è mai successo nella storia del nostro Paese.

Ministro, ha fatto bene a ricordare l'obiettivo, per anni richiamato a suon di parole cui non sono mai seguiti fatti corrispondenti, del processo telematico. Finalmente nel nostro Paese il processo telematico ha preso il via. Lo stesso vale per la diminuzione delle cause civili e dell'arretrato civile; essere scesi da 6 milioni di pendenze a 4 milioni e, finalmente al di sotto nel 2016, è un obiettivo vero, reale e impensabile fino a qualche mese o anno fa.

Vengo al personale. Ministro, il personale amministrativo si era ormai ridotto ai minimi termini. L'impegno, coperto sul piano finanziario, delle 4.000 unità che entro il 2016 andranno nelle nostre cancellerie e uf-

fici giudiziari mi pare importante e positivo. Vorrei poi segnalare un dato in particolare, perché in questi anni sappiamo che gli investimenti nel nostro Paese non sono stati il punto di forza: un miliardo di investimenti nel nostro Paese in due anni sulla giustizia.

Il Ministro ha anche citato un dato che non vorrei venisse messo in secondo piano, anche in risposta ad alcuni interventi critici che ci sono stati: la costituzione del tribunale delle imprese. Per la prima volta nel nostro Paese l'80 per cento in un anno delle pendenze in questo campo sono state risolte. Questo è un punto qualificante perché a livello globale le imprese che vogliono investire in Italia guardano a questo aspetto, tant'è vero che comincia ad esserci un ritorno di investimenti nei nostri territori.

Ministro, penso che le sfide che lei ha lanciato sulla globalizzazione nella lotta al terrorismo, alle mafie, alla corruzione, con l'altra sfida della maggior efficienza e più ragionevole durata dei processi, ci troveranno pronti e preparati. Il Ministro si ricorderà che questo Parlamento e il Senato hanno avuto coraggio. Sulla depenalizzazione sono stati il Parlamento, il Partito Democratico, la maggioranza e i Gruppi dell'opposizione che hanno scelto questa via. Ministro, le chiediamo di andare avanti sulla depenalizzazione del reato di immigrazione clandestina. È stata quest'Aula che ha detto al Governo: basta con questo percorso, perché è solo demagogico e privo di effetti. Abbiamo bisogno di altri strumenti per intervenire con più efficacia e con una dimensione che non nega la nostra cultura giuridica delle garanzie.

Ministro, ci troverà preparati anche sui diritti: sul divorzio breve non abbiamo fatto degli errori; anzi, questa Assemblea ha saputo dare un'indicazione positiva e le assicuro che sarà così anche sulle unioni civili. Siamo pronti a questa delicatissima sfida per fare in modo che anche il nostro Paese abbia una legislazione avanzata, come ci viene richiesto a livello internazionale.

Presidente, noi in questa Aula sul falso in bilancio, sull'autoriciclaggio, sul 413-ter, sul 416-ter, sull'Agenzia nazionale per i bene sequestrati e confiscati, sul reato ambientale il Parlamento ha fatto la sua parte: ha incalzato il Governo e ha saputo con questo trovare delle soluzioni. Alcune vanno migliorate, altre potenziate, ma si è voltata pagina, Presidente. Ecco perché riteniamo che siamo pronti con il Governo nelle prossime settimane a tre grandi sfide: la riforma del processo penale, la riforma del processo civile e anche la riforma, che tutti si attendono, dell'organizzazione giudiziaria. Ministro, su questo punto staremo attenti perché vogliamo questa riforma, ma non vogliamo delle semplificazioni che possono fare dei danni ai cittadini. Presidente, Ministro, siamo pronti. Il Partito Democratico voterà sì. Questa Camera e il Parlamento sono in condizione di affrontare la sfida della giustizia e di fare in modo che la riforma finalmente sia una risorsa e non più un problema. *(Applausi dal Gruppo PD)*.

PRESIDENTE. Prima di passare alle votazioni, avverto che, in linea con una prassi consolidata, le proposte di risoluzione saranno poste ai voti

secondo l'ordine di presentazione e per le parti non precluse né assorbite da precedenti votazioni.

Passiamo alla votazione della proposta di risoluzione n. 1.

SCILIPOTI ISGRÒ (*FI-PdL XVII*). Chiediamo che la votazione venga effettuata a scrutinio simultaneo mediante procedimento elettronico.

PRESIDENTE. Invito il senatore Segretario a verificare se la richiesta risulta appoggiata dal prescritto numero di senatori.

(La richiesta risulta appoggiata).

Indico la votazione nominale con scrutinio simultaneo della proposta di risoluzione n. 1, presentata dai senatori Zanda, Schifani e Zeller.

(Segue la votazione).

Il Senato approva. (*v. Allegato B*).

Passiamo alla votazione della proposta di risoluzione n. 2.

SCILIPOTI ISGRÒ (*FI-PdL XVII*). Chiediamo che la votazione venga effettuata a scrutinio simultaneo mediante procedimento elettronico.

PRESIDENTE. Invito il senatore Segretario a verificare se la richiesta risulta appoggiata dal prescritto numero di senatori.

(La richiesta risulta appoggiata).

Indico la votazione nominale con scrutinio simultaneo della proposta di risoluzione n. 2, presentata dalla senatrice Stefani e da altri senatori.

(Segue la votazione).

Il Senato non approva. (*v. Allegato B*).

Passiamo alla votazione della proposta di risoluzione n. 3 (testo 2).

SCILIPOTI ISGRÒ (*FI-PdL XVII*). Chiediamo che la votazione venga effettuata a scrutinio simultaneo mediante procedimento elettronico.

PRESIDENTE. Invito il senatore Segretario a verificare se la richiesta risulta appoggiata dal prescritto numero di senatori.

(La richiesta risulta appoggiata).

Indico la votazione nominale con scrutinio simultaneo della proposta di risoluzione n. 3 (testo 2), presentata dalla senatrice Mussini e da altri senatori.

(Segue la votazione).

Il Senato approva. *(v. Allegato B).*

Passiamo alla votazione della proposta di risoluzione n. 4.

SCILIPOTI ISGRÒ *(FI-PdL XVII)*. Chiediamo che la votazione venga effettuata a scrutinio simultaneo mediante procedimento elettronico.

PRESIDENTE. Invito il senatore Segretario a verificare se la richiesta risulta appoggiata dal prescritto numero di senatori.

(La richiesta risulta appoggiata).

Indico la votazione nominale con scrutinio simultaneo della proposta di risoluzione n. 4, presentata dal senatore Falanga e da altri senatori.

(Segue la votazione).

Il Senato non approva. *(v. Allegato B).*

Passiamo alla votazione della proposta di risoluzione n. 5 (testo 2).

SCILIPOTI ISGRÒ *(FI-PdL XVII)*. Chiediamo che la votazione venga effettuata a scrutinio simultaneo mediante procedimento elettronico.

PRESIDENTE. Invito il senatore Segretario a verificare se la richiesta risulta appoggiata dal prescritto numero di senatori.

(La richiesta risulta appoggiata).

CAPPELLETTI *(M5S)*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CAPPELLETTI *(M5S)*. Signor Presidente, prima di procedere con la votazione, vorrei capire se la riformulazione proposta dal Ministro è stata accettata, perché non è chiaro.

PRESIDENTE. In assenza del senatore Barani, il senatore Falanga aveva dichiarato di accettare la formulazione proposta, con l'espunzione di alcune parti.

Indico la votazione nominale con scrutinio simultaneo della proposta di risoluzione n. 5 (testo 2), presentata dai senatori Barani e Falanga.

(Segue la votazione).

Il Senato approva. *(v. Allegato B).*

Passiamo alla votazione della proposta di risoluzione n. 6.

SCILIPOTI ISGRÒ (*FI-PdL XVII*). Chiediamo che la votazione venga effettuata a scrutinio simultaneo mediante procedimento elettronico.

PRESIDENTE. Invito il senatore Segretario a verificare se la richiesta risulta appoggiata dal prescritto numero di senatori.

(La richiesta risulta appoggiata).

Indico la votazione nominale con scrutinio simultaneo della proposta di risoluzione n. 6, presentata dal senatore Giarrusso e da altri senatori.

(Segue la votazione).

Il Senato non approva. (*v. Allegato B*).

Passiamo alla votazione della proposta di risoluzione n. 7.

BIGNAMI (*Misto-MovX*). Chiediamo che la votazione venga effettuata a scrutinio simultaneo mediante procedimento elettronico.

PRESIDENTE. Invito il senatore Segretario a verificare se la richiesta risulta appoggiata dal prescritto numero di senatori.

(La richiesta risulta appoggiata).

Indico la votazione nominale con scrutinio simultaneo della proposta di risoluzione n. 7, presentata dalla senatrice Bonfrisco e da altri senatori.

(Segue la votazione).

Il Senato non approva. (*v. Allegato B*).

Interventi su argomenti non iscritti all'ordine del giorno

ROMANI Maurizio (*Misto-Idv*). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ROMANI Maurizio (*Misto-Idv*). Signor Presidente, vorrei parlare della legge sull'interruzione volontaria di gravidanza, per cui il nostro Paese è finito anche sulla prima pagina del «New York Times», dove si è sostenuto che, mentre sulla carta permettiamo l'interruzione volontaria di gravidanza, nella pratica non riusciamo a mantenere questo impegno.

Devo dire che già nel 2013 avevo presentato un'interrogazione a questo proposito e i dati in nostro possesso sono abbastanza allarmanti, soprattutto per quanto riguarda il fatto che molti medici ginecologi e anestesisti si dicono obiettori. A livello nazionale più del 70 per cento di questi medici sono diventati obiettori di coscienza, quindi rendono molto diffi-

coltoso, soprattutto in alcune Regioni, sfruttare il meccanismo dell'interruzione volontaria di gravidanza. L'aumento degli obiettori è passato a Bolzano dal 18,8 per cento al 92,9 per cento, in Abruzzo dal 35,2 all'80,7 per cento, in Basilicata dal 46,2 per cento al 90,2 per cento.

Presidenza del vice presidente GASPARRI (ore 13,36)

(Segue ROMANI Maurizio). È vero che la legge n. 194 del 1978 doveva servire soprattutto a informare le pazienti e cercare di fare prevenzione all'interruzione volontaria di gravidanza; tuttavia, quando questa viene richiesta da persone che ne hanno necessità, il nostro Stato dovrebbe essere in grado di mantenere questo impegno, come è scritto nella citata legge n. 194 del 1978.

Io non voglio assolutamente toccare tale legge perché riapriremmo un capitolo molto problematico, soprattutto verso coloro che l'hanno sempre malvista. Vorrei però farvi capire che, siccome le pratiche illegali dell'aborto sono notevolmente aumentate (siamo quasi tornati all'aborto clandestino) e soprattutto molte donne extracomunitarie vi fanno ricorso, credo che sia il momento di garantire che chi si rivolge alle strutture del Sistema sanitario nazionale per avere un'interruzione di gravidanza abbia la garanzia che questa sia fatta nelle prime settimane di gravidanza e non alla dodicesima, come spesso sono costrette a fare.

Teniamo presente che noi dell'Italia dei Valori abbiamo già presentato questa interrogazione e presenteremo ora una proposta di mozione, perché richiederemo al nostro Governo la possibilità di varare un decreto ministeriale che ponga fine a questo scandalo e soprattutto metta un argine a quei cosiddetti aborti spontanei che vengono ricoverati in ospedale e che sappiamo sono aumentati di circa il 70 per cento tra gli adolescenti. Questi sono aborti spontanei per modo di dire; sono delle interruzioni di gravidanza autoprovocate da questi soggetti, che poi si rivolgono in ospedale per porre fine a un problema che rischia di diventare molto grave per la propria salute.

Spero quindi che all'interno di questo Senato molti siano concordi nel sottoscrivere la proposta di mozione che presenterà l'Italia dei Valori per mettere fine a questa pratica sicuramente incivile. (*Applausi dei senatori Bencini, Buccarella e Simeoni*).

BENCINI (*Misto-Idv*). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BENCINI (*Misto-Idv*). Signor Presidente, intervengo in riferimento all'emergenza verificatasi l'altro ieri sul tratto cosentino dell'autostrada

A3. È intollerabile che nel 2016 centinaia di automobilisti rimangano bloccati per la neve su un'autostrada, come è successo sul tratto calabrese della Salerno-Reggio Calabria.

È evidente che chi avrebbe dovuto preparare e attuare un piano preventivo di emergenza non ha svolto adeguatamente il proprio lavoro e per questo noi dell'Italia dei Lavori abbiamo depositato un'interrogazione urgente ai Ministeri competenti, affinché si individuino le responsabilità e si intervenga con severità al fine di prevenire nuovi casi analoghi.

Da parte della gestione locale di ANAS, ora commissariata dal presidente della Regione, c'è stata una forte sottovalutazione del rischio, ancora più grave perché intervenuta su un'autostrada non proprio tra le migliori d'Italia e che dunque avrebbe bisogno di un livello di attenzione ancora più elevato. Non c'è stata tempestività degli interventi e nell'applicare i codici di intervento. Non vogliamo fare polemiche, ma dare un *input* all'ANAS. Valuteremo con attenzione quanto avvenuto e per questo daremo il nostro sostegno e richiederemo di potenziare la comunicazione con gli utenti e di pensare a strutture da usare in situazioni di emergenza come quella dell'altro ieri.

La macchina dei soccorsi non ha funzionato. L'ANAS ha commissariato la gestione calabrese e ha avviato un'indagine interna, ragion per cui la procura di Cosenza ha ritenuto opportuno aprire un'inchiesta e avviare una serie di accertamenti per verificare eventuali responsabilità e appurare la tempestività degli interventi. Diverse le situazioni di estrema emergenza per donne in stato di gravidanza, diabetici bloccati senza farmaci e significativo anche quanto denunciato dal 118, che non è riuscito a raggiungere le località di montagna dove c'erano persone bisognose di cure immediate. La situazione, diciamo, ha fatto acqua su vari fronti. Vogliamo porre l'attenzione su questo e chiedere che venga fatta luce e che certe situazioni non si ripetano.

Questo giustifica anche il deciso fermo al ponte sullo Stretto. È impensabile fare, appunto, un ponte sullo Stretto quando ancora accadono cose di questa gravità immensa, quando ancora le strade non funzionano. (*Applausi del senatore Romani Maurizio*).

AIROLA (M5S). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

AIROLA (M5S). Signor Presidente, colleghi, il 2016 è iniziato con alcuni lutti che riguardano il mondo della cultura e il mondo del cinema e ritengo che questa Assemblea debba onorare le grandi figure scomparse della nostra cultura e della nostra Italia. Si tratta di Silvana Pampanini, una grandissima attrice che ha lavorato con tutti i giù grandi professionisti d'Italia, Gianni Rondolino, un critico e grandissimo animatore del dibattito culturale e cinematografico, un grande professore nonché fondatore del Festival cinema giovani, poi diventato Torino film festival, che ha permesso di diffondere l'amore per il cinema e la cultura, ed infine Ettore

Scola, un grande maestro del cinema, un grandissimo regista, un uomo che con i suoi film ha veramente saputo indagare con curiosità, ironia e anche con un grande realismo i vizi, le miserie e le virtù del nostro popolo e ha saputo anche darci alcuni grandi suggerimenti su come riscattarci da tali miserie.

Ritengo che il loro messaggio non debba andare perduto, dato che si tratta di film grandissimi che sapevano far pensare gli italiani. Sono del parere che questa riflessione, questo momento in cui ci guardiamo allo specchio, sia un momento che ci manca oggi. Penso che il modo migliore per onorarli sia restituire al cinema e alla cultura quella centralità, quell'importanza che secondo noi ha perso.

Gianni Rondolino era stato sostituito al Festival di Torino e da allora il Festival aveva perso una parte del prestigio che aveva, perché la politica spesso ci mette le mani e perché spesso non si portano avanti le possibili iniziative che potrebbero essere in qualche modo determinanti e rivoluzionarie.

Per quanto riguarda Ettore Scola, in una delle ultime immagini in cui lo vidi stava difendendo Cinecittà. Anche a Torino, quando ci fu il caso di Ken Loach e dei lavoratori del Museo nazionale del cinema che venivano discriminati, lui si espose, così come si espose per Cinecittà. È importante, infatti, che non si perda un marchio come quello di Cinecittà, uno dei più importanti e conosciuti del mondo che chi lo gestisce oggi sta distruggendo: sta distruggendo un marchio che è stato costruito grazie a Fellini, a Scola, a Visconti e ad altri grandissimi nomi.

Ritengo quindi che questa Assemblea debba onorare, celebrare, ricordare queste figure e soprattutto agire perché questo nostro patrimonio e questa nostra identità non vada perduta. (*Applausi dal Gruppo M5S*).

BLUNDO (*M5S*). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BLUNDO (*M5S*). Signor Presidente, colleghi, prendo brevemente la parola per evidenziare l'ennesima scellerata decisione del Governo, che si aggiunge alla demolizione della scuola pubblica e alla distruzione della democrazia parlamentare, che in 180 avete voluto ieri in quest'Aula.

Ieri il Consiglio dei ministri ha decretato la morte del Corpo forestale dello Stato, disponendo l'assorbimento delle funzioni di prevenzione e tutela ambientale e dei 7.000 componenti in un corpo militare, quale l'Arma dei carabinieri. Avevo evidenziato in quest'Assemblea, assieme al mio Gruppo, con emendamenti, che avete respinto, le criticità che accompagnavano una decisione di questo tipo, che avrebbe fatto venir meno uno dei più importanti strumenti di controllo del territorio, senza toccare i nu-

merosi operai regionali, che costituiscono il vero sperpero. Voi, però, anche in questo caso non ci avete ascoltato, avete ignorato le migliaia di firme della petizione, non avete ascoltato tutte le organizzazioni sindacali riunite, avete ignorato i numerosi presidi contro la militarizzazione dell'unico corpo specializzato nella tutela ambientale (che l'Europa chiedeva di rafforzare e non di cancellare), avete ignorato la lettera inviata a Renzi dalla Federazione italiana dottori in agraria e forestali, preoccupati della dispersione del patrimonio di competenze ed esperienze accumulato negli anni dal Corpo forestale dello Stato, nel suo ruolo di controllo e difesa del territorio e siete andati avanti con arroganza e prepotenza per la vostra strada (o forse per la strada di altri).

La scoperta della discarica abusiva di rifiuti tossici di Bussi e degli scempi ambientali nella terra dei fuochi sono tra i massimi successi che negli ultimi anni il Corpo forestale ha ottenuto, senza contare le migliaia di interventi sul tutto il territorio nazionale, a difesa della legalità, dell'ambiente e della salute dei cittadini nel nostro Paese, non sempre mediaticamente messi alla ribalta.

Concludendo, scompare uno strumento di controllo capillare del territorio, che voi giustificate ancora una volta falsamente, come state facendo per tutte le vostre-pseudo riforme, con la necessità di risparmiare risorse pubbliche. Intanto le ecomafie brindano alla vostra salute, perché avete venduto, senza pietà, la sicurezza e la salute dei cittadini. (*Applausi dal Gruppo M5S*).

GIROTTO (*M5S*). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GIROTTO (*M5S*). Signor Presidente, in questi giorni viene ripresa dai quotidiani lo stato di caos che si è generato nella *governance* di Sogin e nelle attività di messa in sicurezza nucleare. Nonostante l'argomento sia stato affrontato nella Commissione industria, commercio, turismo, si rende necessario un chiarimento nel merito degli argomenti sospesi, che non può essere più rinviato. Se vogliamo provare a superare le incertezze che regnano nell'attività di *decommissioning* dei centri nucleari e ridare ai cittadini la fiducia per credere ancora in chi li rappresenta, riteniamo opportuno che chi ha un ruolo in questa partita, non priva di torbidi aspetti, si assuma le proprie responsabilità.

Oltre al tema della *governance*, vanno affrontati gli aspetti che riguardano la pubblicazione del programma nazionale, per il quale rischiamo l'apertura di un'ennesima procedura di infrazione da parte della Commissione europea. Va inoltre affrontato l'argomento dell'istituzione

dell'Ispettorato per la sicurezza nucleare, che come sapete è ancora bloccato, che deve svolgere l'attività di controllo, oggi sotto la guida del dipartimento di ISPRA, che però è sotto organico e sta svolgendo questo ruolo in qualità di supplente. Se non saranno risolti questi argomenti, si corre il rischio di incrinare i rapporti con le popolazioni dei territori interessati, che legittimamente richiedono trasparenza, ma soprattutto si rischia di non riuscire a garantire la salute e la sicurezza. Non abbiamo una pianificazione sulle attività, non abbiamo il controllore, non capiamo chi dovrebbe governare questi processi. Quindi riteniamo che il modo con il quale il Governo Renzi sta gestendo il problema dello smantellamento dei lasciti nucleari – pagato nella bolletta elettrica dai cittadini e che quindi richiede, anche per questo motivo, un impegno urgente del Parlamento – sia altamente insoddisfacente.

Per questo chiediamo di convocare con urgenza in Commissione i Ministri competenti e l'Autorità per l'energia elettrica e il gas, al fine di fare chiarezza ed individuare le responsabilità.

CANDIANI (*LN-Aut*). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CANDIANI (*LN-Aut*). Signor Presidente, richiamo l'attenzione del ministro Madia su una situazione che si sta verificando in Regione Umbria.

Dal 14 al 22 novembre scorso la Regione ha organizzato una missione in Cina per la promozione della propria attività, dei propri prodotti e dell'attività delle aziende umbre nel settore agricolo. Ebbene, non riusciamo a capire come possa essere che il consigliere politico della presidente Marini, Valentino Valentini, sia stato pagato dalla Regione Umbria per partecipare a questa missione e abbia partecipato contemporaneamente ad una promozione commerciale dei prodotti della propria azienda, l'azienda agricola Bocale. Delle due l'una: o lo stesso era in missione per la Regione Umbria e non ha fatto il proprio dovere a spese dei contribuenti o era lì per attività privata e contemporaneamente ha svolto anche lavoro d'ufficio.

Vogliamo avere chiarezza in proposito, perché questo è un pessimo esempio di gestione dei soldi pubblici e temo possa configurarsi come un ulteriore danno erariale.

Per la risposta scritta ad un'interrogazione

SANTANGELO (*M5S*). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SANTANGELO (*M5S*). Signor Presidente, colleghi, onorevoli cittadini che ci ascoltate da fuori, il mio intervento è volto a richiamare l'attenzione su una interrogazione, la 4-04848, che ho indirizzato al ministro dell'interno Alfano e che riguarda la situazione critica della sicurezza su un territorio caro anche a lei, presidente Gasparri, perché è il territorio trapanese.

Negli ultimi mesi i furti, ai danni soprattutto di attività commerciali, sono diventati davvero tantissimi, creando una situazione di allarme tra i cittadini ed i commercianti. Non abbiamo avuto risposta da parte del Ministro.

Siamo stati in contatto con il prefetto Leopoldo Falco di Trapani, il quale ci ha dato enorme disponibilità, ma sappiamo benissimo che problemi come questi devono essere affrontati a livelli più alti e probabilmente il Parlamento è il livello giusto.

Destano grande stupore le dichiarazioni del ministro Alfano rilasciate qualche giorno fa in una conferenza stampa svoltasi a Palermo: secondo il Ministro dell'interno i furti in Sicilia sono diminuiti del 13 per cento; addirittura le rapine del 17,6 per cento.

Stiamo allora parlando due lingue diverse. Probabilmente il Ministro ha avuto qualche dato non corretto, perché basta mettersi in contatto con i «pezzi» di Stato che sono sul territorio e che sanno esattamente quanto avviene per rendersi conto che ha detto cose non reali e non vere.

In questo caso, non bisogna diffondere allarmismo, ma occorre dare risposte certe ai cittadini. Tra l'altro, il territorio trapanese non è come tutti gli altri, perché quella è terra di mafia, signor Presidente, e fenomeni come questo hanno spesso motivazioni che sono ben più importanti.

Mi affido anche a lei nel cercare di stimolare il ministro Alfano a dare al più presto una risposta certa. Cominciamo dall'interrogazione; poi magari potrà attivarsi un tavolo tecnico, dove possa rendersi conto della situazione ormai drammatica.

Non aspettiamo tempo, perché i furti all'interno di un esercizio commerciale possono trasformarsi in situazioni molto complicate. Non aspettiamo l'ennesimo morto, signor Presidente, interveniamo con solerzia.

PRESIDENTE. Grazie della sua sollecitazione.

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 la seduta di martedì 26 gennaio 2016**

PRESIDENTE. Il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica martedì 26 gennaio, alle ore 16,30, con il seguente ordine del giorno:

Discussione del disegno di legge:

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 dicembre 2015, n. 191, recante disposizioni urgenti per la cessione a terzi dei complessi aziendali del Gruppo ILVA (2195) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).

La seduta è tolta (*ore 13,56*).

Allegato ARELAZIONE DEL MINISTRO DELLA GIUSTIZIA
SULL'AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA

PROPOSTE DI RISOLUZIONE NN. 1, 2, 3, 4, 5, 6 E 7

(6-00150) n. 1 (21 gennaio 2016)

ZANDA, SCHIFANI, ZELLER

Approvata

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.

(6-00151) n. 2 (21 gennaio 2016)

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

Respinta

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 e la conseguente tutela dei diritti, nonché inadeguata 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, determinano 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. Nel nostro Paese 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* 2015 tra i 34 Paesi OCSE, i più industrializzati, siamo sempre in fondo alla classifica; risultano più attraenti di noi anche Paesi come la Lettonia, Romania e Montenegro, africani come il Rwanda;

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 3.000 giorni. Una sentenza di primo grado giunge, secondo la media OCSE, dopo 296 giorni, mentre in Italia arriva dopo 586 giorni. Inoltre, di recente, con la legge di stabilità 2016, la richiesta dell'indennizzo non è più legata soltanto all'eccessiva durata del procedimento, e quindi ad un procedimento troppo lungo che ha pregiudicato i diritti delle parti, ma all'aver esperito, previa inammissibilità della domanda, i provvedimenti preventivi, così gravando ulteriormente le parti di adempimenti infraprocessuali che limitano un diritto riconosciuto sia dalla Costituzione che dalle sentenze della Corte dei diritti dell'uomo (CEDU), e ciò al sol fine di ostacolare l'esercizio legittimo di un diritto;

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 secondo Cribis D&S, la società del gruppo bolognese Crif specializzata nella *business information*; il 2014 si è chiuso con la cifra *record* di 15.605 fallimenti, dal 2009 a oggi invece si contano circa 82.500 imprese che hanno portato i libri in tribunale;

i dati della nostra giustizia suonano talmente allarmanti all'estero, da determinare 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 rinviabili 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, nonché il ricorso a strumenti «spuri» che permettano nel concreto, una depenalizzazione di una «categoria» o «gruppi» di reato;

è pur vero, invece, che 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;

in tema di depenalizzazione, si ricorda che il Parlamento, ad eccezione della Lega Nord, con la legge 28 aprile 2014, n. 67, ha approvato l'abrogazione del reato di immigrazione clandestina trasformandolo in sanzione amministrativa. Sul punto infatti occorre fare chiarezza: nel testo originario dello schema di decreto legislativo comunicato alle Camere per il relativo parere non vi era traccia della depenalizzazione di tale reato; è stata la Commissione giustizia della Camera dei deputati, competente per materia ad esprimere il relativo parere, che invece ha posto come condizione l'introduzione, nel testo di legge, della depenalizzazione del reato di immigrazione clandestina. A fronte di questo, tenuto conto delle polemiche emerse e della contrarietà dell'opinione pubblica alla soppressione del reato in parola, il Governo ed una parte della magistratura hanno cercato di far emergere delle discrasie proprie del reato in punto di applicazione sostanziale. Ma tali inconvenienti non sono corrispondenti alla realtà, come peraltro dichiarato da coloro che applicano il reato, ossia i magistrati onorari e nello specifico i giudici di pace. Quindi il Governo, modificando la propria opinione, ha ritenuto di non procedere alla depenalizzazione, non già per convinzione, bensì solo per opportunismo! È di tutta evidenza che il reato di immigrazione clandestina ha un deterrente anche psicologico che attraverso la depenalizzazione verrebbe meno. Ma di più. Se fossero applicate le espulsioni che vengono decise, quali conversione della sanzione penale, i clandestini presenti sul territorio dello Stato sarebbero numericamente scarsi. Invece la politica di questo Governo è quella di chiudere i centri di identificazione ed espulsione (CIE), eliminando le risorse finanziarie necessarie, al fine di non consentire l'esecuzione delle espulsioni decise dalla magistratura. Inoltre, l'ulteriore danno causato dall'abrogazione del reato di immigrazione clandestina, sarà quello di convincere l'immigrato irregolare che vi è una generalizzata impunità e possibilità di legittimata occupazione del territorio da parte dei clandestini, non potendo escludere che alcuni di essi siano affiliati all'ISIS;

con la legge 28 aprile 2014, n. 67, il Governo ha approvato la depenalizzazione attraverso l'introduzione della non punibilità per partico-

lare 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;

questi provvedimenti, unitamente ai dati ufficiali sull'aumento dei reati predatori ed in particolare dei furti in appartamento, sono passati dal 2009 al 2014 da 149.000 a 255.000, con un'impennata annua eccezionale più 13,9 per cento, dimostrano che qualsiasi provvedimento sostanzialmente di clemenza non ha alcun effetto deflativo sul sovraffollamento carcerario 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. Al fine di reprimere efficacemente i reati predatori occorre procedere, con speditezza e in tempi brevi, all'adozione della proposta di legge, Atto Camera 3419, "Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, concernenti i reati di furto in abitazione e furto con strappo" ovvero al corrispondente Atto Senato 2147, "Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario al fine di contrastare i furti in abitazione";

la riforma del processo penale e delle sanzioni penali in discussione, con il giusto aumento delle pene sui furti o meglio sui reati predatori, non consente di modificare l'opinione negativa sull'amministrazione della giustizia, poiché un aumento di pena che poi viene posto nel nulla da riti alternativi o messa alla prova, è solo un sistema per far credere qualcosa che non esiste e per radicare nel cittadino la convinzione che lo Stato non combatte alcun crimine salvo quello contro la persona offesa;

in questo quadro si muove la richiesta di non colpevolizzare sempre e comunque la persona offesa e quindi si chiede di procedere alla riforma della legittima difesa, adottando in tempi brevi come testo quello proposto alla Camera dei deputati, in discussione in Commissione giustizia, Atto Camera 2892 "Modifica all'articolo 52 del codice penale, in materia di difesa legittima", ovvero il medesimo testo presentato al Senato della Repubblica Atto Senato 1784;

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) procedente 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;

inoltre è necessario modificare la legge 16 aprile 2015, n. 47, approvata sempre da questo Governo, in materia di custodia cautelare in carcere, poiché la necessaria attualità del pericolo per disporre da parte del giudice la misura della custodia cautelare in carcere, prevista con la novella legislativa in parola, sta producendo distorsioni gravi, si pensi ad esempio al caso dei quattro cittadini marocchini residenti nel bolognese

sospettati di fare proselitismo jihadista che non finirono in carcere e rimasero in libertà in base alla nuova legge citata sulla custodia cautelare;

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 (DPR 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;

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, approvata da un ramo del Parlamento, e pendente al Senato, Atto Senato 2032 "Modifiche all'articolo 438 del codice di procedura penale, in materia di inapplicabilità e di svolgimento del giudizio abbreviato";

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 irragionevole durata del processo, posto che quest'ultima è essa stessa un diritto dell'imputato;

le riforme devono invero procedere nel senso di garantire un'effettiva parità tra accusa e difesa, contemplando 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;

la riforma del processo civile che questo Governo vuole attuare, seppur condivisibile per alcune finalità, nella realtà è una riforma composta da deleghe legislative attuate in un anno e mezzo dall'approvazione definitiva della legge delega, senza lo stanziamento di risorse finanziarie sufficienti che facciano pensare ad una riforma seria ed articolata; si racconta al cittadino qualcosa che non è realtà, o meglio è solo finzione;

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 gravemente 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,

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 efficace 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 alla Camera, Atto Camera 1654, concernente «Disposizioni concernenti l'ufficio del giudice di pace e modifiche alla disciplina relativa alla sua competenza», e al Senato, Atto Senato 1202, «Disposizioni concernenti riforma organica del giudice di pace». 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, approvata da un ramo del Parlamento, e pendente al Senato, Atto Senato 2032, «Modifiche all'articolo 438 del codice di procedura penale, in materia di inapplicabilità e di svolgimento del giudizio abbreviato», al fine di non consentire l'applicabilità del giudizio abbreviato ai soggetti imputati di reati di gravissimo allarme sociale (tra cui l'omicidio volontario aggravato, la strage, eccetera), di accedere al rito abbreviato;

i) la proposta di legge per procedere alla riforma della legittima difesa, adottando in tempi brevi come testo quello proposto alla Camera dei deputati, in discussione in Commissione giustizia, Atto Camera 2892 «Modifica all'articolo 52 del codice penale, in materia di difesa legittima», ovvero il medesimo testo presentato al Senato della Repubblica, Atto Senato 1784;

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

k) 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;

l) la modifica della legge 16 aprile 2015, n. 47, per espungere ai fini dell'applicabilità della misura della custodia cautelare in carcere l'attualità del pericolo;

m) 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;

n) 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;

o) con riguardo all'azione penale a condividere e fare proprie le proposte di legge già depositate alla Camera, Atto Camera 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 1594 «Delega al Governo in materia di determinazione dei criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale»;

p) con riguardo alla repressione dei reati predatori (furto in abitazione, furto con strappo, eccetera) condividere e fare propria la proposta di legge già depositata alla Camera, Atto Camera 3419, «Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, concernenti i reati di furto in abitazione e furto con strappo» ovvero al corrispondente Atto Senato 2147 «Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario al fine di contrastare i furti in abitazione»;

q) 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 attualmente circa il 40 per cento dei detenuti è straniero, con punte, nelle case di reclusione del Nord anche oltre il 60 per cento.

(6-00152) n. 3 (21 gennaio 2016)

MUSSINI, DE CRISTOFARO, DE PETRIS, MOLINARI, BAROZZINO, BIGNAMI, BOCCHINO, CAMPANELLA, CERVellini, PETRAGLIA, SIMEONI, URAS, VACCIANO, DE PIETRO

V. testo 2

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'art. 2, comma 29, della legge 25 luglio 2005, n.150;

premessi che:

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

il diritto ad ottenere giustizia è un diritto tutelato e garantito dalla stessa Costituzione della Repubblica e che tale salvaguardia impone un impegno concreto, logico e costante nel tempo;

la crisi del sistema giudiziario nel nostro ordinamento è un dato preoccupante che mina i principi fondamentali di legalità e certezza del diritto e che merita, pertanto, grande attenzione da parte di tutte le forze politiche in Parlamento e da parte del Governo;

le attuali condizioni del sistema giudiziario nazionale, complessivamente considerato, hanno raggiunto livelli di inefficienza per i quali il nostro Paese è stato più volte, anche di recente, esposto alle censure delle Corti europee;

in data odierna il Ministro della giustizia ha presentato al Parlamento la Relazione sull'amministrazione della giustizia illustrando gli interventi effettuati nel corso dell'anno appena trascorso; lo stato di crisi, perdurante da lungo tempo, tuttavia, è ancora lontano da un suo effettivo e percepibile superamento, segnale che le misure adottate finora non possono dirsi sufficienti;

negli ultimi anni si è assistito ad una serie di interventi legislativi 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 idonei a risolvere nodi strutturali ormai radicati nel sistema e consolidati da anni di stratificazione legislativa;

in particolare le scelte finanziarie e le politiche del personale e delle risorse infrastrutturali hanno dimostrato un approccio inadeguato alle reali esigenze del Paese;

considerato che:

l'efficienza del sistema giudiziario e l'accelerazione dei processi con lo smaltimento dell'arretrato, soprattutto in materia civile, devono necessariamente rappresentare una priorità nell'azione governativa. A tal fine è evidente che ciascun intervento di riforma o di adeguamento deve essere sostenuto economicamente, attraverso un sistema di trasparenza e di destinazione mirata e specifica del denaro pubblico;

il completamento del percorso di informatizzazione del sistema giudiziario consentirebbe di raggiungere risultati significativi, con un abbattimento notevole dei costi e una velocizzazione dei tempi della giustizia, consentendo ai cittadini di ottenere un servizio più rapido ed al contempo più efficiente. A tal fine il processo di digitalizzazione deve funzionare in modo organico su tutto il territorio, attualmente, infatti, non esiste un protocollo di gestione documentale telematica unico a livello nazionale ed in ciascun distretto si registrano difficoltà e rallentamenti;

è evidente che l'innovazione e l'automazione dei sistemi di gestione telematica impongono, altresì, una specifica formazione del personale d'ausilio ai magistrati nonché un'adeguata dotazione strumentale. Su tutto il territorio nazionale, e soprattutto in alcune aree del Paese non particolarmente note alle cronache giudiziarie, tuttavia, si rilevano ingenti carenze strutturali e di personale destinate a condizionare negativamente, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo, la corretta amministrazione

della giustizia fino ad imporre forzate deroghe alla celebrazione dei processi nelle sedi naturalmente competenti per legge;

dall'analisi sull'attività della Corte europea dei diritti dell'uomo emerge con assoluta evidenza che l'Italia ha riportato una serie considerevole di condanne dovute specificamente all'eccessiva lunghezza dei processi. I numeri non sono diminuiti con l'introduzione del rimedio risarcitorio ai sensi della legge n. 89 del 2001 (cosiddetta legge Pinto), né con l'intervento di riforma della stessa di cui al decreto-legge n. 83 del 2012. Al contrario, stante le lungaggini delle corti nazionali è aumentato il carico di lavoro delle corti d'appello (competenti in materia di ricorsi in materia di irragionevole durata del processo) nonché, paradossalmente, il numero dei ricorsi alla Corte europea di Strasburgo per il mancato pagamento dell'indennizzo riconosciuto dai giudici nazionali all'esito del processo ai sensi della legge Pinto. L'ultimo intervento in materia, introdotto con la recente legge di stabilità a fronte della grave situazione di inadempimento in cui versa lo Stato italiano, ha previsto una riduzione dell'entità dell'indennizzo e l'introduzione dell'obbligo, per la parte lesa dall'eccessiva durata, di sollecitare i tribunali con rimedi preventivi della violazione del termine, che rappresentano, ad oggi, una condizione di procedibilità della successiva domanda di riparazione del danno;

la Relazione ha confermato la necessità di un incremento dell'organico della magistratura, scopertura che inevitabilmente determina gravi conseguenze sullo smaltimento del carico degli uffici giudiziari e, conseguentemente, sulla fruibilità da parte dei cittadini dei servizi della giustizia;

tale insufficienza è particolarmente avvertita nel settore della magistratura di sorveglianza, comparto già in grave *deficit* che, a fronte di una serie di interventi settoriali, emanati soprattutto a fronte della nota sentenza Torreggiani, si ritrova a gestire un numero elevatissimo di detenuti in merito a questioni particolarmente delicate, relative a permessi, ammissione al lavoro all'esterno, semilibertà, detenzione domiciliare, affidamento in prova ai servizi sociali, misure di sicurezza, oltre a vigilare sull'organizzazione degli istituti penitenziari per garantire il rispetto dei diritti umani;

analoga e forse ancor maggiore attenzione deve essere riservata agli uffici di esecuzione penale esterna (attualmente in fase di riassetto come da Regolamento di riorganizzazione del Ministero della giustizia) il cui ruolo, a seguito degli interventi di riforma in materia di diritto penale e di deflazione carceraria, si è ampliato in maniera notevole, rivelando gravi carenze di personale e di mezzi. È evidente che tali carenze non possono che inficiare negativamente sulle finalità deflative auspicate con l'introduzione dell'istituto della messa alla prova per i maggiorenni e con l'ampliamento delle misure alternative alla detenzione;

in siffatto contesto, di estremo interesse si rivela, altresì, la questione relativa alla magistratura onoraria, componente dell'amministrazione della giustizia di questo Paese, il quale a fronte di nodi strutturali del sistema ha scelto la via più facile "delegando" negli anni l'esercizio

delle funzioni del giudice e del pubblico ministero ad una magistratura “precaria” non solo per definizione ma anche per trattamento. Anche in questo caso la situazione emergenziale creatasi nel settore della giustizia non può pregiudicare il riconoscimento dei diritti ma deve tener conto dell’effettivo e concreto apporto nel complesso delle funzioni esercitate, nel rispetto della dignità lavorativa che l’ordinamento riconosce a ciascun cittadino;

in materia di contrasto all’illegalità è necessario intraprendere un percorso logico e coerente che vada oltre l’inasprimento delle pene e garantisca il raggiungimento degli obiettivi di prevenzione criminale e di certezza della pena;

con specifico riferimento alla grave situazione, più volte censurata a livello europeo, delle carceri italiane, è necessario predisporre un rimedio “multisettoriale”;

è di assoluta evidenza che rimedi settoriali sono destinati a rimanere privi di qualsivoglia efficacia se non sono accompagnati da riforme strutturali dell’intero sistema, gran parte delle misure, seppur condivisibili negli intenti e nelle linee programmatiche, non riescono infatti, a raggiungere gli obiettivi prefissati e dunque non bastano i provvedimenti-manifesto, la riforma deve agire in maniera sistematica soprattutto nei suoi profili attuativi. 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;

il 31 marzo 2015 hanno cessato di esistere gli ospedali psichiatrici giudiziari secondo quanto stabilito dal decreto-legge 31 marzo 2014, n. 52, recante disposizioni urgenti in materia di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari, che ha disposto la conseguente entrata in funzione delle REMS (residenze per l’esecuzione della misura di sicurezza). La riforma che doveva rappresentare una conquista di grande civiltà per il nostro sistema giudiziario e sanitario, tuttavia, si è rivelata il punto di partenza di un percorso ancora da completare che necessariamente dovrà affrontare non solo le necessità logistiche manifestatesi a seguito della riforma ma soprattutto le enormi difficoltà di coordinamento con una normativa vetusta e solo in minima parte modificata;

ed in tale contesto desta non poca preoccupazione la questione relativa alla salvaguardia del diritto alla salute negli istituti penitenziari laddove il raccordo tra le diverse competenze troppo spesso causa inadempienze e vuoti di tutela. Deve rilevarsi che il problema della presa in carico dei detenuti che soffrono disturbi mentali, ad esempio, non è stato affrontato con serietà nelle diverse realtà regionali, non essendo stata omogeneamente attuata la previsione relativa alla stipula di convenzioni tra istituti penitenziari e A.S.L. territorialmente competenti per l’invio di personale specializzato per la gestione di percorsi individualizzati di sostegno

psichiatrico e psicoterapeutico in favore dei soggetti detenuti. Tale situazione risulta ancor più grave laddove, a seguito della riforma che ha sancito l'effettivo superamento degli OPG, una parte di soggetti con problemi psichici (articolo 111 D.P.R. n. 230 del 2000, articolo 148 c.p., articolo 112 D.P.R. 230 del 2000, articolo 65 O.P. e articolo 111 c. 5 e 7 R.E), deve trovare posto e soprattutto adeguata cura negli istituti penitenziari; tanto premesso e considerato,

impegna il Governo:

ad assumere tutte le iniziative necessarie al fine di garantire la piena efficacia alle riforme in materia di giustizia e di riorganizzazione del Ministero attraverso un'attenta attività di verifica e di monitoraggio e attraverso misure concrete di attuazione;

a rafforzare il controllo di legalità su tutto il ciclo economico pubblico e privato affinché la regolarità dei procedimenti sia la base di partenza per la lotta alla corruzione ed alle mafie;

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, nella prospettiva di un corretto bilanciamento degli interessi coinvolti;

a promuovere misure concrete a tutela e sostegno delle vittime dei reati;

a collaborare attivamente affinché i disegni di legge relativi ad un nuovo assetto dei diritti in materia civile possano giungere in tempi brevi all'approvazione da parte del Parlamento;

ad assumere iniziative legislative per abrogare l'articolo 10-*bis* del testo unico sull'immigrazione (il cosiddetto reato di clandestinità);

a collaborare attivamente affinché possa giungere a compimento l'introduzione di reato di tortura nel nostro ordinamento;

a promuovere misure finalizzate a realizzare, sia all'interno degli istituti di pena che nelle forme di esecuzione alternativa della sanzione penale, il finalismo rieducativo della pena come previsto dall'articolo 27 della Costituzione ed in particolare ad incentivare il lavoro quale pilastro del percorso rieducativo del reo, potenziando il coordinamento territoriale al fine di facilitare i percorsi lavorativi e incentivare lo svolgimento di lavori di pubblica utilità;

a promuovere ogni iniziativa volta a rendere pienamente operativa la figura del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale al fine di consentire un efficace potenziamento delle attività di vigilanza e di monitoraggio delle condizioni detentive anche attraverso un concreto coordinamento dei Garanti territoriali;

a realizzare in maniera concreta ed efficace l'implementazione delle residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza attraverso interventi operativi e misure di coordinamento tra il comparto giudiziario e quello sanitario al fine di evitare vuoti di tutela e privilegiare i progetti di cura e di riabilitazione degli internati;

a favorire una più ampia sperimentazione dell'internato in ambiente esterno, anche attraverso le licenze di cui all'articolo 53 O.P., adoperandosi affinché queste ultime possano essere ripetute senza soluzioni di continuità al fine di promuovere il percorso risocializzativo auspicato dal legislatore del 1975;

ad agire, per quanto di competenza, affinché venga imposta una scadenza in tempi brevi per la realizzazione delle REMS, anche attraverso il commissariamento delle Regioni ad oggi ancora inadempienti;

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;

ad assumere iniziative volte a promuovere la cultura della legalità in ogni sua manifestazione, soprattutto a livello territoriale;

a provvedere affinché il Dipartimento della giustizia minorile e di comunità, finalmente istituito, possa celermente essere pienamente operativo.

(6-00152) n. 3 (testo 2) (21 gennaio 2016)

MUSSINI, DE CRISTOFARO, DE PETRIS, MOLINARI, BAROZZINO, BIGNAMI, BOCCHINO, CAMPANELLA, CERVellini, PETRAGLIA, SIMEONI, URAS, VACCIANO, DE PIETRO

Approvata

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'art. 2, comma 29, della legge 25 luglio 2005, n.150;

premessi che:

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

il diritto ad ottenere giustizia è un diritto tutelato e garantito dalla stessa Costituzione della Repubblica e che tale salvaguardia impone un impegno concreto, logico e costante nel tempo;

la crisi del sistema giudiziario nel nostro ordinamento è un dato preoccupante che mina i principi fondamentali di legalità e certezza del diritto e che merita, pertanto, grande attenzione da parte di tutte le forze politiche in Parlamento e da parte del Governo;

le attuali condizioni del sistema giudiziario nazionale, complessivamente considerato, hanno raggiunto livelli di inefficienza per i quali il nostro Paese è stato più volte, anche di recente, esposto alle censure delle Corti europee;

in data odierna il Ministro della giustizia ha presentato al Parlamento la Relazione sull'amministrazione della giustizia illustrando gli interventi effettuati nel corso dell'anno appena trascorso;

le strategie di azione devono prescindere da provvedimenti settoriali ed estemporanei, modalità di intervento non idonei a risolvere nodi strutturali ormai radicati nel sistema e consolidati da anni di stratificazione legislativa;

in particolare le scelte finanziarie e le politiche del personale e delle risorse infrastrutturali hanno dimostrato un approccio inadeguato alle reali esigenze del Paese;

considerato che:

l'efficienza del sistema giudiziario e l'accelerazione dei processi con lo smaltimento dell'arretrato, soprattutto in materia civile, devono necessariamente rappresentare una priorità nell'azione governativa. A tal fine è evidente che ciascun intervento di riforma o di adeguamento deve essere sostenuto economicamente, attraverso un sistema di trasparenza e di destinazione mirata e specifica del denaro pubblico;

il completamento del percorso di informatizzazione del sistema giudiziario consentirebbe di raggiungere risultati significativi, con un abbattimento notevole dei costi e una velocizzazione dei tempi della giustizia, consentendo ai cittadini di ottenere un servizio più rapido ed al contempo più efficiente. A tal fine il processo di digitalizzazione deve funzionare in modo organico su tutto il territorio, attualmente, infatti, non esiste un protocollo di gestione documentale telematica unico a livello nazionale ed in ciascun distretto si registrano difficoltà e rallentamenti;

è evidente che l'innovazione e l'automazione dei sistemi di gestione telematica impongono, altresì, una specifica formazione del personale d'ausilio ai magistrati nonché un'adeguata dotazione strumentale. Su tutto il territorio nazionale, e soprattutto in alcune aree del Paese non particolarmente note alle cronache giudiziarie, tuttavia, si rilevano ingenti carenze strutturali e di personale destinate a condizionare negativamente, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo, la corretta amministrazione della giustizia fino ad imporre forzate deroghe alla celebrazione dei processi nelle sedi naturalmente competenti per legge;

dall'analisi sull'attività della Corte europea dei diritti dell'uomo emerge con assoluta evidenza che l'Italia ha riportato una serie considerevole di condanne dovute specificamente all'eccessiva lunghezza dei processi. I numeri non sono diminuiti con l'introduzione del rimedio risarcitorio ai sensi della legge n. 89 del 2001 (cosiddetta legge Pinto), né con l'intervento di riforma della stessa di cui al decreto-legge n. 83 del 2012. Al contrario, stante le lungaggini delle corti nazionali è aumentato il carico di lavoro delle corti d'appello (competenti in materia di ricorsi in materia di irragionevole durata del processo) nonché, paradossalmente, il numero dei ricorsi alla Corte europea di Strasburgo per il mancato pagamento dell'indennizzo riconosciuto dai giudici nazionali all'esito del processo ai sensi della legge Pinto. L'ultimo intervento in materia, introdotto

con la recente legge di stabilità a fronte della grave situazione di inadempimento in cui versa lo Stato italiano, ha previsto una riduzione dell'entità dell'indennizzo e l'introduzione dell'obbligo, per la parte lesa dall'eccessiva durata, di sollecitare i tribunali con rimedi preventivi della violazione del termine, che rappresentano, ad oggi, una condizione di procedibilità della successiva domanda di riparazione del danno;

la Relazione ha confermato la necessità di un incremento dell'organico della magistratura, scoperta che inevitabilmente determina gravi conseguenze sullo smaltimento del carico degli uffici giudiziari e, conseguentemente, sulla fruibilità da parte dei cittadini dei servizi della giustizia;

tale insufficienza è particolarmente avvertita nel settore della magistratura di sorveglianza, comparto già in grave *deficit* che, a fronte di una serie di interventi settoriali, emanati soprattutto a fronte della nota sentenza Torreggiani, si ritrova a gestire un numero elevatissimo di detenuti in merito a questioni particolarmente delicate, relative a permessi, ammissione al lavoro all'esterno, semilibertà, detenzione domiciliare, affidamento in prova ai servizi sociali, misure di sicurezza, oltre a vigilare sull'organizzazione degli istituti penitenziari per garantire il rispetto dei diritti umani;

analoga e forse ancor maggiore attenzione deve essere riservata agli uffici di esecuzione penale esterna (attualmente in fase di riassetto come da Regolamento di riorganizzazione del Ministero della giustizia) il cui ruolo, a seguito degli interventi di riforma in materia di diritto penale e di deflazione carceraria, si è ampliato in maniera notevole, rivelando gravi carenze di personale e di mezzi. E' evidente che tali carenze non possono che inficiare negativamente sulle finalità deflative auspicate con l'introduzione dell'istituto della messa alla prova per i maggiorenni e con l'ampliamento delle misure alternative alla detenzione;

in siffatto contesto, di estremo interesse si rivela, altresì, la questione relativa alla magistratura onoraria, componente dell'amministrazione della giustizia di questo Paese, il quale a fronte di nodi strutturali del sistema ha scelto la via più facile "delegando" negli anni l'esercizio delle funzioni del giudice e del pubblico ministero ad una magistratura "precaria" non solo per definizione ma anche per trattamento. Anche in questo caso la situazione emergenziale creatasi nel settore della giustizia non può pregiudicare il riconoscimento dei diritti ma deve tener conto dell'effettivo e concreto apporto nel complesso delle funzioni esercitate, nel rispetto della dignità lavorativa che l'ordinamento riconosce a ciascun cittadino;

in materia di contrasto all'illegalità è necessario intraprendere un percorso logico e coerente che vada oltre l'inasprimento delle pene e garantisca il raggiungimento degli obiettivi di prevenzione criminale e di certezza della pena;

con specifico riferimento alla grave situazione, più volte censurata a livello europeo, delle carceri italiane, è necessario predisporre un rimedio "multisettoriale";

è di assoluta evidenza che rimedi settoriali sono destinati a rimanere privi di qualsivoglia efficacia se non sono accompagnati da riforme strutturali dell'intero sistema, gran parte delle misure, seppur condivisibili negli intenti e nelle linee programmatiche, non riescono infatti, a raggiungere gli obiettivi prefissati e dunque non bastano i provvedimenti-manifesto, la riforma deve agire in maniera sistematica soprattutto nei suoi profili attuativi. 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;

il 31 marzo 2015 hanno cessato di esistere gli ospedali psichiatrici giudiziari secondo quanto stabilito dal decreto-legge 31 marzo 2014, n. 52, recante disposizioni urgenti in materia di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari, che ha disposto la conseguente entrata in funzione delle REMS (residenze per l'esecuzione della misura di sicurezza). La riforma che doveva rappresentare una conquista di grande civiltà per il nostro sistema giudiziario e sanitario, tuttavia, si è rivelata il punto di partenza di un percorso ancora da completare che necessariamente dovrà affrontare non solo le necessità logistiche manifestatesi a seguito della riforma ma soprattutto le enormi difficoltà di coordinamento con una normativa vetusta e solo in minima parte modificata;

ed in tale contesto desta non poca preoccupazione la questione relativa alla salvaguardia del diritto alla salute negli istituti penitenziari laddove il raccordo tra le diverse competenze troppo spesso causa inadempienze e vuoti di tutela. Deve rilevarsi che il problema della presa in carico dei detenuti che soffrono disturbi mentali, ad esempio, non è stato affrontato con serietà nelle diverse realtà regionali, non essendo stata omogeneamente attuata la previsione relativa alla stipula di convenzioni tra istituti penitenziari e A.S.L. territorialmente competenti per l'invio di personale specializzato per la gestione di percorsi individualizzati di sostegno psichiatrico e psicoterapeutico in favore dei soggetti detenuti. Tale situazione risulta ancor più grave laddove, a seguito della riforma che ha sancito l'effettivo superamento degli OPG, una parte di soggetti con problemi psichici (articolo 111 D.P.R. n. 230 del 2000, articolo 148 c.p., articolo 112 D.P.R. 230 del 2000, articolo 65 O.P. e articolo 111 c. 5 e 7 R.E), deve trovare posto e soprattutto adeguata cura negli istituti penitenziari;

tanto premesso e considerato,

impegna il Governo:

ad assumere tutte le iniziative necessarie al fine di garantire la piena efficacia alle riforme in materia di giustizia e di riorganizzazione del Ministero attraverso un'attenta attività di verifica e di monitoraggio e attraverso misure concrete di attuazione;

a rafforzare il controllo di legalità su tutto il ciclo economico pubblico e privato affinché la regolarità dei procedimenti sia la base di partenza per la lotta alla corruzione ed alle mafie;

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, nella prospettiva di un corretto bilanciamento degli interessi coinvolti;

a promuovere misure concrete a tutela e sostegno delle vittime dei reati;

a collaborare attivamente affinché i disegni di legge relativi ad un nuovo assetto dei diritti in materia civile possano giungere in tempi brevi all'approvazione da parte del Parlamento;

ad assumere iniziative legislative per abrogare l'articolo 10-*bis* del testo unico sull'immigrazione (il cosiddetto reato di clandestinità);

a collaborare attivamente affinché possa giungere a compimento l'introduzione di reato di tortura nel nostro ordinamento;

a promuovere misure finalizzate a realizzare, sia all'interno degli istituti di pena che nelle forme di esecuzione alternativa della sanzione penale, il finalismo rieducativo della pena come previsto dall'articolo 27 della Costituzione ed in particolare ad incentivare il lavoro quale pilastro del percorso rieducativo del reo, potenziando il coordinamento territoriale al fine di facilitare i percorsi lavorativi e incentivare lo svolgimento di lavori di pubblica utilità;

a promuovere ogni iniziativa volta a rendere pienamente operativa la figura del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale al fine di consentire un efficace potenziamento delle attività di vigilanza e di monitoraggio delle condizioni detentive anche attraverso un concreto coordinamento dei Garanti territoriali;

a realizzare in maniera concreta ed efficace l'implementazione delle residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza attraverso interventi operativi e misure di coordinamento tra il comparto giudiziario e quello sanitario al fine di evitare vuoti di tutela e privilegiare i progetti di cura e di riabilitazione degli internati;

a favorire una più ampia sperimentazione dell'internato in ambiente esterno, anche attraverso le licenze di cui all'articolo 53 O.P., adoperandosi affinché queste ultime possano essere ripetute senza soluzioni di continuità al fine di promuovere il percorso risocializzativo auspicato dal legislatore del 1975;

ad agire, per quanto di competenza, affinché venga imposta una scadenza in tempi brevi per la realizzazione delle REMS, anche attraverso il commissariamento delle Regioni ad oggi ancora inadempienti;

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;

ad assumere iniziative volte a promuovere la cultura della legalità in ogni sua manifestazione, soprattutto a livello territoriale;

a provvedere affinché il Dipartimento della giustizia minorile e di comunità, finalmente istituito, possa celermente essere pienamente operativo.

(6-00153) n. 4 (21 gennaio 2016)

FALANGA, MAZZONI, AMORUSO, AURICCHIO, BONDI, COMPAGNONE, CONTI, D'ANNA, GAMBARO, IURLARO, LANGELLA, EVA LONGO, PICCINELLI, REPETTI, RUVOLO, SCAVONE, VERDINI

Respinta

Il Senato,

udita la relazione del Ministro della giustizia sull'amministrazione della giustizia,

premesso che:

gli interventi legislativi approvati, come ad esempio la riforma della geografia giudiziaria (decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155 e n. 156), la legge delega sulla depenalizzazione (legge 28 aprile 2014, n. 67), il provvedimento cosiddetto svuotacarceri (legge 21 febbraio 2014, n. 10), la responsabilità civile del giudice (legge 27 febbraio 2015, n. 18) ed i provvedimenti ancora in fase di approvazione definitiva, quali l'introduzione del reato di omicidio stradale, di tortura e di femmineicidio, ancorché in parte condivisibili, non hanno risolto il dramma della giustizia italiana che è rappresentato dalla mancata attuazione dell'articolo 111 della Costituzione sul giusto processo e sulla sua ragionevole durata. In proposito deve considerarsi che un sistema giudiziario ha ripercussioni anche di natura economica, soprattutto in un momento di grave crisi come quella che sta ancora vivendo il nostro Paese, impedendogli in tal modo di risultare attrattivo per l'imprenditoria internazionale;

un sistema di giustizia efficiente, accompagnato da una legalità del territorio, costituisce elemento di richiamo per gli imprenditori esteri;

il sistema carcerario italiano colloca il nostro Paese in quell'area critica meritevole di censura da parte dell'Europa - così come avvenuto - e la previsione di un risarcimento pecuniario previsto non risolve il problema di garantire alla popolazione carceraria una condizione di vita che sia rispettosa della dignità dell'uomo e dei diritti inviolabili della persona. Sebbene vi sia stata una riduzione della popolazione carceraria, è fondamentale evidenziare come una condizione di vita carceraria disumana contrasta con il principio costituzionale circa la natura della pena che deve essere riabilitativa, rieducativa e non meramente punitiva;

da anni si auspica un più corretto equilibrio tra i poteri dello Stato e le interferenze, senza voler parlare di contrasti, tra il potere politico ed il potere giudiziario possono essere risolti attraverso:

a) una diversa modalità di elezione del Consiglio superiore della magistratura, che eviti l'odioso sistema delle correnti che non consente un

equilibrato e corretto espletamento delle funzioni costituzionali di tale organo;

b) una seria affermazione normativa della responsabilità del giudice penale con adeguate previsioni di misure disciplinari che prescindano da quel gioco perfido dei termini di colpa grave e dolo;

c) una netta distinzione delle carriere tra organi inquirenti ed organi giudicanti, affinché si possa realizzare in forma visibile, trasparente e chiara, la figura del giudice terzo ed imparziale,

impegna il Governo ad intraprendere tutte le iniziative necessarie:

a prevedere la separazione netta delle carriere dei magistrati, tale da garantire l'assoluta indipendenza del giudice;

ad apportare un'ulteriore modifica della legge sulla responsabilità civile dei magistrati in modo da assicurare al cittadino, ingiustamente danneggiato da provvedimenti del giudice o del pubblico ministero, l'ottenimento in tempi celeri del risarcimento del danno da parte dello Stato e dello stesso magistrato, nel rispetto del principio di cui all'articolo 25 della Costituzione;

a prevedere una revisione della composizione e del sistema elettorale del Consiglio superiore della magistratura, con l'indicazione tassativa dei propri compiti e funzioni, nel rispetto della legge;

a prevedere una riforma della magistratura onoraria che dia dignità ed autorevolezza al giudice di pace, considerato che tale magistratura risolve in gran parte l'annoso problema dell'eccessivo carico giudiziario.

(6-00154) n. 5 (21 gennaio 2016)

BARANI

V. testo 2

Il Senato,

udita la relazione del Ministro della giustizia sull'amministrazione della giustizia,

premesso che:

il blocco del *turn over* che dura da anni è ormai giunto all'insopportabile e che con la legge di stabilità si è prorogato fino al 2018 e che il personale amministrativo delle cancellerie è in gran parte prossimo al pensionamento;

già adesso il vuoto di organico in talune realtà risulta essere tale da rendere problematico il funzionamento degli uffici;

pertanto tra cinque anni non ci sarà più in servizio praticamente nessun cancelliere o segretario. Sebbene il Governo sta adottando provvedimenti per consentire l'accesso di personale negli uffici giudiziari, occorre procedere alla realizzazione di un piano organico rispetto alle nuove risorse che dovrebbero essere messe in servizio presso le cancellerie -

circa 4.000 unità in totale (500 più 3500 dipendenti) - poiché queste non saranno ancora sufficienti a garantire un adeguato servizio delle strutture cui saranno assegnate;

la revisione delle circoscrizioni giudiziarie è stata attuata dal governo precedente a quello oggi in carica;

opportunamente, data la dimensione nazionale degli interventi di modifica ed accorpamento, era stata prevista la possibilità di interventi di aggiustamento e rettifica che, tuttavia, non sono stati adottati o lo sono stati in misura non sufficiente. Vi sono realtà, come quella di Nocera Inferiore o Napoli Nord, dove il rapporto tra utenza, sia in termini di affari civili che penali ed il personale di magistratura e quello amministrativo è tale da rasantare la denegata giustizia,

impegna il Governo ad adottare misure volte ad assicurare e garantire quel minimo ma sufficiente personale amministrativo, tale da salvaguardare l'efficienza degli uffici e ad apportare ulteriori modifiche, aggiustamenti e rettifiche, nell'ambito dell'intervento relativo alla revisione delle circoscrizioni.

(6-00154) n. 5 (testo 2) (21 gennaio 2016)

BARANI, FALANGA

Approvata

Il Senato,

udita la relazione del Ministro della giustizia sull'amministrazione della giustizia,

premesso che:

il blocco del *turn over* che dura da anni è ormai giunto all'insopportabile e che con la legge di stabilità si è prorogato fino al 2018 e che il personale amministrativo delle cancellerie è in gran parte prossimo al pensionamento;

già adesso il vuoto di organico in talune realtà risulta essere tale da rendere problematico il funzionamento degli uffici;

pertanto tra cinque anni non ci sarà più in servizio praticamente nessun cancelliere o segretario. Sebbene il Governo sta adottando provvedimenti per consentire l'accesso di personale negli uffici giudiziari, occorre procedere alla realizzazione di un piano organico rispetto alle nuove risorse che dovrebbero essere messe in servizio presso le cancellerie - circa 4.000 unità in totale (500 più 3500 dipendenti) - poiché queste non saranno ancora sufficienti a garantire un adeguato servizio delle strutture cui saranno assegnate;

la revisione delle circoscrizioni giudiziarie è stata attuata dal governo precedente a quello oggi in carica;

opportunamente, data la dimensione nazionale degli interventi di modifica ed accorpamento, era stata prevista la possibilità di interventi di aggiustamento e rettifica che, tuttavia, non sono stati adottati o lo sono stati in misura non sufficiente.,

impegna il Governo ad adottare misure volte ad assicurare e garantire quel minimo ma sufficiente personale amministrativo, tale da salvaguardare l'efficienza degli uffici e ad apportare ulteriori modifiche, aggiustamenti e rettifiche, nell'ambito dell'intervento relativo alla revisione delle circoscrizioni.

(6-00155) n. 6 (21 gennaio 2016)

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

Respinta

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 per lo sviluppo sociale e economico del Paese. Appare opportuno, ai fini di una discussione che non sia meramente rituale ma possa consapevolmente incentrarsi sugli elementi concreti, che il Parlamento, data la tempistica della procedura, non si trovi più ad affrontare il dibattito annuale sull'amministrazione della giustizia senza poter previamente disporre di un tempo congruo per esaminare la relazione ministeriale e i voluminosi dati in essa contenuta;

considerato che:

le politiche sulla giustizia del Governo in carica risultano gravemente insufficienti. Al di là dei proclami, infatti, pare evidente l'inadeguatezza dell'Esecutivo dinnanzi ad autentiche emergenze nazionali costituite, in particolare, dalla corruzione, dalla criminalità organizzata e dalla criminalità economica, dall'evasione fiscale e dalla lentezza dei procedimenti giudiziari, in un quadro di carenza di fondi e personale cui non si è posto, al di là dei proclami, efficace e stabile rimedio. In tutti questi ambiti il

Governo non è parso voler giocare un autentico ruolo di impulso, come invece sarebbe stato opportuno alla luce delle dichiarazioni programmatiche rese davanti alle Camere. Nel corso del 2015 sono state approvate alcune leggi, su tali ambiti, che, lungi dall'esser risolutive presentano ampie zone d'ombra e richiedono correzioni urgenti. Sotto il profilo pragmatico, si deve perciò registrare la mancata entrata in vigore di norme integrative e correttive volte a potenziare il contrasto alla corruzione, sia dal punto di vista processuale che sostanziale, nonché 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. Tale situazione, evidenziata già in sede di comunicazioni del Ministro della giustizia sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2015, non ha conosciuto la necessaria inversione di tendenza;

il tutto avviene in un quadro complessivo 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, laddove l'intervento riformatore andrebbe concepito in modo più strutturale ed organico, assicurando la più condivisa ed equilibrata revisione del sistema sostanziale e processuale, civile e penale, con i conseguenti riflessi sul momento dell'esecuzione, che deve essere caratterizzata dal principio di certezza della pena. Ma poiché il solo intervento normativo non può esaurire la questione della giustizia, sono l'adozione di modelli gestionali trasparenti ed efficaci e la puntuale attuazione delle leggi approvate dal Parlamento che possono e devono denotare l'azione ministeriale, assicurando la dovuta attenzione e ponderazione negli aspetti più direttamente ricadenti nella responsabilità amministrativa;

sotto tale profilo, la digitalizzazione della giustizia, elemento importantissimo per la sostenibilità del sistema, continua a non applicarsi in modo efficace in molte realtà territoriali ed è ancora arretrata nel settore penale. 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. Si è così giunti ad una popolazione media per tribunale prossima alle 500.000 persone. È evidente che non si tratta di una razionalizzazione, ma di un colpo gravissimo - e controproducente - alla presenza della giurisdizione sul territorio. Giunge anzi notizia di un possibile intervento volto a ridimensionare le Corti d'appello, che potrebbe riflettersi in modo del tutto negativo sulla presenza di altri importanti presidi, tra tutti la Direzione investigativa antimafia (DIA), al di fuori dei capoluoghi;

in parallelo, il costo del servizio giustizia ha continuato, su iniziativa del Governo, a crescere in modo sproporzionato e l'aumento del contributo unificato è stato talvolta utilizzato per sostenere i costi del continuo processo di degiurisdizionalizzazione e - latentemente - privatizza-

zione della giustizia stessa, scoraggiando i cittadini meno abbienti che vorrebbero difendere i propri diritti e continuando invece a favorire quanti dispongono già ora di mezzi adeguati per sfruttare le carenze normative, procedurali e strutturali e le conseguenti lentezze del sistema. I modesti risultati delle misure di degiurisdizionalizzazione fanno comprendere 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. Non stupisce che l'effetto complessivo di tale meccanismo - aumento esponenziale dei costi e rarefazione delle sedi in cui si amministra la giustizia sul territorio -, abbia l'effetto finale di dissuadere i cittadini e scoraggiarne l'accesso alla giustizia medesima. La deflazione del carico di lavoro dell'amministrazione e delle pendenze verrebbe così gradualmente raggiunta mediante un paradossale meccanismo di progressivo allontanamento della giustizia dal cittadino. I dati sulla marcata diminuzione delle iscrizioni in diverse città italiane possono essere letti in tal senso. Certamente tale riduzione, accompagnata al maggior tasso di definizione degli affari da parte della magistratura che si sta evidenziando, potrà contribuire alla ulteriore diminuzione delle pendenze, che tuttavia solo nel 2016 si attesteranno - sperabilmente - intorno ai 4 milioni, vale a dire ad un livello ancora superiore alla capacità di definizione del sistema;

la perdurante carenza del Governo - aggravata dai contrasti nella maggioranza che lo sostiene con riferimento proprio a temi essenziali nel settore della giustizia - nel dare impulso ad una riforma coerente ed incisiva degli aspetti patologici del meccanismo della prescrizione e delle politiche di contrasto alla circolazione e all'impiego di capitali illeciti continuano a far perdere tempo prezioso nell'opera di rendere trasparenti settori essenziali dell'economia del Paese. Se è vero che nel rapporto *Doing Business* 2016 - più volte citato dal Governo - l'Italia risulta aver migliorato la propria posizione in alcuni ambiti, non può omettersi di rilevare come nell'ambito dei Paesi del G7 l'Italia sia ancora il Paese più basso in classifica ed è al centoundicesimo posto al mondo per la trattazione del contenzioso commerciale. Ciò è determinato dalla incertezza - talvolta corrispondente ad una volontà politica non riformatrice - di aggredire i nodi strutturali con politiche efficaci. I dati sulla prescrizione, che la stessa relazione ministeriale sull'anno 2015 riconosce in tutta la loro negatività - ne dimostrano gli effetti negativi per quanto attiene alla giustizia. Analoga situazione di stallo rischia di ripetersi per quanto concerne, in particolare, i meccanismi di prescrizione dei reati contro la pubblica amministrazione, laddove la strategia governativa è parsa voler disperdere tra i due rami del parlamento proposte tardive o inopportune. 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. Il più volte evocato "Daspo" per i corrotti, ossia l'interdizione perpetua dai pubblici uffici e l'interdizione perpetua a contrarre con la pubblica amministrazione per i condannati per determinati delitti contro

la P.A., è ancora di là da venire e non sembra anzi affatto in agenda. Per contro, sembra pendere sulla magistratura la «spada di Damocle» di possibili interventi, che sembrano concepiti quasi con logica punitiva, in tema di responsabilità disciplinare - secondo modelli sovente non in linea con quello europeo - o in tema di intercettazioni telefoniche, telematiche ed ambientali;

valutato che:

rimane particolarmente elevato il livello del carico di lavoro dei tribunali, in misura che ancora può tradursi 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, che si intende di seguito, non solo simbolicamente, riprendere - 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 - a parte l'accentuarsi della tendenza alla degiurisdizionalizzazione e all'aumento dei costi per i procedimenti a carico delle parti che li promuovono - che rendono ancor più preoccupante l'allontanamento della giustizia dai cittadini, sia in termini di costi (aumentati di quasi il 50 per cento in 10 anni e del 15 per cento nei soli ultimi due anni, mentre analogo aumento non si è avuto per l'investimento sul gratuito patrocinio) che di effettiva concreta raggiungibilità degli uffici. Si tratta di aspetti i quali vanno poi a gravare, come ultimo anello, sulla questione carceraria in un Paese, come il nostro, annoverato tra quelli che hanno il più alto tasso di recidiva;

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 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 misure capaci 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, lasciando ai meno abbienti sempre meno spazi per la tutela giurisdizionale dei propri diritti;

considerato che:

nell'anno 2015, le pendenze degli affari civili si sono attestate a circa 4,5 milioni, 4,2 milioni al netto del contenzioso di volontaria giurisdizione: ossia soltanto 370.000 cause in meno rispetto al 2014, nonostante i numerosi e reiterati interventi normativi in materia. La relazione segnala anche un rallentamento nell'efficienza di definizione delle cause. In Cassazione si rileva addirittura un aumento delle pendenze. A fine del 2015, la scoperta di organico dell'amministrazione presenta ancora un dato di crescita, ammontando a 34.656 unità, con una carenza di ben 9.046 unità, pari al 20,7. I dati evidenziano che, anche per l'anno 2015, come per il precedente, il numero complessivo di procedimenti penali pendenti presso gli uffici giudiziari è rimasto invariato (con un decremento appena del -0,5 per cento). Nello specifico, tra l'anno giudiziario 2013/2014 e l'anno giudiziario 2014/2015, i tribunali presentano un aumento delle pendenze al dibattimento del 3,7 per cento e una diminuzione solo presso l'ufficio gip/gup; le pendenze presso gli uffici di procura della Repubblica hanno registrato un lieve aumento (+0,4 per cento). In relazione alle iscrizioni calano negli uffici di procura della Repubblica le iscrizioni del -4,1 per cento e presso i tribunali del -3,3 per cento. Analogamente si osserva un calo nelle definizioni dell'anno giudiziario 2013/2014 rispetto al 2014/2015 con una diminuzione complessiva del -7,2 per cento; nel dettaglio -7 per cento di procedimenti definiti con reati ordinari, +4,8 per cento per procedimenti di competenza DDA, e -8,7 per cento di procedimenti definiti per reati di competenza del giudice di pace;

secondo i dati del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, al 31 dicembre 2015 i detenuti erano 52.164 - appena 1.459 in meno rispetto all'anno precedente nonostante i ripetuti provvedimenti cosiddetti svuotacarceri - comunque in esubero rispetto ai posti disponibili (circa 49.000). La positiva diminuzione del numero dei detenuti fino a circa 52.000 unità - al punto che ottimisticamente il Ministro ha affermato che il sovraffollamento è stato "sostanzialmente eliminato" - è stata raggiunta grazie a 39.000 persone assegnate all'esecuzione esterna, ma non risulta che siano diminuiti significativamente e strutturalmente i reati commessi, al di là dell'approvazione di misure come la non punibilità per tenuità del fatto. I detenuti in attesa di giudizio di primo grado risultano 8.523, al 31 dicembre 2015, numero ancora eccessivamente elevato rispetto alla totalità della popolazione carceraria seppur in leggera diminuzione. Significativo è il numero di minori che vivono in carcere in quanto figli di genitori detenuti: nel primo semestre sono stati circa 120.000 gli ingressi dei minori in carcere; 132 persone risultano ancora ristrette negli Ospedali psichiatrici giudiziari. È diminuito il numero complessivo dei detenuti in custodia cautelare ed il numero dei detenuti stranieri, ma in un contesto numerico complessivo ancora patologico. 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

mai giunti alla definitiva sistemazione delle strutture promesse, ormai da molti anni, nell'ambito del cosiddetto piano carceri. Non è ancora chiaro quali risultati concreti abbiano prodotto le procedure straordinarie derogatorie e le risorse poste per il piano carceri, dopo molti anni di gestione commissariale. Siamo, anzi, nell'impossibilità concreta di utilizzare numerosi 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 le problematiche concernenti le 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 provvedere effettivamente alle spese processuali, ai risarcimenti alle vittime ed alle eventuali multe e ammende, contribuirebbe ad abbattere il tasso di recidiva e persino a ridurre - se i detenuti potessero contribuirvi in misura sensibile - i costi di manutenzione delle strutture, laddove invece attualmente le spese per il mantenimento sono partecipate esclusivamente dai pochi detenuti che lavorano, pari a circa lo 0,6 per cento del totale dei reclusi;

a dispetto dei proclami sulle maggiori risorse per la giustizia, la legge di stabilità per il 2016 (legge n. 208 del 2015) dimostra 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. Con riferimento alla legge di bilancio, non risulta che essa abbia minimamente inciso su una situazione, ben rappresentata dall'analisi dei bilanci statali per gli anni 2006-2015, secondo cui 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. Nella sessione di bilancio ci si è piuttosto limitati ad alcuni interventi parcellizzati che ben riflettono la mancanza di un disegno riformatore organico;

ad esempio, la legge di stabilità per il 2016 è intervenuta sui profili riguardanti la valorizzazione dei beni, anche aziendali, sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, lasciando però immutata la vigente disciplina che, a determinate condizioni e limitatamente agli immobili, consente l'ipotesi della alienazione dei beni, laddove andrebbe prioritariamente potenziato - dal punto di vista normativo, amministrativo e finanziario, il loro utilizzo, in piena trasparenza, a fini sociali. Peraltro la norma in questione è intervenuta frammentariamente su materia rimessa ad altri disegni di legge di natura più organica, tra i quali quello recante misure volte a rafforzare il contrasto alla criminalità organizzata e ai patrimoni

illeciti e quello recante misure per favorire l'emersione alla legalità e la tutela dei lavoratori delle aziende sequestrate e confiscate alla criminalità organizzata, in corso di esame. Particolarmente preoccupante, pur in un testo di riforma del codice antimafia che presenta aspetti positivi, è la disposizione che prevede il coinvolgimento di Invitalia, l'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa, società del Ministero dell'economia, nell'amministrazione giudiziaria dei beni confiscati, settore questo dove andrebbe invece accresciuta, dopo gli ultimi scandali, la direzione verso la totale trasparenza ed indipendenza degli incarichi;

sono state approvate, nell'ambito della legge di stabilità 2016, disposizioni piene di criticità che innovano - per ridurre la spesa, che oggi ammonta a ben 400 milioni di euro - l'indennizzo da irragionevole durata del processo di cui alla cosiddetta legge Pinto abbassando l'entità dell'indennizzo e introducendo l'obbligo per la parte lesa dall'eccessiva durata di sollecitare i tribunali con rimedi preventivi della violazione del termine, che rappresentano una condizione di procedibilità della successiva domanda di riparazione del danno. Sono state introdotte presunzioni di insussistenza del danno, che obbligano la parte che ha subito un processo irragionevolmente lungo a dimostrare il pregiudizio subito e vengono disciplinate nuove modalità di pagamento. Con riferimento a quanto previsto dall'articolo 281-*sexies* del codice di procedura civile, il rimedio preventivo e obbligatorio prefigurato dalla legge in questione potrebbe determinare, per la parte interessata, la scelta tra insistere nel chiedere la piena soddisfazione del proprio diritto, con una cognizione piena (ma conseguentemente rinunciando *a priori* all'equa riparazione per violazione del termine) e chiedere la decisione allo stato degli atti, con il rischio di perdere la causa. Il testo, inoltre, nega l'indennizzo non solo alla parte soccombente che nel processo civile sia stata condannata al risarcimento dei danni da lite temeraria (ai sensi dell'articolo 96 del codice di procedura civile), ma a chiunque abbia agito o resistito in giudizio pur essendo consapevole della infondatezza - originaria o sopravvenuta - delle proprie domande o difese, anche se ciò non ha determinato la condanna per lite temeraria. In assenza di indici espressi, non si comprende come si possa dimostrare che la parte abbia agito con tale consapevolezza. Non sembra neppure che l'articolo 111 della Costituzione - che demanda alla legge di assicurare la ragionevole durata di ogni processo - e l'articolo 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo - in base al quale ogni persona ha diritto che la sua causa sia esaminata in un tempo ragionevole - consentano di escludere dall'indennizzo le cause bagatellari, come pure si è provveduto a disporre. Né l'articolo 6 della Convenzione riconosce una specifica rilevanza, diversamente dal testo approvato, al numero di parti del processo. Lo stesso articolo 6 della Convenzione non distingue il riconoscimento del diritto a vedere esaminata la propria causa in un tempo ragionevole, in base all'esito del processo, dal momento che la soccombenza nel giudizio non sempre comporta l'aver agito o resistito in mala fede o l'aver abusato del processo, per i quali deve essere operata una valutazione caso per caso;

ciò non significa che alcune cose - con il concorso importante delle opposizioni - non siano state positivamente fatte. Resta tuttavia una lentezza preoccupante sul fronte degli adempimenti concreti che consentono l'attuazione delle leggi. Con riferimento all'ufficio del processo, si deve sottolineare come ancora debbono essere erogate le prime borse di studio per i tirocinanti. Con riferimento all'organico della magistratura, si deve sottolineare come permangano ancora 1000 unità di scopertura, senza contare i fuori ruolo. Ancora devono entrare in servizio i 311 vincitori del concorso del 2013. Allo stesso tempo, andrebbero implementate misure condivisibili: è stato garantito un primo supporto finanziario alla negoziazione assistita ma andrebbe valutata l'opportunità - come alcune raccomandazioni accolte dal Governo in sede di legge di stabilità prevedono - di introdurre incentivi fiscali per il recupero delle somme spese per l'assistenza legale per i cittadini assolti con formula piena. Analogamente si stanno facendo passi in avanti - peraltro imposti da direttive comunitarie - per la tutela delle persone vulnerabili, ma andrebbero accresciuti i meccanismi per il sostegno alle vittime dei reati intenzionali violenti che per diverse ragioni - di carattere sostanziale o processuale - non hanno potuto trovare ristoro per i danni, a volte gravissimi, se non irreparabili, subiti ad opera del reo;

un punto sul quale occorre moltiplicare sforzi ed iniziative è quello concernente la digitalizzazione della giustizia. Si tratta di un processo in atto da molti anni e che certo l'attuale Governo non può ascrivere *in toto*. Le fortissime criticità e le difficoltà di gestione tuttora esistenti nel ricorso al processo telematico sono di natura organizzativa, tecnologica e normativa. Ma è soprattutto sul fronte delle risorse - qui più che mai da intendersi come investimento piuttosto che come spesa - che si registrano le incertezze maggiori poiché in molte realtà continuano a mancare dotazioni idonee al funzionamento del processo telematico, che dovrebbe invece rappresentare una scelta irreversibile. Basti pensare che nell'ultima legge di stabilità, laddove si è trattato di individuare le fonti del contributo del Ministero della giustizia alla riduzione *pro quota* delle spese, si è ben pensato di incidere sul Fondo per il recupero di efficienza del sistema giudiziario e il potenziamento dei relativi servizi, nonché per il completamento del processo telematico, la cui dotazione del Fondo è stata ridotta di quattro milioni di euro. Per la parte rimanente si è deciso di reperire denaro mediante la riduzione dei compensi dei magistrati onorari, vale a dire giudici di pace, giudici onorari aggregati, giudici onorari di tribunale e vice procuratori onorari, in pendenza peraltro di un disegno di riforma complessiva del settore che ne valorizza il ruolo ed i compiti;

con riferimento alle recenti disposizioni in materia di depenalizzazione, abrogazione di reati e introduzione di una categoria di illeciti puniti con sanzioni pecuniarie civili, il Governo ha scelto di non dare seguito all'abrogazione dell'articolo 10-*bis* del testo unico immigrazione prevista dal Parlamento e conseguentemente, di non dare piena attuazione, sul punto, alla delega di cui alla legge 28 aprile 2014, n. 67, oltre a quanto previsto dall'articolo 28 del testo unico sugli stupefacenti, nonostante il

Ministro della giustizia abbia dichiarato che la fattispecie ad oggi vigente si traduce in un rallentamento all'espulsione, in un ostacolo per le indagini, specie quelle relative alla tratta di essere umani, come segnalato dal procuratore nazionale antimafia;

risultano ancora ferme proposte importanti, come l'introduzione del delitto di tortura, la riforma della *class action*, mentre si auspica che la legge sul contrasto al caporalato possa procedere più speditamente. Resta ferma la legge sul contrasto alla criminalità economica, mentre in-tere regioni e fondamentali settori economici restano ancora sotto lo scacco della criminalità, organizzata e finanziaria. Ciò - come dimostrano anche le recenti vicende bancarie sulle cui eventuali responsabilità di ordine penale si pronuncerà la magistratura - rende sempre più debole la fiducia dei risparmiatori e degli imprenditori. Anche per questo il settore giustizia deve conoscere uno scatto sia in termini di qualità della legislazione che di efficienza nella sua applicazione;

per contro, vi sono forti preoccupazioni per il pericolo di una riduzione dell'autonomia di fondamentali istituzioni di garanzia nel settore della giustizia, quali la Corte costituzionale ed il Consiglio superiore della magistratura i cui componenti di nomina parlamentare, in virtù dei nuovi meccanismi di formazione ed elezione del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, potrebbero essere espressione di una sola parte, alla luce di quanto prefigurato dalle preoccupanti riforme in corso,

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

1. a voler favorire, per quanto di competenza, il celere esame parlamentare dei disegni di legge recanti disposizioni volte ad un più incisivo contrasto ai reati contro la pubblica amministrazione anche sotto il profilo delle sanzioni interdittive perpetue e alla confisca dei proventi della corruzione, all'adozione di una più efficace disciplina sostanziale e sanzionatoria del falso in bilancio e dei reati fiscali - laddove, per questi ultimi, si è al contrario proceduto a varare recenti soglie di punibilità in taluni casi più favorevoli e con effetto retroattivo - alla modifica urgente dei termini di decorrenza e dei meccanismi di prescrizione del reato, al potenziamento delle norme sull'autoriciclaggio nelle parti rivelatesi carenti, apportando le necessarie correzioni alle disposizioni legislative in materia, ancorché di recente approvazione, al fine di evitare le eccessive zone d'ombra e di non punibilità che, restando, incentivano meccanismi delittuosi;

2. a voler favorire altresì l'esame delle proposte volte all'introduzione, nel pieno rispetto delle convenzioni internazionali, dello strumento dell'agente provocatore, nonché a dare seguito agli atti di indirizzo parlamentare, accolti dal Governo stesso, che richiedono una estensione anche alla materia della corruzione dell'applicazione degli agenti sotto copertura;

3. a favorire, più in generale, l'esame delle proposte di riforma concernenti il potenziamento delle misure di contrasto e prevenzione in materia di criminalità economica, così da rendere più dissuasivo ed incisivo il sistema sanzionatorio vigente, stante la delicatezza di questi settori

per la vita socioeconomica del Paese ed a favorire, altresì, il celere esame del disegno di legge governativo n. 1687 (Misure volte a rafforzare il contrasto alla criminalità organizzata e ai patrimoni illeciti), presentato in Senato sin dal novembre 2014 e non più esaminato, in sede referente, sin dal mese di aprile 2015;

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 politiche dei diversi Governi, volte più a scoraggiare la domanda di giustizia piuttosto che a potenziare con decisione l'offerta sul territorio, ponendo come obiettivo dell'amministrazione non la sola diminuzione del flusso di entrata della domanda di giustizia quanto piuttosto la sempre più 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 gli operatori, i cittadini e le imprese richiedono e meritano;

5. a rafforzare le misure volte all'ottimizzazione dell'efficienza e della trasparenza di cui al decreto legislativo n. 33 del 2013, nonché 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 ed aggiornabili mediante idonea pubblicità sulla rete Internet del Ministero e degli uffici giudiziari, attraverso il più ampio ricorso al sistema *open data* già previsto dalla legislazione vigente;

6. 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 la fine dell'anno 2016, così da recuperare le riduzioni di fondi disposte nel tempo;

7. 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 - e dedicando la necessaria attenzione a servizi importanti ma sinora non valorizzati quali quelli di cancelleria, verbalizzazione e trascrizione degli atti;

8. a dedicare particolare attenzione alle condizioni di lavoro dei magistrati, nell'ottica della qualità della giurisdizione, e del personale amministrativo, dando priorità ai livelli di servizio, alle dotazioni degli uffici e alla formazione del personale, anche attraverso l'utilizzazione dei fondi strutturali europei;

9. ad adottare le opportune misure affinché i livelli dei servizi siano resi omogenei e uniformi sul territorio nazionale, supportando gli uffici maggiormente in sofferenza, nonché provvedendo alla ricognizione e rimodulazione dei carichi di lavoro e dell'arretrato;

10. a rafforzare conseguentemente il presidio giurisdizionale, con particolare riferimento alle aree più esposte a fenomeni di criminalità diffusa e organizzata, nella parallela prospettiva di eliminare il fenomeno dei

troppi magistrati ancora in distacco presso i Ministeri e le altre amministrazioni centrali e periferiche dello Stato e sottratti all'attività sul territorio;

11. 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;

12. 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, anche attraverso l'attuazione di progetti europei e protocolli con gli enti locali, 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;

13. a favorire le proposte volte al ripristino delle pene previste dall'articolo 416-ter e il potenziamento dell'ambito applicativo del reato di voto di scambio politico mafioso, apportando le necessarie correzioni alle disposizioni legislative in materia, nonché le proposte volte ad inasprire ulteriormente le pene per coloro che promuovono, dirigono o organizzano l'associazione mafiosa armata;

14. a porre il servizio giustizia che lo Stato rende al cittadino, al centro della propria azione politica e progettuale, rimuovendo anche nell'ambito della giustizia amministrativa basilare per il recupero di competitività del Paese, gli oneri eccessivi e gli ostacoli economici e procedurali che si frappongono tra il cittadino e l'esercizio del proprio diritto alla giustizia;

15. a favorire la conoscenza e l'applicazione della legge 22 maggio 2015, n. 68, recante "Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente", assicurando il potenziamento dei corpi specializzati nella materia del contrasto agli ecoreati.

(6-00156) n. 7 (21 gennaio 2016)

BONFRISCO, BRUNI, DI MAGGIO, D'AMBROSIO LETTIERI, LIUZZI, MILO, PAGNONCELLI, PERRONE, TARQUINIO, ZIZZA

Respinta

Il Senato,

premesso che:

l'amministrazione della giustizia in Italia viene avvertita dai cittadini come inaffidabile e incapace di contribuire al progresso civile; l'attuale irragionevole durata dei processi e la mancanza di certezza dei tempi

della giustizia costituisce tra l'altro un grande disincentivo agli investimenti nel nostro Paese;

il sistema giudiziario dell'Italia ha bisogno di interventi idonei a ridurre la durata dei processi civili e penali: a tal fine è necessario individuare strumenti moderni, soluzioni adeguate ed effettivamente praticabili per rispondere ai bisogni di sicurezza, per ripristinare un efficace servizio della giustizia nel rispetto dei principi costituzionalmente sanciti, e per garantire la effettività dei diritti di tutti i cittadini e la competitività del sistema economico e produttivo del Paese;

le proposte di *referendum* abrogativi sulla giustizia avanzate nei mesi scorsi sono state bocciate sul piano della regolarità formale, ma è evidente che sul piano sostanziale tantissimi italiani hanno chiaramente espresso la volontà di riformare il sistema di governo della magistratura. La politica ha quindi il dovere di dare ascolto a queste istanze e proporre soluzioni;

le ultime comunicazioni del Ministro sull'amministrazione della giustizia in Italia non hanno mostrato alcuna soluzione idonea a risolvere i gravi problemi della giustizia italiana né hanno indicato la corretta copertura finanziaria dei pochi interventi annunciati;

il sistema penitenziario italiano, programmaticamente delineato nell'articolo 27 della Costituzione, oltre a rappresentare un presidio di sicurezza per la società, deve ancor prima garantire percorsi di risocializzazione in contesti di umanità, nel rispetto dei valori di prevalenza e di inviolabilità riferibili alla persona umana;

l'attuale condizione di affollamento delle carceri italiane seppure mitigata dall'approvazione delle leggi n. 10 del 21 febbraio 2014 e n. 94 del 9 agosto 2013 ha assunto dimensioni senza eguali nella storia della nostra Repubblica;

quasi 1/5 della popolazione carceraria (9.999) è in attesa di primo giudizio mentre condannati con sentenza definitiva sono 36.926, di cui 11.601 sono stranieri. Dalle statistiche emerge che più del 50 per cento dei reati commessi fa parte della categoria di reati "minori", per i quali è prevista una pena detentiva da 1 a 6 anni;

con la sentenza-pilota Torreggiani contro Italia dell'8 gennaio 2013 la Corte europea dei diritti dell'uomo ha certificato il malfunzionamento cronico del sistema penitenziario italiano accertando, nei casi esaminati, la violazione dell'articolo 3 della Convenzione a causa della situazione di sovraffollamento carcerario in cui i ricorrenti si sono trovati. Per questo la Corte ha deciso di applicare al caso di specie la procedura della sentenza pilota, ai sensi dell'articolo 46 della Convenzione, ed ha ordinato alle autorità nazionali di approntare, nel termine di un anno dalla data in cui la sentenza in titolo sarebbe divenuta definitiva (28 maggio 2014), le misure necessarie che avessero effetti preventivi e compensativi e che garantissero realmente una riparazione effettiva delle violazioni della Convenzione risultanti dal sovraffollamento carcerario in Italia;

la Corte EDU, con tale decisione, ha ingiunto allo Stato italiano di adeguarsi e di garantire "un ricorso o un insieme di ricorsi interni idonei

ad offrire un ristoro adeguato e sufficiente per i casi di sovraffollamento carcerario, in conformità ai principi stabiliti dalla giurisprudenza della Corte";

considerato che:

gli sforzi fatti dal Governo italiano insufficienti ad arginare una situazione cronica, come definita dalla Corte europea, porta ad affermare alla stessa corte che problema del sovraffollamento nelle carceri italiane è talmente grave e nettamente in violazione dell'articolo 3 della Convenzione europea, da non assicurare al detenuto il godimento di condizioni carcerarie rispettose della persona e del diritto alla dignità umana;

l'attuale situazione in cui versano il nostro sistema giudiziario e penitenziario non può essere affrontata con misure tanto effimere quanto intempestive sul fronte della depenalizzazione dei reati minori o del parziale rafforzamento delle misure alternative;

è necessario riflettere, sulla scia di quanto proposto dal Presidente della Repubblica, sulla possibilità di prevedere rimedi straordinari come l'indulto, che potrebbe avere l'effetto di riattivare immediatamente i meccanismi giudiziari ormai prossimi al collasso, evitando una dissennata lotta contro la prescrizione incombente, consentendo così al nostro Stato di rientrare nella legalità e di ricondurre il sistema carcerario a forme più umane, il che faciliterebbe l'avvio di quelle riforme strutturali e funzionali della giustizia capaci di impedire il rapido ritorno alla situazione attuale;

l'indulto, quindi, potrebbe non soltanto rappresentare una risposta d'eccezione ed umanitaria al dramma della condizione carceraria, ma anche costituire la premessa indispensabile per l'avvio e l'approvazione di riforme strutturali relative al sistema delle pene, alla loro esecuzione e più in generale all'amministrazione della giustizia. Inoltre potrebbe essere necessario per ricondurre entro numeri sostenibili il carico dei procedimenti penali nonché per sgravare il carico umano che soffre in tutte le sue componenti (detenuti, personale civile, amministrativo e di custodia) la condizione disastrosa dei penitenziari, perché nessuna giustizia e nessuna certezza della pena possono essere assicurate se uno Stato per primo non rispetta la propria legalità ed è impossibilitato a garantire la certezza del diritto,

impegna il Governo:

a dare attuazione ad un intervento globale e coerente che abbia i seguenti punti quali priorità necessarie a rendere efficiente il servizio giustizia e ad assicurare ad ogni cittadino sicurezza e libertà attraverso:

a) l'attuazione delle riforme ordinamentali e processuali per consolidare il principio del giusto processo, che, pur essendo enunciato nella Costituzione, non fa ancora parte del quotidiano esercizio della giurisdizione. Nel processo penale è oramai improcrastinabile restituire efficienza e celerità al sistema e devono essere oltremodo assicurate - ferme restando le esigenze di tutela della collettività - l'effettiva parità tra accusa e difesa e la reale terzietà del giudice; nel processo civile, per il quale va imple-

mentato il ricorso all'informatica, deve essere garantita la certezza di una decisione in tempi ragionevoli e vanno individuate le soluzioni idonee ad eliminare il gigantesco macigno dei procedimenti arretrati;

b) la predisposizione di riforme costituzionali che garantiscano la piena realizzazione del principio del giusto processo, con particolare riferimento alla distinzione tra il ruolo dell'organo giudicante e dell'organo requirente, all'esercizio dell'azione penale secondo regole ben definite, alla ragionevole durata del processo penale, alla riforma del CSM che favorisca un'azione della magistratura svolta nell'esclusivo rispetto della legge;

c) la tutela del precetto costituzionale dell'indipendenza della magistratura, inteso come indipendenza dei singoli magistrati, soggetti soltanto alla legge e immuni da influenze di carattere correntizio e politico; così come la politica, sia del Governo che del Parlamento, non può ingrersi nell'attività dei giudici, altrettanto deve fare la politica oggettivamente presente nella magistratura attraverso le sue correnti;

d) la codificazione di un sistema di controlli in grado di verificare - nel rispetto dei principi di autonomia ed indipendenza - la professionalità dei magistrati, calibrato sull'esaltazione della capacità, dell'equilibrio e della diligenza e che risulti libero dai frequenti protagonismi dei singoli nonché un meccanismo funzionale all'individuazione e selezione dei magistrati chiamati a dirigere gli uffici, che tenga conto della loro effettiva capacità organizzativa e gestionale e non già della loro appartenenza ad una corrente; occorre predisporre, in linea con quanto richiestoci anche in sede comunitaria, un puntuale ed efficace sistema di valutazione della responsabilità disciplinare dei magistrati, che sappia garantire la credibilità dell'ordine giudiziario;

e) una riforma delle disposizioni che riguardano le intercettazioni telefoniche e ambientali per porre fine a quello che rappresenta una grave violazione del diritto alla riservatezza. Le intercettazioni telefoniche devono limitarsi ai casi di reale e comprovata presenza di gravi indizi e riguardare esclusivamente gli indagati o soggetti effettivamente a questi collegati. Deve essere severamente punita la diffusione, prima ancora del rinvio a giudizio, delle intercettazioni telefoniche, soprattutto se riguardano terzi non indagati e vengono peraltro estrapolate dal contesto generale. Occorre inasprire le pene per la divulgazione, ma vanno individuate le responsabilità di chi rilascia le informazioni dall'interno delle procure;

f) il potenziamento degli strumenti di lotta alla criminalità di tipo mafioso, non soltanto sotto il profilo della certezza della pena, ma anche mediante l'effettiva applicazione delle misure di prevenzione;

g) il contrasto ad ogni forma di aggressione alla sicurezza e libertà dei cittadini: ciò sia rendendo effettivo il principio di certezza della pena, sia garantendo che attraverso l'irrogazione della sanzione penale possano essere recisi i legami con le organizzazioni criminali. Non deve essere poi abbandonata la strada già intrapresa in particolare nella scorsa legislatura sul versante dell'aggressione ai patrimoni illecitamente accu-

mulati, allo scopo di privare le associazioni mafiose di ogni possibile risorsa finanziaria;

h) la promozione di una modernizzazione tecnologica degli uffici giudiziari in ragione di una loro maggiore efficienza e produttività; la realizzazione di programmi di innovazione digitale, per il miglior funzionamento degli uffici, da attuare con il completo ammodernamento delle infrastrutture e delle reti di trasmissione dei dati informatizzati;

ad attivarsi per la normalizzazione dell'emergenza carceraria e in particolare:

a) ad operare una riforma incisiva dell'istituto della custodia cautelare in carcere, per reprimere prassi giudiziarie inclini a forme di abuso nell'applicazione della custodia cautelare in carcere e, conseguentemente, dare una concreta ed effettiva risposta alla drammatica situazione in cui versano gli istituti penitenziari italiani; è necessario prevedere la presunzione di adeguatezza della sola custodia in carcere soltanto per i «reati di mafia» (in linea con quanto espressamente affermato dalla Corte costituzionale, sentenza n. 57 del 2013); per gli altri «reati di maggiore allarme sociale» potrebbe rimanere la regola attuale che subordina la custodia in carcere all'inadeguatezza delle altre misure cautelari; per tutti gli altri reati la custodia in carcere potrebbe essere disposta solo nei casi di «eccezionale rilevanza» prevedendo così che gli arresti domiciliari siano il regime ordinario di custodia cautelare;

b) a valutare l'opportunità di prevedere rimedi straordinari, come l'indulto, come premessa indispensabile per l'avvio e l'approvazione di riforme strutturali relative al sistema delle pene, alla loro esecuzione e più in generale all'amministrazione della giustizia;

c) a recuperare il mancato utilizzo di spazi (quantificabile in circa 4.500 posti regolamentari) dipendente in massima parte dalle necessità di interventi di manutenzione o di ristrutturazione edilizia e a prevedere, all'interno del piano carceri, la progettazione e la realizzazione di nuovi istituti penitenziari che tengano conto dell'effettiva pericolosità delle persone che vi risiederanno, dei tempi medi di detenzione, della corretta e completa allocazione dei servizi essenziali di accoglienza e di trattamento, contribuendo all'espiazione di una pena che non appaia contraria al senso di umanità;

d) a sollecitare il Ministero della salute ad un nuovo ed approfondito monitoraggio della situazione sanitaria nel sistema penitenziario italiano a seguito del transito delle competenze dal Ministero della giustizia al SSN, datante ormai dal 2008, non escluso lo stato di operatività degli accordi in conferenza unificata relativi alla prevenzione del rischio suicidiario ed autolesivo;

e) a prevedere, nei casi di carenze documentate, uno specifico intervento di supporto;

f) ad intensificare, attraverso il dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, le politiche di promozione dei rapporti familiari per la popolazione detenuta, attraverso la predisposizione di progetti che pun-

tinio al miglioramento della quantità e qualità delle occasioni di incontro, coinvolgendo i nuclei familiari nelle dinamiche del trattamento penitenziario e nelle politiche di socializzazione;

g) a prevedere il reclutamento straordinario di un adeguato contingente di polizia penitenziaria e del personale amministrativo mancante, nonché promuovere iniziative per l'incremento degli organici degli psicologi;

h) a rilanciare l'attuazione delle misure alternative, e prevedere nuove forme di *probation*, utilizzando la detenzione domiciliare in *probation* per le pene detentive brevi, prendendo spunto da esperienze di altri Paesi europei;

i) ad adottare iniziative in sede di Unione europea per la realizzazione di interventi normativi che prevedano il trasferimento dei detenuti nei Paesi di origine per l'esecuzione delle pene;

l) a migliorare le condizioni di vita dei ristretti, e a dare concreta attuazione ai principi costituzionali in materia di esecuzione della pena, sotto il profilo sia dell'umanizzazione, che della finalità rieducativa della stessa;

m) ad estendere la concreta applicazione del vigente principio di territorialità della pena, in modo da consentire ai detenuti - non connotati da un elevato grado di pericolosità - di conservare il patrimonio affettivo ed i legami familiari;

n) a favorire una migliore applicazione dei criteri di distinzione tra i detenuti, al fine di diversificare le offerte trattamentali approntate dall'amministrazione penitenziaria, in base all'effettiva pericolosità dei ristretti ed ai tempi di detenzione;

o) a realizzare nuovi e diversificati progetti socio-trattamentali per sviluppare le potenzialità lavorative e professionali dei detenuti e per incentivarne l'impiego in settori di interesse sociale, onde favorirne il reinserimento nella società civile a pena espiata;

p) ad assicurare la concreta attuazione del principio di effettività della pena anche attraverso lo sviluppo in ambito carcerario di più efficaci e moderni sistemi di controllo dei detenuti, anche al fine di agevolare il lavoro della polizia penitenziaria;

q) a realizzare luoghi di lavoro più consoni alla dignità dei dipendenti impegnati nell'esercizio delle diverse attività professionali all'interno degli istituti penitenziari;

r) ad incrementare la dotazione organica del personale di polizia penitenziaria, così da renderne meno gravosa l'attività lavorativa;

a dare attuazione ad un intervento globale e coerente di riforma della giustizia per renderla più efficiente ed efficace.

Allegato B

Nota di sintesi alla Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2015 ⁽¹⁾

Nel corso del 2015 il Ministero della giustizia ha realizzato la più parte degli obiettivi che erano stati annunciati nell'anno precedente, in quanto ritenuti indispensabili per il corretto funzionamento del sistema giustizia, oltre che per fornire una efficace risposta alla domanda di tutela rivolta da cittadini e imprese.

Gli interventi programmati sono stati attuati sia sotto il profilo normativo che attraverso l'innovazione organizzativa.

In via prioritaria, sono state affrontate le questioni di maggiore gravità ed urgenza: il superamento dell'emergenza carceraria, l'avvio del processo civile telematico obbligatorio, l'abbattimento dell'arretrato civile.

Si è quindi proceduto alla riorganizzazione dell'intero Ministero, secondo criteri di maggiore economicità, efficacia ed efficienza nonché alla regolamentazione del sistema delle spese di funzionamento degli uffici giudiziari, in precedenza in carico ai Comuni.

Sul piano generale, ha avuto luogo un'opera di razionalizzazione delle risorse e di programmazione delle risorse aggiuntive di bilancio per il prossimo biennio, in modo da garantire che tali importanti azioni organizzative si traducano in riforme dotate di possibile tenuta nel tempo.

Il 2015 ha comportato anche l'avvio di politiche per il personale amministrativo che, per la prima volta, dopo più di 20 anni, vede concretizzarsi la possibilità di un percorso di riqualificazione, unitamente all'ingresso di nuove risorse di personale proveniente dalle procedure di mobilità volontaria e obbligatoria.

Sul piano normativo, sono state attuate importanti e numerose riforme sia in materia civile che penale, oltre che per l'adeguamento dell'Italia al quadro di riferimento europeo.

Di seguito i tratti salienti del programma realizzato nel corso dell'anno 2015.

1. GIUSTIZIA CIVILE E ARRETRATO.

La complessiva riorganizzazione della giustizia civile è stata sin dall'inizio del mandato governativo uno degli obiettivi prioritari, rappresentando essa il terreno di contatto quotidiano tra il

¹ La relazione è curata direttamente dall'Ufficio di Gabinetto del Ministro e costituisce una sintesi della più ampia relazione delle articolazioni unita ad alcune ulteriori valutazioni sulle principali attività poste in essere dal Ministero nel 2015.

cittadino e l'amministrazione della giustizia, laddove ogni inefficienza incide in maniera decisiva e diretta, sia in termini di sfiducia nel sistema giudiziario e nei confronti degli operatori della giustizia, che di impoverimento dei principi di legalità.

Nel 2015 si è quindi proseguito nell'implementazione degli interventi riformatori in corso e di quelli in via di definizione all'esame del Parlamento (primo fra tutti il disegno di legge di riforma del processo civile), sempre operando nell'ottica della necessaria complementarietà tra gli interventi di carattere normativo e quelli di innovazione organizzativa, nella forte consapevolezza che nessuna innovazione legislativa possa davvero funzionare se non sia accompagnata da un apparato amministrativo efficiente.

Il primo obiettivo è stato quello di individuare strumenti per ridurre il pesante arretrato che, di fatto, paralizzava l'attività dei tribunali e questo nonostante i magistrati italiani siano ai primi posti nelle classifiche Cepej per produttività e qualità del lavoro.

Oggi si può ragionevolmente ritenere, con il conforto delle statistiche a consuntivo, particolarmente capillari e attendibili anche grazie alla ormai completa possibilità di utilizzo per i dati del settore civile del *datawarehouse*, che le misure normative ed organizzative adottate hanno consentito il raggiungimento di importanti risultati.

Per comprendere meglio le concrete modalità con le quali si è inteso operare ed i risultati raggiunti, occorre dare conto, in primo luogo, dello stato del contenzioso civile pendente.

1.1. I dati del contenzioso civile.

Il 2015 ha fatto registrare un ulteriore calo delle pendenze degli affari civili che si sono attestate a circa 4,5 milioni, 4,2 milioni al netto del contezioso di volontaria giurisdizione, ossia ben 370 mila cause in meno rispetto al 2014, così tornando ad un volume di pendenze che non si registrava dal lontano 2002.

Alla data del 30.6.2015 il totale nazionale dei fascicoli pendenti - secondo l'analisi dei dati forniti dagli Uffici, raccolti ed elaborati dalla Direzione Generale di Statistica - risulta, al netto dell'attività del giudice tutelare, pari a 4.221.949 procedimenti, confermando il *trend* decrescente degli anni precedenti.

In particolare, le iscrizioni annuali risultano pari a 3.499.199 e le definizioni pari a 3.809.596, dato significativo considerato che la produttività dei magistrati è superiore al numero delle iscrizioni annuali.

Dal momento che la produttività del sistema giudiziario, pur rimanendo altissima nel confronto internazionale, è calata negli ultimi anni facendo registrare, nel 2015, 3,8 milioni di definizioni, ne

deriva che la diminuzione delle pendenze è dovuta alla significativa riduzione delle cause in ingresso (pari a circa 3,5 milioni nello stesso periodo).

La riduzione si registra per ogni singola tipologia di ufficio – Corti d'Appello, Tribunali ordinari e dei minori e Giudici di pace-, mentre mostra un lieve incremento la pendenza della Cassazione.

La percentuale di riduzione più evidente si osserva nelle Corti d'Appello (-10,2%), mentre per i Tribunali la riduzione è del - 5,5%, percentuale che sale al - 6,8% in materia commerciale.

Inoltre, deve tenersi conto che oltre 300 mila affari in lavorazione nei nostri tribunali sono di competenza del giudice tutelare e rappresentano fascicoli la cui definizione non dipende dal lavoro del giudice ma hanno una connotazione gestoria, potendo durare per tutta l'esistenza in vita del soggetto tutelato, con conseguente riduzione della reale pendenza complessiva degli affari civili.

Da un aggiornamento più recente dei dati sopra esposti trasmessi dalla Direzione Generale di Statistica risulta non interrotta la tendenza alla riduzione delle pendenze nel settore civile, dal momento che al 30 ottobre 2015 risultano ulteriormente calate le pendenze nazionali di oltre 4.000 affari in Corte d'Appello e di oltre 16.000 affari in Tribunale.

Tali ulteriori dati aggiornati fanno formulare la previsione per l'anno 2016 di raggiungere la quota di 4 milioni di pendenze.

Positivo corollario della riduzione delle iscrizioni e delle pendenze è il contenimento dei tempi di durata delle cause civili.

Nel 2015 si sono registrati sensibili miglioramenti dei tempi di risoluzione del contenzioso di secondo grado (-6,9%), del civile ordinario di Tribunale (-12,5%) e del contenzioso commerciale in Tribunale (-7,6%).

L'incidenza sulla diminuzione della tempistica di trattazione delle cause è dato particolarmente significativo dal momento che rappresenta l'elemento qualitativo nella risposta della giustizia per il cittadino, nonché l'indicatore chiave di valutazione per gli organismi internazionali.

Tale cambio di tendenza infatti è stato recepito ed evidenziato positivamente anche dalla World Bank nel suo ultimo rapporto annuale *Doing Business 2016* nel quale l'Italia ha guadagnato, anche grazie al miglioramento sui tempi di trattazione del contenzioso commerciale, 36 posizioni nel ranking mondiale (dalla 147ª posizione alla 111ª).

Riscontri incoraggianti per un recupero significativo della fiducia e della credibilità, anche internazionale, sono giunti anche dalla Commissione Europea, dal Fondo Monetario internazionale e, da ultimo, dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, che proprio il 9 dicembre scorso, ha emesso una risoluzione in cui ha espresso soddisfazione per le misure ad ampio raggio adottate e previste dalle autorità italiane per risolvere il problema dell'eccessiva durata dei processi civili.

Proprio a fronte dei progressi compiuti e di quelli previsti nel ridurre i tempi dei processi civili e dei procedimenti di separazione e divorzio il Comitato ha deciso di chiudere 177 casi giudiziari pendenti contro l'Italia, così riaffermando il pieno sostegno ed il riconoscimento delle iniziative intraprese dal Governo italiano.

La progressiva riduzione dell'arretrato è un dato di particolare rilievo anche in un'ottica prettamente economica, costituendo inevitabilmente un fattore di forte rallentamento per la ripresa del Paese e determinando, inoltre, con la sua persistenza, seri pregiudizi al bilancio generale dello Stato sotto il profilo degli indennizzi *ex lege* Pinto (legge n. 89/2001), oggi attestati ad un debito complessivo di oltre 400 milioni di euro.

1.2. Breve analisi dei dati per ufficio giudiziario.

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

La Corte di Cassazione è l'unico ufficio in controtendenza rispetto alla generalizzata riduzione delle pendenze, mostrando un incremento del 3,6%, rispetto all'anno precedente.

La Corte d'Appello presenta la percentuale di riduzione più marcata, pari al -10,2%. Il dettaglio delle materie trattate in Corte d'Appello permette di evidenziare la riduzione di circa 10.000 procedimenti pendenti ex Legge Pinto, che significa una ulteriore marcata riduzione del 27,6% rispetto all'anno precedente, mentre il restante contenzioso vede una diminuzione pari al 5%.

Presso i Tribunali ordinari, utilizzando i dati del DWGC aggiornati al 7 settembre 2015, si osserva una riduzione dei procedimenti pendenti per il contenzioso ordinario (-5,5%), ed ancor più per quello in materia commerciale (-6,8%), comprendente le materia relative a contratti ed obbligazioni, diritto industriale e societario, correlato alla diminuzione delle iscrizioni. Anche i procedimenti speciali risultano in forte diminuzione, ad eccezione, nell'ambito della materia previdenziale, dell'accertamento tecnico preventivo ex art. 445 bis c.p.c.

In forte calo i segmenti lavoro, soprattutto nel comparto privato (-13,4%).

In netto calo anche la materia della famiglia, con le separazioni e i divorzi consensuali in diminuzione di circa l'11% delle iscrizioni e di quasi il 20% delle pendenze.

Il calo registra certamente varie componenti causali, tra queste indubbiamente vanno annoverati anche gli effetti delle misure di degiurisdizionalizzazione contenute nel decreto legge del 24 giugno 2014, convertito nella legge n.111 dell'11 agosto 2014.

Al 30 giugno 2015 cresce del 5,7% il numero delle procedure fallimentari pendenti, come conseguenza di un minor tasso di definizione. Risultano infatti in calo sia le istanze di fallimento, poiché sono prossime al punto di inversione di tendenza, sia le iscrizioni dei fallimenti. I

procedimenti esecutivi mobiliari ed immobiliari presentano un calo di iscrizioni che ha portato anche un calo delle pendenze.

Il numero dei procedimenti pendenti presso il Tribunale per i Minorenni risulta in leggera diminuzione, con un -1,6%.

Guardando globalmente il movimento dei Tribunali e delle Corti di Appello si osserva una forte contrazione delle iscrizioni nell'anno giudiziario 2014/15 da attribuire alle recenti norme che hanno agevolato l'utilizzo di forme di risoluzione alternativa delle controversie (mediazione, negoziazione assistita e arbitrato).

La situazione del Giudice di pace è caratterizzata, anche per il 2015, da significative variazioni per la chiusura e l'accorpamento di numerosi uffici, che ha determinato un elevato tasso di non rispondenza nella compilazione dei modelli statistici e in molti casi la trasmissione di dati incompleti per l'impossibilità di rilevare i fascicoli degli uffici accorpati.

Nel complesso, si evidenzia una diminuzione dei fascicoli iscritti, mentre resta stabile la pendenza complessiva.

Movimento dei procedimenti civili rilevati presso gli uffici giudiziari con il dettaglio di alcune materie.
Anni Giudiziari 2013/14 e 2014/15. Dati Nazionali

| Uffici | 2013/2014* | | | 2014/2015* | | |
|--|------------------|------------------|-----------------------|------------------|------------------|-----------------------|
| | Iscritti | Definiti | Pendenti al 30 giugno | Iscritti | Definiti | Pendenti al 30 giugno |
| Corte di Cassazione | | | | | | |
| Procedimenti civili tutte le materie: | 29.750 | 28.252 | 99.577 | 29.954 | 26.383 | 103.162 |
| Corte di Appello | | | | | | |
| Procedimenti civili tutte le materie di cui: | 118.192 | 156.629 | 373.001 | 111.384 | 149.246 | 334.928 |
| <i>Cognizione Ordinaria - Contenzioso ordinario (dal 2013)</i> | 33.890 | 41.053 | 121.319 | 34.484 | 41.093 | 114.660 |
| <i>Contenzioso commerciale (dal 2013)</i> | 18.561 | 21.270 | 78.329 | 19.583 | 21.344 | 76.526 |
| <i>Lavoro non Pubblico Impiego</i> | 15.564 | 19.131 | 38.595 | 14.485 | 17.929 | 35.188 |
| <i>Lavoro Pubblico Impiego</i> | 9.271 | 8.762 | 23.321 | 6.983 | 8.304 | 21.986 |
| <i>Previdenza</i> | 20.439 | 35.053 | 71.770 | 14.362 | 30.147 | 55.855 |
| <i>Equa Riparazione</i> | 10.196 | 21.458 | 33.868 | 11.261 | 20.615 | 24.523 |
| <i>Volontaria Giurisdizione (dal 2013)</i> | 10.271 | 9.902 | 5.799 | 10.226 | 9.814 | 6.190 |
| <i>Altro (fino al 2012)</i> | | | | | | |
| Tribunale ordinario | | | | | | |
| Procedimenti civili tutte le materie di cui: | 2.533.476 | 2.564.218 | 2.819.372 | 2.270.034 | 2.469.095 | 2.633.950 |
| <i>Cognizione Ordinaria - Contenzioso ordinario (dal 2013)</i> | 236.158 | 264.548 | 693.051 | 224.390 | 266.391 | 654.697 |
| <i>Contenzioso commerciale (dal 2013)</i> | 152.522 | 169.716 | 460.410 | 136.693 | 168.914 | 429.146 |
| <i>Lavoro non Pubblico Impiego</i> | 270.171 | 358.819 | 256.052 | 234.097 | 282.940 | 206.461 |
| <i>Lavoro Pubblico Impiego</i> | 22.039 | 28.416 | 62.037 | 24.678 | 27.212 | 59.526 |
| <i>Previdenza</i> | 81.313 | 163.818 | 234.502 | 94.201 | 130.607 | 197.553 |
| <i>Accertamento Tecnico Preventivo - Previdenza (dal 2013)</i> | 151.355 | 35.618 | 160.866 | 164.834 | 109.148 | 206.837 |
| <i>Istanze di fallimento</i> | 42.832 | 43.063 | 20.306 | 41.959 | 49.471 | 17.058 |
| <i>Fallimenti</i> | 14.659 | 9.337 | 87.072 | 14.849 | 10.084 | 92.066 |
| <i>Altre Procedure Concorsuali (dal 2013)</i> | 4.291 | 3.629 | 4.167 | 3.785 | 2.975 | 4.045 |
| <i>Separazioni consensuali</i> | 69.442 | 67.990 | 24.596 | 61.229 | 66.393 | 19.526 |
| <i>Divorzi consensuali</i> | 37.956 | 37.381 | 14.104 | 33.767 | 36.324 | 11.582 |
| <i>Separazioni giudiziali</i> | 41.271 | 40.903 | 57.055 | 40.714 | 42.643 | 55.214 |
| <i>Divorzi Giudiziali</i> | 25.448 | 24.546 | 35.638 | 25.689 | 26.063 | 35.351 |
| <i>Procedimenti Esecutivi Immobiliari</i> | 76.648 | 59.676 | 263.732 | 69.040 | 64.051 | 269.151 |
| <i>Procedimenti Esecutivi Mobiliari</i> | 492.222 | 461.823 | 264.517 | 362.471 | 435.062 | 208.852 |
| <i>Decreti ingiuntivi e altri Procedimenti speciali</i> | 590.765 | 575.348 | 124.082 | 505.731 | 521.028 | 105.523 |
| <i>Volontaria Giurisdizione (dal 2013)</i> | 224.384 | 219.587 | 57.185 | 231.907 | 229.789 | 61.362 |
| <i>Altro (fino al 2012)</i> | | | | | | |
| Giudice di pace | | | | | | |
| Procedimenti civili tutte le materie di cui: | 1.277.336 | 1.320.583 | 1.165.202 | 1.036.115 | 1.111.014 | 1.059.701 |
| <i>Opposizione alle sanzioni amministrative</i> | 267.548 | 331.596 | 443.028 | 165.175 | 252.856 | 333.964 |
| <i>Risarcimento danni circolazione</i> | 251.850 | 259.637 | 421.514 | 235.694 | 229.728 | 432.210 |
| <i>Opposizione ai decreti ingiuntivi</i> | 27.873 | 26.605 | 42.306 | 22.669 | 23.798 | 37.056 |
| <i>Cause Relative a Beni Mobili fino a euro 5000</i> | 147.864 | 161.634 | 132.908 | 131.373 | 131.476 | 126.122 |
| <i>Ricorsi in materia di immigrazione</i> | 5.065 | 5.334 | 2.578 | 4.671 | 4.462 | 2.769 |
| <i>Procedimenti monitori e altro</i> | 577.136 | 535.777 | 122.868 | 476.533 | 468.694 | 127.580 |
| Tribunale per i minorenni | | | | | | |
| Procedimenti civili tutte le materie | 50.355 | 55.287 | 91.682 | 51.712 | 53.858 | 90.208 |
| Gran Totale dei procedimenti civili | 4.009.109 | 4.124.969 | 4.548.834 | 3.499.199 | 3.809.596 | 4.221.949 |
| <i>Giudice Tutelare</i> | | | 331.209 | | | 361.029 |

(*) Dal 2013 la fonte dei dati statistici relativi al movimento affari della Corte d'Appello e dei Tribunali è il nuovo sistema di datawarehouse della giustizia civile

Fonte: Ministero della Giustizia - Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria del Personale e dei Servizi - Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzativa

1.3. Gli interventi in materia civile sul contenimento dell'arretrato – Il progetto “Strasburgo 2”

I positivi risultati in termini di riduzione dell'arretrato costituiscono i primi frutti dei numerosi interventi posti in essere, sia di carattere normativo, sotto il profilo della deflazione delle cause in entrata, sia organizzativo, allo scopo di velocizzare i tempi di definizione.

Per questo, il 12 agosto è stato presentato il "Piano Strasburgo 2", un progetto elaborato dal Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria sulla scorta dei risultati del censimento speciale dell'arretrato civile iniziato nell'anno 2014, già positivamente valutato dal Consiglio Superiore della Magistratura, che mette a disposizione di tutti gli uffici giudiziari gli strumenti necessari per abbattere l'arretrato, proponendo di adottare nell'impostazione del lavoro, quale criterio di calendarizzazione delle cause da decidere, quello della assoluta priorità per i procedimenti di più risalente iscrizione.

Il Piano “Strasburgo 2” consentirà di contenere la durata dei procedimenti civili e di diminuire l'impatto della Legge Pinto sulle casse dello Stato per i risarcimenti determinati dalle cause di più antica iscrizione.

Sotto il profilo normativo, nel 2015 si è proseguita l'opera di completa attuazione delle misure agevolatrici degli strumenti di degiurisdizionalizzazione introdotti con il decreto legge del 24 giugno 2014, convertito nella legge n.111 dell'11 agosto 2014.

Con il decreto legge n. 83 del 27 giugno 2015, convertito nella legge n. 132 del 6 agosto 2015, sono stati previsti meccanismi di incentivazione fiscale della negoziazione assistita e dell'arbitrato, riconoscendo alle parti un credito di imposta – sul modello di quello già previsto per la mediazione dal decreto legislativo n.28/2010 - per i compensi corrisposti agli avvocati abilitati nel procedimento di negoziazione assistita o per i compensi pagati agli arbitri nei procedimenti arbitrali previsti dal decreto legge n.132/2014.

Con la legge di stabilità 2016 tale sistema di agevolazione fiscale è stato reso permanente a partire dal 2016.

Al riguardo, d'intesa con il Ministero dell'Economia, in data 23 dicembre 2015, è stato emanato il decreto interministeriale concernente le modalità e la documentazione da esibire a corredo della richiesta del credito di imposta, nonché i controlli sull'autenticità della stessa.

Sempre nell'ottica del recupero di efficienza della giustizia civile, è attualmente all'esame del Parlamento il disegno di legge delega, di iniziativa governativa, recante disposizioni per l'efficienza del processo civile, con il quale si intende migliorare il servizio giustizia, in chiave di spinta economica, in particolar modo in ambiti di rilevante impatto anche sociale.

Al riguardo, si intende procedere ad una riforma complessiva del sistema processuale in tema di diritto di famiglia, dove l'idea di fondo è rafforzare le garanzie dei diritti della persona e dei minori, mediante l'istituzione di sezioni specializzate per la famiglia e la persona, così da concentrare in un unico organo giudicante le competenze attualmente ripartite tra tribunale ordinario, tribunale per i minorenni e giudice tutelare, con l'obiettivo di accentuare la professionalità della funzione ed evitare la dispersione delle conoscenze, sulla falsariga di quello che è stato fatto, nel settore della concorrenza e dei marchi, con il Tribunale delle imprese.

I dati statistici dei primi due anni di vita dei tribunali delle imprese sono estremamente positivi, con oltre il 90% degli affari pervenuti nell'anno 2013 giunti a definizione ed oltre il 73% degli affari pervenuti nell'anno 2014 definiti entro l'anno, con una media complessiva totale dalla nascita delle sezioni specializzate pari all'80% di definizioni entro un anno, con sentenze di primo grado confermate quattro volte su cinque in sede di impugnazione.

I dati del primo semestre 2015, confermano tale andamento dal momento che la capacità di definizione appare accresciuta rispetto all'anno precedente: nel 2014 le complessive definizioni erano 4072 e nel solo primo semestre del 2015 sono 2594, ciò che fa ragionevolmente stimare a fine 2015 un superamento delle iscrizioni del 2014.

La positiva esperienza della concentrazione in pochissimi tribunali di questo tipo di contenzioso assume un valore importante per la reputazione anche internazionale del Paese, in quanto rappresenta la risposta, in termini di rapidità e prevedibilità della giurisprudenza, alle critiche che venivano dall'estero.

Proprio per tale ragione, nel disegno di legge di iniziativa governativa trasmesso la vigilia di Natale alla Presidenza del Consiglio, concernente la più generale tematica della crisi di impresa, è stato previsto un ampliamento delle competenze del Tribunale delle imprese anche alle controversie commerciali ed industriali.

1.4. Gli interventi normativi in materia fallimentare.

Di grande rilievo sono poi le iniziative normative che si è ritenuto di intraprendere con riguardo ad un aspetto nevralgico della giustizia civile qual è quello della gestione processuale delle situazioni di insolvenza, nell'ovvia evidenza dei riflessi negativi che può avere una gestione non adeguata della crisi di impresa, sia in termini strettamente economici che di immagine del Paese rispetto ai *competitors* stranieri.

In proposito, si può ragionevolmente ritenere che il deficit competitivo del Paese possa essere colmato, contestualmente creando le condizioni per una duratura crescita economica, anche per il tramite di un ripensamento complessivo del sistema processuale fallimentare.

Per tale ragione, con la legge n.132 del 6 agosto 2015 di conversione del decreto legge n. 83 del 27 giugno 2015, sono state adottate alcune misure di semplificazione delle procedure di insolvenza, con l'obiettivo di assicurare, da un lato, la più rapida soddisfazione dell'interesse creditorio e, dall'altro, di evitare, tramite lo smobilizzo dei cespiti, effetti pregiudizievoli per la produttività dell'impresa in crisi.

A tal fine, è stato previsto che le cause in cui è parte un fallimento o un concordato preventivo dovranno essere trattate con priorità, in considerazione del fatto che questo tipo di giudizi è determinante per una celere definizione delle procedure concorsuali, in cui sono coinvolti (come creditori), decine e spesso centinaia di imprenditori e lavoratori.

Procedure semplificate sono state poi previste per il concordato preventivo ed è stato introdotto l'accordo di ristrutturazione con intermediari finanziari, per i soggetti che abbiano la maggior parte di indebitamento (superiore al 50%), verso banche e intermediari finanziari, ciò che dovrebbe favorire un processo decisionale più rapido.

Grandi aspettative vengono riposte nell'introduzione del Portale unico sui fallimenti, con l'obiettivo di rendere più rapide le operazioni di vendita dei beni e di migliorare il valore realizzato e la previsione di procedure semplificate per la liquidazione dell'attivo ed il soddisfacimento delle pretese creditorie.

Le misure di rilancio dell'economia attraverso la semplificazione e l'efficientamento delle procedure fallimentari hanno trovato piena e completa realizzazione nel disegno di legge sulla crisi di impresa che, come accennato in precedenza, il 24 dicembre scorso è stato trasmesso alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, frutto del lavoro di una commissione di studi ministeriale presieduta dal dottor Renato Rordorf, di recente nominato Presidente aggiunto della Corte di Cassazione.

L'idea di fondo è cambiare radicalmente le modalità con le quali la giustizia impatta sulle situazioni di insolvenza.

L'approccio nei confronti di un'impresa in crisi non sarà più quello tradizionale, di carattere sanzionatorio, di declaratoria del fallimento, ciò che determina rilevanti conseguenze non soltanto di carattere economico, ma anche di carattere sociale, ma di prevenzione della crisi, cercando, cioè, di anticipare l'analisi delle situazioni di difficoltà, con procedure che consentano di intervenire su realtà imprenditoriali non ancora del tutto compromesse.

In tal modo, l'intervento mirerà a preservare il più possibile il patrimonio imprenditoriale e finanziario di un'impresa, garantendo per quanto possibile la prosecuzione della produzione ed il mantenimento della forza lavoro.

Allo stesso tempo, l'obiettivo è ridurre i tempi del giudizio, così da evitare il depauperamento del patrimonio che di solito consegue a procedure concorsuali troppo lunghe.

I dati delle procedure concorsuali elaborati dalla Direzione Generale di Statistica confermano la necessità di interventi impellenti in tale settore.

Al 30 giugno 2015 era infatti cresciuto del 5,75% rispetto al periodo precedente il numero delle procedure fallimentari pendenti, da ritenersi come conseguenza di un minor tasso di definizioni, dal momento che risultano in calo sia le istanze di fallimento che le iscrizioni di fallimento.

In tale ottica, uno strumento fondamentale per i creditori sarà il Portale unico delle aste giudiziarie, in quanto potranno rivalersi non più soltanto sui beni del debitore ma su tutti quelli immessi nel circuito, così accelerando le procedure ed ampliando il grado di soddisfacimento delle pretese creditorie.

2. INTERVENTI IN MATERIA DI ORGANIZZAZIONE

La riforma dei modelli organizzativi e di funzionamento degli uffici giudiziari e del Ministero ha certamente connotato l'azione dell'amministrazione della giustizia nell'anno trascorso.

Alla riorganizzazione del Ministero si è inteso accordare particolare attenzione, nella convinzione che solo un processo di rinnovazione delle articolazioni amministrative centrali possa supportare il cambiamento organizzativo e tecnologico degli uffici giudiziari e delle strutture periferiche.

2.1. Il nuovo regolamento del Ministero.

E' in vigore dal 14 luglio 2015 il nuovo Regolamento di organizzazione del Ministero della giustizia, approvato con D.p.c.m. n. 84 del 2015.

Il principale obiettivo della riorganizzazione del Ministero, analogamente a quanto avvenuto per tutte le altre amministrazioni, è stato quello del contenimento della spesa, in un quadro generale di politica di *spending review*.

La ristrutturazione del Ministero ha generato infatti un dimagrimento cospicuo delle posizioni di dirigente generale, che sono passate da 61 a 37, e di quelle di dirigente, che sono passate da 1006 a 712, con un risparmio calcolato in circa 34 milioni di euro e, complessivamente, in 65 milioni di euro.

La necessità di risparmio, imposta dal legislatore, si è rivelata, nella sostanza, anche una fondamentale occasione per una profonda ed incisiva opera di revisione e semplificazione, fondata su di un principio ispiratore essenziale: l'innalzamento dei livelli di efficienza, efficacia e trasparenza dell'azione amministrativa.

Una grande riforma, operata non attraverso indiscriminati tagli lineari delle dotazioni organiche, quanto piuttosto procedendo ad una ponderata ed attenta concentrazione delle competenze e razionalizzazione delle risorse disponibili.

Il nuovo regolamento di riorganizzazione, completato con i decreti di attuazione, elimina duplicazioni di funzioni sovrapponibili, superando improprie logiche di separatezza gestionale e valorizzando, al contempo, le esperienze tecnico-professionali già maturate in taluni settori dell'amministrazione, favorendo l'integrazione operativa tra le diverse articolazioni, sia a livello centrale che periferico.

In particolare, gli affari relativi al contenzioso ed alla gestione delle risorse e dei contratti, gestiti da ciascun dipartimento con modalità spesso disorganiche, risultano ora concentrati nell'alveo di due rinnovate direzioni generali.

Da un lato, la Direzione generale degli affari giuridici e legali, istituita presso il Dipartimento per gli affari di giustizia, dall'altro, la nuova Direzione generale delle risorse materiali e delle tecnologie, istituita nell'ambito del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, che agirà da ufficio centrale per tutti i contratti del Ministero, divenendo un centro unico di spesa.

La trasversalità dei compiti attribuiti a tale ultima Direzione generale ha imposto di considerare il suo rapporto con le altre articolazioni strutturali del Ministero, non in modo unidirezionale, ma secondo un processo decisionale collegiale e condiviso, al fine di assicurare il necessario coordinamento e l'assunzione di decisioni strategiche comuni.

In tale ottica viene valorizzato il ruolo della Conferenza dei capi dipartimento quale sede privilegiata ed istituzionale di elaborazione e confronto tra le figure dirigenziali di massimo livello, nonché di analisi e di valutazione delle scelte di alta amministrazione riguardanti l'assetto gestionale complessivo del Ministero.

Tra le novità più rilevanti del Regolamento va certamente annoverato la nuova struttura del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità (DGMC).

La diversa denominazione assunta dal Dipartimento rispecchia l'altrettanto rinnovata funzione attribuita all'articolazione, che è chiamata a gestire l'intera esecuzione penale esterna, sia dei minori che degli adulti.

La modifica strutturale si pone inoltre in linea con l'attuale strategia politica del Paese in materia di esecuzione della pena, che persegue l'obiettivo del superamento della tradizionale prospettiva, diretta quasi esclusivamente al mero rafforzamento degli strumenti sanzionatori, a favore della direttrice tracciata dalle Raccomandazioni del Consiglio d'Europa in tema di sanzioni di comunità, con conseguente previsione di pene che non contemplano solo la segregazione del condannato dal

consorzio civile, ma hanno l'obiettivo di recuperare la relazione tra l'autore del reato e il contesto sociale, attraverso la risocializzazione ed il reinserimento nel territorio.

L'ipotesi di rimodulazione funzionale attuata risponde anche all'esigenza di definire una struttura organizzativa che abbia come mandato specifico la valorizzazione della giustizia minorile quale imprescindibile patrimonio di specializzazione ed esperienza e l'esecuzione di tutte le misure alternative e le sanzioni sostitutive della detenzione.

Le competenze sono ripartite tra due dipartimenti: l'una, la detenzione negli istituti di pena, è affidata ad un più snello e funzionale Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, e l'altra, l'esecuzione delle pene non detentive nel contesto sociale di appartenenza, affidata al nuovo Dipartimento della giustizia minorile e di comunità.

I decreti di attuazione, grazie anche alla dovuta interlocuzione con le organizzazioni sindacali, sono stati l'occasione non solo per rivedere l'organigramma del Ministero, imposto dallo snellimento delle figure apicali, ma soprattutto per innovare le logiche di funzionamento degli uffici stessi, e per la creazione di alcune fondamentali misure di coordinamento tra le direzioni generali che assicureranno in futuro una maggiore efficienza dell'azione amministrativa.

Le misure sulla trasparenza e l'anticorruzione sono poi una novità assoluta che rafforza la possibilità di prevenzione delle condotte illecite.

La strutturazione del sito *web* mira ad agevolare le possibilità di contatto, informazione e servizio tra il Ministero e i cittadini e per migliorare la trasparenza delle attività svolte.

Il regolamento del Ministero sarà anche l'occasione per poter approdare alla revisione delle piante organiche di tutto il personale del Ministero, dirigenziale e non dirigenziale, attuata attraverso la definizione del primo censimento di tutto il personale del Ministero.

2.2. L' Ufficio per il processo.

Tra le misure organizzative che hanno visto un'importante attuazione in quest'anno vi è il c.d. Ufficio per il Processo, al quale è stata assicurata una preliminare cornice normativa e una prima, concreta, attribuzione di risorse.

Attraverso l'istituzione dell'Ufficio per il Processo, disposta con il decreto-legge 24 giugno 2014 n.90, si vuole favorire l'integrazione di diverse professionalità allo scopo di migliorare non soltanto la produttività della giustizia civile nel suo complesso, ma anche la qualità del lavoro giudiziario.

A tal fine, con l'art. 21 ter del d.l n.83/15, è stata prevista la corresponsione di una borsa di studio dell'ammontare di € 400 mensili in favore dei tirocinanti di cui all'art. 73 del d.l. n.69/2013, proprio per supportare ed incentivare la loro partecipazione.

Per l'attuazione di questa disposizione è stato adottato il D.M. 10 luglio 2015, che ne ha definito le modalità applicative, mentre con D.M. del 15 ottobre 2015, si è provveduto ad ampliare la platea dei destinatari delle borse di studio.

Con lo stesso scopo è stato previsto lo svolgimento di un periodo di perfezionamento da parte dei soggetti che abbiano completato il tirocinio di cui all'art. 37 del d.l. n.98/11.

Con D.M. del 20 ottobre 2015 è stata poi indetta la procedura di selezione di 1502 tirocinanti ai fini dello svolgimento di tale periodo di perfezionamento.

È stato, infine, presentato un disegno di legge (iscritto al n.1738 Atto Senato), volto ad introdurre le misure necessarie per una più razionale e funzionale gestione del personale della magistratura onoraria (che concorre a comporre l'ufficio per il processo), anche per il tramite della rimodulazione delle funzioni e dei compiti di supporto al magistrato ordinario.

Deve evidenziarsi come le risorse destinate a vario titolo, nel solo anno 2015, a tale misura organizzativa ammontino ad oltre 17 milioni di euro così determinate:

- 8.000.000,00 per borse di studio tirocinanti laureati
- 7.813.000,00 per borse per stage di perfezionamento in cancelleria
- 800.000,00 per ulteriore sviluppo della Consolle dell'assistente e per implementare la banca dati della giurisprudenza di merito
- 1.000.000,00 circa per l'acquisto di PC, per la gestione amministrativa dei tirocinanti e per il consolidamento dei sistemi informatici

Ai 17 milioni già stanziati si andranno ad aggiungere circa 5 milioni provenienti dalle risorse europee provenienti del PON Governance e Capacità istituzionale, appositamente dedicati al supporto all'avvio presso gli uffici giudiziari dell'Ufficio per il processo.

Al riguardo, sono in via di completamento proprio in questi giorni le procedure per erogare le prime borse di studio per i tirocinanti laureati, e già a dicembre 2015 sono iniziati i percorsi formativi per i tirocinanti ex art 37 del d.l. n.98/11.

E' da sottolineare pure il dato qualitativo dello sviluppo delle tecnologie per l'avvio della "Banca dati della giurisprudenza di merito". E' così finalmente possibile tramite il supporto degli assistenti, in specie dei tirocinanti, arrivare ad avere uno strumento per la conservazione dei precedenti giurisprudenziali che consentirà l'arricchimento del bagaglio di conoscenze degli orientamenti della giurisprudenza degli uffici sul territorio.

Si consente così per la prima volta di far sì che la relazione territorio - ufficio non sia episodica, ovvero rimessa alle singole vicende giudiziarie ma sia stabile, in quanto votata ad una rappresentazione costante, per cittadini, avvocati e imprese, dello stato della giurisprudenza locale.

Ciò che comporta riduzione del contenzioso esplorativo, con possibilità di scelte conciliative, anche con ricorso ai meccanismi di ADR, maggiormente consapevoli perché arricchite dall'esperienza maturata nell'ufficio chiamato a decidere della futura lite.

2.3. Il Ministero della giustizia e le risorse europee: il PON *Governance* e Capacità istituzionale 2014-2020.

Il Ministero ha anche invertito la prospettiva nel reperimento di risorse per il supporto all'organizzazione avviando una innovativa politica di coordinamento di alcune progettualità organizzative per gli uffici giudiziari, da finanziarsi risorse con le risorse europee.

Nell'ambito della Programmazione dei fondi strutturali 2014-2020, il Ministero della Giustizia è stato accreditato, in data 23 febbraio 2015 con Decisione della Commissione Europea n. C(2015)1343, come Organismo intermedio di gestione del Programma Operativo Nazionale *Governance* e Capacità Istituzionale, prevedendo una gestione in parte delegata del Programma a due Organismi Intermedi, Dipartimento per la Funzione Pubblica e Ministero della Giustizia con riferimento agli Assi I e II del Programma stesso.

Con il Regolamento di organizzazione è stata allo scopo creata una nuova Direzione generale che, tra le sue competenze, ha quella di gestire i fondi strutturali europei.

L'idea di fondo che ha mosso la scelta delle azioni e dei singoli progetti indicati nel PON è tuttavia diversa a quella che ha governato la sperimentazione *best practices* 2007-2013.

Nel PON *Governance* la possibilità di essere Organismo Intermedio e non meri destinatari di programmazione gestita da altri offre l'opportunità di giovare di fondi non solo per la consulenza ma anche per formazione, per infrastruttura, ecc.

Idea fondamentale - che ha trovato il plauso della commissione anche perché assolutamente in linea con il Regolamento europeo- è stata quella di inserire progetti che in tutto e per tutto rispondano alle linee fondamentali dell'indirizzo politico di governo del ministro

Nell'ambito del PON le linee a cui partecipa giustizia sono due:

- Digitalizzazione dei processi amministrativi e diffusione di servizi digitali pienamente interoperabili della PA offerti a cittadini e imprese.
- Asse di *governance* e miglioramento della digitalizzazione

I progetti sono:

- Estensione dell'implementazione del Processo Civile Telematico (PCT) a tutti gli uffici del giudice di pace;
- Lo sviluppo del Processo Penale Telematico;
- infrastruttura per video conferenza;
- Supporto all'avvio dell'Ufficio per il processo;

- Creazione degli sportelli di prossimità decentrati che permettono agli utenti di avere un riferimento vicino al luogo dove vivono e di usufruire di un servizio di orientamento e informazione, di certificati specie in ambito V.G. creando, nonché di altri servizi qualificati;
- Supporto allo sviluppo di prassi operative al fine di stabilire una pratica uniforme di trattamento dei dati dei registri ai fini dell'analisi a supporto della digitalizzazione degli uffici, sia civile che penale.

Per la prima volta si avrà modo di finanziare con risorse europee progetti di digitalizzazione e organizzazione che il Ministro ha scelto come propria linea governativa. Digitalizzazione avanzata del processo civile e penale, staff del giudice, sportelli di prossimità saranno il “volto” con cui l'Italia si presenterà all'Europa in materia di innovazione organizzativa della giustizia.

2.4. La valutazione della performance.

Nell'anno 2015, per la prima volta, il ciclo della performance, come regolamentato dal dlgs.150/09 è stato virtuosamente realizzato in tutte le sue fasi, dalla definizione delle priorità politiche, in piena coerenza con le linee programmatiche del bilancio generale dello Stato, all'individuazione e realizzazione da parte dei Centri di responsabilità amministrativa della relativa programmazione strategica.

Nell'ambito del complessivo processo di riorganizzazione del Ministero, si sta lavorando al perfezionamento del sistema di misurazione e valutazione della performance individuale ed organizzativa, allo scopo di affinare i meccanismi di controllo interno e di valutazione del personale e dei dirigenti, tramite obiettivi specifici, chiari e “misurabili”, trattandosi, in tutta evidenza, di una condizione essenziale per una valutazione attendibile, in sede di controllo, della rispondenza dei risultati agli obiettivi organizzativi, offrendo la possibilità di riconoscere meriti e demeriti e di individuare eventuali responsabilità.

Tali azioni e misure, esplicitate nei relativi documenti di programmazione seguendo la logica d'interazione ed integrazione, permetteranno di dare piena attuazione ai principi generali applicabili a tutte le Amministrazioni Pubbliche e ai pubblici funzionari, quali i principi di imparzialità e di buon andamento.

3. LE SPESE DI FUNZIONAMENTO DEGLI UFFICI GIUDIZIARI.

Tra le sfide raccolte nell'anno appena trascorso di amministrazione della giustizia deve, di certo, annoverarsi il trasferimento al Ministero della giustizia, a far data dal 1 settembre 2015, delle spese di funzionamento degli uffici giudiziari.

Il passaggio delle spese di funzionamento degli uffici giudiziari al Ministero ha imposto un enorme impegno organizzativo, non solo in termini di revisione delle articolazioni e uffici centrali dedicati alla gestione di tale processo, ma anche per l'individuazione dei migliori strumenti per il supporto

agli uffici giudiziari coinvolti, nonché al fine di assicurare la dovuta e adeguata formazione al personale amministrativo chiamato ad occuparsi della contrattualistica e delle ulteriori questioni inerenti alla gestione delegata delle spese di funzionamento.

La Legge di stabilità 2015 ha radicalmente innovato la disciplina delle funzioni di spesa correlate alla gestione degli uffici giudiziari, sino ad allora poste a carico dei Comuni – per effetto della legge 24 aprile 1941, n. 392 e con la sola esclusione degli uffici giudiziari della Capitale e di Napoli – attraverso il sistema dei rimborsi di spesa.

Il trasferimento di pubbliche funzioni delineato dall'intervento legislativo ha, innanzitutto, prodotto significative ricadute sul quadro normativo di riferimento che determinava, in precedenza, la competenza dei Comuni nella gestione delle spese degli uffici.

L'esigenza di razionalizzazione della spesa – che ha fondato la *ratio* dell'innovazione normativa ha imposto una visione d'insieme, nella consapevolezza che il disegno complessivo di riorganizzazione non possa che transitare attraverso la collaborazione con gli enti locali e gli enti istituzionali coinvolti, anche tenuto conto dei ristretti tempi di realizzazione del processo attuativo.

Questo, in sintesi, il percorso di collaborazione che abbiamo delineato:

- Con ANCI, oltre alla interlocuzione tenuta per tutta la fase di ideazione e predisposizione delle misure organizzative di attuazione delle spese di funzionamento, si è pervenuti all'adozione congiunta di una *convenzione quadro* per l'attuazione del percorso di condivisione dei pilastri portanti del nuovo modello e delle convenzioni attuative.
- E' stata avviata una apposita interlocuzione con la Cassa Depositi e Prestiti al fine di operare la ricognizione dei mutui contratti ed il censimento degli immobili gravati dal vincolo di giustizia per verificare, in concreto ed in una realtà nazionale assai variegata, la migliore utilizzazione del patrimonio pubblico immobiliare ad uso giudiziario. Analogο censimento dovrà riguardare anche i mutui contratti con la Cassa Depositi e Prestiti.
- Il dialogo costante con l'Agenzia del Demanio – che ha offerto il supporto, tra l'altro, del proprio e fondamentale *data base* - potrà essere ulteriormente perfezionato attraverso l'istituzione di forme di interoperabilità, mentre CONSIP ha manifestato la disponibilità a partecipare all'attuazione del nuovo modello di gestione attraverso l'analisi dei dati, elaborati su classi merceologiche, nonché assicurando il necessario supporto nella organizzazione dei processi che riguardano i contratti.

Per l'attuazione della normativa primaria e per garantirne, anche nella fase transitoria, l'effettività è stato, pertanto, necessario predisporre un articolato piano di iniziative di tipo normativo ed organizzativo.

Si è, in primo luogo, dato impulso alla attività di normazione secondaria necessaria per l'attuazione del nuovo modello di gestione attraverso l'adozione del Decreto Interministeriale di definizione della metodologia di quantificazione dei cd. *costi standard*.

All'esito dei lavori di un apposito tavolo tecnico è stato poi adottato il DPR sulle misure organizzative a livello centrale e periferico (*regolamento sulle "Misure organizzative a livello centrale e periferico per l'attuazione delle disposizioni dei commi 527, 528 e 529 dell'art. 1 della Legge 23 dicembre 2014, n. 190"*, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 29 agosto scorso).

In stretta coerenza con quanto previsto dal Regolamento di Organizzazione del Ministero, sono state costituite articolazioni amministrative decentrate, denominate "*Conferenze permanenti*", alle quali sono state riconosciute attribuzioni funzionali ad assicurare il compiuto svolgimento dell'attività necessaria al funzionamento degli uffici giudiziari. Si è, in tal modo, declinata una articolazione territoriale che tiene conto dell'esigenza di gestione unitaria delle spese di funzionamento dei diversi uffici giudiziari che operano nel medesimo edificio o complesso unitario di edifici.

Nella ricerca del necessario equilibrio tra esigenze di esercizio coordinato delle prerogative ministeriali e della potestà di organizzazione degli enti locali e degli uffici si è, inoltre, introdotto uno strumento di cooperazione tra istituzioni attraverso la stipula di convenzioni.

La necessità di una compiuta rivisitazione della disciplina in materia di sicurezza degli uffici giudiziari, superando la frammentarietà della normativa vigente e la stratificazione di competenze che la stessa involge, ha comportato l'apertura di tavoli di riflessione mediante l'acquisizione di contributi provenienti dai Capi degli Uffici Distrettuali intesi alla individuazione di modelli, integrati e flessibili, che tenessero conto delle diverse esigenze e caratteristiche degli uffici giudiziari.

La transizione si è svolta senza evidenziare particolari disservizi, nonostante le difficoltà generate dalla situazione di precarietà in cui sono risultati trovarsi molti edifici sedi di uffici giudiziari, privi da tempo di una effettiva attività manutentiva.

Anche sotto il profilo della copertura finanziaria, va sottolineato come le risorse assegnate dalla Legge di bilancio per la copertura dei relativi fabbisogni per l'anno 2016 ammontano ad oltre 210 milioni di Euro.

4. INFORMATIZZAZIONE E DIGITALIZZAZIONE.

Il 2014 ha segnato l'avvio dell'obbligatorietà del processo civile telematico.

Il 2015 rappresenta per le tecnologie l'anno del consolidamento dei risultati ottenuti con il processo civile telematico, in cui oltre a progredire con il processo civile telematico si è pensato a rafforzare

l'infrastruttura informatica che sorregge l'architettura del PCT, a dotare di adeguate risorse la competente direzione anche per una programmazione per i futuri anni della digitalizzazione avanzata del processo civile e penale.

L'informatizzazione della giustizia è infatti ormai da tempo priorità dell'amministrazione della giustizia, nell'ottica di un incremento di efficienza, congiunto al risparmio di spesa e all'ottimizzazione delle risorse.

Dopo l'entrata in vigore del processo civile telematico "obbligatorio" per le cause civili ordinarie iscritte avanti ai Tribunali, nel corso del 2015 l'obbligatorietà del PCT è stata quindi estesa ai procedimenti esecutivi fin dalla loro fase introduttiva, nonché, a partire dal 30 giugno 2015, ai processi celebrati avanti alle Corti d'appello.

Dal 30 giugno 2015 è stata poi introdotta la facoltà, presso tutti i Tribunali italiani, di depositare anche gli atti introduttivi dei processi di primo grado in via telematica, con l'importante conseguenza che, allo stato attuale, abbiamo un processo di primo grado che, potenzialmente, è telematico in tutte le sue fasi, nessuna esclusa, in tutta Italia.

Un risultato questo che colloca la giustizia italiana all'avanguardia in Europa, sforzo peraltro riconosciuto dal rapporto *Doing Business* 2016.

Un altro obiettivo che si intende perseguire è quello di consentire al cittadino di partecipare alle aste bandite nell'ambito delle procedure esecutive e concorsuali in via esclusivamente telematica.

La risposta all'introduzione generalizzata del PCT è stata positiva da parte di tutti gli operatori della giustizia: giudici, avvocati e personale di cancelleria, con i quali nel corso dell'anno è proseguita l'interlocuzione avviata sin dalla nascita del PCT.

Ciò è confermato dai dati sui depositi telematici.

- Nel solo mese di dicembre 2015 sono stati eseguiti oltre 614.000 depositi telematici da parte di avvocati e professionisti, con un incremento del 228%, rispetto allo stesso mese del 2014, quando era già in vigore, sia pure parzialmente, l'obbligo di deposito telematico.
- Grazie alla generalizzazione della facoltà di depositare telematicamente gli atti introduttivi, poi, si è registrato un incremento del 711% nei depositi di tale categoria di atti, essendosi passati dai 10.927 depositi di dicembre 2014 agli 88.587 di dicembre 2015.

Di grande rilievo la risposta dei magistrati.

Nell'ultimo anno, infatti, essi hanno infatti depositato 3.491.619 atti digitali, rispetto al milione circa registrato nell'anno precedente. Qui il dato è ancor più significativo perché solo una piccola parte di tali depositi (409.279, pari a meno del 12 % del totale) si riferisce ai decreti ingiuntivi, che sono attualmente gli unici provvedimenti necessariamente nativi digitali. Questi numeri dicono che

la magistratura ha spontaneamente aderito al processo civile telematico, comprendendone e sfruttandone le potenzialità, anche a prescindere da un obbligo in tal senso.

Il sistema delle comunicazioni telematiche in ambito civile è ormai a pieno regime.

Nell'ultimo anno sono state consegnate oltre 15 milioni di comunicazioni (15.169.628 per l'esattezza), con un risparmio totale stimato in circa 53 milioni di euro se si considerano i costi delle tradizionali comunicazioni cartacee.

Uno sguardo ai primi risultati in termini di velocizzazione nell'emissione dei provvedimenti consente di apprezzare che nei grandi Tribunali, come Roma, Milano e Napoli, i tempi di emissione di un decreto ingiuntivo (provvedimento adottato all'esito dell'unica procedura che, per previsione di legge, è integralmente ed obbligatoriamente telematica) si sono ridotti da un minimo del 20 a un massimo del 48%.

Tali risultati spingono a guardare con fiducia alle prossime evoluzioni in termini di progressiva estensione del PCT a tutti i settori processuali, con la certezza che l'informatica giudiziaria possa costituire valido strumento di velocizzazione dei procedimenti giudiziari nel loro complesso.

Il Processo civile telematico rappresenta, dunque, non solo una fonte di risparmio di spesa, ma un motore di cambiamento culturale, e di avvicinamento del cittadino all'amministrazione della giustizia.

A tale proposito basti pensare che attraverso la consultazione di un sito web o con l'utilizzo di un'*App* per *smartphone*, qualsiasi cittadino è in grado di consultare in forma anonima e in tempo reale i dati relativi a qualsiasi controversia pendente avanti ai tribunali, alle corti d'appello e alle sedi circondariali dei giudici di pace. Tale è l'utilità di tale strumento che ogni giorno si registrano in media circa 5.000.000 di accessi all'area di consultazione.

Del resto, la maggiore efficienza degli strumenti telematici rispetto a quelli tradizionali è immediatamente riscontrabile anche dai consistenti risparmi di spesa conseguiti attraverso le comunicazioni telematiche. Basti pensare che nell'ultimo anno sono stati consegnate oltre 15 milioni di comunicazioni telematiche, con un risparmio stimato di circa 53 milioni di euro.

Sulla scia dell'obbligatorietà del PCT, nell'ultimo anno è notevolmente cresciuto il numero di pagamenti telematici relativi alle spese di giustizia. Nel 2015 sono stati eseguiti 88.113 pagamenti telematici, di cui 8.987 soltanto nel mese di dicembre 2015 laddove nel dicembre 2014 ne erano stati eseguiti soltanto 4.368, con un incremento, quindi, superiore al 105%, nonostante, al momento, non viga un regime di obbligatorietà della strumento telematico per i pagamenti.

Questi dati inducono a guardare con particolare attenzione alla possibile ulteriore estensione dei pagamenti telematici, in vista di una digitalizzazione a tutto tondo della giustizia civile, dal primo atto del processo di cognizione fino all'acquisto all'asta dei beni nell'ambito del processo esecutivo.

Proprio in questi giorni segnano un importantissimo momento della digitalizzazione avanzata del processo civile. Il 19 gennaio u.s. il Ministro ha infatti firmato il decreto che dispone l'avvio per il 15 febbraio p.v. delle comunicazioni telematiche presso la Corte Suprema di Cassazione per i procedimenti civili.

Con la partenza delle comunicazioni elettroniche in Cassazione si determinerà anche la concreta possibilità di sviluppo dell'interpretazione sulle ricadute normative dell'uso dell'informatizzazione nel processo, con ulteriore crescita giurisprudenziale e culturale, non solo tecnologica, sul tema.

Rilevanti sviluppi si sono avuti anche nel settore penale, che fino a ieri si trovava in una situazione di grave arretratezza.

Dal 15 dicembre 2014, numerose notificazioni a persona diversa dall'imputato devono essere, e di fatto sono eseguite esclusivamente attraverso lo strumento della Posta Elettronica Certificata. Attraverso il sistema c.d. SNT sono state consegnate, nell'ultimo anno, quasi 3.000.000 tra notifiche e comunicazioni (2.949.894 per l'esattezza).

Si tratta di un primo passo verso l'informatizzazione integrale anche del settore penale, che, pur scontando ancora un certo ritardo nei confronti del civile, si avvia ad un rapido potenziamento, anche sulla base della pregressa esperienza.

In quest'ottica si mira a completare al più presto la diffusione dei registri penali telematici (c.d. SICP) su tutto il territorio nazionale.

Telematizzare la giustizia, sia civile che penale, sarebbe, tuttavia cosa assai rischiosa ed anzi certamente dannosa se tale attività non si accompagnasse al potenziamento e al consolidamento delle infrastrutture tecnologiche, con un occhio particolarmente attento agli aspetti concernenti la sicurezza.

È quindi proseguita, durante il 2015, l'attività di razionalizzazione del patrimonio ICT, nell'ambito della quale sono da ricordare gli interventi riguardanti: la riduzione delle sale server; l'incremento della qualità dei sistemi trasmissivi; l'incremento della disponibilità di servizi di interoperabilità, firma digitale e di cooperazione applicativa con le altre Amministrazioni; la rinnovata contrattazione con i principali fornitori del settore ICT; l'incremento della qualità dei servizi di assistenza applicativa agli utenti; l'accrescimento del ruolo rivestito dai tecnici dell'Amministrazione nella progettazione, nella esecuzione, nel coordinamento e nel monitoraggio delle attività.

5. PERSONALE AMMINISTRATIVO.

Nella consapevolezza che nessuna riforma normativa possa attuarsi senza adeguate risorse, di uomini e mezzi, sin dall'inizio del mandato governativo uno degli obiettivi prioritari è stato

quello di adottare misure tese, da un lato, ad assicurare l'apporto di nuove professionalità, dall'altro, a realizzare interventi in grado di valorizzare ed incentivare il personale in servizio. Sotto il primo aspetto, la non felice congiuntura economica che ha contrassegnato questi ultimi anni, unita all'assenza di vere politiche per il personale, ha provocato un processo di progressivo invecchiamento del personale amministrativo della giustizia, tanto che i dati di fine 2014 riportavano un quadro desolante: il personale in forza all'amministrazione contava 35.625 unità su una dotazione organica di 43.702, con una scopertura del 18,48 %.

A fine 2015 purtroppo la scopertura di organico presenta ancora un dato di crescita, ammontando a 34.656 unità, con una carenza di 9.046 unità, pari al 20,7 %, che scende al 19,9 % se si considerano i comandi da altre amministrazioni.

Se poi il dato viene rapportato alle dotazioni organiche del personale stabilite dal nuovo regolamento di organizzazione, complessivamente determinate in 43.326 unità, la scopertura risulta di 8.670 elementi, pari al 20,01%.

Questo perché le azioni avviate per l'assunzione di personale nel 2015 non hanno potuto ancora esplicitare totalmente i loro effetti.

Notevole è lo sforzo, anche economico, profuso: circa 267 milioni di euro sono stati stanziati per l'assunzione di personale in mobilità, avviando un percorso che da qui al 2017 arriverà a dare ingresso a più di 4000 unità di personale in un biennio.

Queste le principali tappe:

- Con il bando di mobilità volontaria del 27 marzo 2015 si è dato corso all'avvio delle assunzioni per mobilità volontaria per 1031 risorse di personale amministrativo che prenderanno servizio prossimamente, di cui 450 unità hanno già preso servizio presso gli uffici giudiziari.
- Con il decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83 - convertito, con modificazioni, con legge 6 agosto 2015, n. 132 - sono state introdotte disposizioni specificatamente rivolte ad agevolare la ricollocazione del personale delle province e delle città metropolitane negli organici del Ministero della Giustizia per 2000 persone nel biennio 2015-2017.
- Con la legge di stabilità 2016 sono state reperite ulteriori risorse per l'assunzione di 1000 persone in mobilità provinciale volontaria.
- Alcune assunzioni si sono avute con altre modalità nel corso del 2015 (scorrimento da altre graduatorie).

Nel 2015 si sono quindi seriamente avviate le politiche assunzionali e sono già 593 le unità di personale che sono state assunte nel corso del solo anno 2015 ed altre unità potranno assumersi nei prossimi anni grazie alle procedure di mobilità.

Sotto il secondo aspetto, grande attenzione è stata riservata nell'ambito delle politiche per il personale al riconoscimento delle competenze maturate ed alla valorizzazione delle professionalità, soprattutto con riferimento alle procedure di riqualificazione del personale, che ormai da troppi anni erano attese dal personale amministrativo del Ministero della giustizia.

Con il decreto decreto-legge 83/2015 infatti è stata avviata la riqualificazione per le figure professionali dei cancellieri e funzionari UNEP.

Ulteriore risultato che si è registrato nell'anno passato è la sottoscrizione dell'accordo FUA, con il quale sono state finalmente redistribuite complessivamente 90.496.445 milioni di euro, relativi agli anni 2013,2014 e 2015, ma ancor più si è ipotizzare un sistema graduale dell'introduzione dei meccanismi premiali.

L'obiettivo per il 2016 è di sfruttare adeguatamente le possibilità aperte dal regolamento di organizzazione, che impongono una revisione complessiva delle piante organiche del Ministero, così da consentire l'avvio anche di un percorso di ripensamento e revisione dell'intero ordinamento professionale, per adeguarlo alle mutate esigenze dell'amministrazione ed alle innovazioni tecnologiche ed organizzative che si stanno conducendo.

6. RISORSE E RAZIONALIZZAZIONE DELLA SPESA.

Anche nell'anno appena trascorso significativa attenzione è stata dedicata alla razionalizzazione della spesa, in primo luogo attraverso il contenimento delle risorse determinato dalla attuazione del regolamento di organizzazione del Ministero e dal completamento della riforma della geografia giudiziaria, senza nondimeno far mancare l'adeguato supporto finanziario alle riforme poste in essere.

A tale riguardo, a fronte dei tagli lineari richiesti, si è scelto ancora di non ridurre le risorse destinate all'informatica, allo scopo di supportare gli obiettivi di digitalizzazione ormai in corso avanzato di realizzazione, assicurando al contrario l'assegnazione alla competente Direzione generale dei sistemi informativi, di risorse aggiuntive per circa 150 milioni di euro, somme poi inserite nella programmazione della spesa che produrrà i suoi effetti anche nel prossimo biennio.

Il 2015, in generale, ha segnato un momento assolutamente determinante in tema di politica delle risorse per la giustizia, a supporto degli obiettivi di governo, non solo attraverso l'utilizzo dei fondi ordinari di bilancio ma anche mediante una efficace politica di recupero di risorse aggiuntive.

Tra queste, 100 milioni di risorse provengono dai fondi europei del PON *Governance* e Capacità istituzionale 2014-2020, 260 milioni dal fondo per il pct ed efficientamento assegnati per vari interventi con il decreto legge 83/2015 - tra i quali, di assoluta rilevanza, quelli relativi alle politiche del personale amministrativo- il fondo per le spese di funzionamento degli uffici giudiziari

(oltre 600 milioni nel triennio 2015/2017), obiettivo quest'ultimo destinato a creare contenimento di spesa e razionalizzazione di risorse, non solo per la giustizia ma più in generale per la finanza statale, stante lo sgravio dell'onere di spesa per i comuni, con il conseguente passaggio diretto delle competenze al Ministero.

Si è inoltre per la prima volta realizzata un'azione continuativa sulle risorse FUG, recuperando nel solo anno 2015 due annualità del FUG 2012 e 2013 per 140 milioni di euro, somme queste ultime destinate agli interventi di potenziamento informatico, alla manutenzione, all'ammodernamento e alla sicurezza delle strutture giudiziarie, nonché al potenziamento dei servizi istituzionali dell'amministrazione penitenziaria.

Nel 2015, in particolare, si è riusciti ad assegnare le risorse aggiuntive del FUG ad inizio e non al termine dell'anno solare, fatto questo che ha consentito una più razionale gestione della spesa, con una corretta programmazione.

In un'ottica di trasparenza dell'azione amministrativa, la ripartizione della risorse FUG è stata pubblicata sul sito web del Ministero, rendendo così manifeste le finalità e i criteri adottati.

Complessivamente, rispetto all'anno 2014, il Ministero della giustizia potrà quindi contare su un quadro di risorse aggiuntive per 1.657,82 milioni di euro, rese disponibili non solo per la programmazione degli interventi dell'anno 2015 ma anche per il biennio 2016-2017.

Sempre nell'ambito dell'attività finalizzata al contenimento ed alla razionalizzazione della spesa, nell'anno 2015 si è rafforzato l'impegno ad una tempestiva utilizzazione delle risorse finanziarie disponibili allo scopo di ridurre il debito dell'amministrazione nei confronti dei privati ed i tempi di pagamento relativi agli acquisti di beni, servizi e forniture.

Con particolare riguardo agli indennizzi dovuti ai cittadini a causa dell'eccessiva durata dei procedimenti, nell'anno in corso il Ministero della Giustizia ha varato un piano straordinario teso a realizzare il progressivo rientro del debito ex lege Pinto, sottoscrivendo nel maggio 2015 un accordo di collaborazione con la Banca d'Italia secondo cui il pagamento dei decreti di condanna sopravvenuti sarà effettuato in sede centrale, così consentendo alle Corti d'Appello di dedicarsi in via esclusiva allo smaltimento del debito pregresso.

In tal modo si velocizza la procedura e si evitano azioni esecutive in danno dello Stato con risparmi di almeno 500 euro per ciascun procedimento.

In un'ottica di razionalizzazione della spesa si auspica che significativo apporto verrà dal completamento della gara unica delle intercettazioni.

7. LA GIUSTIZIA PENALE

Sul versante della giustizia penale, sono stati raggiunti importanti risultati, sia sul piano del diritto sostanziale che di quello processuale.

L'agenda del Governo è stata necessariamente condizionata dai fatti di cronaca occorsi nell'anno appena terminato.

L'allarme suscitato dai gravi attentati che nel 2015 hanno interessato l'Europa e che hanno determinato l'urgenza di difendere la sicurezza dei cittadini e, con essa, il modello di civiltà che il nostro continente ha faticosamente costruito, si è tradotta in un impegno profuso, su molteplici livelli, per prevenire e contrastare la minaccia terroristica e, più in generale, per contrastare in maniera sempre più efficace la criminalità organizzata, interna e internazionale.

Non sono stati trascurati, tuttavia, i temi delle garanzie e dei diritti, sia con riferimento alla tutela delle vittime dei reati, sia per il migliore funzionamento del processo penale, quanto a celerità ed efficacia. Tali innovazioni sono destinate ad incidere anche sulla produttività dell'attività giudiziaria, per la quale le rilevazioni statistiche evidenziano una sostanziale stabilità.

7.1. La questione della sicurezza: contrasto al terrorismo anche internazionale e alla criminalità organizzata.

L'innalzamento della minaccia terroristica di matrice jihadista che, presentandosi in forme spesso nuove e di inusitata violenza, costituisce una gravissima insidia per la sicurezza interna ed è fattore di instabilità ha reso essenziale sviluppare una capacità di risposta globale attraverso misure che si muovono sia sul versante interno, sia sul versante internazionale.

Già nei primi mesi del 2015 si è provveduto ad introdurre innovativi ed efficaci strumenti, volti alla prevenzione ed alla repressione delle nuove forme di terrorismo, anzitutto attraverso un'importante azione di potenziamento della capacità di risposta globale, articolata sia sul versante dell'ordinamento interno, che su quello della cooperazione internazionale.

Con riguardo all'ordinamento interno, vanno menzionati gli istituti introdotti dal decreto legge n. 7 del 18 febbraio 2015 recante *“Misure urgenti per il contrasto del terrorismo, anche di matrice internazionale, nonché proroga delle missioni internazionali delle forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo”*, convertito dalla legge 17 aprile 2015, n. 43. Si tratta di un provvedimento preordinato a rafforzare le misure di prevenzione e di contrasto del terrorismo, tramite l'introduzione di nuove figure di reato, quali il reclutamento passivo, l'auto-addestramento, il finanziamento e l'organizzazione di viaggi per il compimento di atti di terrorismo.

Si attribuiscono al procuratore nazionale i compiti di coordinamento delle indagini in materia di criminalità terroristica, anche internazionale.

Sul piano degli strumenti di prevenzione, le misure contemplate comprendono anche la possibilità di applicare la misura della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza ai “*foreign fighters*”; la facoltà del Questore di ritirare il passaporto ai soggetti indiziati di terrorismo, all’atto della proposta di applicazione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza con obbligo di soggiorno; l’introduzione di una figura di reato destinata a punire i contravventori agli obblighi conseguenti al ritiro del passaporto e alle altre misure disposte durante il procedimento di prevenzione.

La introduzione di nuove fattispecie criminali non sarebbe di per sé sufficiente, se non fosse accompagnata da un coordinamento investigativo strutturato ed efficace. Sulla scorta di tale acquisita consapevolezza si è, pertanto, provveduto a realizzare un sistema di coordinamento investigativo in capo al Procuratore Nazionale Antimafia, cui sono stati conseguentemente attribuiti compiti di coordinamento, nazionali ed internazionali.

L’azione del Governo nella lotta al terrorismo si è espressa anche sul fronte internazionale.

Il Ministero della Giustizia ha profuso particolare impegno sia in riferimento all’importante Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d’Europa per la prevenzione del terrorismo - Riga, 22 ottobre 2015 - di cui l’Italia è stata uno dei primissimi firmatari e che è pronto per la ratifica parlamentare - sia negli sforzi, che hanno avuto inizio già durante il semestre di presidenza europeo e sono tuttora in corso, per inserire il tema del contrasto della criminalità organizzata e del terrorismo internazionale tra i punti qualificanti della nuova Procura europea. Tale opportunità è offerta dalla valorizzazione delle potenzialità declinate dall’art. 84, paragrafo 4, del Trattato sul funzionamento dell’Unione Europea, la cui formulazione consente di estendere la competenza della Procura europea alla lotta alle più gravi forme di criminalità di carattere transnazionale.

La ferma convinzione che solo attraverso una efficace cooperazione internazionale si possa arginare e reprimere la minaccia terroristica ha orientato la decisa posizione sul punto assunta dal Governo, sebbene siano ancora molti gli Stati membri che manifestano tentennamenti e timidezze.

Tale convinzione ha costituito il motore di ulteriori iniziative di carattere internazionale: si è, infatti, lavorato all’ampliamento della rete di rapporti convenzionali bilaterali di carattere penale con Paesi terzi che rivestono ruoli strategici nel contrasto alle più gravi forme di criminalità. Sono stati ratificati i trattati stipulati con il Montenegro, la Cina, il Messico e sono stati conclusi - e restano in attesa della sola ratifica parlamentare - i trattati con il Marocco, il Vietnam, il Kosovo, Panama, l’Ecuador e le Convenzioni multilaterali di Varsavia per la prevenzione del terrorismo, di New York per la soppressione degli atti di terrorismo nucleare, di Strasburgo sulla criminalità informatica.

Gli strumenti di contrasto alla criminalità organizzata, oltre che nel contesto internazionale, si sono arricchiti anche nell’ordinamento interno, dove hanno trovato ingresso misure, da tempo sollecitate,

elaborate per colpire un cardine fondamentale delle organizzazioni criminali, e specificamente i patrimoni illeciti costruiti con le attività criminali. Sul punto, va segnalata la legge n. 69 del 27 maggio 2015, recante “Disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio”, nell’ambito della quale, alcuni significativi emendamenti presentati dal Ministero della giustizia all’originario disegno di legge caratterizzano e qualificano l’intervento normativo approvato, decisamente orientato ad un maggior rigore repressivo dei delitti di associazione di tipo mafioso e dei più gravi reati in materia di corruzione e del falso in bilancio.

Per quanto concerne il delicato tema della corruzione, molte sono le novità di rilievo: è stata esteso il raggio di operatività del reato di concussione anche agli incaricati di pubblico servizio, si è introdotto un meccanismo premiale per chi collabora con la giustizia, sono state modificate *in pejus* le pene accessorie in caso di condanna per reati contro la P.A, è stato condizionato il beneficio della sospensione condizionale della pena al pagamento di una somma equivalente al profitto del reato o di quanto indebitamente percepito, ed è stato introdotto il nuovo istituto della “*riparazione economica*”.

Con riferimento al falso in bilancio, la profonda rivisitazione operata sulla norma ha consentito di eliminare quelle zone d'ombra e quelle aree di non punibilità che, di fatto, avevano favorito il ricorso a meccanismi artificiosi rivelatisi, soprattutto in società di grandi dimensioni, particolarmente difficili da individuare e reprimere.

Merita di essere citato in tale contesto anche il disegno di legge governativo “*Misure volte a rafforzare il contrasto alla criminalità organizzata e ai patrimoni illeciti*” (Atto Senato n. 1687), che, nella sua originaria formulazione, conteneva anche il falso in bilancio, l’inasprimento delle sanzioni per il reato di associazione per delinquere e l’autoriciclaggio, frattanto divenuti legge attraverso appositi emendamenti. Gli ultimi sforzi che il Parlamento è chiamato a compiere in questo delicato ed importante settore riguardano la disciplina della partecipazione c.d. a distanza nel processo penale, l’esame del procedimento di prevenzione patrimoniale ed il rafforzamento degli strumenti di aggressione dei patrimoni illeciti, con particolare riguardo alla c.d. confisca allargata.

In proposito è rilevante, comunque, ricordare come il Governo sia intervenuto con propri emendamenti sul disegno di legge AC 1138 ed abbinati che, approvato dalla Camera lo scorso 11 novembre, è ora all’esame del Senato. Il testo, recante modifiche al codice antimafia, al codice penale e di procedura penale, è ispirato alla *ratio* di rendere più efficace e tempestiva l'adozione delle misure di prevenzione patrimoniale, estendendo il novero dei soggetti destinatari anche agli indiziati dei reati contro la pubblica amministrazione ed istituendo sezioni specializzate presso il tribunale del capoluogo del distretto di corte d'appello chiamate a trattare, in via esclusiva, i

procedimenti previsti dal Codice antimafia. Il dato ulteriormente qualificante dell'intervento normativo è costituito dalla previsione di articolate misure tese a favorire la ripresa delle aziende sottoposte a sequestro, in particolare con l'istituzione di un apposito fondo e con altri interventi diretti a sostenere la prosecuzione delle attività e la conseguente salvaguardia dei livelli occupazionali.

Al fine di potenziare, in particolare, i principi di trasparenza e correttezza delle procedure, in virtù di emendamenti governativi, è stata introdotta – unitamente ad ulteriori previsioni inerenti composizione e struttura dell'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati - la delega al Governo per la disciplina delle incompatibilità in materia di conferimento dell'incarico di amministratore giudiziario.

Sempre nello stesso solco si colloca anche il nuovo regolamento ministeriale n. 177 del 7 ottobre 2015, recante “disposizioni in materia di modalità di calcolo e liquidazione dei compensi degli amministratori giudiziari iscritti nell'albo di cui al decreto legislativo 4 febbraio 2010 n. 14”, cui compete la gestione dei beni sottratti alla criminalità organizzata.

Anche la difesa dell'ambiente ha conosciuto un deciso potenziamento grazie agli sforzi profusi dal Governo per portare a termine la riforma degli ecoreati, una delle novità legislative più rilevanti realizzate nel corso di quest'anno. Infatti, con la legge n. 68 del 22 maggio 2015, è stato introdotto nel codice penale un nuovo titolo, specificamente dedicato ai delitti contro l'ambiente, all'interno del quale hanno trovato ingresso i nuovi delitti di inquinamento ambientale, di disastro ambientale, di traffico e abbandono di materiale radioattivo e di impedimento al controllo. In relazione a tali condotte, finalmente inquadrate in puntuali fattispecie di reato, è stato previsto un trattamento sanzionatorio severo ed, inoltre, è stata prevista la responsabilità della persona giuridica nei casi in cui il reato sia commesso nell'interesse di una società.

7.2. La tutela delle vittime.

L'analisi dei principali interventi normativi passa necessariamente per le misure adottate in favore dei diritti delle persone vulnerabili, nella consapevolezza che la civiltà di un Paese si misura sulla capacità del sistema di tutelare i soggetti più deboli.

Con l'obiettivo di delineare un rinnovato ruolo nella dinamica del procedimento penale alla persona offesa dei più gravi delitti consumati con violenza alla persona, l'azione del Governo ha inteso delineare un vero e proprio *statuto delle persone vulnerabili*. In tale prospettiva, la recente legislazione ha progressivamente arricchito i diritti di partecipazione della *vittima*, conferendole la facoltà di interloquire anche nelle fasi – genetica e funzionale - delle misure cautelari. Il diritto di difesa del soggetto passivo dei predetti reati è stato, inoltre, potenziato attraverso il riconoscimento

dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, anche al di fuori dei limiti di reddito previsti per il beneficio.

In attuazione del *principio del superiore interesse della vittima*, una visione più integrale dei diritti di informazione e partecipazione, sin dalle fasi preliminari dell'acquisizione della notizia di reato, è ora assicurata dal decreto legislativo n. 212 del 15 dicembre 2015, di attuazione della Direttiva vittime di reato, in vigore dal 20 gennaio 2016, che realizza in concreto il diritto a garanzie nel contesto dei servizi di giustizia riparativa, in una rinnovata prospettiva di elisione ed attenuazione delle conseguenze antiggiuridiche del reato.

Ulteriori iniziative mirano, coerentemente, all'adozione di azioni concrete per incoraggiare le *vittime vulnerabili* e, soprattutto, le donne, a denunciare i reati consumati in loro danno e per garantire l'accesso alla tutela giurisdizionale; tra queste, l'adozione generalizzata del progetto Codice Rosa bianca che – già in corso di sperimentazione con il patrocinio dai Ministeri della giustizia e della salute e con la cooperazione istituzionale tra ASL, forze di Polizia e Procure della Repubblica – intende assicurare un privilegiato accesso alle cure sanitarie di quanti abbiano subito maltrattamenti ed abusi.

Al fine di delineare un vero e proprio sistema di garanzie attraverso una disciplina generalizzata per la protezione, l'assistenza e la tutela di ogni persona offesa dal reato, nel Consiglio dei Ministri dell'11 dicembre 2015 è stata approvato un disegno di legge che intende apprestare un adeguato apparato difensivo per tutte le *vittime* di reato, soprattutto le più vulnerabili, nella consapevolezza non solo di un doveroso adeguamento agli standard europei ma, soprattutto, della necessità di assicurare posizione paritaria ai diritti di tutte le parti del processo. Il sistema di tutela troverà il suo perfezionamento attraverso l'istituzione di un fondo destinato al ristoro patrimoniale delle *vittime*.

Ispirato allo stesso prioritario interesse alla tutela dei diritti fondamentali è il disegno di legge approvato in Consiglio dei Ministri il 13 novembre 2015, in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero e dello sfruttamento del lavoro nell'agricoltura (c.d. caporalato), che mira ad introdurre strumenti efficaci per impedire l'illecita accumulazione di ricchezza da parte di chi sfrutta i lavoratori ad evidente fine di profitto, in violazione delle più elementari norme poste a presidio della sicurezza nei luoghi di lavoro e dei diritti fondamentali della persona. Il fenomeno, favorito dal crescente numero di immigrati, anche irregolari, in cerca di lavoro, consente a imprenditori senza scrupoli di realizzare cospicui guadagni che finiscono per alimentare un consistente giro d'affari, nella maggior parte dei casi gestito dalle organizzazioni criminali. Per agire in maniera davvero efficace sui meccanismi che sono all'origine dello sfruttamento della manodopera, che ne costituiscono il motore, la disciplina prevede l'applicazione della normativa sulla c.d. confisca allargata, per neutralizzare la fonte di profitto ed impedire che possa essere goduta e reimpiegata.

Inoltre, è stata prevista la responsabilità amministrativa degli enti in tutti i casi in cui il reato sia commesso a vantaggio della società, posto che lo sfruttamento dei lavoratori viene per lo più perpetrato da aziende spesso costituite in forma societaria o associativa.

7.3. Gli interventi sul processo penale.

Pari impegno è stato profuso nel settore processuale, convogliando l'azione riformatrice nel perseguimento degli obiettivi del potenziamento dell'efficienza del processo penale ed del rafforzamento delle garanzie difensive. Seguendo tale duplice ispirazione, è stato elaborato un nuovo apparato di regole volte ad incidere in maniera significativa sull'andamento e sui tempi del processo e sulla riduzione del numero complessivo dei procedimenti.

L'obiettivo del potenziamento dell'efficienza del processo penale è stato perseguito con una strategia d'azione articolata su più versanti: si è, innanzitutto, introdotto lo strumento, già annunciato lo scorso anno, che permette di escludere la punibilità nelle ipotesi di particolare tenuità del fatto. Più in particolare, con il decreto legislativo n. 28 del 16 marzo 2015, è stato introdotto il nuovo art. 131 bis c.p.p., nato dalla volontà di adeguare la risposta sanzionatoria al principio costituzionale della necessaria offensività del fatto-reato. Con tale previsione, nei casi in cui l'offesa sia tenue e segua ad un comportamento occasionale, lo Stato, pur mantenendo il giudizio in ordine al disvalore del fatto, demanda alla sede civile la relativa tutela risarcitoria e/o restitutoria. La nuova previsione, costruita in modo da tenere in adeguata considerazione le istanze della persona offesa, dell'indagato o dell'imputato, è stata circoscritta nella sua operatività ai soli reati puniti con pena detentiva non superiore nel massimo a cinque anni o con pena pecuniaria, sola o congiunta a quella detentiva. Tale strumento, pur assolvendo alla necessaria funzione di garantire tutte le parti processuali, è in grado di deflazionare efficacemente il processo penale, consentendo di impiegare in modo più razionale e vantaggioso le risorse.

Quanto al rafforzamento delle garanzie difensive, la legge n. 47 del 16 aprile 2015 ha introdotto modifiche al codice di procedura penale in materia di misure cautelari personali e modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di visita a persone affette da handicap in situazione di gravità. L'intenzione sottesa alla modifica è quella di restituire alla custodia cautelare in carcere il suo originario carattere di *extrema ratio* miscelando insieme una serie di strumenti correttivi. Così, oltre a valorizzare il profilo dell'attualità e della concretezza del pericolo, si è riconosciuta al giudice la facoltà di applicare congiuntamente misure interdittive e coercitive e si è operata una riduzione delle presunzioni assolute di adeguatezza della sola custodia carceraria. Inoltre, sono state eliminate le ipotesi di aggravamento automatico in caso violazione degli arresti domiciliari e sono stati introdotti obblighi di motivazioni più stringenti.

Significativi progetti di riforma, che intersecano i profili processuali con quelli sostanziali, sono attualmente al vaglio del Parlamento. Così, in particolare, il disegno di legge delega recante *“Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale per il rafforzamento delle garanzie difensive e la durata ragionevole dei processi, per un maggior contrasto al fenomeno corruttivo, oltre che all’ordinamento penitenziario per l’effettività rieducativa della pena”*, già approvato dalla Camera ed attualmente all’esame del Senato, che mira ad accrescere l’efficienza del sistema giudiziario penale, rafforzando le garanzie della difesa e la tutela dei diritti delle persone coinvolte nel processo. In virtù di appositi emendamenti al testo originario, inoltre, il disegno di legge delega tende a coniugare più efficacemente i valori della completezza delle indagini e la tutela della riservatezza delle persone coinvolte nelle intercettazioni. Tale intervento legislativo detta anche una serie di principi e criteri direttivi per una rivisitazione organica dell’ordinamento penitenziario, che andranno a completare quelli introdotti con la riforma già attuata da questo Governo con la legge 67/2014, in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio, con cui è stata avviata una massiccia depenalizzazione delle fattispecie di minor allarme sociale.

Prosegue l’esame del Governo sul disegno di legge recante modifiche del Libro XI del codice di procedura penale, che punta ad ammodernare la disciplina codicistica nel settore della cooperazione giudiziaria internazionale, con riguardo alla raccolta delle prove all’estero, alla disciplina dell’extradizione ed all’esecuzione delle sentenze penali straniere con la finalità di rendere più efficace l’azione di contrasto dei più gravi ed allarmanti fenomeni criminali e ad assicurare fluidità ed efficacia alla collaborazione fra Stati nella repressione delle organizzazioni criminali che mostrano un’impronta sempre più marcatamente transnazionale. Allo scopo di individuare le soluzioni più efficaci nell’opera di rivisitazione della normativa, è stata istituita presso il Ministero della Giustizia una Commissione ad hoc, che il 14 gennaio scorso ha già iniziato i lavori.

Invero parte del lavoro attinente alla cooperazione giudiziaria internazionale è stato già realizzato nel corso di quest’anno, grazie agli sforzi compiuti dal Governo per adeguare l’ordinamento interno alle numerose direttive europee che attendevano da tempo – e, in alcuni casi, da molto tempo - di essere eseguite in Italia e che ha anche consentito di mettere il Paese al riparo da nuove, ulteriori, costosissime procedure di infrazione da parte della Commissione europea. Sono, infatti, stati recepiti molteplici strumenti normativi europei in materia di cooperazione giudiziaria penale, che rivestono un’importanza cruciale a fronte dell’evidente carattere transnazionale assunto dalla criminalità organizzata e dalla facilità con cui le organizzazioni terroristiche attraversano le frontiere geografiche. Aver recepito i provvedimenti relativi alla semplificazione nello scambio di informazioni ed *intelligence*, all’ordine di protezione europeo, al reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca e dei provvedimenti di blocco dei beni o di sequestro probatorio, alla tutela

delle vittime di reato, alle squadre investigative comuni, al reciproco riconoscimento delle decisioni sulle sanzioni pecuniarie, sulle decisioni di sospensione condizionale e sulle sanzioni sostitutive, al processo *‘in absentia’* dell'imputato, alle misure alternative alla detenzione cautelare, alla prevenzione e risoluzione dei conflitti nei procedimenti penali è solo l'inizio.

Sempre nel solco del potenziamento dell'efficienza del sistema processuale penale, si collocano anche i due schemi di decreto legislativo in materia di depenalizzazione, approvati in Consiglio dei ministri il 15 gennaio 2016, che puntano a ridurre l'area della rilevanza penale, abrogando alcune fattispecie criminose e trasformandone altre in illeciti puniti con sanzioni pecuniarie civili, con l'obiettivo di deflazionare il sistema penale, arrestandone l'ipertrofica espansione e restituendo per questa via alla sanzione penale la residualità che le compete. Si è acquisita la consapevolezza, infatti, che l'enorme numero delle ipotesi di reato determina, l'ingolfamento dell'intero sistema giudiziario, con conseguente rallentamento della risposta sanzionatoria, ed un grave disorientamento dei cittadini in ordine alla conoscibilità delle norme penali.

Già in fase di avanzato esame parlamentare è poi il disegno di legge in materia di gravame, che si è avvalso del contributo della Commissione di studio istituita presso l'Ufficio Legislativo del Ministero, presieduta dal Presidente della Corte di Cassazione, Giovanni Canzio. L'obiettivo è la semplificazione, la significativa accelerazione dei tempi processuali, la riduzione controllata dell'accesso al giudizio di legittimità attraverso l'eliminazione del ricorso personale dell'imputato, della ricorribilità del provvedimento di archiviazione assunto in difetto di contraddittorio e della sentenza di non luogo a procedere emessa in esito all'udienza preliminare. Inoltre si sta lavorando alla restrizione della ricorribilità delle sentenze del Giudice di pace, delle sentenze di patteggiamento, e di qualunque altra sentenza, in caso di doppia conforme di assoluzione, con delimitazione dell'impugnazione ai soli vizi di violazione di legge.

Con particolare attenzione si sta seguendo l'iter legislativo di alcune proposte di legge di iniziativa parlamentare: si tratta delle *“Modifiche alla legge 8 febbraio 1948 n. 47, al codice penale, al codice di procedura penale, al codice di procedura civile e al codice civile in materia di diffamazione, di diffamazione con il mezzo della stampa o con altro mezzo di diffusione di ingiuria e di condanna del querelante nonché di segreto professionale”*, l'introduzione del reato di omicidio stradale e lesioni personali stradali, l'introduzione del delitto di tortura, le modifiche al codice di procedura penale in materia di prescrizione del reato.

7.4. Le statistiche della giustizia penale.

I dati statistici rilevati (raccolti ed elaborati fino alla data del 12 novembre 2015), evidenziano che, anche per l'anno 2015, come per il precedente, il numero complessivo di procedimenti penali

pendenti presso gli Uffici giudiziari è rimasto sostanzialmente invariato, con un decremento del -0,5%.

Nello specifico, tra l'anno giudiziario 2013/2014 e l'anno giudiziario 2014/2015, i Tribunali presentano un aumento delle pendenze al dibattimento del 3,7% e una diminuzione presso l'ufficio gip/gup del -5,9%; le pendenze presso gli uffici di Procura della Repubblica hanno registrato un lieve aumento (+0,4%).

In relazione alle iscrizioni calano negli Uffici di Procura della Repubblica le iscrizioni del -4,1% e presso i Tribunali del -3,3%.

Di seguito vengono analizzati nel dettaglio i dati relativi alle tipologie di ufficio con maggiori carichi di lavoro.

➤ Procura della Repubblica: i procedimenti con autore noto iscritti nell'anno giudiziario 2014/2015 sono diminuiti nel complesso del 4,1% rispetto all'anno precedente.

In particolare si registra un -3,8% per i reati ordinari, +0,7% per i reati di competenza della DDA e -5,5% per i reati di competenza del giudice di pace.

Analogo trend si osserva nelle definizioni dell'anno giudiziario 2013/2014 rispetto al 2014/2015 con una diminuzione complessiva del -7,2% ed nel dettaglio -7% di procedimenti definiti con reati ordinari, +4,8% per procedimenti di competenza DDA, e -8,7% di procedimenti definiti per reati di competenza del giudice di pace.

➤ Tribunale e Giudice di Pace: per gli uffici di Tribunale (dibattimento e ufficio del giudice per le indagini e l'udienza preliminare) nel complesso, l'anno giudiziario 2014/2015 ha evidenziato una diminuzione delle iscrizioni (-3,3%) e delle pendenze (-1,8%), nonché un aumento delle definizioni (+2,9%) rispetto all'anno giudiziario precedente.

Andando nel dettaglio dei riti e dei gradi, si osserva che le iscrizioni sono diminuite sia al dibattimento monocratico di primo e secondo grado (rispettivamente -4,4% e -4,7%), sia presso l'ufficio gip/gup (-3%) mentre al dibattimento collegiale sono aumentate del 8,6%. Allo stesso tempo le definizioni sono aumentate in dibattimento del 3,5% e presso il gip/gup del 2,7%.

Gli uffici del giudice di pace registrano un aumento delle iscrizioni al dibattimento (+1,4%) e una diminuzione delle definizioni (-1,3%) mentre al Gip sia le iscrizioni che le definizioni presentano una diminuzione rispettivamente del -3,6% e del -4,2%. Conseguentemente i procedimenti pendenti sono aumentati in media del 1,8%.

➤ Corte di Appello: in appello tra gli ultimi due anni giudiziari si è registrata una diminuzione dei procedimenti iscritti del -7,6%, dei definiti del -0,3% e dei pendenti del -2%. Tali andamenti sono confermati per i procedimenti di competenza della sezione ordinaria e minorenni mentre la

sezione assise presenta un aumento dei procedimenti iscritti e pendenti (rispettivamente +7,1% e 8,8%).

Movimento dei procedimenti penali con autore noto rilevati presso gli Uffici giudicanti e requirenti. Inclusa Cassazione. Anni giudiziari 2013/2014-2014-2015

| Uffici | Anno giudiziario 2013/2014 | | | Anno giudiziario 2014/2015 | | |
|---|----------------------------|------------------|-----------------------|----------------------------|------------------|-----------------------|
| | Iscritti | Definiti | Pendenti al 30 giugno | Iscritti | Definiti | Pendenti al 30 giugno |
| UFFICI GIUDICANTI | | | | | | |
| Corte di Cassazione | 54.459 | 52.639 | 30.546 | 55.193 | 51.875 | 33.864 |
| Corte di Appello | 105.900 | 101.802 | 260.849 | 97.831 | 101.462 | 255.552 |
| sezione ordinaria | 103.551 | 99.431 | 258.380 | 95.455 | 99.130 | 253.042 |
| sezione assise appello | 621 | 612 | 588 | 665 | 600 | 640 |
| sezione minorenni appello | 1.728 | 1.759 | 1.881 | 1.711 | 1.732 | 1.870 |
| Tribunale e relative sezioni | 1.298.939 | 1.196.674 | 1.312.537 | 1.256.166 | 1.231.535 | 1.289.155 |
| rito collegiale sezione ordinaria | 13.604 | 12.734 | 23.101 | 14.772 | 13.230 | 24.727 |
| rito collegiale sezione assise | 291 | 287 | 350 | 300 | 298 | 351 |
| rito monocratico primo grado | 365.412 | 313.412 | 531.216 | 349.415 | 324.336 | 550.001 |
| rito monocratico appello giudice di pace | 4.805 | 3.842 | 5.094 | 4.581 | 4.061 | 5.671 |
| indagini e udienza preliminare (noti) | 914.827 | 866.399 | 752.776 | 887.098 | 889.610 | 708.405 |
| Giudice di pace | 212.804 | 204.527 | 172.242 | 209.685 | 198.469 | 175.308 |
| dibattimento penale | 92.378 | 85.828 | 150.172 | 93.646 | 84.698 | 154.317 |
| Indagini preliminari - registro noti | 120.426 | 118.699 | 22.070 | 116.039 | 113.771 | 20.991 |
| Tribunale per i minorenni | 42.143 | 39.042 | 43.309 | 40.300 | 42.141 | 41.510 |
| dibattimento | 4.998 | 4.995 | 4.765 | 4.587 | 5.195 | 4.157 |
| indagini preliminari - registro noti | 24.104 | 20.446 | 17.129 | 22.448 | 23.387 | 16.213 |
| udienza preliminare | 13.041 | 13.601 | 21.415 | 13.265 | 13.559 | 21.140 |
| UFFICI REQUIRENTI | | | | | | |
| Procura Generale della Repubblica (avocazioni) | 57 | 44 | 58 | 60 | 54 | 64 |
| Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario | 1.601.737 | 1.580.748 | 1.650.165 | 1.536.704 | 1.467.392 | 1.656.425 |
| reati di competenza della dda | 4.433 | 4.231 | 7.979 | 4.465 | 4.432 | 7.403 |
| reati di competenza del giudice pace | 221.727 | 218.206 | 282.058 | 209.464 | 199.276 | 273.481 |
| reati ordinari | 1.375.577 | 1.358.311 | 1.360.128 | 1.322.775 | 1.263.684 | 1.375.541 |
| Procura della Repubblica per i minorenni | 37.851 | 36.994 | 14.824 | 36.699 | 35.496 | 16.018 |
| Totale Generale | 3.353.890 | 3.212.470 | 3.484.530 | 3.232.638 | 3.128.424 | 3.467.896 |

* dati comunicati dagli Uffici fino al 12 novembre 2015 comprensivi di stime

Fonte: Ministero della Giustizia - Direzione Generale di Statistica e analisi organizzativa

Il quadro complessivo della giustizia penale evidenzia, dunque, una sostanziale stabilità, ed una ragionevole aspettativa di miglioramento può formularsi per effetto delle innovazioni, organizzative

e normative in atto, incidenti, come si è esposto, sia sul piano del diritto sostanziale che su quello processuale.

8. SISTEMA TRATTAMENTALE, CARCERE E STATI GENERALI.

L'ordinamento penitenziario italiano ha da poco compiuto quarant'anni e non è certo senza significato politico e culturale che il percorso di rimodulazione della legislazione penitenziaria, intrapreso da tempo, abbia segnato proprio in quest'ultimo anno i suoi più rilevanti sviluppi.

E' indubitabile che alcuni degli interventi di riforma avviati nella materia della esecuzione penale siano scaturiti dalle indicazioni della sentenza "Torreggiani" (con cui la Corte Europea dei diritti dell'uomo ha individuato a carico del nostro Paese una violazione dell'art. 3 Corte EDU), ma è altrettanto vero che numerosi altri provvedimenti portati a compimento nel 2015 costituiscono il frutto di una elaborazione durevole e sistematica destinata a perfezionarsi nel prossimo futuro.

L'anno 2015 si è, infatti, caratterizzato non soltanto per il doveroso mantenimento dei risultati volti a riallineare le condizioni detentive ai canoni costituzionali e alle direttive europee, ma soprattutto per il superamento di una concezione carcerocentrica e di segregazione passiva non più praticabile né condivisibile alla luce del complessivo ripensamento del sistema dell'esecuzione della pena, non solo in ambito carcerario e della introduzione della messa alla prova per gli adulti.

In questa direzione muove il disegno di legge delega approvato dalla Camera dei Deputati il 23 settembre scorso che intende restituire - nel punto riguardante la riforma dell'ordinamento penitenziario - effettività alla funzione rieducativa della pena, attraverso la valorizzazione di un ampio progetto di recupero del condannato che sia il più possibile personalizzato.

La indizione degli stati generali della esecuzione della pena intende dare concretezza ad un nuovo approccio culturale sul significato della sanzione penale.

8.1. Un nuovo modello detentivo.

L'attenzione al mantenimento dei risultati raggiunti in ordine alle condizioni detentive ed al loro progressivo miglioramento ha formato oggetto delle attività compiute durante l'anno trascorso.

Al fine di monitorare lo stato di avanzamento delle iniziative interessanti l'organizzazione della vita detentiva, è stato elaborato un apposito database atto a consentire agli istituti penitenziari di inserire, a cadenza mensile, i dati maggiormente significativi per i progressi, con modalità di facile accesso e lettura, sia analitica, che in versione aggregata.

Si tratta di uno strumento di lavoro che consente di avere, a livello centrale e provveditoriale, una fotografia sugli aspetti di maggiore rilevanza di ogni singolo istituto penitenziario, periodicamente aggiornata, utile per programmare ulteriori interventi migliorativi.

Il risultato è che da oltre 9 mesi nessun detenuto si è trovato a dover dimorare in una cella al di sotto dei 3 mq, e questo anche negli istituti di maggiore complessità, come le case circondariali dei grandi centri metropolitani.

Le innovazioni e i correttivi apportati hanno permesso di raggiungere significativi risultati su quegli aspetti considerati cruciali nel contribuire a mutare in senso migliorativo le condizioni di vita in carcere.

La c.d. “sorveglianza dinamica”, che declina il nuovo modello di vita nel carcere, prevedendo la distinzione tra le celle destinate al pernottamento e i locali destinati ad attività trattamentali, da un lato, consente l’apertura delle celle e la libera circolazione dei detenuti nella sezione per almeno otto ore al giorno, dall’altro, realizza un più razionale esercizio della funzione custodiale assegnata alla Polizia Penitenziaria, la quale viene posta a guardia non di una singola cella, ma della zona di passaggio dei detenuti, con piena osservazione delle dinamiche relazionali.

La nuova sorveglianza va attuata con criteri di flessibilità e con modalità differenziate nei singoli istituti penitenziari, in relazione al livello di concreto pericolo delle persone detenute.

Tale innovazione comporta il coinvolgimento attivo nell’esecuzione penale del condannato, nonché l’acquisizione da parte dell’Amministrazione penitenziaria di una conoscenza della personalità del detenuto e delle cause della sua devianza criminale molto più ampia di quella che si ricava quando la vita del detenuto resta confinata nei limitati metri quadrati della sua cella.

Benefici effetti si dispiegano, pertanto, anche in relazione al problema del sovraffollamento carcerario, in quanto la Magistratura di Sorveglianza diviene destinataria di relazioni comportamentali che, illuminate da elementi di conoscenza più attendibili perché più individualizzati e più completi, possono consentire una più estesa utilizzazione delle misure alternative al carcere previste dalla vigente normativa, con un evidente ampliamento del ricorso alla esecuzione penale esterna.

Massima attenzione è stata dedicata anche alle modalità con cui si declinano i rapporti con i familiari o con persone affettivamente significative in carcere: elementi cioè che incidono sulla qualità dei momenti di visita e dei contatti visivi e telefonici con i ristretti. Lo sforzo organizzativo ha permesso un generale incremento dei colloqui su più giorni alla settimana e anche nelle fasce pomeridiane e nelle giornate festive, l’implementazione del sistema della prenotazione delle visite e la previsione, in quasi tutti gli istituti penitenziari, della scheda telefonica.

E’ stata, inoltre, riservata particolare attenzione al significativo numero di minori che vivono l’impatto con la dimensione del carcere in quanto figli di genitori detenuti (nel primo semestre sono stati circa 120 mila gli ingressi dei minori in carcere). A tal fine, per attutire gli effetti dell’ingresso in un mondo estraneo e temuto, sono stati previsti diversi accorgimenti quali: la presenza di

ludoteche dove poter svolgere i colloqui; la previsione dei cd. “spazi bambini”, ossia, di ambienti dotati di murali e di giochi; la previsione dei colloqui anche in fasce pomeridiane e nelle giornate festive per non ostacolare la frequenza scolastica.

In tema di detenzione femminile e di tutela delle detenute madri, sono stati, poi, sviluppati diversi protocolli gestionali per adeguare le iniziative istruttive e lavorative destinate alle donne alla molteplicità e specificità dei loro bisogni, con particolare attenzione alle attività di sensibilizzazione e contrasto alla violenza di genere ed al femminicidio. Nel corso del 2015, è stato aperto l’ICAM di Torino, realtà che va ad aggiungersi a quelle di Milano, Venezia e Senorbi. Altri ICAM saranno, a breve, realizzati a Lauro, dove - previa totale riconversione della attuale struttura a custodia attenuata – saranno creati spazi abitativi sulla falsariga delle case famiglia, con la presenza anche di giardini attrezzati e a Barcellona Pozzo di Gotto, in un edificio separato dal complesso penitenziario ex OPG. Inoltre, è in corso di predisposizione anche il progetto per la realizzazione di un ICAM a Roma, ritenuto strategico per la presenza nella capitale di un Istituto penitenziario Femminile che ospita circa 300 detenute con un’elevata presenza media di detenute madri.

Al fine di assicurare possibilità di accedere alle misure alternative/sostitutive della detenzione anche alle madri detenute sprovviste di idonei riferimenti familiari ed abitativi, è stato, altresì, sottoscritto in attuazione dell’art.4 della legge 62/2011 un Protocollo di Intesa con il Comune di Roma e la Fondazione Poste Insieme, per la realizzazione di una Casa Famiglia Protetta a Roma, che sarà localizzata in un immobile confiscato alla mafia e potrà ospitare sino a sei genitori con bambini sino ai 10 anni di età.

Nell’ottica di una costruttiva occupazione del tempo della detenzione, è stata regolamentata con circolare la “possibilità di accesso ad internet da parte dei detenuti”, aprendo così la strada all’uso dei personal computer da parte dei detenuti ed alle modalità di connessione ad internet per motivi di studio, aggiornamento professionale o familiari. Tale iniziativa è finalizzata a sostenere i percorsi rieducativi e ad ampliare le potenzialità dei progetti trattamentali attivati in collaborazione con il mondo dell’imprenditoria, del privato sociale e con gli Enti Locali.

Anche sul tema del lavoro sono state spese grandi energie per consolidare una cultura orientata a fornire competenze professionali che siano spendibili anche all’esterno delle strutture penitenziarie, con il pieno contributo del mondo imprenditoriale e delle cooperative.

Inoltre, in considerazione dell’elevato numero di stranieri ristretti nelle carceri italiane, provenienti da Stati o da nazioni interessati ai fenomeni terroristici di matrice confessionale lo scorso 5 novembre è stato sottoscritto con l’U.CO.II un Protocollo d’Intesa per l’avvio di una collaborazione finalizzata a favorire l’accesso di Mediatori culturali e di Ministri di Culto negli istituti penitenziari, al fine di promuovere azioni mirate all’integrazione culturale. L’attuazione del

protocollo sarà preceduta da una fase sperimentale di sei mesi attivata in otto importanti istituti penitenziari.

Anche nell'ambito dell'edilizia penitenziaria e residenziale di servizio, grazie ad un sinergico impegno su molteplici fronti sono stati ottenuti rilevanti cambiamenti. Sono stati, infatti, emanati decreti ministeriali di chiusura di alcuni istituti con caratteristiche non adeguate al nuovo modello detentivo e fortemente anti-economici dal punto di vista del rapporto costo/benefici e proseguire l'attività istituzionale volta alla riqualificazione e valorizzazione del patrimonio demaniale in uso governativo all'Amministrazione Penitenziaria, con l'obiettivo di contrastare l'emergenza del sovraffollamento e conferire adeguate condizioni di dignità e vivibilità ai ristretti ed agli operatori in carcere. Va, in proposito, segnalato che è stato ottenuto un rilevante aumento dei posti disponibili. Quanto al dato numerico relativo alle presenze, in base alle ultime rilevazioni, pubblicate anche sul sito del Ministero della giustizia, ammontano a 52.164 i detenuti ristretti negli istituti al 31 dicembre 2015, mentre alla stessa data sono ben 39.274 quelli in regime di esecuzione esterna.

In seguito alla chiusura anticipata al 31 luglio 2014 del Commissario Straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie è stato riattivato il Comitato Paritetico interministeriale per l'edilizia penitenziaria, costituito da rappresentanti del Ministero della Giustizia e del Dicastero delle Infrastrutture e dei Trasporti con il proposito di avviare un programma di modifica del Piano Carceri per aggiornarlo al mutato quadro di fabbisogni territoriali rispetto alla situazione delineata nel 2009 ed al diverso modello di detenzione che si intende attivare.

8.2. Il superamento degli Ospedali psichiatrici giudiziari.

Una menzione particolare va fatta circa il percorso intrapreso per il superamento degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari di cui all'art. 3 *ter* della Legge 17 febbraio 2012, n. 9 e successive modifiche sulle Misure di Sicurezza, percorso che si è normativamente concluso il 31 marzo 2015, data dell'ultima proroga fissata dal Decreto-Legge 31 marzo 2014, n. 52.

Si è provveduto alle assegnazioni ed ai trasferimenti degli internati ospitati negli OPG verso le sole REMS effettivamente attivate a cura delle Regioni.

Il percorso è in progressiva evoluzione poiché dai 689 ristretti alla data del 1 aprile 2015 si è passati ai 132 del 6 gennaio 2016.

Al fine di rimuovere il grave ritardo con cui alcune Regioni stanno adempiendo agli obblighi derivanti dalla legge 81/2014, il Governo ha avviato - la procedura per il Commissariamento delle Regioni inadempienti.

Vale, altresì, evidenziare che il processo di superamento degli O.P.G. è stato accompagnato anche dalla progressiva realizzazione, all'interno degli Istituti Penitenziari ordinari, di apposite Sezioni denominate "Articolazioni per la tutela della Salute Mentale", dedicate all'accoglienza di categorie particolari di detenuti, un tempo ospitati negli OPG. La realizzazione di dette Sezioni, pensate per garantire la tutela della salute mentale, ma anche per favorire il recupero ed il reinserimento sociale dei soggetti con disturbi psichiatrici, anche nel rispetto del principio di territorialità della pena, sarà portata a termine nel corso del 2016.

8.3. Esecuzione penale esterna e stati generali.

La riorganizzazione del Ministero della Giustizia - prevista nel D.p.c.m. 84 del 2015, che istituisce il nuovo Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità con una Direzione generale per l'esecuzione penale esterna - ben rappresenta l'imponenza del potenziamento del ricorso a sanzioni penali diverse dalla detenzione, senza abdicare alla fisionomia ed alla funzione ineliminabile della sanzione stessa.

Il *sistema dell'esecuzione penale esterna* assicura la gestione delle misure alternative alla detenzione, delle sanzioni penali non detentive, della messa alla prova ex art. 168 bis c.p., delle altre sanzioni e misure che si eseguono nella comunità, garantendo, altresì, interventi negli istituti penitenziari per la definizione del trattamento e per favorire i rapporti dei detenuti con la famiglia e la comunità esterna. In tale ambito è stata condotta un'attività di sensibilizzazione per pervenire a livello locale alla stipula di accordi operativi con i tribunali ordinari e di sorveglianza, allo scopo di definire sinergie operative per semplificare le procedure e finalizzarle all'efficace applicazione in particolare delle misure alternative, dei lavori di pubblica utilità e della messa alla prova.

Al contempo si è proceduto al rafforzamento dei rapporti con le Regioni e gli Enti locali per favorire il reinserimento socio-lavorativo dei soggetti in esecuzione penale esterna e la riabilitazione dei soggetti in affidamento in prova terapeutico.

In particolare, è stata effettuata una forte azione di promozione a livello territoriale per dare maggiore impulso all'applicazione della sanzione del lavoro di pubblica utilità, sia individuando maggiori opportunità di impiego lavorativo presso gli enti pubblici e privati, indicati dall'art. 1 del D.M. 26 marzo 2012, sia favorendo la sottoscrizione delle convenzioni con i Tribunali Ordinari. Infatti, già alla data del 13 aprile 2015 risultavano essere state stipulate 3.400 convenzioni tra i Tribunali Ordinari e gli Enti territoriali e privato sociale, con 12.545 posti di lavoro resi disponibili per lo svolgimento delle attività non retribuite a favore della collettività.

Il sistema di esecuzione penale che si sta progressivamente delineando permetterà, infatti, di coniugare sicurezza e dignità della persona sia attraverso gli interventi normativi ed organizzativi, sia mediante il coinvolgimento e la preparazione della collettività, oltre che degli operatori del settore e dei detenuti stessi.

Al pieno raggiungimento di detti obiettivi è finalizzata l'iniziativa degli Stati generali dell'esecuzione della pena, attualmente in atto, che intende promuovere un diverso, più consapevole, approccio culturale al problema della pena. Diciotto tavoli tematici, investiti degli aspetti più significativi dell'esecuzione della pena, intorno ai quali più di duecento esperti provenienti dal mondo accademico, dalla magistratura, dall'avvocatura, dalla cooperazione internazionale, dal volontariato, dall'associazionismo civile e, naturalmente, dagli ambienti penitenziari, sono stati richiesti di ragionare con un approccio multidisciplinare sulle problematiche cruciali dell'esecuzione penale.

I suggerimenti proposti sono via via sottoposti ad una "consultazione pubblica" promossa in varie forme dal Ministero della Giustizia (audizioni, visite esterne anche in strutture detentive all'estero, sito dedicato e costantemente aggiornato aperto al pubblico) per integrarsi e perfezionarsi nel fisiologico scambio derivate dalle indicazioni, anche critiche, che necessariamente perverranno all'esito. Il progetto è stato costruito in modo che la discussione e le proposte siano patrimonio utile all'esercizio della delega per la riforma dell'ordinamento penitenziario. I 9 punti in cui è articolata la delega, già approvata alla Camera e ora all'esame del Senato (semplificazione delle procedure relative ai benefici penitenziari; revisione dei presupposti per l'accesso alle misure alternative, al fine di facilitare l'accesso alle stesse; eliminazione degli automatismi e delle preclusioni che impediscono o ostacolano, per i recidivi e per gli autori di alcuni particolari categorie di reato, l'individualizzazione del trattamento rieducativo e revisione della preclusione dei benefici penitenziari per i condannati alla pena dell'ergastolo; giustizia riparativa e suoi profili qualificanti nel percorso di recupero sociale, sia in ambito intramurario, che nell'esecuzione delle misure alternative; potenziamento delle possibilità di lavoro per i detenuti, quale prezioso strumento di responsabilizzazione sociale e di reinserimento dei condannati; valorizzazione dell'esperienza del volontariato; utilizzo dei collegamenti audiovisivi, sia a fini processuali, che per favorire le relazioni familiari; riconoscimento del diritto all'affettività delle persone detenute; adeguamento delle norme dell'ordinamento penitenziario alle esigenze rieducative dei minori di età), attraverso gli Stati Generali divengono oggetto di dialogo con la società italiana nel suo complesso. Il Comitato di Esperti che ha sovrinteso ai lavori con attenta funzione di attento coordinamento ha incorso l'elaborazione di un documento finale i cui contenuti, oltre a fornire indicazioni per l'attuazione della Delega "penitenziaria", potranno essere di sicuro impulso per una migliore

organizzazione della vita carceraria, per una rimodulazione dell'edilizia penitenziaria esistente e per una corretta pianificazione di quella futura, ma anche per la promozione di ogni forma di collegamento (lavoro, istruzione, cultura ecc.) tra il carcere e il territorio. Inoltre, tale documento, sintesi di un così imponente lavoro, permetterà - con l'insostituibile contributo degli operatori dell'informazione - di enucleare le forme più idonee per veicolare una corretta conoscenza della realtà carceraria alla società "esterna".

9. LA TUTELA DEI MINORI

Maggiore attenzione ai percorsi di rieducazione ed inserimento sociale, rafforzamento dei diritti e delle tutele giurisdizionali nell'ottica della centralità del minore e della salvaguardia delle sue relazioni ed affettività hanno caratterizzato gli interventi, organizzativi e normativi, nel settore della giustizia minorile.

9.1. Le politiche rieducative per i minori.

E' stato già anticipato, nella sezione dedicata alla riorganizzazione, che con il D.p.c.m. n. 84 del 2015 si è proceduto al rafforzamento del Dipartimento, già della Giustizia minorile, oggi della Giustizia minorile e di comunità, presso il quale è istituita la nuova Direzione generale della esecuzione penale esterna, cosicché, dalla contiguità dei due mondi, possa realizzarsi un passaggio di esperienze, un momento di comune formazione, una osmosi di modelli applicativi e prassi virtuose.

Va infatti considerato che per talune fasce di età, in relazione ai cosiddetti giovani adulti (che, se hanno commesso un reato da minorenni, permangono negli istituti penali minorili e comunque in carico al giudice per i minorenni fino al venticinquesimo anno di età), gli operatori minorili e quelli addetti alla esecuzione penale esterna per gli adulti, devono necessariamente avvalersi dei medesimi principi trattamentali ed elaborare analoghe strategie e programmi di reinserimento sociale.

La imminente modifica dell'ordinamento penitenziario, - la delega lo prevede espressamente all'art.26 lett. I) - mira alla creazione di un vero e proprio ordinamento penitenziario minorile, di cui si avverte forte esigenza.

Va comunque segnalato che, secondo l'ultima ricerca transnazionale l'Italia presenta il più basso tasso di delinquenza minorile rispetto agli altri paesi dell'UE ed agli Stati Uniti, tanto a testimoniare la validità dei programmi di prevenzione e la piena rispondenza delle misure trattamentali alternative alla detenzione.

A tal proposito appare significativo il dato secondo cui, in particolare, l'istituto della messa alla prova ha registrato negli anni una crescente applicazione che ne vede triplicato il numero negli ultimi 10 anni.

Anche la giustizia riparativa, attraverso la mediazione che è spesso parte integrante dei programmi trattamentali di messa alla prova, trova soddisfacente attuazione in ambito minorile e da ultimo, al fine di favorirne il ricorso con modalità uniformi su tutto il territorio nazionale, sono stati promossi e stipulati protocolli d'intesa con gli enti territoriali e l'Autorità giudiziaria minorile per la creazione, su base regionale, di centri per la giustizia riparativa e mediazione penale che prevedano il coinvolgimento delle agenzie educative del territorio e del volontariato.

Peraltro, la maggior parte delle garanzie procedurali minime già contemplate nel nostro sistema processuale minorile (tra cui l'obbligo di assistenza legale al minore in tutte le fasi del procedimento, la valorizzazione del vissuto e della personalità del minore, la detenzione separata tra minorenni ed adulti e la formazione specialistica dei magistrati che operano nel settore minorile), sono contemplate nel modello europeo di giusto processo minorile siglato nel dicembre 2015 dai rappresentanti della commissione Europea, del consiglio dell'UE e dell'Europarlamento.

Permangono naturalmente criticità legate alla compresenza negli istituti penali minorili dei giovani adulti infraventicinquenni, ai possibili conflitti di interesse dei giudici onorari nelle decisioni sui collocamenti in comunità del privato sociale, al trattamento dei minori inseriti in contesti di criminalità organizzata, tematiche tutte già poste alla attenzione per i prossimi mesi.

Il Ministero è attualmente impegnato in una alacre attività di revisione della intera organizzazione dei servizi minorili delle Comunità ministeriali, gestite esclusivamente dal Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, e delle comunità gestite dal privato sociale. Queste ultime sono generalmente destinate ad accogliere minori estranei al circuito penale, che vivono temporanee condizioni di difficoltà legate al complessivo disagio o alla inadeguatezza dei contesti familiari di appartenenza.

9.2. I diritti dei minori e la tutela giurisdizionale.

In materia civile, come è noto, si è raggiunta la piena della centralità dell'interesse del minore con la riforma della filiazione, operata dalla legge 10 dicembre 2012 n. 219, che ha finalmente proclamato l'eguaglianza giuridica di tutti figli, a prescindere dalla nascita in costanza di matrimonio, nel pieno rispetto dei principi costituzionali e degli obblighi imposti a livello internazionale.

Si è dunque modificato l'assetto giuridico della filiazione con la unificazione del relativo stato giuridico ed in ogni testo di legge il riferimento è la sola parola "figli" così depotenziando,

nell'ambito dei rapporti familiari, la centralità del vincolo coniugale a vantaggio dei diritti della prole, intento confermato altresì dalla sostituzione dell'espressione "potestà genitoriale" con quella di "responsabilità genitoriale" onde "valorizzare il profilo dell'assunzione di responsabilità da parte dei genitori nei confronti del figlio".

Tuttavia, a questa profonda evoluzione sul piano dei principi e del diritto sostanziale, non è ancora corrisposta un'effettiva parificazione delle tutele sul piano processuale e ordinamentale, ragion per cui questo Governo si è fatto carico di elaborare una proposta di riforma per l'istituzione di una sezione specializzata per la famiglia e cui corrisponda sul piano processuale una razionalizzazione dei riti e delle modalità a tutela dei minori, materia allo stato frammentata tra tribunale ordinario, giudice tutelare, e Tribunale per i minorenni che naturalmente prevede la salvaguardia della specializzazione conservando le professionalità dei tecnici che si sono formate nell'esperienza del Tribunale per i minorenni e garantendo altresì l'ausilio dei servizi sociali e di tutti gli operatori del settore.

In data 11 marzo 2015 è stato presentato alla Camera dei Deputati il disegno di legge delega per la riforma del processo civile, n. 2953, nella versione approvata dal Consiglio dei ministri il 10 febbraio 2015, che reca, tra l'altro, modifiche sostanziali alla disciplina dei procedimenti in materia di famiglia, concernenti la separazione dei coniugi, lo scioglimento e la cessazione degli effetti civili del matrimonio e l'affidamento e il mantenimento dei figli minori. L'importanza della riforma va considerata anche alla luce dell'aumento di iscrizioni ultimamente registrato presso i Tribunali per i minorenni che non trova riscontro nelle pendenze della rispettive Procure, che può essere letto come una maggiore istanza delle parti ad un procedimento più celere e dedicato.

Per la medesima ragione, viene altresì prevista l'attribuzione, almeno in misura prevalente, a una sezione di corte di appello delle impugnazioni avverso le decisioni di competenza in materia di famiglia e minori.

La valorizzazione della famiglia e dei diritti fondamentali del fanciullo, primo tra tutti quello alla continuità affettiva, è stata concretamente già anticipata con l'entrata in vigore della legge 19 ottobre 2015, n. 173, recante modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, sul diritto alla continuità affettiva dei bambini e delle bambine in affido familiare, nel rispetto, peraltro di quanto è stato affermato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, con sentenza 27 aprile 2010, Moretti e Benedetti c. Italia, che distingue i casi in cui l'affidamento familiare abbia dato luogo al realizzarsi di relazioni familiari sostanziali e non transitorie che su meri requisiti di tipo formale. Essa ha inteso introdurre un *favor* verso i legami costruiti in ragione dell'affidamento, avendo cura di specificare che questi hanno rilievo solo ove il rapporto instauratosi abbia di fatto determinato una relazione profonda, proprio sul piano affettivo, tra minore e famiglia affidataria. Il testo prevede una

"corsia preferenziale" per l'adozione a favore della famiglia affidataria che possieda tutti i requisiti di legge, laddove - dichiarato lo stato di abbandono del minore – risulti impossibile ricostituire il rapporto del minore con la famiglia d'origine.

In definitiva, anche in materia di affidamento e adozione, il Governo manifesta particolare attenzione alle complesse e delicate istanze che si muovono nella società civile, che da un lato mirano a garantire pienamente l'interesse del minore al riconoscimento di uno *status* di filiazione, che viene certamente inficiato da discutibili inerzie nel prolungare affidamenti *sine die* in assenza di alcuna progettualità; e dall'altro, tuttavia, appare ineludibile un'attenta considerazione della molteplicità e complessità dei modelli familiari, che rende inadeguata l'univocità di un modello di adozione, nella sua principale declinazione come "legittimante", alla stregua di una seconda nascita, cui debba necessariamente conseguire l'interruzione dei rapporti con la famiglia di origine.

Sempre in tema di rapporti tra affidamento e adozione, con riferimento ai minori stranieri, è entrata in vigore la legge 18 giugno 2015 n. 101 con la quale l'Italia ha proceduto alla ratifica e all'esecuzione della Convenzione dell'Aja sulla competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di responsabilità genitoriale e di misure di protezione dei minori. La Convenzione si applica alle questioni relative all'attribuzione, all'esercizio e alla revoca totale o parziale della responsabilità genitoriale; al diritto di affidamento; alla tutela del minore, alla curatela e agli istituti analoghi; all'amministrazione, alla conservazione o alla disposizione dei beni del minore; al collocamento del minore in una famiglia di accoglienza o in istituto o alla sua assistenza legale tramite *kafala*.

Quest'ultimo profilo, particolarmente delicato, è stato stralciato dalla legge di esecuzione e forma oggetto di un autonomo disegno di legge presentato dal Governo, contenente le norme di adeguamento interno, al fine di attribuire una veste giuridica alla cosiddetta *kafala*, istituto affine all'affidamento familiare, previsto come unica misura di protezione del minore negli ordinamenti islamici, che non operano alcuna distinzione tra bambini in stato di abbandono e bambini in situazioni di transitoria difficoltà.

10. RAPPORTO CON LA MAGISTRATURA E QUESTIONI ORDINAMENTALI.

La complessità e l'estensione delle riforme in atto nel campo della giustizia e, più in generale, di quelle poste all'agenda del Governo, hanno evidenziato l'esigenza di una approfondita ricognizione del vigente assetto dell'Ordinamento Giudiziario e del collegato tema della normativa inerente la costituzione ed il funzionamento del Consiglio Superiore della Magistratura, nella prospettiva dell'aggiornamento e della razionalizzazione del sistema secondo i principi della Carta Costituzionale e con l'obiettivo del miglioramento dell'efficienza del servizio giustizia.

La necessità di una approfondita rilettura del sistema vigente è resa viepiù attuale dalle iniziative di autoriforma allo studio da parte dello stesso Consiglio Superiore della Magistratura, che ha raccolto in proposito anche l'invito del Presidente della Repubblica, nonché dal dibattito pubblico sulla magistratura che, a più livelli, caratterizza il presente momento storico.

Recependo una diffusa aspettativa di cambiamento ed al fine di procedere alle attività di analisi delle criticità evidenziate nell'applicazione della disciplina vigente e di formulazione di conseguenti proposte riformatrici sono state, pertanto, istituite presso il Ministero due Commissioni di studio, autonome ma tra loro coordinate in considerazione dell'evidente collegamento tra le materie trattate.

Alla prima delle predette Commissioni è stato, in particolare, demandato l'approfondimento della materia dell'Ordinamento Giudiziario, nella prospettiva dell'aggiornamento e della razionalizzazione dei profili di disciplina inerenti la riorganizzazione della distribuzione territoriale delle Corti d'Appello e delle Procure Generali presso i medesimi uffici, dei Tribunali Ordinari e delle Procure della Repubblica in conseguenza dello sviluppo del processo di revisione delle circoscrizioni giudiziarie ed in considerazione della necessaria promozione del valore della specializzazione nella ripartizione delle competenze. Ulteriori attribuzioni hanno riguardato lo studio e la formulazione di proposte di riforma della disciplina dell'accesso alla magistratura, della materia delle valutazioni di professionalità e del conferimento degli incarichi, della mobilità e dei trasferimenti di sede e funzioni dei magistrati, dell'organizzazione degli uffici del pubblico ministero. E' stato, infine, devoluto all'analisi il sistema degli illeciti disciplinari e delle incompatibilità dei magistrati.

In considerazione delle iniziative di autoriforma e delle proposte del Consiglio Superiore della Magistratura, alla seconda Commissione è stato, invece, demandato lo studio e l'analisi del funzionamento del Consiglio Superiore della Magistratura al fine della valutazione della eventuale revisione dei profili di regolamentazione primaria della complessiva funzionalità delle procedure di sua competenza, nonché di quelle devolute ai Consigli giudiziari istituiti presso le Corti d'Appello, al Consiglio Direttivo della Corte di cassazione ed al Consiglio d'Amministrazione del Ministero della giustizia. Alla medesima Commissione è stato, inoltre, attribuita l'analisi e lo studio di progetti di riforma del sistema elettorale per la designazione dei componenti del Consiglio Superiore della Magistratura, della struttura e composizione della Sezione Disciplinare e delle regole del procedimento disciplinare.

Nella prospettiva della formulazione di proposte che tengano in opportuna considerazione i contributi provenienti dal dibattito pubblico sui temi in agenda, i lavori delle Commissioni - tuttora in corso e svolti anche attraverso sedute plenarie congiunte - si sono sinora giovate anche

dell'apporto dello stesso Consiglio Superiore della Magistratura e dell'Associazione Nazionale Magistrati, con i quali sono state avviate proficue interlocuzioni.

Sono certo che ulteriori ed apprezzabili contributi per l'elaborazione di nuovi modelli riformatori potranno pervenire da ulteriori momenti di confronto istituzionale e, comunque, attraverso gli esiti del dibattito in corso, nelle diverse sedi in cui si esprime la dialettica, in particolare nella materia ordinamentale e sui temi della responsabilità disciplinare e della rappresentatività che l'organo di governo autonomo della magistratura è chiamato ad esprimere.

Nel 2015 è proseguita una costante azione di ricerca di risorse e modalità organizzative per le esigenze attuali degli organici della magistratura.

In particolare, sono state reperite le risorse per procedere all'assunzione di ben 311 giovani magistrati, vincitori dell'ultimo concorso, che prenderanno servizio il 22 febbraio prossimo.

Il confronto istituzionale con il Consiglio Superiore della Magistratura, realizzato anche nell'ambito del tavolo paritetico, sul tema difficile delle piante organiche del personale della magistratura, porta a registrare nel 2015 l'importante risultato della revisione e aumento delle piante organiche della magistratura di sorveglianza, con un incremento di 15 posti, i quali uniti a quelli già attribuiti nel 2014 con il DM del 17 aprile del 2014 portano ad un accrescimento di 20 unità dei presidi di sorveglianza.

Lo sforzo congiuntamente operato con il Consiglio è fondamentale per assicurare il sostegno adeguato alla magistratura di sorveglianza nella attuazione della riforma del sistema trattamentale che stiamo conducendo.

In tale contesto, va menzionata la riforma della magistratura onoraria.

È in trattazione al Senato della Repubblica il disegno di legge governativo recante "Delega al Governo per la riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace", approvato dal Consiglio dei Ministri il 29 agosto 2014 (Atto Senato n. 1738) e che, nel mese di novembre, è stato approvato dalla Commissione Giustizia.

Esso intende semplificare e razionalizzare la disciplina della magistratura onoraria mediante la predisposizione di uno statuto unico (accesso, durata, responsabilità, disciplinare, compenso, ecc.); aumentarne la professionalità mediante una dettagliata ed unitaria disciplina in tema di requisiti all'accesso, di tirocinio, di incompatibilità e disciplinare; valorizzarne la figura, mediante una definizione delle sue funzioni.

Introduce altresì un percorso di avvio alla professione della magistratura onoraria attraverso l'ufficio del processo.

Le finalità dell'intervento possono essere così sintetizzate:

- a) semplificazione e razionalizzazione della disciplina della magistratura onoraria mediante la predisposizione di uno statuto unico (accesso, durata, responsabilità, disciplinare, compenso, ecc.);
- b) aumento della professionalità dei magistrati onorari mediante una dettagliata ed unitaria disciplina in tema di requisiti all'accesso, di tirocinio, di incompatibilità e disciplinare;
- c) valorizzazione della figura del magistrato onorario, mediante una definizione delle sue funzioni che tiene conto della nuova possibilità di impiego nell'ufficio per il processo.

La celere definizione dell'*iter* di approvazione di tale disegno di legge è auspicabile, considerato che la riforma può aprire una nuova stagione nella definizione del ruolo della magistratura onoraria e nell'esatto inquadramento del fondamentale apporto della gestione dei contenziosi che la stessa realizza.

Il Disegno di legge è destinato ad operare una seria definizione anche della disciplina transitoria della magistratura onoraria oggi in forza all'amministrazione della giustizia.

Sempre con riguardo ai magistrati onorari, con il recente disegno di legge di stabilità si è operata una razionalizzazione del capitolo di spesa che da più di 10 anni vedeva una non utilizzazione di oltre 10 milioni, senza in alcun modo ridurre gli importi indennitari dovuti alla magistratura onoraria.

11. RAPPORTO CON AVVOCATURA E CON LE ALTRE PROFESSIONI.

Nel corso del 2015 è continuato il confronto proficuo con la classe forense sui vari temi e sui tanti tavoli aperti, a partire dal tavolo sul processo civile telematico.

Va riconosciuto all'avvocatura l'impegno profuso per l'avvio e la tenuta dell'obbligatorietà del processo civile telematico, aderendovi convintamente, ed i risultati sopra enunciati ne sono chiara testimonianza, nonché la disponibilità sempre mostrata nei vari tavoli di confronto al superamento di alcune criticità che si sono avute nella fase di avvio del PCT, soprattutto nella fase di introduzione del deposito obbligatorio degli atti introduttivi.

Si è poi proseguito nell'opera di attuazione dei regolamenti della legge forense.

Sono stati adottati, nel corso del 2015, il regolamento sulle forme di pubblicità del codice deontologico, quello sul conseguimento del titolo di avvocato specialista e quello sulle modalità di elezione dei consigli dell'ordine.

Stanno concludendo l'*iter* di adozione i regolamenti che riguardano:

- La disciplina delle modalità di svolgimento del tirocinio e dei requisiti di validità dello stesso;
- Le modalità e le condizioni di istituzione dei corsi di formazione per l'accesso alla professione;
- Le modalità di svolgimento dell'esame di stato;
- L'individuazione delle professioni che possono partecipare alle associazioni professionali;

- Le modalità di funzionamento dell'assemblea dei consigli dell'ordine;
- Le modalità di costituzione delle camere arbitrali;

Sul tema della formazione giuridica e dell'accesso alla professione è stato avviato un confronto con il Ministero dell'Università e della Ricerca, attualmente in fase progettuale.

Nel 2015 si è tentato inoltre di dare supporto a molte scelte normative condotte assieme all'avvocatura e dalla stessa volute quale quella della degiurisdizionalizzazione.

Al riguardo, il Ministero ha assicurato il supporto finanziario alla negoziazione assistita e alle forme arbitrali previste dal decreto legge 132/2014, destinando risorse ai relativi incentivi fiscali per il 2015 e prevedendone la stabilizzazione con la stabilità 2016.

Il 2015 ha segnato una accresciuta attenzione anche alle altre professioni che comunque partecipano della giurisdizione, è così continuata la partecipazione del Comitato Unitario delle Professioni e della Rete delle professioni tecniche al tavolo PCT.

Attraverso un confronto le rappresentanze delle professioni tecniche si sta procedendo in un percorso che è auspicabile porterà alla revisione, da tempo attesa, del testo del regolamento elettorale e quello del regolamento relativo al sistema territoriale e di organizzazione.

E' stato poi emanato il decreto del Presidente della Repubblica n. 177 del 2015, sulle modalità di calcolo e di liquidazione dei compensi degli amministratori giudiziari iscritti nell'albo di cui al decreto 4 febbraio 2010, n. 14.

12. LE POLITICHE EUROPEE

Dopo lo straordinario impegno dell'anno passato per il semestre di presidenza europeo si è proseguito in un'azione importante in ambito europeo ed internazionale, per collocare il nostro Paese tra i più attivi ed adeguati a fronteggiare le principali criticità del momento, ed in particolare le minacce terroristiche ed i fenomeni migratori, cui già si è fatto riferimento nella parte dedicata alla giustizia penale.

12.1. La cooperazione giudiziaria in materia penale.

Sul piano della cooperazione giudiziaria, l'anno 2015 ha visto il Ministero impegnato nello sviluppo dei risultati positivi ottenuti durante il semestre di presidenza italiana del Consiglio UE, lavorando affinché gli obiettivi raggiunti nello stato di avanzamento dei negoziati fossero conservati e costituissero il presupposto e la base per la prosecuzione del dibattito.

L'Italia ha continuato a approfondire molti sforzi verso l'obiettivo di mantenere un alto livello di ambizione del testo relativo alla creazione di una Procura europea, al fine di garantire un organismo

efficiente, indipendente e con reali poteri d'indagine, attraverso i quali assicurare investigazioni efficaci, anche in previsione del comune contrasto al fenomeno terroristico.

Altrettante aspettative si ripongono sulla trattativa sul regolamento di riforma e potenziamento di *Eurojust* - che giace attualmente presso il Parlamento europeo - nella convinzione che il potenziamento di tale organismo sia uno snodo essenziale della lotta alla criminalità organizzata transnazionale e nell'auspicio che si dia vita, all'interno di *Eurojust*, ad un gruppo specializzato sul traffico di migranti, oltre che si concretizzi il diretto supporto di *Eurojust* presso gli *Hotspots*.

Per questo, è stato incentivato un piano straordinario di applicazioni extradistrettuali di magistrati, diretto a fronteggiare l'incremento del numero di procedimenti giurisdizionali connessi con le richieste di accesso al regime di protezione internazionale e umanitaria da parte dei migranti presenti sul territorio nazionale.

Inoltre, a seguito delle recenti modifiche normative, che hanno attribuito poteri di coordinamento investigativo in materia di terrorismo al Procuratore nazionale antimafia, ora denominato Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo (*decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7, convertito, con modificazioni, nella legge 17 aprile 2015, n. 43*), sono state emanate due direttive, che intendono operare su due versanti principali: favorire lo scambio delle informazioni con gli organismi investigativi e di coordinamento competenti, ed innanzitutto con la Direzione nazionale antimafia ed antiterrorismo; instaurare un opportuno raccordo tra il *desk* nazionale e le competenti articolazioni del Ministero della giustizia, al fine di propiziare il più proficuo espletamento delle attività di cooperazione giudiziaria ed una migliore predisposizione, da parte del dicastero, delle misure di organizzazione degli uffici e dei servizi della giustizia in funzione del rafforzamento dell'azione di contrasto al terrorismo internazionale.

Sul piano legislativo, dopo anni di inerzia, è stato finalmente cambiato in maniera decisa il passo.

Sono state attuate nel 2015 le direttive e le decisioni-quadro del Consiglio dell'Unione Europea, per lo scambio di informazioni e *intelligence* fra gli Stati membri, la protezione delle vittime in ambito europeo e la cooperazione giudiziaria in materia penale.

È in corso di finale approvazione, il Regolamento previsto dalla legge 30 giugno 2009, n. 85, di ratifica del Trattato di Prum, nella prospettiva di "rafforzamento della cooperazione" transfrontaliera nella lotta ai fenomeni del terrorismo, dell'immigrazione clandestina, della criminalità internazionale e transnazionale.

Il 13 novembre ultimo scorso il Consiglio dei Ministri ha approvato sette schemi di decreti legislativi diretti a dare attuazione ad altrettante del decisioni quadro adottate dal Consiglio dell'Unione Europea, nel settore della cooperazione giudiziaria fra gli Stati in materia penale.

Con l'emanazione di questi importanti provvedimenti, l'Italia ha compiuto significativi progressi nella direzione indicata dall'Europa, introducendo meccanismi di semplificazione dei rapporti tra autorità giudiziarie e di polizia, nel compimento di indagini che coinvolgano il territorio di più Stati. Particolare rilievo assume l'attuazione delle squadre investigative comuni, che consentiranno una fruttuosa collaborazione investigativa tra polizia giudiziaria e pubblici ministeri dei Paesi membri.

Il testo sul *blocco* o sequestro di beni, s'inserisce nel solco del rafforzamento delle misure di aggressione dei patrimoni illeciti, già iniziato recentemente con l'emanazione di analogo normativa sulla confisca. Questi strumenti consentiranno di combattere in modo più efficace ogni forma di criminalità transfrontaliera, specialmente la criminalità organizzata e il terrorismo.

Altri testi forniscono efficaci strumenti di tutela delle persone sottoposte a processo penale o esecuzione della pena: fondamentale è il rafforzamento dei diritti processuali delle persone, che crea uno standard minimo comune in materia di processo celebrato in assenza dell'imputato, perché la lotta alla criminalità internazionale non deve comportare arretramento rispetto alle maggiori acquisizioni di civiltà in materia di garanzie e tutela dei diritti.

Il reciproco riconoscimento della sospensione condizionale mira a favorire il reinserimento e la riabilitazione sociale della persona condannata, consentendole di mantenere i legami familiari, linguistici e culturali, ma anche di migliorare il controllo sul rispetto degli obblighi e delle prescrizioni.

La prevenzione e la risoluzione di conflitti tra decisioni penali intende evitare che, nei confronti della medesima persona e in relazione allo stesso fatto, vengano avviati, dinanzi alle diverse autorità nazionali europee, più procedimenti penali, recando grave danno ai diritti delle persone.

Il riconoscimento delle misure alternative alla detenzione vuole consentire la sorveglianza dei movimenti di una persona sottoposta a misura cautelare non detentiva, per assicurare il regolare corso della giustizia.

La possibilità di riscuotere sanzioni pecuniarie irrogate nei confronti di cittadini italiani residenti o dimoranti all'estero, è in linea con il movimento internazionale di riforma verso una progressiva crescita di importanza della sanzione pecuniaria.

Nel medesimo ambito della cooperazione internazionale va annoverato l'impulso impresso alle procedure di trasferimento dei detenuti stranieri per l'esecuzione della pena nei paesi d'origine (previste in via generale dalla Convenzione di Strasburgo del 1983 e, per altro verso, oggetto della decisione quadro 2008/909/GAI, relativa al reciproco riconoscimento delle sentenze penali nell'ambito dell'Unione europea).

Tale strumento, finalizzato in primo luogo ad agevolare la funzione rieducatrice della pena nelle sue più moderne declinazioni, ha svolto un ruolo importante anche nel contrasto al sovraffollamento delle strutture penitenziarie nazionali.

In generale, le tematiche del sovraffollamento carcerario e dell'eccessiva durata dei procedimenti giudiziari, sono state affrontate con determinazione nell'anno trascorso ed il nostro Paese ha ottenuto il pieno riconoscimento a Strasburgo circa la piena efficacia delle misure strutturali adottate per superare tali grandi criticità.

Al Consiglio del 9 ottobre scorso, i Ministri della giustizia europei hanno approvato una lista di azioni relative alla cooperazione giudiziaria ed alla lotta contro la xenophobia, ritenuta prioritaria per l'approccio al problema della crisi migratoria, che prevede anche iniziative condivise con le principali aziende Internet per affrontare le problematiche relative ai discorsi d'odio online.

Il 3 dicembre la Commissione ha lanciato l'EU Internet Forum.

L'impegno italiano a livello europeo ed internazionale ha anche riguardato le attività di prevenzione e contrasto dei fenomeni corruttivi nell'alveo delle organizzazioni internazionali ad essa preposte.

Va segnalato in proposito che l'Italia ha ottenuto la presidenza della Conferenza ministeriale sul tema della lotta alla corruzione organizzata dal WGB dell'OCSE, che si terrà il 16 marzo 2016 a Parigi e che costituirà occasione per accreditare il nostro Paese a livello internazionale e fare conoscere le nostre riforme e le migliori pratiche interne in materia.

12.2. La cooperazione giudiziaria in materia civile.

Rafforzare la certezza del diritto e agevolare l'accesso alla giustizia nelle situazioni transnazionali sono stati i principi di base che hanno ispirato, anche nel 2015, come già durante il semestre di Presidenza italiano del Consiglio dell'UE, l'attività legislativa europea in ambito civile.

Nell'anno trascorso è stato raggiunto l'accordo politico con il Parlamento europeo sulla proposta di Regolamento relativa alla semplificazione della circolazione dei documenti pubblici. Il testo approvato, che rispecchia le *guidelines* approvate sotto la Presidenza italiana, consentirà di ridurre adempimenti burocratici, costi e ritardi nella circolazione di un notevole numero di documenti fra gli stati membri così facilitando l'esercizio della libera circolazione dei cittadini e delle libertà del mercato interno da parte delle imprese dell'UE.

Altri due strumenti legislativi che – in uno con la tutela del diritto fondamentale alla loro libera circolazione – garantiranno ai cittadini maggiore certezza nella definizione delle rispettive situazioni patrimoniali in un contesto transfrontaliero, sono stati sostenuti con vigore.

Si tratta del negoziato sulle due proposte in tema di effetti patrimoniali del matrimonio e delle unioni registrate che, dopo oltre 4 anni, è giunto ad una svolta. Il Consiglio ha riconosciuto

l'impossibilità di raggiungere l'unanimità necessaria per l'accordo politico e sono state avviate le procedure per una decisione di cooperazione rafforzata sui due Regolamenti. I testi sono sostanzialmente coincidenti con quelli elaborati dall'Italia durante il semestre di Presidenza.

E' proseguita, poi, la partecipazione attiva ai tavoli sulla Giustizia elettronica, dove è stata messa a disposizione l'esperienza del nostro Paese, che ha realizzato il più avanzato sistema di digitalizzazione della giustizia in Europa per il quale è stato anche ottenuto un importante riconoscimento, ovvero l'attribuzione del ruolo di leader di uno dei progetti inseriti nel Piano pluriennale di azione dell'Unione europea 2014-2018: il Progetto "Aste Giudiziali".

Nella consapevolezza dell'importante ruolo che la giustizia elettronica riveste in ambito europeo quale veicolo di rafforzamento della fiducia e della comprensione reciproche tra ordinamenti giuridici, è stato dato avvio ad un progetto ambizioso che mira alla creazione di registri nazionali dei beni messi all'asta all'esito di un procedimento giudiziario nonché alla loro interconnessione ed, in una fase successiva, alla creazione delle infrastrutture necessarie per l'espletamento di aste giudiziarie transfrontaliere.

L'immagine dell'Italia in ambito internazionale ha avuto un decisivo beneficio dalla presentazione a vari Stati esteri, oltre che alla Commissione europea, della nostra riforma della giustizia civile, al fine di diffusione delle nostre buone pratiche in materia di processo civile e di mediazione, anche come incentivo agli investimenti nel nostro paese.

Da ultimo, vanno sottolineati i progressi enormi fatti sulla materia della protezione dei dati personali. Rispondendo ad un richiamo del Consiglio europeo, che aveva chiesto di finalizzarne l'esame entro il 2015, Parlamento e Consiglio hanno trovato un accordo sul Regolamento generale per la protezione dei dati personali nel dicembre scorso. Questo negoziato, durato oltre quattro anni, ha consentito di raggiungere un buon compromesso su un testo che coniuga un alto livello di protezione dei diritti dei cittadini con soluzioni equilibrate per quanto riguarda l'impegno delle imprese e del settore privato in genere per garantire tali diritti.

E' inoltre stato raggiunto l'accordo sulla connessa direttiva che regola il diritto alla protezione dei dati nei settori giudiziario e di polizia.

Si apre ora un'intensa fase di messa a regime, essendo previsto un regime transitorio di due anni dall'entrata in vigore del Regolamento per l'adeguamento delle legislazioni nazionali rilevanti.

**Integrazione alla dichiarazione di voto del senatore Di Maggio
sulla Relazione del Ministro della giustizia sull'amministrazione
della giustizia**

A ciò aggiungo che la frammentarietà e la segmentazione degli interventi legislativi, a distanza di pochi anni, hanno creato incertezza negli operatori sulle norme applicabili ai giudizi pendenti, a loro volta causa di ulteriore contenzioso e di ritardi aggiuntivi nella definizione dei procedimenti già pendenti, così aggravando ulteriormente la pesante situazione in cui versa la nostra giustizia.

E allora, signor Ministro, è il tempo di abbandonare lo schema delle riforme volte a fornire risposte di immediato impatto mediatico, e tuttavia non sufficientemente ponderate, aprendo invece ad un più ampio dibattito con gli operatori, dentro e fuori le Aule parlamentari, in questo modo assicurando, sia pure in tempi più lunghi, una più organica e ponderata riflessione sulle necessarie modifiche. Sono certa, infatti, che abbandonando la tecnica delle riforme *spot*, a voi tanto cara, si potrebbero aprire costruttivi dibattiti su temi fondamentali per il miglior funzionamento della giustizia.

Penso, ad esempio, all'opportunità di un ripensamento di alcuni istituti del diritto civile sostanziale e all'elaborazione di un nuovo modello di giudizio civile che non si traduca nella farsa del tanto sbandierato processo civile telematico, rivelatosi un sostanziale fallimento a detta degli operatori.

E che dire dell'attuale frammentazione delle competenze nelle delicate materie che riguardano i minori, gli incapaci e più in generale la famiglia; tema questo su cui sin dal lontano 2013 il nostro Gruppo, attraverso la senatrice Bonfrisco ha presentato un disegno di legge delega al Governo (n. 194) per l'istituzione presso i tribunali e le corti d'appello delle sezioni specializzate in materia di persone e di famiglia.

Signor Ministro, un giudizio civile, nei suoi tre gradi, ha oggi una durata media di quasi nove anni. Inaccettabile! Soprattutto se penso al calvario giudiziario che dovranno affrontare a breve tutti quei cittadini che stanno subendo l'esproprio dei risparmi di una vita, ideato dalla cleptocrazia europea, da troika e BCE, in questo avallati dal Governo, per addossare su di loro crac e dissesti bancari provocati dall'omessa vigilanza delle banche centrali e da allegri banchieri.

Spero di non dover assistere ad altri drammatici episodi generati dalla disperazione di chi, dopo il danno, dovrà scontrarsi anche con gli elefantiaci tempi della giustizia civile nel tentativo di recuperare qualcosa.

Su questo specifico tema non posso allora esimermi dal rilevare che, a fronte di un'improcrastinabile esigenza di contenimento della durata dei giudizi, negli ultimi anni abbiamo assistito ad una molteplicità di interventi legislativi che si sono risolti, di fatto, in continue modifiche al solo codice di rito, peraltro effettuate quasi sempre con la medesima tecnica legislativa (la decretazione d'urgenza), spesso non coordinate fra loro

e solo apparentemente rispondenti all'esigenza di dare riscontro a quell'esigenza.

La giustizia in Italia non funziona. È un dato di fatto, inutile girarci attorno. Inutile nascondersi dietro gli annunci di pseudo riforme o, peggio, di riforme di facciata.

Inutile snocciolare, come sempre accade in queste circostanze, incomprensibili dati statistici che, nella più rosea delle ipotesi, ci segnalano una diminuzione delle pendenze giudiziarie rispetto all'anno precedente quantificabile nello zero virgola.

È ormai imprescindibile, quindi, l'individuazione di soluzioni che siano in grado di incidere concretamente sul funzionamento della macchina giudiziaria, le cui disfunzioni non solo limitano la tutela dei diritti dei cittadini ma sono di ostacolo alla crescita ed alla competitività del Paese. Sono molti i temi, anche di scottante attualità, sui quali vorrei soffermarmi ma la ristrettezza dei tempi dell'intervento, purtroppo, mi impone di sceglierne pochi.

E allora mi soffermerò su alcune specifiche criticità del sistema giudiziario, soprattutto in ambito civile, che ritengo non più tollerabili, rispetto alle quali, signor Ministro, questo Governo si è posto e continua a porsi come uno spettatore supino se non addirittura inconsapevole. Prima fra tutte la lentezza dei tempi di definizione dei processi, biblici in ambito civile.

Ed inizio proprio da questo tema perché la rapida definizione dei giudizi civili è vitale per dare le certezze e le garanzie di cui hanno bisogno tanto i cittadini, quanto lo sviluppo dell'attività economica e Tribunali e le Corti d'appello di Sezioni specializzate che accentrino le competenze su tutti i procedimenti in materia, ora irrazionalmente distribuite tra i tribunali per i minorenni, i giudici tutelari ed i tribunali ordinari. E a proposito, a che punto è la riorganizzazione geografica delle corti d'appello?

Penso ancora ad una possibile riforma dell'avvocatura, che non può prescindere dall'introduzione di un numero programmato di ingressi nei ranghi della classe forense. L'attuale sistema, infatti, ha certamente contribuito a determinare il fenomeno della cosiddetta domanda anomala di giustizia, ossia di un'abnorme reiterazione di iniziative giudiziarie per questioni di carattere seriale e di modesto valore economico, che intasano gli uffici giudiziari, contribuendo in modo determinante alla dilatazione dei tempi medi di durata dei processi.

Il tutto con enormi ricadute in termini di costi per la collettività derivanti dall'applicazione, pressoché sistematica, della legge Pinto: lo Stato ha infatti accumulato uno stock di debito di oltre 455 milioni di euro a titolo di risarcimento per i procedimenti non definiti entro il previsto termine massimo (e preciso che questo non è che un dato parziale).

La cifra che ogni anno le casse dello Stato liquidano per questi procedimenti è di circa 45 milioni. Una spesa che il Governo ha inteso ridurre, anziché tramite i dovuti interventi strutturali, rendendo più difficile la possibilità di accesso ed il conseguente riconoscimento dell'equo indennizzo del quale ha peraltro ridotto significativamente l'entità. Ulteriore

beffa in danno dei cittadini che vedono violato il loro sacrosanto diritto alla ragionevole durata del processo, sancito dall'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

In altre parole il Governo è intervenuto comprimendo il rimedio, senza un'efficace azione sulle cause!

Altro tema su cui voglio portare l'attenzione, rispetto al quale non sento mai levarsi voci di sdegno, è il grave *deficit* che colpisce le donne che affrontano la carriera giudiziaria, come evidenziato dalla Commissione europea per l'efficienza della giustizia (CEPEJ) nell'ultimo rapporto sullo stato dei sistemi giudiziari nei Paesi europei. I dati pubblicati nel rapporto lo confermano.

L'Italia è nella media europea per la percentuale di magistrati donna sul totale. Ma la posizione del nostro sistema giudiziario precipita quando si rileva il numero di donne chiamate a ricoprire incarichi direttivi. Le donne in Magistratura costituiscono il 50 per cento del corpo magistratuale. In termini, però, drammaticamente diversi si configura la percentuale di genere allorquando si analizza la presenza femminile negli incarichi di vertice, intendendosi per tali sia gli incarichi direttivi e semidirettivi negli uffici giudiziari.

A fronte di una media europea del 32 per cento, nel nostro Paese la percentuale di donne negli incarichi direttivi si riduce al 24 per cento nel settore giudicante e addirittura al 16 per cento per le funzioni direttive requirenti. Si tratta, quindi, di una presenza decisamente scarsa, che non appare essersi incrementata in maniera significativa, pur a fronte dei rilevanti interventi di normazione primaria incidenti sulla sua promozione.

La realtà illustrata giustifica, a mio parere, l'opinione di quanti hanno intravisto in essa gli elementi sintomatici del persistere di un vero e proprio *deficit* di democrazia.

Naturalmente non posso che guardare con favore alle recenti nomine di quattro dirigenti donne presso Uffici giudiziari di Salerno, Firenze, Genova e Modena. Ma evidentemente non basta. E, si badi bene, la situazione non è dissimile per gli incarichi di rappresentanza nell'organo di autogoverno. All'interno del Consiglio superiore della magistratura, su 16 componenti eletti dai magistrati vi è una sola donna e tra gli otto componenti nominati dal Parlamento in seduta comune vi sono soltanto 2 donne, la senatrice Maria Elisabetta Alberti Casellati e l'onorevole Paola Balducci.

Alla luce del quadro tracciato, occorre allora ribadire che ancora oggi vi è una questione di genere relativa alla scarsa partecipazione delle donne magistrato al processo decisionale.

Votazioni qualificate effettuate nel corso della seduta

| VOTAZIONE | | OGGETTO | RISULTATO | | | | | | ESITO |
|-----------|------|--|-----------|-----|-----|-----|------|------|-------|
| Num. | Tipo | | Pre | Vot | Ast | Fav | Cont | Magg | |
| 001 | Nom. | Relazione Ministro giustizia su amministrazione giustizia. Proposta di risoluzione n.1, Zanda, Schifani e Zeller | 254 | 253 | 060 | 144 | 049 | 127 | APPR. |
| 002 | Nom. | Relazione Ministro giustizia. Proposta di risoluzione n.2, Stefani e altri | 255 | 254 | 042 | 014 | 198 | 128 | RESP. |
| 003 | Nom. | Relazione Ministro giustizia. Proposta di risoluzione n.3 (testo 2), Mussini e altri | 256 | 255 | 040 | 194 | 021 | 128 | APPR. |
| 004 | Nom. | Relazione Ministro giustizia. Proposta di risoluzione n.4, Falanga e altri | 256 | 255 | 045 | 033 | 177 | 128 | RESP. |
| 005 | Nom. | Relazione Ministro giustizia. Proposta di risoluzione n.5 (testo 2), Barani e Falanga | 256 | 255 | 047 | 192 | 016 | 128 | APPR. |
| 006 | Nom. | Relazione Ministro giustizia. Proposta di risoluzione n.6, Giarrusso e altri | 256 | 253 | 046 | 040 | 167 | 127 | RESP. |
| 007 | Nom. | Relazione Ministro giustizia. Proposta di risoluzione n.7, Bonfrisco e altri | 257 | 255 | 058 | 008 | 189 | 128 | RESP. |

- Le votazioni annullate e quelle in cui e' mancato il numero legale non sono riportate

Seduta N. 0564 del 21/01/2016 Pagina 1

Totale votazioni 7

(F)=Favorevole
(M)=Cong/Gov/Miss(C)=Contrario
(P)=Presidente(A)=Astenuto
(R)=Richiedente la votazione e non votante
(V)=Votante

| NOMINATIVO | Votazioni dalla n° 000001 alla n° 000007 | | | | | | |
|---------------------------|--|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| | 001 | 002 | 003 | 004 | 005 | 006 | 007 |
| AIELLO PIERO | F | C | F | C | F | C | C |
| AIROLA ALBERTO | C | C | F | C | F | F | C |
| ALBANO DONATELLA | F | C | F | C | F | C | C |
| ALBERTINI GABRIELE | F | A | F | C | F | C | C |
| ALICATA BRUNO | A | A | A | A | A | A | A |
| AMATI SILVANA | F | C | F | C | F | C | C |
| AMIDEI BARTOLOMEO | A | A | A | A | A | A | A |
| AMORUSO FRANCESCO MARIA | A | C | F | F | F | C | C |
| ANGIONI IGNAZIO | F | C | F | C | F | C | C |
| ANITORI FABIOLA | M | M | M | M | M | M | M |
| ARACRI FRANCESCO | | | | | | | |
| ARRIGONI PAOLO | M | M | M | M | M | M | M |
| ASTORRE BRUNO | F | C | F | C | F | C | C |
| AUGELLO ANDREA | A | C | F | A | A | A | A |
| AURICCHIO DOMENICO | F | C | F | F | F | C | C |
| AZZOLLINI ANTONIO | F | C | C | A | F | C | A |
| BARANI LUCIO | A | C | F | F | F | C | C |
| BAROZZINO GIOVANNI | A | C | F | C | C | F | C |
| BATTISTA LORENZO | F | C | F | C | F | C | C |
| BELLOT RAFFAELA | C | A | A | A | A | C | A |
| BENCINI ALESSANDRA | F | C | F | C | A | C | C |
| BERGER HANS | | | | | | | |
| BERNINI ANNA MARIA | | | | | | | |
| BERTACCO STEFANO | A | A | A | A | A | A | A |
| BERTOROTTA ORNELLA | C | C | F | C | F | F | C |
| BERTUZZI MARIA TERESA | F | C | | C | F | C | C |
| BIANCO AMEDEO | F | C | F | C | F | C | C |
| BIANCONI LAURA | F | C | F | C | F | C | C |
| BIGNAMI LAURA | A | A | F | C | C | F | A |
| BILARDI GIOVANNI EMANUELE | F | C | F | C | F | C | C |
| BISINELLA PATRIZIA | C | A | A | A | A | C | A |
| BLUNDO ROSETTA ENZA | C | C | F | C | F | F | C |
| BOCCA BERNABO' | | | | | | | |
| BOCCARDI MICHELE | A | A | A | A | A | A | A |
| BOCCHINO FABRIZIO | A | C | F | C | C | F | C |
| BONAIUTI PAOLO | M | M | M | M | M | M | M |
| BONDI SANDRO | F | C | F | F | F | C | C |
| BONFRISCO ANNA CINZIA | | | | | | | |
| BORIOLI DANIELE GAETANO | F | C | F | C | F | C | C |
| BOTTICI LAURA | C | C | F | C | F | F | C |
| BROGLIA CLAUDIO | F | C | F | C | F | C | C |
| BRUNI FRANCESCO | C | A | C | F | F | C | F |
| BUBBICO FILIPPO | | | | | | | |
| BUCCARELLA MAURIZIO | C | C | F | C | F | F | C |
| BUEMI ENRICO | F | C | F | C | F | C | C |

Seduta N. 0564 del 21/01/2016 Pagina 2

Totale votazioni 7

(F)=Favorevole
(M)=Cong/Gov/Miss(C)=Contrario
(P)=Presidente(A)=Astenuto
(R)=Richiedente la votazione e non votante
(V)=Votante

| NOMINATIVO | Votazioni dalla n° 000001 alla n° 000007 | | | | | | |
|---------------------------|--|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| | 001 | 002 | 003 | 004 | 005 | 006 | 007 |
| BULGARELLI ELISA | C | C | F | C | F | F | C |
| CALDEROLI ROBERTO | C | F | C | F | F | A | A |
| CALEO MASSIMO | F | C | F | C | F | C | C |
| CALIENDO GIACOMO | A | A | A | A | A | A | A |
| CAMPANELLA FRANCESCO | | | | | | | |
| CANDIANI STEFANO | C | F | C | F | F | A | A |
| CANTINI LAURA | F | C | A | C | A | C | C |
| CAPACCHIONE ROSARIA | F | C | F | C | F | C | C |
| CAPPELLETTI ENRICO | C | C | F | C | F | F | C |
| CARDIELLO FRANCO | C | F | C | C | C | C | C |
| CARDINALI VALERIA | F | C | F | C | F | C | C |
| CARIDI ANTONIO STEFANO | | | | | | | |
| CARRARO FRANCO | M | M | M | M | M | M | M |
| CASALETTO MONICA | A | A | A | A | F | F | A |
| CASINI PIER FERDINANDO | F | C | F | C | F | C | C |
| CASSANO MASSIMO | M | M | M | M | M | M | M |
| CASSON FELICE | F | C | F | C | F | R | C |
| CASTALDI GIANLUCA | C | C | F | C | F | F | C |
| CATALFO NUNZIA | C | C | F | C | F | F | C |
| CATTANEO ELENA | M | M | M | M | M | M | M |
| CENTINAIO GIAN MARCO | C | F | C | F | F | R | R |
| CERONI REMIGIO | A | A | A | A | A | A | A |
| CERVELLINI MASSIMO | A | C | F | C | C | F | C |
| CHIAVAROLI FEDERICA | F | C | F | C | F | C | C |
| CHITI VANNINO | F | C | F | C | F | C | C |
| CIAMPI CARLO AZEGLIO | M | M | M | M | M | M | M |
| CIAMPOLILLO ALFONSO | | C | F | C | F | F | C |
| CIOFFI ANDREA | C | C | F | C | F | F | C |
| CIRINNA' MONICA | F | C | F | C | F | C | C |
| COCIANCICH ROBERTO G. G. | F | C | F | C | F | C | C |
| COLLINA STEFANO | F | C | F | C | F | C | C |
| COLUCCI FRANCESCO | F | C | F | C | F | C | C |
| COMAROLI SILVANA ANDREINA | C | F | C | F | F | A | A |
| COMPAGNA LUIGI | A | A | A | A | A | A | F |
| COMPAGNONE GIUSEPPE | A | C | F | F | F | C | A |
| CONSIGLIO NUNZIANTE | C | F | C | F | F | A | A |
| CONTE FRANCO | F | C | F | C | F | C | C |
| CONTI RICCARDO | | | | | | | |
| CORSINI PAOLO | F | C | F | C | F | C | C |
| COTTI ROBERTO | C | C | F | C | F | F | C |
| CRIMI VITO CLAUDIO | | | | | | | |
| CROSIO JONNY | C | F | C | A | A | A | A |
| CUCCA GIUSEPPE LUIGI S. | F | C | F | C | F | C | C |
| CUOMO VINCENZO | F | C | F | C | F | C | C |

Seduta N. 0564 del 21/01/2016 Pagina 3

Totale votazioni 7

(F)=Favorevole
(M)=Cong/Gov/Miss(C)=Contrario
(P)=Presidente(A)=Astenuto
(R)=Richiedente la votazione e non votante
(V)=Votante

| NOMINATIVO | Votazioni dalla n° 000001 alla n° 000007 | | | | | | |
|----------------------------|--|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| | 001 | 002 | 003 | 004 | 005 | 006 | 007 |
| D'ADDA ERICA | F | C | F | C | F | C | C |
| D'ALI' ANTONIO | A | A | A | A | A | A | A |
| DALLA TOR MARIO | F | C | F | C | F | C | C |
| DALLA ZUANNA GIANPIERO | F | C | F | C | F | C | C |
| D'AMBROSIO LETTIERI LUIGI | C | A | C | F | F | C | F |
| D'ANNA VINCENZO | A | C | F | F | F | C | C |
| D'ASCOLA VINCENZO MARIO D. | F | C | F | C | F | C | C |
| DAVICO MICHELINO | F | C | F | C | F | C | C |
| DE BIASI EMILIA GRAZIA | F | C | F | C | F | C | C |
| DE CRISTOFARO PEPPE | A | C | F | C | C | F | C |
| DE PETRIS LOREDANA | | | | | | | |
| DE PIETRO CRISTINA | | | | | | | |
| DE PIN PAOLA | | | | | | | |
| DE POLI ANTONIO | F | C | F | C | F | C | C |
| DE SIANO DOMENICO | A | C | C | A | A | A | A |
| DEL BARBA MAURO | F | C | F | C | F | C | C |
| DELLA VEDOVA BENEDETTO | M | M | M | M | M | M | M |
| DI BIAGIO ALDO | | | | | | | |
| DI GIACOMO ULISSE | | | | | | | |
| DI GIORGI ROSA MARIA | F | C | F | C | F | C | C |
| DI MAGGIO SALVATORE TITO | C | F | C | F | C | F | F |
| DIRINDIN NERINA | F | C | F | C | F | C | C |
| DIVINA SERGIO | M | M | M | M | M | M | M |
| D'ONGHIA ANGELA | M | M | M | M | M | M | M |
| DONNO DANIELA | | | | | | | |
| ENDRIZZI GIOVANNI | C | C | F | C | F | F | C |
| ESPOSITO GIUSEPPE | F | A | F | A | A | C | A |
| ESPOSITO STEFANO | F | C | F | C | F | F | C |
| FABBRI CAMILLA | F | C | F | C | F | C | C |
| FALANGA CIRO | A | C | F | F | F | C | A |
| FASANO ENZO | A | A | A | A | A | A | A |
| FASIOLO LAURA | F | C | F | C | F | C | C |
| FATTORI ELENA | | | | | | | |
| FATTORINI EMMA | F | C | F | C | F | C | C |
| FAVERO NICOLETTA | F | C | F | C | F | C | C |
| FAZZONE CLAUDIO | A | A | F | A | A | A | A |
| FEDELI VALERIA | F | C | F | C | F | C | C |
| FERRARA ELENA | F | C | F | C | F | C | C |
| FERRARA MARIO | | | | | | | |
| FILIPPI MARCO | F | C | F | C | C | C | C |
| FILIPPIN ROSANNA | F | C | F | C | F | C | C |
| FINOCCHIARO ANNA | F | C | F | C | F | C | C |
| FISSORE ELENA | F | C | F | C | F | C | C |
| FLORIS EMILIO | A | A | A | A | A | A | A |

Seduta N. 0564 del 21/01/2016 Pagina 4

Totale votazioni 7

(F)=Favorevole
(M)=Cong/Gov/Miss(C)=Contrario
(P)=Presidente(A)=Astenuto
(R)=Richiedente la votazione e non votante
(V)=Votante

| NOMINATIVO | Votazioni dalla n° 000001 alla n° 000007 | | | | | | |
|--------------------------|--|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| | 001 | 002 | 003 | 004 | 005 | 006 | 007 |
| FORMIGONI ROBERTO | F | C | F | C | F | C | C |
| FORNARO FEDERICO | F | C | F | C | F | C | C |
| FRAVEZZI VITTORIO | F | C | F | C | F | C | C |
| FUCKSIA SERENELLA | A | C | F | A | F | C | C |
| GAETTI LUIGI | C | C | F | C | F | F | C |
| GALIMBERTI PAOLO | A | F | A | A | A | A | A |
| GAMBARO ADELE | A | C | F | F | F | C | C |
| GASPARRI MAURIZIO | A | C | A | A | A | A | A |
| GATTI MARIA GRAZIA | F | C | F | C | | C | C |
| GENTILE ANTONIO | F | C | F | C | F | C | C |
| GHEDINI NICCOLO' | | | | | | | |
| GIACOBBE FRANCESCO | F | C | F | C | F | C | C |
| GIANNINI STEFANIA | M | M | M | M | M | M | M |
| GIARRUSSO MARIO MICHELE | | | | | | | |
| GIBIINO VINCENZO | A | A | A | A | A | A | A |
| GINETTI NADIA | F | C | F | C | F | C | C |
| GIOVANARDI CARLO | A | A | A | A | A | A | A |
| GIRO FRANCESCO MARIA | A | C | A | A | A | A | A |
| GIROTTA GIANNI PIETRO | C | C | F | C | F | F | C |
| GOTOR MIGUEL | F | C | F | C | F | C | C |
| GRANAIOLO MANUELA | F | C | F | C | F | C | C |
| GRASSO PIETRO | P | P | P | P | P | P | P |
| GUALDANI MARCELLO | F | C | F | C | F | C | C |
| GUERRA MARIA CECILIA | F | C | F | C | F | C | C |
| GUERRIERI PALEOTTI PAOLO | F | C | F | C | F | C | C |
| ICHINO PIETRO | F | C | F | C | F | C | C |
| IDEM JOSEFA | F | C | F | C | F | C | C |
| IURLARO PIETRO | A | C | F | F | F | C | A |
| LAI BACHISIO SILVIO | F | C | F | C | F | C | C |
| LANGELLA PIETRO | A | C | F | F | F | C | C |
| LANIECE ALBERT | F | C | F | C | F | C | C |
| LANZILLOTTA LINDA | F | C | F | C | F | C | C |
| LATORRE NICOLA | F | C | F | C | F | C | C |
| LEPRI STEFANO | F | C | F | C | F | C | C |
| LEZZI BARBARA | M | M | M | M | M | M | M |
| LIUZZI PIETRO | C | A | C | F | F | C | F |
| LO GIUDICE SERGIO | F | C | F | C | F | C | C |
| LO MORO DORIS | F | C | F | C | A | C | C |
| LONGO EVA | A | C | F | F | F | C | C |
| LONGO FAUSTO GUILHERME | F | C | F | C | F | C | C |
| LUCHERINI CARLO | F | C | F | C | F | C | C |
| LUCIDI STEFANO | C | C | F | C | F | F | C |
| LUMIA GIUSEPPE | F | C | F | C | F | C | C |
| MALAN LUCIO | A | A | A | A | A | A | A |

Seduta N. 0564 del 21/01/2016 Pagina 5

Totale votazioni 7

(F)=Favorevole
(M)=Cong/Gov/Miss(C)=Contrario
(P)=Presidente(A)=Astenuto
(R)=Richiedente la votazione e non votante
(V)=Votante

| NOMINATIVO | Votazioni dalla n° 000001 alla n° 000007 | | | | | | |
|----------------------------|--|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| | 001 | 002 | 003 | 004 | 005 | 006 | 007 |
| MANASSERO PATRIZIA | F | C | F | C | F | C | C |
| MANCONI LUIGI | F | C | A | C | A | C | C |
| MANCUSO BRUNO | F | C | F | C | F | C | C |
| MANDELLI ANDREA | A | A | A | A | A | A | A |
| MANGILI GIOVANNA | C | C | F | C | F | F | C |
| MARAN ALESSANDRO | F | C | F | C | F | C | C |
| MARCUCCI ANDREA | F | C | F | C | F | C | C |
| MARGIOTTA SALVATORE | F | C | F | C | F | C | C |
| MARIN MARCO | A | A | A | A | A | A | A |
| MARINELLO GIUSEPPE F.M. | F | C | F | C | F | C | C |
| MARINO LUIGI | F | C | F | F | F | C | C |
| MARINO MAURO MARIA | F | C | F | C | F | C | C |
| MARTELLI CARLO | C | C | F | C | F | F | C |
| MARTINI CLAUDIO | F | C | F | C | F | C | C |
| MARTON BRUNO | C | C | F | C | F | F | C |
| MASTRANGELI MARINO GERMANO | | | | | | | |
| MATTEOLI ALTERO | | | | | | | |
| MATTESINI DONELLA | F | C | F | C | F | C | C |
| MATURANI GIUSEPPINA | F | C | F | C | F | C | C |
| MAURO GIOVANNI | | | | | | | |
| MAURO MARIO | C | F | C | F | C | | |
| MAZZONI RICCARDO | A | C | F | F | F | C | A |
| MERLONI MARIA PAOLA | F | C | F | C | F | C | C |
| MESSINA ALFREDO | A | A | A | A | A | A | A |
| MICHELONI CLAUDIO | F | C | F | C | F | C | C |
| MIGLIAVACCA MAURIZIO | F | C | F | C | F | C | C |
| MILO ANTONIO | C | C | C | F | C | A | F |
| MINEO CORRADINO | A | C | F | C | C | F | C |
| MINNITI MARCO | M | M | M | M | M | M | M |
| MINZOLINI AUGUSTO | A | A | A | A | A | A | A |
| MIRABELLI FRANCO | F | C | F | C | F | C | C |
| MOLINARI FRANCESCO | A | C | F | C | C | F | C |
| MONTEVECCHI MICHELA | C | C | F | C | F | F | C |
| MONTI MARIO | M | M | M | M | M | M | M |
| MORGONI MARIO | F | C | F | C | F | C | C |
| MORONESE VILMA | C | C | F | C | F | F | C |
| MORRA NICOLA | | | | | | | |
| MOSCARDELLI CLAUDIO | F | C | F | C | F | C | C |
| MUCCHETTI MASSIMO | F | C | F | C | F | C | C |
| MUNERATO EMANUELA | C | A | A | A | A | C | A |
| MUSSINI MARIA | A | C | F | C | C | F | C |
| NACCARATO PAOLO | F | C | F | C | F | C | C |
| NAPOLITANO GIORGIO | | | | | | | |
| NENCINI RICCARDO | M | M | M | M | M | M | M |

Seduta N. 0564 del 21/01/2016 Pagina 6

Totale votazioni 7

(F)=Favorevole
(M)=Cong/Gov/Miss(C)=Contrario
(P)=Presidente(A)=Astenuto
(R)=Richiedente la votazione e non votante
(V)=Votante

| NOMINATIVO | Votazioni dalla n° 000001 alla n° 000007 | | | | | | |
|----------------------------|--|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| | 001 | 002 | 003 | 004 | 005 | 006 | 007 |
| NUGNES PAOLA | | | | | | | |
| OLIVERO ANDREA | M | M | M | M | M | M | M |
| ORELLANA LUIS ALBERTO | F | C | F | C | F | C | C |
| ORRU' PAMELA GIACOMA G. | F | C | F | C | F | C | C |
| PADUA VENERA | F | C | F | C | F | C | C |
| PAGANO GIUSEPPE | F | C | F | C | F | C | C |
| PAGLIARI GIORGIO | | | | | | C | C |
| PAGLINI SARA | M | M | M | M | M | M | M |
| PAGNONCELLI LIONELLO MARCO | A | | F | F | F | C | A |
| PALERMO FRANCESCO | M | M | M | M | M | M | M |
| PALMA NITTO FRANCESCO | A | A | A | A | A | A | A |
| PANIZZA FRANCO | F | C | F | C | F | C | C |
| PARENTE ANNAMARIA | F | C | F | C | F | C | C |
| PEGORER CARLO | F | C | F | C | F | C | C |
| PELINO PAOLA | A | A | A | A | A | A | A |
| PEPE BARTOLOMEO | M | M | M | M | M | M | M |
| PERRONE LUIGI | C | A | C | F | F | C | F |
| PETRAGLIA ALESSIA | A | C | F | C | C | F | C |
| PETROCELLI VITO ROSARIO | C | C | F | C | F | F | C |
| PEZZOPANE STEFANIA | F | C | F | C | F | C | C |
| PIANO RENZO | M | M | M | M | M | M | M |
| PICCINELLI ENRICO | A | C | F | F | F | C | A |
| PICCOLI GIOVANNI | A | A | A | A | A | A | A |
| PIGNEDOLI LEANA | F | C | F | C | F | C | C |
| PINOTTI ROBERTA | M | M | M | M | M | M | M |
| PIZZETTI LUCIANO | F | C | F | C | F | C | C |
| PUGLIA SERGIO | C | C | F | C | F | F | C |
| PUGLISI FRANCESCA | F | C | F | C | F | C | C |
| PUPPATO LAURA | F | C | F | C | F | C | C |
| QUAGLIARIELLO GAETANO | A | A | A | A | A | A | A |
| RANUCCI RAFFAELE | | | | | | | |
| RAZZI ANTONIO | A | A | A | A | A | A | A |
| REPETTI MANUELA | F | C | F | | F | C | C |
| RICCHIUTI LUCREZIA | F | C | F | C | F | C | C |
| RIZZOTTI MARIA | A | A | A | A | A | A | A |
| ROMANI MAURIZIO | F | C | F | C | A | C | C |
| ROMANI PAOLO | | | | | | | |
| ROMANO LUCIO | F | C | F | C | F | C | C |
| ROSSI GIANLUCA | F | C | F | C | F | C | C |
| ROSSI LUCIANO | F | C | F | C | F | C | C |
| ROSSI MARIAROSARIA | A | A | A | A | A | A | A |
| ROSSI MAURIZIO | | | | | | | |
| RUBBIA CARLO | M | M | M | M | M | M | M |
| RUSSO FRANCESCO | F | C | F | C | F | C | C |

Seduta N. 0564 del 21/01/2016 Pagina 7

Totale votazioni 7

(F)=Favorevole
(M)=Cong/Gov/Miss(C)=Contrario
(P)=Presidente(A)=Astenuto
(R)=Richiedente la votazione e non votante
(V)=Votante

| NOMINATIVO | Votazioni dalla n° 000001 alla n° 000007 | | | | | | |
|-----------------------------|--|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| | 001 | 002 | 003 | 004 | 005 | 006 | 007 |
| RUTA ROBERTO | F | C | F | C | F | C | C |
| RUVOLO GIUSEPPE | | C | F | F | F | C | C |
| SACCONI MAURIZIO | | | F | C | F | C | C |
| SAGGESE ANGELICA | F | C | F | C | F | C | C |
| SANGALLI GIAN CARLO | F | C | F | C | F | C | C |
| SANTANGELO VINCENZO | C | C | F | C | F | F | C |
| SANTINI GIORGIO | F | C | F | C | F | C | C |
| SCALIA FRANCESCO | F | C | F | C | F | C | C |
| SCAVONE ANTONIO FABIO MARIA | A | C | F | F | F | C | A |
| SCHIFANI RENATO | | | | | | | |
| SCIASCIA SALVATORE | A | A | A | A | A | A | A |
| SCIBONA MARCO | C | C | F | C | F | F | C |
| SCILIPOTI ISGRO' DOMENICO | C | C | A | A | A | A | A |
| SCOMA FRANCESCO | A | A | A | A | A | A | A |
| SERAFINI GIANCARLO | A | A | A | A | A | A | A |
| SERRA MANUELA | M | M | M | M | M | M | M |
| SIBILIA COSIMO | A | A | A | A | A | A | A |
| SILVESTRO ANNALISA | F | C | F | C | F | C | C |
| SIMEONI IVANA | C | C | F | C | F | F | C |
| SOLLO PASQUALE | F | C | F | C | F | C | C |
| SONEGO LODOVICO | F | C | F | C | F | C | C |
| SPILABOTTE MARIA | F | C | F | C | F | C | C |
| SPOSETTI UGO | F | C | F | C | F | C | C |
| STEFANI ERIKA | C | F | C | F | F | A | A |
| STEFANO DARIO | A | C | F | C | C | F | C |
| STUCCHI GIACOMO | M | M | M | M | M | M | M |
| SUSTA GIANLUCA | F | C | A | C | F | | C |
| TARQUINIO LUCIO ROSARIO F. | | | | | | | |
| TAVERNA PAOLA | | | | | | | |
| TOCCI WALTER | F | C | F | C | F | C | C |
| TOMASELLI SALVATORE | F | C | F | C | F | C | C |
| TONINI GIORGIO | | | | | | | |
| TORRISI SALVATORE | F | C | F | C | F | C | C |
| TOSATO PAOLO | C | F | C | A | A | A | A |
| TREMONTI GIULIO | C | F | C | F | F | A | A |
| TRONTI MARIO | F | C | F | C | F | C | C |
| TURANO RENATO GUERINO | M | M | M | M | M | M | M |
| URAS LUCIANO | M | M | M | M | M | M | M |
| VACCARI STEFANO | F | C | F | C | F | C | C |
| VACCIANO GIUSEPPE | C | C | F | C | F | F | C |
| VALDINOSI MARA | F | C | F | C | F | C | C |
| VALENTINI DANIELA | F | C | F | C | F | C | C |
| VATTUONE VITO | F | C | F | C | F | C | C |
| VERDINI DENIS | | | | | | | |

Seduta N. 0564 del 21/01/2016 Pagina 8

Totale votazioni 7

(F)=Favorevole
(M)=Cong/Gov/Miss(C)=Contrario
(P)=Presidente(A)=Astenuto
(R)=Richiedente la votazione e non votante
(V)=Votante

| NOMINATIVO | Votazioni dalla n° 000001 alla n° 000007 | | | | | | |
|---------------------|--|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| | 001 | 002 | 003 | 004 | 005 | 006 | 007 |
| VERDUCCI FRANCESCO | F | C | F | C | F | C | C |
| VICARI SIMONA | M | M | M | M | M | M | M |
| VICECONTE GUIDO | F | C | F | C | F | C | C |
| VILLARI RICCARDO | | | | | | | |
| VOLEI RAFFAELE | C | F | C | F | F | A | A |
| ZANDA LUIGI | F | C | F | C | F | C | C |
| ZANONI MAGDA ANGELA | F | C | F | C | F | C | C |
| ZAVOLI SERGIO | M | M | M | M | M | M | M |
| ZELLER KARL | F | C | F | C | C | C | C |
| ZIN CLAUDIO | F | C | F | C | F | C | C |
| ZIZZA VITTORIO | C | A | C | F | F | C | F |
| ZUFFADA SANTE | A | A | A | A | A | A | A |

Segnalazioni relative alle votazioni effettuate nel corso della seduta

Nel corso della seduta sono pervenute al banco della Presidenza le seguenti comunicazioni:

VERIFICA DEL NUMERO LEGALE:

sulla terza votazione relativa alla verifica del numero legale, il senatore Stefano non ha potuto far risultare la sua presenza in Aula per motivi tecnici.

Congedi e missioni

Sono in congedo i senatori: Anitori, Bonaiuti, Bubbico, Capacchione, Cassano, Cattaneo, Chiti, Ciampi, Della Vedova, De Poli, Divina, D'Onghia, Fedeli, Lezzi, Minniti, Monti, Nencini, Olivero, Paglini, Palermo, Piano, Pizzetti, Rubbia, Sangalli, Serra, Stucchi, Turano, Uras, Vicari e Zavoli.

Sono assenti per incarico avuto dal Senato i senatori: Lo Moro, per attività della 1^a Commissione permanente; De Biasi, per attività della 12^a Commissione permanente; Arrigoni, Orellana e Pepe, per attività della Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati; Panizza, per attività dell'Assemblea parlamentare NATO; Scoma, per attività dell'Assemblea parlamentare dell'Iniziativa Centro Europea (InCE); Carraro, per partecipare ad un incontro internazionale.

Commissioni permanenti, variazioni nella composizione

Il Presidente del Gruppo parlamentare Forza Italia – Il Popolo della Libertà XVII Legislatura ha comunicato, ai sensi dell'articolo 21, comma 7, del Regolamento, le seguenti variazioni nella composizione delle Commissioni permanenti, con decorrenza odierna dalle ore 13:

4^a Commissione permanente: entra a farne parte il senatore Fasano, cessa di farne parte il senatore Messina;

7^a Commissione permanente: entra a farne parte il senatore Messina, cessa di farne parte il senatore Fasano;

8^a Commissione permanente: entra a farne parte il senatore Villari, cessa di farne parte il senatore Aracri;

11^a Commissione permanente: entra a farne parte il senatore Aracri, cessa di farne parte il senatore Villari.

Il Presidente del Gruppo parlamentare Movimento 5 Stelle ha comunicato, ai sensi dell'articolo 21, comma 7, del Regolamento, la seguente variazione nella composizione delle Commissioni permanenti, con decorrenza odierna dalle ore 13:

14^a Commissione permanente: entra a farne parte il senatore Cioffi, cessa di farne parte la senatrice Lezzi.

Il Presidente del Gruppo parlamentare Alleanza Liberalpopolare – Autonomie ha comunicato, ai sensi dell'articolo 21, comma 7, del Regolamento, le seguenti variazioni nella composizione delle Commissioni permanenti, con decorrenza odierna dalle ore 13:

4^a Commissione permanente: entra a farne parte il senatore Compagnone;

5^a Commissione permanente: entra a farne parte il senatore Langella, cessa di farne parte il senatore Barani;

8^a Commissione permanente: entra a farne parte il senatore Barani, cessa di farne parte il senatore Langella;

13^a Commissione permanente: cessa di farne parte il senatore Compagnone;

14^a Commissione permanente: entra a farne parte il senatore Piccinelli, cessa di farne parte il senatore Barani.

Il Presidente del Gruppo parlamentare Per le Autonomie (SVP-UV-PATT-UPT)-PSI-MAIE ha comunicato, ai sensi dell'articolo 21, comma 7, del Regolamento, le seguenti variazioni nella composizione delle Commissioni permanenti, con decorrenza odierna dalle ore 13:

5^a Commissione permanente: entra a farne parte il senatore Lanièce, cessa di farne parte il senatore Fravezzi;

8^a Commissione permanente: entra a farne parte il senatore Fravezzi, cessa di farne parte il senatore Orellana;

13^a Commissione permanente: entra a farne parte il senatore Orellana, cessa di farne parte il senatore Lanièce;

14^a Commissione permanente: entra a farne parte il senatore Romano, cessa di farne parte il senatore Palermo.

Il Presidente del Gruppo parlamentare Grandi Autonomie e Libertà ha comunicato, ai sensi dell'articolo 21, comma 7, del Regolamento, le seguenti variazioni nella composizione delle Commissioni permanenti, con decorrenza odierna dalle ore 13:

7^a Commissione permanente: entra a farne parte il senatore Davico; cessa di farne parte la senatrice D'Onghia sostituita, in qualità di membro del Governo, dal senatore Davico;

8^a Commissione permanente: entra a farne parte la senatrice D'Onghia sostituita, in qualità di membro del Governo, dal senatore Davico; cessa di farne parte il senatore Davico.

Commissioni permanenti, Ufficio di Presidenza

Le Commissioni permanenti hanno proceduto al rinnovo dei rispettivi Uffici di Presidenza, che risultano così composti:

1^a COMMISSIONE

(Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione)

Presidente: Anna Finocchiaro;

Vicepresidenti: Salvatore Torrisi e Claudio Fazzino;

Segretari: Manuela Repetti e Nicola Morra.

2^a COMMISSIONE

(Giustizia)

Presidente: Vincenzo Mario Domenico D'Ascola;

Vicepresidenti: Maurizio Buccarella e Felice Casson;

Segretari: Rosaria Capacchione e Maria Mussini.

3^a COMMISSIONE

(Affari esteri, emigrazione)

Presidente: Pier Ferdinando Casini;

Vicepresidenti: Giuseppe De Cristofaro e Paolo Corsini;

Segretari: Antonio Razzi e Francesco Maria Amoruso.

4^a COMMISSIONE

(Difesa)

Presidente: Nicola Latorre;

Vicepresidenti: Giuseppe Compagnone e Vincenzo Santangelo;

Segretari: Lorenzo Battista e Vincenzo Fasano.

5ª COMMISSIONE

(Programmazione economica, bilancio)

Presidente: Giorgio Tonini;

Vicepresidenti: Pietro Langella e Andrea Mandelli;

Segretari: Silvana Andreina Comaroli e Magda Angela Zanoni.

6ª COMMISSIONE

(Finanze e tesoro)

Presidente: Mauro Maria Marino;

Vicepresidenti: Eva Longo e Franco Carraro;

Segretari: Maria Cecilia Guerra e Francesco Molinari.

7ª COMMISSIONE

(Istruzione pubblica, beni culturali, ricerca scientifica, spettacolo e sport)

Presidente: Andrea Marcucci;

Vicepresidenti: Franco Conte e Marco Marin;

Segretari: Michelino Davico e Fabrizio Bocchino.

8ª COMMISSIONE

(Lavori pubblici, comunicazioni)

Presidente: Altero Matteoli;

Vicepresidenti: Stefano Esposito e Massimo Cervellini;

Segretari: Laura Cantini e Marco Scibona.

9ª COMMISSIONE

(Agricoltura e produzione agroalimentare)

Presidente: Roberto Formigoni;

Vicepresidenti: Leana Pignedoli e Elena Fattori;

Segretari: Franco Panizza e Monica Casaletto.

10ª COMMISSIONE

(Industria, commercio, turismo)

Presidente: Massimo Mucchetti;

Vicepresidenti: Paola Pelino e Aldo Di Biagio;

Segretari: Francesco Scalia e Nunziante Consiglio.

11ª COMMISSIONE

(Lavoro, previdenza sociale)

Presidente: Maurizio Sacconi;
Vicepresidenti: Maria Spilabotte e Nunzia Catalfo;
Segretari: Nicoletta Favero e Stefano Bertacco.

12ª COMMISSIONE

(Igiene e sanità)

Presidente: Emilia Grazia De Biasi;
Vicepresidenti: Maria Rizzotti e Maurizio Romani;
Segretari: Manuela Granaiola e Paola Taverna.

13ª COMMISSIONE

(Territorio, ambiente, beni ambientali)

Presidente: Giuseppe Francesco Maria Marinello;
Vicepresidenti: Massimo Caleo e Vittorio Zizza;
Segretari: Luis Alberto Orellana e Laura Bignami.

14ª COMMISSIONE

(Politiche dell'Unione europea)

Presidente: Vannino Chiti;
Vicepresidenti: Lucio Romano e Giovanni Mauro;
Segretari: Adele Gambaro e Emilio Floris.

Governo, trasmissione di atti per il parere

Il Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, con lettera in data 21 gennaio 2016, ha trasmesso – per l'acquisizione del parere parlamentare, ai sensi degli articoli 1, 9 e 10 della legge 9 luglio 2015, n. 114 – lo schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2014/17/UE, in merito ai contratti di credito ai consumatori relativi a beni immobili residenziali nonché modifiche e integrazioni del titolo VI-*bis* del decreto legislativo 1º settembre 1993, n. 385, sulla disciplina degli agenti in attività finanziaria e dei mediatori creditizi e del decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 141 (n. 256).

Ai sensi della predetta disposizione e dell'articolo 139-*bis* del Regolamento, lo schema di decreto è stato deferito – in data odierna – alla 6ª Commissione permanente, che esprimerà il parere entro il termine del 1º marzo 2016. Le Commissioni 1ª, 2ª, 5ª e 14ª potranno formulare le proprie osservazioni alla Commissione di merito entro il 20 febbraio 2016.

Interrogazioni, apposizione di nuove firme

Il senatore Conte ha aggiunto la propria firma all'interrogazione 3-02486 della senatrice Favero ed altri.

Il senatore Giacobbe ha aggiunto la propria firma all'interrogazione 3-02509 della senatrice Orrù ed altri.

La senatrice Amati ha aggiunto la propria firma all'interrogazione 4-05081 della senatrice De Petris.

La senatrice Montevercchi ed il senatore Martelli hanno aggiunto la propria firma all'interrogazione 4-05090 della senatrice Mangili ed altri.

La senatrice Moronese ha aggiunto la propria firma all'interrogazione 4-05101 della senatrice Bertorotta ed altri.

RISPOSTE SCRITTE AD INTERROGAZIONI

(Pervenute dal 14 al 20 gennaio 2016)

SOMMARIO DEL FASCICOLO N. 112

BELLOT: sul piano di razionalizzazione della rete di Poste italiane SpA, con particolare riguardo alla provincia di Belluno (4-03383) (risp. GIACOMELLI, *sottosegretario di Stato per lo sviluppo economico*)

CANTINI: sul piano di razionalizzazione della rete di Poste italiane SpA (4-03463) (risp. GIACOMELLI, *sottosegretario di Stato per lo sviluppo economico*)

CARDIELLO: sulle norme relative all'elezione dei Comitati degli italiani all'estero (4-04871) (risp. GIRO, *sottosegretario di Stato per gli affari esteri e la cooperazione internazionale*)

CROSIO: sul piano di razionalizzazione della rete di Poste italiane SpA (4-03457) (risp. GIACOMELLI, *sottosegretario di Stato per lo sviluppo economico*)

DE POLI: sul piano di razionalizzazione della rete di Poste italiane SpA (4-03523) (risp. GIACOMELLI, *sottosegretario di Stato per lo sviluppo economico*)

GIRO: sullo stato di manutenzione del grande raccordo anulare di Roma (4-03867) (risp. DELRIO, *ministro delle infrastrutture e dei trasporti*)

MALAN: sulla presunta corruzione degli organismi che si occupano del collaudo degli automezzi pesanti, in particolare in provincia di Alessandria (4-04645) (risp. DELRIO, *ministro delle infrastrutture e dei trasporti*)

MANDELLI, PICCOLI: sul piano di razionalizzazione della rete di Poste italiane SpA (4-03481) (risp. GIACOMELLI, *sottosegretario di Stato per lo sviluppo economico*)

MARCUCCI: sul piano di razionalizzazione della rete di Poste italiane SpA (4-03389) (risp. GIACOMELLI, *sottosegretario di Stato per lo sviluppo economico*)

PETRAGLIA: sul piano di razionalizzazione della rete di Poste italiane SpA (4-03423) (risp. GIACOMELLI, *sottosegretario di Stato per lo sviluppo economico*)

Mozioni

BONFRISCO, BRUNI, D'AMBROSIO LETTIERI, DI MAGGIO, LIUZZI, MILO, PERRONE, TARQUINIO – Il Senato,
premessi che:

nell'estate del 2015, in occasione del recepimento della normativa europea sul *bail-in*, i parlamentari del gruppo Conservatori e Riformisti indicarono il rischio di frette e superficialità con cui si affrontava il problema. Lo stesso Parlamento e le stesse forze politiche che avevano dedicato mesi interi a discutere di temi assai meno rilevanti per cittadini e risparmiatori decisero invece di adottare in modo veloce e pressoché acritico, la nuova normativa europea, ignorando ogni preoccupazione e osservazione;

in una logica liberale, non si trattava certo di riproporre o perpetuare la logica dei salvataggi di Stato, a spese dei contribuenti, con il *bail-out*. Ma si spiegava, da parte dei Conservatori e Riformisti, che doveva esserci un'adeguata preparazione al passaggio alla nuova fase;

si chiese che la Banca d'Italia venisse a informare tempestivamente sulle situazioni, anche potenzialmente più critiche: e invece, in ogni sede, si ripetevano rassicurazioni sull'assoluta solidità delle banche italiane;

si chiese che partisse una immediata e capillare campagna di informazione a favore dei cittadini (anche attraverso la Rai, servizio pubblico) sui rischi esistenti e sull'opportunità di diversificare gli investimenti;

su tutto, i parlamentari Conservatori e Riformisti ottennero risposta negativa;

più recentemente, in occasione della nota crisi che ha coinvolto 4 istituti bancari italiani, i parlamentari Conservatori e Riformisti proposero di ricorrere al fondo interbancario di tutela dei depositi: denaro privato, non pubblico, per una iniezione di capitale per le banche sofferenti. E invece il Governo ha accettato di subire quello che fu presentato come un veto europeo;

in realtà, la lettera al Governo italiano proveniente dalla Commissione europea, successivamente resa nota, pur nella sua ambiguità, lasciava uno spazio per una trattativa con le autorità europee. Sia per ricor-

rere al fondo interbancario di tutela dei depositi, sia, su un altro piano, per ricorrere a dei *warrant* a favore degli obbligazionisti, secondo il modello utilizzato nel 1982, dopo la crisi del Banco Ambrosiano;

tuttora non si comprende perché il Governo italiano si sia fermato, rinunciando a una serrata trattativa con le autorità europee,

si impegna il Governo:

1) come principio generale, a non gravare sui cittadini-contribuenti. Non c'è ragione per cui la mala gestione di alcuni amministratori (verso i quali occorre assumere ogni iniziativa anche legale e giudiziaria) debba pesare sulle spalle di tutti i contribuenti, sulla fiscalità generale e/o sulla spesa pubblica;

2) a sollecitare la Banca d'Italia e le autorità di controllo affinché relazionino sulle altre situazioni, anche solo potenzialmente a rischio;

3) a disporre, in primo luogo attraverso il servizio pubblico radio-televisivo, capillari e tempestive campagne a favore dei cittadini-contribuenti, spiegando le situazioni critiche, le caratteristiche della nuova normativa, e sottolineando il principio generale dell'opportunità della diversificazione degli investimenti;

4) a operare per favorire l'introduzione, in aggiunta ai prospetti informativi più complessi, di documenti informativi sintetici e di immediata comprensibilità per risparmiatori e investitori, anche caratterizzati da denominazioni/classificazioni/sigle, che possano favorire l'informazione, la consapevolezza dei cittadini sui rischi e le opportunità legate a ogni investimento;

5) in caso di nuove situazioni critiche, a riproporre la soluzione del fondo interbancario di tutela dei depositi, e, su un altro piano, ad assegnare *warrant* ai soggetti danneggiati, secondo il modello Banco Ambrosiano;

6) come *extrema ratio*, anche per favorire la campagna di informazione e un'adeguata preparazione al nuovo regime, a disporre una moratoria di 18 mesi della regolamentazione del *bail in*, disponendo una diversa data (il 1° luglio 2017) per l'entrata in vigore della nuova normativa.

(1-00512)

Interrogazioni

PARENTE, ANGIONI, D'ADDA, FAVERO, MANASSERO, PEZ-ZOPANE, SPILABOTTE, ALBANO, AMATI, BORIOLI, CANTINI, CUCCA, Stefano ESPOSITO, LUCHERINI, Gianluca ROSSI, RUTA, SCALIA, SOLLO. – *Ai Ministri del lavoro e delle politiche sociali e dello sviluppo economico.* – Premesso che a quanto risulta agli interroganti:

il CIPE, nella seduta del 6 agosto 2015, ha approvato il programma operativo del piano banda ultra larga, assegnando 2.2 miliardi di euro a valere sulle risorse del fondo sviluppo e coesione (FCS) 2014-2020, per interventi di immediata attivazione;

l'obiettivo è quello di avere entro il 2020 la sottoscrizione, da parte di almeno il 50 per cento della popolazione, di servizi a più di 100 Mbps (velocità di trasmissione dati), attraverso un più preciso obiettivo di copertura per le reti ultraveloci ad oltre 100 Mbps fino all'85 per cento della popolazione e di portare il 100 per cento della popolazione ad almeno 30 Mbps;

l'accesso a banda larga alla rete, sia per i privati cittadini che per imprese ed istituzioni pubbliche, rappresenta un diritto imprescindibile per una società sempre più basata sulla condivisione delle informazioni sulla rete, quale strumento per lo sviluppo sociale ed economico del nostro Paese;

considerato che il 14 ottobre 2015 è stata pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* la delibera del CIPE n. 65 del 2015, relativa al piano nazionale per banda ultralarga;

tenuto conto che:

il piano nazionale banda ultralarga interessa le aree del Paese classificate secondo 4 tipologie di *cluster* (denominati A, B, C, D) e quelli A e B comprendono circa il 65 per cento della popolazione italiana;

la domanda di professionisti della tecnologia dell'informazione e della comunicazione supera l'offerta, determinando una carenza di circa 500.000 posti di lavoro nel 2015 e questa cifra potrebbe addirittura aumentare sino a quasi un milione entro il 2020;

nel primo trimestre 2016 saranno interessati alle attività di banda larga i *cluster* C e D, con fondi europei e fondi nazionali,

si chiede di sapere:

quali interventi i Ministri in indirizzo intendano perseguire per attuare la politica di innovazione per la crescita digitale in Italia, al fine di promuovere lo sviluppo occupazionale nel settore ICT;

quali misure di propria competenza intendano adottare per la formazione delle varie figure professionali, nuove ed esistenti, presenti nel settore e settori affini, al fine di evitare il rischio che il piano nazionale della banda ultra larga non possa usufruire delle competenze necessarie alla sua realizzazione;

se intendano intraprendere iniziative, nei limiti delle loro competenze, volte a garantire la continuità degli investimenti delle aziende, del settore ICT, che oggi operano prevalentemente con sedi, competenze e ricerca nel territorio italiano.

(3-02511)

MONTEVECCHI, DONNO, CAPPELLETTI, LUCIDI, SERRA, PAGLINI, SANTANGELO, PUGLIA, MORONESE. – *Al Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo.* – Premesso che:

nella sezione «arte e cultura» del quotidiano «Il Messaggero» del 12 gennaio 2016 è stato pubblicato un articolo in merito al doppio incarico della *manager* Maura Picciau, direttrice del museo Arti e tradizioni popolari all'Eur, storico quartiere di Roma. La direttrice è sotto inchiesta a seguito dello scandalo dei 9 assenteisti (su 40) dipendenti del museo,

scoperti dagli ispettori del Ministero, nel corso di una visita «a sorpresa», effettuata nella sede museale;

l'articolo riporta che i 9 dipendenti assenti sarebbero stati sospesi dal servizio con la sanzione della decurtazione dello stipendio per un anno e che non è escluso il loro licenziamento;

l'inchiesta ha consentito di fare luce anche sul doppio incarico della direttrice Maura Picciau, classe 1965, indagata nell'ambito dell'inchiesta per omesso controllo che «risulta anche nell'organigramma del Segretariato regionale sardo, Servizio di tutela del patrimonio culturale e paesaggistico, con la responsabilità dei beni storico-artistici, in qualità di funzionario esterno. Ovvero fuori sede. Lei che è di Cagliari, dunque, lavora a Roma però ha anche incarichi in Sardegna»;

l'articolo riporta che la direttrice, spesso fuori sede, «Non si sarebbe accorta delle assenze ingiustificate dei suoi dipendenti» che, attraverso l'utilizzo improprio del *badge* ministeriale, timbravano la presenza e successivamente si allontanavano dal luogo di lavoro per occuparsi di questioni personali;

tra i lavoratori coinvolti ci sarebbe una dipendente «sorpresa a lavorare nella frutteria del marito in orario di servizio. La donna arrivava in ufficio con tutto comodo e carica di buste di verdura per i colleghi.». L'articolo precisa che: «I fatti sono gravissimi, commentano dal Collegio Romano. Che attraverso la direzione generale Belle Arti e Paesaggio di Francesco Scoppola si costituirà parte civile»;

a giudizio degli interroganti, il ruolo della direttrice del museo, Maura Picciau, che risulta nell'organigramma del Segretariato regionale sardo in qualità di funzionario esterno, getta un'ombra pesante sulla credibilità del Ministero;

considerato inoltre che:

l'articolo de «Il Messaggero», a proposito della dottoressa Picciau, precisa che «a febbraio 2015, in un mese di appostamenti e videoriprese, i carabinieri del Reparto operativo annotano le sue uniche presenze al museo: 10,11,12,18,19 e 20 febbraio. Non si sarebbe accorta delle assenze ingiustificate dei suoi dipendenti, dunque, perché era la prima a non essere sempre in ufficio»;

la fonte di stampa riporta che la dottoressa Picciau sarebbe tornata in ufficio con un giorno d'anticipo sulle ferie per stilare la relazione sull'accaduto, richiesta dal ministro Dario Franceschini, il quale dichiara: «Siamo in attesa dei provvedimenti, siamo agitati ma tranquilli allo stesso tempo perché confidiamo nel corso della giustizia – dicono dagli uffici finiti nella bufera – Ora ci preme riorganizzare il personale a ranghi ridotti per portare avanti la vita del museo»;

considerato infine che, a parere degli interroganti è auspicabile che l'inchiesta annunciata produca una presa di posizione chiara e ferma da parte del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo,

si chiede di sapere:

se il Ministro in indirizzo non ritenga inopportuna la permanenza della dottoressa Picciau nell'incarico di direttore del museo Arti e tradi-

zioni popolari di Roma e non consideri di dover avviare, a tal fine, le opportune procedure di revoca, nelle more degli accertamenti di responsabilità personale di competenza dell'autorità giudiziaria;

se non consideri di dover affidare la direzione del museo ad un professionista in possesso di una immagine specchiata, procedendo alla scelta dell'incaricato attraverso un procedimento ad evidenza pubblica, tramite una selezione per titoli, al fine di scongiurare l'ennesimo *clamor fori*, quale conseguenza inevitabile determinata da soggetti che ledono l'immagine pubblica.

(3-02512)

Interrogazioni con richiesta di risposta scritta

PANIZZA. – *Al Ministro dell'economia e delle finanze.* – Premesso che:

la legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), prevede all'articolo 1, comma 75, la possibilità per le giovani coppie che acquistano casa di detrarre, in 10 anni, il 50 per cento del valore dei mobili acquistati per l'arredo, fino ad una spesa massima di 16.000 euro;

si tratta di un'interessante detrazione sia per chi ne può usufruire, sia per la crescita dell'economia del Paese, oltre ad essere una valida manovra per combattere l'evasione fiscale;

pur essendo trascorsi più di 20 giorni dall'approvazione della legge di stabilità, come si può leggere sui quotidiani fiscali, numerosi sono i quesiti che ad oggi «bloccano» e/o creano incertezze per l'applicazione di detto beneficio;

il testo normativo recita: «Le giovani coppie costituenti un nucleo familiare composto da coniugi o da conviventi more uxorio che abbiano costituito nucleo da almeno tre anni, in cui almeno uno dei due componenti non abbia superato i trentacinque anni, acquirenti di unità immobiliare da adibire ad abitazione principale, beneficiano di una detrazione dall'imposta lorda, fino a concorrenza del suo ammontare, per le spese documentate sostenute per l'acquisto di mobili ad arredo della medesima unità abitativa. La detrazione di cui al presente comma, da ripartire tra gli aventi diritto in dieci quote annuali di pari importo, spetta nella misura del 50 per cento delle spese sostenute dal 1° gennaio 2016 al 31 dicembre 2016 ed è calcolata su un ammontare complessivo non superiore a 16.000 euro. Il beneficio di cui al presente comma non è cumulabile con quello di cui alla lettera c) del comma 74»;

la norma fa sorgere più di un interrogativo. Prima di tutto, relativamente alla data di acquisto della casa è chiaro che i mobili per arreararla debbano essere acquistati nel 2016, ma per quanto concerne l'abitazione non è chiaro se anche il rogito notarile debba avvenire nel 2016. Leggendo la nota di lettura del novembre 2015, n. 111, del Servizio del bilancio del Senato, a pagina 31, sembrerebbe dedursi che anche l'acquisto dell'immobile debba avvenire nel 2016;

il secondo dubbio riguarda il requisito soggettivo, cioè se la coppia debba essere coniugata da almeno 3 anni, oppure se i 3 anni si riferiscono esclusivamente alla durata minima della convivenza *more uxorio*. Ci si chiede possano essere ammesse le coppie con convivenza di almeno 3 anni, oppure quelle coniugate nel 2016 e se detto requisito vada verificato al momento del rogito, oppure al momento dell'acquisto dei mobili per l'arredo;

il terzo dubbio è relativo al requisito dell'età: uno dei componenti la coppia non deve aver superato i 35 anni. Ma non è chiaro se detta condizione debba sussistere al 1° gennaio 2016, quale data di entrata in vigore della norma, al momento dell'acquisto dell'immobile oppure al momento dell'acquisto dei mobili per arredare. Infine non è chiaro se, nel caso di acquisto dell'immobile da parte di uno solo dei componenti la coppia, la detrazione per i mobili possa essere «spalmata» su entrambi, oppure l'unico beneficiario della detrazione sia chi ha acquistato l'immobile,

si chiede di sapere se il Ministro in indirizzo voglia dare al più presto chiarimenti sui quesiti, relativi alla disposizione riferita al comma 75 dell'articolo 1 della legge n. 208 del 2015, al fine di consentire alle giovani coppie di usufruire correttamente della detrazione e agli uffici che si occupano di affari tributari e fiscali di non incorrere in errori.

(4-05115)

MOLINARI, VACCIANO, Maurizio ROMANI, BENCINI, MUSINI. – *Al Ministro della giustizia.* – Premesso che:

presso la casa circondariale «Sergio Cosmai» di Cosenza, è ubicato anche l'Ufficio per l'esecuzione penale esterna (UEPE), ufficio periferico del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità del Ministero della giustizia, con giurisdizione su tutta la provincia di Cosenza, in cui sono presenti 4 istituti penitenziari (case circondariali di Paola, Cosenza e Castrovillari e casa di reclusione di Rossano);

il UEPE versa da tempo, secondo quanto risulta agli interroganti, in gravi condizioni operative a causa della carenza di personale e del costante aumento del carico di lavoro, derivante anche dall'introduzione dell'istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova. Al momento, a fronte di una pianta organica che prevede 22 funzionari di servizio sociale, ve ne sono in servizio solo 3; nell'organico, inoltre, dovrebbe esserci il funzionario dell'organizzazione e delle relazioni, ma anche tale posto non è mai stato coperto da nessun dipendente ed è, allo stato, vacante; infine, anche il direttore dell'Ufficio è costretto a svolgere, da circa 6 anni, servizio in missione presso l'ufficio territoriale di Catanzaro. È pure prevista la presenza di 2 contabili, 1 psicologo, 7 collaboratori e 2 ausiliari;

da oltre un anno, il funzionario informatico area III F1 in servizio presso la casa circondariale «Ugo Caridi» di Catanzaro, attualmente in posizione di distacco presso l'UEPE di Cosenza, ha avanzato istanza, avendone i requisiti, alla competente Direzione generale del personale e della formazione del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, per il

passaggio dal profilo di funzionario informatico a quello di funzionario dell'organizzazione e delle relazioni (ex collaboratore C1) ai sensi dell'art. 20 (flessibilità tra i profili all'interno delle aree) del contratto collettivo nazionale integrativo del 29 luglio 2010. Tale istanza, con nota protocollo n. 21325/III del 31 dicembre 2014, è stata trasmessa, con parere favorevole, dal direttore dell'Ufficio, per il prosieguo di competenza, al superiore Provveditorato regionale dell'amministrazione penitenziaria di Catanzaro, nell'auspicio che «stante l'imminente quiescenza della Responsabile dell'Area di Segreteria (...) la Funzionaria in oggetto possa transitare nel profilo richiesto ed assegnata a questo U.E.P.E., in modo da risolvere in maniera definitiva l'annosa questione, evitando, nel contempo, la nomina di altra Funzionaria di Servizio Sociale, che verrebbe sottratta dal proprio compito istituzionale, così come rilevato e disposto dalla nota della DGEPE 165608/2011 del 22/04/2011». A tutt'oggi l'istanza non ha ricevuto alcuna risposta dagli uffici competenti del Ministero e non risulta che sia stato diversamente coperto il posto vacante di funzionario dell'organizzazione e delle relazioni;

presso gli UEPE, possono prestare la loro collaborazione le organizzazioni di volontariato con i rispettivi assistenti volontari come previsto dall'art. 78 della legge sull'ordinamento penitenziario n. 354 del 1975, anche per lo svolgimento di attività trattamentali e risocializzanti individuate nelle intese sottoscritte dall'ufficio con gli enti pubblici e privati ed in particolare per l'affidamento in prova, per il regime di semilibertà e per l'assistenza ai dimessi dagli istituti penitenziari ed alle loro famiglie;

alla data odierna, presso l'UEPE di Cosenza, per quanto risulta agli interroganti, non risulta presente alcun assistente volontario, mentre sarebbe necessario il contributo da loro apportato nella collaborazione all'esecuzione delle misure alternative, in particolare per assicurare con maggiore continuità un'azione di prossimità ai bisogni ed alle esigenze dei condannati e del loro ambiente di vita. In tali casi, infatti, l'azione del volontariato, si collocherebbe all'interno del programma delle misure redatto dagli assistenti sociali; inoltre, alla luce delle esperienze realizzate con risultati positivi in altre realtà locali del Paese, costoro potrebbero dedicare una particolare attenzione agli stranieri, al fine di assicurare loro la fruizione di diritti fondamentali ed uguale possibilità di accesso alle informazioni ed alle opportunità trattamentali, generalmente più comprese a causa delle difficoltà linguistiche e culturali nonché della lontananza dalla famiglia di origine (ad esempio mediante l'erogazione di informazioni, consulenza giuridico-legale, consulenza psicologica, rapporti con consolati ed ambasciate, collegamenti con i servizi istituzionali, mediazione culturale, mediazione linguistica nonché supporto morale e relazionale). La presenza dei volontari potrebbe costituire, un valido supporto anche nelle attività di segretariato (predisposizione verbali, rilascio copie e visti, eccetera) e nel servizio di accoglienza del pubblico;

considerato che è assolutamente urgente, ad avviso degli interroganti, l'adeguamento numerico e professionale della pianta organica dell'UEPE di Cosenza, nonché la realizzazione di un maggiore sforzo per

promuovere ed incentivare l'attività di volontariato, anche in forma sperimentale, di chiunque dimostri interesse e sensibilità per la condizione umana dei sottoposti a misure privative e limitative della libertà e dia prova di concrete capacità nell'assistenza a persone in stato di bisogno, superando anche quegli ostacoli finora imposti (ad esempio, persone che nella loro vita abbiano subito una condanna od abbiano avuto un'esperienza detentiva oppure che siano parenti di detenuti od ex detenuti), in applicazione di quanto previsto dagli artt. 68 e 120 del regolamento di esecuzione penitenziaria decreto del Presidente della Repubblica n. 230 del 2000,

si chiede di sapere:

se e di quali informazioni disponga il Ministro in indirizzo in ordine ai fatti esposti;

se e quali iniziative, ed entro quali tempi, intenda adottare per risolvere la problematica inerente all'UEPE di Cosenza, anche e soprattutto in funzione degli obiettivi sanciti dall'art. 27, comma terzo, della Costituzione, in tema di rieducazione e reinserimento nella società esterna delle persone detenute, assicurando la copertura dei posti di servizio previsti dalla pianta organica, attualmente vacanti, al fine di rendere più efficace l'attività istituzionale cui è preposto, contribuendo, altresì, alla crescita del livello di sicurezza sociale, in modo tale da valorizzare anche le recenti scelte legislative intraprese dal Governo e dal Parlamento in materia penitenziaria in seguito alle sollecitazioni provenienti dall'Europa;

quale sia la situazione del volontariato all'UEPE di Cosenza, come organizzazioni, ovvero quanti siano gli eventuali singoli volontari che collaborino ovvero se siano state presentate delle istanze in merito all'Ufficio e, eventualmente, per quali ragioni siano state respinte.

(4-05116)

BENCINI, Maurizio ROMANI, MOLINARI, BIGNAMI, DE PIETRO. – *Al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.* – Premesso che:

sono centinaia gli automobilisti che nella giornata del 19 gennaio 2016 hanno vissuto un'autentica odissea sul tratto cosentino della A3, completamente imbiancato in questa ondata di maltempo che, seppur preannunciata, ha creato tanti e troppi disagi. La circolazione stradale, infatti, ha subito blocchi e vi sono stati rallentamenti continui, code chilometriche e automobilisti al gelo, rimasti anche all'interno delle gallerie fra Cosenza e Rogliano. Diverse le segnalazioni, parecchie le denunce; la situazione più critica si è registrata nel tratto cosentino dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria;

la criticità sembra essere emersa a seguito della presenza di alcuni mezzi sprovvisti di dotazioni invernali sul tratto calabrese dell'autostrada A3 Salerno-Reggio Calabria. L'interruzione della circolazione stradale, dunque, si è resa necessaria per consentire ai mezzi di soccorso di rimuovere i due mezzi. Ed invero, dalla stampa si apprende la notizia di circa 200 veicoli rimasti in panne sul tratto autostradale e che sono stati soccorsi dall'Anas con considerevole ritardo. Nello specifico, si legge di

come gli incidenti si siano verificati su entrambe le carreggiate tra Cosenza ed Altilia Grimaldi. A causa del blocco alla circolazione, si sono formate 2 code di un paio di chilometri con centinaia di persone costrette dalla temperatura gelida a restare all'interno degli autoveicoli. Solo dopo diverse ore, i mezzi dell'Anas, coordinati dalla Prefettura di Cosenza, sono riusciti a raggiungere i mezzi di cui sopra rimettendoli in direzione e soccorrendo, con generi di conforto, gli automobilisti oramai evidentemente esausti;

considerato che le accuse circa le modalità ed i tempi di intervento rispetto ad una nevicata, peraltro ampiamente prevista e annunciata, investono principalmente, se non esclusivamente, l'Anas e l'assenza di comunicazioni e assistenza. Del resto, lo stesso presidente della Regione, Mario Oliverio, ha palesato come la situazione venutasi a creare su «un'arteria di grande comunicazione e mobilità qual è l'autostrada Salerno-Reggio Calabria» sia assurda in quanto evitabile ovvero gestibile in maniera diversa, si chiede di sapere se il Ministro in indirizzo non ritenga opportuno intervenire, al fine di individuare le responsabilità e adottare le misure più opportune che scongiurino il ripetersi di casi analoghi.

(4-05117)

SANTANGELO, CAPPELLETTI, PUGLIA, DONNO, BERTOROTTA, CRIMI, MORONESE, MARTON. – *Ai Ministri del lavoro e delle politiche sociali e dell'istruzione, dell'università e della ricerca.* – Premesso che:

in Italia ogni anno circa 270.000 cittadini si ammalano di cancro e, pur se circa la metà riesce a guarire, le conseguenze sul fisico e nello spirito delle terapie, come la chemioterapia, e degli interventi chirurgici sono sempre molto pesanti;

per i malati oncologici è previsto il riconoscimento dell'invalidità civile, a prescindere da qualunque requisito assicurativo o contributivo essi abbiano, e, secondo le tabelle ministeriali di valutazione di cui al decreto del Ministro della sanità 5 febbraio 1992, 3 sono le percentuali di invalidità civile per patologia oncologica: per neoplasie a prognosi favorevole con modesta compromissione funzionale l'11 per cento; per neoplasie a prognosi favorevole con grave compromissione funzionale il 70 per cento, per neoplasie a prognosi infausta o probabilmente sfavorevole nonostante asportazione chirurgica il 100 per cento;

l'articolo 80, comma 3, della legge n. 388 del 2000 consente agli invalidi per qualsiasi causa (ai quali sia stata riconosciuta un'invalidità superiore al 74 per cento o assimilabile) di richiedere, per ogni anno di lavoro effettivamente svolto, il beneficio di 2 mesi di contribuzione figurativa. Il beneficio è riconosciuto fino al limite massimo di 5 anni di contribuzione figurativa utile ai fini del diritto alla pensione e dell'anzianità contributiva;

considerato che:

tuttavia, dall'entrata in vigore della riforma delle pensioni di cui all'articolo 24 del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito, con modifi-

cazioni, dalla legge n. 214 del 2011, questi malati ancora oggi hanno serie difficoltà ad ottenere la possibilità di accedere al pensionamento anticipato;

i provvedimenti cosiddetti di salvaguardia di cui all'articolo 11-*bis* del decreto-legge n. 102 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 124 del 2013, ed all'articolo 2 della legge n. 147 del 2014, che comprendevano anche coloro i quali usufruivano dei permessi di cui alla legge n. 104 del 1992 per se stessi a causa di gravi malattie, non sono risultati sufficienti a garantire a tutti gli interessati l'accesso al trattamento pensionistico e nella così denominata «settimana salvaguardia» di cui all'art. 1, comma 270, della legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità per il 2016) tali soggetti non sono stati ricompresi;

continuano a sussistere incomprensibili disparità di trattamento per l'accesso alla pensione tra lavoratori cui è stata riconosciuta l'invalidità a seconda che appartengano al settore pubblico o al settore privato;

nel comparto scuola a tutto ciò si aggiunge l'ulteriore paradosso per il quale lo Stato paga il docente affetto da patologia oncologica, che è costretto a mettersi continuamente in malattia e il supplente, rendendo il servizio discontinuo e poco produttivo per gli studenti,

si chiede di sapere:

se i Ministri in indirizzo siano a conoscenza di quanto riportato;

se intendano intervenire, per quanto di competenza, al fine di eliminare la disparità di trattamento per l'accesso alla pensione tra lavoratori del settore pubblico e privato cui è stata riconosciuta l'invalidità;

se intendano intervenire, nei limiti delle proprie attribuzioni, affinché si possano rivedere i provvedimenti cosiddetti di salvaguardia a tutela dei diritti delle persone affette da malattie gravi non compresi anche nella settimana salvaguardia di cui alla legge di stabilità per il 2016.

(4-05118)

DE PIETRO, SIMEONI, MUSSINI, MOLINARI. – *Ai Ministri dell'interno e della giustizia.* – Premesso che:

secondo dati del Ministero della giustizia, aggiornati al 31 dicembre 2015, i detenuti stranieri presenti in Italia sono 17.340, e di questi 13.668 provengono da Paesi al di fuori dell'Unione europea;

le percentuali più significative di detenuti stranieri riguardano: Marocco (2.840), Romania (2.821), Albania (2.423), Tunisia (1.893), Nigeria (678), Egitto (607);

rispetto alla cifra complessiva, 789 risultano essere donne e 16.551 uomini (il 95 per cento);

il primato del maggior numero di stranieri in carcere è detenuto da Lombardia (3.553) e Lazio (2.532);

i reati per i quali gli stranieri sono maggiormente imputati sono per lo più legati alla droga, alla prostituzione e all'immigrazione, infatti su un totale di 34.957 reati, 9.277 sono le imputazioni per uno di questi 3 motivi. I delitti contro la persona commessi da stranieri sono 6.963, mentre

circa 111 stranieri sono imputati per reati di associazione a delinquere, ossia l'1,6 per cento del totale (dati dell'associazione «Antigone»);

complessivamente, in Italia, la percentuale di detenuti stranieri nelle carceri è superiore alla media europea di oltre 11 punti (in Europa su un totale di 1.737.000 detenuti, il 21 per cento è straniero);

considerato che:

all'interno del nostro ordinamento sono presenti 2 importanti strumenti: l'espulsione a titolo di sanzione sostitutiva o alternativa alla detenzione (di cui all'art. 16 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286) e il trasferimento dei detenuti nei Paesi d'origine ai fini dell'espiazione della pena in patria (materia regolata dalla Convenzione adottata a Strasburgo il 21 marzo 1983 sul trasferimento delle persone condannate, ratificata con legge 25 luglio 1988, n. 334, dagli accordi bilaterali che l'Italia ha stretto in materia di trasferimento delle persone condannate e, in ambito UE, dal decreto legislativo 7 settembre 2010 n. 161, contenente «Disposizioni per conformare il diritto interno alla Decisione quadro 2008/909/GAI relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sentenze penali che irrogano pene detentive o misure privative della libertà personale, ai fini della loro esecuzione nell'Unione europea»);

la legge 30 luglio 2002, n. 189 (in parte modificata e integrata dal decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10), ha introdotto la possibilità di applicare l'espulsione come sostituzione alla detenzione anche nei casi di pena residua non superiore a due anni;

considerato altresì che:

la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo dell'8 gennaio 2013 (sentenza Torreggiani e altri contro Italia) rileva il carattere strutturale e sistemico del sovraffollamento carcerario in Italia, esortando a più riprese lo Stato italiano a diminuire la popolazione carceraria;

nel suo messaggio alle Camere sulla questione carceraria dell'8 ottobre 2013, il Presidente della Repubblica individuava, tra i possibili rimedi alla situazione, «l'accrescimento dello sforzo diretto a far sì che i detenuti stranieri possano espriare la pena inflitta in Italia nei loro Paesi di origine»;

tenuto conto che:

dall'ultimo rapporto di medio termine degli stati generali dell'esecuzione penale emerge che la possibilità di incidere significativamente sul recupero dei detenuti stranieri è diventata sempre più complessa, anche per l'oggettiva carenza di risorse da dedicare specificamente a questa tipologia di ristretti;

sempre secondo il rapporto, l'espulsione come sanzione sostitutiva alla detenzione non è disposta omogeneamente dai Tribunali e dalle Questure e trova comunque un'applicazione inferiore alle sue potenzialità;

«il Fatto Quotidiano» del 6 gennaio 2016 ha denunciato un endemico malfunzionamento del meccanismo relativo alle espulsioni degli stranieri in possesso dei prescritti requisiti;

dal 2003 al 2014 il numero dei detenuti espulsi a titolo di sanzione sostitutiva o alternativa non solo non è aumentato ma addirittura risulta diminuito;

come dichiarato in un comunicato il 2 gennaio dal dottor Donato Capece, segretario generale del Sindacato autonomo Polizia penitenziaria, le espulsioni di detenuti stranieri dall'Italia sono state fino ad oggi in numero assai contenuto: 896 nel 2011, 920 nel 2012, 955 nel 2013 e solamente 811 nel 2014, soprattutto verso Albania, Marocco, Tunisia e Nigeria;

valutato infine che secondo la Cassazione (sentenza della Sez. I, 17 marzo 2008, n. 17255), «La pregressa concessione al condannato extracomunitario della liberazione anticipata, che incide solo sulla durata della pena, ma non ne comporta la fuoriuscita dal circuito carcerario, non è di ostacolo all'assunzione, nei suoi confronti, del provvedimento di espulsione a norma dell'art. 16, comma quinto, D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 267 (testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), in quanto quest'ultima è una misura amministrativa atipica, finalizzata ad evitare il sovraffollamento penitenziario»;

si chiede di sapere:

se i Ministri in indirizzo siano a conoscenza dei fatti esposti e se intendano intervenire, nell'ambito delle proprie competenze;

quali azioni intendano realizzare, nell'immediato, rispetto alla problematica;

se non ritengano opportuno attivarsi al fine di operare, in relazione all'espulsione degli stranieri detenuti, una revisione degli istituti già presenti all'interno dell'ordinamento italiano, al fine di una migliore applicazione degli stessi.

(4-05119)

Maurizio ROMANI, BENCINI, VACCIANO, MOLINARI, DE PIETRO. – *Al Ministro della salute.* – Premesso che:

l'ossigeno è il più importante elemento richiesto dal corpo umano per vivere, è fondamentale per la sopravvivenza delle cellule e dei tessuti e quindi per il mantenimento delle funzioni vitali. Il suo ruolo nella medicina moderna ne ha comprovato l'uso come farmaco;

con il termine ossigenoterapia si intende la somministrazione di ossigeno a concentrazioni più alte di quelle presenti nell'ambiente atmosferico come parte integrante di un trattamento medico, attraverso vari presidi, al fine di migliorare o correggere l'ipossia e migliorare l'ossigenazione dei tessuti;

la scelta dei presidi dipende dalla concentrazione di ossigeno necessaria e dalle condizioni cliniche del paziente. I sistemi erogatori di ossigeno comprendono: fonte di ossigeno, flussometro che permette di erogare l'ossigeno, tubo di collegamento, presidio di somministrazione e umidificatore;

in ambito ospedaliero l'ossigeno viene conservato in grandi serbatoi controllati da un servizio tecnico e distribuito nella degenza attraverso una rete di tubature intramurarie che terminano in prese a muro o in bombole per il trasporto;

le apparecchiature e gli accessori per l'ossigenoterapia non sono di esclusivo appannaggio dell'ambito ospedaliero ma costituiscono anche parte integrante dell'assistenza domiciliare. Le bombole di ossigeno medicinale gassoso sono in acciaio e complete di una valvola riduttrice residuale e una gabbia di protezione;

i pazienti che utilizzano le apparecchiature per l'ossigenoterapia domiciliare affrontano disagi tangibili, in particolar modo connessi alle esigenze di spostamento. Il tema della mobilità dei pazienti in ossigenoterapia a lungo termine assume un'importanza cruciale almeno per due ragioni: la prima si riferisce alla continuità terapeutica, che deve essere garantita a pazienti affetti da patologie croniche invalidanti, la seconda è relativa al diritto di ricevere le cure prescritte in qualsiasi località, nazionale o europea, nella quale un paziente si trovi a soggiornare;

risulta agli interroganti che tali disagi diventino tanto più gravosi in ragione della mancanza di attacchi universali per le bombole che erogano ossigeno. Nello spostarsi da una regione ad un'altra questi pazienti incontrano grosse difficoltà nel reperire gli accessori indispensabili ad un corretto funzionamento delle bombole di ossigeno e sono spesso costretti a sostenere costi aggiuntivi per l'acquisto e la spedizione di quanto necessario,

si chiede di sapere se il Ministro in indirizzo non consideri urgente attivarsi al fine di stabilire, nella sede e con gli strumenti che riterrà più opportuni, criteri omogenei per la produzione e la commercializzazione delle apparecchiature necessarie all'ossigenoterapia, al fine di garantire la parità di accesso alle cure da parte dei pazienti su tutto il territorio nazionale.

(4-05120)

AIELLO, ROMANO, DI GIACOMO, VICECONTE, D'ANNA, BOCCHINO, BILARDI, GENTILE, PERRONE, BRUNI, FASANO, LIUZZI, MANCUSO, GUALDANI, PAGANO, TORRISI, Luciano ROSSI, D'AMBROSIO LETTIERI, D'ASCOLA, DI BIAGIO, SCILIPOTI ISGRÒ, COLUCCI, ALICATA, D'ALÌ, MOLINARI, AZZOLLINI, Giuseppe ESPOSITO, MARINELLO, COMPAGNA, AMORUSO. – *Al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca.* – Premesso che:

ogni anno le università delle regioni del Sud Italia registrano una costante riduzione delle matricole iscritte nelle proprie facoltà, come documentato dai dati estrapolabili dall'anagrafe nazionale degli studenti, gestita dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, e dai numerosi articoli comparsi sulla stampa;

ciclicamente circa 29.000 diplomati ogni anno emigrano al Centro-Nord per iscriversi a corsi universitari; il *trend* crescente di questo fenomeno ha fatto sì che 4 delle regioni del Sud Italia occupassero gli ultimi

10 posti nella graduatoria delle 272 regioni europee ordinate per percentuale di laureati;

considerato che:

nel rapporto annuale «Education at glance», l'OCSE ha evidenziato la stretta correlazione fra il numero di laureati e lo sviluppo economico dei rispettivi territori, ed inoltre ha stimato che ogni laureato apporta al sistema pubblico una ricchezza stimata in 169.000 euro;

l'aggravarsi delle condizioni economiche del Meridione e la stagnazione della sua economia sono da attribuire anche allo scarso numero di laureati che successivamente entrano nel mercato del lavoro locale;

constatato che:

il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 9 aprile 2001, recante «Uniformità di trattamento sul diritto agli studi universitari, ai sensi dell'articolo 4 della legge 2 dicembre 1991, n. 390», penalizza da oltre 13 anni il Sud, in quanto i criteri di riparto del fondo integrativo per la concessione di prestiti d'onore e di borse di studio, fissati dall'art. 16, producono effetti gravemente distorsivi, sottraendo ogni anno risorse economiche al Sud e facendo sì che il 75 per cento circa degli studenti iscritti alle università meridionali e potenzialmente idonei non ricevano le agevolazioni per la prosecuzione degli studi;

per comprendere la disparità di trattamento, si noti che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 3 luglio 2015, riguardante il «Riparto del Fondo di intervento integrativo per la concessione dei prestiti d'onore e l'erogazione di borse di studio, per l'anno 2014», nel distribuire i fondi del diritto allo studio, assegna poco più di 2 milioni di euro alla Campania ed oltre 19 milioni alla Lombardia, pur avendo le due regioni un egual numero di aventi diritto al beneficio;

in tal modo si viene a configurare una grave violazione della Costituzione perché il meccanismo porta ad una grave discriminazione di una parte di popolazione, prevalentemente residente al Sud,

si chiede di sapere se il Ministro in indirizzo non ritenga opportuno rimodulare i criteri di riparto del fondo previsti dall'articolo 16 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 9 aprile 2001, in modo tale che, sulla base del medesimo numero degli aventi diritto, non si vengano più a creare disparità di trattamento fra le università italiane sulla base della loro collocazione territoriale.

(4-05121)

CATALFO, BERTOROTTA, SANTANGELO, PUGLIA, PAGLINI, GIARRUSSO. – *Al Ministro dell'interno.* – Premesso che:

il 19 dicembre 2013 il dottor Fernando Guida è stato nominato prefetto di Enna;

fin dai primi mesi del suo insediamento, il prefetto Guida si è adoperato per risolvere alcuni annosi problemi del territorio provinciale e del capoluogo: costituzione della sezione territoriale per il riconoscimento dello *status* di rifugiato politico; protocollo di legalità per la Nord-Sud; nomina commissione d'indagine riguardante l'Azienda speciale silvo-pa-

storale di Troina, finalizzata al ripristino della legalità (contratti d'affitto di terreni); casa di accoglienza per donne vittime di violenza realizzata a Barrafranca presso la villa confiscata alla mafia; progetto sui PEBA (piani eliminazione barriere architettoniche); convegni su sicurezza, emergenze e persone con esigenze speciali;

il prefetto Guida si è adoperato altresì: per risolvere problemi di viabilità provinciale, in particolare per le strade statali 121 e 290; per il finanziamento e l'inizio dei lavori della chiesa di San Michele ad Enna; per l'avvio delle procedure dell'impiego somme del ribasso d'asta relative alla strada provinciale 28, cosiddetta panoramica; per la ricerca di soluzioni riguardanti il museo Alessi;

considerato che:

risulta agli interroganti che l'azienda sanitaria provinciale (ASP) di Enna ha sottoscritto un accordo con la fondazione «Proserpina» per fornire il supporto logistico alle attività accademiche connesse alla futura attivazione di corsi di laurea in medicina e in professioni sanitarie promossi dall'università della Romania «Dunarea de Jos di Galati». L'azienda sanitaria avrebbe concesso a titolo gratuito alcuni locali dell'attuale presidio ospedaliero «Umberto I» di Enna. L'accordo non riporterebbe alcuna data e per tale motivo è stato iscritto nel registro degli indagati l'ex commissario dell'ASP;

la Regione Siciliana ha sottoscritto in data 28 agosto 2015 un protocollo d'intesa con la fondazione Proserpina, con l'università Kore, che avrebbe preso le distanze precisando che rimangono distinte e separate le programmazioni dei 2 atenei, e con l'università Dunarea de Jos di Galati per sostenere l'iniziativa accademica, fornendo il supporto logistico anche per il tramite delle proprie organizzazioni amministrative site nel territorio di Enna;

come si legge su «la Repubblica» di Palermo del 29 ottobre, i rettori delle università di Catania, Messina e Palermo, Giacomo Pignataro, Pietro Navarra e Roberto La Galla all'Assemblea regionale siciliana si sono dichiarati preoccupati per l'avvio della facoltà di Medicina ad Enna, chiedendo l'interruzione dei rapporti tra le strutture regionali e la fondazione Proserpina;

il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, a metà ottobre 2015, dopo avere chiesto notizie alla Prefettura di Enna sull'attivazione dei corsi di laurea dell'università Dunarea de Jos di Galati ha diffidato (come già avvenuto a settembre 2015) tutti gli enti a vario titolo coinvolti nell'attivazione dell'iniziativa accademica straniera a sospendere entro il mese di ottobre 2015 ogni attività al riguardo in attesa di approfondimenti;

il Ministero, dopo avere acquisito alcuni pareri, tra cui quello dell'Avvocatura dello Stato, ha diffidato tutti gli enti dall'inaugurare l'anno accademico 2015/2016 e ha chiesto l'intervento del prefetto e della Procura della Repubblica di Enna per fare cessare i connessi comportamenti non conformi alle norme vigenti in materia;

considerato inoltre che, per quanto risulta agli interroganti:

l'Avvocatura dello Stato ha promosso, nella seconda decade del mese di novembre 2015, una specifica azione giudiziaria inibitoria presso il Tribunale civile di Caltanissetta al fine di impedire il prosieguo delle attività accademiche non autorizzate;

prontamente, la Prefettura di Enna ha accertato che la fondazione Proserpina non esiste e che nel registro prefettizio non risultano registrate fondazioni diverse dalla Kore; la Procura della Repubblica ha sequestrato i locali dell'azienda sanitaria utilizzati dagli organizzatori delle attività accademiche romene per invasione di patrimonio pubblico e per falso in atto pubblico;

dall'indagine giudiziaria, in cui risulta indagato tra gli altri l'ex parlamentare Crisafulli, emerge che la fondazione Proserpina, che ha sottoscritto l'impegno con l'ASP prima e con la Regione in seguito, non risulta formalmente costituita e che il protocollo d'intesa sottoscritto dall'ASP di Enna non risulta ufficialmente agli atti;

l'ASP di Enna ha chiesto conferma alla Regione sull'impegno assunto dalla stessa per la concessione in uso gratuito dei locali ospedalieri;

la Regione ha comunicato sia all'ASP di Enna che ai soggetti firmatari del protocollo d'intesa che l'impegno rimane subordinato alle autorizzazioni ministeriali e che, in assenza di queste, il protocollo d'intesa deve intendersi inefficace;

presso la Camera di commercio di Enna è stata registrata, in data 6 ottobre 2015, una società di persone denominata «fondo Proserpina», costituita dall'ex parlamentare Vladimiro Crisafulli, dall'avvocato Giuseppe Arena e dall'ingegner Bruno Franz;

in seguito, l'ASP di Enna ha diffidato gli organizzatori dell'iniziativa accademica a rilasciare i locali del presidio ospedaliero occupati e a corrispondere il relativo canone per il periodo in cui sono stati utilizzati (novembre 2015). La Procura ha sequestrato i locali utilizzati dal fondo Proserpina presso l'ospedale di Enna in data 11 novembre 2015;

la Prefettura di Enna viene invitata dal TAR Lazio, su cui pende un ricorso della libera università Kore, a fornire alcune informazioni in ordine ai rapporti tra l'università Kore, la fondazione Kore e il Consorzio ennese universitario al fine di pervenire all'esatta natura giuridica dell'università Kore (pubblica o privata), utile all'applicazione delle norme sull'anticorruzione;

a seguito di indagini condotte dalla Guardia di finanza, la Procura della Repubblica di Enna in data 11 dicembre 2015 ha sequestrato il conto corrente della fondazione Kore per uso inappropriato di un contributo economico di 1.000 euro, ipotizzando in capo ai responsabili il reato di malversazione. Vengono quindi indagati tutti i componenti della fondazione Kore, tra i quali l'ex parlamentare Crisafulli;

uno dei legali di Crisafulli avrebbe formalizzato agli organi competenti (Consiglio superiore della magistratura, Ministero della giustizia, Procura generale della cassazione) un esposto nei confronti dell'operato

del procuratore della Repubblica Ferrotti per abuso nella conduzione delle indagini giudiziarie;

la Procura della Repubblica avrebbe esteso le indagini sulla fondazione Kore all'ex presidente della Provincia di Enna Giuseppe Monaco, ipotizzando il reato di abuso d'ufficio. Quest'ultimo risultava durante il proprio mandato il presidente dell'assemblea consortile del Consorzio ennese universitario;

il 15 dicembre 2015, i legali della società «fondo Proserpina» ricorrono al TAR avverso il disimpegno della Regione e dell'ASP dalla patuita concessione in comodato d'uso dei locali ospedalieri;

considerato altresì che, per quanto risulta agli interroganti:

il 18 dicembre 2015, il prefetto di Enna ha comunicato ai componenti della fondazione Kore l'avvio del procedimento amministrativo finalizzato al commissariamento della fondazione per gravi irregolarità riscontrate nell'esercizio della funzione di controllo e vigilanza;

il 22 dicembre, viene notificato al prefetto di Enna dottor Guida il suo trasferimento presso la sede di Isernia;

da notizie di stampa pubblicate su «vivienna» del 12 gennaio 2016, si apprende che il 12 gennaio 2016, l'ex procuratore di Enna, Calogero Ferrotti, nella cerimonia di pensionamento, rivolgendosi agli ospiti dell'*auditorium* «Falcone e Borsellino» al palazzo di giustizia, ha reso alcune dichiarazioni, a giudizio degli interroganti gravissime, in merito alla situazione attuale della città di Enna e circa il trasferimento inaspettato del prefetto Guida: «avverto, innanzi tutto, l'imperativo morale di rivolgere un deferente saluto a S.E. il Prefetto di Isernia, Fernando Guida, il quale alla vigilia di Natale, è stato improvvisamente trasferito dalla Prefettura di Enna, da quel giorno rimasta sede vacante. In questa sala la sua poltrona vuota, con il suo nome e la coccarda tricolore, vuole rappresentare l'assordante metafora di un evento così inaspettato e traumatico. Difatti, l'allontanamento del Prefetto Guida, rappresenta un vero sfregio al tessuto vivo di questo territorio. Egli, fin dal suo insediamento aveva dato l'immagine autorevole della presenza dello Stato, in una terra difficile. In appena due anni ha dimostrato, con i fatti, di avere grande attenzione per la promozione di questa provincia, per il recupero dei suoi beni culturali e, soprattutto, per la convinta affermazione dei principi di legalità. Al radicamento di questi principi basilari, alcune forze, da tempo, si dimostrano invece indifferenti, se non addirittura avverse (...) Recentemente, cosa altrettanto grave, sono stati posti in essere aperti tentativi di bloccare un'indagine della magistratura e di deligitimare, con una denuncia per fatti inesistenti, contro chi stava conducendo quelle indagini, nel pieno rispetto delle regole e senza alcun clamore mediatico. Si è trattato di una iniziativa inaccettabile del legale esterno di una fondazione, sulla quale stava indagando la Procura. Questa iniziativa, senza precedenti nella tradizione di questo foro, è stata quasi un atto eversivo. Anziché volersi difendere nel processo, avvalendosi degli strumenti che l'ordinamento prevede, si è voluto dall'esterno bloccare il processo e chi lo istruiva, tentando di rovesciare il tavolo. Sono state anche propagate notizie di stampa caluniose

e sollecitato l'intervento di ispezioni ministeriali. Una roba da regimi dittatoriali dell'America latina. Enna non merita tutto questo. Che sia chiaro che non sto qui parlando per fatto personale, o per amor di polemica, ma per lanciare un segnale di allarme, su questo ennesimo fatto grave, lesivo dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura, di quella istituzione in cui ho sempre creduto e che ho servito fino a pochi mesi addietro»,

si chiede di sapere:

se il Ministro in indirizzo sia a conoscenza dei fatti esposti;

quali siano i motivi per cui sia stato disposto il trasferimento immediato del prefetto Fernando Guida, che sempre ha assunto un ruolo fondamentale nel processo di legalità nel territorio;

se, nell'ambito delle proprie competenze, intenda adoperarsi con urgenza affinché sia nominato un sostituto;

a seguito di quali valutazioni non si sia proceduto all'immediata nomina di un sostituto, per garantire il proseguimento dell'importante iniziativa in corso, anche al fine di non far scadere i termini previsti a seguito della richiesta di commissariamento della fondazione Kore.

(4-05122)

ARRIGONI. – *Al Ministro dello sviluppo economico.* – Premesso che:

a seguito all'approvazione di un emendamento del Governo, la legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità per il 2016) ha modificato l'articolo 6, comma 17 del codice dell'ambiente (di cui al decreto legislativo n. 152 del 2006), stabilendo un divieto per la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi «nelle zone di mare poste entro dodici miglia dalle linee di costa lungo l'intero perimetro costiero nazionale e dal perimetro esterno delle suddette aree marine e costiere protette», facendo salvi esclusivamente «i titoli abilitativi già rilasciati»;

a seguito all'entrata in vigore della norma, il 1° gennaio 2016, la coltivazione del giacimento di idrocarburi liquidi nelle coste abruzzesi del mare Adriatico, denominato Ombrina Mare, è stata pertanto bloccata, in quanto tale giacimento è localizzato a soli 6,5 chilometri dalla costa e non risulta ancora rilasciato il titolo abilitativo alla coltivazione;

tuttavia, il permesso di ricerca per il giacimento Ombrina Mare risulta solamente sospeso: infatti, il Bollettino ufficiale degli idrocarburi e delle georisorse del 31 dicembre 2015, pubblicato sul sito *internet* del Ministero dello sviluppo economico, riporta: «La sospensione del decorso temporale del permesso di ricerca B.R269.GC, di cui è titolare la società Rockhopper Italia SpA, è prorogata a decorrere dal primo gennaio 2016 e fino alla data dell'eventuale conferimento della concessione di coltivazione di idrocarburi a mare di cui all'istanza d 30 B.C-.MD e in ogni caso non oltre il 31 dicembre 2016»;

il fatto che il permesso di ricerca non sia stato annullato a seguito alla modifica normativa che impedisce la coltivazione, ma solamente sospeso per un ulteriore anno, fa nutrire il timore tra i cittadini locali che si tratti di una manovra del Governo per evitare il *referendum* popolare e gli

scontri politici tra amministrazione centrale e locale, potendo tornare, successivamente, in qualsiasi momento, a modificare ulteriormente la legge;

tutti si chiedono perché il Ministero dello sviluppo economico mantenga ancora aperto il permesso di ricerca e a che cosa serva rilasciare un permesso di ricerca, se il divieto alla coltivazione entrato in vigore il 1° gennaio 2016 impedisce comunque la successiva concessione del titolo abilitativo;

l'atto della proroga della sospensione del permesso di ricerca è datato 23 dicembre 2015, ossia sottoscritto durante i lavori parlamentari di approvazione della legge di stabilità 2016 e, pertanto, in attesa di decisioni, e precisa che: «b) in caso di esito non favorevole del procedimento di conferimento della concessione di coltivazione a mare di cui all'istanza "d 30 B.C.-MD", la società ROCKHOPPER ITALIA SpA è comunque tenuta ad effettuare – senza ritardo-tutte le operazioni necessarie allo smantellamento e rimozione della struttura a mare denominata "PIATTAFORMA OMBRINA MARE 2", la chiusura mineraria del pozzo "OMBRINA MARE 2 dir" ed ogni altro intervento richiesto ai fini del ripristino ambientale dei luoghi. In tal caso durante le operazioni anzidette le condizioni di sicurezza dovranno comunque essere mantenute»;

il permesso di ricerca alla ROCKHOPPER ITALIA SpA è stato rilasciato nel 2005 ed è stato sospeso ad inizio 2015, fino al 31 dicembre 2015. L'ulteriore sospensione di un anno impedisce, in pratica, la ripartenza del titolo alla ricerca che ha una naturale scadenza a metà agosto 2016, ma avrebbe potuto essere ulteriormente prorogato, per altri 3 anni, fino al 2019; attualmente, dopo l'ultima sospensione di un anno, il titolo potrebbe essere prorogato fino al 2020;

da notizie stampa si apprende che il 30 dicembre 2015 la ROCKHOPPER ITALIA SpA, titolare del permesso di ricerca di idrocarburi per un'area di 271,25 chilometri quadrati, ha presentato ricorso al Tar del Lazio contro il Ministero dello sviluppo economico, la Regione Abruzzo, le Province e i Comuni interessati, con l'obiettivo di sbloccare il progetto Ombrina, minacciato dall'entrata in vigore della legge di stabilità per il 2016;

i giornali riportano che: «secondo la società la mancata concessione di coltivazione del giacimento Ombrina mare da parte del ministero "viola tutti i termini di legge previsti per l'iter", come si legge nel ricorso. E ancora: il Ministero "con una condotta omissiva" la tira per le lunghe "nonostante abbia tutti gli elementi necessari per concludere il procedimento". Di fatto sono passati sette anni dall'istanza. La ragione? Per la società inglese è tutta colpa del "dibattito in corso presso l'opinione pubblica" e di "varie iniziative legislative suscettibili di incidere profondamente sulle attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi in mare". Prima fra tutte il referendum.»;

l'ordinanza della Corte di Cassazione del 7 gennaio 2016 sui *referendum* promossi da 10 Regioni, conferma lo *stop* allo sfruttamento di Ombrina Mare che, ai sensi della legislazione vigente, non si può più realizzare;

l'ordinanza della Cassazione ha cancellato 5 *referendum* in vista delle modifiche normative introdotte dalla legge di stabilità per il 2016, e anche per la mancata procura speciale dell'avvocato difensore delle Regioni che non ha permesso alla Corte di tenere conto della memoria delle Regioni, ed ha lasciato attualmente valido un unico quesito referendario, in merito all'esenzione dal divieto di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi in zone di mare, entro 12 miglia marine per i titoli abilitativi già rilasciati e alla relativa abrogazione della previsione che tali titoli abbiano la durata della vita utile del giacimento; si propone la soppressione delle parole «per la durata di vita utile del giacimento, nel rispetto degli standard di sicurezza e di salvaguardia ambientale» dalla legge di stabilità per il 2016;

sull'ammissibilità del quesito referendario, come riformulato dalla Cassazione, si è pronunciata favorevolmente la Corte costituzionale il 19 gennaio 2016;

a seguito della sentenza della Corte costituzionale, l'eventuale vittoria del «SI» comporterebbe, secondo i *mass media* la chiusura di 34 piattaforme esistenti entro le 12 miglia, con il titolo scaduto nel 2014-2015 che ad oggi, nonostante le istanze protocollate dalle aziende, non hanno avuto ancora proroghe. Inoltre, nel 2016 scadranno titoli con altre 6 piattaforme; 10 nel 2017 e 11 nel 2018. Pertanto, in mancanza della possibilità di proroga, dovrebbero essere smantellate le piattaforme, anche in presenza di giacimenti di metano o petrolio ancora sfruttabili;

secondo i comunicati diffusi, il comitato per il coordinamento «No Ombrina» ritiene assolutamente indispensabile prevedere una strategia di più ampio respiro ponendosi l'obiettivo «Trivelle Zero» per i nuovi titoli minerari anche fuori le 12 miglia in mare e ovunque in terraferma;

una simile strategia incide in maniera preponderante sull'economia del Paese che, in tema di estrazione di idrocarburi, è stata più volte attaccata da contraddizioni, visto che dal 2010 la fascia di rispetto prima si stabilisce in 5 miglia dalle coste o di 12 miglia nel caso di aree protette, poi vengono permesse le proroghe; successivamente si stabilisce la fascia di rispetto di 12 miglia da tutte le coste e dalle aree protette, e poi ancora si decide che la fascia di rispetto debba riguardare solo concessioni future, e nel 2016 torna la fascia di rispetto per tutti i titoli non ancora rilasciati, anche se i progetti sono stati approvati con valutazione di impatto ambientale;

sui giornali si leggono una serie di ulteriori critiche al Governo per la mossa del Ministero dello sviluppo economico che ha autorizzato, qualche giorno prima dell'entrata in vigore della legge di stabilità per il 2016, il 22 dicembre 2015, un permesso di ricerca «B.R274.EL» alla società Petroceltic Italia Srl in area adiacente alle isole Tremiti, da quanto si evince anche dal BUIG – Bollettino ufficiale degli idrocarburi e delle georisorse – Anno LIX N. 12 – 31 dicembre 2015,

si chiede di sapere se il Ministro in indirizzo intenda chiarire le intenzioni del Governo in merito al diniego definitivo dello sfruttamento del giacimento Ombrina Mare, nonché le linee programmatiche in merito

allo sfruttamento dei giacimenti di idrocarburi liquidi e gassosi nelle zone di mare, anche con riferimento al rinnovo delle concessioni, già rilasciate entro le 12 miglia marine dalle coste e alla luce della recente sentenza della Corte costituzionale del 19 gennaio 2016, che ha ammesso il *referendum* delle Regioni in merito all'abrogazione della previsione che i titoli di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi in zone di mare entro 12 miglia marine, già rilasciati, abbiano la durata della vita utile del giacimento.

(4-05123)

Interrogazioni, da svolgere in Commissione

A norma dell'articolo 147 del Regolamento, la seguente interrogazione sarà svolta presso la Commissione permanente:

7^a Commissione permanente (Istruzione pubblica, beni culturali, ricerca scientifica, spettacolo e sport):

3-02512, della senatrice Montevecchi ed altri, sul caso che ha coinvolto la direttrice del museo Arti e Tradizioni popolari di Roma.