

COMMISSIONE II GIUSTIZIA

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

13.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 30 NOVEMBRE 2011

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **GIULIA BONGIORNO**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Contento Manlio (PdL)	17
Bongiorno Giulia, <i>Presidente</i>	2	Costa Enrico (PdL)	5
Audizione del Ministro della giustizia sulle linee programmatiche del suo Dicastero (ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento):		Ferranti Donatella (PD)	18, 19
Bongiorno Giulia, <i>Presidente</i>	2, 5, 13, 19, 20	Molteni Nicola (LNP)	13
Bernardini Rita (PD)	9	Palomba Federico (IdV)	15
		Severino Di Benedetto Paola, <i>Ministro della giustizia</i>	2
		Tenaglia Lanfranco (PD)	10
		Vitali Luigi (PdL)	7

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Popolo della Libertà: PdL; Partito Democratico: PD; Lega Nord Padania: LNP; Unione di Centro per il Terzo Polo: UdCpTP; Futuro e Libertà per il Terzo Polo: FLpTP; Italia dei Valori: IdV; Popolo e Territorio (Noi Sud-Libertà ed Autonomia, Popolari d'Italia Domani-PID, Movimento di Responsabilità Nazionale-MRN, Azione Popolare, Alleanza di Centro-AdC, La Discussione): PT; Misto: Misto; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MpA-Sud; Misto-Liberal Democratici-MAIE: Misto-LD-MAIE; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.ling.; Misto-Repubblicani-Azionisti: Misto-R-A; Misto-Noi per il Partito del Sud Lega Sud Ausonia (Grande Sud): Misto-NPSud; Misto-Fareitalia per la Costituente Popolare: Misto-FCP; Misto-Liberali per l'Italia-PLI: Misto-LI-PLI.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
GIULIA BONGIORNO

La seduta comincia alle 14,10.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso e la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati.

Audizione del Ministro della giustizia sulle linee programmatiche del suo Dicastero.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento, l'audizione del Ministro della giustizia sulle linee programmatiche del suo Dicastero.

Prima di dare la parola al Ministro, terrei a ringraziarla per la tempestività con la quale ha dato la propria disponibilità ad essere sentita dalla Commissione, per illustrare le linee programmatiche del suo dicastero, consentendo in tal modo di instaurare quel confronto parlamentare necessario per poter attuare il programma di governo.

Ricordo che i lavori della Commissione dovranno concludersi in tempo utile per la ripresa dei lavori dell'Assemblea fissata alle ore 16. Chiedo quindi fin d'ora la disponibilità del Ministro a intervenire nuovamente in una successiva riunione,

qualora non fosse possibile concludere nella seduta odierna il dibattito e le repliche.

Credo che, prima di iniziare il suo intervento, il Ministro Severino voglia presentare i suoi sottosegretari. Do quindi la parola al Ministro della giustizia, Paola Severino.

PAOLA SEVERINO DI BENEDETTO, *Ministro della giustizia*. Grazie. Intanto mi scuso del mio ritardo, dovuto a un evento istituzionale piuttosto grave e certamente imprevedibile. Sono accanto a me i due Sottosegretari di nuova nomina, il professor Mazzamuto e il professor Zoppini, che mi è sembrato corretto si presentassero con me alla Commissione giustizia, visto che poi dovranno frequentemente interloquire con il Parlamento. Mi è sembrata l'occasione migliore per presentarci tutti insieme, visto che la collaborazione tra tutti sarà estremamente importante.

La presentazione del programma è sempre un momento importante per un ministro, ma io cercherò di farla nella maniera più diretta possibile. Ho con me degli appunti, che come al solito userò soltanto come « coperta di Linus » ed eventualmente per consultare qualche dato rispetto a domande che mi verranno poste.

Il programma del Ministero della giustizia parte da una considerazione: la durata di questo Governo, che è prevista avere termine, se tutto andrà bene, al massimo ad aprile del 2013. Mi è sembrato dunque del tutto inutile propormi e proporre alla Commissione giustizia e al Parlamento dei programmi ambiziosi, che non si sarebbero potuti realizzare.

Credo che in questo breve tempo, perché è un breve tempo per la cadenza cronologica del Governo e del Parlamento, si possano e si debbano affrontare alcune situazioni, che richiedono una maggiore sollecitudine e una più intensa e più celere attenzione da parte del Governo e del Parlamento, se condividerà questo tipo di programma.

Non è difficile intuire il primo tema, perché credo che sia un tema della cui straordinarietà ed eccezionalità tutti si rendano conto, un tema spesso emergenziale e nuovamente emergenziale: quello del carcere. Il sovraffollamento carcerario è un dato numericamente noto e condiviso, laddove i numeri per fortuna — in questo caso per sfortuna — non ingannano mai, perché abbiamo un *surplus* di carcerazione rispetto alla possibilità contenitiva delle carceri di diverse migliaia di unità.

Questo rende la permanenza in carcere di chi è in carcerazione preventiva o definitiva in contrasto con i diritti più elementari assicurati dalla nostra Costituzione. Credo che rispettare i valori fondamentali sia la prima esigenza di un Governo e di un Parlamento che siano attenti al rispetto della nostra Carta fondamentale.

Il tema è come sempre quello di trovare i rimedi migliori. Posso esporre solo i rimedi che sono di competenza del Governo, cioè che il Governo può suggerire: molti hanno chiesto di parlare dell'amnistia, ma dirò subito che l'amnistia è provvedimento di iniziativa parlamentare. Se il Parlamento troverà quella maggioranza qualificata che è richiesta per l'amnistia, ovviamente *nulla quaestio*, ma io sono qui per parlare dei provvedimenti che può promuovere il Ministro della Giustizia, non certo di un provvedimento di competenza esclusivamente parlamentare.

Su questo vorrei cercare di fugare ogni dubbio, ogni incertezza: non si tratta di essere favorevoli o contrari, ma si tratta semplicemente di attribuire e ascrivere a

ciascuno il potere che ha. Non è quindi tra i poteri del ministro quello di affrontare il tema dell'amnistia.

Cercherò di essere ancora più precisa, perché, se il tema dell'amnistia che non è di competenza del ministro non si sposterà comunque a una serie di provvedimenti che renderanno, non voglio dire permanente, ma stabile l'afflusso e il deflusso dei detenuti, si tratterà di una manovra umanitariamente molto utile e comprensibile, ma non stabilmente risolutiva del problema.

È solo con lo studio, che si può eventualmente affiancare nella prospettiva che dicevo, di altri provvedimenti, di misure alternative al carcere, che il problema potrà avere una sua stabilizzazione. Soltanto se riusciremo a studiare e proporre misure alternative idonee a mantenere il numero delle persone custodite in carcere tendenzialmente stabile, riusciremo ad ottenere un risultato che non sia precario e legato a un tempo che comunque le cadenze del passato ci hanno già dimostrato essere non definitivamente risolutivo.

Quali sono le misure alternative che sono allo studio e che si possono approfondire? Innanzitutto le misure tradizionali, quale quella della detenzione domiciliare, che potrebbe diventare istituto alternativo al carcere. Si potrebbe introdurre nel sistema delle pene, insieme alla detenzione carceraria, una forma di detenzione domiciliare, che risolverebbe alcuni problemi in chiave di carcerazione dopo la condanna, e cercare di allargare la platea sulla quale operare con la detenzione domiciliare in chiave preventiva.

Questo contempererebbe le esigenze di riduzione parziale del sovraffollamento con le esigenze di assicurare sicurezza sociale, perché il problema di una diretta reimmissione in libertà scontrerebbe comunque un problema di pericolosità e dunque dovrebbe essere filtrato attraverso l'istituto della detenzione domiciliare.

Vi sono poi altri istituti che sono stati ampiamente sperimentati su categorie di soggetti particolari, per esempio i minori, come la messa in prova, sistema che ha ampiamente funzionato e ha dato ottimi

risultati. Il minore è più facilmente plasmabile in senso positivo del detenuto maggiorenne, però la messa alla prova ha ricalcato schemi molto sperimentati, che dunque potrebbero essere ripetuti — sia pure con qualche aggiustamento — anche in termini di misura alternativa alla carcerazione.

Il terzo punto, quello che forse ha suscitato più interesse a livello di diffusione comune, è il tema del braccialetto, che io non considero una soluzione finché non sarà provato che sia meno costoso del carcere e che funzioni. Mi sono chiesta però perché non provare a verificarlo, perché da comune cittadino, prima ancora che da ministro della giustizia, sinceramente non ne ho compreso sino in fondo il non funzionamento.

Non comprendevo infatti se si trattasse di cause tecniche o di cause dovute alla mancanza di abitudine oppure a un pregiudizio culturale, e sto cercando di fare questo approfondimento, che mi sembra comunque utile. Come tutti loro fanno, la convenzione scadrà a dicembre del 2011, e non sarebbe mia intenzione incentivarne il rinnovo prima di aver verificato che sia effettivamente più economica la riattivazione di una convenzione e l'uso molto implementato del braccialetto.

Si sta quindi verificando se costi e benefici abbiano un equilibrio o se addirittura si possa realizzare un risparmio, perché dalle primissime proiezioni sembrerebbe che tra il costo della detenzione giornaliera e il costo del braccialetto, se si riuscisse ad applicarne un numero significativo, il risultato andrebbe a beneficio del braccialetto.

I numeri parlano da soli e, se ci diranno che c'è una convenienza economica, visto che questo Governo si pone tra i primi obiettivi quello dell'economia, del risparmio, si potrebbe aprire una via alla considerazione dell'altro aspetto, ovvero se vi sia un ostacolo tecnico alla sua applicazione. Anche lì, dalle prime verifiche fatte sembrerebbe di no, perché l'evoluzione tecnologica realizzata nell'ultimo decennio sembrerebbe consentire una localizzazione della persona nel suo movi-

mento, e dunque di seguirne gli spostamenti e di monitorarla attraverso il braccialetto.

Le prime verifiche dimostrano anche che il braccialetto non sarebbe rimovibile, ovvero che i tentativi di rimozione farebbero scattare un allarme, per cui si potrebbe intervenire previa localizzazione, sempre che sia tecnicamente possibile come sembra.

Queste sono le condizioni per cui l'uso del braccialetto potrebbe essere una terza forma di soluzione alternativa o congiunta con quella della detenzione domiciliare, e potrebbero anche essere affrontati altri problemi, quali i provvedimenti di divieto di avvicinamento, conseguenti per esempio allo *stalking* o ad altre categorie di reati, che potrebbero consentire un monitoraggio della situazione. Questo è però forse nel cassetto dei sogni del futuro.

Mi sono chiesta dunque perché non riattivare una verifica da questo punto di vista, e la verifica sembrerebbe avere delle prime indicazioni significativamente positive. Naturalmente nel corso degli incontri che auspico frequenti con la Commissione giustizia della Camera aggiornerò sullo stato delle verifiche e quindi porterò dati numericamente e tecnicamente apprezzabili su questa terza possibilità.

Lo studio è quindi concentrato sulla proposta di misure alternative al carcere, che consentano una deflazione carceraria graduale, che renda sicuri anche sotto il profilo delle possibili recidive. I dati e gli studi condotti in molti Paesi — mi sono stupita di vedere quanti Paesi abbiano adottato questa tecnologia — sono confortanti anche sotto questo profilo, perché sembra che la percentuale di recidivi con l'uso del braccialetto diminuisca in maniera vertiginosa, dunque il suo utilizzo è un forte deterrente rispetto alla commissione di altri reati.

Questo è il primo tema da affrontare nel programma. Il secondo e il terzo tema sono legati a due aspetti di estremo rilievo per il programma generale di questo Governo, ovvero al tema dell'efficienza e del risparmio. Recuperare efficienza rispar-

miando: questo è l'obiettivo ambizioso ma sintomatico e significativo di questo Governo.

Siamo in un momento nel quale lo stato dell'economia ci impone di essere e di dimostrare di essere efficienti, di saper affrontare i problemi in maniera efficace, e questa coniugazione dei due temi fa emergere due sfondi problematici. Uno è quello del processo civile, la cui inefficienza e la cui lentezza sono il sintomo di un'economia che non funziona, perché rivolgersi alla giustizia civile e non averne risposte tempestive comporta dal punto di vista del cittadino, che è nell'economia del Paese, e delle imprese una situazione di inefficacia e di inefficienza assolutamente deprecabili.

Su questo tema già è stato fatto molto, nel senso che ci sono stati provvedimenti che hanno riguardato la giustizia civile, lo studio di una serie di sistemi e diritti alternativi, ma altro si potrebbe fare per accelerare i tempi del processo civile.

Rivedere e migliorare: questo è obiettivo fondamentale per un Paese che voglia crescere e uscire dall'emergenza, per un Paese che voglia stare al passo con l'Europa e vedere la propria economia assistita anche in quelle forme giudiziarie necessarie per dar ragione a chi chiede giustizia civile, a chi chiede di essere risarcito, a chi chiede di rientrare del proprio credito, a chi chiede il riconoscimento di un diritto patrimonialmente rilevante.

Il secondo obiettivo è dunque quello di un completamento della riforma della procedura civile e della ricerca di forme più efficaci, per rendere il processo civile snello e ragionevole nei tempi. Cerco di essere sintetica, per lasciare spazio a tutti coloro che vogliano intervenire, ma naturalmente su ognuno di questi temi sono disponibile per eventuali approfondimenti.

Il terzo punto, che è sempre legato ai temi dell'efficienza e del risparmio, è la riduzione del numero delle circoscrizioni giudiziarie, quindi la revisione del loro sistema condivisa da molti. Alcune circoscrizioni giudiziarie devono essere soppresse, e questo è il tema di condivisione

generale, ma quando si va a discutere di quali e quante naturalmente il dibattito si apre a una serie di richieste, di esigenze, alcune obiettive e altre magari soggettive.

Credo che la ricerca di un parametro oggettivo, con il quale attuare una riforma le cui linee sono già presenti, sia l'unica garanzia per poter procedere celermente e in maniera snella verso la soppressione delle circoscrizioni giudiziarie inutili, superflue ed eccedenti.

È questo il tema: non « se » farlo, ma « come » farlo, e come farlo nella maniera più obiettiva possibile. Anche questo è oggetto della ricerca che stiamo avviando in questi giorni all'interno del Ministero, che spero possa portare a risultati appaganti e condivisi.

Questi sono i tre punti centrali del programma di Governo, ma naturalmente ci sono tanti temi importanti e di tanti ho avuto notizia leggendo i progetti che sono all'esame di questa Commissione e della Commissione giustizia del Senato, che riguardano la famiglia, la implementazione della legislazione antimafia.

Se ci fossero tempo e possibilità, sarebbero tutti progetti da portare avanti, ma il problema è vedere quanto si riuscirà a fare. Per il momento, mi considererei già appagata, se i tre obiettivi che ci siamo posti fossero portati avanti in maniera efficace. Mi sembra un discorso di concretezza, che naturalmente si può sempre riaprire ad altri suggerimenti, ad altre valutazioni, qualora fossimo talmente capaci, bravi e/o fortunati da portare intanto a compimento questa parte del programma. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie, Ministro, per l'estrema chiarezza e sinteticità.

Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti e formulare osservazioni.

ENRICO COSTA. Grazie. Innanzitutto saluto il Ministro per il garbo istituzionale di avere scelto in termini molto rapidi di intervenire in Commissione con i sottosegretari, che saluto, per indicare le linee programmatiche di massima dell'azione di Governo.

Apprezziamo anche la pragmaticità e la schiettezza con cui, di fronte a un periodo limitato di azione da qui al termine della legislatura, sono state indicate alcune linee, sulle quali in via prioritaria si snoderà l'azione del Governo.

Come Popolo della Libertà, dobbiamo evidenziare che un programma e delle linee chiare, nette e trasparenti in materia di giustizia erano contenute nel programma sottoposto agli elettori prima delle elezioni del 2008, quindi è evidente che la nostra azione cercherà comunque di interloquire costruttivamente con il Governo anche sui contenuti che sotto il profilo di riforma costituzionale o anche di legge ordinaria erano contenuti nel nostro programma trasparentemente evidenziato e ritengo apprezzato dagli elettori, contenuti che comunque non sono stati evidenziati oggi.

Detto questo, ritengo di condividere l'impostazione data dal Ministro in termini chiari e di approccio cauto su alcuni aspetti, approccio cauto che dimostra l'esigenza di verificare, di affrontare le materie in modo pragmatico e soprattutto di dare modo anche ai membri della Commissione di apportare il loro contributo.

Per quanto riguarda i temi evidenziati, può essere molto utile, per ciò che attiene al sovraffollamento carcerario, il lavoro svolto nella Commissione giustizia della Camera ma anche del Senato relativamente a un provvedimento sulla detenzione domiciliare e sulla messa alla prova. Per quanto riguarda la messa alla prova, nel provvedimento governativo era contenuta anche una previsione in materia, cosa che in Commissione ha subito una battuta d'arresto.

Posto che il nostro gruppo condivide questo percorso e il contenuto in materia, ritiene anche che possa esservi un approccio diversificato tra le forze politiche, che non ha consentito comunque di giungere a una positiva conclusione del provvedimento posto in essere dal Governo. Per quanto riguarda il braccialetto sarebbe opportuno uscire da quello che può essere definito un esperimento non riuscito in

passato, con una convenzione che — almeno dal punto di vista numerico — non ha dato i risultati sperati.

Per ciò che attiene all'emergenza sovraffollamento carcerario, vorrei che si affrontasse in termini costruttivi anche l'ulteriore aspetto del lavoro nelle carceri, aspetto sul quale abbiamo molto dibattuto in Commissione, che prevede norme di legge non applicate in questo momento per mancanza di copertura o perché farraginose e non in grado di consentire al privato di investire nel lavoro nelle carceri, per cui oggi i detenuti che lavorano sono pochi e quasi tutti alle dipendenze dell'amministrazione.

Questo non consente di svolgere un percorso di apprendimento di una professione, sebbene esistano realtà carcerarie particolarmente qualificate sotto questo profilo, come è emerso anche nel dibattito relativo alla detenzione domiciliare.

Auspichiamo quindi un'attenzione sotto questo profilo, perché il sovraffollamento crea una situazione di criticità, ma l'assenza di lavoro nelle carceri crea una criticità dal punto di vista sociale e della mancata comprensione da parte dei cittadini delle motivazioni per le quali l'effetto rieducativo della pena non venga completato attraverso un'attività lavorativa.

Esprimo apprezzamento per le linee di completamento di quanto svolto dal precedente Governo in materia di giustizia civile, con l'auspicio che si possa proseguire il lavoro svolto sia sotto il profilo normativo, sia sotto il profilo dell'organizzazione anche dal punto di vista telematico e dell'informatizzazione.

Per quanto riguarda la riduzione delle circoscrizioni giudiziarie, è stata evidenziata dal Ministro la ricerca di un parametro oggettivo. La delega ha parametri flessibili, salvo alcuni aspetti oggettivi come il numero dei tribunali per corte d'appello e la salvaguardia dei tribunali nei capoluoghi di provincia, ma una serie di limiti consentirà di svolgere il lavoro in termini oggettivi.

L'auspicio è che anche sotto questo profilo ci sia un confronto con il Parlamento. So che il confronto non è dovuto,

perché il Governo, anche attraverso una Commissione all'uopo costituita, può svolgere la sua azione e attendere il parere delle Commissioni parlamentari.

Riteniamo tuttavia che il ruolo del Parlamento, che purtroppo nell'approvazione di questa norma di delega almeno per quanto riguarda la Camera non è stato rilevante, giacché, vista l'urgenza della manovra economica, è stata posta la fiducia senza possibilità di intervenire, potrà sicuramente essere utile.

So che vi è una forte condivisione per l'intervento sui giudici di pace e anche per quanto riguarda le sezioni distaccate, ma bisognerà individuare un percorso oggettivo sotto il profilo dell'eventuale riduzione delle circoscrizioni giudiziarie. Chiederei però che ci fosse una motivazione, perché quando si parla di efficienza e di risparmio è giusto anche dimostrare che una riduzione nei termini in cui verrà predisposta determini una reale efficienza e un risparmio maggiore.

Oggi, infatti, i piccoli tribunali sono in una situazione di difficoltà anche perché sono stati dissanguati dell'attribuzione di personale amministrativo, mentre laddove sono in condizioni di lavorare a pieno regime e a pieno organico spesso svolgono un'azione concorrenziale rispetto ai grandi tribunali. Se la riduzione garantirà un'efficienza e un risparmio, ci sarà un'ampia condivisione, ma bisognerà riuscire a dimostrarlo.

Chiedo al Ministro, nel ribadire un sincero apprezzamento per il suo intervento, anche una valutazione in ordine ai provvedimenti sia di riforma costituzionale della giustizia sia di altri temi affrontati in Commissione e approvati dai due rami del Parlamento, come ad esempio la riforma delle intercettazioni, per comprendere quale approccio intenda dare in termini costruttivi.

LUIGI VITALI. Più che porre domande, dopo essermi associato agli auguri di buon lavoro formulati dal mio capogruppo al Ministro e ai suoi collaboratori, vorrei soffermarmi sui punti tracciati questo pomeriggio, prendendo atto del fatto che il

Ministro oggi ci ha parlato del suo programma, e non poteva fare diversamente.

È infatti ministro di un Governo sostenuto da una maggioranza diversa da quella che ha vinto le elezioni nel 2008, ed è un ministro che presenta il conto del lavoro che dovrà affrontare entro il termine di questa legislatura. Sono assolutamente d'accordo sulla essenzialità delle linee programmatiche tracciate, perché è giusto non riempire il libro di sogni che non si possono realizzare, ma è invece opportuno indicare le cose che ragionevolmente si possono fare in questo arco di tempo e che probabilmente possono servire a risolvere il problema.

È giusto che lei, signor Ministro, faccia tutte le sperimentazioni e tutte le valutazioni che crede, ma non possiamo ripartire dal braccialetto che è già fallito, è già costato 30 milioni di euro senza aver portato alcun apprezzabile risultato. Non credo che nel nostro Paese possa essere applicato il braccialetto — esprimo una mia opinione personale — per due ordini di motivi.

Il primo è che il braccialetto elettronico fa nascere altre problematiche, che sono problematiche di controllo, e noi sappiamo come siano dissanguati gli organici delle forze di polizia, che dovrebbero ottemperare all'obbligo di controllo dei soggetti ai quali viene applicato il braccialetto. L'altro è un problema culturale. Un anno fa, ho partecipato al convegno di un'organizzazione sindacale dalla Polizia penitenziaria sul tema del braccialetto elettronico.

A questo convegno hanno partecipato anche esperti inglesi (l'Inghilterra è uno dei Paesi in cui da più tempo e con maggiore entità si applica il braccialetto elettronico), i quali hanno dichiarato che la recidiva e la violazione del braccialetto vanno dal 25 al 30 per cento. Non credo che nel nostro Paese ci sia in questo momento la disponibilità ad accettare una recidiva del genere.

Se infatti un giudice di sorveglianza coraggioso, che applica una misura a un soggetto che poi compie un reato, viene crocifisso e magari si sottace che altre mille misure di quel tipo sono andate a

buon fine, non credo che nel nostro Paese oggi si possa affrontare l'onda emotiva di una recidiva e di una violazione di questo sistema.

Ritengo che — e mi auguro che lei sia più fortunata del Ministro Alfano, che è stato il primo a presentarlo — ci sia la necessità di introdurre anche nell'ordinamento dei maggiorenni l'istituto della messa alla prova al quale lei ha fatto riferimento, istituto che non può essere rapportato a una pena inferiore ai quattro anni. Quando infatti il Ministro Alfano lo presentò, nacque un dibattito per limitarne l'applicabilità nel nostro ordinamento a pene al di sotto dei due anni, per cui, in presenza di pene alternative, sarebbe stato assolutamente inutile. Deve quindi riguardare pene realmente irrogabili di quattro anni.

Anche un'altra iniziativa può essere adottata, se lei lo ritiene: dare la possibilità al giudice del dibattimento di applicare con la sentenza la messa alla prova, che ridurrebbe il lavoro dei giudici di sorveglianza e sarebbe deflattivo per le nostre carceri.

Nonostante fino a ieri appartenessi all'altra maggioranza, ho avuto una posizione molto critica nei confronti del Commissario straordinario per l'emergenza carceraria, perché credo che un Governo abbia l'obbligo di reperire le risorse (sono stati individuati 700 milioni di euro), di salvarle e di metterle a disposizione del Commissario straordinario nominato nella persona del Capo dell'amministrazione penitenziaria, ma non abbia poi la responsabilità di indicare come e quando debbano essere spese queste risorse.

Non credo che con questi 700 milioni di euro sia stato fatto un lavoro all'altezza della situazione, non ho visto carceri costruite, sebbene si sia passati da un sistema nel quale occorreva 18-20 anni per costruire un istituto penitenziario ad oggi, in cui con la dichiarazione dell'emergenza e la nomina di un Commissario le carceri possono essere costruite in 24-30 mesi.

Mi auguro quindi che lei voglia stimolare il Commissario straordinario ad an-

dare avanti su questo percorso, magari coinvolgendo anche i privati, che probabilmente hanno burocrazia e tempi diversi dal pubblico.

Sulle circoscrizioni, signor Ministro, lei si imbatte in due modi di vedere. Il collega Costa, che è del mio partito, la pensa in una maniera completamente diversa da me. Il problema è che mi sono convinto non da oggi, ma almeno dal 2001 che sarebbe stato necessario intervenire tempestivamente e con raziocinio su un problema che oggi ci impone di intervenire forse in maniera meno razionale, ma che assolutamente non possiamo rinviare.

Studi statistici dimostrano che i tribunali con meno di venti magistrati non possono funzionare, e in base alla nostra esperienza quotidiana sappiamo che è così.

Le dico di andare avanti — e devo dare atto al Ministro Nitto Palma di essere stato l'unico capace di farlo, pur avendo dovuto inserirlo in un provvedimento finanziario sul quale è stata chiesta la fiducia, altrimenti non sarebbe stato in grado di portare avanti questo discorso, così come non lo fu il Ministro Castelli, che inserì nell'ordinamento giudiziario del 2001 la delega sul riordino delle circoscrizioni ma fu costretto a fare marcia indietro — tenendo presente non gli interessi del campanile, ma gli interessi della giustizia e dei cittadini, che sono quelli che in questo momento dobbiamo tenere in considerazione.

Le suggerisco di non soffermarsi soltanto sui tribunali, perché c'è da fare un lavoro enorme anche sulle sezioni distaccate. La mia è una piccola provincia di 500.000 abitanti, Brindisi, potrebbe essere retta soltanto da un tribunale, mentre ha un tribunale e quattro sezioni distaccate, che sono assolutamente inutili alla gestione della giustizia, perché il cittadino non vuole la giustizia sotto casa che non funziona, ma vuole una giustizia da cui ottenere risposta in tempi rapidi.

Riguardo al tema della magistratura onoraria, signor Ministro, ritengo che un Governo, qualunque esso sia, e un Parlamento abbiano il dovere di dare una risposta. Oggi, abbiamo una giustizia ono-

riaria, soprattutto quella dei giudici di pace, che è molto migliorata dal punto di vista qualitativo grazie agli interventi integrativi rispetto alla disciplina originaria.

Lo Stato ha però il dovere di dire a questi signori quale sia il loro futuro, senza rinviare di proroga in proroga, creando serbatoi di disoccupati, perché vorrei sfidare chiunque a riprendere a svolgere la propria professione dopo dieci o quindici anni di attività onoraria.

Ho presentato una proposta di legge per la stabilizzazione, ma credo che di questi tempi non si possa parlare di questo considerando ciò che comporta in termini di previdenza e di contribuzione. Tuttavia ritengo che il Governo e il Parlamento debbano dire a questi signori se si debba tornare al principio della temporaneità, per cui chi accetta di fare questa esperienza sa che durerà un numero determinato di anni, e che poi dovrà tornare alla sua precedente occupazione, senza reagire in prossimità della scadenza con « minacce » di scioperi e di agitazioni per ottenere una proroga di uno o due anni.

Da tredici anni non riusciamo a definire questo problema, e mi auguro che lei, che lo ha citato, voglia tenerlo in considerazione.

Signor Ministro, credo che nel suo programma si possa inserire anche un'altra norma, che si rende assolutamente indispensabile dopo l'ultima sentenza della Corte di giustizia europea. Noi siamo l'unico Paese che prevede una responsabilità per i magistrati soltanto in caso di colpa grave o di dolo. La Corte di giustizia europea ci ha detto che la nostra legge fa acqua da tutte le parti, perché si deve prevedere anche la responsabilità in caso di stravolgimento della legge.

Voglio precisare che nessuno vuole dare al cittadino la possibilità di agire direttamente nei confronti del magistrato, nei confronti del quale agisce lo Stato, ma non possiamo continuare ad avere, unica categoria nel nostro Paese e in Europa, una classe professionale che risponde soltanto per dolo e colpa grave.

Credo che non occorra una legislatura per fare una legge di questo tipo, che sia

sufficiente guardare agli altri Paesi per stilare una norma che ci metta al pari dell'Europa, perché talvolta vogliamo essere al pari, altre sotto, qualche volta al di sopra. In questo settore mi accontenterei di essere al pari dell'Europa.

Per il resto le auguro buon lavoro. Noi daremo priorità e attenzione ai provvedimenti che verranno presentati da questo Governo e da lei, Ministro della giustizia, ma credo che anche lei avrà rispetto per il lavoro che questa Commissione e tutto il Parlamento hanno già intrapreso, che è in atto e che non dovrà ostacolare il suo urgente lavoro, ma dovrà avere la possibilità di essere esplicitato e di arrivare a compimento nei limiti di questa legislatura. Buon lavoro.

RITA BERNARDINI. Signor Ministro, lei può immaginare quanto abbia fatto piacere alla Delegazione Radicale il fatto che il suo Ministero abbia voluto mettere come primo punto quello delle carceri. Mi auguro che lei apprezzi, però, anche la franchezza che avrò in questo mio intervento nel dire che considero totalmente inadeguato, almeno finora, il modo in cui il suo Ministero ha deciso di affrontare questo problema.

Credo che dovrà probabilmente dotarsi di un ufficio stampa che segua i titoli pubblicati dai giornali, perché ritengo che lei non abbia potuto dichiarare: *Amnistia? Meglio un maggior ricorso alle misure alternative*, affermazione che credo lei non abbia mai fatto, perché non è nel tema.

Il nuovo Presidente del Consiglio, Mario Monti, rimase meravigliato il giorno in cui andammo con Emma Bonino all'incontro. Noi abbiamo un Paese che ha un deficit di procedimenti penali e civili arretrati, che non può essere confrontato con alcun altro Paese europeo. Questo significa denegata giustizia e anche che tutto si riversa sull'appendice carceraria.

L'amnistia è in grado di incidere sui procedimenti penali, ma è in grado anche di liberare risorse, che oggi è quasi impossibile trovare e che nel momento in cui tentiamo di intraprendere questa fase di crescita possiamo riversare sul civile.

Quando Marco Pannella, anche attraverso le iniziative non violente, parla di amnistia, parla di un'ampia amnistia. I procedimenti penali sono 5.200.000. Fra l'altro, sono circolate cifre errate, perché anche in audizioni pubbliche dell'ex Ministro della giustizia si parlava di 3.400.000, ma poi abbiamo scoperto in sede ministeriale che da questo debito dello Stato nei confronti dei cittadini venivano completamente sottratti 1.800.000 procedimenti contro ignoti. Mi sembra una sottrazione arbitraria, perché evidentemente pesano molto sul sistema giustizia.

Quando affermiamo che occorre intervenire e quando a luglio il Presidente della Repubblica aveva parlato di « prepotente urgenza », oltre agli altri termini molto forti, quali « baratro » e « orrore », utilizzati riferendosi agli ospedali psichiatrici giudiziari, pensiamo che sia non una facoltà o un dovere, ma un obbligo dello Stato e delle istituzioni di intervenire per interrompere reati che sono in corso.

In questo momento, signor Ministro, nelle carceri italiane, a breve distanza da qui, a Regina Coeli, si stanno violando diritti umani fondamentali. Sappiamo che questo accade e diciamo: « vediamo cosa si può fare, forse il braccialetto elettronico non va bene, dobbiamo studiare dei provvedimenti ».

Credo che sia veramente un obbligo e mi chiedo se sia possibile trovare altre misure più efficaci dell'amnistia e dell'indulto. Se partiamo dal presupposto incontestabile per istituzioni che credono nella Costituzione, secondo cui bisogna interrompere la flagranza di reato, mi domando: si conoscono misure altrettanto efficaci per interrompere quello che è in corso? Ben vengano.

Vi dico però che nella Commissione giustizia, quando, a seguito di una nostra lunga azione non violenta, fu varato il primo disegno di legge Alfano, che prevedeva l'automaticità per l'ultimo anno di detenzione ai domiciliari, cioè senza il passaggio al magistrato di sorveglianza, le forze politiche si sono opposte alla sede legislativa e alla fine abbiamo approvato questo provvedimento dopo quasi un anno.

Questi sono i tempi per una proposta di legge, che pure era minima in quel momento, e che per come è stata approvata non ha avuto gli esiti auspicati, ma che avremmo dovuto aspettarci dopo gli emendamenti che erano passati.

Non ho sentito niente nella sua relazione sul deficit dei milioni di procedimenti penali arretrati, laddove dall'Europa siamo condannati non solo per le carceri, ma anche per questo. Allora, quanto bisogna aspettare? Perché poi ci sono le amnistie di fatto, che sono quelle delle prescrizioni, e sono 180.000 all'anno.

Non ho sentito parlare di questo, non ho sentito parlare della custodia cautelare in carcere. Anche qui, mi permetto di fare un paragone con l'Europa: abbiamo una percentuale quasi doppia a quella europea di persone che si trovano in custodia cautelare in carcere. Noi siamo al 42 per cento, in Europa intorno al 25 per cento.

Dei 28.000 detenuti in attesa di giudizio, 14.000 sono in attesa di primo giudizio, e tutti i dati precedenti ci dicono che la metà di loro verrà riconosciuta innocente. Vogliamo intervenire in qualche modo sul problema della custodia cautelare in carcere? So che molti gruppi politici si sono espressi a favore.

I fronti sono moltissimi, ma credo che occorra la forza di una risposta prepotente e urgente in questo momento, se non vogliamo che lo Stato si metta a livello dei criminali professionali, che reiterano continuamente il reato, per i quali non c'è accesso alle misure alternative e si prevede quasi il carcere a vita.

Voglio sapere se lo Stato italiano abbia finalmente intenzione di affrontare questo problema, come quattro mesi fa aveva detto il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano.

LANFRANCO TENAGLIA. Signor Ministro e signori sottosegretari, innanzitutto vi auguro buon lavoro per questa nuova impresa che ci vede tutti impegnati per migliorare non solo la situazione del nostro Paese, ma la situazione della giustizia.

Ho molto apprezzato, signor Ministro, il suo approccio improntato a un sano realismo e a un sano pragmatismo nel chiedersi cosa sia possibile fare nel tempo dato. Ho molto apprezzato il metodo da lei indicato: conoscere prima di decidere, verificare sui settori di priorità quali siano i momenti di criticità e quali possano essere le soluzioni più efficaci.

Anche nel merito delle cose dette, ritengo che l'approccio sia corretto. La nostra stella polare è quella dell'interesse generale ad avere una giustizia efficiente, che con l'efficienza realizzi dei risparmi, quindi interventi di carattere generale.

Per quanto riguarda il carcere, credo che il metodo di conoscere per decidere vada esercitato sotto due profili. Il primo è quello della verifica delle ragioni dell'esplosione del numero delle detenzioni nelle nostre carceri. Credo che questa verifica debba essere effettuata sotto il profilo della decisione definitiva, valutando se meccanismi imperfetti di leggi approvate in passato abbiano portato a un eccessivo numero di carcerazioni, e verificando misure alternative alla detenzione domiciliare sotto il profilo della detenzione preventiva.

Devo tuttavia rilevare che il profilo della detenzione domiciliare potrebbe essere immediatamente realizzato con maggior efficacia, se si recuperasse l'originaria impostazione della legge recentemente approvata dal Parlamento, che riguarda l'ultimo anno di detenzione definitiva nella forma della detenzione domiciliare. Ricordo a tutti che in origine quel disegno di legge prevedeva due anni, e mi pare che la prima applicazione di questa legge sia confortante nella quasi totale assenza di recidive.

Faccio una premessa sul carcere. Sappiamo quanto l'onorevole Bernardini sia attenta a questi temi e abbia assunto posizioni nette sull'amnistia, ma considero corrette le sue considerazioni su questo punto, signor Ministro, laddove l'amnistia deve essere lo sfondo finale di una serie di interventi, che ci porti a raddrizzare il nostro sistema penale.

Certo, in un anno non possiamo pensare di ritornare a un'epoca di codificazione che in Italia manca da molti anni. È necessario quindi valutare quali altri provvedimenti adottare, oltre a quelli da lei indicati, sui quali tra l'altro ci sono alcuni disegni di legge, anche a mia prima firma, come quello sulla messa in prova.

Mi permetto dunque di segnalare altri provvedimenti, che intervengono sul meccanismo del processo penale, sui quali non credo ci siano ragioni di divisione politica, essendo oggetto di confronto ma anche di condivisione nella dottrina e nella pratica. Questi sono legati al trasferimento nel diritto degli adulti di istituti molto sperimentati nel diritto dei minori, come l'archiviazione per inoffensività del reato.

Tra l'altro, in questa Commissione siamo già giunti alla fase di esame degli emendamenti, per cui potremmo lavorare subito su questo con l'aiuto del Governo. Un altro intervento che è stato oggetto di riflessione comune nelle diverse Commissioni di riforma del codice di procedura penale nominate da diverse maggioranze è quello sulla revisione del giudizio di Cassazione, su cui a inizio legislatura ho presentato un disegno di legge.

Mi permetto di chiudere questa parte facendo una riflessione generica su un tema che credo possa essere anche in questo anno oggetto d'esame, un tema di cui tutti parliamo, ma che spesso nella pratica procede in senso opposto verso un panpenalismo piuttosto che verso una depenalizzazione.

Una depenalizzazione più intelligente nella sua opera di razionalizzazione del nostro sistema dei reati sarebbe quanto mai opportuna in questa fase politica, soprattutto sfrondando il giudizio successivo, che deve essere necessariamente un giudizio civile, di molte garanzie a quel punto inutili, non ripetendo l'errore di depenalizzare già commesso in passato, ma appesantendo il giudizio civile di tutte le garanzie del processo penale.

Sul civile, in questa legislatura abbiamo fatto molte cose insieme, maggioranza e opposizione. Una cosa a cui eravamo arrivati, ma il coraggio è mancato, forse

perché le resistenze — a mio parere sbagliate — dell'Avvocatura su questo punto sono ancora forti, è che, visto che non possiamo restringere l'entrata dell'imbuto delle cause civili, come spesso avvenuto in passato, aumentando ad esempio i costi dell'iscrizione a ruolo, dobbiamo cercare di allargare la base dell'imbuto.

La motivazione breve ha funzionato nel processo amministrativo. Se non vogliamo farla su tutto, facciamola sulle materie dove c'è una giurisprudenza costante e consolidata. Il professor Mazzamuto sorride, quindi come me ha già in mente una serie di materie nelle quali questo potrebbe essere fatto.

Recentemente, ho letto un'inserzione sul giornale dell'Avvocatura italiana, che dimostrava la sua disponibilità a partecipare attivamente allo smaltimento dell'arretrato civile. Mi permetto di portare un'esperienza professionale: se qualcosa deve essere fatto, non sia quello che è stato realizzato in passato, perché le sezioni stralcio sono state un fallimento e ripetere quel tentativo sarebbe percorrere una strada sbagliata.

Sulle circoscrizioni giudiziarie ho apprezzato l'indicazione del Ministro di esercitare la delega, che credo contenga però luci e ombre. Una luce è che nella sua strutturazione ha già un'indicazione di provvedimenti in progressione. Credo che quella progressione debba essere praticata, per arrivare poi a un assetto finale (giudici di pace, sezioni distaccate e circoscrizioni).

Sui giudici di pace l'ombra che vedo è che la delega, se applicata alla lettera, invece di perseguire l'efficienza e il risparmio provocherebbe un effetto diverso.

I comuni non sede di circondario, ma sede di giudice di pace sono infatti piccoli, medi e grandi, e nei Comuni grandi, per come è scritta la delega, il sindaco in tempi di difficoltà finanziarie per le finanze comunali deve scegliere se tenere un asilo o un ufficio del giudice di pace, alternativa che francamente non vorrei dover esercitare in un Comune.

In un Comune piccolo, dove negli anni è stata chiusa la scuola, è stato chiuso l'asilo nido ed è rimasto solo il giudice di

pace, si farà di tutto per mantenere il giudice di pace. Rischiamo quindi di avere uffici del giudice di pace aperti in posti dove dovrebbero essere chiusi e uffici che si chiudono in posti dove sarebbe necessario conservarli. La pregherei quindi, signor Ministro, di verificare attentamente questo aspetto, perché può essere un effetto distorsivo dell'efficienza e del risparmio.

Secondo aspetto, le sezioni distaccate: l'unica strada è quella della forbice oggettiva, come lei ha detto. Le sezioni distaccate sono qualcosa in rapporto a una sede centrale, e l'oggettività è data dal rapporto fra carichi della sede centrale e carichi della sede staccata, al di sotto del quale tutte vanno chiuse.

Anche nelle mie attività di esercizio del governo autonomo della magistratura in varie forme di responsabilità, sono stato sempre un fautore della specializzazione del giudice. Un fattore di efficienza della giustizia civile e penale è una risposta specializzata, quindi è necessario favorire la specializzazione e gli uffici che hanno questa possibilità, ma certo bisogna essere anche realisti: le forme di specializzazione si possono realizzare in molti modi.

Un'ombra che vedo nella delega è non aver previsto — a mio avviso, a legge invariata si può fare — un meccanismo di flessibilità nell'utilizzo del personale di magistratura e giudiziario molto utile ai fini della specializzazione, che è l'organico unico provinciale dei giudici e del personale amministrativo, che ridurrebbe l'impatto politico di tante chiusure.

In tanti convegni ribadisco e dico anche a lei, Ministro, perché non abbiamo avuto occasione di recente di confrontarci in convegnistica su questi temi come in passato, che a mio avviso con questa necessità di mobilitare la pubblica amministrazione, di migliore utilizzo delle risorse abbiamo un personale giudiziario ormai allo stremo. L'ultimo concorso da cancelliere è stato fatto nel 1993. Per fortuna, arriveranno le riforme sulle pensioni, altrimenti fra poco avremmo dovuto congedare per la pensione tutti i cancellieri!

Nella pubblica amministrazione abbiamo 3.500 unità di personale (cancellieri, assistenti giudiziari), che sono sottoutilizzati e lavorano alle dipendenze del Ministero dell'economia presso le Commissioni tributarie. Una forma di mobilità anche parziale, settimanale negli uffici giudiziari in maggiore sofferenza sarebbe possibile con forze già professionalizzate, istruite, utilizzabili.

Chiudo con la professione legale, punto che oggi nel suo intervento, signor Ministro, non ha toccato e che credo spetti alla diretta responsabilità e competenza del Ministero della giustizia. La professione legale forense non può essere trattata sotto profili che non siano quelli della rilevanza costituzionale della funzione di difesa, quindi della sua specificità e della riserva di legge che la deve coprire.

Questi sono tre *flash*, dietro ognuno dei quali ci sarebbe un discorso da fare, ma so che lei mi ha capito molto bene.

PRESIDENTE. Grazie, onorevole Tenaglia. Prima di dare la parola agli altri colleghi, faccio presente che finora ci sono stati soltanto cinque interventi su trenta, per cui è presumibile che non finiremo nella giornata di oggi. Poiché non voglio chiedere a nessuno di stringere i tempi, mi limito a farlo presente a livello organizzativo, laddove evidentemente una sintesi dei successivi interventi potrebbe consentire di intervenire a un numero maggiore di commissari.

NICOLA MOLTENI. Grazie, presidente. A nome del gruppo dalla Lega ringrazio il neo Ministro per la presenza e auguro buon lavoro a lei e ai sottosegretari.

Il nostro è l'augurio di buon lavoro da parte dell'unica forza politica che ha votato contro la fiducia al Governo in Aula, e che rappresenta, anche in questa Commissione, la parte di opposizione. Le comunico subito che la nostra sarà un'opposizione dura, laddove ci saranno le condizioni per un'opposizione dura, ma sarà un'opposizione seria e responsabile, laddove da parte del Governo ci sarà la presentazione di provvedimenti che condivideremo.

Con riferimento al punto relativo all'efficienza e al risparmio, in particolare per quanto riguarda l'ambito civile e civilistico, sulla prosecuzione di quanto è stato fatto dal precedente Governo, dal precedente Ministro, provvedimenti tra l'altro da noi pienamente approvati e condivisi, ci sarà pieno appoggio.

Laddove si parlerà di informatizzazione, della prosecuzione del processo di digitalizzazione, di processo telematico, tutte misure che in ambito civilistico saranno orientate a rendere più efficiente e a migliorare il sistema della giustizia civile, in particolare per quanto riguarda il problema della lentezza dei processi civili nei nostri tribunali, troverà appoggio, condivisione e un contributo di idee propositivo da parte del gruppo della Lega Nord, anche in materia di arretrato tanto in ambito civilistico quanto in ambito penale, cosa su cui il precedente Governo non è riuscito a intervenire.

L'onorevole Tenaglia ricordava come oggi nel nostro sistema vi siano circa 5,5 milioni di cause civili pendenti, 5,2 milioni di cause penali pendenti. Se il Governo e il Ministro avanzeranno proposte per ovviare a questo grave fardello, che il Ministro Alfano definiva « uno zaino pesantissimo » che il sistema giustizia si trascina dietro, da parte nostra ci saranno piena condivisione e pieno sostegno.

Al suo posto, avrei messo come primo punto il tema della giustizia civile, invece del tema delle carceri, ed esprimo una valutazione politica e tecnica in merito alle priorità del programma che lei ha indicato, un programma snello, e questa è sicuramente una qualità che noi le riconosciamo.

Sarò estremamente chiaro nel dire che da parte della Lega nord non ci sarà alcuna proposta di amnistia o di indulto, né soprattutto alcun appoggio a qualunque tipo di iniziativa parlamentare — abbiamo capito che non ci sarà da parte del Governo, e ce lo auguriamo — che miri a risolvere il problema reale e oggettivo del sovraffollamento delle carceri attraverso procedimenti di indulto o di amnistia sia evidenti e palesi, sia mascherati.

Lo dico in maniera estremamente chiara: siamo contrari a qualunque tipo di provvedimento, che possa minare il principio della certezza della pena e soprattutto ledere la sicurezza dei cittadini. Qualunque provvedimento inerente al problema del sovraffollamento delle carceri che tocca il tema giustizia deve inevitabilmente procedere con il tema della sicurezza dei cittadini.

Per questo non troverà da parte del gruppo della Lega sostegno e condivisione in nessun provvedimento relativo all'ampliamento della detenzione domiciliare. Credo che con il disegno di legge Alfano, fortemente modificato rispetto al testo iniziale da una serie di emendamenti anche del gruppo della Lega nord, il nostro provvedimento prevederà la detenzione domiciliare per i residui di pena inferiori a un anno.

Desidero ricordare che su quel provvedimento abbiamo posto alcuni paletti, che per noi sono invalicabili e imprescindibili: abbiamo detto «no» all'automatismo dell'applicazione della scarcerazione, abbiamo rimesso alla valutazione discrezionale del giudice l'applicazione di questa misura, abbiamo chiesto che ci fosse un domicilio certo e chiaro, e soprattutto abbiamo posto un limite temporale di durata a questo provvedimento, che coincideva con l'attuazione del Piano carceri, quindi 31 dicembre 2013.

Su questi limiti restiamo assolutamente fermi e non accetteremo alcun provvedimento che vada in questa direzione, eludendo questi paletti. Chiedemmo — e tutte le forze politiche ad eccezione dei Radicali votarono — l'estromissione da quel provvedimento della messa alla prova, istituto sul quale siamo fortemente scettici e dubbiosi.

Anche da questo punto di vista vedremo che tipo di provvedimenti verranno presentati, così come siamo contrari e scettici anche sull'uso del braccialetto elettronico. Potrebbe essere una soluzione e la invitiamo a perseguire questo tipo di iniziativa, ma anche sul braccialetto elettronico devono essere coniugati il principio di giustizia e il principio di sicurezza.

Le voglio ricordare anche un dato che in materia di sovraffollamento delle carceri non sempre viene citato, ma che lei sicuramente conoscerà: su circa 67.000 detenuti presenti nelle 206 carceri italiane, quasi il 40 per cento è costituito da detenuti stranieri. Questa percentuale in molte carceri del nord raggiunge anche picchi del 60-70 per cento.

Credo che sia un dato non trascurabile e che tra le misure che lei potrebbe valutare per ovviare al problema del sovraffollamento delle carceri — e noi la invitiamo a farlo — vi sia la possibilità di far scontare la pena ai detenuti stranieri nelle carceri del loro Paese.

Crediamo che, perseguendo quanto già fatto dal precedente Governo, questa possa rappresentare una soluzione al problema delle carceri, così come crediamo che il problema delle carceri vada affrontato attraverso l'implementazione del Piano carceri. Dei 700 milioni di euro stanziati dal precedente Governo la invitiamo ad effettuare una ricognizione per quanto riguarda sia l'utilizzo dei soldi, sia lo stato di attuazione dei lavori, per continuare con il Piano carceri.

Credo che la posizione della Lega in tema di gestione del problema del sovraffollamento delle carceri sia chiara rispetto alla mancanza di disponibilità a fare alcun passo indietro.

Concludo con il tema da lei affrontato per migliorare l'efficienza del sistema giustizia, ovvero la revisione delle circoscrizioni giudiziarie. Considero assolutamente lodevole qualunque tipo di iniziativa e di provvedimento mirante a razionalizzare e a contenere le spese e soprattutto a eliminare gli sprechi esistenti nel sistema giustizia del nostro Paese.

Noi abbiamo votato la legge-delega contenuta nell'ultima manovra finanziaria, ma siamo consapevoli che le sedi distaccate dei tribunali di capoluogo non in tutte le zone rappresentino una spesa e un costo, e riteniamo che in tantissimi casi il Tribunale dei minori, anche per la specificità territoriale che rappresenta, sia un valore aggiunto importante, rappresenti un servizio indiscutibile, che — mi permetta di

dire — soprattutto in tanti tribunali del nord i cittadini si sono pagati, per cui hanno il diritto di usufruirne.

Siamo per la difesa dei tribunali minori, per la difesa delle sezioni distaccate, perché crediamo che rappresentino un servizio importante. La invitiamo a esercitare la delega nell'arco dei dodici mesi anche in collaborazione con la Commissione. Le saremmo grati, infatti, se i passaggi, le mappature e le valutazioni soprattutto sulle sedi distaccate venissero da lei realizzati con la collaborazione della Commissione giustizia, per difendere non campanili personali o particolari, ma diritti e servizi che i cittadini si sono pagati.

Credo che anche sulle sezioni distaccate ci debba essere un confronto, e la nostra è la posizione di chi crede di doverle difendere. Stessa cosa vale per le sezioni dei giudici di pace. Oggi, tutti siamo assolutamente consapevoli della situazione di grave crisi e di grave difficoltà economica in cui versano i nostri comuni. L'ipotesi che i comuni, che già soffrono per i tagli subiti e per i limiti determinati dal Patto di stabilità, possano farsi carico anche della gestione del servizio dei giudici di pace, costituisce un onere che i nostri comuni non possono permettersi di sostenere. Anche da questo punto di vista, quindi, le chiediamo collaborazione e attenzione.

Concludo ricordando due temi cui il gruppo della Lega nord è particolarmente sensibile, in merito ai quali ci sono anche delle proposte di legge depositate: il tema della magistratura onoraria, quindi dei giudici di pace. Abbiamo apprezzato il fatto che lei abbia già manifestato alle varie associazioni rappresentative del giudice di pace la disponibilità a un incontro.

A breve, noi presenteremo una proposta di legge che andrà a sommarsi ad altre già depositate all'attenzione della Commissione. Crediamo che la magistratura onoraria, nelle sue varie forme e declinazioni, e i giudici di pace rappresentino un elemento fondamentale per la continuità e il funzionamento del sistema giustizia. Da parte nostra, su questo tema troverà la

massima disponibilità e la massima concretezza nel dare un contributo fattivo.

Sulla responsabilità civile dei magistrati ci sono delle proposte di legge. Sono relatore del provvedimento che è già stato incardinato e che ha già visto lo svolgersi di audizioni. Anche per le considerazioni espresse dai colleghi precedentemente, crediamo che ci possano essere tempo, spazio e volontà politica per proseguire anche su questo tema. Le auguro buon lavoro.

FEDERICO PALOMBA. Cercherò di essere il più breve possibile, ma i problemi sono veramente tanti. L'Italia dei Valori formula un sincero augurio di buon lavoro al Ministro e ai sottosegretari. Se non abbiamo capito male, c'è aria nuova in tema di giustizia.

Per tre anni e mezzo, purtroppo, il Parlamento si è dovuto occupare di questioni che niente avevano a che vedere con i veri problemi della giustizia, che mirano a consentirle di funzionare e non a frapporre ostacoli al suo funzionamento.

In questo senso ci ha profondamente convinto quanto il Ministro ha detto e anche quanto non ha detto. Tra le cose che non ha detto, c'è appunto il riferimento alla discontinuità rispetto a interventi incardinati presso il Parlamento, che non rientrano nel programma di questo Governo, mentre rientravano nel programma del precedente.

Abbiamo la fondata fiducia di ritenere che provvedimenti *in itinere* in questo Parlamento, che Italia dei Valori insieme ad altre forze politiche ha fortemente osteggiato perché non attinenti alla riforma della giustizia, ma attinenti alle modalità attraverso le quali non farla funzionare, siano definitivamente morti e sepolti. Mi riferisco in particolare alle intercettazioni, al processo breve e alla riforma costituzionale « epocale » della giustizia.

Speriamo di non sentirne più parlare, anche perché questo Governo ha un'ampia maggioranza e ci è parso di capire che voglia lavorare su temi condivisi, laddove da parte dell'Italia dei Valori non ci sa-

rebbe alcuna condivisione alla prosecuzione di questi provvedimenti all'esame della Camera.

Apprezziamo fortemente questo elemento di discontinuità e riteniamo che questo Governo possa caratterizzarsi per un impegno forte su fronti cruciali e decisivi per la nostra società e per la nostra economia. Questo Governo nasce sulla emergenza economica, ma vogliamo ricordare che c'è un'incidenza fortissima, oltre quella che il Ministro ha già ricordato, sul cattivo funzionamento della giustizia civile, come anche in altri settori.

Secondo la Corte dei conti, la corruzione costa allo Stato italiano 60 miliardi di euro e si alimenta in molti modi, ad esempio attraverso il falso in bilancio depenalizzato, e noi speriamo che questo Governo possa lavorare per reintrodurre la precedente normativa dell'articolo 2621 e seguenti, così come crediamo che il Governo imprimerà un forte impulso alla definitiva approvazione delle norme anticorruzione, a cominciare dalla ratifica della Convenzione di Strasburgo, con il recepimento nell'ordinamento italiano delle norme che l'Unione europea ci raccomanda.

Speriamo che ci sia una forte discontinuità, una forte novità, perché anche questa è emergenza economica, oltre che giuridica. Noi dell'Italia dei Valori apprezziamo particolarmente l'approccio che lei ha voluto dare al suo intervento, Ministro, cioè quello di lavorare sulle modalità attraverso le quali eliminare la vera emergenza carceraria e fronteggiare l'altra vera emergenza, quella del pauroso arretrato sia civile che penale.

È esattamente quello che noi avremmo voluto sentire in questi tre anni e mezzo, mentre abbiamo perso un'occasione importante, che speriamo di recuperare. Avremmo voluto sentire che la riforma della giustizia significa soltanto fare di tutto perché funzioni bene. In questo senso, non vogliamo richiamare le oltre venti proposte di legge o i tanti emendamenti che abbiamo presentato per un disegno organico in favore della giustizia, che pure sono a sua disposizione, Ministro,

e quando lei vorrà saremo con molto piacere a sua disposizione per illustrarli.

Apprezziamo quindi particolarmente quest'aria nuova, questa volontà di aggredire i problemi veri della giustizia, i temi fondamentali, la difficoltà del funzionamento della giustizia. Esamino rapidamente le sue indicazioni per riferire anche la cultura dell'Italia dei Valori in materia di giustizia. Come lei sa, abbiamo particolare attenzione per questi temi, che riteniamo preconditione perché la società sia veramente civile e possa svilupparsi economicamente.

Per quanto riguarda il sovraffollamento penitenziario, i resoconti parlamentari continuamente parlano di nostri interventi, di nostri stimoli per risolvere questo problema. Ovviamente, bisogna vedere come s'intenda risolverlo. Siamo disponibili a considerare l'ipotesi di misure alternative al carcere, purché il principio della effettività e dell'efficacia della pena non venga stravolto.

In questo senso siamo assolutamente contrari ad ogni ipotesi di amnistia, come lo siamo stati in precedenza per l'indulto, perché rappresenta una sconfitta per il principio di legalità, per il principio di effettività della pena, ed è una sconfitta per le tante vittime che hanno aspettato e sperato nel funzionamento della giustizia.

L'amnistia non è il modo per risolvere il problema del sovraffollamento carcerario, perché si commette un'ingiustizia sopra un'altra, e un'ingiustizia non può cancellarne un'altra. Riteniamo invece apprezzabile il suo approccio, laddove suggerisce di adottare misure alternative alla detenzione sotto diversi profili.

La ringrazio in particolare di aver richiamato il principio della sospensione del processo con la messa alla prova. Ricordo il prezioso contributo che personalmente ha dato nei tempi in cui al Ministero della giustizia ci occupavamo del nuovo processo penale minorile, che tra l'altro ha introdotto nel nostro ordinamento due norme di straordinaria importanza: la non procedibilità per tenuità del fatto, che incide sul principio della concretezza del

principio di offensività, e la sospensione del processo con la messa della prova, che ha dato risultati straordinari.

Nel 75 per cento dei casi di persone sottoposte alla sospensione del processo, la prova ha dato esito positivo e la recidiva è crollata, perché c'è un forte recupero dell'autostima. A proposito di giustizia minorile, mi consenta una piccola nota: vorrei richiamarla, signor Ministro, alla necessità che lei non consenta lo smantellamento di una struttura che costituisce un fiore all'occhiello del sistema giustizia.

C'è un disegno di ristrutturazione e riorganizzazione, che però sostanzialmente tende a portare tutte le magnifiche professionalità presenti nel settore all'organizzazione giudiziaria o al penitenziario, il che significa disperderle. C'è la possibilità di stare nei limiti della riorganizzazione prevista da una precedente legge finanziaria, conservando queste professionalità. Mi permetterò di farle pervenire un appunto molto preciso su questo.

In sintesi, quindi, no all'amnistia, sì alle misure alternative, no al braccialetto che costa troppo e ha dato esito assolutamente negativo, e soprattutto, Ministro, si faccia dare i fondi necessari per il Piano per l'edilizia carceraria e anche per il personale penitenziario. Oggi, infatti, non si sa chi sia più recluso, se il personale di polizia penitenziaria o i detenuti. L'enorme buco nell'organico deve essere coperto, perché, se quell'organico era calibrato su 43.000 posti e oggi ci 5.000 operatori in meno e 20.000 detenuti in più nelle celle, questa situazione è insostenibile.

Per quanto riguarda il processo civile siamo totalmente a disposizione per qualunque intervento di questo genere. Riteniamo che ci siano alcune misure importanti, dall'ufficio per il processo al programma dell'udienza, all'aumento della competenza della giustizia di pace e alla definitiva definizione — mi si consenta questo bisticcio di parole — dello *status* di questi operatori della giustizia, che smaltiscono l'arretrato.

Quanto alla revisione delle circoscrizioni siamo pienamente d'accordo: un cri-

terio di saggezza indicherà che una cosa è accorpare tribunali a 10, 20 o 50 chilometri di distanza, altra cosa è sopprimere il tribunale in cui l'istanza di giustizia è molto forte.

Sulla responsabilità dei magistrati, riconoscere la responsabilità per erronea applicazione della legge o per stravolgimento, come qualcuno diceva, è un principio assolutamente estraneo al nostro ordinamento, che può funzionare per la decisione della Corte europea di giustizia soltanto in relazione alla normativa europea.

MANLIO CONTENUTO. Intanto, buon lavoro, Ministro, e un benvenuto anche ai nuovi sottosegretari. Lei ha fatto riferimento a una serie di circostanze su cui vuole orientare l'attività di Governo, per cui vorrei sapere se quelle che non ha citato siano escluse.

Seconda questione: esigenze cautelari. Il problema della carcerazione preventiva sta inflazionando le carceri. Non ritiene che sarebbe più opportuno eventualmente modificare i criteri e i presupposti che presiedono all'adozione di provvedimenti restrittivi della libertà, e, se sì, in che misura?

Terza domanda, questione del personale: in questo momento, una delle emergenze riguarda i ruoli dirigenziali riferiti alla giustizia, anche perché il futuro ingresso di magistrati in attività comporterà ulteriori problemi sotto questo profilo. Lei non ritiene che sia opportuno, prima di preoccuparsi del braccialetto elettronico, rendersi conto di quale sarà l'effetto dei prossimi pensionamenti su uffici giudiziari — mi riferisco in particolare a quelli che conosco molto bene, del nord-est e del nord-ovest d'Italia — dove la copertura è di gran lunga inferiore rispetto alla pianta organica?

E non ritiene, in questo caso, che un provvedimento eccezionale di trattenimento in servizio, facendo salvi i diritti acquisiti per quanto riguarda i rapporti previdenziali, potrebbe essere utile per mantenere in sicurezza una situazione,

che naturalmente, in forza dell'impossibilità di operare il *turnover*, si sta determinando negli uffici?

Quarta domanda, la questione relativa all'arretrato civile: ritengo che lei abbia ragione a occuparsi delle carceri e che la giustizia denegata sia estremamente grave, se non alla pari quantomeno molto vicino all'elemento che lei ha considerato. Al Ministero si stava lavorando a un progetto che, da quanto si diceva, poteva coinvolgere l'Avvocatura per smaltire una parte consistente dell'arretrato. Quali sono le sue idee in proposito e quali le iniziative che il Governo intenderà intraprendere sotto questo profilo?

Presso questa Commissione è pendente l'esame di un provvedimento che riguarda l'Avvocatura. Insieme ad altri colleghi ritengo indispensabile che il Governo assuma una posizione, anche perché vi era stato un aspetto interlocutorio che dovrebbe essere superato. Vorrei conoscere la posizione del Governo in relazione a quel provvedimento ed eventualmente quali modifiche intenderà suggerire o apportare, anche alla luce di recenti provvedimenti di carattere economico.

Sulla delega del riordino delle circoscrizioni vorrei chiedere una cortesia, perché siamo tirati per la giacca da tutti i rappresentanti istituzionali, ma mi sembra di aver capito che ancora non sia stato fatto niente. Vorrei quindi chiederle se la mia affermazione sia corretta, dal momento che lei ha fatto riferimento all'esigenza di rinvenire un criterio oggettivo, per cui possiamo per il momento rassicurare chi ci sta tirando per la giacca confermando che il lavoro del Ministero per la determinazione di questi criteri è ancora in fase iniziale.

L'ultima questione è connessa al riordino delle circoscrizioni giudiziarie, provvedimento che considero molto importante. Mi rendo conto che le pressioni saranno notevoli, a cominciare da quelle che eserciteremo noi parlamentari. Ritengo che questo Governo tecnico abbia la grandissima occasione di avere la forza e

la capacità, pur con l'insoddisfazione generale, di affrontare un tema che non è mai stato messo all'ordine del giorno per i contrasti tra forze politiche.

Deve però essere chiaro che, se è un criterio oggettivo, non può premiare gli uffici giudiziari dove il carico è più pesante, ma dove si smaltisce meno arretrato; deve essere un criterio oggettivo che tenga conto dell'efficienza delle circoscrizioni giudiziarie e degli uffici giudiziari, e soprattutto eviti differenze per cui, come accaduto in passato, alcune sedi (non importa se a nord o a sud) sono soppresse e in analoghe condizioni altre vengono mantenute.

Su questo, signor Ministro, è necessario fare assoluta chiarezza.

DONATELLA FERRANTI. Anch'io cercherò di limitarmi a poche battute per consentire anche ad Andrea Orlando di intervenire per il nostro gruppo.

Desidero darle il benvenuto e augurarle buon lavoro a nome del gruppo del Partito Democratico, che come capogruppo rappresento in Commissione giustizia. Ritengo che lei abbia assunto un carico e un'eredità molto pesanti, e il Ministero della giustizia è sicuramente sempre uno dei Ministeri nell'occhio del ciclone.

Tanto tempo, a nostro avviso, si è perso anche perché i problemi sono tanti e vanno affrontati con razionalità e determinatezza, ma anche con un occhio aperto alle sollecitazioni provenienti dagli operatori della giustizia.

Ho apprezzato molto l'approccio metodologico — constato un generale apprezzamento — nell'evitare di fare promesse demagogiche, individuando invece temi immediati di intervento, che consentano di risolvere alcuni dei problemi del mondo della giustizia. Da parte nostra vi è una condivisione con riferimento all'esigenza di uscire dalla logica dell'emergenza rispetto agli interventi che riguardano il problema carcerario e quindi l'effettività della pena.

Lei ha evidenziato molte indicazioni come l'ampliamento della detenzione domiciliare, la messa alla prova e quindi anche il superamento degli effetti derivanti dall'obbligatorietà dell'applicazione della recidiva reiterata, che deriva dalla cosiddetta legge «ex Cirielli». Occorrerà avere uno sguardo complessivo e sistematico a un mondo che è stato talvolta affrontato in modo troppo emergenziale sull'onda di emotività, di fatti, di eventi e del desiderio di dare una risposta che ha prodotto come effetto il sovraffollamento.

Abbiamo avuto un indulto tre anni fa, quindi il fatto che le carceri abbiano superato i limiti di capienza, tollerabilità umana e rispetto dei diritti civili vuol dire che la logica dei provvedimenti di emergenza — e mi riferisco anche all'amnistia — non risolve le problematiche. La depenalizzazione è uno degli elementi che possono concorrere a risolvere il problema del sovraffollamento carcerario.

Esiste una Commissione di studio e il precedente Ministro ne aveva dato notizia alla stampa, ma noi ignoriamo se sia stata istituita e a che punto siano giunti i lavori. Ci piacerebbe saperlo e capire anche se continuerà a lavorare per la messa a punto di un progetto che possa essere portato all'esame del Parlamento.

Mi permetto di rappresentarle la necessità di portare avanti dei progetti di intervento normativo, ma anche di assumere piena contezza dello stato organizzativo del sistema giustizia, anche con riferimento ai vari dipartimenti del Ministero della Giustizia. Mi riferisco in particolare alla questione del braccialetto elettronico, che non ha funzionato non soltanto per la questione relativa alla sua applicazione, ma anche perché il contratto stipulato con la Telecom, che è durato per quattro anni e sta scadendo, non consentiva di seguire il percorso del detenuto, per cui ha avuto una serie di ripercussioni.

Questa analisi è importante sia per andare avanti, sia per valutarne l'opportunità, migliorando anche le tipologie di contratti che garantiscano la razionalizza-

zione dei costi all'interno di un Ministero che negli anni è stato particolarmente penalizzato dai tagli lineari.

Altro problema che si connette strettamente a questo, ma riguarda tutta l'organizzazione giudiziaria e quindi anche i tempi dei processi sia civili che penali, è l'informatizzazione. Il nostro gruppo, che stava all'opposizione fino alla nomina del nuovo Governo, non ha avuto la possibilità di avere quella interlocuzione che auspichiamo di poter avere da ora in avanti, per capire lo stato reale dell'informatizzazione.

Questa non deve essere basata solo sulla posta certificata, di cui comunque deve essere verificato lo stato attuale, ma deve riguardare i programmi relativi al processo telematico civile, alla sua attuazione su tutto il territorio nazionale, alla effettività della messa a punto di queste risorse, che — mi permetto di suggerire — devono avere una programmazione che vada oltre l'orizzonte temporale del suo Governo.

Gli investimenti in materia informatica devono avere una logica di attualità, di medio termine e di lungo termine, altrimenti si buttano i soldi, si alimentano le varie società di servizi esterne, ma i risultati non sono quelli sperati.

L'altro problema è il Fondo unico della giustizia, che è stato ripartito solo per un'annualità nel 2010 relativa al 2009 per 78 milioni di Euro, di cui ignoriamo la destinazione e l'utilizzo. Vorremmo sapere anche per il 2010, dato che doveva essere ripartito nell'aprile 2011, se sia stato ripartito, se i fondi siano arrivati, se saranno stanziati e destinati a cosa.

PRESIDENTE. Mi scusi, onorevole Ferranti, ma mi è stato comunicato che sta per avere inizio la seduta in Aula.

DONATELLA FERRANTI. Abbia pazienza, presidente, un secondo soltanto per sollevare un'altra questione — così ci diamo appuntamento con il Ministro e

saranno temi su cui potrà tornare con idee più chiare — che riguarda i 600 milioni di euro di finanziamento del Piano carceri. Come evidenziato anche dai colleghi del PdL, non sappiamo quale destinazione abbiano avuto e a che punto siano i progetti.

PRESIDENTE. Grazie, onorevole Ferranti. Il prossimo iscritto a parlare è l'onorevole Andrea Orlando, che quindi interverrà nella prossima seduta dopo la conclusione dell'intervento dell'onorevole Ferranti.

Ringrazio il Ministro ed i sottosegretari e rinvio il seguito dell'audizione ad altra seduta.

La seduta termina alle 16.

*IL VICE SEGRETARIO GENERALE,
CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ED ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
AD INTERIM*

DOTT. GUIDO LETTA

*Licenziato per la stampa
il 24 gennaio 2012.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

