

**COMMISSIONE II
GIUSTIZIA****RESOCONTO STENOGRAFICO****AUDIZIONE****14.****SEDUTA DI MERCOLEDÌ 21 DICEMBRE 2011****PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GIULIA BONGIORNO****INDICE**

	PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:	
Bongiorno Giulia, <i>Presidente</i>	2
Seguito dell'audizione del Ministro della giustizia sulle linee programmatiche del suo Dicastero (ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento):	
Bongiorno Giulia, <i>Presidente</i>	2, 5, 12
Cavallaro Mario (PD)	10
Costa Enrico (PdL)	5
Ferranti Donatella (PD)	2
Napoli Angela (FLIP TP)	8
Orlando Andrea (PD)	5
Rao Roberto (UdCp TP)	9

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; 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; Italia dei Valori: IdV; 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: 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 15,10.

Sulla pubblicità dei lavori.

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

Seguito dell'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, il seguito dell'audizione del Ministro della giustizia sulle linee programmatiche del suo Dicastero.

Ricordo che nella seduta precedente il Ministro Paola Severino Di Benedetto ha illustrato le linee programmatiche del suo Dicastero e che, a causa del concomitante inizio della seduta di Assemblea, non è stato possibile concludere la fase degli interventi dei deputati iscritti a parlare.

Oggi, pertanto, proseguiranno gli interventi per domande. Se vi sarà adeguato tempo a disposizione, si procederà alla replica del Ministro. In caso contrario, chiedo sin d'ora la sua disponibilità a intervenire in una successiva seduta.

La preghiera nei confronti dei colleghi, nei limiti in cui sia possibile, è di utilizzare il tempo a disposizione per domande, riservando gli interventi ad altra sede.

Do la parola ai deputati che desiderano intervenire, partendo dall'onorevole Ferranti, che non ha potuto concludere il suo intervento nella seduta precedente.

DONATELLA FERRANTI. Grazie, presidente. Cercherò di procedere per *flash* proprio per consentire agli altri colleghi iscritti di poter svolgere i loro interventi.

Avevo interrotto il mio precedente intervento sul problema dell'informatizzazione. Io credo che sia un problema che il Ministro deve poter valutare a tutto campo, anche e soprattutto in relazione ai programmi del 2012, che riguardano gli aspetti anche finanziari degli impegni.

Noi sicuramente riteniamo che siano state avviate alcune buone pratiche e sperimentazioni, così come ci sono stati interventi anche locali su impulso degli enti locali e di alcune regioni su questo punto. Crediamo, però, che sia arrivato il momento di uscire dalla logica degli interventi a macchia di leopardo, dalla logica della sperimentazione, dalla logica anche di una sorta di federalismo dell'informatizzazione e anche dalla logica di individuare l'informatizzazione, che comporta anche la gestione del processo, sia civile che penale, come relegata a una nozione di mera posta certificata o di digitalizzazione.

Analogamente, a nostro avviso, anche per informare il Ministro delle priorità che abbiamo indicato come calendario della Commissione da parte del nostro gruppo, è strettamente collegato all'informatizzazione anche il problema di una nuova organizzazione degli uffici dei magistrati e soprattutto dei giudici. Sarebbe utile avviarsi verso un modulo organizzativo che può essere quello, oggetto di diverse pro-

poste di legge, tra cui la C. 1234 e la C. 4823 del Partito Democratico, che viene definito il cosiddetto ufficio per il processo.

L'ufficio per il processo può essere sicuramente arricchito di ulteriori figure, come, per esempio, quella che abbiamo cercato di modulare soprattutto per il giudice civile, quella dell'assistente del giudice civile. Tale modello è incentrato sul fatto che uno snellimento, un'accelerazione del processo delle cause civili, ma anche del processo penale si determina attraverso una rimodulazione, una riorganizzazione dei moduli organizzativi del giudice.

Il giudice non può essere una figura che rimane da sola, ma deve avere il supporto di una valorizzazione anche del personale giudiziario e, quindi, di una responsabilizzazione diversa.

Il Ministro avrà avuto modo sicuramente, anche se il tempo trascorso da parte sua è breve, anche per la sua pregressa attività di avvocato, di capire come il problema della giustizia non sia soltanto un problema del numero dei giudici, ma anche della qualificazione e del numero adeguato del personale della giustizia.

Questo aspetto non deve essere tralasciato. Purtroppo, i tagli che sono stati apportati alle piante organiche e i mancati ricambi — non sono più stati banditi i concorsi — hanno creato una popolazione del personale della giustizia ormai anziana e senza ricambio.

Sicuramente ci sono problemi che riguardano i costi di assunzione, ma io credo che il tema vada affrontato cominciando a prevedere un ricambio, nonché l'introduzione di nuove figure professionali. Penso anche a tecnici dell'informatica, perché — l'accento soltanto — molto si spende anche per l'assistenza informatica tramite ditte esterne.

Bisogna capire e pensare, sempre in un'ottica di programmazione delle risorse e, quindi, anche di previsioni di costi e impegni di spesa, all'autogestione di un servizio di assistenza che, per esempio, eviti le problematiche che ci sono state all'inizio dello scorso anno, quando si sono bloccati, per questioni di mancato finan-

ziamento e di mancato rinnovo dei contratti di assistenza, importanti uffici giudiziari.

Vado a un altro aspetto cui teniamo particolarmente, che è quello, accennato anche dal Ministro in recenti interviste, che riguarda il modo in cui si pensa da parte del Governo di affrontare il fenomeno della corruzione. Noi abbiamo un provvedimento all'esame congiunto di I e II Commissione e siamo proprio all'articolo 9 del provvedimento legislativo già approvato dal Senato, per il quale articolo sono stati previsti alcuni interventi ed emendamenti da parte di diversi Gruppi che tendono ad affrontare, in maniera più incisiva di quanto non abbia fatto il provvedimento approvato al Senato, l'aspetto della lotta alla corruzione dal punto di vista della repressione penale.

Noi riteniamo che l'aspetto della corruzione, che è sicuramente un fenomeno che non riguarda soltanto il buon andamento della pubblica amministrazione, ma che incide anche, per affermazioni che non sono soltanto mie, ma sono autorevolmente espresse anche da chi ha il polso del fenomeno, in maniera determinante sull'economia del Paese. Io credo che sia venuto il momento di compiere un atto di coraggio e di verificare se nella prospettiva di quegli emendamenti ci sia la possibilità di incidere in maniera più efficace, rivedendo la configurazione della distinzione tra corruzione e concussione attualmente esistente, introducendo nuove figure di reato, oltre a quella della corruzione per atti di privati, tutti riferiti ai *manager* di impresa, ma anche e soprattutto nuove figure di reato che riguardino l'asservimento della funzione pubblica a poteri forti che prescindono dal collegamento con il singolo atto.

Si dovrebbero prevedere anche diminuenti particolari per chi rompe il muro di omertà, introdurre il reato di traffico di influenze e rivedere anche il termine di prescrizione per i reati di corruzione.

Peraltro, signor Ministro, lei saprà meglio di me che queste indicazioni specifiche su queste tematiche specifiche, ivi comprese le tipologie di reato da intro-

durre, fanno parte delle 22 raccomandazioni che ha indicato la Commissione Greco all'Italia e che non sono attualmente ancora adempiute, inclusa quella in tema di prescrizione dei reati.

D'altro canto, è noto che la Commissione Greco il 16 ottobre 2009 ha pubblicato il primo rapporto di valutazione sul nostro Paese e ha affermato che, nonostante il forte impegno dell'Autorità giudiziaria nell'affrontare il fenomeno, la corruzione in Italia è pervasiva e sistemica e, quindi, abbisogna di un intervento non estemporaneo, né annacquato da meri innalzamenti di pena, che non vanno a incidere sul fenomeno.

Voglio poi soltanto accennare alla questione che il Ministro ha voluto affrontare nell'esposizione del suo programma riguardante il problema del sovraffollamento delle carceri.

Stiamo aspettando di verificare i testi sia del decreto legge, sia del disegno di legge. Mi premeva, però, rappresentare che più di un anno fa è stato varato lo stato di emergenza per il potenziamento dell'edilizia carceraria e l'adeguamento dell'organico della Polizia penitenziaria, ma che i progetti, in realtà, sono rimasti sulla carta.

Signor Ministro, nell'annuncio che ha effettuato dopo il recente Consiglio dei ministri, lei ha indicato stanziamenti di somme certe, che dovrebbero essere destinate all'edilizia carceraria. Mi auguro che ci possa essere davvero questa realizzazione in tempi adeguati e secondo tipologie di edilizia carceraria che siano diversificate rispetto al mero carcere fortino, in relazione a un'ottica diversa anche della carcerazione tesa al recupero.

Rimane il problema di capire perché i 100 milioni di euro effettivamente stanziati, per quanto sappiamo, non siano stati utilizzati o siano stati solo in parte utilizzati e come. Noi del Partito democratico circa un anno fa presentammo 35 interrogazioni sul punto proprio sulla base di quello che era stato indicato come intervento *in itinere* da parte del ministero, e precisamente dal DAP, e che risultava dal sito in termini di località, localizzazioni e

presumibile spesa. Abbiamo presentato, dunque, alcune interrogazioni per capire se erano in corso i progetti, ma le risposte non ci sono state. Analoghe interrogazioni sono state presentate anche dall'onorevole Contento e non mi pare che ci sia stata mai risposta sul punto. È una situazione che francamente non riusciamo a comprendere.

Sarebbero tante le problematiche, ma non voglio togliere altro tempo ai colleghi. Vorrei segnalarle che sul provvedimento che ha varato all'unanimità questo Parlamento, la legge 26 novembre 2010, n. 199, che ha previsto l'esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori a un anno, la quale, in base al provvedimento che ha varato il Consiglio dei ministri, dovrebbe essere prevista per 18 mesi, ci fu un impegno, che sicuramente i suoi uffici le avranno già evidenziato, all'articolo 5, che non è stato ancora adempiuto, ma i cui termini sono scaduti.

L'articolo 5 prevede che entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge il Ministro della giustizia, sentiti i ministri dell'interno e per la pubblica amministrazione e l'innovazione, riferisca alle competenti Commissioni parlamentari in merito alla necessità di adeguamento numerico e professionale della pianta organica del corpo di Polizia penitenziaria e, il che è importantissimo, del personale civile del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del ministero della giustizia, anche in relazione all'entità numerica della popolazione carceraria e al numero dei posti esistenti e programmati, nonché al numero dei condannati in esecuzione penale esterna.

In pratica, questo provvedimento, che noi abbiamo varato all'unanimità, imponeva un impegno perché da quella legge, che era una legge a tempo e che sperimentava un dato beneficio penitenziario, scaturisse poi un impegno di monitoraggio concreto, non solo per la pianta organica adeguata del personale della Polizia penitenziaria, ma anche per il fatto che ci sono alcuni edifici penitenziari — tra cui Pine- rolo, San Valentino in Abruzzo, Monopoli, Rieti — che non riescono ad aprire gli

istituiti nuovi, perché manca il personale. Non ci sono né agenti penitenziari, né educatori e personale civile di supporto.

Su questo punto, peraltro, segnalo che ci sono anche stati alcuni concorsi per gli educatori già esperiti e già chiusi, senza, però, che si sia proceduto alle assunzioni. Sono concorsi che risalgono anche al 2003 e che sono chiusi.

La pregherei, signor Ministro, di poter verificare queste situazioni ed eventualmente di mettere a punto alcuni emendamenti della normativa vigente per consentire di andare avanti in una situazione sempre più drammatica, di cercare di adeguare la normativa e soprattutto di tenere fede a questo impegno. Nonostante tutte le vicende del Governo di notevole importanza che hanno riguardato la crisi economica, questo impegno è stato comunque legislativamente assunto e, quindi, ritengo che debba essere adempiuto.

Sul tema della revisione delle circoscrizioni giudiziarie parlerà il responsabile della giustizia del Partito democratico, Andrea Orlando, ragion per cui non mi esprimo, avendo noi già scritto la nostra richiesta.

PRESIDENTE. Do la parola all'onorevole Costa, che chiede di intervenire sull'ordine dei lavori.

ENRICO COSTA. Vorrei solo informarla, presidente, che alle 15,30 è fissata la seduta della Giunta per le autorizzazioni a procedere, Giunta della quale sono membri almeno una decina di commissari della Commissione giustizia. La Giunta è convocata per un provvedimento particolarmente delicato in materia di libertà personale.

Chiederei, se fosse possibile, una breve sospensione per informare all'inizio della seduta il presidente della Giunta di questa esigenza sopravvenuta e chiedere un differimento della seduta medesima, per poter quindi ritornare in questa sede.

PRESIDENTE. Mi avevano già informato alcuni commissari di questa esigenza. Pensavo di procedere in questo

modo: poiché l'audizione, essendo tantissimi gli iscritti, probabilmente non si concluderà nella giornata odierna, oggi potrebbero intervenire coloro che non seguono i lavori della Giunta, mentre gli altri avrebbero la possibilità di allontanarsi. Il Ministro, inoltre, non potrà trattenersi oltre le sedici.

ENRICO COSTA. Noi desideriamo seguire tutto il dibattito. Io sono capogruppo, ci sono anche altri capigruppo ed è giusto che siano presenti all'intero dibattito. Sappiamo che il Ministro alle sedici deve concludere l'audizione. Ci saranno un paio di votazioni.

PRESIDENTE. Onorevole Costa, è previsto che le Commissioni e la Giunta lavorino in contemporanea. Tuttavia, se mi chiede una breve sospensione naturalmente gliela concedo, ma poi devo proseguire.

ENRICO COSTA. Presidente, gli equilibri in Giunta sono molto delicati. Chiaramente rimarrò fino alla conclusione della seduta in Commissione giustizia, ma semplicemente non vorrei che questo creasse squilibri nella Giunta. In ogni caso, se il relatore va in Giunta, informa il presidente e chiede un breve differimento, è sufficiente. Non c'è bisogno di interrompere.

PRESIDENTE. Dato che la questione sembra risolta, do la parola agli altri colleghi che intendono intervenire.

ANDREA ORLANDO. Signor Ministro, io credo che si debba apprezzare come in queste settimane uno dei primi effetti della nascita del nuovo Governo sia quello del ritorno a una sorta di sintonia tra l'agenda reale del Paese e quella della discussione parlamentare. Credo che tale effetto si sia prodotto in particolar modo nel settore giustizia.

Da tempo noi lamentavamo, al di là del merito delle proposte che venivano sottoposte alla discussione di questa Commissione e dell'Aula, un'assenza di contatto

tra la situazione reale delle emergenze che caratterizzano il servizio giustizia e la discussione e il confronto che si producevano.

Credo che, in più, vada apprezzato come l'individuazione delle priorità che lei ha prospettato coincida con la fotografia obiettiva della situazione del servizio giustizia. È, in particolar modo, apprezzabile il fatto che abbia assunto come punto di riferimento il tema del servizio quale elemento cruciale dirimente delle politiche che il ministero deve promuovere.

Da questo punto di vista, penso che sia condivisibile la scelta di partire dal carcere, provando ad affrontare gli elementi strutturali che hanno caratterizzato il processo di carcerizzazione di questi anni e non inseguendo, invece, questo fenomeno in modo emergenziale.

Io credo che questo approccio vada tenuto nelle due direzioni, sia quella del tentativo di inseguire, attraverso la costruzione di nuovi istituti penitenziari, un fenomeno di crescita che, se non si smonta il meccanismo, rischia di essere inarrestabile, sia quello di non ricorrere a provvedimenti eccezionali che possono affrontare il fenomeno con un tampone, come abbiamo visto nel 2006-2007, per poi riprodurlo nell'arco di pochissimo tempo.

Naturalmente a questo Governo non si può chiedere di ribaltare una temperie culturale e un'iniziativa ideologica che nel corso di questi anni hanno portato a fare del carcere l'unico strumento di pena e l'unica risposta agli elementi di devianza sociale, o pressoché l'unica. Tuttavia, penso che i primi passi vadano nella direzione giusta.

Peraltro, uno di questi sviluppa una legge — mi riferisco al « fine pena » — che abbiamo portato avanti con una parte della maggioranza, non senza resistenze di molte forze politiche. Io penso che il fatto di aver incrementato ulteriormente quel percorso sia un fatto positivo.

Analogamente, sul tema della messa alla prova, la domanda è sostanzialmente una. È emerso sin dalle prime battute, dalla prima valutazione dell'ipotesi di decreto, come l'Italia sia diversa rispetto alle

questioni di carattere strutturale. Mi riferisco alla questione delle camere di sicurezza e a come tale misura impatti in modo differente nelle diverse realtà.

Da questo punto di vista, noi le chiediamo, signor Ministro, se non sia possibile tener conto di questa articolazione e contemporaneamente se non sia il caso — naturalmente rimettendo al confronto parlamentare questa valutazione — di affrontare anche qui la radice del fenomeno, cioè la serie di automatismi che sono stati introdotti rispetto alle misure cautelari, spesso sulla base di una legislazione emergenziale propagandistica.

Su questo punto io penso che una valutazione sia matura e si possa svolgere. Al di là di dove si collocano le persone, non è mai opportuno porre in detenzione persone che ancora non sono state giudicate come colpevoli. Spesso gli automatismi hanno prodotto fenomeni che sono andati in questa direzione.

Anche su questo tema lei è stata chiara fin dall'inizio e molto pragmatica, comunicando che non è vostra intenzione rivedere complessivamente la codicistica. Ritengo, però, che un ragionamento, che è già stato avviato in questi giorni, sulla rivisitazione del perimetro del diritto penale sia un tema maturo e che si debba anche accompagnare, per altro canto, al tema dell'efficacia della giustizia amministrativa e della sua terzietà. Le due questioni si intrecciano tra di loro.

Lei ha richiamato il tema del civile in alcune occasioni. Anche in questo caso la seguiamo e riteniamo che sia un'impostazione assolutamente condivisibile. Si tratta di uno dei filoni sui quali il nostro Paese paga un prezzo molto alto sul fronte della competitività. Io credo che sia proprio nel cuore della missione di questo Governo affrontare il tema di come si restituisce competitività al nostro Paese. Questo è un filone non secondario.

Passo alla domanda. Così come è partita, la media conciliazione ha provocato reazioni diverse, alle volte comprensibili e alle volte meno. Tuttavia, mi chiedo se non

sia il caso di effettuare un bilancio e di capire esattamente che cosa ha funzionato e che cosa no.

Mi chiedo anche se non sia il caso di ragionare sul tema dell'effettiva efficacia dell'attuazione della delega per quanto concerne il tema dell'unificazione dei riti e se non sia il caso, poiché il tema è, dal punto di vista della funzionalità, cruciale - riprendo una questione che aveva già posto la collega Ferranti - di avviare la sperimentazione, l'introduzione e la strutturazione di un ufficio del processo.

Al di là delle modalità e dei riti che vengono seguiti e anche delle possibilità di deflazionare il processo civile, la questione di come il giudice agisce e in quali condizioni si muove non è una questione marginale e una variabile indipendente.

Riteniamo che sia stato giusto approcciare il tema dell'organizzazione giudiziaria, in particolar modo il tema della geografia giudiziaria. La raccomandazione che vorremmo fare è molto semplice. Parliamo di una geografia giudiziaria, quindi di ripensare il servizio alla luce di come il Paese è cambiato dal 1865 a oggi. La raccomandazione è quella di andare avanti, ma contemporaneamente anche di tenere conto dei cambiamenti del Paese. Non vogliamo una mera applicazione burocratica attuata semplicemente per accorpamenti di carattere funzionale alla pressione della struttura stessa, ma un tentativo di capire esattamente come è cambiato il Paese, come si sono determinati gli ambiti e come - c'è anche un'elaborazione in merito degli enti locali - si sono modificati i sistemi infrastrutturali e le distanze.

Cerchiamo di non fare ciò che spesso viene fatto più in funzione della macchina stessa, che non del cittadino. È una raccomandazione, in cui emerge anche l'esigenza, secondo me, di aprire un confronto con la rappresentanza del territorio, non dei parlamentari, che sono presenti e che sono legittimamente portatori delle singole istanze, spesso però particolaristiche, quanto piuttosto con chi istituzionalmente rappresenta i territori ed è in grado forse anche di controproporre, rispetto alle no-

stre, soluzioni che possono avere una portata più generale. Penso alla Conferenza delle regioni e delle province autonome.

Sulla questione legata sempre al tema organizzativo vorrei, proprio veramente in un *flash*, risolvere il punto degli organici della magistratura. Non voglio tornarci, perché so che c'è un problema di risorse, però, come si può continuare con il paradosso per il quale in molti rami della pubblica amministrazione si continuano a denunciare esuberi e contemporaneamente nel servizio giustizia si contano vuoti di organico che arrivano al 40-50 per cento? Forse occorre studiare un sistema di incentivi riguardo soprattutto il personale amministrativo, che consenta di dare una risposta almeno tampone per alcune realtà, le quali, diversamente, rischiano di essere spente per asfissia piuttosto che per una decisione formale o di rivisitazione dell'assetto degli uffici.

Pragmaticamente signor Ministro, lei è partita dalle emergenze. Io vorrei richiamare un tema, che è diventato un'emergenza forse anche per una spregiudicata conduzione politica. Mi riferisco al tema della riforma dell'ordinamento forense. Non voglio entrare nel merito. Ci sarà una discussione, è una legge di iniziativa parlamentare e, quindi, ci sarà modo di discuterne e, credo, di approfondire.

Voglio soltanto sottolineare un fatto. Noi lavoriamo e voi lavorate per ricucire la schizofrenia che ha caratterizzato il modo in cui si è affrontato questo tema: da un lato, l'aspirazione a corrispondere a indicazioni che venivano dall'Europa e, dall'altro, la promessa di un assetto del settore sulla base dei legittimi *desiderata* dei professionisti.

Credo che occorra ricomporre questo quadro e, anche se il Governo non se ne vuole fare direttamente carico, nel portato di ritorno a una normalità che credo debba caratterizzare questa fase, le rivolgo una richiesta, Ministro: ripristini una forma di concertazione normale. Basta con le diplomazie segrete, con le diplomazie separate, con le cose che si dicono in un modo il lunedì e in un altro il martedì,

a seconda dei casi. Non parlo di questo Governo, ma di ciò che è avvenuto fino a non tantissimo tempo fa. La trasparenza di un confronto, la ricostituzione di un tavolo che affronti i temi dell'avvocatura è la condizione per compiere passi avanti nella direzione di una modernizzazione di questo settore.

Lei ha opportunamente posto il tema di rivedere il provvedimento sulla corruzione. Noi condividiamo questa richiesta. Gran parte degli emendamenti del PD sono stati bocciati. Erano emendamenti che provavano ad affrontare il tema del contesto nel quale si sviluppa la corruzione, in particolare modo la questione dei conflitti di interesse che caratterizzano alcuni rami della pubblica amministrazione.

Noi speriamo che la sua iniziativa consenta di riaprire questa discussione e di recuperare una parte delle nostre proposte. Nel frattempo, però, le vogliamo comunicare che sul tema dell'introduzione del reato di corruzione nell'ambito del privato condividiamo la sua posizione e riteniamo che ci siano molte ragioni per andare avanti, anche in questo caso non soltanto per introdurre nuove misure afflittive o perché c'è un tema di carattere etico, tutte situazioni vere, ma perché c'è un problema di competitività.

Affrontare il tema di come ci sia trasparenza anche in grandi soggetti privati è un modo per dare una risposta a un problema che caratterizza non soltanto la struttura pubblica del nostro Paese, ma, purtroppo, anche quella privata.

Io mi auguro che l'agenda, così incardinata, un'agenda che, se sviluppata, potrebbe andare anche molto oltre l'arco temporale che ha di fronte questo Parlamento, superi definitivamente l'agenda precedente e che imponga un salto di qualità e un superamento dei treni che sono stati fatti partire, che io mi auguro nel frattempo si arrestino. Mi riferisco alle diverse leggi *ad personam*. Non voglio mettere in imbarazzo il Governo e non voglio farlo pronunciare su questo punto, ma ritengo che il contributo migliore sia quello di proseguire in questo senso, cioè

di partire dalla fotografia della realtà e di farla diventare oggetto del confronto parlamentare. Grazie.

ANGELA NAPOLI. Ministro, io do atto della sua relazione programmatica, resa, come si suol dire, con i piedi per terra, perché ha tenuto conto sicuramente del tempo disponibile da oggi alla fine della legislatura, nonché dei conti attuali, sui quali occorre puntare gli interventi. Sento, però, di doverle porre alcune domande.

In termini di sovraffollamento delle carceri lei ha già presentato, così come abbiamo avuto modo di leggere dalla stampa, il provvedimento alternativo. Chiedo se può darci maggiori delucidazioni in tal senso rispetto a ciò che siamo costretti a leggere solo sulla stampa.

Sempre in merito al sovraffollamento delle carceri, le chiedo se, ferma restando la difficoltà che sappiamo tutti esistere dal punto di vista finanziario in merito al Piano dell'edilizia carceraria, è in atto da parte sua la volontà di ripristinare le supercarceri almeno — faccio riferimento naturalmente a quello dell'Asinara e agli altri — per coloro che sono sottoposti alla detenzione con l'applicazione del 41-bis.

Un altro tema è la lotta alla criminalità organizzata. È stato appena approvato dal precedente Consiglio dei ministri un Codice antimafia, il quale non è assolutamente assimilabile al Testo unico antimafia che, a mio avviso, sarebbe indispensabile per coordinare tutte le norme in termini di contrasto alla criminalità organizzata.

Personalmente, io sono stata anche relattrice in questa Commissione e ritengo che il Codice antimafia, così come approvato, non sia assolutamente di supporto al reale contrasto alla criminalità organizzata, ma anzi, vada a incidere con alcune norme in tal senso esistenti nel nostro Codice penale. Le chiedo se c'è da parte sua la disponibilità a mettere in moto una macchina per arrivare al Testo unico antimafia.

Ancora, non si è mai capito che reale destinazione abbiano i beni liquidi confiscati alla criminalità organizzata. Ritiene che sia utile, alla luce della crisi e della necessità di rimpinguare i finanziamenti

del Ministero della giustizia, far svolgere un monitoraggio circa la reale quantità di questi beni liquidi confiscati alla mafia e su dove vadano a finire, su quale libretto e in quale ministero risultino depositati?

Aggiungo un'altra domanda che un po' si associa a quella della collega Ferranti, anche se quella è più particolareggiata, sul provvedimento anticorruzione, del quale sono relatrice per questa Commissione. Le chiedo non di entrare in questo momento nella fase particolareggiata, ma semplicemente se da parte sua c'è l'intendimento di rivisitare quel provvedimento, che attualmente si concentra con particolare attenzione solo sulla parte relativa alla prevenzione rispetto alla corruzione dilagante. C'è da parte sua l'intendimento ad entrare effettivamente con incisività nella parte penale, che è quella, peraltro, rimasta ancora da discutere da parte di questo ramo del Parlamento?

Vengo alla penultima domanda. È in atto anche una rivisitazione del numero dei giudici di pace. C'è già una sua programmazione oppure sono già stati individuati i criteri in base ai quali verranno ridotti gli stessi giudici di pace?

Concludo con l'ultima domanda, che va naturalmente a sovrapporsi anche con il tema del sovraffollamento delle carceri. Non si può, credo, non tener conto della situazione degli organici della Polizia penitenziaria. Fermo restando che certamente l'intervento che ha proposto il Consiglio dei ministri diminuirà anche l'affollamento e che, quindi, la Polizia penitenziaria vedrà ridotti i suoi compiti, non si può sottacere il fatto che ultimamente ci sono stati anche alcuni suicidi all'interno di questo dipartimento e che molti agenti della Polizia penitenziaria sono stati sottoposti a minacce piuttosto gravi, in particolare in Calabria, dove sicuramente lei sa che tipo di popolazione c'è nelle carceri.

Nell'ambito sempre del discorso degli organici e in relazione all'ultimo provvedimento annunciato rispetto all'affollamento delle carceri chiedo se, accanto all'intervento del Ministero della giustizia, sia stato anche previsto l'intervento del Ministero

dell'interno rispetto agli ulteriori compiti che verranno affidati alle forze dell'ordine sugli arresti domiciliari. Grazie.

ROBERTO RAO. Ringrazio il presidente e anche il Ministro per la cortesia e la pazienza con cui ascolta tutti i nostri interventi. Comunico subito che rimando molte delle mie considerazioni a quello che credo sarà un dibattito sullo stato della giustizia che terremo in Aula più avanti e che mi limito soltanto a una considerazione di carattere generale molto breve e ad alcune domande, approfittando del fatto che questa seconda parte dell'audizione si svolge all'indomani della presentazione di un pacchetto, di cui ancora ovviamente dobbiamo conoscere i dettagli, ma che era stato anticipato dalle enunciazioni svolte già in quest'Aula e nella omologa Commissione del Senato dal Ministro.

Dalle parole si è già passati ai fatti o, quanto meno, agli intendimenti da parte di questo Governo. È un apprezzamento che le viene rivolto sicuramente dal nostro gruppo, ma ho sentito anche analoghe parole da parte degli altri Gruppi.

Credo che il fatto di iniziare dai problemi reali della giustizia, come sosteneva prima il collega Orlando, dopo anni di sostanziale paralisi, nonostante gli sforzi compiuti in questa Commissione, che lei avrà seguito, avrà apprezzato e su cui si è trovata una sostanziale unanimità su tanti provvedimenti che non vedevano protagonisti il Premier e i suoi processi, sia un ottimo punto di partenza su cui lei può far leva per alcune iniziative che ha annunciato e per altre che le verranno proposte su iniziativa parlamentare per fare in modo che quest'anno e mezzo per la giustizia possa recuperare i tre anni e mezzo trascorsi, purtroppo, a dividerci su pregiudizi e questioni che riguardavano soltanto marginalmente il tema della giustizia più efficiente e della giustizia per tutti ed erano legati soltanto a interessi personali e ad alcuni pregiudizi.

Non torno sulla questione dell'informaticizzazione, già ampiamente trattata dalla collega Ferranti, ma è un tema che sta particolarmente a cuore a molti di noi,

perché è uno dei passaggi per l'efficientamento, se così si può dire, dell'intero sistema, come quello della revisione delle circoscrizioni giudiziarie, su cui questa Commissione e tutti gli operatori di questo mondo aspettano indicazioni per poter capire da dove partire, dal momento che ci si sta già dividendo in fase di premessa. Prima potremo conoscere alcuni criteri e prima eviteremo polemiche, molte delle quali ritengo si riveleranno inutili e puramente campanilistiche.

Per quanto riguarda la questione del pacchetto, che aveva come suo primo punto il tentativo di risolvere l'emergenza delle carceri, non so se sia previsto un intervento che riguardi specificamente una delle piaghe peggiori. Lei sa benissimo che la popolazione carceraria è per una percentuale molto elevata, forse addirittura il 30 per cento, legata allo spaccio di droga.

Mi riferisco all'ideazione di un percorso parallelo per coloro che sono stati arrestati per spaccio e che, però, sono anche consumatori di droga: di questo si è parlato già in passato e c'è anche una disciplina vigente eventualmente da rivedere. L'amnistia probabilmente non servirebbe in questo caso, ma servirebbe forse un percorso parallelo. Chiedo se c'è, dal suo punto di vista, la possibilità di realizzarlo e se un elemento è già contenuto in questo pacchetto che si appresta ad arrivare alle Camere.

L'altro dramma delle carceri è rappresentato dalla popolazione extracomunitaria. Vorrei sapere se, nel frattempo, molti di quei rapporti con i Paesi con cui fino adesso non si è riusciti a sottoscrivere un protocollo di intesa, anche attraverso la collaborazione con il Ministero dell'interno e soprattutto con il Ministero degli affari esteri, stanno andando avanti in questa direzione.

Questi sono altri due importantissimi capisaldi per poter procedere realmente a uno svuotamento reale delle carceri e dar vita a un processo anche virtuoso e più giusto per chi deve scontare la pena, ma si trova in queste due particolari condizioni.

Sull'arretrato civile non torno, ma è chiaro che uno dei problemi che saremo chiamati ad affrontare — so che ci sarà un

convegno molto importante a gennaio, con la sua presenza — sarà il tema delle intercettazioni. Non le chiedo adesso di anticipare un suo giudizio su questo tema, anche perché ci saranno sicuramente questioni che riguardano il Parlamento, cui lei, in maniera molto corretta, si è anche rimessa, però sicuramente è un tema che ci ha diviso. Le chiedo se lei ritiene che ci siano ora le condizioni per poterlo affrontare in maniera più costruttiva.

Per quanto riguarda la questione dei controlli dei domiciliari e delle camere di sicurezza, dopo il suo annuncio si è molto parlato e ci sono state diverse interviste in un senso e in un altro. Approfitto del fatto che quest'audizione si svolge in una seconda fase per chiederle — ne abbiamo già letto in parte sui giornali — se ci può chiarire se questo tipo di iniziativa può essere utile da mettere a punto.

Concludo con un'ultima questione su un suo giudizio e su eventuali iniziative sulla questione della messa alla prova, di cui ci aveva accennato in passato, che non so se sia contenuta in questo pacchetto. Grazie.

MARIO CAVALLARO. Farò riferimento puntuale soltanto a un paio di temi. Il primo è quello generale della riforma delle professioni, su cui, in forma di domanda, pongo una questione, che comunque è anche una domanda.

Come è noto, l'attuale regime normativo non prevede più una tagliola autodistruttiva del sistema della riforma professionale e, tuttavia, prevede un passo molto veloce per la riforma in senso liberista del sistema ordinistico professionale. Sebbene anche a me paia — oggi è uscito un interessante articolo, a cui faccio riferimento, di Mucchetti sul *Corriere della sera* — che, per la verità, il tema vada iscritto in un più ampio sistema di liberalizzazione, altrimenti cominciamo dai toponimi invece che dagli elefanti, io credo che, tuttavia, ci sia una sorta di *vulnus* generale nel progetto che è stato rassegnato prima dal Governo e poi dalle stesse Camere nell'approvazione del testo del decreto.

Siamo passati, infatti, da un sistema che prevedeva la centralità dell'intervento

addirittura normativo generale, delle leggi, perché gli ordini professionali sono retti quasi tutti da leggi, o comunque da leggi delegate, a un sistema che non è neanche della legislazione delegata da parte del Governo, ma di una decretazione che ha rango e natura di tipo amministrativo.

Mi domando e domando se in questo sistema il Governo intenda correggere il *vulnus*, quanto meno, se non sotto il profilo istituzionale e normativo, perché ormai quella è la norma a cui dobbiamo attenerci, sotto il profilo non della cortesia, ma di una procedimentalizzazione, nella quale partecipino associazioni di categoria, ordini e sistemi ordinistici esistenti, nonché le Commissioni parlamentari. Come è noto, se si fosse trattato di decreti legislativi, queste ultime avrebbero avuto il diritto-dovere di interloquire, mentre, trattandosi di norme, seppur di rango regolamentare, affidate al sistema della legge n. 400 del 1988, si prevede solo l'ascolto obbligatorio, se non ricordo male, del Consiglio di Stato. È un primo punto. Ovviamente è un punto di metodo, ma è anche un punto di merito.

La seconda questione, più puntuale, riguarda sempre il sistema professionale, in questo caso quello forense, perché, come è noto e come ha già richiamato il collega Orlando, non vi è solo la riforma dell'ordinamento forense, che si trova in uno stato certamente non iniziale, ma avanzato, in quanto approvata da un ramo del Parlamento e in fase di discussione nella Commissione in questo ramo; noi poniamo a monte di ciò addirittura la necessità di un intervento urgente sul sistema professionale forense.

Noi abbiamo evidenziato, in questo anche differenziandoci dall'opinione degli stessi organi rappresentativi della categoria, che nel sistema forense c'è non tanto un problema di *deficit* di liberalità intesa come numero — gli avvocati sono persino eccedenti non solo rispetto alla media europea, ma anche a un fabbisogno ideale che possiamo individuare e che non può essere certo quello di un avvocato per meno di circa 300 abitanti, tenendo conto che secondo le statistiche un palazzo

grosso ha già un avvocato di riferimento — ma perché non sono mai state assunte alcune misure urgenti.

Svolgo solo l'elenco, perché non ho il tempo di illustrarle: aumento selettivo delle competenze della professione forense, nuova regolamentazione del gratuito patrocinio e della difesa d'ufficio, ricentralizzazione della giurisdizione anche rispetto alla media-conciliazione di cui si è parlato, nuove norme per la trasparenza dell'affidamento degli incarichi professionali quando essi vengono conferiti da enti pubblici o con denaro pubblico, nuove norme per l'ampliamento della sfera di competenza forense nella fase della volontaria giurisdizione degli incarichi professionali.

Si aggiunge una riforma urgente della magistratura onoraria, alla quale diano il loro contributo non gratuitamente, come sostiene munificamente il professor Alpa, ma entrando nella professione nuova e diversa del magistrato onorario, un numero significativo di avvocati attraverso un sistema deflattivo che può interessare anche, con una forma di favore nei punteggi, per la copertura, se ci saranno, posti nelle pubbliche amministrazioni.

Quanto, invece, alla riforma, sceglierà il Governo. Al momento la riforma forense è tracciata nel modo identico delle altre riforme e, quindi, il Governo dovrebbe attuare un provvedimento che ovviamente non deve obbligatoriamente sottoporre al concerto di nessuno. Valuterà come farlo.

Noi crediamo che anche in questo caso si debba tenere conto di alcune questioni che abbiamo posto, cioè di un sistema fondato sul merito, sulla gratuità e sulla selezione non onerosa, su un accesso possibilmente basato su un esame nazionale e senza codici commentati — valuti il Governo se altre forme di selezione sono altrettanto qualificanti e, al tempo stesso, poco suggestionabili. Certamente il sistema attuale, secondo me, dovrebbe essere riformato anche con decreto legge, perché la peregrinazione dei compiti potrebbe essere incostituzionale — non solo un sistema di *governance* che preveda la separazione degli organi disciplinari, ma anche misure

che tendano alla formazione di una *governance* democratica, una *governance* dove l'espressione non sia più legata al sistema ordinistico territoriale, alquanto recessivo nella sua mobilità interpretativa della categoria, ma assistito da norme di genere, che avevamo cercato di introdurre attraverso emendamenti anche nel testo.

Noi crediamo nell'urgenza di questa riforma e io mi richiamo fortemente a quanto ha già affermato il collega Orlando. Uno dei limiti del dialogo sulle professioni è stata l'esistenza di più piani paralleli, una sorta di tela di Penelope, per cui noi di giorno parlavamo con le rappresentanze delle categorie e con le associazioni e di notte qualcuno o cuciva una tela diversa o addirittura scuciva quella che noi cucivamo.

Il risultato è stato che, nonostante le promesse e le assicurazioni, non c'è un sistema, mentre c'è un lancio sistematico di terrori che noi riteniamo infondati, perché non crediamo che demolire o sopprimere il sistema ordinistico in quanto tale garantisca una maggiore libertà della circolazione professionale. Certamente riformarlo in senso moderno e costruttivo è necessario e noi crediamo che — ne siamo certi e in questo caso prendo come metodo quello che finora ha condotto il Ministro — un tavolo di fiducia sia necessario per produrre un risultato. Pongo la questione in forma di domanda, ma non vorrei che porla in termini interrogativi offendesse il Ministro. Immagino, infatti, che anche in questo tema intenda procedere attraverso la misura dialogica.

Aggiungo una parola soltanto, perché la devo per ragioni di presenza, per rafforzare le indicazioni che sono state fornite dal collega Orlando sulla questione dei territori. Io vengo dal più piccolo dei tribunali in questione e, quindi, non posso tacere, ma soprattutto non posso tacere il fatto che anche in tale ambito si è data

finora l'impressione di procedere in maniera piuttosto opaca, cercando di individuare nelle norme che esistono, e che sono alquanto generiche, varie ed eventuali motivazioni che non consentono sui territori di spiegare e giustificare i provvedimenti.

Per questo motivo, nel quadro dello spirito di una revisione generale, prima delle soppressioni, di una revisione delle competenze territoriali, è utile, secondo me, e mi taccio, una fase di verifica dei costi reali di determinate operazioni.

Già sentiamo sui territori che si parla di sopprimere un dato ufficio giudiziario e poi si verifica la necessità di certificare che l'ufficio giudiziario ricevente deve essere ampliato, aumentato e raddoppiato di spazi e soprattutto gli organici. Poiché questo non solo non produce alcun risultato di risparmio, ma anzi un aumento dei costi e un rallentamento dei tempi della giustizia, segnalo al Ministro, la quale, essendo, peraltro, un prestigioso operatore, sa di che cosa parliamo, che questo non è un elemento da tenere retoricamente o clientelaramente in considerazione, ma un elemento scientifico che può essere pesato prima di assumere provvedimenti affrettati.

PRESIDENTE. Grazie, onorevole Cavallo. È stato puntualissimo.

Come avevo anticipato, il Ministro Severino si deve allontanare e, pertanto, rinvio il seguito dell'audizione ad altra seduta.

La seduta termina alle 16,10.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VALENTINO FRANCONI

Licenziato per la stampa
il 23 aprile 2012.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

