

**COMMISSIONE II  
GIUSTIZIA**

**RESOCONTO STENOGRAFICO  
AUDIZIONE**

5.

**SEDUTA DI MERCOLEDÌ 30 APRILE 2014**

PRESIDENZA DELLA PRESIDENTE **DONATELLA FERRANTI**

**INDICE**

|   | PAG.              |   | PAG.      |
|---|-------------------|---|-----------|
| <b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>   |                   | Bruno Bossio Vincenza (PD) .....                  | 22        |
| Donatella Ferranti, <i>Presidente</i> .....   | 3                 | Colletti Andrea (M5S) .....                       | 18, 19    |
| <b>Audizione del Ministro della giustizia Andrea Orlando sulle linee programmatiche del suo dicastero (ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento):</b> |                   | Dambruso Stefano (SCpI) .....                     | 16        |
| Donatella Ferranti, <i>Presidente</i> .   | 3, 15, 18, 27, 28 | Mattiello Davide (PD) .....                       | 22        |
| Bazoli Alfredo (PD) .....   | 26                | Molteni Nicola (LNA) .....                        | 20        |
|   |                   | Morani Alessia (PD) .....                         | 17        |
|   |                   | Orlando Andrea, <i>Ministro della giustizia</i> . | 3, 19, 27 |
|   |                   | Rossomando Anna (PD) .....                        | 25        |
|   |                   | Rostan Michela (PD) .....                         | 23        |
|   |                   | Sarti Giulia (M5S) .....                          | 23        |

**N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Partito Democratico: PD; MoVimento 5 Stelle: M5S; Forza Italia - Il Popolo della Libertà - Berlusconi Presidente: (FI-PdL); Scelta Civica per l'Italia: SCpI; Sinistra Ecologia Libertà: SEL; Nuovo Centrodestra: (NCD); Lega Nord e Autonomie: LNA; Per l'Italia (PI); Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale: (Fdi-AN); Misto: Misto; Misto-MAIE-Movimento Associativo italiani all'estero-Alleanza per l'Italia: Misto-MAIE-ApI; Misto-Centro Democratico: Misto-CD; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling; Misto-Partito Socialista Italiano (PSI) - Liberali per l'Italia (PLI): Misto-PSI-PLI.**

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DELLA PRESIDENTE  
DONATELLA FERRANTI

**La seduta comincia alle 13.50.**

**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 diretta sulla *web-TV* della Camera dei deputati.

**Audizione del Ministro della giustizia Andrea Orlando sulle linee programmatiche del suo dicastero.**

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

Prima di dare la parola al Ministro Orlando, ricordo che alla sua esposizione seguiranno gli interventi dei colleghi che intenderanno prenotarsi, ai quali il Ministro potrà replicare.

Per quanto attiene all'ordine degli interventi, invito i colleghi deputati che ne facciano richiesta, per dare la possibilità al Ministro di replicare — se ritiene, in questa seduta o, eventualmente, in un'altra che intenderemo fissare — a contenere, se possibile, gli interventi entro cinque minuti.

Do la parola al Ministro Orlando per lo svolgimento della relazione.

ANDREA ORLANDO, *Ministro della giustizia*. Grazie, presidente. Ringrazio anticipatamente per i contributi che ver-

ranno dalla Commissione. Mi auguro che la mia relazione, nel confronto che oggi si può avviare, possa costituire anche la premessa per una collaborazione e che questa collaborazione non sia limitata all'interazione sugli atti normativi di cui di volta in volta viene investito il Parlamento, ma consenta anche di valorizzare al meglio la funzione di indirizzo di questo consesso.

Credo che dalla qualità di questa fase di interlocuzione preventiva — la definirei così — possa dipendere non poco quella della successiva produzione normativa e, al contempo, che si possa consentire un confronto che può intrecciare la produzione normativa stessa con l'azione amministrativa, evitando, da un lato, i rischi di astrattezza e offrendo, dall'altro, all'attività del Ministro un riferimento certo e ispirato a una logica di programmazione.

Vogliamo costruire un sistema giudiziario più moderno ed efficiente, che utilizzi meglio le risorse disponibili anche attraverso una qualificazione della spesa pubblica. Le ristrettezze di bilancio non sono un alibi. Possono essere addirittura uno stimolo per ripensare le priorità e le modalità di utilizzo delle risorse disponibili.

Di questa riflessione io credo abbia bisogno il Paese. Sicuramente è uno dei criteri fondamentali su cui siamo valutati nel contesto internazionale. È noto, infatti, che l'efficienza del sistema giudiziario, soprattutto nel settore civile, è uno dei parametri che determina il *ranking* internazionale e che costituisce una precondizione essenziale per garantire un sistema economico competitivo. Una parte della ripresa passa per la riforma della giustizia.

Un'attività che guardi all'aspetto organizzativo assume, da questo punto di vista, un ruolo assolutamente centrale. Mi sia

consentita, infatti, una premessa: spesso si affidano alla norma un valore salvifico e una capacità riformatrice del tutto illusori. Troppo spesso le norme si sono inquisite e contraddette, per esigenze talvolta mediatriche - si dice spesso per dare un segnale politico - e troppo spesso anche quelle buone sono rimaste inattuato per l'assenza di un adeguato supporto materiale e organizzativo.

Infatti, il servizio giustizia non ha un funzionamento omogeneo sul territorio nazionale, a parità di normativa. I tempi di risoluzione delle liti civili, per fare un esempio, sono diversi da un distretto all'altro di Corte d'appello. Queste differenze non sono il prodotto di criticità afferenti il diritto sostanziale o processuale, che pure esistono e a cui bisogna sicuramente fare attenzione, ma di difficoltà e criticità dei processi organizzativi nel buon uso delle risorse, nell'efficiente organizzazione dei flussi di lavoro e nell'uso intelligente e produttivo delle nuove tecnologie.

So che questa è una parte del dibattito che interessa poco, ma io la ritengo essenziale, ed è una parte del dibattito che mi auguro possa investire di più il Parlamento rispetto a quanto non sia avvenuto in passato. Sarà determinante a tal fine il supporto che le forze politiche potranno dare su questo fronte.

Questo presupposto non sia confuso, però, con un approccio meramente efficientista. Costruire un sistema giudiziario moderno, con una rimodulazione di risorse e di strumenti organizzativi, significa realizzare una maggiore effettività della tutela dei diritti del cittadino e della persona.

Può allora ben comprendersi perché la mia attività di queste prime settimane al Ministero della giustizia sia stata rivolta prevalentemente a fronteggiare le emergenze più acute, la cui soluzione è imprescindibile ed è condizione per liberare le energie e le risorse necessarie all'attuazione di un più complessivo disegno di riforma.

In questo avvio di attività mi sono concentrato su quattro emergenze: il funziona-

mento del sistema penitenziario; il contrasto alla criminalità organizzata e ai relativi processi di accumulazione patrimoniale; la riduzione dell'arretrato civile e l'attuazione del processo civile telematico; la riorganizzazione dell'apparato amministrativo.

Vorrei precisare che queste misure di urgente intervento non sono alternative alla predisposizione di riforme strutturali, ma ne costituiscono piuttosto i presupposti indispensabili. Sarà così possibile varare interventi di più ampio respiro, anche ordinamentali, per i quali si cercherà la più ampia collaborazione e il pieno coinvolgimento, nei prossimi mesi, di tutte le componenti politiche rappresentate anche in questa Commissione, nonché di tutti i soggetti della giurisdizione.

Su questa linea intendo sottolineare una questione metodologica di fondo: il metodo deve essere quello del confronto e della condivisione delle proposte, che devono essere rivolte a tutte le categorie professionali. È un metodo necessario anche per superare anacronistiche e perniciose separazioni culturali, divenute talvolta contrapposizioni pregiudiziali.

Il momento delle decisioni non può, però, essere ostaggio delle pressioni corporative, dovendo aversi esclusivo riguardo all'interesse generale e alle effettive condizioni di tutela dei diritti dei cittadini e della collettività.

Inoltre, ogni riforma non può prescindere da adeguati meccanismi di valutazione preventiva degli impatti organizzativi e di successiva valutazione degli effetti concretamente prodotti. In sostanza, l'Italia è un Paese che produce tantissimi interventi sedicenti di riforma e fa pochissimi bilanci sugli effetti concreti che questi interventi hanno realizzato.

Parto dalla situazione penitenziaria, dalla situazione delle carceri, che riteniamo sia la più grave. L'attenzione non può che rivolgersi alle condizioni delle strutture detentive e al modello di detenzione che in esse si attua.

Il quadro che è oggi davanti a noi non soltanto confligge ancora, nonostante alcuni progressi, di cui riferirò, con il principio costituzionale secondo il quale le

pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità, ma, ancor più, distorce le stesse finalità della pena, che la Costituzione repubblicana vuole tendente alla rieducazione del condannato.

Si produce così un meccanismo perverso, che unisce alti costi a condizioni detentive spesso inaccettabili e a un impressionante tasso di recidiva, che si aggira attorno al 70 per cento. Il nostro non è un sistema che costa meno degli altri sistemi europei. È un sistema, però, che ha come anomalia un tasso di recidiva assolutamente elevato. In sostanza, si è in presenza di un carcere che produce sofferenza ingiusta senza neanche garantire la sicurezza sociale, che spesso è stata invocata come presupposto agli interventi che hanno prodotto il sovraffollamento.

La recente condanna da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo ha riproposto l'urgenza del tema del sovraffollamento carcerario, come anche sollecitato di recente, in occasione della solenne canonizzazione dei due papi, dal Presidente della Repubblica.

Spero che questa mia audizione possa essere un'occasione per contribuire a definire lo stato della situazione, anche in seguito alla lettera del Capo dello Stato e in vista della pronuncia che si terrà alla fine del prossimo mese a Strasburgo. L'autorevole monito del Capo dello Stato deve poter sostenere lo sforzo necessario per trovare soluzioni rapide su più piani, anche di carattere straordinario, ai drammatici problemi sociali correlati all'emergenza carceraria.

Occorre, prima di tutto, un ripensamento organico dei contenuti della pena e degli strumenti sanzionatori alternativi che affianchi al contenuto afflittivo obiettivi nell'ottica della responsabilizzazione del detenuto e della risocializzazione per tutti quei casi in cui la finalità rieducativa può essere efficacemente perseguita anche senza il ricorso al carcere.

In tale ottica, dopo l'insediamento del nuovo Governo, il Parlamento, grazie anche al contributo determinante di questa Commissione, ha approvato la delega per la

depenalizzazione dei reati di minore allarme sociale e per l'implementazione della detenzione domiciliare, nonché misure per l'affidamento in prova ai servizi sociali con sospensione del processo, già collaudato con successo nel campo dei minori.

Per attuare la delega ho istituito una Commissione di studio che sarà chiamata in tempi rapidi a concludere i lavori. Come è noto, è in discussione il disegno di legge d'iniziativa parlamentare di riforma della custodia cautelare, che affronta in termini di maggior rigore i presupposti per la sua adozione. L'intento è quello di introdurre misure che possano ridurre ulteriormente i flussi detentivi in entrata attraverso un più rigoroso regime della custodia cautelare, la depenalizzazione e l'affidamento in prova, le misure detentive domiciliari, la rivisitazione delle sanzioni in materia di stupefacenti e la previsione di ulteriori misure per l'aumento dei flussi in uscita. In sostanza, oggi misuriamo un processo normativo che può contribuire a migliorare ulteriormente la situazione rispetto al quadro che si è venuto a definire fino a oggi.

I risultati fin qui ottenuti sul versante della diminuzione della popolazione carceraria sono significativi, anche se non risolutivi. È di ieri la notizia della rottura del muro psicologico dei 60.000 detenuti. Siamo un po' sotto i 60.000.

Un altro dato che intendo sottolineare, e che considero molto positivo, riguarda i detenuti in attesa di primo giudizio, che da oltre 14.300 alla data del 31 dicembre 2009 sono ora poco più di 10.000, in base ai dati di questo mese.

È cresciuto, inoltre, il numero dei detenuti ammessi alle misure alternative, che è passato dai 12.455 del 2009 ai 29.223 alla data del 31 dicembre 2013, un risultato significativo, ma ancora assai lontano dall'utilizzo delle pene alternative di altri Paesi europei.

Ci troviamo di fronte a un sistema che è tornato sotto controllo rispetto a una fase nella quale la crescita esponenziale rischiava di vedere un'esplosione del sistema stesso. Quando dico «sotto controllo», ciò non vuol dire a regime e a

norma. Significa semplicemente che l'andamento è tale da non rischiare più di sfuggire al controllo dell'amministrazione.

Se questo sistema ha tenuto - lo voglio dire qui, perché spesso si enfatizzano singoli episodi e singoli limiti - ciò è dovuto soprattutto a uno sforzo di carattere straordinario degli operatori all'interno del carcere e della polizia penitenziaria, che in una situazione assolutamente eccezionale sono riusciti a mantenere un controllo della situazione.

Tuttavia, se anche realizzassimo tutti gli obiettivi dal punto di vista quantitativo che vengono indicati dalla Corte di Strasburgo, la quale però non si limita a indicarci degli obiettivi di carattere quantitativo, quello che oggi si impone è un ripensamento del modello penitenziario per assicurare l'efficienza di gestione e per tutelare al livello più alto possibile la dignità delle persone che vi sono ristrette e anche, lo sottolineo, di quelle che vi lavorano.

Sull'uno e sull'altro versante sono in corso ulteriori e, credo, importanti interventi, non solo di carattere normativo, ma anche di carattere amministrativo: lo sviluppo degli Istituti a custodia attenuata per madri (ICAM) e delle case famiglia protette per le madri detenute con prole fino a 10 anni, la definizione di convenzioni con le regioni per l'avvio di detenuti tossicodipendenti ai centri regionali, nonché per la promozione del lavoro carcerario e delle condizioni di tutela della salute in carcere, l'attuazione delle convenzioni internazionali e la stipula di nuove per avviare i detenuti stranieri a scontare la pena nel Paese di origine. Da ultimo, vi è la convenzione, che ho recentemente sottoscritto, con il Marocco.

In quest'ambito ho recentemente promosso una riunione dei procuratori generali di tutti i distretti delle Corti d'appello per individuare forme di collaborazione più idonee a favorire un ricorso più ampio dell'applicazione della Convenzione di Strasburgo del 21 marzo 1983 sul trasferimento delle persone condannate e della decisione quadro relativa al riconoscimento delle sentenze penali che irrogano

pene detentive o misure privative della libertà personale ai fini della loro esecuzione nell'Unione europea.

Si aggiunge il trasferimento in strutture sanitarie dei detenuti con disturbi psichiatrici e il superamento del sistema degli ospedali psichiatrici giudiziari, che, ahimè, non è stato realizzato nel corso dell'anno precedente. Io ho riunito i direttori degli istituti per stabilire una tabella di marcia e per evitare un'ulteriore proroga, che, ritengo, segnerebbe una sconfitta, delle ambizioni e delle aspirazioni che erano contenute nella legge approvata per il superamento degli OPG.

Ancora, vi è la razionalizzazione del patrimonio di edilizia carceraria attraverso l'apertura di nuove carceri e la chiusura di quelle minori, la cui dimensione ne rende ormai antieconomico l'utilizzo a causa di costi di gestione del personale non più sostenibili, ancorché sia ormai maturo il ripensamento del metodo commissariale nella gestione del cosiddetto Piano carceri. Se devo dire su quali di questi punti abbiamo segnato e segniamo di più il passo io credo che quest'ultimo sia il principale.

Vorrei fare un'annotazione politica. Io credo che tutte queste misure su cui si sta lavorando, che sono rese possibili anche grazie agli interventi legislativi che nel frattempo sono stati approvati, debbano essere tra loro coordinate e non contrapposte. Spesso la polemica politica tende ad accentuare una soluzione piuttosto che l'altra. Tutte queste strade, se vogliamo mantenere e sviluppare un livello di equilibrio, devono essere percorse.

Soprattutto si stanno valutando delle iniziative per il miglioramento delle condizioni di vita dei detenuti che non si limitino alla dimensione minima di tre metri quadri imposta dalla Corte, ma che assicurino una qualità detentiva coerente con il principio costituzionale della funzione rieducativa.

In questa prospettiva si muovono iniziative congiunte con le regioni e gli enti locali, con l'ANCI, nonché col mondo delle imprese e della scuola, come attività scolastiche e culturali in favore dei detenuti,

il lavoro all'esterno e il lavoro volontario, il cui apporto è assolutamente indispensabile e alle quali in queste settimane ho cercato di dare il massimo impulso.

Ho chiesto al Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria di realizzare un censimento delle carceri che non indichi semplicemente il numero dei metri quadri disponibili, ma anche l'insieme delle attività svolte che vengono realizzate all'interno di ogni singolo istituto penitenziario. Credo che questa mappa ci possa dare qualcosa in più, oltre alle carte necessarie a rispondere a Strasburgo, ossia anche un quadro di eccellenze e di punti di caduta negativi che caratterizzano il nostro sistema penitenziario.

Fino a qui noi abbiamo risposto e stiamo rispondendo a una parte significativa di ciò che ci è stato chiesto dalla Corte di Strasburgo. Resta, però, un tema aperto, che io credo debba essere affrontato in modo laico, ma anche, per quanto possibile, privo di propagandismi, che riguarda il tema dei rimedi interni.

Strasburgo ci dice sostanzialmente che è necessario introdurre un rimedio interno onde evitare il ricorso diretto alla Corte. Su questo punto ho visto che mi si sono attribuite intenzioni che non corrispondono al vero. Noi abbiamo due strade: o uscire dal Consiglio d'Europa, che mi sembra una strada di difficile percorribilità, che francamente non mi sentirei di condividere, oppure tener conto dell'indicazione che ci viene da Strasburgo e che si riverbera su due famiglie di cittadini: quelli che sono ancora detenuti e quelli che non lo sono più.

Per quanto riguarda i primi, il rimedio può prevedere delle forme di commutazione della pena. Per quanto riguarda i secondi, o introduciamo un rimedio compensativo nostro interno, o c'è l'accesso diretto a Strasburgo, che però, vorrei ricordarlo, non è fatto a spese della Corte europea, ma del nostro Paese.

Io sono disponibilissimo a recepire ulteriori e diverse indicazioni rispetto a quelle su cui stiamo pensando di poter agire, ma è necessario che queste proposte vengano. Sono apertissimo a qualunque

suggerimento e a qualunque soluzione, escludendo quella dell'uscita dal Consiglio d'Europa.

Questo naturalmente riguarda tutti coloro a cui è riconoscibile il trattamento disumano. Tale rimedio potrà avere come esito la commutazione della pena per coloro che sono ancora in carcere e un carattere meramente risarcitorio per coloro che in carcere non ci sono più.

Anche in relazione a questo punto, sul *quantum* e sui presupposti per l'accesso sarà il legislatore a definirli esattamente, ma noi una risposta la dobbiamo necessariamente trovare, pena una mancata risposta a ciò che la Corte ci chiede. Al di là delle polemiche, è bene ricordare che non si tratta di concessioni graziose, ma di riparazioni dovute a lesioni dei diritti fondamentali dell'uomo, secondo una giurisprudenza frutto di una convenzione che abbiamo liberamente sottoscritto.

Senza alcuna contraddizione con la mia premessa circa la necessità di riduzione dei costi nell'apparato pubblico, che peraltro si sta cercando di realizzare, non posso non evidenziare che l'ammodernamento del sistema delle pene, con la progressiva sostituzione della detenzione intramuraria con misure afflittive esterne al carcere, impone una particolare attenzione al bisogno di risorse dell'intera struttura dell'esecuzione penale esterna, il che esige l'incremento dei presidi di rieducazione e anche di vigilanza e di strumenti più significativi a supporto del reinserimento sociale. Su questo versante confido in una particolare attenzione del Parlamento anche in altra sede, soprattutto in quella della definizione e della determinazione delle risorse economiche e finanziarie.

Nell'ottica di una giustizia che aiuti il Paese a risollevarsi dalla crisi e a ritornare a crescere, una sfida rilevante è costituita dall'azione di contrasto alla criminalità organizzata. Mafie vecchie e nuove contendono violentemente il controllo del territorio allo Stato in alcune zone del Paese e forme sempre più temibili di economie criminali si intrecciano con l'economia legale e con un'allarmante rete di corru-

zione che sostiene l'ambizione delle consorterie mafiose, in grado di soffocare, attenuare, condizionare o distorcere lo sviluppo economico e civile di intere comunità.

In quest'ambito il Parlamento ha nei giorni scorsi approvato il nuovo testo del 416-ter. Si tratta di un significativo passo per estendere l'incriminazione di condotte tanto gravi quanto sinora non perseguibili. Nella prospettiva di un più incisivo intervento su molti aspetti della normazione penale che già erano stati individuati come meritevoli di riforma, ho provveduto prioritariamente a dare avvio all'elaborazione di un articolato schema di disegno di legge per il rafforzamento delle misure di contrasto ai patrimoni illeciti, nella consapevolezza che proprio sul terreno delle illecite accumulazioni di ricchezza possano sperimentarsi le più efficaci risposte repressive della criminalità organizzata, specie di tipo mafioso. Lo schema del disegno di legge intende realizzare una significativa innovazione nella normazione penale che disciplina le misure di prevenzione patrimoniale.

Sotto il primo profilo si ipotizza un innalzamento delle pene in materia di associazione a delinquere di tipo mafioso e l'introduzione del reato di autoriciclaggio per il caso della reintroduzione dei proventi del reato dal ciclo produttivo imprenditoriale e finanziario, con grave nocumento per la sana concorrenza e per l'effettiva trasparenza dei mercati, vale a dire per due condizioni essenziali alla crescita del Paese.

Sotto il secondo profilo sono in via di elaborazione modifiche aventi la finalità di rendere più efficaci le modalità di gestione e di reimpiego dei patrimoni oggetto di sequestro e confisca. C'è uno schema di disegno di legge predisposto di concerto con il Ministero dell'interno, che è stato già trasmesso alla Presidenza del Consiglio.

Credo sia particolarmente rilevante e che mi carichi di una particolare responsabilità il fatto di proporre le suddette misure a questa Commissione proprio nel giorno dell'anniversario dell'omicidio di Pio La Torre, dal cui pensiero e dalla cui

azione muove tutta l'evoluzione della lotta alla criminalità organizzata sul fronte economico e patrimoniale.

Un'altra emergenza che credo sia da fronteggiare è quella della giustizia civile, la quale attualmente opera sotto il peso di un'abnorme domanda di giustizia, con un arretrato di 5 milioni di processi civili in primo grado e di oltre 400.000 processi d'appello.

In presenza di questi numeri nessun sistema giudiziario potrebbe reggere. In merito cade bene il ragionamento rispetto al tema della riforma. Qualunque riforma mettiamo in campo, se non siamo in grado di affrontare il tema dell'abnorme domanda, rischiamo di mettere in campo delle strutture che vengono immediatamente fatte collassare da questo tipo di domanda.

La situazione di criticità in questo comparto e la mancanza di una risposta pronta a imprese e cittadini si riverbera inevitabilmente, come ho già detto, anche sull'economia del nostro Paese. L'abbattimento dell'arretrato e la riduzione dei tempi del processo rappresentano una priorità assoluta, anche per gli obblighi contenuti nella nostra Carta costituzionale all'articolo 111 e nella convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) e per il costo crescente che hanno assunto i risarcimenti che lo Stato è costretto a pagare per l'irragionevole durata dei provvedimenti civili ed amministrativi, la cosiddetta legge Pinto.

È precisa volontà del Ministero procedere all'attuazione di alcuni interventi in tale direzione, raccogliendo alcune istanze rappresentate dall'avvocatura e dalla magistratura, ivi compresa quella onoraria, e dalle rappresentanze del personale amministrativo nell'ambito di un confronto che ho avuto modo di aprire su questi temi con tutti gli operatori del settore sin dai primi giorni del mio mandato.

Ho avviato, quindi, la costituzione di tavoli di confronto e, sulla scorta dell'esito dei primi incontri, i miei uffici hanno in preparazione un sistema integrato di misure normative e organizzative attinenti,

da una parte, la domanda di giustizia, incoraggiando il ricorso a forme di composizione stragiudiziale dei conflitti, e, dall'altra, l'obiettivo di incidere sull'offerta di giustizia al fine di aggredire l'arretrato e razionalizzare il sistema organizzativo.

Sul piano della domanda di giustizia è stato elaborato un progetto di intervento normativo in via d'urgenza che introduce nell'ordinamento efficaci strumenti deflativi, con la promozione di procedure alternative all'ordinaria risoluzione delle controversie nel processo, da attuarsi in sede stragiudiziale con la collaborazione degli avvocati.

In particolare, si sta immaginando un complessivo e organico sistema di accesso alla giustizia che si componga anche di misure alternative alla giurisdizione, contribuendo a costituire un impianto che vede in alcune misure stragiudiziali lo strumento di componimento dei conflitti. Si tratta di un insieme di strumenti che possono avvicinare l'Italia al modello di altri Paesi europei. Tra tali misure si segnala la procedura di negoziazione assistita da avvocati volta al raggiungimento di un accordo conciliativo che, a un tempo, eviti il giudizio e consenta la rapida formazione di un titolo esecutivo, con l'applicazione anche in materia di separazione e divorzio consensuale, eccettuati i casi di presenza di figli minori o di portatori di *handicap* gravi.

Vorrei chiarire un elemento. Questo tema si pone su tutto un altro terreno rispetto alla proposta di legge che disciplina i tempi della procedura e che riguarda tutte le situazioni, anche quelle in cui vi siano minori. In questo caso si tratta di corrispondere a una domanda che io credo debba essere la domanda della riforma: tutto ciò che va di fronte al giudice è strettamente necessario che vada di fronte al giudice? Questa è la domanda che ci dobbiamo porre. In alcuni casi la risposta, naturalmente, dopo un'analisi dettagliata, sarà « sì » e in molti altri sarà « no ».

Io credo che in questo caso la risposta sia « no » e che abbia poco a che vedere con questo anche un altro tema che viene

sollecitato da chi critica questa ipotesi, quello dei tempi per il ripensamento o per la riconsiderazione della scelta.

I tempi possono essere dettati a prescindere dalla presenza di una procedura giudiziale. Possono essere indicati anche con più fasi all'interno di una procedura stragiudiziale. Non è questo l'intento dell'intervento. Personalmente, ritengo che non sia il passaggio di fronte a un giudice a dissuadere rispetto a scelte che spesso hanno investito sentimenti e progetti di persone che hanno deciso di rompere il vincolo del matrimonio. Da questo punto di vista mi rimetto a una valutazione che farà il Parlamento.

Quello che, però, qui si vuole affrontare non è il tema di come si determinino i tempi, ma di quale sia la sede nella quale si possa determinare questo passaggio. Laddove non vi siano elementi di controversia e non vi siano in gioco altri valori, non si comprende per quale ragione vi sia la necessità di un passaggio in sede giudiziale, tanto più prendendo atto, lo voglio dire nel quarantesimo anniversario della celebrazione del *referendum* sul divorzio, che viene meno, grazie al cielo, un elemento che giustificava anche l'intervento giudiziale, che era quello di una forte sperequazione tra i sessi.

Oggi le donne sono nella condizione di far valere - lo sarebbero anche con questa procedura, ma rispetto al passato lo sono in modo più netto - i propri punti di vista e le proprie ragioni. Di conseguenza, io credo che affrontare questo tipo di tema sia anche un prendere atto di ciò che è cambiato nella società italiana.

Si sta pensando, altresì, di ipotizzare una traslazione in sede arbitrale forense delle controversie pendenti davanti ai giudici togati di primo e di secondo grado. Voglio precisare che queste misure si andranno ad affiancare allo strumento della media conciliazione, già avviato, i cui risultati già da adesso sono sottoposti a un attento monitoraggio.

Un altro degli obiettivi in tale direzione è la semplificazione delle procedure in materia di volontaria giurisdizione, i cui adempimenti con minor rilievo giurisdiz-

zionale potrebbero essere affidati a soggetti diversi dal magistrato togato, di modo che il servizio possa essere fornito in tempi più rapidi.

Vorrei precisare che l'eventuale degiurisdizionalizzazione che potrà essere immaginata e operata in questo settore avverrà senza oneri aggiuntivi per il cittadino, tentando altresì di individuare moduli organizzativi diffusi sul territorio, eventualmente anche con la collaborazione degli enti locali, che siano di efficace supporto alle esigenze connesse alla cosiddetta giustizia di prossimità.

Sono convinto, tuttavia, che nessun intervento deflattivo di contenimento dell'arretrato possa offrire i frutti sperati, se non si accompagna a misure dirette a incidere anche sull'offerta di giustizia e sulla qualità della stessa. Varie sono le misure in via di completamento e allo studio per migliorare l'efficienza del sistema e soprattutto per restituire maggiore qualità al servizio giustizia.

Particolare rilievo in tale direzione assume certamente l'informatizzazione del processo civile. Il processo civile telematico è, come è noto, già realtà e non una semplice sperimentazione in molti uffici giudiziari. Ormai dal 18 febbraio 2013 tutti i tribunali e le Corti d'appello inviano in modo obbligatorio le comunicazioni di cancelleria *online*.

La scelta del processo civile telematico si è rivelata fonte di risparmio di spesa, come ci attestano le prime stime sulle comunicazioni telematiche. Esso è soprattutto volano di un cambiamento culturale, avendo innescato processi virtuosi di collaborazione nei vari uffici tra le varie componenti dell'avvocatura, della magistratura e del personale amministrativo, che hanno prodotto significativi risultati anche in direzione di una revisione delle modalità organizzative del lavoro giudiziario e delle modalità di accesso all'utenza e ai servizi di cancelleria.

Non vi è dubbio, quindi, che l'entrata in vigore al 30 giugno 2014 dell'obbligatorietà del deposito telematico degli atti endoprocedimentali costituirà un momento fondamentale nel perseguimento dell'obiettivo di

efficienza del sistema giudiziario verso il miglioramento sia della qualità del servizio ai cittadini, sia delle condizioni di lavoro degli operatori di giustizia.

In vista dell'imminente scadenza del 30 giugno ho avviato un tavolo tecnico aperto alla partecipazione di tutti gli attori interessati per verificare lo stato di realizzazione del processo civile telematico nelle diverse realtà territoriali e per valutare soprattutto la sussistenza e la portata di eventuali criticità, onde poter intervenire tempestivamente per rimuovere ogni ostacolo alla realizzazione di questo importante obiettivo.

Da tale sede di confronto mi attendo riscontri per gestire anche la fase successiva al 30 giugno e per poter meglio valutare l'esigenza degli adeguamenti normativi e organizzativi necessari, ovvero comunque utili a un ulteriore incremento dell'informatizzazione dei servizi giudiziari civili e alla più completa attuazione del processo civile telematico.

Verificare gli esiti dell'entrata in vigore dell'obbligatorietà del processo civile telematico è la prospettiva sicuramente necessaria a estendere l'informatizzazione ad altri settori. Penso soprattutto al processo penale e ai gradi di impugnazione del processo civile, che sono ancora bisognosi di spinte innovative su questo fronte.

In questa prospettiva sono già in fase di avanzata elaborazione ulteriori misure dirette a migliorare la funzionalità complessiva del processo civile, alcune proprio in direzione di una più completa fruibilità di alcune fasi del processo civile telematico. In tale direzione si collocano anche alcuni interventi che gli uffici stanno elaborando in tema di semplificazione e accelerazione del processo di esecuzione, con l'introduzione anche in tale settore di importanti innovazioni tecnologiche.

Considero una priorità delle linee di intervento del mio Ministero anche un ripensamento dell'organizzazione della complessiva macchina giudiziaria.

In primo luogo, credo non sia più procrastinabile la piena realizzazione di un vero e proprio ufficio del processo, costituendo uno *staff* con funzioni di assistenza

al magistrato con compiti di ricerca giurisprudenziali e dottrinali, di separazione di provvedimenti standardizzabili, nonché di supporto all'introduzione delle nuove tecnologie. Ciò allineerà il nostro ordinamento ai sistemi giuridici europei ed extra-europei, nei quali la figura dell'assistente al magistrato è già largamente conosciuta, contribuendo grandemente alla qualità della risposta giudiziaria.

La revisione del lavoro giudiziario nella prospettiva della costruzione dell'ufficio del processo appare, dunque, essenziale anche per realizzare una maggiore efficacia dell'azione dei nostri tribunali. Lo dimostrano le esperienze più mature fatte in importanti uffici giudiziari, quali i tribunali di Milano, Torino e Firenze, ove il lavoro e gli studi compiuti in collaborazione con l'avvocatura, le regioni e gli enti locali ci restituiscono significativi risultati, in termini sia di capacità di smaltimento, sia di aumento della produttività, sia, infine, di durata dei procedimenti.

Per realizzare l'ufficio del processo va programmata la revisione delle risorse, sia umane, sia finanziarie, con interventi specifici che possano avere, allo stato, sostanzialmente una triplice direzione: il tirocinio formativo presso gli uffici giudiziari, la magistratura onoraria e la modulazione dell'attività personale di cancelleria.

So di incontrare sul tema una particolare sensibilità proprio di questa Commissione, che in conversione del decreto cosiddetto «del fare» ha affrontato una specifica istruttoria sull'esperienza dei tirocini formativi realizzati in alcuni uffici giudiziari. I tirocinanti possono e devono essere adeguatamente incentivati, anche con misure orientate alla costruzione di una nuova e più efficace formazione professionale dei giovani laureati che vogliono accedere alle professioni forensi o ai ruoli della pubblica amministrazione.

Per quanto concerne il personale di cancelleria, l'inserimento nelle strutture dell'ufficio del processo potrà avvenire predisponendo un coerente programma di riqualificazione e di aggiornamento.

Peraltro, in tale ottica certamente una significativa spinta sarà fornita dal pro-

cesso telematico. L'accesso *online* al fascicolo telematico e la possibilità di inviare atti e di ricevere comunicazioni di cancelleria, evitando l'accesso alle cancellerie stesse, permetterà una modifica delle modalità di gestione dei servizi medesimi, con diversa distribuzione tra attività di *front-office* e *back-office* e, quindi, anche in direzione di una più incisiva assistenza al magistrato e, aggiungo, anche di un diverso utilizzo dei praticanti all'interno degli studi legali. Questo mi pare un altro aspetto non trascurabile.

Il superamento delle emergenze che ho delineato esige, ovviamente, la collaborazione e la valorizzazione del personale dell'amministrazione giudiziaria e penitenziaria, oltre a quello della polizia penitenziaria, categorie tutte caratterizzate da croniche carenze di organico.

Con particolare riferimento al personale degli uffici giudiziari, ricordo in questa sede i dati. Su una dotazione organica di 44.110, peraltro rivista già a restringere nel 2008, sono vacanti 7.984 posti, con una scopertura media nazionale del 18,10 per cento, una media che, però, dice poco, perché questa scopertura raggiunge punte del 40-45 per cento in alcune sedi.

Nell'amministrazione penitenziaria, su un organico di 45.000 unità, ne sono presenti soltanto 37.000. Soltanto parzialmente questo dato sarà attenuato nei prossimi giorni dalla possibilità di sbloccare 500 assunzioni nella polizia penitenziaria.

Il Ministero sta attuando un vero e proprio Piano d'azione nel quale sono fissati i fabbisogni del personale e i modi per farvi fronte, anche mediante una procedura di mobilità e attingimento a graduatorie di idonei di altri concorsi pubblici.

L'altro intervento sul piano organizzativo del personale che si sta studiando è quello di una razionale riforma della magistratura onoraria. Le linee di fondo contenute nello schema di legge delega allo studio del Ministero prevedono la creazione di un unico corpo di magistrati onorari, composto, per la categoria giudicante, dagli attuali giudici di pace e da coloro che attualmente sono giudici ono-

rari dei tribunali e, per la magistratura requirente, dagli attuali viceprocuratori onorari, con l'unificazione dei requisiti per la nomina e un ampliamento nel settore civile della competenza per materia e per valore della magistratura giudicante di pace e un aumento dei casi di giudizio secondo equità.

Richiamo questo aspetto perché lo riprenderò più tardi, quando affronterò il tema di una possibile architettura per la giustizia civile.

In aggiunta alla possibilità di un coinvolgimento nei compiti inerenti all'ufficio per il processo si potrà attribuire ai giudici onorari VPO (Vice Procuratore Onorario) il potere di emettere provvedimenti endo-processuali sulla base di direttive impartite dal giudice o dal PM titolare del fascicolo.

Infine, si sta immaginando una modifica dei criteri di liquidazione del compenso che superi gli attuali meccanismi retributivi, non corrispondenti a obiettive istanze di economicità ed efficienza del servizio. Si tratta, naturalmente, di linee processuali aperte alle riflessioni e al contributo delle rappresentanze della magistratura onoraria, con le quali ho già avviato una diretta interlocuzione, che oggi stesso incontrerò e che dovranno tenere conto del patrimonio di competenze già sedimentato, nonché dei percorsi professionali che si sono sviluppati all'interno di questo ambito.

Tuttavia, ritengo che le linee guida possano essere ampiamente condivise, anche perché riprendono una pluralità di progetti di legge che giacciono nei due rami del Parlamento.

Tra le riforme di carattere organizzativo particolare attenzione sarà prestata al completamento della riforma della geografia giudiziaria. L'intervento ha costituito un lavoro di grande complessità, dovendo assicurare un giusto equilibrio tra la necessità di recuperare efficienza e risorse e l'imprescindibile esigenza di mantenere un'adeguata copertura territoriale dei presidi giudiziari.

In questo contesto vorrei sottolineare come sia stato assolutamente lodevole

l'impegno prestato dagli uffici giudiziari per far sì che la riorganizzazione conseguente all'eliminazione delle sezioni distaccate e, in taluni casi, di interi tribunali non avesse ricadute sui servizi forniti ai cittadini, almeno nella maggior parte dei casi.

Il completamento della riforma richiederà l'esecuzione di attività legate alla riduzione della scopertura di organico presso gli uffici giudiziari, per le quali è già avviata una fattiva collaborazione con il CSM per la rimodulazione delle piante organiche e la razionalizzazione dei criteri di mobilità.

Mi sia poi permesso di sottolineare come, a prescindere dagli attesi risultati in termini di recupero e di migliore gestione delle risorse, l'insieme delle misure illustrate e programmate sia orientato anche a eliminare, o almeno ad attenuare, le criticità sin qui emerse.

Alcune delle riforme suindicate richiedono l'impiego di adeguate risorse finanziarie. Su tale versante comunico che le entrate provenienti dal Contributo unificato per quest'anno saranno destinate esclusivamente al processo civile telematico.

In una prospettiva di più ampio respiro ho dato mandato agli uffici interessati di predisporre progetti per attingere alle risorse europee della programmazione 2014-2020, il che sarebbe una novità per il Ministero della giustizia. Ritengo quest'ultimo aspetto assolutamente strategico nella prospettiva di un cambiamento culturale dell'azione ministeriale, che deve e può aprirsi maggiormente alla logica della cooperazione istituzionale e dei controlli.

Ovviamente molto si può fare anche attraverso la razionalizzazione e il buon uso delle risorse esistenti. Il Ministero attuerà le misure di contenimento e razionalizzazione delle spese anche attraverso un nuovo Regolamento di organizzazione che comporterà una riduzione delle posizioni dirigenziali. Vorrei ricordare che le direzioni generali del Ministero sono lievitate dalle 10 del 2000 alle 40 odierne. Penso poi alla centralizzazione delle spese, come quelle per l'intercetta-

zione e per la manutenzione degli uffici giudiziari e alla rimozione dei flussi procedurali ridondanti e inefficienti.

Considero parte di questo processo di costruzione di un terreno per la riforma il rapporto che si è riaperto con l'avvocatura, un soggetto fondamentale per la realizzazione di qualunque disegno di riforma. In questo senso stiamo lavorando affinché sia rapidamente attuato, e a tal fine sono stati istituiti dei tavoli *ad hoc*, l'ordinamento forense varato nel 2012. È mia precisa intenzione proseguire in questa direzione.

Una prima proposta è volta a regolamentare l'accesso alla professione forense mediante la previsione di un numero programmato, basato sulla valutazione dell'offerta formativa prevista dalla legge di riforma dell'ordinamento professionale forense, con le finalità di garantire un livello di formazione adeguato ai futuri avvocati. La scelta dello strumento normativo migliore non può prescindere da una consultazione della Commissione europea per gli evidenti profili di diritto dell'Unione relativi alla libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi professionali.

Ancora, si sta lavorando per implementare la specializzazione degli avvocati anche a tutela degli utenti e sul tema del tirocinio forense. Anche gli altri Regolamenti previsti dalla legge sull'ordinamento forense verranno varati in tempi brevi.

Tra le misure già adottate ricordo, invece, l'introduzione dei nuovi parametri forensi da applicarsi in mancanza di accordo tra cliente e difensore.

Come ho sottolineato in apertura, affrontare le emergenze consentirà poi di passare a una riflessione di sistema sul fronte della giustizia civile e su quello penale. Anche in quest'ottica la collaborazione tra le componenti degli operatori del settore sarà un punto di partenza. Risulterà fondamentale la possibilità di verifica dei risultati di tali interventi e la loro incidenza sulla diminuzione dell'arretrato, specie di quello civile.

Sul fronte della giustizia civile verrà istituito un tavolo tecnico con esponenti del mondo della magistratura, dell'avvocatura,

dell'università, dell'impresa e della società, più in generale, che studierà una più articolata e sistematica riforma del processo civile, ipotizzando regole il più possibile snelle che consentano al giudice, in un'ottica di *case management*, di pervenire a una decisione in tempi celeri, con la soppressione di tempi morti e passaggi inutili, offrendo al contempo ai difensori e alle parti una risposta che risponda a criteri di qualità del complessivo servizio.

Ora, però, dobbiamo anche riflettere su un altro aspetto, che credo non possa più essere aggirato: a fronte di una domanda sempre più articolata di giustizia è possibile continuare a dare una risposta indistinta e non specializzata? Questo credo sia il punto di partenza della riflessione che dobbiamo fare. Si può continuare ad amministrare giustizia senza ricorrere ad altre competenze, non solo giuridiche, ma anche economiche, finanziarie e sociali, per meglio rispondere alle istanze di organicità e modernità dell'offerta di servizi della giustizia dell'impresa, delle famiglie e dei cittadini?

Senza rinunciare all'idea di un processo civile ordinario più rapido e a una battaglia per la semplificazione dei riti è possibile pensare a forme di specializzazione che tengano conto delle domande più impellenti in questo momento? Io credo che la risposta debba essere « sì » e che possa trovare un adeguato consolidamento in un tribunale delle imprese e in un tribunale della famiglia e della persona per la tutela dei diritti fondamentali.

Si tratta, a fronte di una domanda crescente e articolata, di articolare e specializzare l'offerta, partendo da priorità, credo, riconosciute e condivise in questo momento, quali il tema dell'andamento dell'impresa e delle condizioni degli individui e delle famiglie. Credo che siano due aspetti assolutamente fondamentali.

Sul fronte degli interventi per la giustizia penale mi richiamo alle linee già indicate nel DEF, dove sono indicati alcuni obiettivi prioritari per restituire efficienza al sistema delle garanzie.

In generale, la fase delle elaborazioni e degli studi può dirsi completata. Abbiamo

un patrimonio notevolissimo in questo senso. Allo scopo intendo valorizzare i lavori delle Commissioni di studio che sono state istituite da chi mi ha preceduto, al fine di affrontare il tema della ragionevole durata del processo.

Ho già menzionato l'istituzione di una nuova Commissione per attuare le deleghe parlamentari in tema di depenalizzazione e detenzione domiciliare, che darà il suo apporto a una riflessione più generale sul sistema delle pene e sulla necessaria centralità che deve avere il Codice penale rispetto alle numerose leggi speciali che proliferano anche in materia penale. Vi sono tutte le condizioni per le riforme possibili, sia nella prospettiva della razionalizzazione del sistema dell'incriminazione, sia nel processo che colmi le lacune e le contraddizioni evidenti nel rito.

Se l'ideale illuministico delle leggi poche, chiare e facilmente intelleggibili da tutti e delle grandi codificazioni non potrà trovare piena attuazione nell'odierna età della decodificazione, questo credo non ci debba impedire un obiettivo minimo di riassetto e manutenzione del Codice penale e di creazione di un Registro dei reati sul sito del Ministero della giustizia, da aggiornare ogniqualvolta il legislatore introdurrà un nuovo reato. Questo al fine di soddisfare i principi costituzionali in tema di conoscibilità della legge penale.

Credo sia maturo un ragionamento che affronti in modo più organico il tema dei massimi e dei minimi edittali, affinché non sia affrontato ogni volta sulla base di spinte emozionali, un metodo che ha prodotto, ahimè, anche risultati criminogeni. Questo credo sia un elemento di riflessione sul quale anche il Parlamento debba provare a concentrarsi. Ragionare della singola pena legata al singolo reato senza ricostruire un quadro di insieme rischia di creare un evidente stato di contraddizioni, che non raggiunge gli obiettivi che il legislatore si pone. Io penso che questo sia un elemento assolutamente maturo.

Mi auguro anche, da questo punto di vista, anche come ex Ministro dell'am-

biente, che al più presto possa trovare un'approvazione definitiva la definizione dei reati ambientali.

Non si può, inoltre, trascurare l'importanza crescente nel settore penale della normazione sovranazionale, in specie di quella di provenienza delle Istituzioni dell'Unione europea e del Consiglio d'Europa. L'essenziale è che, anche in vista dell'imminente semestre di presidenza dell'Unione, si recuperi tempestività nel recepimento delle numerose direttive e nella ratifica di alcune importanti convenzioni.

Alcune direttive sono già state recepite, altre sono in corso. Più in generale, sarà necessario procedere a una rivisitazione del Libro XI del Codice di procedura penale, riformando le procedure di cooperazione con le autorità giudiziarie di altri Stati, ancora oggi ispirata a modelli ottocenteschi. Tutto questo alla luce delle profonde trasformazioni del diritto internazionale convenzionale fin qui intervenute e delle innovazioni correlate ai processi di armonizzazione normativa proprio del processo di integrazione europea.

Sul versante complessivo delle giurisdizioni non solo ordinarie, ma anche speciali, considero doveroso e opportuno verificare con urgenza l'esistenza delle condizioni politiche per procedere a un'armonizzazione complessiva del sistema, anzitutto partendo dal riconoscimento di un bisogno di una comune base di valori deontologici, possibile soltanto attraverso l'introduzione di un sistema disciplinare unitario, o almeno di un coordinamento dei diversi sistemi disciplinari.

Valuterò, altresì, nella prospettiva della semplificazione e accelerazione dei giudizi, la possibilità di un più razionale riparto di giurisdizione, in particolare tra giudice onorario e amministrativo, e di una semplificazione e accelerazione dei meccanismi di rilievo del difetto di giurisdizione, al fine di eliminare il rischio, tutt'oggi attuale, che un processo dopo molti anni debba ricominciare *ex novo* perché ci si è rivolti al giudice sbagliato.

Raccogliendo anche le sollecitazioni del vicepresidente del CSM, occorrerà una riflessione, prescindendo da ogni inter-

vento di modifica dell'impianto costituzionale, anche sul tema elettorale del CSM per assicurare la piena neutralità e una maggiore impermeabilità all'influenza di pulsioni, interessi e punti di vista particolari, in particolare di quelli più corporativi.

Un cenno doveroso va fatto alla prossima scadenza del 1° luglio, quando l'Italia assumerà la presidenza del Consiglio europeo, in una fase importantissima in materia di libertà, sicurezza e giustizia. Il nostro impegno coinciderà con la scadenza del Programma di Stoccolma e con l'individuazione di nuovi orientamenti strategici in tale ambito.

Sono molti i *dossier* sul tavolo. Vorrei citare soltanto i più importanti: il Regolamento per la riforma di Eurojust, al fine di potenziare la capacità di contrasto alla criminalità transfrontaliera; il pacchetto relativo alla protezione dei dati, con il Regolamento in materia di protezione dei dati personali; il pacchetto di giustizia per la crescita nell'ambito della giustizia civile, che si intreccia in modo fecondo, credo, con il processo che vogliamo avviare anche nell'ambito dell'ordinamento nazionale.

Per concludere, in una fase così delicata per la vita del Paese, io penso che sarà fondamentale il contributo che il servizio giustizia dovrà mettere a disposizione dell'intero sistema. Come ho avuto modo di dire in altre occasioni, il sistema giudiziario non diventa efficiente attraverso l'annuncio di riforme epocali, ma attraverso una serie di interventi e poi di ripensamenti dell'architettura.

La scelta fatta di dare prevalenza agli interventi mirati in corrispondenza a bisogni sociali prioritari rispetto a riforme dei Codici è nell'ottica proprio di avviare un processo di riforma del sistema giudiziario che possa divenire davvero efficiente e soprattutto maggiormente al servizio del cittadino, favorendo tempi rapidi e certi e la crescita economica, oltre che la certezza del diritto; un servizio giustizia che in materia penale sia in grado di assicurare la tutela dei diritti fondamentali della

persona, la certezza di avere un processo equo, il diritto alla sicurezza dei cittadini, la finalità rieducativa della pena.

Tutela dei diritti e attenzione alla persona io credo debbano essere le priorità di ogni riforma del sistema giudiziario. Le linee programmatiche che ho appena illustrato tentano di andare in tale direzione, nella consapevolezza, ma anche nella convinzione, che l'attuale condizione di difficoltà in cui versa il sistema giudiziario non sia irreversibile, a condizione che ciascuno nel proprio ambito fornisca il proprio contributo a realizzare in spirito di costruttiva cooperazione un sistema che dia piena attuazione alla crescente domanda di tutela di cittadini e di imprese.

Questi sono, signor presidente e onorevoli colleghi, i punti programmatici che ho inteso indicare e che ho ritenuto di sottoporre alla valutazione della Commissione e alla vostra attenzione. Mi auguro che da tutte le forze politiche vengano, oltre che le critiche, assolutamente doverose e necessarie, ai punti non convincenti di questa mia relazione, anche proposte integrative che possano aiutare ad affrontare un tema che io penso possa essere risolto soltanto con un concorso unitario, almeno implicito, di tutte le forze politiche, se quello esplicito può terrorizzare, perché in contraddizione con alcune impostazioni e con la presenza di una campagna elettorale.

Ritengo, in sostanza, che davvero da tutte le forze politiche possa venire un contributo importante, se, oltre, naturalmente, alla contestazione di ciò che si propone, si affiancano anche altre proposte, di cui io sono intenzionato a tenere conto nel lavoro che penso di sviluppare nei prossimi mesi.

**PRESIDENTE.** La ringraziamo per la ricchezza delle riflessioni e dei contenuti del suo programma, che ci ha voluto illustrare. Credo che la base di questa piattaforma di temi possa essere lo spunto proprio per i numerosi interventi che vedo pronti da parte dei colleghi, soprattutto in questa Commissione, la quale ha dimostrato di essere particolarmente sensibile a

tutte le problematiche sulla giustizia. Io credo che da qui potrà sicuramente trarre spunto di integrazione rispetto alle idee che già ci ha fornito.

Sono le 14.45. Il Ministro ha il *question-time* alle 15.00. Potremmo intanto fare alcuni interventi, almeno uno per Gruppo tra coloro che si sono iscritti. Vedremo poi se sospendere e riprendere oppure continuare in altra seduta.

Do la parola ai deputati che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

STEFANO DAMBRUOSO. Grazie, presidente. A nome di Scelta civica auguriamo al Ministro tutta l'energia per il lavoro che ci ha rappresentato in queste linee programmatiche, che sono nel dettaglio assolutamente apprezzabili. Noi le sosterrremo e saremo critici, allorché sarà necessario, in termini costruttivi, per segnalare di volta in volta i punti che riterremo di dover ulteriormente analizzare.

Esprimo un grande apprezzamento su tutto quello che lei ha detto. Sinteticamente, proprio per non rubare ulteriore tempo, per *flash* mi riferisco ad alcuni degli aspetti che lei ha trattato.

Sul sovraffollamento carcerario questa Commissione ha lavorato con grande intensità. La Presidente Ferranti si è sforzata anche fisicamente per portare a termine al più presto possibile nei tempi indicati dal Governo, l'approvazione da parte della Camera dei deputati, del cosiddetto decreto Svuota carceri. Abbiamo lavorato con attenzione.

Il mio partito ha più volte segnalato che, oltre ad avere la necessità di fornire una risposta a Strasburgo, dobbiamo continuare ad avere, così come lei ha ricordato, peraltro, grande attenzione agli altri abitanti all'interno delle carceri, che non sono soltanto i detenuti, ma anche i membri della polizia penitenziaria.

Soprattutto dobbiamo avere una grande attenzione all'opera di edilizia penitenziaria, che deve essere mantenuta con l'attenzione che lei ci ha rappresentato, non solo per la metratura delle singole celle detentive, ma anche per il comple-

tamento delle strutture carcerarie ancora in corso.

Quanto alla durata dei processi, noi apprezziamo evidentemente, e le saremo vicini nel sollecitarla e nel supportarla, tutta l'opera di informatizzazione che lei ha rappresentato. Siamo sicuramente convinti che la priorità sia davvero il processo civile, prima ancora di quello penale. Per quanto riguarda la necessità di restituire un volto « civile » al processo civile di questo Paese, noi riteniamo che si potrà agire su vari aspetti. Lei ne ha segnalati diversi.

Ci piace evidenziare, in particolare sull'istituto delle notificazioni, che in sede civile sarà possibile fare il più possibile con gli strumenti informatici che lei ha segnalato. In sede penale, come partito, abbiamo più volte rappresentato l'opportunità dell'eshaustività della prima notifica a mano dell'incolpato o comunque dell'indagato, eliminando la procedura che porta soltanto alla prescrizione delle notifiche successive da effettuarsi personalmente.

Passo ancora al tema che lei ha segnalato con grande interesse dell'osservazione attenta delle spese anche per l'edilizia giudiziaria. Come partito, noi abbiamo presentato una proposta di legge che mira a trasferire gli oneri per il mantenimento degli uffici giudiziari attualmente di competenza dei comuni a un unico centro decisionale, abrogando così il regio decreto del 24 aprile 1941, anche per liberare i comuni dall'oppressione della spesa per le altre attività dell'edilizia giudiziaria che impedisce loro di poter spendere quei soldi per la collettività comunale.

Da ultimo, siamo in attesa di una calendarizzazione, che ci è stata prospettata per maggio, per parlare con attenzione e serietà della prescrizione. È un tema che so che anche a lei è caro quello di evitare il prosieguo della chiusura di attività penalmente rilevanti con l'inutilità delle attività stesse.

Nel rappresentare quello che le ho detto, le confermo il nostro supporto per questo programma che lei oggi ci ha prospettato e le auguro nuovamente buon lavoro.

Grazie.

ALESSIA MORANI. Cercherò di essere breve, anche se la relazione del Ministro è talmente ampia che meriterebbe un contributo, anche in termini di tempo, maggiore.

Ciò detto, mi ritrovo totalmente rispetto alle parole del Ministro e alle linee programmatiche del Ministero. Credo che il Ministro Orlando stia affrontando bene le quattro emergenze che sono state identificate, cioè il problema del sovraffollamento carcerario, la lotta alla criminalità organizzata, l'efficienza del processo civile e la riorganizzazione anche amministrativa della macchina della giustizia, che, anche per i numeri mostruosi dei carichi, sia dei processi civili, sia di quelli penali, purtroppo abbiamo sulle spalle del Paese.

Come dicevo, ho apprezzato in particolare la relazione sulla parte relativa al carcere. Questa Commissione in particolare — vorrei anche ringraziare la presidente, che in questo anno ci ha fatto lavorare su un tema di assoluta emergenza e gravità, vista la condanna della Corte europea per i diritti dell'uomo — condivide l'impostazione culturale che c'è nelle parole del Ministro Orlando.

Finalmente ho sentito un Ministro che non pone al centro della rieducazione dei detenuti il carcere, ma il detenuto, ossia la necessità di realizzare finalmente il nostro dettato costituzionale, quello di riuscire a rieducare e, quindi, a ridare un'opportunità a una persona che evidentemente ha sbagliato, attraverso una nuova concezione della pena e un'apertura importante alle misure alternative al carcere. Questo considerato che, per parola del Ministro stesso, una delle grandi anomalie del nostro Paese è costituita dal 70 per cento di recidiva per coloro che hanno accesso al carcere.

Ho apprezzato particolarmente l'impostazione culturale, che sposa anche i lavori che questa Commissione e il Parlamento in questo anno hanno messo in campo, dal punto di vista non solo della necessità di misure alternative al carcere, ma anche delle misure cautelari.

Oggi abbiamo iniziato a esaminare il provvedimento che ci è tornato dal Senato. Così pure, proprio in questa giornata, abbiamo approvato in questo ramo del Parlamento il decreto-legge sugli stupefacenti, che credo che sia uno di quei tasselli che serviranno ad affrontare, in vista soprattutto del 28 maggio, il problema del sovraffollamento dei nostri istituti di pena.

Rispetto al progetto sulla lotta alla criminalità organizzata io sono assolutamente in linea con le indicazioni che sono state fornite dal Ministro, come pure sul processo civile e sulla riorganizzazione della macchina della giustizia.

Vorrei, però, incalzare il Ministro su tre questioni. La prima riguarda la riforma della geografia giudiziaria. Questa Commissione è in attesa del *report* della Commissione di monitoraggio sulla riforma della geografia giudiziaria. In questi mesi la sottoscritta, come tanti altri membri di questa Commissione, ha potuto riscontrare che ci sono oggettive difficoltà in alcune zone d'Italia. Non mi riferisco esclusivamente al Sud e ad alcune zone, come, per esempio, Rossano Calabro, che hanno problemi legati a un tasso di criminalità molto alto, anche a causa del fatto che quelle, purtroppo, sono zone della 'ndrangheta e, quindi, hanno necessità di avere dei presidi di giustizia. Mi riferisco anche ad altre zone del Paese che hanno problemi differenti.

Qualche settimana fa sono stata a Treviso e ho potuto parlare con il presidente del tribunale, il quale mi ha esposto la necessità di avere un organico superiore in termini proprio di giudici che possano espletare funzioni essenziali, che riguardano, per esempio, per quella parte di territorio, il contenzioso civile. Parliamo di una delle aree del Paese che hanno un tessuto imprenditoriale molto ampio e, quindi, anche un contenzioso civile piuttosto importante.

Chiedo al Ministro, rispetto alla geografia giudiziaria e agli organici della magistratura, quali sono nel prossimo futuro e i provvedimenti che intenderà prendere.

Inoltre, noi abbiamo seguito in questi mesi, non solo il Partito Democratico, ma

anche le altre forze politiche, la questione dei cosiddetti precari della giustizia. È un tema che abbiamo affrontato in legge di stabilità e che il Ministro ha affrontato immediatamente appena insediato, trovando le risorse che servivano, i 15 milioni di euro, per coprire quest'anno. Il problema dei precari, però, è un problema che rimane sul piatto.

Anche da questo punto di vista vorrei che il Ministro ci dicesse quali sono i provvedimenti che si intendono mettere in campo per risolvere il problema di questi 3.000 lavoratori che abbiamo nei tribunali in giro per il Paese.

Infine, sposo assolutamente l'affermazione che ha fatto il Ministro riguardo alla necessità di avere le gambe per fare le riforme. Spesso avere le gambe per fare le riforme significa avere risorse. Noi abbiamo provato ad affrontare spesso il tema del Fondo Unico Giustizia (FUG) e della sua ripartizione. Credo che anche su questo ci possano essere una riflessione e un approfondimento su come queste risorse fino ad oggi sono state destinate e spese. Credo, infatti, che qualunque buona riforma non possa riuscire a camminare — penso, per esempio, gli uffici dell'UEPE (Ufficio per l'Esecuzione Penale Esterna) e a tanti altri che purtroppo in questo momento non ricevono le riforme necessarie — se non ha a disposizione le risorse economiche, strumentali e anche umane per poterla poi realizzare.

PRESIDENTE. Grazie. Sono le 15.00. D'intesa anche con i Gruppi, sospendiamo la seduta e la riprendiamo alle 15.30, con la disponibilità del Ministro. Grazie.

**La seduta, sospesa alle 15.00, riprende alle 15.35.**

PRESIDENTE. Riprendiamo gli interventi con l'onorevole Colletti.

ANDREA COLLETTI. Innanzitutto ringrazio il Ministro di essere venuto qui, mi permetto di osservare con un po' di ritardo, ma non fa nulla. L'importante è iniziare.

Lei ha parlato in via generale di una collaborazione preventiva anche con il Parlamento. È ciò che noi ci auspichiamo da circa un anno, ma già mettere una fiducia su un decreto-legge come quello appena passato alla Camera non è una cosa buona per una collaborazione preventiva. Ci aspettiamo, quindi, che non solo ci sia collaborazione da parte del Parlamento, ma che anche il Governo faccia sì che ci sia un po' più di dibattito qui in Parlamento.

Innanzitutto abbiamo delle domande da rivolgerle.

Sulla giustizia civile non abbiamo capito se quell'assurdo decreto-legge governativo lo ritirate oppure lo intendete portare avanti. È una cosa che ci preme molto. In realtà, sulla giustizia civile ci sono delle proposte che venivano dalla Commissione Vaccarella che potrebbero essere prese in considerazione, ma che purtroppo sono rimaste ancora lettera morta.

Ho ascoltato ciò che ha detto per quanto riguarda l'appello in Cassazione e l'impugnazione. Da avvocato, questo mi fa abbastanza paura, perché c'è già stata una controriforma nel passato, peraltro di dubbia costituzionalità, che sta creando molti danni alla certezza del diritto. Parlo della cosiddetta inammissibilità.

Nel passato, col Governo Monti, ma anche prima, voi avete già alzato le tasse per chi chiede di ottenere giustizia. Il Contributo unificato è schizzato in alto. Per l'appello — questo l'ha fatto il Governo Monti, di cui voi eravate parte — l'avete aumentato della metà, per la Cassazione del doppio.

La mia paura è che continuiate su questo versante, ovvero che, poiché c'è troppa domanda di giustizia, l'obiettivo sia di alzare le tasse, così che non ci sia più domanda di giustizia. Questo non significa, però, che non ci sarà sempre una richiesta di diritti, perché fare una domanda di giustizia vuol dire richiedere diritti che spettano ai cittadini, i quali oltretutto pagano le tasse per avere quel servizio, teoricamente.

Lei ha parlato anche delle carceri. Noi abbiamo molto spesso parlato di carceri, qui in Commissione. Il Governo, di cui lei faceva parte, sebbene in un altro dicastero, aveva fatto due decreti-legge «Svuota carceri», tra i quali uno che pretendeva di introdurre un indulto mascherato, che si applicava anche ai condannati per mafia. È un'iniziativa che non si è mai vista in Italia, io penso, e che, per fortuna, almeno parzialmente la Commissione giustizia, anche grazie a noi, è riuscita a risolvere. Dico «parzialmente» perché poi si vedrà come la giurisprudenza ragionerà su questo cambiamento e sulla retroattività.

Il problema vero è che cosa sia stato fatto sulle carceri dal Commissario straordinario. Forse dovrete controllare meglio il lavoro che è stato fatto dalla struttura commissariale, considerando anche che c'è un'indagine della procura di Roma. La politica dovrebbe, teoricamente, arrivare prima della magistratura, perché dovrebbe prevenire certe cose. Io vi invito a fare un controllo sugli appalti e su tutto ciò che gira all'interno della struttura commissariale, almeno per dire che l'avete visto.

Sull'autoriciclaggio le comunico che il tema è calendarizzato per il mese di maggio in Commissione. Sappiamo bene che la calendarizzazione in Commissione è sempre teorica, però, se il suo Governo ha intenzione di spingere sull'autoriciclaggio, considerato che c'è una nostra proposta che abbiamo calendarizzato, invitiamo lei, in quanto rappresentante anche del partito di maggioranza relativa, a influenzare i suoi colleghi al fine di farla discutere al più presto. Noi siamo disponibilissimi. Ci possiamo mettere al tavolo e, per quanto ci riguarda, in una settimana possiamo anche licenziare l'autoriciclaggio e la confisca.

Sulle intercettazioni potremmo prendere esempio dagli altri Paesi. In alcuni Paesi vengono fatte gratuitamente da coloro che hanno dei servizi da parte dello Stato. Basterebbe fare delle convenzioni e cambiare le convenzioni in essere.

Sarebbe interessante, sempre sul tema intercettazioni, verificare anche gli appalti

sulle stesse, come anche sulle trascrizioni delle udienze. È un *input* che le do. Tali servizi sono in capo al Consorzio Astrea. Questo intervento sarebbe buono almeno in tema di *spending review*, per realizzarla davvero laddove ci sono degli sprechi.

Quanto alle entrate, lei parlato delle entrate del Fondo Unico Giustizia (FUG) e del Contributo unificato. Noi vorremmo conoscere le entrate delle marche da bollo che i cittadini pagano per avere i servizi presso i tribunali. Non parlo del Contributo unificato, ma proprio di marche da bollo e diritti di copia.

Queste entrate vanno al Ministero dell'economia oppure al Ministero della giustizia? Qualora andassero al Ministero dell'economia, non sarebbe più giusto che andassero direttamente al Ministero della giustizia per i servizi che offrono? Questo è un altro spunto molto interessante.

Mi dispiace che lei non abbia parlato né di prescrizione, né di falso in bilancio. A quanto pare il vostro alleato Berlusconi non le permette di parlare di queste questioni.

Scelta civica ha presentato un provvedimento di legge e anche noi potremmo farlo immediatamente, a costo zero oltretutto. Non posso neanche parlare di ristrettezze economiche. Basta la volontà politica, che sembra, purtroppo, mancare. Questo lo devo registrare. Spero di ricredermi, ma vorrei i fatti piuttosto che le parole.

ANDREA ORLANDO, *Ministro della giustizia*. Non ha letto il DEF.

ANDREA COLLETTI. L'ho letto. Ho letto anche la parte in cui c'è stata l'interlinea.

Sul CSM basterebbe non indicare dei politici da nominare al suo interno, tipo Vietti. Sinceramente, preferirei non farmi fare lezioni da Vietti sul CSM.

Il processo civile telematico è perfetto. Da avvocato giovane, io sto aspettando da molti anni il vero processo civile telematico. Il problema è che servono risorse. I tribunali non hanno le risorse. Molti tribunali si fanno pagare i *computer*, che

magari sono anche vetusti, dai consiglieri dell'ordine degli avvocati, perché non hanno le risorse da parte del Ministero.

Dobbiamo modificare questa situazione, perché la scadenza sul processo civile telematico è prossima, sta partendo. Il vero problema, glielo dico da avvocato, sarà non per gli atti, ma per i documenti che entreranno nel processo civile telematico, perché comporteranno la digitalizzazione della PA in tutti i sensi.

Sulla geografia giudiziaria noi abbiamo lottato molto. Ci è stata spacciata come un risparmio. Vorremmo però, alla fine, verificare davvero questo risparmio e quantificarlo per quello che è. Da quello che sappiamo anche da altri tribunali, come Torino, la geografia giudiziaria, purtroppo, ha fatto solo danni fino adesso, con più denegata giustizia che altro.

Non possiamo essere d'accordo quando lei ha parlato del 416-ter, ovviamente, perché abbassare le pene dello scambio elettorale politico-mafioso non vedo come possa portare un beneficio per lo Stato nella dinamica di colpevolizzare, o almeno di punire, coloro che hanno interessi con le mafie.

Ci preoccupa molto tutto ciò che concerne una riforma che in realtà non è ancora né *in fieri*, né *in itinere*, ma proprio da pensare sull'apparato amministrativo. Togliere, per esempio, il cautelare, senza velocizzare la fase di merito vorrebbe dire far fare gli appalti agli amici degli amici, che è una cosa gravissima.

Io la invito a guardarsi tutti gli appalti che vengono fatti non solo dai ministeri, ma anche dagli enti territoriali, comuni, province e regioni. Visto che, purtroppo, il sistema dei TAR è molto lungo, la fase cautelare diventa un po' la fase di merito e serve per non far fare danni alla pubblica amministrazione.

Fare lo *spot* togliendo la fase cautelare è in realtà un danno immenso che si fa alla pubblica amministrazione, ed è anche un danno alla politica criminale, poiché ci sono impianti corruttivi proprio all'interno degli appalti che vengono gestiti dagli enti locali e ministeriali. Di questo ci dobbiamo rendere conto.

Sarebbe bello anche verificare cosa si vorrà fare per una vera e seria legge anticorruzione, che purtroppo non servirà fino a quando non andremo proprio a toccare la prescrizione, la quale concerne i cosiddetti reati dei colletti bianchi.

Più che altro si è parlato sempre di carcere in quest'anno, ma si è parlato poco dei diritti delle vittime del reato e di coloro che reclamano diritti anche nel civile e forse troppo e anche strumentalmente dei diritti dei detenuti.

Noi abbiamo presentato a luglio un Piano alternativo sulle carceri. Lo potremmo anche valutare insieme un giorno e soprattutto potremmo verificare cosa è stato fatto per adesso. Molto è fermo, purtroppo, da parte della struttura commissariale.

Le do un altro *input*: si guardi gli appalti sulle carceri in Sardegna. Perché sono state scelte determinate imprese? Poi magari ne riparliamo con un po' più di contezza specifica.

NICOLA MOLTENI. Grazie, presidente. Porterò via poco tempo.

Rispetto agli ultimi tre anni io credo che ci siano due condizioni diverse. In primo luogo, abbiamo un Ministro della giustizia politico e non tecnico. Credo che questo sia un fatto estremamente positivo. In secondo luogo, abbiamo un Governo che non è un Governo tecnico. Abbiamo un Governo che non è, in teoria, un Governo delle larghe intese, ma un Governo che ha l'ambizione, stanti le parole del Presidente del Consiglio, di durare fino al 2018.

Credo, quindi, che ci siano le due condizioni migliori per poter attuare quella grande riforma della giustizia che più volte è stata annunciata e che lei stesso il 9 aprile del 2010, con una lettera al quotidiano nazionale *Il foglio*, preannunciava. Si parlava di cinque punti di una grande riforma della giustizia condivisa.

Io credo che questo Paese abbia oggi più che mai bisogno di una grande riforma della giustizia, perché un malato grave, come è la giustizia del nostro Paese, non può essere curato con un'aspirina, come

più volte si dice. Una grande riforma strutturale organica della giustizia è assolutamente impellente.

La prima domanda è la seguente: quella famosa lettera del 2010 rimane una lettera attuale? Se ne ricorda? Rimane una piattaforma politica sulla quale sviluppare quella grande riforma della giustizia che tutti si attendono? Questa è la prima domanda.

Io credo che lei oggi abbia più che mai una grandissima responsabilità proprio perché le condizioni di oggi sono condizioni che in passato non c'erano. Io ricordo gli interventi programmatici tanto del Ministro Cancellieri, quanto del Ministro Severino, che erano interventi a termine, con pochi obiettivi, assolutamente non raggiunti, anzi, tutt'altro. Lei oggi, invece, ha una piattaforma politica e una prospettiva di anni. Ha, quindi, una grandissima responsabilità sulle sue spalle. Ovviamente noi, come opposizione, faremo il nostro dovere da questo punto di vista.

Sul tema delle carceri, purtroppo, io ho la netta e drammatica impressione che lei non si discosterà, anzi continuerà il percorso intrapreso dai due ministri della giustizia che l'hanno preceduta. Le anticipo sin da ora che, nel momento in cui lei dovesse perseguire quella stessa politica, la politica degli «svuota carceri» e degli indulti mascherati, troverà una opposizione durissima da parte della Lega.

Questo a partire — glielo dico perché siamo, peraltro, reduci da un *question-time* in cui ho apprezzato molto la sua risposta — dal presupposto che la politica compensativa, come lei l'ha definita, nei confronti dei detenuti è assolutamente non condivisibile, se non addirittura intollerabile, nel momento in cui ci sono le vittime dei reati a cui dobbiamo riconoscere i risarcimenti di cui parlavamo nel *question-time* precedentemente. Prima garantiamo le vittime dei reati, garantiamo i diritti e i risarcimenti alle vittime dei reati. Poi garantiamo coloro i quali stanno in carcere.

Le chiedo una cosa rispetto alla quale lei già prima ha detto che segniamo il passo, segno che non ci sono notizie po-

sitive, sul Piano carceri. Io credo, e lo dico assumendomene la responsabilità, che i due ministri della giustizia che l'hanno preceduta sul Piano carceri abbiano raccontato delle balle. Ritengo, infatti, che il Piano carceri, con i suoi 550 milioni di euro, che una volta erano 670, non esista. Credo che non esista alcun Piano carceri.

La invito, visto che ha avviato ciò che i suoi predecessori non hanno fatto, cioè una mappatura, che era la cosa più logica e intelligente da fare — gliene diamo atto — della situazione delle carceri in Italia, a indicarci quale sia la situazione del Piano carceri in Italia, se effettivamente, come spesso e volentieri il Ministro Cancellieri veniva a dirci, ci sono 4.500-5.000 posti immediatamente disponibili.

Io credo che non ci sia nulla. Credo che quei soldi non siano stati spesi per le carceri. Le domandiamo, a questo punto, quei famosi 500 milioni di euro che fine hanno fatto. Sarà, quindi, guerra totale sul tema delle carceri, con quel tipo di impostazione.

Raccogliamo, inoltre, due sfide rispetto al libro dei sogni che lei ha appena presentato. Le auguriamo, ovviamente, che i sogni e le parole diventino realtà. Noi abbiamo qualche dubbio, ma ovviamente lo auguriamo a lei, al Paese e alla giustizia del Paese.

Raccogliamo, dicevo, due sfide. La prima è sulla riforma della giustizia, sul processo telematico e sull'informatizzazione. Noi siamo disponibili al confronto, perché questo è ciò che serve al Paese, legando la riforma della giustizia alla ripresa economica del Paese. Se vogliamo riportare gli investitori nel nostro Paese, dobbiamo avere un sistema di giustizia non da terzo mondo, ma da Paese civile e democratico quale il nostro Paese è. Sulla riforma della giustizia, se dalle parole passerà ai fatti, noi saremo disponibili al dialogo e al confronto.

Un'altra riforma che a noi sta particolarmente a cuore e di cui si parla da anni, ma che è rimasta sempre lettera morta — lei l'ha citata, ma non l'ha declinata; sul punto le faccio presente che c'è una proposta articolata della Lega tanto alla Ca-

mera, quanto al Senato, alla Camera a firma mia e al Senato a firma della collega Stefani — è la riforma della magistratura onoraria.

Il sistema giustizia del Paese, un sistema giustizia, ripeto, da terzo mondo, regge comunque grazie al lavoro fondamentale della magistratura onoraria. Più volte se ne è discusso, più volte sono state portate delle bozze, ma la riforma è sempre rimasta lettera morta. Sulla riforma della giustizia civile e sulla riforma della magistratura onoraria noi daremo il nostro contributo.

Lei non ha detto nulla, e quindi chiedo cosa ne pensa, su un altro tema, che peraltro è oggetto proprio in queste ore di dibattito, ovvero il tema della responsabilità civile dei magistrati. Lo chiedo memore anche di un dibattito che già nella precedente legislatura era stato incardinato.

Sulla riforma della geografia giudiziaria — anche qui essendo memori di tutta una serie di confronti e riflessioni che abbiamo avuto modo di fare in passato — osservo che è una riforma che sta causando inefficienze al funzionamento del sistema giustizia. È una riforma che non sta portando tagli agli sprechi né efficienza e funzionalità al funzionamento del sistema giustizia. Le chiediamo se intenda mantenerla così come è stata strutturata, oppure se ritenga di ritartarla sulla base delle esigenze e dei bisogni dei territori, tema che peraltro prima veniva sollecitato anche dalla collega Morani.

La Lega non farà sconti sulla giustizia. La Lega è disponibile al confronto solo nel momento in cui si abbandonano alcuni temi che sono stati il *leitmotiv* dell'azione politica in modo particolare di questi dodici mesi, ovvero la politica degli «svuota carceri», degli indulti mascherati e delle procedure compensative nei confronti dei detenuti. In poche parole, la Lega è disponibile se si torna a pensare a chi ha realmente bisogno di giustizia e, quindi, alle vittime dei reati e non unicamente a coloro i quali i reati li hanno commessi.

Buon lavoro, Ministro.

DAVIDE MATTIELLO. Grazie, Ministro Orlando, per il suo intervento. Le offro due brevi spunti, entrambi collegati al secondo capitolo della sua relazione, ossia la criminalità organizzata.

Rispetto alla normativa che riguarda lo scioglimento dei comuni per infiltrazione mafiosa pare che ci sia una smagliatura. Mi riferisco al caso del sindaco che, almeno per un giro, dovrebbe rimanere fermo, perché ritenuto oggettivamente responsabile, al di là dei profili penali, di quello che è accaduto nella propria amministrazione. La legge prevede che per un giro stia fermo, tranne che per le elezioni europee.

Noi in Piemonte abbiamo un caso eclatante da questo punto di vista, perché abbiamo il sindaco di un comune sciolto per mafia attualmente candidato alle europee, il quale sta dicendo: «Io vado avanti, perché tanto la legge non mi impedisce di candidarmi».

Io credo che sarebbe importante e anche piuttosto urgente intervenire su questa che pare essere una smagliatura del tutto incoerente rispetto alla *ratio* complessiva della normativa, che è quella di far star fermo per un giro colui che è coinvolto con la mafia.

Passo al secondo spunto e poi concludo. Lei ha fatto cenno al disegno di legge relativo, tra le altre cose, alla tematica dell'aggressione dei patrimoni mafiosi. Probabilmente sa che qui in Commissione giustizia è incardinata una proposta di legge d'iniziativa popolare in materia.

Io credo che sarebbe opportuno e utile per tutti comprendere meglio i confini del disegno di legge, che lei diceva essere già presentato anche al Presidente del Consiglio, per individuare la materia comune sulla quale lavorare.

Grazie.

VINCENZA BRUNO BOSSIO. Vorrei approfittare di questa opportunità per dire non solo che condivido questa impostazione, ma anche che mi piacerebbe che soprattutto sul discorso carceri si andasse avanti ancora in termini di razionalizzazione, ma anche di revisione della que-

stione sia del sistema cautelare, sia della parte di effettiva vivibilità all'interno delle carceri.

Mi spiego meglio. Il Ministro ha detto che il tema del sovraffollamento in questo momento è sotto controllo. Ci sono ancora, però, situazioni piuttosto gravi dal punto di vista sanitario. Mi piacerebbe che ci fosse una maggiore verifica su questo, così come anche sull'organizzazione stessa. Penso alla questione che si è posta l'altro giorno a Lamezia, con la chiusura improvvisa di un carcere senza una motivazione, visto che c'è stata recentemente una ristrutturazione dello stesso edificio.

Per quanto riguarda la geografia giudiziaria, non aggiungo nulla a quello che ha detto la collega Morani. Dico semplicemente che bisogna effettivamente andare a una verifica non solo di quanta riduzione dei costi ci sia stata con quel tipo di riforma, ma anche e soprattutto dei luoghi in cui c'è una vera e propria paralisi della giustizia, come nel caso di Castrovillari-Rossano.

Aggiungo un'ultima considerazione. Io sono firmataria di una proposta di legge per l'abrogazione dell'articolo 21, la legge sull'ordinamento forense n. 247 del 2012, perché in violazione dell'articolo 33 della Costituzione, il quale prevede l'accesso agli ordini professionali subordinata al solo previo superamento dell'esame di Stato e non al pagamento della Cassa forense. Vorrei sapere su questo tema come si può andare avanti.

Grazie.

MICHELA ROSTAN. Pongo due brevi domande, anche perché le questioni sono già state affrontate.

Nel concreto vorrei chiedere al Ministro se nell'ambito dei provvedimenti consequenziali al decreto legislativo n. 156 del 2012, con riferimento alla sistemazione degli uffici dei giudici di pace, il Ministero stia prendendo in considerazione l'ipotesi di riaprire i termini per consentire alle amministrazioni comunali interessate di presentare, laddove non l'avessero già fatto, l'istanza con la quale chiedere la non soppressione di quegli uffici locali dei

giudici di pace esclusi dal decreto ministeriale dello scorso 11 marzo e consentire, quindi, eventualmente, ai comuni che avessero infruttuosamente presentato istanza di conservazione dell'ufficio locale del giudice di pace di integrare il contenuto dell'istanza stessa attraverso una forma di sanatoria *ex post* del procedimento.

Come seconda domanda, inoltre, vorrei sapere se il Ministro intenda, nell'ambito della predisposizione delle linee programmatiche del Ministero, prendere in considerazione l'ipotesi di avviare ogni attività utile all'adeguamento del profilo professionale e, conseguentemente, economico dei lavoratori precari del comparto, con particolare riferimento alle risorse umane già attualmente operative presso gli uffici giudiziari che svolgono, oltre alle normali funzioni amministrative, anche funzioni di tipo paragiurisdizionale e di cancelleria senza alcun riconoscimento.

GIULIA SARTI. Grazie, presidente. Ministro, io ho apprezzato la sua relazione. Non le nascondo, tuttavia, che ci sarebbe piaciuto e che avremmo gradito averla qui in Commissione ben prima della data odierna e non dopo due mesi dall'insediamento di questo Governo.

Detto ciò, aggiungo una riflessione sul discorso carceri, oltre a quanto già espresso dal mio collega Colletti. Io penso che ci sia bisogno, come anche lei faceva giustamente notare, di smettere di pensare al sovraffollamento carcerario come a un problema del detenuto che deve espiare la propria pena in carcere. Bisogna, invece, pensare di più alle sue condizioni e al soggetto che sta scontando quella pena.

Nel nostro Paese vige la legge n. 354 del 1975, che disciplina l'ordinamento penitenziario, che è stata per anni ed è ancora incentrata sul reinserimento lavorativo e sulle attività che deve svolgere il detenuto all'interno delle carceri.

Quella legge era volta nel senso della rieducazione della pena e, invece, ci ritroviamo ancora oggi in una situazione in cui, purtroppo, i nostri detenuti, oltre a scontare la pena in condizioni molto spesso

disumane, nel migliore dei casi l'attività maggiore che svolgono è l'ozio. Sono assolutamente privati della possibilità di svolgere attività non solo ricreative, ma anche volte all'inserimento lavorativo, proprio perché, nonostante ci siano delle norme adatte, non c'è in realtà un'attuazione di queste.

Chiedo anche di ripensare alla rieducazione e non soltanto alla soluzione del sovraffollamento carcerario, con delle norme che vadano nel senso dell'aumento delle misure alternative alla detenzione, perché non è solo quello il problema. L'arresto domiciliare o la messa alla prova non possono sostituirsi alla rieducazione. Non si può dire che la soluzione è stata trovata semplicemente perché il detenuto non è più in carcere. Noi dobbiamo preoccuparci non solo di quello che fanno i detenuti durante la loro permanenza in carcere, ma anche e soprattutto di ciò che fanno dopo, quando escono, proprio per evitare quel fenomeno di recidiva che lei ha descritto molto bene.

Per quanto riguarda la lotta alla criminalità organizzata, anche per andare nel senso di ciò che diceva l'onorevole Mattiello, una cosa importante che volevo chiederle è di accordarsi anche con il presidente della Commissione antimafia Rosy Bindi. Con riferimento a quel DDL che contiene norme che riguardano le misure di prevenzione, i beni sequestrati e confiscati e l'introduzione del reato di autoriciclaggio, se è già stato presentato al Presidente del Consiglio, osservo che anche noi avremmo bisogno, in Commissione antimafia, di conoscerne i contenuti. Se si è avviato un lavoro sia sui beni confiscati, sia su altri profili, è importante che il Ministro venga anche in quella sede a esporlo.

Mi ricollego a questo tema perché, purtroppo, noi denunciavamo da un anno a questa parte, ma è un fenomeno che ci portiamo dietro da troppo tempo, l'eccesso di decretazione d'urgenza da parte di tutti i Governi che si susseguono. Noi parlamentari siamo così svuotati della nostra funzione e siamo costretti a intervenire

continuamente sui decreti-legge e a non lavorare, invece, sulle proposte di legge.

Molto spesso viene posta perfino la questione di fiducia e, quindi, il dibattito parlamentare muore a quel punto. Lo abbiamo visto con questo decreto di modifica sul Testo unico sulle droghe e anche con il precedente decreto sul lavoro del Ministro Poletti.

In riferimento a ciò a noi piacerebbe che si riuscisse, per una volta, a stabilire, come ha fatto lei adesso, che, se il Governo interviene su materie come l'introduzione del reato di autoriciclaggio, i beni sequestrati e confiscati, le misure di prevenzione e la riforma del processo civile, in Commissione giustizia potranno andare avanti con forza quelle proposte di legge che sono già state calendarizzate su prescrizione, falso in bilancio e così via.

Io penso che ci siano molte proposte di legge calendarizzate buone qui alla Camera e che altrettanti disegni di legge ci siano al Senato. Per non privare la Commissione della sua potestà legislativa è bene definire i confini, altrimenti ci si trova in una situazione complicata. Per esempio, c'è una proposta di legge dell'onorevole Mattiello, che viene da una proposta di legge d'iniziativa popolare, sui beni confiscati. Se il Governo interviene sulla disciplina dei beni, si crea una sovrapposizione di competenze che non facilita il lavoro di noi parlamentari.

Lo ribadisco: questo, secondo me, è un punto importante per capire quali debbano essere i vostri e i nostri confini, i limiti di ognuno e le proprie funzioni.

Le pongo un'ultima domanda sul regime di 41-bis. Tempo fa, come sappiamo, ci sono stati 200 e oltre trasferimenti di detenuti per esigenze di rotazione di questi detenuti da un carcere all'altro. Questi spostamenti, però, hanno interessato anche detenuti a regime di 41-bis di alto calibro ed esponenti della criminalità organizzata, 'ndrangheta, Cosa nostra, Sacra corona unita e camorra.

Io vorrei chiederle se lei fosse informato di questa vicenda. Leggevo sulla stampa che aveva chiesto dei chiarimenti. Vorrei sapere che risposte le sono state

fornite e vorrei anche sapere, visto che il tema non è stato citato, se può esprimere una concezione di questo Governo sul regime di 41-*bis*, se intendete metterci mano oppure no.

Ovviamente, le dico già che l'indirizzo del Movimento 5 Stelle è quello di mantenere il carcere duro, in un momento drastico come questo. È inutile ricordare le minacce di Totò Riina o tanti altri fenomeni che si sono susseguiti in questi periodi. Conoscendo, però, quella che è stata anche tempo fa la sua posizione, vorrei chiederle che cosa pensa questo Governo del regime di 41-*bis*.

Grazie mille.

ANNA ROSSOMANDO. Grazie, presidente. Limiterò a due brevi osservazioni il mio intervento, data l'ora tarda, a meno che non interrompiamo e riprendiamo. C'è il Consiglio dei ministri, mi sembra di capire.

Naturalmente, ringrazio il Ministro per la sua presenza e per la relazione dettagliatissima, ma anche di largo respiro. Mi limito a riprendere due questioni non solo per sottolinearle ed enfatizzarle, ma anche per sottolineare come il lavoro del Parlamento e di questa Commissione della Camera stia su questa impostazione.

Sono d'accordo con chi ha detto che, in questa fase più politica, non si affrontano soltanto delle emergenze puntuali, ma che è il momento delle scelte. Questo momento delle scelte è stato evidenziato in una relazione che, infatti, individua non solo delle emergenze, ma anche delle priorità e, quindi, delle differenze di impostazione. Individua delle priorità, degli interventi puntuali, come il Ministro ha detto non solo oggi, ma più volte, per sgombrare il campo da una serie di questioni che non permettono di fare, peraltro, un lavoro serio.

Cito due questioni, per brevità, distinguendo tra il civile e il penale e privilegiando anch'io un aspetto di quello che voglio dire.

Sulla questione del civile è evidente quale sia la scelta di lungo periodo. Innanzitutto si tratta di individuare un

campo di intervento tecnico-organizzativo. Da questo punto di vista sono opportuni l'organizzazione degli uffici e tutto il tema del processo telematico e dell'informatizzazione, che molto hanno a che vedere con un buon servizio giustizia e con l'efficienza dello stesso.

Poi c'è una rivisitazione della funzione, del compito della giurisdizione civile e dei suoi limiti in relazione alle nuove esigenze del Paese, che sono emergenze sociali, ma anche di un'evoluzione che individua nell'economia, nella questione imprenditoriale e nella famiglia due questioni, se ho ben interpretato, legate a una modifica della visione e del ruolo della giurisdizione civile.

In questo senso, ovviamente, c'è un'idea di riforma della giustizia e di impostazione. Vado per titoli per questo motivo. Non è solo un tema di organizzazione e di tecnica, ma ha anche questa connotazione.

Per quanto riguarda il penale, sono due le questioni individuate, anche in quest'ambito, con una scelta di lunga prospettiva e di impostazione: da un lato, una riforma di figure di reato che individua la forza dell'intervento penale non, come è stato fatto in passato, in un panpenalismo o in un innalzamento delle pene, ma nell'adeguamento di un intervento nei punti specifici e settoriali non solo della criminalità organizzata, ma anche della criminalità moderna.

In questo senso il mio non è un richiamo alla criminalità organizzata, che fa sempre fare bella figura, mi verrebbe da dire. È esattamente una questione puntuale.

Mi spiace che non ci siano ancora tutti i colleghi del Movimento 5 Stelle. Anzi, vedo che il collega è presente. Il collega dei 5 Stelle ha citato la questione del 416-*ter*. Io — lo voglio dire affinché rimanga a verbale — dissento profondamente nel merito del suo intervento sulla questione delle pene, perché lo ritengo poco — spero che non mi si fraintenda; non voglio offendere — serio dal punto di vista dell'impostazione giuridica.

Noi siamo dei legislatori e la competenza non è un *optional*. Sulla commis-

razione delle pene in un sistema è stato detto più volte che concorre con il reato di associazione e di vincolo di stampo mafioso e persino col concorso esterno. A questo punto, come si suol dire, l'ignoranza della legge non scusa.

Il concetto è sbagliato sotto il profilo dell'impostazione ed è sbagliato anche sotto il profilo della politica criminale. È inutile ammantarsi di questa bandiera, se è formulata in modo sbagliato. Noi l'abbiamo formulata in maniera giusta, come Parlamento. È utile, invece, intervenire sull'autoriciclaggio e sul falso in bilancio, ossia individuare i punti di una criminalità organizzata e moderna.

Questo non lo dico, a onor del vero, perché penso che qualcuno di noi non lo voglia fare, ma per precisare quali sono le tematiche cui bisogna guardare.

L'altra questione, e concludo per brevità dei tempi, è quella della rivisitazione dell'intero sistema delle pene. Non si tratta soltanto della questione delle misure alternative. C'è anche una grossa novità. Per la prima volta si pensa di affrontare in modo sistematico una rivisitazione del sistema delle pene e dell'idea stessa di pena, che da Beccaria in poi non abbiamo più rivisitato e ripensato. Questa è anche un'idea diversa e, oserei dire, moderna di una concezione delle garanzie e del garantismo, che non stanno solo nelle regole processuali, ma anche nel diritto sostanziale.

Penso che queste siano delle linee di largo respiro, su cui il Governo esprime il suo indirizzo e su cui ciascuno di noi, con le sue idee e con il bagaglio che si porta dietro, si confronterà attraverso proposte. Da questo punto di vista, anche se in questo momento interloquiamo col Ministro, raccolgo anche le sollecitazioni della collega Sarti, che mi sono sembrate comunque interessanti.

Grazie.

ALFREDO BAZOLI. Molto velocemente, così liberiamo il Ministro, vorrei esprimere il mio apprezzamento per l'approccio del Ministro, un approccio molto pragmatico. È vero, come diceva Molteni,

che lei è un Ministro politico e che questo è un Governo politico, che ha davanti a sé un orizzonte temporale, io auspico, sufficientemente lungo per affrontare anche le riforme di sistema, ma credo che l'approccio sia corretto: anziché puntare e dichiarare che si vogliono fare riforme epocali, come è stato fatto in passato, senza poi riuscire a stringere granché, è meglio cercare di fare riforme mirate su questioni specifiche, che forse possono produrre risultati più duraturi ed efficaci.

Mi fa molto piacere che il Ministro abbia dedicato gran parte, o comunque una parte molto significativa, della sua relazione al settore che in questo momento io credo sia più in sofferenza del mondo della giustizia italiana, ossia il settore della giustizia civile. Questo settore ci vede in coda nelle classifiche europee e mondiali per durata dei procedimenti e rappresenta un'enorme penalizzazione sul piano della competitività del nostro sistema.

È una questione enorme, da far tremare le vene ai polsi, perché, nonostante le riforme che in questi ultimi vent'anni sono state fatte sul tema della giustizia civile, le statistiche ultime ci dicono che i tempi del processo continuano ad allungarsi.

È un tema veramente molto complicato e difficile, ma io credo che le linee di intervento che sono state delineate dal Ministro siano quelle corrette, perché cercano di partire dalla deflazione del contenzioso e, quindi, dall'alimentazione di strumenti alternativi di risoluzione delle controversie anche attraverso il coinvolgimento dei professionisti e delle categorie. Credo che sia un approccio molto corretto.

Vi è poi l'avvio del processo civile telematico, che è una grandissima occasione, perché consentirà una riduzione dei tempi, una riduzione dei costi, una liberazione di risorse sia per i professionisti, sia per gli uffici giudiziari, e probabilmente consentirà anche di avere risorse a disposizione per l'istituzione dell'ufficio del processo.

È una questione da preparare molto bene ed è una grande occasione per la

giustizia civile. Credo che questo sia un tema su cui lavorare in maniera assolutamente convinta, efficace e molto intensa.

Credo anche che, sotto questo profilo, sia molto importante il coinvolgimento del mondo dei professionisti anche per quanto riguarda le possibili misure alternative. In questa direzione occorre lavorare e anche, secondo me, cercare di porsi degli obiettivi concreti, perché, a mio avviso, il tema della durata dei tempi è un tema decisivo per il miglioramento del sistema giudiziario italiano.

Io credo, quindi, che l'approccio sia corretto e spero che si possa lavorare nella maniera il più possibile larga e anche col contributo dell'opposizione su un tema che riguarda il sistema giustizia nel suo complesso, senza differenti visioni ideologiche e approcci politici, perché è un tema molto pragmatico.

**PRESIDENTE.** Vi ringrazio. A questo punto noi chiudiamo la seduta, perché il Ministro ha il Consiglio dei ministri. Alla luce delle riflessioni che sono state fatte, io penso che nella prossima seduta il Ministro potrà fornire delle risposte ancora più esaurienti di oggi in prima battuta, tenendo conto dei temi che sono stati evidenziati.

Da parte mia, io mi permetto soltanto, perché mi è piaciuto il clima, anche da parte delle forze di opposizione, di estrema costruttività negli interventi che ci sono stati, di battere ancora un po' sul punto del reperimento delle risorse e sulla questione del Fondo unico giustizia.

A questo punto la giustizia ha bisogno di investimenti, ovviamente razionalizzati, oculati e tutto quello che si vuole, sia sul personale, come ha detto il Ministro, sia sulla questione del funzionamento di quegli istituti che entreranno in funzione. Mi riferisco, in particolare, alla questione della messa alla prova. So che il Presidente della Repubblica ha promulgato la legge, che entrerà in vigore e sarà pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale*.

È un istituto, quello della messa alla prova, che impegna investimenti di qualità, oltre che di quantità, degli uffici di ese-

cuzione penale esterna per funzionare. Chiedo che cosa il Ministro potrà fare per porre all'attenzione la questione del recupero delle nostre risorse, cioè delle risorse che vengono dalla giustizia, affinché siano destinate prevalentemente alla giustizia e al Ministero dell'interno, che collabora con le forze di polizia al reperimento di quelle risorse.

Abbiamo battuto molto su questo tema anche nella scorsa legislatura. Mi ricordo che ci furono anche delle risoluzioni e delle interpellanze in Aula su questo punto. Se si potesse arrivare ad avere effettivamente la consistenza di questo Fondo Unico Giustizia (FUG), l'effettiva ripartizione, e a sapere da quando non si ripartisce, se si ripartisce e si ripartirà, sarebbe utile. Soprattutto auspichiamo che la ripartizione — quel 33 per cento — stabilita nel 2008 o nel 2009 venga definitivamente superata con almeno un cinquanta per cento-cinquanta per cento.

Questo è un auspicio che io cerco di esprimere.

**ANDREA ORLANDO, Ministro della giustizia.** Vorrei soltanto fare due note a margine per riprendere la discussione, producendo anche le risposte rispetto alle questioni che sono state poste. Vorrei solo circoscrivere l'ambito e fare una precisazione.

Sono state indicate diverse lacune. Naturalmente, io non avevo una pretesa enciclopedica e penso di essere già stato lungo così. Da questo punto di vista invito, quindi, ad affrontare e guardare alle questioni che riguardano il penale con il combinato disposto che ho richiamato, intrecciato anche col DEF e con l'insieme del lavoro che è stato fatto dai gruppi di studio, in cui quasi tutte le questioni che sono state poste sono state affrontate.

Si tratta poi di discutere e di decidere insieme — questa è esattamente la discussione che può interessare tutti — su come mettere in fila tali questioni. Io ho ritenuto in questo momento che la questione più urgente fosse l'autoriciclaggio, tema

che va coordinato con il lavoro che si fa nelle Commissioni. Non c'è alcuna reticenza rispetto a questo o quel tema.

Per quanto riguarda, invece, la questione della giustizia amministrativa, io non ne ho parlato perché esula dalle competenze del Ministero della giustizia. Non ho affrontato il tema perché non era di mia competenza, se non eventualmente per il raccordo che si dovrà fare poi per quanto riguarda le ricadute sulla giustizia civile.

La questione, invece, a cui tengo — non vorrei, però, riaprire una discussione che non era mia intenzione aprire — riguarda il 416-ter. Io ho le mie valutazioni, che sono probabilmente diverse da quelle dei rappresentanti del Movimento 5 Stelle, ma nella relazione che ho fatto non ho espresso alcuna valutazione rispetto alla congruità della pena. Ho detto soltanto che si è esteso il perimetro della punibilità, il che mi pare un dato oggettivamente inconfutabile. Dopodiché, sulla congruità ho fatto un ragionamento che riguarda complessivamente l'organicità del sistema.

Il punto è questo: noi avevamo un sistema che aveva oggettivamente un perimetro troppo stretto rispetto all'evoluzione del fenomeno. Il 416-ter comunque allarga quel perimetro, perché riconduce a punibilità una zona grigia, che fino ad oggi non era perseguibile per l'incongruità di come era definita la fattispecie in precedenza. Adesso inseriamo l'autoriciclaggio.

Riflettiamo su quali sono gli ulteriori passaggi. Io ritengo che noi dobbiamo anche — lo dico come elemento di valutazione complessiva — partire dal presupposto che, non per merito di questo o di quel Ministro, e forse neanche di questo o di quel parlamentare, l'Italia è un Paese che, non fosse altro perché ha dovuto fronteggiare questi fenomeni, ha costruito una legislazione che è la matrice dell'eventuale legislazione europea. La legislazione europea partirà da ciò che si è

elaborato in Italia, purtroppo, ahimè, anche sulla base di fatti luttuosi che hanno spesso stimolato la capacità di legiferare del Parlamento in alcune fasi storiche.

Lo dico soltanto perché non vorrei che si riaprisse una discussione, che non era mia intenzione aprire. Io credo che oggi si tratti di decidere insieme quale sia il perimetro. Sulla congruità e sull'organicità delle pene penso che forse dovremo fare tutti un ragionamento insieme, senza dividerci tra chi ritiene di essere più o meno efficace in funzione del massimo edittale.

C'è un problema complessivo di capire come si siano determinate nel corso del tempo alcune contraddizioni e come queste contraddizioni possano essere rivolte, verso l'alto o verso il basso. Spesso affrontare un singolo intervento isolatamente produce un diritto penale che rischia di essere inefficace poi dal punto di vista delle finalità che si è posto il legislatore.

Rientrerò, quindi, nel merito della diverse questioni, ma volevo soltanto precisare quale fosse il mio pensiero. Mi riservo di produrre ulteriori elementi per fornire una risposta all'insieme delle questioni che sono state poste.

**PRESIDENTE.** Grazie, Ministro. Conorderemo la data per il seguito dell'audizione. Buon lavoro da parte di tutti noi.

Rinvio quindi il seguito dell'audizione ad altra seduta.

**La seduta termina alle 16.30.**

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. RENZO DICKMANN

Licenziato per la stampa  
il 5 dicembre 2016.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO



\*17STC0019900\*