



Giunte e Commissioni

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

n. 1

**2<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE (Giustizia)**

**COMUNICAZIONI DEL MINISTRO DELLA GIUSTIZIA ALFANO  
SUGLI INDIRIZZI GENERALI DELLA POLITICA  
DEL SUO DICASTERO**

4<sup>a</sup> seduta: martedì 24 giugno 2008

Presidenza del presidente BERSELLI

**I N D I C E****Comunicazioni del ministro della giustizia Alfano sugli indirizzi generali della politica del suo Dicastero**

* PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 15, 20 e <i>passim</i>
* ALFANO, <i>ministro della giustizia</i> . . . . .	5, 20, 30
BALBONI ( <i>PdL</i> ) . . . . .	36
* BENEDETTI VALENTINI ( <i>PdL</i> ) . . . . .	32
CASSON ( <i>PD</i> ) . . . . .	3, 15, 38
* CENTARO ( <i>PdL</i> ) . . . . .	28, 30
D'AMBROSIO ( <i>PD</i> ) . . . . .	23, 24
* LI GOTTI ( <i>IdV</i> ) . . . . .	20, 22
LONGO ( <i>PdL</i> ) . . . . .	24
* LUMIA ( <i>PD</i> ) . . . . .	38
* MARITATI ( <i>PD</i> ) . . . . .	17, 22, 23
MAZZATORTA ( <i>LNP</i> ) . . . . .	31
MUGNAI ( <i>PdL</i> ) . . . . .	26

---

***N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.***

*Sigle dei Gruppi parlamentari: Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; UDC, SVP e Autonomie: UDC-SVP-Aut; Misto: Misto; Misto-MPA-Movimento per l'Autonomia: Misto-MPA.*

*Intervengono il ministro della giustizia Alfano e i sottosegretari di Stato per lo stesso dicastero Maria Elisabetta Alberti Casellati e Caliendo.*

*I lavori hanno inizio alle ore 14,40.*

*PROCEDURE INFORMATIVE*

**Comunicazioni del ministro della giustizia Alfano sugli indirizzi generali della politica del suo Dicastero**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca le comunicazioni del ministro della giustizia Alfano sugli indirizzi generali della politica del suo Dicastero.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta sia l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso sia la trasmissione radiofonica e televisiva, sia la trasmissione televisiva attraverso il canale satellitare del Senato e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Ringrazio il Ministro per essere intervenuto ai lavori della Commissione giustizia.

Faccio presente che entro le ore 17 dovremo comunque concludere i nostri lavori a causa della concomitante seduta dell'Assemblea. Preciso inoltre che, dopo una mia brevissima introduzione, si svolgeranno le comunicazioni del Ministro; a seguire i colleghi potranno svolgere i loro interventi. Comunque – ripeto – entro le ore 17 concluderemo i nostri lavori e il Ministro risponderà in altra seduta.

CASSON (PD). Quindi nella seduta odierna si formulano eventuali domande e richieste di chiarimento, mentre le risposte sono rinviate ad una successiva seduta?

PRESIDENTE. Sì, per dare la possibilità al Ministro di rispondere in modo esauriente e completo.

Credo che i problemi della giustizia siano riconosciuti in modo *bipartisan*: vi sono pochi finanziamenti in rapporto alle esigenze del comparto, però a nostro avviso le spese non vengono gestite nel modo più opportuno. A tal proposito, abbiamo deciso in modo assolutamente corale di avviare un'indagine conoscitiva sull'efficienza della spesa del sistema giudiziario, che vuole essere un contributo al lavoro del Ministro; questa indagine è stata definita di comune accordo tra maggioranza e opposizione, racco-

gliando alcune indicazioni che sono venute anche dall'opposizione. Riteniamo che si tratti di uno strumento utile perché molte spese, non dico tutte, potrebbero essere razionalizzate in modo tale da recuperare risorse per l'amministrazione della giustizia.

Esistono gravi problemi di organico. Ad esempio, il presidente del tribunale di Urbino mi ha rappresentato la situazione di quel piccolo tribunale in cui ci sono soltanto tre magistrati, con una sezione promiscua civile e penale; non so come venga gestito il penale perché, con solo tre magistrati, se c'è un giudice dell'udienza preliminare, non si capisce come poi possa esserci un collegio che possa decidere i processi.

Altri tribunali non hanno carenza di organico ma la pianta organica risale a tempi assai remoti, quando il carico degli uffici giudiziari non era neanche lontanamente paragonabile a quello attuale. C'è carenza di magistrati, di cancellieri e anche di personale amministrativo.

Per quanto riguarda il problema delle carceri, ricordo che alcuni membri della Commissione si sono recati in Provincia di Reggio Calabria (peraltro il senatore Valentino se ne è occupato ripetutamente per cercare di risolvere il problema) per una visita presso la Casa di reclusione di Arghillà (sottoponiamo questo punto al Ministro). Si tratta di una struttura i cui lavori di realizzazione risalgono a oltre 15 anni fa. La spesa complessiva doveva essere di circa 50 milioni di euro; cammin facendo ci si è accorti che le spese effettivamente erano superiori a quello che poteva essere realizzato con 50 milioni di euro. Si è quindi ridotta la capacità ricettiva di quella struttura realizzandone in prospettiva meno della metà; la morale è che, a distanza di 15 anni, la struttura è in stato di abbandono pur essendoci bisogno di strutture penitenziarie. Pertanto, Ministro, le segnaliamo che in Provincia di Reggio Calabria esiste una Casa di reclusione i cui lavori risalgono a oltre 15 anni fa e che, nonostante l'impegno del senatore Valentino, anche quando era Sottosegretario di Stato per la giustizia, purtroppo per vedere quest'opera in piena efficienza i tempi di attesa sono ancora molto lunghi: mancano grossomodo ancora 30 milioni di euro. È evidente che dobbiamo impegnarci tutti quanti, maggioranza e opposizione, e il Ministro in particolar modo, per cercare di recuperare risorse.

Intanto mi permetto di segnalare un dato: mancano i magistrati, però ci sono 225 magistrati che svolgono le loro attività presso il Ministero, presso la Presidenza della Repubblica, presso la presidenza del CSM, presso le Commissioni parlamentari, presso la Corte costituzionale. Si tratta di posti in cui, nel momento in cui sono diventati uditori giudiziari, non dovrebbero trovarsi. Un uditore giudiziario, quando supera il concorso, si aspetta di andare in un palazzo di giustizia; noi ne abbiamo 225 che non sono in alcun palazzo di giustizia. Se a questi aggiungiamo i magistrati del Consiglio superiore della magistratura e i parlamentari, deputati e senatori, che non svolgono più l'attività di magistrato, ci rendiamo conto che effettivamente forse bisognerebbe cercare di fare qualcosa.

Ci è arrivato un documento dell'Unione nazionale delle camere civili, che lamenta le gravi distorsioni di un sistema che purtroppo denuncia carenze clamorose e ritardi assolutamente inaccettabili. Siamo veramente al

livello di denegata giustizia. È un documento che propone l'unificazione e la semplificazione dei riti, che sottopongo parimenti al Ministro.

Assieme al senatore Balboni, per quanto riguarda l'efficienza del nostro sistema, abbiamo presentato il disegno di legge n. 749, recante delega al Governo per l'istituzione e la regolamentazione della professione intellettuale di ufficiale giudiziario, con cui ci proponiamo di restituire all'ufficiale giudiziario la capacità funzionale di rendere al cittadino e agli operatori del diritto i migliori servizi in relazione alle norme sostanziali e procedurali, sia presenti che future. In breve, dobbiamo tendere ad una degiurisdizionalizzazione del comparto. Ci sono attività finora svolte dai magistrati che potrebbero essere svolte da altri soggetti quali l'ufficiale giudiziario, il notaio, l'avvocato, sottraendo quindi al carico tradizionale dei magistrati delle attività che potrebbero essere svolte in modo più utile.

Infine, mi permetto di sottoporre alla sua attenzione il disegno di legge n. 739, presentato dal senatore Maritati, che ho esaminato, sia pure in modo succinto, e che mi trova sostanzialmente d'accordo. Si tratta di un'iniziativa importante, una legge delega che mira all'istituzione dell'ufficio del processo, al rinnovo delle dotazioni organiche del personale ed assunzione di 2.800 nuovi cancellieri, all'istituzione effettiva del *manager* dell'ufficio giudiziario, al riordino degli ambiti territoriali e degli uffici giudiziari (questione comunque complicata), all'introduzione (questo è un aspetto importantissimo, signor Ministro) del processo telematico e all'informatizzazione del procedimento penale, quali presupposti per l'introduzione di un sistema integrato giudiziario informatizzato.

Sappiamo che alcuni magistrati fanno la sentenza in bozza e che poi questa bozza non viene stampata per mancanza di personale addetto; è assolutamente inaccettabile che oggi giorno ci sia bisogno di un assistente amministrativo per stampare una sentenza quando ogni magistrato dovrebbe essere dotato di un *computer* e dovrebbe essere in grado di farlo funzionare.

Il disegno di legge n. 739 riguarda l'efficienza della giustizia. Riteniamo che l'efficienza della giustizia non sia né di destra né di sinistra, ma serva per restituire al nostro sistema quel *quid* che fa diventare la giustizia un momento importante di democrazia; quindi restituire l'efficienza alla giustizia è compito primario sia del Ministro che di queste Commissioni. Pertanto mi permetto di sottoporre alla sua attenzione anche il disegno di legge presentato dal senatore Maritati, nella certezza e nella convinzione che questa Commissione abbia come obiettivo primario quello di restituire alla giustizia quella credibilità che purtroppo nel tempo, per motivi diversi, ha perduto.

Lascio la parola al ministro Alfano.

ALFANO, *ministro della giustizia*. Signor Presidente, la ringrazio per la parola che mi accorda. Vorrei salutare, in questo avvio di legislatura, tutti i componenti della Commissione giustizia, nella consapevolezza che una collaborazione con questa Commissione sarà fondamentale, non soltanto per il buon esito degli intendimenti del Governo, ma anche per

una più efficace azione di cooperazione, nei termini in cui ciò sarà possibile, tra l'area politica alla quale appartengo e che è al Governo del Paese e quella alternativa alla nostra che in questo momento è all'opposizione.

Nel corso della mia esposizione svolgerò talune considerazioni che ho già offerto alla riflessione della Commissione giustizia della Camera dei deputati e al CSM e altre che invece in quelle sedi non avevo svolto, perché il sopravvenire delle ultime settimane ha fatto irrompere nel dibattito politico, ma anche sulla scena legislativa, fatti nuovi che porto per la prima volta all'attenzione di questa Commissione.

La premessa in cui credo e in base alla quale mi accingo a ricoprire questo mandato è la seguente: sono Ministro di un Governo il cui programma sulla giustizia è risultato chiaro ed evidente all'opinione pubblica, è stato ben spiegato al popolo durante la campagna elettorale ed è stato validato da circa 18 milioni di voti. La mia più viva aspirazione come Ministro della giustizia è che finalmente si possa dar vita ad una fase nella quale i problemi della giustizia vengano affrontati, pur nelle diverse prospettive politiche, con rigore tecnico e concettuale, ispirandomi a quel principio per il quale si porta al vaglio degli elettori un'idea di giustizia e si ritorna al loro cospetto enunciando ciò che si è fatto, nonché la coerenza tra ciò che si è fatto e ciò che si era detto di voler fare: questo nelle democrazie occidentali si chiama principio di responsabilità e ad esso mi ispirerò.

Con questa premessa, mi permetto di rappresentare a questa Commissione quali sono state le linee guida a cui la maggioranza di Governo ha improntato il proprio programma nel corso della campagna elettorale che si è conclusa, quindi il patto che ha contratto con il popolo italiano al momento del voto del 13 aprile scorso. Abbiamo presentato un programma che prevedeva il perfezionamento dell'azione intrapresa nella legislatura 2001-2006 dal Governo Berlusconi con il completamento della riforma dei codici, la definitiva razionalizzazione delle leggi esistenti e l'attuazione dei principi enunciati dalle sentenze della Corte Costituzionale non ancora trasposti in atti legislativi; l'attuazione dei principi costituzionali del giusto processo per una maggior tutela delle vittime e degli indagati; l'aumento delle risorse per la giustizia con un nuovo programma di priorità nell'allocazione delle risorse (più razionalità nelle spese e più investimenti nell'amministrazione della giustizia quotidiana, a cominciare dalla giustizia civile); la garanzia della certezza della pena, con la previsione che i condannati con sentenza definitiva scontino effettivamente la pena inflitta, con l'esclusione degli sconti di pena per i recidivi e per chi abbia commesso reati di particolare gravità e allarme sociale; l'inasprimento delle pene per i reati di violenza sui minori e sulle donne; il gratuito patrocinio a favore delle vittime; l'istituzione del tribunale della famiglia per garantire i diritti fondamentali dei componenti del nucleo familiare; la costruzione di nuove carceri e la ristrutturazione di quelle esistenti; il rafforzamento della distinzione delle funzioni nella magistratura, come avviene in tutti i Paesi europei; il confronto con gli operatori della giustizia per una riforma di ancora maggiore garanzia per i cittadini che

riconsideri anche l'organizzazione della magistratura in attuazione dei principi costituzionali; il divieto della diffusione e della pubblicazione delle intercettazioni telefoniche ambientali, con pesanti sanzioni a carico di coloro che concorrono alla diffusione e alla pubblicazione degli atti ed una prudente rivalutazione dei presupposti e della durata delle stesse intercettazioni; una riforma della normativa costituzionale che serva a disciplinare meglio la vicenda delle responsabilità civili, penali e disciplinari dei magistrati, a tutela non solo dei cittadini ma anche dei magistrati stessi; il completamento della riforma del codice di procedura civile con lo snellimento dei tempi di definizione e gli incentivi già in parte previsti alle procedure extragiudiziarie. Questo, signori componenti della Commissione, è il programma con il quale il Governo si è presentato agli elettori e per il quale intende scommettere la propria azione nel prossimo quinquennio.

Rispetto a tale programma, riteniamo di avere già avviato la realizzazione di alcune misure importanti, a cominciare dal decreto-legge e dal disegno di legge in materia di sicurezza, per i quali mi permetto di segnalare la coerenza tra le linee che ho testé enunciato e quanto previsto dai succitati testi. Aggiungo nel metodo che i due provvedimenti contengono misure di contrasto alla criminalità organizzata che sono ampiamente condivise e mutate dai lavori delle Commissioni parlamentari della scorsa legislatura e di quella ancora precedente.

Ci rendiamo conto che nel fuoco della controversia e della contesa tra le parti, il grosso rischio è quello di perdere di vista l'orizzonte delle riforme e di concentrarsi sulla quotidianità dello scontro, al quale peraltro non mancano argomenti di nutrimento giorno dopo giorno. Ecco perché ci sforzeremo e mi sforzerò di mettere al riparo dalla polemica politica il disegno riformatore che è alla base del nostro programma e, soprattutto, la sua parte condivisa. Così abbiamo fatto nei giorni scorsi quando, già in clima di polemica politica e di surriscaldamento del confronto, abbiamo chiesto e ottenuto l'inserimento delle misure relative alla giustizia civile e all'accelerazione del processo civile nell'ambito del decreto-legge e del disegno di legge sullo sviluppo economico. Ma di questo parlerò più specificamente in seguito.

E così stiamo facendo in queste ore, nelle quali stiamo compiendo ogni sforzo per rispondere alle necessità che ci sono state prospettate circa le sedi disagiate di alcuni uffici giudiziari che si trovano in grave carenza di organico. Dobbiamo evitare che la legittima polemica blocchi il processo riformatore, che è chiaro ai nostri occhi e che ha in questa legislatura una concreta *chance* di attuazione. Ecco perché, a cominciare dagli interventi nelle sedi disagiate, ci stiamo sforzando di fornire, anche in queste ore, risposte di efficienza al sistema giustizia. In questo ambito, gli interventi normativi che abbiamo proposto hanno individuato sedi giudiziarie considerate disagiate attraverso un criterio di scelta semplice e chiaro, determinato dal fatto che tali sedi non hanno mai avuto richiesta di attribuzione da parte dei magistrati. Inoltre, di queste 60 sedi individuate, dieci necessitano di copertura immediata e, qualora non ricevano alcuna do-

manda di assegnazione, saranno assegnate con trasferimenti d'ufficio. Abbiamo anche previsto incentivi economici e di carriera da conferire ai magistrati operanti nelle sedi disagiate, ai quali verrà proposta un'indennità economica di 2.000 euro mensili per un massimo di 4 anni e il raddoppio per lo stesso periodo massimo del punteggio di anzianità maturato. I magistrati che potranno accedere a tale procedura dovranno avere almeno 5 anni di anzianità.

Con queste norme si intende rafforzare la presenza dello Stato in quelle zone del Paese dove il lavoro delle istituzioni è più complesso. Individuare strumenti idonei ad incentivare l'impegno della magistratura alla lotta alla criminalità è una necessità a cui noi intendiamo rispondere con la massima urgenza.

Abbiamo inoltre predisposto – come ben sapete – un disegno di legge che regola le intercettazioni, così come previsto dal nostro programma di Governo. Annuncio a questa Commissione in senso formale che nella prossima riunione del Consiglio dei ministri, che dovrebbe svolgersi venerdì, discuteremo di un disegno di legge riguardante la sospensione del processo penale nei confronti delle alte cariche dello Stato.

Per quanto riguarda un altro ambito di dibattito politico attuale, quello della priorità da accordare ai reati recenti, questo ramo del Parlamento stamattina ha approvato tale norma nell'ambito dell'esame del decreto-legge in materia di sicurezza: è una norma che ha una promanazione parlamentare e sulla quale il Governo ha espresso in Aula il proprio parere favorevole. Resto a disposizione della Commissione per eventuali domande.

Ecco perché, sempre in linea con la premessa che vi ho fatto dell'etica e del principio di responsabilità che ci collega al programma della campagna elettorale, che è la bussola in base alla quale ci stiamo muovendo, un punto merita, a nostro avviso, di essere particolarmente rimarcato: mi riferisco al rilancio dell'azione riformatrice al fine di rendere più efficace ed efficiente il sistema della giustizia nell'interesse dei cittadini e in attuazione dei principi costituzionali del giusto processo, per una maggior tutela – come dicevo poc'anzi – delle vittime e degli indagati. In ciò siamo perfettamente consapevoli dell'importanza del compito e della circostanza che non di questa o di quella misura si tratta, bensì di intervenire con una pluralità di strumenti che, dopo avere avuto la possibilità di rispondere alle urgenze, abbandonino la logica emergenziale e ambiscano alla ricerca di nuovi assetti di sistema.

Per fare ciò è necessario sforzarsi di ricercare soluzioni efficienti e il più possibile condivise, a cominciare dalla riforma del codice penale e del codice di procedura penale, riguardo ai quali è stato svolto un lavoro che non va disperso. In questo senso – ed è un punto che voglio sottolineare con forza davanti a voi – è mio intendimento, con l'aiuto di esperti, portare tale lavoro a rapida sintesi e trasferire al Parlamento nel più breve tempo possibile i progetti di riforma, offrendo così al Parlamento stesso, che in questa circostanza trarrà giovamento dal nostro bicameralismo per-

fetto, l'opportunità di pronunciarsi avendo tempo e modo di trovare una forma ampia di condivisione su materie così importanti.

Per essere ancora più chiari, non è intendimento del Governo riproporre pletoriche commissioni ministeriali che impieghino tre o quattro anni per portare al vaglio del Ministro bozze di riforma dei codici e dei codici di procedura che poi si candidano al riconoscimento del «buon lavoro svolto». Intendo procedere invece nel modo seguente: abbiamo alcuni lavori già ben svolti dalle commissioni insediate dai precedenti Governi; si tratta di lavori che ovviamente esprimono spesso sensibilità leggermente diverse rispetto a quelle di questo nostro Governo, ma non talmente distanti da necessitare un nuovo inizio da zero.

Poiché le Commissioni parlamentari hanno nel loro seno energie intellettuali, culturali e politiche per poter affrontare questo compito, sono dell'idea di non ricostituire commissioni e di riportare a rapida sintesi il lavoro già svolto e giacente nei cassetti del Ministero portandolo in Commissione, poiché il nostro bicameralismo consente un adeguato e approfondito lavoro nelle Commissioni giustizia del Senato e della Camera, talché entro questa legislatura si possono portare a compimento alcune riforme dei codici di valore storico ed epocale. Ovviamente, dovrà essere utilizzato lo strumento della legge delega; in tal modo, vista anche la maggioranza di cui dispone in Parlamento l'area di Governo e per la condivisione di importanti segmenti di questa ipotesi di riforme, questa legislatura si candida a realizzare – credo con grande soddisfazione nostra e dei cittadini – alcune straordinarie ed importanti riforme.

Nello svolgimento di questa opera occorre essere consapevoli – e mi piace qui ribadirlo, pur avendolo detto in altre sedi, ma lo ritengo un valore fondante della nostra azione in materia di giustizia – che al centro del sistema giustizia vi è la persona, che cerca tutela dei propri diritti e alla quale vanno fornite risposte concrete e immediate. Frequente e viva è infatti tra gli operatori del diritto, legislatore compreso, la tendenza a considerarsi il centro del processo riformatore del sistema giustizia. Invece, a nostro avviso, in principio e alla fine di un processo, sia esso civile o penale, vi è una persona, vi è un uomo che sente lesi i propri diritti e che chiede allo Stato una risposta: chiede giustizia. Un uomo che trepida e che patisce il ritardo della giustizia, cogliendo già in esso la negazione del proprio diritto e la frustrazione della propria pretesa.

Non dimentichiamoci mai, anche quando leggiamo le statistiche sui ritardi, sugli arretrati e sul numero dei giudizi pendenti, che dietro ogni giudizio c'è una persona e ricordiamoci che il rapporto che il singolo cittadino ha con la giustizia, il grado di fiducia del singolo cittadino nella giustizia finisce con il coincidere con il grado di fiducia del cittadino nei confronti dello Stato.

Allo stesso modo, il cittadino che ha sbagliato deve scontare la pena, ma deve farlo in luoghi rispettosi della dignità umana e idonei a consentire la funzione rieducativa della pena medesima.

Occorre intervenire soprattutto sulle strutture e sulle risorse, proseguendo in particolare nell'opera di informatizzazione e ricercando forme

alternative di risoluzione delle controversie, anche attraverso il ricorso all'istituto della mediazione, che potrebbe consentire una reale deflazione del carico giudiziario.

Anche dalla riforma organica della magistratura onoraria potrà derivare un proficuo vantaggio in un'ottica di recupero e valorizzazione delle diverse professionalità, finalizzata alla flessibilità delle risposte e delle strategie di fronte ai bisogni emergenti di una società che cresce nel suo dinamismo.

In definitiva, più razionalità nelle spese, più investimenti nell'amministrazione della giustizia quotidiana, a cominciare dalla giustizia civile.

In materia di giustizia penale va innanzitutto registrato come i progetti di riforma del codice penale, elaborati come dicevo poc'anzi dalle diverse commissioni ministeriali, convergano su numerosi principi generali. Cito, a titolo di esempio, la valorizzazione della posizione delle vittime nel procedimento penale, che si traduce in un obbligo generale di risarcimento del danno, anche non patrimoniale, derivante dal reato e nel potere del giudice di ordinare nella sentenza di condanna specifiche misure di riparazione. Oppure ancora, l'introduzione di un sistema di pene prescrittive, che si affiancano alle pene detentive pecuniarie e consistono nell'imporre al condannato obblighi e comportamenti specifici. Infine, una disciplina della confisca quale vera e propria sanzione estesa a tutto il patrimonio mobiliare ed immobiliare del condannato.

Anche la riforma della procedura penale si basa su linee guida ormai condivise dalla comunità scientifica. Alcune di queste, del resto, sono direttamente imposte dal diritto comunitario, dall'Unione Europea e dalle risoluzioni del Consiglio d'Europa, con particolare riferimento alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

In particolare, in questa prospettiva vanno inquadrati la mediazione penale, che implica l'allargamento dei modelli di giurisdizione e delle alternative al processo; il ruolo delle vittime del reato, con l'ampliamento della partecipazione della vittima al processo penale in vista del risarcimento del danno e della riparazione delle conseguenze del reato; ed infine, la cooperazione giudiziaria specialmente nei rapporti tra Stati membri dell'Unione Europea.

Una considerazione a parte merita la vicenda della giustizia civile, poiché riteniamo che spesso il riflesso condizionato nel dibattito pubblico italiano sia quello di confondere il problema della giustizia con quello della giustizia penale. Riteniamo invece che esista un nesso inscindibile e diretto tra la competitività del sistema Paese e l'efficienza del sistema della giustizia civile. Del resto, la durata dei processi è anche uno degli elementi fondamentali, a partire dalla Banca Mondiale, per il *ranking* dei Paesi ed ecco perché il Governo intende attribuire una priorità particolare al tema della giustizia civile.

Considerate che al 31 dicembre 2007 avevamo 4.925.850 procedimenti civili pendenti. Ciò genera incertezza del diritto e scarsa attrattività degli investimenti da parte di stranieri nel nostro Paese: una situazione che pone agli ultimi posti della graduatoria della competitività su questo ver-

sante l'Italia, anche rispetto a numerosi Paesi che non hanno il nostro blasone e certamente non hanno la nostra cultura e la nostra storia giuridica. Ecco perché le linee guida della riforma del processo civile che si intendono perseguire sono quelle di rendere effettiva la garanzia dei cittadini ad un giusto processo, che si svolga in termini ragionevoli e, a tal fine, si preferisce piuttosto che procedere ad un'ulteriore riforma organica del codice di procedura civile, intervenire su specifici punti del rito civile e prevedere nuove misure organizzative per la riduzione dei tempi processuali.

A proposito di misure organizzative, si ritiene opportuna la creazione presso gli uffici giudiziari – e magari in una prima fase si potrebbero sperimentare le nuove strutture presso alcuni uffici giudiziari presi a campione – di idonee strutture per razionalizzare l'assegnazione delle cause attribuendo a ciascun affare un valore ponderale, esattamente come attualmente si fa presso la Corte di cassazione. Questa riorganizzazione, oltre a determinare una razionalizzazione del lavoro giudiziario, consentirebbe di selezionare le tipologie dei processi creando, ad esempio, percorsi a due velocità a seconda del grado di difficoltà dei processi e prevedendo forme di trattazione e di decisione semplificata. Tutto questo, ovviamente, va sperimentato d'intesa con il Consiglio superiore della magistratura, trattandosi di misure organizzative.

Un'altra importante riforma sul versante dell'organizzazione riguarda la creazione dell'ufficio per il processo, il metodo organizzativo e il conferimento funzionale di tecniche e personale. Quella dell'ufficio per il processo è una riorganizzazione che vuole prevedere un ufficio statistico a livello distrettuale circondariale che analizzi flussi e tempi di esaurimento dei processi, in ogni ufficio o sezione un archivio informatizzato dei provvedimenti emessi dal locale tribunale o dalla corte, unità operative relative alle aree dell'assistenza all'udienza, all'archivio dei provvedimenti, alle relazioni con il pubblico e alle ricerche dottrinali e giurisprudenziali.

Una forte innovazione potrà dipendere dalla capacità che avremo di portare avanti il processo telematico, che a nostro avviso è un momento fondamentale nel rafforzamento dell'attività informatica quale elemento di substrato imprescindibile di ogni attività connessa alla giustizia, dal casellario giudiziale al sistema delle notifiche, dal registro delle notizie di reato alla fase esecutiva e alla sorveglianza, dagli avvisi di cancelleria alla produzione di atti, in particolare per quanto riguarda la gestione del contenzioso civile e la gestione del diritto del lavoro.

Per quanto riguarda gli interventi sul processo civile, questi hanno trovato, nella precedente legislatura, una configurazione ampiamente condivisa in sede parlamentare di fronte alla Commissione giustizia del Senato, i cui lavori sono stati tenuti in considerazione nella stesura dei primi interventi normativi adottati da questo Governo.

Il decreto-legge – e arrivo alle novità – approvato dal Governo la scorsa settimana contiene alcune misure urgenti che consentiranno di estinguere il processo in caso di reiterata assenza ingiustificata delle parti

e permetteranno alle cancellerie degli uffici di eseguire le comunicazioni e le notificazioni alle parti costituite in via telematica.

Contestualmente, il Consiglio dei ministri ha approvato un disegno di legge, predisposto dal Ministero della giustizia, contenente disposizioni per l'accelerazione del processo civile. Tale disegno di legge contiene misure di immediata attuazione che, senza oneri aggiuntivi, sono finalizzate a ridurre la durata dei processi civili dando attuazione al principio della ragionevole durata del processo sancito dall'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dall'articolo 111 della Costituzione.

Riteniamo importante, anzi straordinariamente importante, che queste misure siano state inserite nell'ambito dei provvedimenti del Governo riguardanti lo sviluppo economico del nostro Paese. La comprensione che l'efficienza del sistema giustizia è un pezzo dell'efficienza del sistema paese e che ciò contribuisce allo sviluppo economico del Paese è per noi un importante risultato. Ecco perché illustro in sintesi le novità introdotte, con questa parte, in materia di giustizia e contenute nel più ampio disegno di legge approvato dal Consiglio dei ministri.

Allo scopo di deflazionare il carico di lavoro che grava sui tribunali, viene elevata la competenza del giudice di pace nelle cause relative a beni mobili e nelle cause di risarcimento del danno prodotto dalla circolazione di veicoli e di natanti.

È stato ridotto il «peso» delle questioni di competenza, unificando il regime dell'incompetenza per valore, materia e territorio e prevedendo che le relative questioni siano eccepite immediatamente dalle parti e decise dal giudice nella fase iniziale della causa con provvedimento soggetto ad un unico mezzo di impugnazione, ossia il reclamo immediato davanti ad altro giudice. Si sopprime, di conseguenza, il regolamento di competenza davanti alla Corte di cassazione, fatta eccezione per il solo regolamento di ufficio esperibile dal giudice dichiarato competente il quale ritenga a sua volta di essere incompetente, e si esclude la possibilità di impugnare la sentenza per violazione delle norme sulla competenza.

Nell'ottica della valorizzazione del principio di lealtà processuale, si prevede che il giudice ponga a fondamento della propria decisione anche i fatti contestati dalla parte in modo generico, in tal modo esonerando la parte che ha allegato quei fatti dal relativo onere probatorio e semplificando di conseguenza l'istruzione della causa. È stata inoltre introdotta una norma di principio che obbliga le parti a chiarire le circostanze di fatto rilevanti ai fini della decisione in modo leale e veritiero. In tal modo è stato quindi predisposto un meccanismo di sanzioni processuali a carico della parte che, con il proprio comportamento, abbia determinato un allungamento dei tempi di durata del processo, ovvero abbia agito o resistito il giudizio con malafede o colpa grave.

Si è inoltre semplificato il procedimento di redazione della sentenza, la quale conterrà soltanto la concisa esposizione delle ragioni di fatto e di diritto della decisione, anche mediante il richiamo a precedenti decisioni conformi.

La riduzione dei tempi di durata del processo presuppone, in primo luogo, una razionalizzazione della disciplina dei termini per il compimento dei singoli atti processuali. È stato ridotto a tre mesi il termine entro il quale le parti debbono procedere alla riassunzione del processo a seguito di sospensione, cancellazione dal ruolo, interruzione, cessazione della sentenza con rinvio e in altre circostanze descritte nel disegno di legge. È stato inoltre ridotto da un anno ad otto mesi il termine lungo per impugnare le sentenze e sono stati razionalizzati i tempi di espletamento delle consulenze tecniche d'ufficio, eliminando la prassi dei rinvii di udienza per la formulazione dei quesiti al consulente e per il deposito di memorie contenenti osservazioni alla relazione di consulenza.

Sono stati attribuiti al giudice ulteriori poteri e sono stati eliminati gli attuali automatismi nella concessione dei termini alle parti per il deposito di memorie. Il termine potrà essere concesso solo in caso di richiesta motivata e fondata su giusti motivi.

È stata infine introdotta una significativa novità in materia di assunzione della prova testimoniale, già nota ad altri ordinamenti giuridici come quello francese, consentendo dunque al giudice, nelle materie aventi ad oggetto diritti disponibili e in alternativa ai modi normali di assunzione della prova testimoniale, di acquisire la deposizione del teste per iscritto. Viene, peraltro, espressamente prevista la possibilità per il giudice, esaminate le risposte fornite per iscritto, di chiamare il testimone a deporre davanti a lui.

Al fine di dare piena attuazione ai principi del giusto processo, di garantire l'effettività del contraddittorio e di consentire che il processo si concluda con una decisione sul merito della causa, anziché con una decisione in rito che costringe le parti ad iniziare un nuovo processo, è stato ampliato il potere di rimessione in termini della parte che sia incorsa in decadenza per causa ad essa non imputabile e sono stati rafforzati gli strumenti di sanatoria degli atti processuali nulli.

È poi prevista la possibilità per il giudice, quando emette una sentenza di condanna all'adempimento di un obbligo di fare infungibile o di un obbligo di non fare, di determinare, su istanza di parte, una somma di denaro spettante al creditore per ogni violazione o inosservanza successiva alla pronuncia. In tal modo, la sentenza che ha accertato l'esistenza dell'obbligazione di fare o di non fare costituirà titolo esecutivo anche per la riscossione delle somme che il giudice ha già liquidato e dovute per ogni violazione successiva alla pronuncia, evitando che il creditore sia costretto a promuovere un ulteriore giudizio per l'accertamento di tale violazione.

Una significativa novità è costituita dall'introduzione di un procedimento sommario di cognizione, cui le parti potranno far ricorso in alternativa al procedimento ordinario di cognizione, nelle cause in cui il tribunale giudica in composizione monocratica che abbiano ad oggetto una domanda di condanna al pagamento di somme di denaro, ovvero alla consegna o al rilascio di cose. Il procedimento in oggetto si caratterizza per il fatto di essere deformalizzato rispetto al procedimento ordinario di cogni-

zione, pur nel rispetto dei requisiti necessari ad assicurare il principio del contraddittorio, ed è destinato a concludersi con una ordinanza provvisoriamente esecutiva che costituisce titolo per l'iscrizione dell'ipoteca giudiziale. L'ordinanza è appellabile e produce gli effetti del giudicato sostanziale se non è impugnata entro 30 giorni dalla sua comunicazione o notificazione ed è fatto salvo il potere del giudice di disporre il passaggio dal procedimento sommario a quello ordinario di cognizione qualora egli ritenga che le difese svolte dalle parti richiedano una istruzione non sommaria della causa.

Ulteriori misure di accelerazione del processo consistono nella riduzione delle misure della sospensione dei termini processuali durante il periodo feriale: i termini saranno sospesi dal 1° al 31 agosto e non più dal 1° agosto al 15 settembre.

Tutte queste, lo vorrei ribadire, sono misure che hanno un alto grado di condivisione rispetto al lavoro che è stato svolto nella precedente legislatura. Si tratta di un primo pacchetto di misure a costo zero e di sicuro impatto immediato, che anticipa alcuni punti qualificanti della futura azione del nostro Governo sul versante del processo civile e che riguarderanno l'introduzione dell'istituto della mediazione civile, la semplificazione dei riti, il regime dell'impugnazione, la previsione di un filtro per il ricorso in cassazione e l'attuazione del processo telematico.

Ho voluto dedicare questa pagina ampia alla giustizia civile a ribadire la premessa dalla quale mi muovevo in questo ambito.

Ad avvio di questa legislatura inoltre, e mi ha fatto piacere che anche il presidente Berselli lo abbia detto nella sua introduzione, è opportuno svolgere qualche breve considerazione sullo stato delle carceri. La situazione non è facile, anzi è particolarmente complessa. Rimandando, e mi rivolgo al Presidente, ad altra occasione, per la quale offro la mia immediata disponibilità, vista la delicatezza e l'importanza dell'argomento, un incontro specifico sul tema qui in Commissione, mi limito a dire che il 38 per cento dei detenuti è straniero e che il dato è in aumento esponenziale. Si tenga conto che, storicamente, tale percentuale era del 5 per cento e che solo negli anni '90 si era arrivati al 15 per cento. Va inoltre considerato che il 72 per cento di questo 38 per cento di stranieri oggi ospitato nelle nostre carceri proviene sostanzialmente da sette Paesi. Sul piano dei rimedi, dicevo nella mia parte espositiva iniziale, occorre procedere con il piano di edilizia carceraria per la realizzazione di nuove carceri, ma anche, più rapidamente, con l'ampliamento degli istituti penitenziari già esistenti, poiché si registra un tempo medio di tre anni dall'assegnazione dei fondi alla realizzazione e all'inaugurazione della struttura, oltre che con l'impiego di ulteriori unità di personale.

Questi sono, signor Presidente e onorevoli senatori, i punti che ho ritenuto opportuno sottoporre oggi alla valutazione della Commissione. Rimettendoli alla vostra attenzione, e scusandomi, se mi sono forse dilungato rispetto ai tempi che mi erano stati assegnati, mi consegno alle vostre domande, nell'auspicio e con la speranza che da esse trarrò giovamento e

ulteriori spunti per articolare meglio successivi interventi in questa sede in fase di replica.

PRESIDENTE. Signor Ministro, la ringraziamo per la sua, a mio avviso, esauriente esposizione, che segue l'intervento che lei ha fatto alla Camera dei deputati e al CSM, che noi abbiamo seguito, e prendiamo nota della sua disponibilità a tornare tra noi, anche e soprattutto per affrontare la questione dell'edilizia carceraria, con tutto quel che ne segue.

CASSON (PD). Ringrazio innanzitutto il Ministro della giustizia per la sua presenza, la sua disponibilità e l'ampia relazione che ci ha voluto fornire. Visto che si parla tanto di *cross examination*, confidavamo in un rapporto più diretto e immediato tra formulazione di domande e risposte. Comunque, prendiamo atto dell'indicazione che viene data per quanto riguarda le risposte.

Vorrei affrontare alcuni temi in modo specifico. In primo luogo, alcune settimane fa abbiamo letto sui giornali di un rapporto redatto da un direttore generale del suo Ministero, il dottor Claudio Castelli, in materia di tribunali, di carenze che riguardavano sia le strutture che il personale. Tale rapporto prospettava un quadro piuttosto pesante e oserei dire desolante. Chiedo se sia possibile mettere a disposizione della Commissione il testo del rapporto redatto dal direttore generale Claudio Castelli e avere qualche ulteriore indicazione per quanto concerne in particolare queste preoccupanti segnalazioni.

Un discorso analogo (passo alla seconda questione cui lei ha accennato poco fa) è relativo alle carceri, cioè si chiedono indicazioni più specifiche in ordine alla situazione attuale sia per quanto riguarda le ristrutturazioni e gli ammodernamenti, sia per quanto attiene alle nuove carceri su tutto il territorio nazionale.

Procedo rapidamente nelle domande perché sono diverse le questioni da porre, almeno in questa prima battuta; la terza riguarda i tribunali militari. Abbiamo visto che c'è stata un'altalena circa la soppressione o il mantenimento dei tribunali militari: la finanziaria, l'ultima indicazione fornita che poi è stata contestata via stampa, il passo indietro del Ministro della difesa. Vorrei conoscere l'intenzione del Governo relativamente ai tribunali militari per la parte rimanente e se è intenzione del Governo arrivare ad un'abolizione totale del tribunale militare come retaggio storico.

Un'altra questione è relativa alla materia delle intercettazioni. Vedremo concretamente il testo che arriverà in Parlamento, però nello specifico vorrei sapere se è stato affrontato dal Governo il tema relativo alle spese necessarie per effettuare le intercettazioni da un punto di vista finanziario. Già nella precedente legislatura, proprio nella nostra Commissione, erano state formulate alcune proposte sotto forma di emendamento a un disegno di legge, sia da parte mia che di altri senatori, in particolare dal senatore Centaro, per una riduzione o eliminazione almeno di una parte delle spese, e per imporre una clausola alle società di gestione telefonica, in modo tale che il servizio prestato per le intercettazioni sia a ti-

tolo gratuito o con semplice rimborso forfettario, come accade in altri Stati, ad esempio in Germania. Questo, per la parte gestori, può contribuire ad un'eliminazione o ad una grandissima riduzione delle spese.

Il secondo aspetto è quello dei noleggi per le apparecchiature, che è un'altra spesa di assoluta rilevanza. Si chiede se non sia possibile prospettare interventi di tipo diverso in modo tale che ci sia una concentrazione a livello di decisioni e di utilizzazione di queste strumentazioni per evitare dispersioni di fondi, che sono eccessive e non accettabili.

La quinta questione riguarda la cronaca di questi giorni: mi riferisco all'emendamento al decreto-legge in materia di sicurezza, a firma dei senatori Berselli e Vizzini, sulla sospensione dei processi. Per quanto concerne questi procedimenti o processi che sarebbero sospesi (perché per qualcuno si parla ancora di fase di indagine preliminare, per altri già di dibattimento), vorrei chiedere al Ministro se il Governo abbia chiesto indicazioni numeriche alle varie corti d'appello e alle varie procure generali per sapere quanti procedimenti e processi risulterebbero sospesi a seguito dell'entrata in vigore di questa norma.

Altra questione: abbiamo presentato un disegno di legge in materia di riforma dell'ordinamento forense che riproduce un testo che era già stato presentato nella scorsa legislatura e che aveva visto la firma praticamente di tutte le forze politiche presenti in Senato. In questa legislatura sono io il primo firmatario del provvedimento mentre nella scorsa lo era il senatore Guido Calvi. Anche in questa legislatura sembra emergere un consenso sia in ordine alla necessità di avviare rapidamente l'esame e la valutazione di questa nuova disciplina dell'ordinamento forense, sia anche per quanto attiene all'impostazione generale da un punto di vista contenutistico. Vorrei conoscere l'orientamento del Governo a tal proposito, in questo o in altro senso.

È stato accennato – peraltro solo rapidamente – al disegno di legge relativo alla sospensione dei processi per le alte cariche dello Stato. Vorrei un'anticipazione, cioè vorrei sapere se il disegno di legge si muove sulla linea della ben nota sentenza n. 24 della Corte costituzionale o se prospetta delle modifiche sia per quanto riguarda il numero delle cariche dello Stato, sia per quanto riguarda la natura e i momenti della sospensione.

Un'altra questione è relativa ai lavori delle commissioni di esperti istituite presso il Ministero relativamente al codice penale e al codice di procedure penale. Sono stati fatti dei lavori che anch'io ritengo egregi nella passata legislatura, recuperando anche il lavoro delle precedenti legislature. Vorrei capire se questi lavori verranno presentati sostanzialmente come sono o se ci saranno rivisitazioni, eventualmente fatte da chi e con quali tempi, in modo tale che il nostro lavoro possa avere uno spazio.

L'ultima questione riguarda la tutela delle vittime. Ministro, nel suo intervento lei ha fatto riferimento alla necessità della tutela delle vittime, di cui tutti siamo fortemente consapevoli e convinti, parlando di ampliamento della partecipazione delle vittime ai processi. Vorrei capire in

che senso, anche perché ci sono tesi contrastanti a questo proposito. Si dovrebbe valutare l'opportunità di un intervento anche a livello costituzionale, attraverso la previsione esplicita delle vittime del reato fra le parti del processo di cui all'articolo 111 della Costituzione: segnalo che esiste un'iniziativa in tal senso a firma di senatori sia di maggioranza che di opposizione. Quando si è modificata la norma relativamente al giusto processo, non sono state inserite le vittime di reato tra le parti del processo. Questo, a nostro parere, rappresenta una manchevolezza, perché se pari sono le parti, queste devono essere anche le vittime di reato; altrimenti, rischiamo conseguenze processuali piuttosto rilevanti per quanto riguarda proprio la partecipazione al processo, come è stato detto. In sintesi, vorrei sapere come il Ministro intende muoversi relativamente al discorso delle vittime di reato e loro partecipazione ai processi, e se non sia il caso di introdurre a livello costituzionale questa presenza.

MARITATI (PD). Signor Ministro, la ringrazio per l'essenzialità e la chiarezza della sua esposizione. Sono stato in grado di seguirla, nonostante il ritmo che ovviamente ha dovuto imprimere alla sua relazione, che è densa di interventi e di richiami, anche riformatori, per un fattore che definisco subito positivo dal punto di vista politico: come lei ha già evidenziato, ha trattato una materia articolata e complessa seguendo una linea che è stata già tracciata dal precedente Governo. Questo lo evidenzio con soddisfazione, non perché per affermare «l'avevamo detto», non è così; lo dico perché vedo in questo un aspetto positivo dal punto di vista politico e – oserei dire – anche storico. Forse è la prima volta che un Governo che si sussegue in alternativa al precedente non cancella, non abroga, non ignora, ma valorizza o intende valorizzare. Credo che molte delle linee del programma che lei ha enunciato, se portate a compimento, debbano essere lette positivamente. Mi piace rimarcarlo perché, nonostante quanto è accaduto negli ultimi giorni e cioè la sostanziale rottura di un'iniziale clima *bipartisan*, noi dell'opposizione continuiamo ad essere impegnati costruttivamente, ovviamente secondo l'indirizzo che il nostro Capogruppo ha evidenziato oggi in Aula, contestando quelle incoerenze che si sono manifestate fino ad oggi nell'azione di Governo e auspicando che simili incoerenze o deviazioni non si verifichino nuovamente lungo il tragitto che ci attende.

È sulla base di questa premessa che le sottopongo tre questioni, la prima delle quali concerne la carenza di magistrati. Nel corso della XIII legislatura, l'allora ministro Fassino varò un'importante riforma che recava, tra le nuove misure, l'ampliamento dell'organico dei magistrati: furono individuati mille posti vacanti per i quali non si fece in tempo, in quello scorcio di legislatura, a bandire un concorso. Nel quinquennio successivo il ministro della giustizia Castelli sostanzialmente e dichiaratamente congelò quei mille posti sostenendo che non era tempo di ampliare il numero dei magistrati se prima non si assestava la situazione della magistratura, con riferimento al nuovo ordinamento giudiziario. Questa è storia.

Nei due anni dell'ultimo governo Prodi è stato corretto e, a nostro avviso, migliorato l'ordinamento giudiziario. Pur non potendo addebitare a lei, Ministro, e al suo Governo alcuna responsabilità in questa fase iniziale, le chiedo cosa intenda fare per coprire quei mille posti vacanti che si vanno ad aggiungere alle altre centinaia di posti sistematicamente scoperti per il *turnover* all'interno della magistratura. Anche il Presidente della Commissione in apertura dei lavori ha posto in evidenza tale necessità, sottolineando la drammaticità della situazione. Cosa ritiene di fare il suo Ministero per coprire i posti vacanti in tempi ragionevolmente accettabili? Ho anche presentato un'interrogazione in tal senso, ma approfitto oggi dell'occasione della sua presenza per sollecitare una risposta.

Un'altra questione che le vorrei sottoporre e cui ha fatto riferimento nella sua esposizione riguarda quelle norme e quegli interventi da attuare per abbreviare i tempi del processo civile e del processo penale. Condivido quasi totalmente e reputo necessarie quelle iniziative di riforma, ma ribadisco la mia convinzione, fondata su due anni di lavoro presso il suo Ministero, che tutto ciò non sarà assolutamente utile o adeguato a soddisfare le esigenze degli utenti. Nessun Governo sarà in grado di soddisfare i bisogni delle persone – posto l'accento sul concetto di centralità della persona cui lei si è richiamato e che mi trova perfettamente d'accordo sul piano ideale, ma non sul piano della domanda di giustizia – se non si darà vita a quella che definisco come riforma madre, cioè la riforma del SIGI (Sistema integrato giudiziario informatizzato). Ho dedicato un lavoro di due anni alla preparazione del disegno di legge n. 379 – cui ha fatto riferimento il Presidente – ma credo che il Governo potrebbe in un certo senso anticiparne l'esame visto il bisogno di un provvedimento organico. È per questo che il nostro Gruppo ha già presentato il disegno di legge n. 379 recante delega al Governo per l'efficienza della giustizia: è necessaria una riforma organica che possa essere attuata nei tempi più brevi possibili. Mi permetto di ribadire oggi quanto, in maniera molto più semplice e spontanea, le riferii in occasione del suo primo incontro con il Ministro ombra in cui si mostrò molto disponibile: è un progetto già definito, un lavoro già compiuto e ciò che vi è di importante è che nello scorcio della scorsa legislatura, in una delle ultime riunioni del CIPE, furono stornati 60 milioni di euro da destinare al SIGI. Questo denaro non fu vincolato direttamente al Ministero della giustizia a causa di ritardi che accusammo sul piano della preparazione del disegno di legge, ma Prodi e gli allora ministri Nicolais e Bersani concordarono – e deve esservene traccia – che quei 60 milioni di euro sarebbero stati utilizzati per questo progetto. Penso che in questa fase lei dovrebbe garantire l'acquisizione di questi importantissimi finanziamenti che provengono dall'Obiettivo 1 dei fondi europei perché rappresentano una garanzia per l'attuazione del progetto SIGI. Il Consiglio superiore della magistratura, l'Avvocatura di Stato e l'Associazione nazionale magistrati erano già stati formalmente coinvolti per procedere alla formazione del personale, dei magistrati e degli avvocati.

Non mi addentro in questi aspetti perché costituiscono oggetto del succitato disegno di legge, ma li ho voluti formalmente richiamare in questa sede perché ritengo che, nell'interesse generale e per gli obiettivi che lei ha richiamato, acquisire oggi quel finanziamento pubblico europeo e vincolarlo a tali progetti può rappresentare l'inizio di una riforma epocale, da attuarsi parallelamente agli interventi cui lei ha fatto riferimento – che ovviamente condivido, anche se da soli non potrebbero mai soddisfare tali esigenze – tramite l'azione del Ministero della giustizia in collegamento con altre strutture ministeriali: infatti, ritengo che l'obiettivo sia di così alta portata da necessitare una complessa attività interministeriale, ma di ciò avremo modo di parlare in altra sede. Le chiedo semplicemente di precisare la posizione del Governo sul disegno di legge a mia firma.

Vorrei ora, signor Ministro, affrontare la delicatissima questione delle intercettazioni, sulla quale ancora una volta si rischia di commettere errori gravissimi, restando vincolati ad un modo di ragionare che cerca di fissare i limiti da imporre alla magistratura rispetto ad uno strumento senza il quale oggi non vi è alcuna possibilità di fronteggiare seriamente il crimine e la devianza ai livelli più pericolosi ed elevati. Si commette o si rischia di commettere ancora una volta l'errore grave di limitare il potere di accesso all'intercettazione, quando gli inconvenienti gravi che tutti riconosciamo e che si sono verificati fino ad oggi (la fuga di notizie, l'utilizzo distorto delle intercettazioni e, quindi, la violazione della *privacy*, nonché il danno a soggetti più o meno e talvolta per nulla interessati alle indagini) si potrebbero evitare attraverso un sistema molto semplice, senza intaccare il potere della magistratura che deve restare arbitra, secondo le leggi e le norme vigenti, dell'utilizzo dello strumento dell'intercettazione. Tutto ciò dovrebbe avvenire attraverso un sistema – che abbiamo configurato e vagliato e che è ancora sul suo tavolo per essere esaminato – che limiterebbe il potere di disposizione secondo legge al magistrato – e tale deve restare – ma anche l'effettiva possibilità materiale e tecnica di accedere all'intercettazione e decrittare ciò che si intercetta: solo il magistrato potrà decrittare l'intercettazione, eliminandosi così tutte le fasi interposte e gli intermediari. Allora e solo allora si potrà adeguatamente sanzionare il magistrato che consentirà, per colpa o per dolo, la fuga di notizie.

Perché questo Governo non valuta attentamente la possibilità di adottare una soluzione di questo genere, anziché commettere ancora una volta l'errore – che abbiamo commesso anche noi in precedenza – di discutere a quali fattispecie di reato sia giusto circoscrivere il ricorso all'intercettazione, laddove questa valutazione di merito spetta unicamente al magistrato? Se al contrario adottiamo il sistema che vi ho appena descritto o una soluzione analoga – spetta al Governo deciderlo – che preveda di eliminare ogni tipo di intermediario, ampliando l'area di controllo del magistrato, il quale, secondo la legge e nel rispetto dei principi fondamentali del nostro ordinamento giuridico, dovrà restare l'unico titolare della gestione del delicato mezzo di ricerca delle prove in oggetto, in quel caso si potrà pervenire a sanzioni rigorose e al contempo garantire beni protetti

come la *privacy* e tutelare i cittadini dall'uso distorto delle intercettazioni, perfezionando e rafforzando le regole attuali senza sconvolgerle.

LI GOTTI (*IdV*). Signor Ministro, la ringrazio per l'esposizione che condivido, anche perché ripercorre buona parte della relazione illustrativa dei disegni di legge da noi presentati, specialmente quello di riforma della procedura civile. Mi riconosco quindi quasi testualmente nelle parole che lei ha pronunciato e la ringrazio di aver utilizzato anche il nostro testo per illustrare le riforme.

Il presidente della Commissione, senatore Berselli, le ha fornito alcuni documenti delle camere civili; però otto giorni fa le era stato fornito un altro documento che mi ero assicurato le fosse trasmesso, essendo perfettamente d'accordo, proprio in previsione della audizione odierna. In quel documento, infatti, vi erano domande specifiche su un tema che continua ad essere particolarmente caldo. Mi meraviglia quindi che....

PRESIDENTE. Senatore Li Gotti, se posso interromperla, vorrei ricordare che lei mi ha fatto avere alcuni quesiti da sottoporre al Ministro, ma mi è sembrato più corretto che glieli sottoponesse lei in occasione dell'audizione odierna.

LI GOTTI (*IdV*). Sì, però il Ministro ha i quesiti da otto giorni.

PRESIDENTE. Il Ministro risponderà nei tempi che riterrà ai quesiti che lei gli sottoporrà, come per tutti gli altri componenti della Commissione.

LI GOTTI (*IdV*). Sì, certo, però voglio far presente che, a parte la possibilità del Ministro di rispondere alle domande formulate in questa sede, questi quesiti il Ministro li conosce da otto giorni.

ALFANO, *ministro della giustizia*. Confermo.

LI GOTTI (*IdV*). Benissimo, quindi le risposte potevano essere fornite in questa sede.

PRESIDENTE. Senatore Li Gotti, credo vi sia una *par condicio* tra tutti i senatori e le senatrici di questa Commissione: quindi, è vero che lei ha fatto preventivamente conoscere al Ministro e al Presidente alcuni quesiti, però le è stata anche rappresentata l'opportunità che lei li riformuli in questa sede. Il Ministro risponderà a lei come a tutti gli altri componenti della Commissione.

LI GOTTI (*IdV*). Va bene. Allora, visto che il tema che intendo trattare è un argomento caldo, desidero porre le seguenti domande: vorrei sapere se, quando viene indicato il numero di 125.000 intercettazioni, questo numero sia costituito nella misura del 65 per cento da decreti di proroga;

se il numero di 125.000 intercettazioni non sia quello delle persone fisiche intercettate, bensì quello dei decreti autorizzativi e di proroga emessi nel corso dell'anno; se sia vero che il decreto autorizzativo o di proroga debba essere emesso per ogni singola utenza da intercettare e non sia sovrapponibile al numero delle persone fisiche intercettate (ad esempio, se un indagato ha dieci utenze telefoniche, i decreti saranno dieci); se il numero delle persone fisiche intercettate annualmente sia inferiore a 20.000; se i decreti autorizzativi o di proroga abbiano la durata di 15 giorni, termine ulteriormente prorogabile con nuovo apposito decreto (ad esempio, se un indagato ha dieci utenze da intercettare per un periodo di due mesi, saranno emessi 40 decreti); se il costo della intercettazione sia pari a circa il 2,5 per cento del bilancio della Giustizia e dopo il picco raggiunto nel 2005 sia in costante diminuzione; se il costo unitario delle intercettazioni non sia uniforme nelle diverse sedi di uffici giudiziari, oscillando da 5 a 28 euro per giorno-operazione; se il costo annuale delle intercettazioni sia comprensivo, nella misura dal 5 al 10 per cento, del costo dei tabulati cartacei del traffico telefonico fornito dagli operatori di telefonia; se il costo annuale del nolo delle apparecchiature per l'ascolto delle intercettazioni sia pari circa al 400 per cento del costo di acquisto delle apparecchiature e l'obsolescenza delle stesse sia stimabile in un tempo superiore a tre anni, con la conseguenza che il costo per il nolo delle apparecchiature sarebbe superiore, nell'arco di un triennio, di oltre dieci volte il costo di acquisto delle stesse.

Infine, chiedo di sapere quale sia l'esito dell'indagine penale avviata dalla procura della Repubblica di Roma sul sistema delle intercettazioni, sul ruolo del Ministero della giustizia e sul rapporto con gli operatori di telefonia, indagine parzialmente conclusasi nel 2005 con il decreto di archiviazione (reso nel procedimento n. 43129/04 rg gip Roma) per difetto di dolo e contenente valutazioni critiche e stigmatizzatrici del sistema dei controlli di spesa e dei compiti dei consulenti ministeriali, documento di cui la Commissione giustizia del Senato, nella scorsa legislatura, riuscì ad acquisire copia, che venne però trasmessa con otto pagine (dalla 105 alla 112) integralmente omissate; se risulti vero che i gestori di telefonia abbiano ottenuto un aumento del prezzo di listino per ciascuna intercettazione al fine di ammortizzare gli investimenti che gli stessi operatori avevano destinato all'ammodernamento delle centrali dei sistemi di trasmissione, sì che la remunerazione è risultata di gran lunga più elevata dei costi operativi sostenuti, nonostante che l'ammodernamento delle centrali consentisse significative economie di gestione, così determinandosi un indebito vantaggio economico con un incremento anomalo dei ricavi e un ingiustificato esborso di pubblico denaro; quali siano le valutazioni e le determinazioni del Ministro della giustizia in ordine al contenuto del suddetto decreto di archiviazione, ove acquisito e conosciuto nella versione omissata o in quella integrale, a noi ignota, e l'eventuale trasmissione degli atti alla procura generale della Corte dei conti.

Vorrei ulteriormente chiedere alla sua gentilezza di conoscere l'esito dell'attività della Commissione che ha individuato, svolgendo un'opera di

ricognizione, l'esistenza di 636.765 libretti postali di deposito, alla data del 30 novembre 2007, portanti la somma di 1.599.689.582 euro, consistenti in somme confiscate. Il lavoro della Commissione che ha individuato detti libretti postali, relativi a somme che dovrebbero essere della Giustizia (si tratta di 1.600 milioni di euro), doveva essere poi completato con la ricognizione dei depositi bancari di somme confiscate; pertanto vorrei sapere se il Ministero ha avviato questa ulteriore attività.

Inoltre, in considerazione del fatto che rispetto alle pene pecuniarie e alle spese processuali il Ministero è creditore di circa 1 miliardo di euro l'anno, di cui riesce a recuperare esclusivamente il 3 per cento, vorrei conoscere quali siano le iniziative che il Ministero intende adottare per il recupero di tale ingente somma.

Inoltre, visto che il signor Ministro non vi ha fatto cenno, è giusto che io ponga una domanda sull'ufficio per il processo. Spero che il signor Presidente della Commissione abbia letto il testo del disegno di legge da me presentato il 16 maggio e che ripropone un testo che aveva già superato l'esame della Commissione giustizia della Camera nella scorsa legislatura. Apprendo ora che sull'argomento vi è anche un disegno di legge presentato dal senatore Maritati.

MARITATI (PD). Il mio è solo per una parte.

LI GOTTI (IdV). Tale disegno di legge prevede la risoluzione del problema annoso, che pende da oltre otto anni, della riqualificazione del personale amministrativo: i 42.000 dipendenti dell'amministrazione giudiziaria, sono gli unici che non abbiano ottenuto, per varie ragioni e diversamente dal personale degli altri Dicasteri, alcuna riqualificazione. Attraverso il disegno di legge da me proposto si trova una soluzione. Il problema è corposissimo perché crea malcontento nel personale, anche a causa delle conseguenze del nuovo contratto del pubblico impiego, alcune delle quali non rimediabili. Lei sicuramente avrà già percepito questa realtà perché sarà stato inondato da documenti, come è capitato a noi due anni fa.

In considerazione delle carenze di personale amministrativo (la media nazionale è superiore all'8 per cento) si prevede l'assunzione di 2.800 laureati nella fascia alta, ossia nell'area utilizzabile per il ruolo di udienza, che è quello fondamentale nell'ambito del processo, così da dare ossigeno alla macchina della giustizia. Queste soluzioni proposte sono peraltro il frutto del risultato di un lavoro avviato anche in sede parlamentare nella scorsa legislatura.

Ministro, lei ha fatto cenno all'impegno per l'ufficio per il processo. Attese le carenze, ci saranno proposte diverse per le parti che riguardano la riqualificazione del personale e le assunzioni dall'esterno?

Infine, una curiosità. Se ne è parlato nei giorni scorsi come misura da inserire in un decreto del Governo, ma poi non abbiamo saputo più nulla. Esiste un disegno di legge di iniziativa governativa, che comunque noi abbiamo già presentato, per l'istituzione della banca dati del DNA? Si può

iniziare il percorso che consente l'istituzione della banca dati del DNA, con la ratifica del Trattato di Prum?

MARITATI (*PD*). Signor Presidente, vorrei brevemente integrare il mio intervento precedente.

PRESIDENTE. Prego, senatore Maritati.

MARITATI (*PD*). Grazie.

A proposito del sistema di intercettazioni cui ho fatto riferimento, ho ommesso di riferire al Ministro che quel sistema è stato offerto ad un prezzo bloccato per dieci anni, prescindendo dal numero delle intercettazioni. Dico questo perché una delle ragioni per cui si intende mettere mano al settore delle intercettazioni è legata ad una spesa crescente (cosa vera) a sua volta connessa ad un numero sempre maggiore di intercettazioni.

Mi scuso con il Ministro perché tra poco dovrò allontanarmi. Vorrei però consegnargli formalmente una copia autentica del Sistema integrato giudiziario informatizzato, con le relative rappresentazioni grafiche. Dovrebbe essercene copia anche presso il Ministero, ma mi rendo conto della difficoltà di reperire le carte in quella sede.

D'AMBROSIO (*PD*). Signor Presidente, il mio intervento si fonderà, oltre che sulla relazione del signor Ministro e sulla sua disponibilità, più volte manifestata, ad ascoltare le ragioni dell'opposizione, sulla sua premessa iniziale, a proposito dei tribunali in condizioni disastrose, a volte con soli tre magistrati.

Ho seguito con grande attenzione la relazione del Ministro e ho notato che ha messo in evidenza il numero esorbitante di processi civili pendenti. Però non è stata affrontata la situazione in radice. Secondo uno studio dell'associazione dei magistrati, anche alla luce delle ulteriori incompatibilità indicate dal decreto legislativo n. 51 del 1998 (in materia di istituzione del giudice unico di primo grado, per cui il giudice che nel medesimo procedimento ha esercitato funzioni di giudice per le indagini preliminari non può emettere il decreto penale di condanna, né tenere l'udienza preliminare), che si aggiungono a quelle preesistenti (così c'è incompatibilità se il magistrato ha emesso il provvedimento come GUP nell'udienza preliminare o se ha già giudicato o ha svolto un ruolo principale nella determinazione della sentenza in un grado del procedimento), in Italia c'è il più elevato numero di tribunali, ben 1.044. Nessun altro Paese ne ha così tanti. Se facciamo il conto dei magistrati attualmente in servizio arriviamo ad un numero medio di sei magistrati per tribunale. Ma il numero dei magistrati necessari per il funzionamento di ciascun tribunale è 11. È evidente che con questi numeri la giustizia italiana non può funzionare.

Ho molto apprezzato, signor Ministro, il fatto che lei abbia riconosciuto che la mancanza di funzionamento della giustizia civile è una delle ragioni per cui non ci sono investimenti in Italia. Questo dipende da una

pendenza eccessiva e incredibile dei procedimenti, secondo i suoi dati pari a circa 4,8 milioni, cioè quasi pari a quelli di Spagna, Francia e Regno Unito messe insieme.

Non credo, per la verità, che tutto si possa risolvere, così come è stato indicato da Lei e dal collega Maritati, con la creazione dell'ufficio del giudice. Bisogna cercare di fare qualche cosa di più e qualche cosa di diverso. Si può suggerire anzitutto un filtro veramente forte per le cause, che sono moltissime, per il risarcimento dei danni da incidenti stradali, che una volta occupavano i tribunali per il 70 per cento e adesso – credo – per il 50 per cento, perché buona parte di questa competenza è stata trasferita ai giudici di pace, che peraltro non si trovano in condizioni migliori. Quindi bisognerà individuare un ufficio del giudice diverso da quello da lei indicato, che sembra più che altro diretto a controllare il rendimento del magistrato, ma non ad agevolarlo nel suo lavoro.

Per l'esperienza che abbiamo fatto in magistratura, un grande giovamento si è avuto con i ragazzi che vengono a prestare volontariamente servizio (equiparato a quello presso gli avvocati), perché ci sono giovani molto preparati che riescono, quando è possibile, a formare un ufficio del giudice, che è qualcosa di diverso da quello indicato, cioè un ufficio che coadiuva effettivamente l'attività dei giudici, ai quali riferisce ricerche di giurisprudenza o che collabora nell'estensione della sentenza. Quindi bisogna cercare di diminuire il carico di lavoro.

Una questione che mi ha sempre colpito, anche perché sono stato io stesso citato in giudizio civile per il risarcimento dei danni, e naturalmente ho vinto la causa...

LONGO (*PdL*). Naturalmente?

D'AMBROSIO (*PD*). Non naturalmente. Avevo ragione, quindi...

LONGO (*PdL*). Aveva torto, ma le hanno dato ragione.

D'AMBROSIO (*PD*). Ho vinto la causa. D'altra parte Lei lo sa, avvocato Longo, di quale causa si tratta. Ripeto, ho vinto la causa e mi hanno rimborsato 1.500 euro, a fronte di una spesa di circa 4.000 euro.

LONGO (*PdL*). Noi abbiamo pagato tutto ai suoi avvocati.

D'AMBROSIO (*PD*). Avvocato, non mi interrompa. Io non ho mai interrotto nessuno. Sto facendo un esempio che può riguardare me, ma potrebbe riguardare anche lei.

Secondo me, uno dei problemi che facilita la gente a intentare cause è che, al momento della liquidazione delle spese, il giudice liquida molto meno di quello che in effetti si è dovuto pagare per resistere ad un processo ingiusto promosso nei propri confronti. Questo è quanto volevo dire; forse ho citato un esempio sbagliato, ma la diversità di opinioni è il bello della democrazia.

Anche per quanto riguarda la giustizia penale, signor Ministro, c'è qualcosa che non funziona, soprattutto per la natura ibrida del vigente processo penale: nella parte del dibattimento, il processo di tipo accusatorio si basa sull'articolo 111 della Costituzione (quindi la prova deve essere raccolta davanti ad un giudice terzo e imparziale), ma poi la sentenza, a parte il fatto che non è esecutiva, può essere impugnata in base al sistema di impugnazione del codice del 1930. Non sono previste misure per scoraggiare l'impugnazione, neppure di una sentenza giusta. Tanto per fare un esempio, in Francia non sussiste il divieto di *reformatio in pejus* e questo scoraggia le impugnazioni. Un ulteriore incentivo alle impugnazioni è stato, almeno fino all'entrata in vigore del decreto-legge sulla sicurezza, l'ammissione del patteggiamento, perfino, in appello.

Abbiamo un processo di appello che è strutturato come processo inquisitorio e che consente, per esempio, di rivalutare la prova a un giudice che non l'ha raccolta, ponendosi, quindi, quasi in contrasto con l'articolo 111 della Costituzione. Infatti, è evidente che se la prova deve essere raccolta davanti ad un giudice terzo, poi non può essere rivalutata da un altro giudice solo perché superiore di grado; tra l'altro, quel giudice potrebbe anche non essere superiore per esperienza. Sappiamo benissimo, infatti, che quando si arriva a essere giudice di appello, anche se per tutta la vita si è stato giudice civile, si viene destinati al processo penale; quindi accade che si occupano del settore penale colleghi che rivalutano sulla carta una prova che è stata già valutata in maniera completa dal giudice di primo grado, che ha assistito alla raccolta della prova stessa, secondo i dettami del codice e della Costituzione.

Vi è poi un ricorso per Cassazione che consente in un certo qual modo di entrare nel merito. Credo che forse dovremmo prendere in considerazione anche l'eventualità di restituire alla Corte di Cassazione la sua funzione precipua di mero giudice di legittimità e non di merito. Come sappiamo, il giudice di Cassazione non decide in terzo grado, ma annulla la sentenza e rinvia. La Suprema Corte può rinviare più volte (basti citare il caso Sofri), con ciò contribuendo al malfunzionamento del sistema.

Per quanto riguarda le carceri, sul sito del Ministero della giustizia i dati del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP) sulla situazione delle carceri, che prima erano aggiornati in tempo reale, ora risultano fermi al dicembre 2005, e da allora non sono stati più aggiornati: questo mi spiace perché il DAP forniva dati precisi sui detenuti. In ogni caso, dai dati in mio possesso risulta che attualmente i detenuti sono circa 53.800, con una tendenza all'incremento negli ultimi mesi da 1.000 a 2.000 al mese. Del resto, quando intervenni contro il provvedimento sull'indulto avevo già previsto che si sarebbe arrivati in tempi abbastanza rapidi ad una situazione pari a quella che aveva poi provocato l'indulto. Ormai siamo molto vicini: secondo le previsioni che sono state fatte dai direttori delle carceri, in particolare dall'ispettorato di Milano, si dovrebbe arrivare a 61.000 detenuti (cifra che ha provocato poi l'intervento del legislatore con il provvedimento sull'indulto, per evitare anche le rivolte all'interno delle carceri) nel mese di dicembre di quest'anno.

In tale situazione, con i vostri provvedimenti avete aumentato il numero dei reati. Infatti, non c'è dubbio che con il provvedimento sulla sicurezza sono stati introdotti reati nuovi, ma tali reati non solo sono nuovi, ma sono anche inutili. Mi domando per quale ragione uno straniero irregolare, che deve essere allontanato, debba essere prima incarcerato, scontare un periodo di reclusione per poi ritrovarsi nella stessa situazione. Analogo problema deriva anche dalla vostra proposta sui clandestini; anzi, mi pare che venga addirittura reintrodotta la misura dell'espulsione senza discrezionalità: lo straniero irregolare condannato viene espulso. Mi domando che bisogno ci sia di questa previsione e non me lo chiedo solo io, ma lo sostengono gli americani che sono molto più esperti di noi in materia di immigrazione, dato che hanno subito i flussi migratori secoli prima di noi, che, invece, solo da qualche anno stiamo affrontando il problema.

È stato detto che storicamente la percentuale di detenuti extracomunitari era pari al 5 per cento, mentre ora siamo arrivati a una percentuale pari al 38 per cento. Voglio ricordare che in passato nelle carceri del Nord la percentuale del 38 per cento (ora riferita ai detenuti stranieri) era costituita da meridionali. In sostanza i reati vengono commessi da coloro che sono emarginati, che vivono ai margini, che non trovano lavoro e che quindi sono attratti dalla criminalità. Del resto, anche adesso a Napoli qualsiasi soluzione si voglia trovare per la criminalità diffusa, che prescindendo dalla disoccupazione che esiste in quella città e quindi da una mancanza di alternativa alla delinquenza, a mio avviso sarebbe una soluzione completamente fuori dalla realtà.

Desidero quindi porre alcune domande: nello stabilire tutto questo, come avete deciso l'eliminazione del decreto di sospensione dagli ordini di esecuzione per determinati reati, avete tenuto conto che le misure alternative al carcere hanno sempre costituito una valvola di sicurezza per il sovraffollamento delle stesse? Cosa si pensa di fare iniziando ad eliminare queste valvole, quindi a mettere tutti in carcere e a creare nuove figure di reato, con una delinquenza che naturalmente è in aumento? Ministro, lei stesso ha detto che per costruire nuove carceri occorrono tre anni; in attesa che si costruiscano, pensiamo effettivamente di riformare il diritto penale nel senso di togliere la detenzione come misura esclusiva di punizione e trovare misure alternative al carcere? Come vogliamo rendere le carceri più vivibili? Come vogliamo rendere la pena effettivamente rieducativa? In Italia le persone che lavorano in carcere sono poco più del 15 per cento, mentre in altri Stati, per esempio in Germania, raggiungono addirittura il 100 per cento, con un circuito di accoglienza successivo; cioè si crea un indotto intorno al carcere che è pronto ad accogliere il detenuto lavoratore quando tornerà libero. Cosa stiamo immaginando di fare? Pensiamo di risolvere tutti i nostri problemi in questo modo, mettendo le persone in carcere? Costruendo nuove carceri? E se le carceri non saranno sufficienti, costruiremo campi di concentramento? Cosa ha in mente di fare il Ministro in tale direzione?

MUGNAI (*PdL*). Signor Presidente, signor Ministro, la ringrazio per la completezza e l'esaustività della sua valutazione che – registro con soddisfazione – ha ottenuto pressoché unanimi apprezzamenti anche da parte dei colleghi dell'opposizione.

C'è un punto che mi ha colpito particolarmente e che secondo me rappresenta uno snodo ineludibile di una visione organica del sistema Paese: il nesso inscindibile che lei ha ravvisato tra la giustizia civile – e il relativo funzionamento – e lo sviluppo complessivo del Paese e la sua competitività. Colpito da tale aspetto, mi permetto di segnalare, proprio in funzione di un effetto, se non deflattivo, certamente volto ad evitare un ulteriore ingolfamento del sistema della giustizia civile, due questioni che stanno già avendo e sicuramente avranno una portata modificativa di carattere generale da un lato, e innovativa dall'altro, sul nostro sistema processuale civile. La prima è legata alla cosiddetta procedura d'indennizzo diretto che è stata introdotta nel codice delle assicurazioni e che, non soltanto ha rappresentato uno stravolgimento del tradizionale impianto di tipo risarcitorio ma, nata sul presupposto di un contenimento dei costi assicurativi, non ha poi prodotto l'effetto auspicato; al contrario, le stesse compagnie di assicurazione individuano oggi tale procedura come una causa di aumento dei costi di polizza e di una superfetazione di giudizi che spesso, in relazione al medesimo evento dannoso, portano risultati addirittura confliggenti.

La seconda questione, che è già stata oggetto di attenzione nei primi giorni del suo mandato e che nel mese di gennaio 2009 comunque si porrà con concretezza, è relativa alla cosiddetta *class action*, introdotta a seguito dell'approvazione di un emendamento a firma dei colleghi Manzione e Bordon alla legge finanziaria per il 2008, proprio sul finire della passata legislatura: con essa si istituisce una procedura in forza della quale i tentativi di conciliazione, che potrebbero avere un effetto deflattivo sul dibattimento, hanno luogo in una fase nella quale vi è già stato un filtro preventivo di attività giurisdizionale. Nell'ottica – che mi pare si voglia perseguire – di un contenimento e di una semplificazione del carico, è evidente che un impianto del genere – che coinvolgerà migliaia e forse milioni di potenziali utenti del sistema giustizia, sia pur unificati nell'azione risarcitoria di natura collettiva – potrebbe determinare una vera e propria *impasse* degli uffici giudiziari. Si tratta di due questioni di carattere generale e per questo ho ritenuto potessero avere dignità tale da essere sottoposte ad una riflessione complessiva.

L'ultima questione che vorrei sottoporle è legata al comparto della giustizia amministrativa che non è stato evocato e che, al contrario, non mi pare che brilli né per produttività, né per celerità, e in cui spesso centinaia e persino migliaia di ricorsi cadono in perenzione perché dopo dieci anni ancora non sono stati trattati dai tribunali amministrativi regionali. Ricordiamo che la giustizia amministrativa – per come oggi la conosciamo – è frutto di un'impostazione di carattere dottrinale che si basa sulla distinzione tra diritto soggettivo e interesse legittimo. Non voglio ritornare su questi aspetti, ma resta il fatto che il funzionamento dei TAR, per

come è articolato (un'udienza ogni settimana o ogni 15 giorni), non può ritenersi sintonico a quel tipo di risposta che il cittadino si attende per quanto riguarda la giustizia penale e civile e il suo rapporto con la pubblica amministrazione. Ritengo che dovremmo occuparcene.

In conclusione, convengo con il collega Maritati sulla necessità di un aumento del numero dei magistrati in servizio, ma non credo che sia sufficiente la copertura dei posti vacanti. Si tratta semmai di rivedere la questione in termini assolutamente diversi, attraverso un vero e proprio aumento della pianta organica della magistratura, verso la quale non sempre, fino a oggi, la magistratura stessa nei suoi organi rappresentativi si è espressa in termini favorevoli, ma è certo che se il numero dei magistrati è insufficiente, lo è anche in rapporto alla piena e semplice copertura della pianta organica. Se dobbiamo procedere in direzione dell'efficienza, il numero dei magistrati deve essere autenticamente sufficiente alle esigenze di un Paese che è profondamente cambiato rispetto a quello di alcuni anni orsono.

CENTARO (*PdL*). Signor Ministro, la ringraziamo per la sua relazione che, come è stato detto, è quanto mai esauriente e che condividiamo nella sostanza. Abbiamo sentito parlare con piacere di continuità nell'azione del suo Ministero, a dimostrazione dell'onestà intellettuale che ha sempre informato la sua attività politica, ma soprattutto di un mutato clima che vede il nuovo inquilino prendere ciò che di buono il precedente ha fatto. Sarebbe assurdo e folle, anche nei confronti dei cittadini, buttare ciò che di positivo ha fatto l'ultimo Esecutivo, salvo poi rielaborarlo.

Mi fa piacere anche sapere che lei non si connoterà – a differenza dei suoi predecessori – come l'istitutore di nuove commissioni ministeriali di studio per la riforma del diritto e del processo penale, i cui risultati non sono mai approdati in Parlamento, ma sono rimasti un'opera dotta ed erudita di luminari delle scienze giuridiche, senza alcun risultato pratico. Come ho ricavato da una lettura molto superficiale delle bozze, penso che si possa arrivare, sia per il codice penale sostanziale, sia per il codice di procedura penale, ad un contemperamento complessivo dei risultati delle commissioni per giungere ad un prodotto che può approdare in Parlamento in tempi estremamente rapidi.

Condivido anche la necessità dell'uso della legge delega in una materia così complessa come, in particolare, il codice di procedura penale, perché la circostanza che gli articoli di un provvedimento possano essere emendati e che si possa sbilanciare l'intero sistema con una singola modifica è estremamente rischioso. Sottolineo che il vero malato, più che il diritto sostanziale penale, è il processo penale, divenuto una sorta di percorso ad ostacoli; con poche modifiche lo si potrebbe rendere molto più concreto e rapido.

Mi fa piacere che abbia parlato anche della riforma del processo civile, su cui ci eravamo proficuamente intrattenuti in questa Commissione nella scorsa legislatura, raggiungendo risultati che – come ci ha riferito – prenderà in considerazione. Consideri anche che, al di là delle novità con-

tenute nel decreto-legge (su cui avvierei una riflessione), è utile che le disposizioni vengano rapidamente convertite in legge, ma bisogna fare attenzione. Esse sono già norme di legge e se vengono successivamente modificate dal Parlamento, in fase di conversione, possono creare problemi complessivi. Tuttavia, la strada è ormai intrapresa e vedremo di percorrerla.

Consideri anche la necessità di una riforma del diritto civile sostanziale, che ancora rispecchia una società basata su un'economia immobiliare, mentre quella attuale si basa su un'economia di tipo assolutamente diverso. Infatti, vi sono ben tre servitù di vedute – diretta, obliqua e laterale – in base alle quali il proprietario di un immobile può azionare tre cause diverse. Occorre riflettere sull'utilità di ripensare al possesso e alla proprietà tutelati con azioni diverse tra loro. Volendo essere caudici ad ogni costo, c'è un sistema che dà possibilità di una pendenza enorme di processi.

Affronterò il vero problema alla fine di questa mia rapida esposizione, ma mi preme spendere alcune considerazioni sulla problematica delle intercettazioni. Penso che il problema non sia comprimere il potere del magistrato, ma far sì che l'intercettazione sia uno strumento selettivo di indagine cui non si debba necessariamente ricorrere per tutti i reati, dal momento che esistono anche altri strumenti di indagine. D'altra parte, l'ipotesi avanzata dal senatore Maritati, se ho ben compreso, comporterebbe un numero elevato di magistrati, visto che dovrebbero essere solo loro a decrittare, sentire e tradurre le registrazioni; quindi non so quanto sia realizzabile. In proposito desidero segnalare al signor Ministro che la Commissione giustizia del Senato aveva ascoltato il procuratore della Repubblica di Bolzano, Cuno J. Tarfusser, che aveva fornito una chiara esemplificazione del forte abbattimento dei costi realizzato dal proprio ufficio, che potrebbe essere preso ad esempio ed esteso agli altri uffici giudiziari.

Peraltro io stesso, nella scorsa legislatura, ho presentato un emendamento relativo al disegno di legge sulle intercettazioni che prevedeva la gratuità delle intercettazioni connesse alle attività giudiziarie. È così in Germania, perché una delle clausole della concessione è la gratuità delle spese giudiziarie. Lei comprenderà bene l'enorme risparmio per il Ministero della giustizia e quindi di denaro pubblico che ciò comporterebbe, considerato che i concessionari si adeguerebbero comunque perché il mercato si riposiziona in ogni caso.

Vi sono anche altri problemi. Signor Ministro, lei ha accennato a quello della copertura delle sedi disagiate. Nella XIII legislatura si varò un programma che prevedeva incentivi economici e di punteggio per la prima sede, ma purtroppo tali incentivazioni non ebbero esito positivo. Aggiungo che nella scorsa legislatura è stato varato, in sede di riforma dell'ordinamento giudiziario, il divieto di svolgere le funzioni requirenti se prima non si sono svolte quelle giudicanti. Se sommiamo i due fattori ci ritroveremo – e ci stiamo già ritrovando – uffici di procura di frontiera (Gela, Palmi, Locri, Palermo ma anche Napoli e Milano) che sono e rimarranno a lungo completamente privi di magistrati e quindi scoperti, per-

ché prima vi venivano assegnati gli uditori giudiziari. Mi rendo conto che il magistrato di prima nomina è mandato quasi «allo sbaraglio» in sedi importantissime, però occorre tener presente non solo che il sistema dei trasferimenti d'ufficio, per quanto incentivati, ha funzionato poco o niente, ma anche e soprattutto che i TAR hanno sospeso sistematicamente i trasferimenti d'ufficio operati dal CSM. Mi auguro ovviamente che la normativa che il Ministero ha messo in campo possa risolvere il problema e quindi mi auguro di sbagliarmi, ma temo che si dovrà tornare alla precedente eccezione, per alcune sedi che non trovano copertura, rispetto alla regola che si svolgano prima funzioni giudicanti rispetto a quelle requiranti.

Vi è altresì la questione del personale. In effetti, vi è un problema che riguarda la riqualificazione del personale amministrativo, per il quale sicuramente sarà necessaria una norma di legge considerate le pronunce intervenute da parte del Consiglio di Stato. Consideriamo poi il problema della stabilizzazione dei cosiddetti precari: sono circa 1.600 i funzionari degli uffici giudiziari con contratto a tempo determinato, prorogato di anno in anno e la loro stabilizzazione, così come in un primo tempo aveva pensato di fare il Ministero, spalmandoli su tutto il territorio nazionale, creerà non pochi problemi ad alcuni uffici giudiziari, che vivono grazie alla loro presenza. Per darle l'idea, signor Ministro, nel solo tribunale di Palermo i precari ex LSU della Giustizia sono 220; immagini cosa significherebbe lasciarne anche solo 60 e mandare agli altri in diverse sedi: il tribunale di Palermo potrebbe chiudere.

L'ultima problematica che desidero evidenziare è quella della edilizia penitenziaria. Mi piacerebbe pensare che i tre anni cui si è fatto riferimento corrispondano alla realtà, ma temo che non sia così. Consideri, signor Ministro, la competenza ripartita tra il suo Dicastero e quello delle infrastrutture.

ALFANO, *ministro della giustizia*. Per la ristrutturazione.

CENTARO (*PdL*). Noi dobbiamo pensare alla realizzazione di nuovi carceri.

ALFANO, *ministro della giustizia*. Mi riferivo all'ampliamento, più che alla ristrutturazione.

CENTARO (*PdL*). Riguardo alla realizzazione di nuove carceri la competenza è ripartita tra il suo Ministero e quello delle infrastrutture e ciò crea non pochi problemi, perdite di tempo e «palleggiamenti» di competenze tra un Ministero e l'altro. Sarebbe il caso, probabilmente, di varare anche misure che consentano il *leasing* finanziario e il *project financing*, i nuovi strumenti cioè che, affidando al privato la realizzazione in tempi rapidi della struttura, possano evitare le lungaggini derivanti dalla normativa in tema di opere pubbliche.

Arrivo quindi alla questione di fondo: tutte queste riforme, al di là di quelle a costo zero, che riguardano aggiustamenti del processo civile e probabilmente in parte anche del processo penale, hanno necessità di fondi. Nell'ultima legge finanziaria il suo Ministero è stato depauperato di 145 milioni di euro per il funzionamento del processo civile e del processo penale e questa Commissione, in sede di esame del disegno di legge finanziaria 2008, stigmatizzò tale misura da parte del pregresso Governo che, nonostante ciò, nel decreto sulla Protezione civile ha tolto altri 52 milioni di euro, spalmati su tre anni, al suo Ministero. C'è certamente un problema di razionalizzazione delle spese, ma ve ne è anche uno concreto di fondi, su cui mi auguro – anzi sono certo di ciò – lei si possa impegnare con riferimento non soltanto all'edilizia penitenziaria, ma anche al funzionamento concreto delle strutture, almeno ripristinando le somme sottratte dal precedente Governo, se non addirittura aumentando ulteriormente il *budget*; anche perché le riforme a costo zero erano quelle che il ministro Flick ci aveva ammannito nella XIII legislatura ma che rimasero «Il libro dei sogni».

MAZZATORTA (LNP). Signor Presidente, innanzitutto ringrazio il Ministro, anche a nome della mia parte politica, per averci compiutamente illustrato le linee programmatiche che intende seguire nell'azione di governo nei prossimi cinque anni e, se posso, gli esprimo anche la mia solidarietà umana, perché se è vero, come dice il suo collega ministro Tremonti, che fare il Ministro è un lavoro usurante, credo che essere Ministro della giustizia in Italia sia un lavoro più che usurante, direi alienante. Ha quindi tutta la mia solidarietà umana, signor Ministro, e ciò perché, effettivamente, non deve essere facile gestire la macchina giudiziaria.

Ho avuto modo di prendere conoscenza del bilancio consuntivo del 2006 del Ministero della giustizia e sono rimasto davvero impressionato. Sono sindaco di una piccola città di provincia; quando superiamo il 30 per cento delle spese fisse destinate al personale già ci segnalano la rigidità del bilancio, cioè l'impossibilità di gestire i servizi ordinari. Ebbene, nel caso del Ministero di grazia e giustizia oltre il 75 per cento delle spese di bilancio sono investite nel personale e questo ci fa capire che il vero problema, per noi, è quello della disorganizzazione, legato alla cattiva organizzazione dei servizi giudiziari, alla cattiva distribuzione del personale e alla cattiva gestione ordinaria dei servizi. Non dobbiamo mai dimenticare che il nostro utente finale è sempre il cittadino.

Non entrerò nel merito di possibili riforme di codici di rito o di codici di diritto sostanziale, né mi occuperò di giustizia civile, amministrativa o tributaria (su cui ci sarebbe da aprire un'altra parentesi), ma vorrei ricollegarmi a quanto detto prima dal signor Ministro e cioè all'ufficio per il processo. Credo che il problema reale, almeno per quello che ci riguarda, sia proprio l'organizzazione di questa azienda di produzione di servizi. Il senatore d'Ambrosio poc'anzi ha parlato dell'ufficio del giudice: l'importante è iniziare a ragionare in termini di unità organizzativa che abbia una sua autonomia, un suo *budget* e la responsabilità del coor-

dinamento delle risorse personali, economiche e fisiche dell'ufficio giudiziario; ecco il problema. Sono un avvocato del foro di Brescia e quando mi reco in tribunale mi accorgo di una totale disorganizzazione dei servizi giudiziari. C'è una legge che, dal 1993, ha previsto l'istituzione dell'URP (ufficio relazioni con il pubblico) nelle pubbliche amministrazioni. Alcuni piccoli Comuni hanno creato questo *front office* per i cittadini ma accade che chi va in un tribunale, a meno che non sia un avvocato esperto, che sa allora come muoversi, rischia di perdersi. Personalmente ho aiutato più di una volta persone disperse nel tribunale di Brescia, che poi non è particolarmente grande, che cercavano solo di sapere la data del rinvio della propria causa o dove ottenere un'informazione o un certificato.

Il vero problema sta proprio nella organizzazione, che può anche essere di tipo verticale, come diceva prima il collega D'Ambrosio, con riferimento all'ufficio del giudice, che può essere un'idea. L'associazione nazionale magistrati parlava di 70 magistrati come dimensione massima di un ufficio giudiziario di primo grado. Non si tratta di fare una struttura monocellulare, che forse si può permettere solo la Corte costituzionale. È questo il problema dei problemi; possiamo parlare di riforme, però se non risolveremo il problema alla radice non riusciremo ad uscire dall'*impasse*.

Ricordo che l'aspetto dell'organizzazione aziendale del settore giustizia si collega anche al nuovo assetto federale dello Stato. Non possiamo pensare ad unità organizzative legate a livello distrettuale o, peggio ancora, a livello centrale. Bisogna dare maggiore responsabilità, risorse e autonomia ai tribunali sul territorio. Questo corrisponde al percorso che abbiamo intrapreso, corrisponde ad un diverso aspetto dell'articolazione della Repubblica che si sta realizzando, passo dopo passo, dal 2000 a oggi.

Concludo con una provocazione, signor Ministro. Per risolvere il problema della giustizia si potrebbe chiedere a Enrico Bondi, commissario straordinario della Parmalat, di occuparsi di questo settore. Magari lui, con le sue competenze manageriali, potrebbe iniziare, come commissario straordinario del settore giustizia, a mettere ordine e a avviare la formazione per quelle competenze manageriali che oggi mancano.

BENEDETTI VALENTINI (*PdL*). Ministro, innanzitutto mi compiacio vivamente perché nel taglio e nell'approccio agli argomenti ascoltiamo il linguaggio che da molto tempo noi stessi e la gente aspettavamo. Senza particolari piaggerie, è una dimostrazione di apprezzamento che mi piace darle.

La concretezza dei temi che ci ha sottoposto ci aiuta a essere non scontati e propositivi. Salto la questione delle risorse che il collega Centaro ha trattato molto bene, perché penso che sfonderei una porta aperta. Il titolare del Ministero si sarà battuto e si batterà, non c'è dubbio, per recuperare quante più risorse finanziarie al proprio Dicastero. Senza di quelle, probabilmente parliamo del nulla.

La sua esposizione e alcuni interventi dei colleghi mi danno la possibilità di segnalarle alcuni temi di studio concreto, non filosofico. Il primo, l'unificazione dei riti. Non deve essere uno di quegli *slogan* che ascoltiamo al congresso degli avvocati o dei magistrati (non sempre, in questo caso) o in convegni di studio. Mettiamoci mano. Abbiamo ecceduto in moltiplicazione dei riti: sezioni specializzate, *ergo* un rito specializzato, *ergo* tutte specializzazioni. Con questa magica parola, che sembra l'emblema della modernità, abbiamo sfrangiato il processo. Mentre tentiamo di riunificare per grandi branche la giurisdizione, parlo addirittura del civile e dell'amministrativo sotto tanti aspetti, andiamo a prevedere venti riti diversi. Non va bene! Quindi lavoriamo alla unificazione dei riti e nelle riforme processuali occupiamoci di questo tema fondamentale, che deve essere una stella polare.

Il secondo (e non parlo neanche da avvocato ma da cittadino), il processo, che si è avvitato su se stesso. Nella lotta tra ipergarantisti e ipergiustizialisti, la conclusione pratica è che invece di tutelare le posizioni sostanziali (altra stella polare), stiamo ricamando attorno al processo: processo giusto, garanzie, regoluzze. Dobbiamo andare, e mi pare vi sia un accenno nella sua esposizione, verso uno sfrondamento delle garanzie formalistiche. Bisogna che ci lasciamo guidare dall'esperienza, dal buon senso e perfino dalla voce democratica del cittadino. Prima mi pare si parlasse di processo come corsa a ostacoli; questo è vero. Anche l'avvocato non deve essere solo un bravo procedurista. Deve tornare a difendere le posizioni sostanziali e a non fare della procedura la sua clava o il suo fioretto.

Terzo, il sistema delle pene e il sistema carcerario. Prima mi pare che il collega D'Ambrosio provocatoriamente affondasse il coltello. Anch'io lo affondo, ma in senso diverso. Intanto sul fatto che si debbano fare più carceri c'è poco da fare demagogia. Purtroppo il livello epocale della commissione dei reati e delle esigenze di tutelare la società sono cresciuti. Abbiamo un'insufficiente ricettività rispetto alle necessarie condizioni di civiltà, di umanità, di igiene, di rispetto delle persone detenute, che sono anche cresciute, perché in passato c'era una sensibilità più primordiale o più sommaria. Dobbiamo quindi creare più volumi, più ricettività. È inutile dire che per fare le carceri ci vogliono tre anni: se non si inizia mai, tra tre anni ripeteremo ancora le stesse cose, come purtroppo capita da 20 anni. Servono carceri in più; il Governo deve fare un sforzo e realizzare alcuni istituti. Questo non toglie che dobbiamo studiare con dedizione, con intelligenza, con creatività e modernità buoni sistemi di pene alternative, pene alternative vere, non buffonate, non teorie che pene non sono. Occorre studiare con spregiudicatezza pene alternative in particolare ispirate al principio del ristoro, perché questo ci chiede il senso di giustizia del cittadino: non il desiderio di vendetta, come spesso la sinistra culturale squalifica un civile istinto dell'uomo giusto, ma il senso di giustizia. Servono forme di pena reali alternative alla detenzione, che vadano nel senso del ristoro del danno materiale e morale cagionato. Sul punto dobbiamo essere spregiudicati, moderni e civili.

Un argomento sul quale ho una mia visione tradizionale e pluriennale, contraria a quella di alcuni colleghi qui presenti, riguarda l'organizzazione della giustizia. Non sono favorevole ad una giustizia accentrata e concentrata in poche grandi sedi giudiziarie. Sono invece favorevole al reticolo diffuso della giustizia. Il collega ha parlato di federalismo; chiamiamolo come vogliamo. Fatto sta che questo è il mio pensiero anche per ragioni di carattere metapolitico, perché credo ad un modello di insediamento antropico su molte città munite di un loro ospedale, di un loro tribunale, di loro buone scuole medie superiori, di una loro congrua azienda di servizi; munite di qualcosa che le fa essere città e non borghi residuali rispetto a poche realtà metropolitane congestionate e invivibili. Si tratta quindi di una visione metapolitica che traduco anche nell'organizzazione del servizio giustizia: non è vero che ci siano troppi tribunali, semmai sono pochi. Se poi, nel mettere mano alla riorganizzazione dei tribunali, vogliamo fare un'opera, non campanilistica, di scorporo di competenze territoriali e demografiche dai tribunali ritenuti troppo grandi per accorpale in riequilibrio a quelle dei tribunali ritenuti troppo piccoli, finitimi, si può discutere d'accordo con gli ordini forensi, con i territori e con le realtà cittadine. Ma sono contrarissimo ad una mera soppressione degli uffici giudiziari cosiddetti minori e contesto che sia una visione campanilistica, anzi è vero il contrario. Abbiamo già commesso molti errori da questo punto di vista; abbiamo errato anche recentemente, quando, con emendamento aggiuntivo al «decreto sicurezza» abbiamo fatto l'accorpamento del gip sul capoluogo di distretto, caro collega. Bisognava votare contro – come ho fatto io con altri 25 colleghi – l'accorpamento dell'udienza preliminare sul capoluogo di distretto per tutti quei reati che abbiamo elencato. È stato uno sbaglio, tant'è che oggi abbiamo dovuto fare un coordinamento che non era un mero coordinamento formale.

Stiamo per sbagliare con la norma che prevede i tre giudici che devono autorizzare un'intercettazione; è roba da ridere, perché paralizziamo otto decimi dei tribunali italiani a colpi di incompatibilità. E fa anche ridere il fatto che le intercettazioni telefoniche dovranno essere autorizzate da tre magistrati quando si va sempre di più verso un modello di processo basato sulla decisione monocratica. È giustissimo frenare gli abusi e ridimensionare le intercettazioni; sulle linee filosofiche sono d'accordo, come ero d'accordo sul decreto-legge sulla sicurezza, ci mancherebbe altro, però stiamo per sbagliare anche a questo riguardo. Non è che impediamo al tribunale di Bassano del Grappa di funzionare, ma lo impediamo a Lucca come a Benevento, a Foggia come a Macerata e a La Spezia; non funzioneranno più. Ci stiamo avvitando su norme che, in nome delle poche grandi sedi giudiziarie, a colpi di incompatibilità (ce le stiamo inventando tutte), finiranno con il creare un problema insuperabile.

In parole povere, su queste riforme di carattere territoriale, il Ministro sappia che vi è un'ampia parte del Parlamento, che si è espressa finora relativamente, ma che non è favorevole alle concentrazioni giudiziarie. Questo varrà anche per i ventilati tribunali della famiglia, che già ebbero ingloriosa fine in passato proprio per il fatto che non c'erano né l'organico

né le possibilità per realizzarli. Inoltre si prevedeva – come al solito – che solo presso alcune sedi ci fosse il tribunale della famiglia; roba da ridere, perché se non si può fare un divorzio o una separazione presso un certo tribunale, mi dovete spiegare cosa si può fare presso quel certo tribunale. Eviterei di dare retta alle voci che spingono verso sommarie soppressioni, perché vi trovereste contro due terzi dell'Italia e molti parlamentari pronti a sostenerli.

Un'altra questione importante è quella del gratuito patrocinio. Si fa presto a dire che per una causa gli onorari sono a metà e che in alcuni casi tutto deve essere gratuito! Se in una trattoria si paga la metà o addirittura si dice che il pranzo è gratuito, alla fine qualcuno deve pur sempre pagare. Per il sistema del gratuito patrocinio, che è molto importante perché è giusto che chi non ha i mezzi sia tecnicamente difeso in modo adeguato nel contraddittorio, è necessario trovare le risorse e le modalità, un modo per il quale l'effettività del gratuito patrocinio non sia un *flatus vocis* ma sia assicurata con interventi che evidentemente non possono che essere anche di tipo economico e finanziario.

L'ultima questione è relativa all'effettività e alla eseguibilità delle statuizioni civili; anche questo è un grande problema del nostro tempo. Parliamo dell'effettività della pena in sede penale, aspetto molto sentito; però oggi il problema – illustre Ministro, lei lo sa quanto noi – non è soltanto che (quando si ha ragione o qualcuno è insolvente verso di noi) si impiegano dai cinque agli otto anni, se non di più, per ottenere una sentenza, ma soprattutto che molto spesso la sentenza rimane inefficace, non è possibile eseguirla: resta appesa al collo come una collana neppure di pregio. A spettro largo dobbiamo valutare come si è evoluta la nostra società dal punto di vista economico, societario e commerciale per capire in che modo colui che sia portatore di un diritto non si debba limitare evidentemente a fare sforzi enormi e anticipare spese per ottenere una pronuncia, ma possa far sì che questa sia oggettivamente attuabile ed eseguibile, visto che oggi in un buon 50 per cento dei casi – e sono ottimista – non è possibile eseguirla.

Concludo dicendo che presso il Ministero (abbiamo ascoltato autorevoli testimonianze di persone che hanno fatto parte del meccanismo ministeriale e che oggi in altri ruoli si occupano di tali problemi) le commissioni di studio dovrebbero essere composte in maniera equilibrata. Non ho nulla contro i magistrati, ci mancherebbe altro; anzi, è una competenza preziosa, importante, di prima linea, però quando si compongono commissioni per studiare questo tipo di problemi anche presso il Ministero, è necessario che vi abbiano parte sia il ceto forense che il personale amministrativo e di cancelleria, ricco di esperienze; deve esserci una pluralità di contributi. Anche per quanto ho affermato in precedenza, dal punto di vista delle filosofie localistiche, è utile che ci sia chi viene dall'esperienza di Venezia come chi viene dall'esperienza di Sant'Angelo dei Lombardi. Deve esserci una pluralità di contributi anche sulle dimensioni territoriali, sulla cultura, sulla formazione del personale, altrimenti si arriva a studi e a conclusioni astratte, non attuabili e spesso devianti.

Signor Ministro, le ho affidato una serie di osservazioni come membro della sua maggioranza e come estimatore particolare della sua relazione; sono punti sui quali gradirei in questa fase l'espressione del suo pensiero e del suo indirizzo.

BALBONI (*PdL*). Anch'io voglio manifestare il mio apprezzamento per il taglio della relazione del Ministro e anche per gli spunti molto interessanti che ci ha consegnato. Sinceramente non mi aspettavo una capacità di scendere nel merito come quella che lei oggi ha dimostrato; mi aspettavo più una discussione sui massimi sistemi, quindi a maggior ragione apprezzo il taglio che ella ha voluto dare.

Mi permetto di fare qualche riflessione che viene anche dalla mia esperienza personale; anch'io come tanti sono avvocato. Parto proprio dal processo civile, al quale lei ha dedicato tanto spazio, perché è vero quello che lei diceva, cioè che l'efficienza di uno Stato moderno si misura anche sulla capacità di risolvere in maniera rapida e giusta le controversie civili che hanno spesso anche un rilevante contenuto economico per la società che deve governare.

Credo che – come altri colleghi prima di me hanno sottolineato – la necessità di semplificare e unificare i riti civili sia una priorità assoluta. Mi permetto di rassegnare alla sua riflessione la circostanza che il rito societario mi sembra abbia dato ottimi frutti, anche perché lo stesso ha una fase giurisdizionale eventuale, in quanto le memorie vengono scambiate dalle parti prima di arrivare davanti al giudice; la fase soltanto eventuale perché non si procede qualora le parti, scambiandosi queste memorie, si rendano conto che esiste un margine di accordo. Quindi mi permetto di far presente che il rito societario potrebbe essere una soluzione che si combina molto bene proprio a quella necessità di informatizzazione cui lei faceva prima riferimento.

Scendendo in problemi più concreti, forse più banali, ma che toccano da vicino milioni di cittadini, volevo chiederle se lei ha pensato ad una norma cogente per impedire quello che almeno io nella mia pratica vedo costantemente: esistono tantissime cause civili che sono in riserva, magari una riserva istruttoria, da mesi o anni. Conosco non una ma decine di cause, nella mia personale esperienza professionale di un piccolo studio di avvocato, rimaste in riserva per anni per sciogliere una questione banale di natura istruttoria. Credo che si debba inserire una norma cogente che costringa il giudice a non tenere la causa in un cassetto. Abbiamo letto su tutti i giornali del recente caso del magistrato che è stato radiato dal CSM perché ha lasciato trascorrere otto anni senza depositare la sentenza penale (in questo caso è gravissimo); credo che agli occhi del cittadino che chiede giustizia questo sia molto preoccupante. Vi sono cause civili, signor Ministro, già mandate a sentenza che vengono trattenute dai giudici, a volte per anni. Quando un avvocato si permette di sollecitare il giudice, magari incalzato dai clienti, capita persino che il giudice risponda arrogantemente che ha da fare e che il legale deve aspettare il suo turno, dopo di che possono trascorrere anche un paio di anni prima che venga

emessa la sentenza. Non è un caso isolato – ripeto – ma potrei citare numerosi altri esempi riferendomi soltanto al piccolo foro di Ferrara da cui provengo.

Lei ha giustamente anticipato l'intenzione di ampliare la competenza del giudice di pace in materia civile: a tal proposito le chiedo se non sia il caso di rivedere le regole di reclutamento dei giudici di pace, perché c'è un problema, a mio avviso, di competenza e di professionalità. Ci dobbiamo porre di fronte al fatto che ormai non è più una magistratura residuale e onoraria che può esercitare l'insegnante di diritto in pensione o il funzionario della cancelleria in pensione, ma è una funzione che richiede grande professionalità. A mio avviso, occorre riflettere sul tipo e sul modo di reclutamento dei giudici di pace, magari prevedendo un esame di ammissione o una procedura di concorso o, comunque, valutando i titoli in modo più severo di quanto non si sia fatto finora. Secondo la mia esperienza personale, ma anche ad avviso di molti colleghi, questo è un tema da approfondire, ma resto concorde sull'ampliamento delle competenze.

Alcuni colleghi hanno toccato il tema delle spese processuali sia in campo penale che civile. Per quanto riguarda l'istituto del gratuito patrocinio, dobbiamo porci il problema di un recupero vero ed effettivo delle spese che lo Stato sostiene per l'imputato, nel momento in cui questo viene condannato con sentenza definitiva. Infatti, sono d'accordo che una persona che viene giudicata innocente e assolta con sentenza definitiva, se non abbiente, abbia diritto al sostegno dello Stato, ma mi chiedo se sia giusto che una persona dichiarata colpevole debba continuare a fruire di questo beneficio. In caso di condanna, credo che lo Stato debba recuperare le spese del gratuito patrocinio nei confronti dell'accusato.

Sempre in materia di spese, mi permetto di sottoporre alla sua attenzione il fatto che ormai molti magistrati utilizzino il sistema della compensazione delle spese surrettiziamente – mi auguro che i magistrati oggi presenti non si offendano, ma parlo per esperienza mia e di tanti colleghi – in deroga al principio della soccombenza, come sistema di deterrenza psicologica nei confronti degli avvocati per disincentivare l'azione civile. Non credo che sia questo il modo giusto di procedere, perché ciò significa negare la giustizia. Se un cittadino intenta la causa per ottenere il risarcimento di un danno e poi scopre che vengono compensate le spese processuali, ottiene sì il risarcimento del danno, ma deve pagare le spese legali: questa è denegata giustizia, non è un sistema giusto per disincentivare l'azione civile. Quando metteremo mano alla riforma del codice di procedura civile, dovremo interrogarci se sia giusto mantenere la regola in base alla quale il magistrato, semplicemente ritenendo giusta e opportuna la compensazione delle spese – perché questa è la motivazione che si adotta il più delle volte – può derogare al principio della soccombenza. Penso che invece dovremmo stabilire che quando vi è la soccombenza vi è anche necessariamente la condanna al rimborso delle spese legali.

Vorrei soffermarmi sulla questione delle sedi distaccate dai tribunali: sono d'accordo con quanto ha testé sostenuto il collega Benedetti Valen-

tini e cioè che il tribunale, anche in una piccola città, ha una sua importante funzione, ma voglio segnalare che esistono ancora oggi tante sedi distaccate di tribunali in piccoli centri, magari a mezz'ora di automobile dal tribunale principale, che non funzionano o funzionano malissimo, dove i rinvii sono unicamente finalizzati alla prescrizione. Queste sedi distaccate, forse figlie delle preture che sono state a suo tempo soppresse, sono assolutamente inefficienti, comportano costi enormi e, a mio avviso, potrebbero essere agevolmente soppresse: ne ricaveremmo solamente un vantaggio e non certamente un allontanamento della giustizia dai cittadini.

Da ultimo, lei ha sottolineato nella sua relazione che il 38 per cento dei detenuti in Italia sono stranieri e ovviamente comportano un elevato costo per l'amministrazione penitenziaria. Mi chiedo se non sarebbe opportuno ragionare di convenzioni con gli Stati di provenienza dei detenuti stranieri per consentire, anche a titolo oneroso, che essi possano scontare nei loro Paesi di origine la pena per un reato commesso in Italia.

CASSON (*PD*). Signor Ministro, su sollecitazione dei vari territori, in relazione all'emendamento dei senatori Berselli e Vizzini al decreto-legge in materia di sicurezza, vorrei che chiarisse la posizione del Governo per quanto riguarda la sospensione dei processi in materia di violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro. Infatti, c'è tutta una serie di processi per morti da amianto, in Veneto, Lombardia, Piemonte, ma anche al Sud d'Italia, che rischiano di essere sospesi. C'è una diversità di interpretazione sulla formulazione della norma e quindi vorrei sapere se nel concetto di infortuni sul lavoro si ricomprendano anche le malattie professionali, così come fa costantemente la Cassazione. Dal momento che la norma è stata approvata oggi in Senato e per i tanti processi pendenti in tutta Italia è importante tale precisazione.

LUMIA (*PD*). Signor Presidente, vorrei chiedere al Ministro se può fornire quanto prima alla Commissione e al Parlamento elementi di conoscenza circa lo stato finanziario del suo Ministero in riferimento alla manovra Tremonti e al DPEF.

Vorrei sapere se sono stati apportati tagli al comparto della giustizia e come affronterà la grave crisi finanziaria – che lei stesso ha denunciato – in cui versano i tribunali anche per la gestione di servizi elementari, come il carburante, il materiale di cancelleria o le fotocopie. Le chiedo se ha già emanato provvedimenti per ovviare a questo limite finanziario che molti di noi le hanno fatto notare e che lei stesso ha pubblicamente denunciato e se l'attuale condizione, dal suo punto di vista, ci permetta di perseguire quegli obiettivi di funzionalità ed efficienza che ha definito un punto di forza e di innovazione che bisogna apportare al nostro sistema giustizia.

Per quanto riguarda la questione del personale dell'amministrazione giudiziaria, le chiedo se intenda lavorare ad un provvedimento per trasformare i contratti a tempo determinato, emessi a suo tempo, in assunzioni a tempo indeterminato per togliere questi lavoratori da una condizione di

estraneità e di enorme precarietà. Manca infatti l'ultimo passo: trasformare in lavoratori a tempo indeterminato gli ex precari.

Sul tema delle intercettazioni, si tratta certamente di un argomento delicato che tocca anche la questione che più mi interessa della lotta alla mafia. Vorrei sapere, signor Ministro, se vi sia una possibile connessione nel provvedimento a cui il Governo sta lavorando anche con la lotta alla mafia: mi riferisco alla valutazione collegiale di tre giudici per l'autorizzazione delle intercettazioni, dal momento che, qualora dovesse essere richiesta anche nel caso di reati di mafia, il fattore di tempestività verrebbe meno e andremo incontro a problemi molto seri. Inoltre, vorrei sapere se anche per i reati di mafia rimane l'idea che non si possono utilizzare le intercettazioni per un reato diverso da quello per cui era stata richiesta l'autorizzazione, perché anche in questo caso verrebbe compromesso l'80 per cento dell'attività antimafia, che spesso ha dato risultati straordinari.

Infine, sempre a proposito delle intercettazioni, vorrei sapere se per i reati di mafia permarrà la connessione dell'intercettazione ambientale ad un quadro indiziario molto elevato, cioè se il Governo prevede che si potranno effettuare intercettazioni solo quando nell'ambiente in questione si sia in procinto di commettere un reato: anche in questo caso verrebbe meno uno strumento utile e ciò potrebbe intaccare e indebolire la lotta alla mafia.

Infine, invito il Ministro a riferire alla Commissione circa il funzionamento del regime di detenzione di cui all'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario.

PRESIDENTE. Rinvio il seguito della discussione sulle comunicazioni del Governo ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 17.*

