



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 11

2^a COMMISSIONE PERMANENTE (Giustizia)

**COMUNICAZIONI DEL MINISTRO DELLA GIUSTIZIA
PAOLA SEVERINO DI BENEDETTO SULLE LINEE
PROGRAMMATICHE DEL SUO DICASTERO**

269^a seduta: martedì 29 novembre 2011

Presidenza del presidente BERSELLI

I N D I C E

**Comunicazioni del Ministro della giustizia Paola Severino Di Benedetto
sulle linee programmatiche del suo Dicastero**

* PRESIDENTE	Pag. 3, 4, 11 e <i>passim</i>
* BENEDETTI VALENTINI (PdL)	26
* CASSON (PD)	4, 12
D'ALIA (UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE- PLI-PSI)	29
* DELLA MONICA (PD)	18, 19
GIOVANARDI (PdL)	33
LI GOTTI (IdV)	15, 16
MARITATI (PD)	12, 31
MUGNAI (PdL)	14
PERDUCA (PD)	15, 22, 33
PORETTI (PD)	25
SERRA (UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE- PLI-PSI)	29
* SEVERINO DI BENEDETTO, ministro della giustizia	5, 12
VALENTINO (PdL)	15

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: Coesione Nazionale-Io Sud-Forza del Sud: CN-Io Sud-FS; Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; Per il Terzo Polo (ApI-FLI): Per il Terzo Polo (ApI-FLI); Unione di Centro, SVP e Autonomie (Union Valdôtaine, MAIE, Verso Nord, Movimento Repubblicani Europei, Partito Liberale Italiano, Partito Socialista Italiano): UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE-PLI-PSI; Misto: Misto; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS; Misto-Partecipazione Democratica: Misto-ParDem; Misto-Partito Repubblicano Italiano: Misto-P.R.I.

Interviene il ministro della giustizia Paola Severino Di Benedetto.

I lavori hanno inizio alle ore 14,05.

PROCEDURE INFORMATIVE

Comunicazioni del Ministro della giustizia Paola Severino Di Benedetto sulle linee programmatiche del suo Dicastero

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca le comunicazioni del Ministro della giustizia sulle linee programmatiche del suo Dicastero.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, sono state chieste l'attivazione dell'impianto audiovisivo anche sul canale satellitare e sulla *web-TV*, nonché della trasmissione radiofonica, e che la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso. Se non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Gentile Ministro, desidero ringraziarla innanzi tutto per aver accolto con grande disponibilità l'invito che mi sono permesso di rivolgerle, perché era nostro interesse non solo esporle le varie questioni che sono in corso di esame presso la 2^a Commissione, ma anche e soprattutto conoscere qual è la politica del suo Dicastero in materia di giustizia.

Poiché lei ha preso possesso degli uffici di via Arenula da pochissimo tempo, ovviamente non pretendiamo che in questa sede risponda a tutte le questioni che le verranno poste, ma intanto è da apprezzare la sua disponibilità a venire subito in Commissione.

Vi sono vari provvedimenti all'esame di questa Commissione, alcuni più importanti ed altri meno, ma uno dei temi più rilevanti è certamente la riforma del codice di procedura penale (di cui è relatore il senatore Longo); vorremmo sapere da lei, signora Ministro, quale sia l'orientamento del Governo in ordine a quel disegno di legge, vale a dire se il suo Dicastero ritenga di dare priorità alla problematica connessa a tale riforma. È chiaro che l'attuale Governo ha davanti a sé un arco temporale massimo di un anno e mezzo, che non è un tempo sufficiente per fare quanto non è stato fatto negli ultimi 30 anni: del resto nessuno lo pretende, ma certamente ci sono priorità che lei dovrà scadenzare. La riforma del codice di procedura penale è uno degli argomenti che hanno avuto risvolti di carattere politico che non hanno consentito il prosieguo dell'esame, come lei sa benissimo.

Vorremmo inoltre sapere da lei se sia in animo del suo Dicastero di affrontare la questione della rivisitazione del codice penale, che è un altro tema molto importante: già in alcune interviste che ha rilasciato lei ha affrontato il problema delle carceri, un tema la cui drammaticità è ben nota.

È chiaro che le soluzioni emergenziali non risolvono il problema, ma autorevolmente è stato chiesto al Parlamento di affrontare il problema con un'amnistia.

In questa Commissione è inoltre in avanzata fase di esame la riforma organica della magistratura onoraria che, sia pure a fronte di aspetti non certamente positivi, rappresenta un elemento assolutamente indispensabile e di supporto alla magistratura ordinaria. In tale ambito sono state disposte molte audizioni, che sono state quasi tutte svolte, a parte – mi sembra – quella del CSM, che credo abbia declinato l'invito.

Un'altra questione che ha visto questa Commissione parlare la stessa lingua, al di là delle distinzioni tra maggioranza e opposizione in altri campi, è la media conciliazione. Questa Commissione, ogni qual volta è stato richiesto, ha sempre espresso un parere assolutamente contrario circa l'introduzione dell'obbligatorietà. Vi sono due disegni di legge, uno presentato dal Gruppo del Popolo della Libertà, uno dal Gruppo del Partito Democratico, che convergono entrambi su questo punto, vale a dire di superare l'obbligatorietà della media conciliazione. Anche questo è argomento che sottoponiamo alla sua attenzione, in attesa peraltro della sentenza della Corte costituzionale che potrebbe risolvere il problema alla radice.

In occasione di alcune sue interviste, lei ha anche affrontato il tema delicatissimo della responsabilità civile. Ho esaminato la sentenza emessa in sede europea e credo che non lasci molti spazi interpretativi. In quella sede l'Italia è stata condannata, in quanto venne ritenuta non corretta la previsione della responsabilità civile limitatamente ai casi di dolo e colpa grave. È comunque un elemento che poniamo alla sua attenzione.

CASSON (PD). Non è esattamente così.

PRESIDENTE. Basta leggere la sentenza nella sua parte dispositiva per capire che è proprio così.

CASSON (PD). L'abbiamo letta, la sentenza.

PRESIDENTE. Non è il caso di porci problemi secondo le diverse posizioni di un tempo fra maggioranza e opposizione: è chiaro che il Ministro è in grado di interpretare come meglio crede questa sentenza (che non ci sembra sia di ardua interpretazione).

Una questione che in questo momento sta riscaldando gli animi (non in questa Commissione, ma nel mondo delle libere professioni), è quanto è trapelato (non si sa bene da quale foro) in occasione della conferenza nazionale dell'organismo unitario dell'avvocatura italiana che si è tenuta nei giorni scorsi a Roma. In quell'ambito vi è stata una agitazione notevole in quanto si sarebbe parlato (non si sa da parte di chi) dell'abolizione del numero chiuso per farmacisti e notai, dell'accorpamento di tutti gli ordini professionali, nonché di tutte le casse previdenziali: addirittura si ipotizzava l'abolizione della difesa tecnica nel primo grado di giudizio. Questo

ha determinato una vera e propria psicosi all'interno del mondo delle libere professioni e credo che ogni commissario abbia avuto sollecitazioni a riguardo da parte dei vari rappresentanti degli ordini. Anche a questo riguardo, vorremmo conoscere non solo la sua opinione, ma anche la politica che intende portare avanti in merito il suo Dicastero.

Questi sono soltanto alcuni degli spunti che le sottoponiamo, altri verranno affacciati dai colleghi. Secondo una prassi consolidata, lei potrebbe svolgere la sua relazione iniziale, anche sulla scorta di quello che mi sono permesso di anticiparle e alla luce di quello che si è letto sui giornali, al termine della quale i membri della Commissione interverranno; se sarà possibile farlo nella giornata odierna, a questo punto lei dovrebbe replicare, altrimenti aggiorneremo i lavori ad altra data.

Nel ringraziarla anche a nome della Commissione per la sua sollecitudine e nell'assicurarle che non vi è da parte nostra la pretesa che tutte le richieste che le verranno avanzate e i quesiti che le verranno sottoposti potranno trovare esauriente risposta in questa sede, le lascio senz'altro la parola.

SEVERINO DI BENEDETTO, *ministro della giustizia*. Signor Presidente, la ringrazio per la sua presentazione e ringrazio tutti i membri della Commissione per questa accoglienza che mi è sembrata calorosa e che spero rimanga tale in una costanza di rapporti che vorrei mantenere con le due Commissioni giustizia del Senato e della Camera.

Credo che, soprattutto per un Governo tecnico come il nostro, il confronto parlamentare sia altrettanto o forse più importante di quanto sia per un Governo di formazione politica. Non possiamo portare avanti alcun programma o progetto se non attraverso il consenso parlamentare. È quindi bene condividere i punti salienti di un programma che risulta necessariamente scarnificato per via del tempo limitato che ha a disposizione questo Governo che, nella migliore delle ipotesi e nella più favorevole delle prospettive, potrà durare poco più di un anno.

Proporsi mete quali la riforma del codice di procedura penale o del codice penale sarebbe a mio avviso un programma certamente ambizioso ma non realizzabile. Avendo partecipato a più commissioni volte a realizzare questo importantissimo progetto so bene quanto tempo occorra per una riforma dei due codici. È vero, vi sono molti progetti che erano stati portati quasi a completamento nel corso delle precedenti legislature, alcuni dei quali sarebbero semplicemente da rinnovare, ma nel frattempo la legislazione che si è accumulata li ha resi in parte superati o da superare. Ritengo dunque davvero fuorviante porre tra i punti del programma di un Governo a durata limitata una riforma dei due codici. Non nascondo che come penalista mi piacerebbe moltissimo portare a compimento un progetto del genere, però credo sarebbe veramente al di sopra delle forze e delle possibilità.

Ciò detto, mi piacerebbe ragionare – invece – di ciò che si può realmente fare. È evidente che alcuni punti possono essere trattati anche all'interno del codice penale, ma si tratta di quei punti che si coniugano

con il programma di Governo, che è teso a realizzare risparmio ed efficienza ovvero un rilancio della nostra economia nonché dell'immagine del Paese, coniugando forme di sacrificio e di risparmio con il recupero dell'efficienza.

Il tema dei costi-benefici deve essere bilanciato; i sacrifici che si richiederanno dovranno portare al contempo ad un recupero e ad una implementazione dell'efficienza. Proprio alla luce di ciò, tra i punti che vorrei esporre alla Commissione giustizia ve ne sono sostanzialmente tre che rappresentano una vera e propria emergenza o comunque si coniugano bene con il tema dell'efficienza e del risparmio.

Come la Commissione avrà notato, finora non ho rilasciato alla stampa alcuna dichiarazione sui punti di un programma che mi sembrava doveroso illustrare e condividere prima con le Commissioni giustizia del Senato e della Camera. Quindi, le affermazioni che sono state colte qua e là sono state dichiarazioni non strutturali, e comunque non rispecchiavano l'interesse del pensiero (che, come ho detto, volevo condividere) circa i punti da individuare quali oggetto di intervento principale. È vero che ho parlato di una questione: quella delle carceri. Ne ho parlato perché mi sembrava un tema di emergenza, sul quale era concentrata l'attenzione di molti, ragion per cui ritenevo importante dare un segnale a mia volta di attenzione a questo problema, da affrontare davvero seriamente.

Rispondo subito alla sua domanda, presidente Berselli, riguardo al tema dell'amnistia. In primo luogo, voglio ricordare a me stessa, prima ancora che agli altri, che quello di amnistia non è un provvedimento di iniziativa o di portata governativa, ma richiede l'iniziativa parlamentare. In secondo luogo, è necessario cercare di verificare, come sto facendo in questi giorni, se vi siano altri mezzi deflattivi che abbiano una portata maggiormente stabilizzante del sistema carcerario. I provvedimenti svuota carceri – lo dice la stessa denominazione – sono provvisori: svuotano momentaneamente le carceri, che sono destinate a riempirsi nuovamente. Se, come ricordavamo, non si vuole svuotare il mare con il cucchiaino, occorre intervenire in maniera più stabile, e i dati numerici che abbiamo a disposizione mi sembra confortino questa idea: nel 2010 abbiamo toccato il tetto di 68.968 soggetti detenuti, decrementando tra l'altro il personale di polizia penitenziaria (39.121 rispetto alle 45.121 unità fissate nel 2001): siamo dunque tornati a numeri assolutamente non sostenibili e non coniugabili soprattutto con il rispetto dei diritti fondamentali della persona, che, anche se detenuta, deve comunque vivere in un ambiente umanamente sopportabile. È invece sotto gli occhi di noi tutti come ciò non accada. Non accade per una serie di motivi, che partono dai programmi di edilizia penitenziaria, che sono i più ambiziosi.

Risolvere il problema delle carceri vuol dire innanzi tutto costruire più carceri in modo tale che, se il numero dei detenuti aumenta, essi possano essere meglio custoditi. Questo è però un rimedio che richiede tempi lunghi, ma che si può certamente avviare; c'è già un piano per l'edilizia carceraria: si tratta di coltivarlo, di valutarne le compatibilità con i pro-

blemi economici che gravano sul Paese, ma certamente si deve prestare una forte attenzione a questo tema. D'altra parte, potremmo anche vedere presto l'utilizzazione di nuovi padiglioni ampliativi delle carceri già esistenti, che quindi potrebbero portare, in tempi non lunghissimi, ad un miglioramento del sistema carcerario sotto il profilo dell'edilizia.

Tuttavia, non è certo con questi provvedimenti che si potrebbe fare fronte all'emergenza attuale, per la quale forse occorrerebbe varare un sistema di misure alternative alla detenzione: misure che assicurino la possibilità di scontare il residuo pena in luoghi o in forme diverse dalla detenzione, che contemporaneamente salvaguardino l'ordine e l'assetto sociale e assicurino i cittadini sul fatto che non vi saranno ricadute nel reato nel momento in cui si è usciti dal carcere e si sta affrontando una vita da persone libere. L'istituto della detenzione domiciliare per esempio, o un allargamento di tale istituto, potrebbe essere tra gli obiettivi più immediati da prendere in considerazione. È comunque necessario lo studio e l'attuazione di una serie di misure alternative. Al riguardo, abbiamo diversi istituti già sperimentati per alcune categorie di soggetti, o comunque ampiamente sperimentati in altri Paesi: la messa in prova, per esempio, è un istituto che ha funzionato benissimo con i minori. È chiaro che va trasferito e trasformato, ma potrebbe essere veramente una forma ideale non solo per creare un'alternativa alla detenzione, ma anche per realizzare quel reinserimento sociale che è lo scopo che la nostra Costituzione attribuisce alla detenzione. Ancora, un'idea che potrebbe alleviare le sofferenze del detenuto al momento del suo ingresso in carcere e durante la sua detenzione potrebbe essere l'istituzione di una carta dei diritti e dei doveri dei detenuti: è una misura poco costosa, ma molto utile a chi entra in carcere. Naturalmente, sarebbe da tradurre nelle varie lingue, perché spesso la popolazione carceraria è formata da persone che non parlano affatto o parlano poco l'italiano: un piccolo catalogo che a mio avviso farebbe sentire meno smarrito chi entri nel carcere e non sappia che cosa deve fare, cosa gli sia permesso e cosa invece gli sia vietato di fare. Lo aiuterebbe anche a sottrarsi a quelle forme di approfittamento cui è esposto per via della sua mancata conoscenza del sistema, da parte di chi invece il sistema lo conosce bene. Si tratterebbe delle cose più elementari, come poter chiedere di acquistare un pacchetto di caramelle all'interno del carcere o come regolarsi nella richiesta di colloqui. Riterrei opportuno che questa carta fosse estesa anche ai familiari, perché mi è capitato spesso di constatare lo smarrimento dei familiari che si aggirano disperati per sapere quali diritti abbiano, se possano chiedere colloqui o se non possano farlo. Si tratterebbe di un istituto molto semplice, che però potrebbe alleviare le incertezze e le sofferenze di chi entra in carcere.

A questo aggiungerei anche un'altra possibilità, vale a dire quella di prestare un eventuale consenso preventivo all'uso del cosiddetto braccialeto, la cui utilizzazione, com'è noto, è stata molto scarsa in questi anni. Mi sono chiesta il perché del fallimento di un istituto che in altri Paesi ha avuto successo: sto cercando di approfondire questo aspetto con il Ministro dell'interno. Questa misura è applicata in molti Paesi eu-

ropei e negli Stati Uniti da molti anni, con un tasso di recidiva limitato. Forse ci sono soluzioni tecniche percorribili, che potrebbero consentire di varare un progetto di utilizzazione del braccialetto più diffusa di quanto avvenuto finora. I risparmi potrebbero essere notevoli: il costo di questo strumento sarebbe infatti controbilanciato dai risparmi derivanti dalla misura carceraria non attuata. Il braccialetto potrebbe rappresentare un'ulteriore misura alternativa alla detenzione.

Non c'è, quindi, un solo rimedio, ma una serie di possibili alternative alla detenzione, da studiare, da mettere insieme, da coordinare per consentire una deflazione stabile e per affrontare anche, ad esempio, il problema della cosiddetta porta girevole, vale a dire del grandissimo numero di detenuti che entrano nel sistema carcerario per poi uscirne dopo tre giorni, semplicemente perché devono essere immatricolati e poi magari vengono loro concessi gli arresti domiciliari. Una previsione di misura domiciliare alternativa al carcere come questa potrebbe essere estesamente utilizzata, facendo poi una distinzione tra carcerazione preventiva e definitiva, perché è chiaro a noi tutti che la carcerazione preventiva è la forma che arreca maggiore sofferenza, essendo quella che viene imposta prima che un giudice abbia pronunciato una sentenza di condanna. Questi provvedimenti potrebbero essere studiati ed approfonditi per cercare di affrontare il problema carcerario in maniera più stabile di quanto faccia un provvedimento finalizzato allo svuotamento delle carceri, poiché dopo pochi mesi o dopo un anno si determinerebbe nuovamente il loro riempimento.

Degli altri provvedimenti non ho avuto invece occasione di parlare, proprio perché volevo riservarli al dibattito da svolgere in Commissione. Si tratta di provvedimenti con i quali si cercherebbe di coniugare risparmio ed efficienza anche nella materia della giustizia, che tradizionalmente viene considerata non portatrice di efficienza e di risparmio: la sfida che forse potremmo intraprendere insieme in questo Paese potrebbe essere di creare efficienza attraverso la giustizia (penso soprattutto alla giustizia civile e all'*impasse* nella quale si è trovata negli ultimi anni).

Molto è stato già fatto sul tema della giustizia civile, ma credo che molto altro debba essere fatto, perché questo comparto è strettamente legato all'economia del Paese. L'impresa o il cittadino che si rivolgono alla giustizia civile e non ne ricevono una risposta pronta rimangono spesso bloccati nelle loro iniziative o addirittura rinunciano alla domanda di giustizia sapendo che la risposta arriverà dopo anni. Questo nuoce profondamente all'economia del Paese. Le lungaggini della giustizia civile nel recupero crediti, nel risarcimento danni o in qualunque altra materia da cui possa derivare una corretta redistribuzione della ricchezza portano una inefficienza del Paese. Credo quindi che affrontare questi temi sia oggi essenziale per rivitalizzare l'economia nazionale. Non sono un'esperta di diritto e di procedura civile, ma mi affiancheranno degli esperti; certamente il tema è troppo complesso perché io oggi possa dare delle indicazioni precise, ma penso all'informatizzazione, che attualmente è stata realizzata solo parzialmente e che se fosse diffusa sull'intero territorio nazionale potrebbe accelerare enormemente i tempi della giustizia.

Il terzo punto, ancora legato al tema del recupero di efficienza e di risparmio, è la revisione delle circoscrizioni giudiziarie. Al di là delle divisioni, che possono riguardare il numero o la localizzazione delle circoscrizioni da accorpate, credo che chiunque sia d'accordo sul fatto che il loro snellimento e la riduzione del loro numero rappresentino una delle soluzioni che potrebbero portare ad un recupero di efficienza del sistema. D'altra parte, ci sono già le premesse normative perché questo accada, perché il tema è già stato ampiamente dibattuto. Vi è una delega che dovrà essere attuata e nella cui attuazione si presterà la massima attenzione alla ricerca di criteri oggettivi. Ciascuno ha dei suggerimenti da dare, relativamente alle caratteristiche territoriali di un'area o alle caratteristiche relative ai procedimenti pendenti, ma credo che la ricerca di parametri oggettivi sia fondamentale per dare piena attuazione ad una delega che consentirebbe un enorme risparmio ed un enorme recupero di efficienza.

Anche su questo punto potrei citare dei dati, ma credo che oggi il dialogo debba essere snellito. Infatti avevo predisposto un testo scritto, ma come vedete non lo sto consultando perché credo sia meglio parlare guardandosi negli occhi e cercando di comunicare con la sincerità, la trasparenza e la genuinità che sono necessarie per affrontare problemi difficili e che spero possano sempre connotare il dialogo con questa Commissione. Al di là degli interessi personali o locali, credo che la ricerca di criteri oggettivi sia l'unica soluzione. Già questo potrebbe esaurire il progetto, perché il resto è in gran parte attuazione, per vie regolamentari, di ciò che è stato già seminato o di ciò che è stato tracciato.

Vengo, per esempio, al tema delle liberalizzazioni, entrando nel merito delle domande che mi sono state poste. È un tema che già ha una sua cornice normativa, *in primis* europea, e che ha trovato una sua regolamentazione, nella quale si individuano tutti i criteri guida che dovranno essere riempiti attraverso la normazione governativa delegata. Tutti voi sapete che già sono intervenuti su questa materia diversi provvedimenti: il decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, e la legge 12 novembre 2011, n. 183 (ovvero la legge di stabilità), che rappresentano la cornice nella quale dovranno essere calati i decreti attuativi.

Innanzitutto mi preme smentire i timori espressi sabato scorso all'assemblea degli avvocati: si diceva che saremmo intervenuti due giorni dopo abolendo gli ordini professionali e – apprendo oggi – addirittura la difesa tecnica nel primo grado di giudizio. Al di là delle riserve costituzionali, non superabili dalla legge (e, a maggior ragione, da decreti attuativi della legge), non vedo nella cornice normativa tutto ciò che è stato visto da altri. Sarò forse miope, ma nessuno ha mai parlato di abolizione degli ordini o di abolizione dell'esame attraverso il quale si accede ad una professione.

Liberalizzare non vuol dire consentire a chiunque di fare l'avvocato, e quindi di presentarsi un giorno in tribunale per patrocinare una causa civile o penale. Liberalizzare vuol dire eliminare gli ostacoli eccessivi all'esercizio delle professioni. Dunque, mi sento relativamente tranquillo nel rasserenare rispetto a questo punto, soprattutto se sapremo coniugare libe-

realizzazione ed elevazione della qualità dell'avvocato. Proprio per evitare fraintendimenti nei due termini, liberalizzare non deve voler dire per noi diminuire la qualità dell'avvocato o del professionista; anzi, se noi riuscissimo a coniugare questi due aspetti, quello della liberalizzazione con quello della formazione e della selezione di coloro che diventeranno futuri professionisti, credo che potremmo rappresentare un esempio non soltanto per l'Italia ma anche per l'Europa, perché è quella la ricerca che vorremmo perseguire: efficienza, risparmio e qualità.

Se riusciremo a mantenere la stessa serenità con cui oggi affrontiamo temi così importanti e dibattuti anche nel dialogo con i rappresentanti delle professioni, credo potremo arrivare a risultati importanti, non ottenuti drammaticamente attraverso forme di manifestazione, che non sono nella consuetudine dei professionisti. Ritengo che il rasserenamento e l'apertura al dialogo possano essere ottime strade. Certo, dobbiamo fare presto, questo sì; dobbiamo dare un segnale di attenzione anche in questa direzione. Non è rinviando una riforma che si risolve il problema, ma è affrontando lo stesso alla sua radice e cercando di pervenire ad una soluzione. Il tutto garantendo quei principi che abbiamo condiviso con l'Europa: una corretta e libera concorrenza all'interno dei Paesi e tra Paesi, senza alcuna deroga alla qualità delle professioni.

Continuo con l'elenco dei temi che mi sono stati sottoposti, naturalmente senza alcuna pretesa di esaustività, perché i compiti che ci siamo assunti sono numerosi e faticosi, ragion per cui ho voluto privilegiare questo incontro, accelerandolo al massimo, ma naturalmente (ringrazio anche il presidente Berselli per averlo sottolineato) riservandomi approfondimenti nel momento in cui avrò potuto a mia volta approfondire i temi di merito.

Il presidente Berselli ha parlato di riforma della magistratura onoraria. Ebbene, credo che la magistratura onoraria abbia rappresentato un notevole passo in avanti nell'alleggerimento del sistema giustizia; credo anche, però, che essa vada riformata per alcuni aspetti.

Ciò che della magistratura onoraria colpisce maggiormente è la non omogeneità delle aree di intervento. Naturalmente la mia esperienza è più legata alla figura del vice procuratore onorario (VPO), e al carattere episodico e non organico del suo intervento. È chiaro che non si può creare una specializzazione funzionale esclusiva della magistratura onoraria, che deve comunque rimanere una magistratura di supporto, e credo che su questo vi sia l'intesa di tutti. È però necessario trovare criteri oggettivi sulla base dei quali distribuire il lavoro, in modo da evitare che il magistrato onorario sia una specie di tappa buchi, ovvero venga utilizzato soltanto in un momento di emergenza, quando viene chiamato senza che magari abbia avuto modo di approfondire lo studio del processo cui si deve dedicare. Questo è a mio avviso uno dei punti salienti della riforma della magistratura onoraria: trovare criteri organici corretti attraverso i quali distribuire le funzioni, a partire dall'impulso originario, ovvero l'eccessivo carico di lavoro di un magistrato ordinario. Occorre regolamentare ciò che oggi sembra affidato più al caso che alle regole.

In materia di conciliazione, la direttiva europea 2008/52/CE, attuata con il decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, ha in qualche modo imposto all'Italia (se per imposizione si intende una norma che deriva da una fonte che non è quella nazionale, ma che è comunemente accettata come fonte di diritto in Italia) il ricorso allo strumento della mediazione. Si tratta di trovare il giusto equilibrio, vale a dire di attuare la direttiva senza andare oltre quello che nella tradizione italiana può essere più comunemente condiviso. La propensione ad eccedere nell'attuazione delle direttive è un fenomeno che è stato studiato in tutti i Paesi e che credo vada evitato. La direttiva c'è, è condivisa dai Paesi europei ed occorre attenersi alle sue linee: dunque non sono in grado oggi di dire se il quesito sulla obbligatorietà della mediazione sia o no corrispondente alle aspettative anche costituzionali; su questo, tra l'altro, c'è l'attesa di una sentenza della Corte costituzionale, come ricordava il presidente Berselli, che leggeremo quando sarà emanata. Mi premeva sottolineare che spesso i provvedimenti dei quali si discute hanno una cornice europea all'interno della quale devono trovare la propria collocazione ed il proprio equilibrio.

Sulla responsabilità civile del magistrato, non mi sembra di avere rilasciato dichiarazioni, anzi quando mi hanno chiesto di commentare la sentenza ho detto che mi riservavo di leggerne la motivazione, perché se non si legge e non si studia la motivazione di una sentenza credo che poco si possa dire. Anche oggi devo dare la stessa risposta, perché con l'accavallarsi degli impegni istituzionali avuti finora ho avuto solo il tempo di dare ad essa e di essa una lettura superficiale che credo non possa bastare per questi temi estremamente seri e delicati. Mi riserverei quindi una lettura più approfondita per poi esprimere una mia valutazione sulla sentenza (che d'altra parte poi resterebbe tale, perché comunque non comporterebbe, sotto il profilo di iniziative normative, conseguenze specifiche).

Mi sembra, seppur molto brevemente, di aver risposto alle domande che mi erano state poste.

PRESIDENTE. Signora Ministro, la ringrazio per la puntualità e per la serietà della sua risposta. Lei non è venuta qui ad aprire il vaso delle illusioni, ma ha detto chiaramente che l'arco temporale a disposizione è ridotto e che cercherà di fare le riforme che si possono realizzare, perché quelle che si vorrebbero effettuare molte volte si scontrano con tempi insufficienti. In sostanza, le direttrici di marcia sono tre: le carceri (il famoso mare che si vorrebbe svuotare con il cucchiaino), i tempi della giustizia civile (che hanno riflessi immediati anche sulla nostra economia) e la revisione delle circoscrizioni giudiziarie. Lei, signora Ministro, ha parlato inoltre della liberalizzazione, senza ingigantire questo tema che (non da parte sua, ma di altri) era stato drammatizzato. A tale riguardo, lei ha detto che la riforma della professione forense, già approvata da tempo, giace presso la Camera dei deputati. Credo che il suo Dicastero dovrebbe fornirci (non oggi, ma magari al prossimo incontro) un segnale relativamente al grado di attenzione rispetto ad un problema che riguarda circa

240.000 avvocati: una riforma che è attesa da 70 anni, che è stata approvata prima in tempi rapidi dalla Commissione giustizia del Senato e poi dall'Assemblea del Senato in tempi meno rapidi ma che ora languisce nell'altro ramo del Parlamento.

Per quanto riguarda la legge di stabilità, in occasione di un convegno del CSM a Napoli cui ho partecipato circa due settimane fa mi è stata rappresentata la necessità di una misura di modesta portata ma di grande effetto organizzativo, vale a dire l'abrogazione del comma 1 dell'articolo 26 della legge di stabilità, che prevede l'obbligo per le cancellerie di inviare gli avvisi alle parti costituite relativamente all'onere di presentare istanza di trattazione del procedimento nei processi pendenti davanti alla Cassazione e alle corti d'appello, scaricando sulle cancellerie degli oneri assolutamente insopportabili con gli attuali organici. Credo che le argomentazioni addotte al riguardo in senso critico possano essere valutate. Non si tratta certamente di una riforma epocale, ma di un intervento che risolverebbe in radice questa problematica rappresentata dai magistrati del CSM.

MARITATI (PD). Poiché non penso che il tempo a nostra disposizione sia molto e considerato il fatto che la relazione della signora Ministro è stata di eccezionale importanza, credo che tutti i membri della Commissione avvertano fortemente l'esigenza di fornire un contributo. Propongo, pertanto, che si dia una indicazione sul tempo di cui disponiamo e che si passi a contributi dei senatori che auspicabilmente esulino dall'approfondimento dei singoli aspetti e vertano piuttosto sui temi generali, per far sì che tutti abbiano modo di intervenire.

PRESIDENTE. Il tempo a nostra disposizione dipende dalla disponibilità del Ministro. La Commissione potrà proseguire con i propri lavori fino alle ore 16,30, quando avranno inizio i lavori dell'Assemblea. Se per quell'orario non avremo esaurito il dibattito, sarà previsto un aggiornamento a data da definirsi per consentire al Ministro di svolgere una riflessione più compiuta su alcuni punti che le sono stati o le verranno sottoposti.

SEVERINO DI BENEDETTO, *ministro della giustizia*. Desidero confermare la mia piena disponibilità fino alle ore 16,30.

CASSON (PD). Signor Presidente, innanzi tutto ringraziamo la signora Ministro per la sua presenza e per l'approfondita relazione che ha svolto, nonché per la disponibilità manifestata al dialogo futuro con questa Commissione.

Le prime questioni che avevo appuntato riguardano le due riforme del codice di procedura penale e del codice penale, sulle quali giacciono diversi disegni di legge in Commissione giustizia. Nel merito, prendo atto delle indicazioni fornite dal Ministro per quanto riguarda lo stretto limite temporale (un anno circa di lavoro) a disposizione di questo Governo, e quindi condivido l'osservazione che è stata fatta sull'impossibilità di arri-

vare ad una riforma completa. Peraltro, con particolare riferimento alla situazione emergenziale delle carceri, credo sia possibile utilizzare norme contenute nei disegni di legge di riforma del codice penale e del codice di rito per quanto concerne interventi specifici su questo tema. Infatti, in entrambi i disegni di legge che abbiamo presentato, nn. 1043 e 2961 (di riforma, rispettivamente, del codice penale e del codice di procedura penale), sono contenute norme che intenderebbero modificare quelle vigenti, con particolare riferimento alla messa in prova, ai servizi socialmente utili e alle detenzioni domiciliari. Allo stesso tempo, vi si prevede un altro istituto che non è stato citato (ma che riteniamo molto importante), il garante nazionale dei detenuti, che potrebbe coordinare tutta la parte relativa ai diritti-doveri e alla carta dei diritti-doveri del detenuto. Quindi, al di là dell'impossibilità pratica di arrivare ad una riforma completa dei due codici, credo che le norme possano essere recuperate e che proprio in quest'ottica si possa lavorare insieme.

La seconda questione che vorrei sottoporre alla sua attenzione riguarda il tema dei delitti ambientali. Ogniqualvolta si verifica nel nostro Paese un disastro – e purtroppo si verificano piuttosto spesso, come abbiamo avuto modo di vedere anche di recente – si fa riferimento ad una presunta carenza di normativa penale in materia di disastro ambientale e alla necessità di rivisitare le norme sul concetto di danno ambientale, quindi sulla tutela del territorio, oltre che delle persone. Abbiamo predisposto il disegno di legge n. 1076 in materia di delitti ambientali, che abbiamo depositato congiuntamente ai colleghi della 13^a Commissione, proprio perché riteniamo che possa essere importante dare una risposta al Paese rispetto a queste situazioni su una materia così delicata, che sicuramente occuperà sempre più il nostro interesse e spazio anche professionale nel futuro.

Un'ultima questione riguarda il disegno di legge n. 2662, in corso d'esame da parte delle Commissioni riunite 1^a e 2^a, il quale reca norme relative ai magistrati eletti al Parlamento italiano o europeo o aventi incarichi di Governo. Su tale provvedimento si era registrata un'ampia convergenza; mi pare che soltanto la Lega non lo avesse firmato, non per un'opposizione generalizzata ma specifica su alcuni punti. Credo quindi sia importante valutare questa delicata situazione, che concerne la sorte di un magistrato, eletto al Parlamento o che ricopra incarichi di Governo, una volta cessato il mandato, in modo tale che, al di là della capacità del magistrato di essere comunque autonomo una volta tornato in magistratura, si dia l'idea di una autonomia a quelle persone che hanno la sventura di entrare in un'aula del tribunale. Questo non vuole dire pregiudicare l'immagine del magistrato nella sua autonomia e indipendenza; semmai si intende tutelare l'istituzione magistratura rispetto a come dovrebbe apparire all'esterno. Segnalo questo aspetto proprio alla luce dell'ampia condivisione, anche se ovviamente non totale, che abbiamo raggiunto. D'altra parte, mi pareva ci fosse un'attenzione del precedente Ministro a muoversi in questa direzione, ragion per cui chiedo se la signora Ministro abbia indicazioni sul punto o abbia avuto modo di visionare anche questa tematica.

MUGNAI (*PdL*). Signora Ministro, intendo fare poche telegrafiche chiose a quanto da lei affermato, confidando che possano risultare di valido supporto a questo percorso che la attende, e che ci attende.

La prima questione è legata alle possibili, potenziali ripercussioni che le varie misure alternative alla detenzione possono destare sotto il profilo dell'allarme sociale, e quindi alla necessità – si tratta di un tema più volte è emerso anche nei lavori di questa Commissione – di accompagnare uno strumento, che sicuramente ha in sé una sua innegabile validità anche dal punto di vista deflattivo del carico antropico che grava sui nostri istituti di pena, con una serie indispensabile di ulteriori misure, anche informative, che non sviscerino completamente una delle due funzioni essenziali della pena: quella retributiva, oltre a quella residualmente rieducativa.

La seconda questione è legata all'individuazione di criteri oggettivi per quanto riguarda l'altrettanto condivisibile meccanismo di revisione delle circoscrizioni giudiziarie, per evitare che, in un momento nel quale il senso delle istituzioni è particolarmente traballante, si abbia l'ulteriore percezione di un altro presidio dello Stato che viene meno; quindi, nell'individuazione di relativi criteri è necessario tenere conto di questo aspetto, perché comunque l'amministrazione della giustizia innegabilmente riveste un ruolo fondamentale nell'indispensabile rapporto di integrazione-immedesimazione tra cittadini e Stato.

Il Presidente ha già fatto riferimento ad un provvedimento che ha approvato il Senato, dopo l'esame in questa Commissione dei numerosi disegni di legge in materia e non senza un *iter* complesso per quanto riguarda l'Assemblea (potrebbe anche essere come l'araba fenice e quindi risorgere dalle proprie ceneri): mi riferisco alla riforma dell'ordinamento forense. Ciò mi permette di riagganciarmi ad una interessante sottolineatura della sua esposizione odierna, relativa alla qualità dell'avvocato che dovrebbe essere raggiunta. Credo si debba parlare anche di qualità del servizio che viene reso, e non limitandolo, signora Ministro – se ho capito male sono lieto di essere corretto – ad una fase contenziosa di carattere giudiziario. È stato uno dei temi sui quali, anche durante quel tormentato *iter*, ci siamo soffermati principalmente perché indubbiamente la qualità del professionista è finalizzata alla qualità del servizio: i due aspetti sono inscindibilmente legati.

Proprio perché credo possa essere un provvedimento che, se approvato dall'altro ramo del Parlamento, andrebbe ad incidere positivamente sulla complessa realtà sociale del nostro Paese, mi permetto di segnalare che questo ramo del Parlamento, dopo un *iter* particolarmente lungo, ha approvato la riforma di tutta la normativa in materia di condominio, che riguarda oltre 40 milioni di italiani. Il provvedimento vive da quasi tre legislature e, se la Camera lo esitasse, potrebbe dare un contributo concreto anche in termini di una ragionevole forma di deflazione del contenzioso, dal momento che le cause condominiali sono una dei principali veicoli di intasamento dei nostri tribunali.

LI GOTTI (*IdV*). Signora Ministro, la ringrazio per l'illustrazione delle linee programmatiche del suo Dicastero, che si caratterizzano per una ricerca responsabile della concretezza, alla luce dei tempi di possibile realizzazione. Giustamente lei ha detto ciò che si può concretamente fare nella speranza di una condivisione (che c'è già su alcuni punti): se solo si riuscissero a portare a compimento i progetti elencati, lei avrebbe realizzato una grande riforma della giustizia.

Finora, infatti, si è molto discusso senza però giungere ad alcuna conclusione. In effetti, se riuscissimo a realizzare alcune di queste misure, avremmo fatto un'opera positiva.

Mi permetto di segnalarle (poi entrerà nello specifico di alcuni punti) l'annoso problema del personale amministrativo dipendente dal Ministero della giustizia. Appena insediatasi al Ministero sarà stata subito assalita dalle richieste; questa però è una vicenda veramente annosa, perché quello della giustizia è l'unico comparto del pubblico impiego che dal 2000 non ha ottenuto progressioni di carriera: ad eccezione di quello del DAP e della giustizia minorile, le circa 40.000 restanti unità del personale dell'amministrazione giudiziaria non hanno ottenuto il riconoscimento della progressione di carriera; grazie ad un accordo fatto con alcuni sindacati, hanno ottenuto il riconoscimento della progressione economica, ma non di quella giuridica. Si tratta di un problema che affligge molto il personale ed al quale bisognerà dedicare attenzione, non solo perché questo potrebbe essere un veicolo per le altre riforme, ma anche perché un personale scontento indubbiamente rende molto di meno. Si tratta, fra l'altro, di un personale invecchiato, perché purtroppo l'età media del personale amministrativo sta aumentando, in quanto nel comparto della giustizia non vengono più fatte assunzioni da molti anni, si va in pensione a mano a mano che si invecchia e quindi l'età media mi pare sia intorno ai 55 anni.

PERDUCA (*PD*). Tanto ora andranno in pensione a 67 anni.

LI GOTTI (*IdV*). Gli innesti dei giovani sono invece importanti anche per la trasmissione dell'esperienza.

Convengo poi sulla grande importanza del problema delle carceri e sul fatto che non si possa aspettare ulteriormente: l'edilizia carceraria langue, ma esiste anche il problema di istituti carcerari già costruiti che non vengono però aperti, come ad esempio quello di Reggio Calabria dove c'è un contenzioso con la Provincia perché non si sa chi debba fare la strada di accesso. La Commissione giustizia l'ha visitato nel 2006 e c'è una causa in corso da anni. È un istituto carcerario che è stato terminato nel 2001-2002.

VALENTINO (*PdL*). Ci sono pure 16 milioni di euro che poi si dissolsero: erogati per la bisogna, ma si dissolsero.

LI GOTTI (*IdV*). Infatti è un grande problema. nel nostro Paese ci sono istituti carcerari completati, il problema è il personale, perché i pa-

diglioni all'interno possono consentire di utilizzare lo stesso personale esistente con i circuiti, mentre aprire un nuovo carcere significa assumere personale, quindi mi rendo conto che c'è questo problema. Da anni è stato assegnato il personale al carcere di Reggio Calabria, ma nel frattempo molti sono andati in pensione.

Lei, signora Ministro, ha toccato inoltre il tema gravissimo del braccialetto elettronico, per il quale sono stati spesi 110 milioni di euro (nel 2011 scadrà l'ultima rata del contratto stipulato con Telecom). All'inizio della legislatura abbiamo anche partecipato, con il presidente Berselli, ad un convegno a Bologna sul tema. In quel periodo si parlava di una sperimentazione che stava per concludersi, poi non se ne è saputo più nulla, ma intanto sono stati spesi 11 milioni di euro all'anno che Telecom ha incassato regolarmente per gestire 450 braccialetti, di cui hanno funzionato solo uno o due. Bisogna capire perché nel nostro Paese il problema è così complesso: è stato istituito un tavolo tecnico e certamente alcuni problemi potranno essere risolti.

Sono inoltre d'accordo sull'introduzione della carta dei diritti del detenuto e sono anch'io convinto che i provvedimenti di amnistia riguardino una popolazione carceraria numericamente residuale, perché è difficile che si vada in carcere per reati coperti da amnistia: esistono già delle misure alternative come l'affidamento in prova, che però ha un impatto minimo. Sono d'accordo anche con quanto detto sul problema dell'informatizzazione.

In merito al problema della geografia giudiziaria, vorrei segnalarle ed invitarla a riesaminare con attenzione, signora Ministro, un aspetto che mi aveva preoccupato, ovvero il fatto che nella legge delega 14 settembre 2011, n. 148, si preveda la possibilità di sopprimere o accorpare dei tribunali in base a criteri oggettivi, ma si preveda pure la possibilità (anche senza soppressione di tribunali) di sopprimere le procure, creando la figura delle procure intercircondariali: quindi rimarrebbero i tribunali, ma le procure di più territori verrebbero unificate. Richiamo in particolare la sua attenzione su un passaggio del testo della legge, in cui si afferma la possibilità che «l'ufficio di procura accorpante possa svolgere le funzioni requirenti in più tribunali», vale a dire che si prevede che l'ufficio di procura accorpante potrebbe coprire con la delega delle funzioni requirenti, ma non viene definito quale soggetto debba svolgere le funzioni inquirenti. Si afferma che con le funzioni requirenti si copra tutto, ma parrebbe che non sia così: che l'ufficio accorpante possa delegare le funzioni requirenti o mettersi in riferimento agli inquirenti è un difetto di quella legge delega, atteso peraltro che l'esperienza fatta con le procure distrettuali ha dimostrato che le lacune sono state colmate in quanto le procure distrettuali potevano appoggiarsi alle procure ordinarie; ma se si vanno a sopprimere le procure ordinarie il problema è che a fronte della creazione delle procure intercircondariali non ci sarebbe sul territorio un ufficio di procura che possa curare, ad esempio, tutti i rapporti con la polizia giudiziaria. Nella delega al Governo per la revisione della geografia giudiziaria, che

dovrà esaurirsi nel giro di pochi mesi, si dovrà tener conto di questo problema.

Signora Ministro, avendo presentato anche con altri colleghi in questi anni diversi disegni di legge in materia di processo mi sono permesso di estrarre dai vari provvedimenti le misure che potrebbero essere a costo zero e di facile realizzazione per ricomprenderle in un autonomo disegno di legge, che ho già presentato e di cui le consegno il testo. I temi trattati sono i seguenti. La questione della sospensione del processo per irreperibilità dell'imputato, con un notevole alleggerimento e con sospensione anche del corso della prescrizione: l'abolizione del processo contumaciale, che ci viene molto criticato in Europa. La soluzione al problema della competenza, ossia dell'eccezione di competenza anticipata da proporsi al momento della formale apertura del dibattimento e da non trascinare per i tre gradi di giudizio. Il problema delle notifiche in materia penale. Il problema dell'affidamento in prova, istituto che credo sia condiviso da tutti, da estendere anche agli adulti, ovviamente per i reati di offensività molto attenuata. Un altro problema sul quale penso che tutti convenimmo era il non luogo a procedere per i fatti caratterizzati dalla tenuità e dalla occasionalità. Da quei disegni di legge, quindi, ho estrapolato i diversi interventi, che penso potrebbero avere un percorso più facilitato.

C'è poi un altro provvedimento al quale tengo particolarmente, perché è volto a contenere le spese. Infatti, avendo il comparto giustizia un bilancio cosiddetto rigido (l'80 per cento di esso è infatti rappresentato da spese non contraibili), il problema della giustizia è costituito dalle risorse finanziarie, in quanto i tagli che intervengono operano sulla spesa discrezionale. È chiaro allora che con un bilancio di questo tipo, dobbiamo applicare, come giustamente lei ha osservato, la politica dei costi. Ebbene, una delle voci di maggior costo riguarda il sistema delle intercettazioni.

Nella scorsa legislatura approntammo un sistema per cui ci si affrancava dal noleggio delle apparecchiature, che rappresenta l'80 per cento dei costi delle intercettazioni, prevedendo invece l'acquisto delle stesse. Infatti, studi fatti all'epoca dal Ministero arrivarono alla conclusione che il costo di acquisto delle apparecchiature era pari a 50 milioni di euro, con un'obsolescenza stimabile a 3 anni (in realtà a 5 anni) rispetto ad un costo di 250 milioni di euro all'anno per il noleggio; ciò significava che comprare le apparecchiature sarebbe costato meno. Nel disegno di legge prevedevamo anche la diminuzione delle sale di ascolto, allocandole negli uffici della procura generale ovvero delle procure in ambito distrettuale: infatti il *business* è lì, nei contratti di noleggio, che variano da zona a zona, con tutto ciò che vi ruota intorno. C'è una delega perché il Ministero individui in breve tempo la ditta attraverso appalti, che ovviamente penso debbano farsi, anche al livello europeo.

Signora Ministro, da diversi anni siamo molto impegnati sulla disciplina del cosiddetto autoriciclaggio. Avevamo portato il provvedimento anche in Aula, ma questa nostra soluzione condivisa è stata abbandonata. Vorremmo che il provvedimento potesse andare avanti nel suo *iter*, anche perché il Governo ultimamente ci era parso tiepido al riguardo.

L'ultima questione che vorrei sottoporre alla sua attenzione concerne le cosiddette porte girevoli del carcere; è un problema che bisogna risolvere con la magistratura. Non è possibile che un terzo della popolazione carcerata sia composto da persone che stanno in carcere tre giorni: 22.000 su 66.000; ciò vuol dire che qualcosa non funziona, nell'istituto. Dobbiamo capire cosa non funziona, applicando le misure alternative e non consentendo gli arresti per tre giorni per le sole convalide.

DELLA MONICA (PD). Innanzi tutto ringrazio la signora Ministro della giustizia per la chiarezza con cui ha esposto il suo programma e per la volontà dimostrata di volerlo realizzare. Il Ministro si pone infatti una serie di obiettivi raggiungibili, ragion per cui la ringraziamo con la speranza che in questo scorcio di legislatura possano effettivamente essere conseguiti.

Signora Ministro, intendo esporle le idee del Partito Democratico che hanno già trovato puntuale riscontro in alcuni provvedimenti adottati. Innanzi tutto, la revisione delle circoscrizioni giudiziarie. Ricordo che nella manovra di agosto inserimmo un emendamento che prevedeva proprio questa riforma strutturale: emendamento, che fu poi recepito, sia pure dopo averlo modificato, dal Ministro della giustizia *pro tempore*, senatore Palma. Ebbene, credo che, dando effettivamente applicazione alla delega sulle circoscrizioni giudiziarie, così come dice il vice presidente del Consiglio superiore della magistratura Vietti, si possano recuperare circa 900 magistrati e circa 5.000 unità di personale amministrativo. Se così è, penso che lei, signora Ministro, debba dare corso a questa delega, e lo debba fare proprio approfittando della presenza di un Governo tecnico, che può realizzare questa riforma «con le mani libere».

Sappiamo cosa significhi l'inefficienza del sistema giudiziario; giustamente lei ha affermato che vuole restituire efficienza alla giustizia, nell'interesse dei cittadini e della competitività del Paese. Il risparmio che se ne ricava si accompagna anche ad una migliore efficienza della giustizia. Infatti, in un periodo storico come l'attuale, accorpamento significa anche specializzazione: un giudice specializzato è necessario quanto un avvocato qualificato. Credo che su questo punto si possa trovare un momento di grande intesa, perché ciò che lei ci ha espresso in materia di riforma delle professioni coincide esattamente con l'idea che avevamo noi della riforma della professione forense, che ci ha spinto – devo dirlo – ad esprimere un voto contrario al provvedimento approvato dal Senato, che però noi volevamo una legge che disegnasse la figura di un avvocato assolutamente allineato al sistema europeo, molto qualificato e in grado di resistere per questo alla concorrenza non solo in Italia ma anche in Europa. Non possiamo pensare che non esista una libera circolazione: l'Europa ci detta delle regole, come giustamente lei ha ricordato.

Accanto a questa revisione delle circoscrizioni giudiziarie, che rappresenta e ha sempre rappresentato per noi una priorità, le vorremmo proporre un'altra riforma, che è anche a costo zero e che in parte è stata anticipata come primo intervento nella manovra di luglio: si tratta dell'ufficio

del processo. Ciò consentirebbe di organizzare meglio il lavoro dei magistrati sia civili sia penali, di risolvere il problema dell'arretrato senza la sua «rottamazione»; di impiegare in maniera più qualificata non soltanto ricercatori universitari, ma anche giovani avvocati e magistratura onoraria la cui qualificazione, signora Ministro, come lei sa non è eccelsa. Questa è una delle principali ragioni per cui ci eravamo impegnati in Commissione giustizia per una riforma della magistratura onoraria, cercando di recepire tutto ciò che i vari attori della giurisdizione hanno più volte sottolineato.

Il problema della magistratura onoraria (ricomprendendo anche i giudici di pace) è essenzialmente dovuto al fatto che essa non risponde ad alcuna autorità (sia sotto il profilo disciplinare che in termini di ogni genere di responsabilità) tuttavia esplica funzioni estremamente delicate.

Un ulteriore aspetto, trattato anche dal senatore Li Gotti, riguarda il personale dell'amministrazione giudiziaria. Mi permetto di fare un piccolo *flash*, signora Ministro: noi non abbiamo soltanto una pianta organica che è stata dimensionata a seconda delle effettive coperture e che quindi non è idonea a supportare tutti gli uffici giudiziari, ma abbiamo anche un problema dovuto al blocco del *turnover* e alla mancata formazione e riqualificazione del personale, con la paradossale conseguenza che molte delle attività di supporto alla giurisdizione sono nelle mani dei cosiddetti «precari della giustizia». Rispetto ai precari o tirocinanti si pone un problema molto serio che le sottolineo (probabilmente avrà ricevuto anche lei qualche appello in tal senso), perché la drammaticità della situazione, oltre ad interessare la vita lavorativa di questi soggetti, tocca anche il sistema della giustizia, poiché in molte sedi giudiziarie le cancellerie si reggono proprio sui precari della giustizia.

Per quanto riguarda la giustizia civile, condivido assolutamente ciò che lei ha detto. È chiaro che fino a questo momento abbiamo giocato su una deflazione dell'ingresso della domanda basata su un sistema di media conciliazione (con un filtro rispetto al giudice ordinario), e sull'aumento dei contributi unificati. Si tratta di un problema serio, perché immagino che lei, per come ci ha presentato le linee generali del Dicastero, voglia un po' invertire la rotta, perché ha affermato di voler fare delle cose serie: la presenza di Sottosegretari particolarmente esperti in materia civile mi spinge a ritenere che voglia farlo veramente. Per questo le sottolineerei ciò che continuamente ci dicono magistrati, avvocati ed operatori della giustizia in merito alla riforma del rito civile, vale a dire che è mancata una vera e propria unificazione dei riti e che sarebbe importante riportare tutto ad un unico rito: il rito del lavoro.

PRESIDENTE. I riti sono tre.

DELLA MONICA (PD). No, signor Presidente, non sono tre, ma sono diventati nuovamente 39-40: la situazione si è complicata, invece di semplificarsi. Posso dirlo, perché riceviamo proteste tutti i giorni; ripeto ciò che sento costantemente dagli attori della giurisdizione e lo riporto al-

l'attenzione di un Ministro interessato, che lo valuterà. Stiamo semplicemente esponendo delle problematiche e cercando di fornire un contributo.

Naturalmente condivido perfettamente ciò che lei dice, signora Ministro, sul processo civile telematico: sarebbe importante, infatti, pervenire ad un'informatizzazione e ad un sistema di telematizzazione che riguardassero in maniera uniforme il territorio nazionale, perché allo stato vi sono sistemi che non dialogano tra loro, mentre sarebbe importante creare un sistema che – invece – dialoghi sull'intero territorio. Tutto questo deve essere accompagnato da un maggior ricorso alla posta certificata, perché per il momento accade che gli avvocati devono avere per obbligo di legge un indirizzo di posta certificata, ma gli uffici giudiziari spesso non lo hanno né hanno personale idoneo a poter sopperire a questa mancanza.

Passando alla giustizia penale, sono d'accordo con lei, signora Ministro, sul fatto che in questo arco di tempo così limitato non si possano fare riforme di carattere epocale, ma sicuramente si potrebbero fare dei piccoli passi. Mi riferisco, ad esempio, ad alcuni suggerimenti in materia di penale minimo, che impone una declaratoria di non punibilità per l'irrelevanza del fatto quando esso manca di offensività, se non si vuole arrivare ad una vera e propria depenalizzazione. Vorrei ricordare che c'è un problema che tocca la prescrizione dei reati, che è disincentivante dei riti alternativi e che è incentivante delle impugnazioni. Non so se lei, signora Ministro, vorrà affrontare il tema della prescrizione, ma indubbiamente è un grave problema per l'efficienza del sistema penale ed è per noi una priorità.

Si potrebbero inoltre immaginare misure di accelerazione del processo penale oltre a quelle da lei indicate, come la modifica del sistema delle notifiche, riportando tutto non solo all'utilizzo di posta certificata, ma anche, per il rito penale, a rendere più rapidi i tempi: prevedere la prima notifica in mani proprie dell'imputato e le successive direttamente al difensore (sia al difensore di fiducia, sia, se dovesse rinunziarvi, ad un difensore d'ufficio appositamente nominato). Abbiamo presentato dei disegni di legge in questo senso ed anche un disegno di legge che modifica il rito dei contumaci e degli irreperibili, evitando un grande spreco di risorse e una dispersione di mezzi, perché al processo per gli irreperibili si accompagna una perdita di risorse per quanto riguarda il giudice, il personale amministrativo, la polizia giudiziaria e gli ufficiali giudiziari; impedendo di celebrare altri processi e con uno spreco di risorse anche per l'intero sistema della difesa d'ufficio. Non dobbiamo infatti dimenticare (bisogna dirlo con franchezza) che gli irreperibili sono assistiti di regola di ufficio e la difesa di ufficio non può rappresentare un settore terziario di lavoro per gli avvocati.

Anche noi pensiamo all'istituto della messa alla prova come ad una misura di accelerazione del processo e allo stesso tempo di deflazione del sistema carcerario. Le suggerirei, signora Ministro, di far approfondire dai suoi uffici anche la possibilità di ricorso ad una declaratoria di non punibilità a seguito di condotte riparatorie (problema che ha sollevato, come ricorderà, il primo presidente della Corte di cassazione nel suo discorso

inaugurale) e qualche intervento in materia di impugnazioni. Ho presentato il disegno di legge n. 1951, che riguarda misure di accelerazione del processo, a cui si aggiunge un recente disegno di legge a prima firma del senatore Casson, e ci possiamo riservare (così come ha fatto il senatore Li Gotti), di farle pervenire documenti e spunti che potrebbero risultarle utili.

Passando alla materia carceraria, condivido totalmente le sue parole: l'emergenza carceri non è più tollerabile e non è degna di un Paese civile, perché siamo in piena violazione dei diritti umani. Abbiamo presentato un disegno di legge specifico, che riguarda misure alternative alla detenzione: mi riferisco all'Atto Senato n. 3008, del 2011, che prevede tra l'altro un intervento chirurgico per rimediare ad alcuni guasti della *ex* legge Cirielli del 2005 in materia di recidiva. Se si modificassero le previsioni relative al bilanciamento delle circostanze, all'aumento della pena in materia di recidiva reiterata (lasciandola facoltativa e non rendendola obbligatoria), se si portasse qualche intervento mirato sulle concessioni dei permessi, della detenzione domiciliare e della semilibertà ai recidivi non vi è dubbio che si realizzerebbe non una risposta temporanea ad una situazione che immediatamente si verrebbe a ricreare (senza alcun vantaggio né per la popolazione carceraria, né per l'amministrazione della giustizia, né per il Paese in generale), ma un vero e proprio intervento strutturale che andrebbe nella direzione che lei ha indicato: l'articolo 27 della Costituzione.

Le suggerirei anche, signora Ministro, di far valutare dai suoi uffici se si possa intervenire, sia pure in termini minimi, sulla legge nota come Fini-Giovanardi: come sa, infatti, la popolazione carceraria è in larga parte composta da tossicodipendenti e il fatto stesso che i tossicodipendenti non possano giovare di un programma di reinserimento in una struttura diversa dal carcere per più di due volte è certamente limitativo.

Siamo poi d'accordo sui mezzi elettronici di controllo: forse ce ne sono anche altri più sofisticati, rispetto al braccialetto elettronico ma indubbiamente esiste il problema (che non si comprende) della mancata utilizzazione, nel nostro sistema, del braccialetto elettronico, che effettivamente consentirebbe una forma di detenzione sotto sorveglianza che garantisca anche il diritto della collettività alla sicurezza.

Per quanto riguarda il piano carceri, signora Ministro, la pregherei (se possibile) di farci avere delle maggiori delucidazioni in una successiva audizione (o quando lo riterrà opportuno), perché non comprendiamo più se effettivamente esista uno specifico stanziamento di bilancio, se sia necessario creare nuovi istituti o se si possano riorganizzare gli istituti già esistenti ed utilizzare quelli che sono stati costruiti ma non risultano utilizzati. Non comprendiamo, poi, se ci sia uno stanziamento destinato alla polizia penitenziaria. La gravità della situazione dei detenuti ed il numero dei suicidi nelle carceri è pari anche alla gravità della situazione in cui versa la polizia penitenziaria (oltre agli educatori), che sicuramente è molto penalizzata e nel cui ambito vi sono stati persino gesti autolesionistici di protesta.

Vengo ora alle risorse economiche. Anche io, come il senatore Li Gotti, sono firmataria, insieme ai colleghi del Gruppo del Partito Democratico, di un disegno di legge, l'Atto Senato n. 2527, del 2011, che riguarda il fondo unico giustizia, in relazione al quale, signora Ministro, in questi anni non siamo riusciti ad avere indicazioni, che la pregheremmo ora di fornirci.

La giustizia – paradossalmente – oltre ad essere inefficiente, produce ricchezze. Ebbene, non dico debbano essere destinate tutte all'amministrazione giudiziaria (non vogliamo essere egoisti) ma se ad essa fossero destinate almeno in una parte consistente, molti problemi dei tagli orizzontali alla giustizia sarebbero sicuramente risolti. Allo stesso tempo, vorrei chiederle del fondo per la realizzazione di interventi urgenti in materia di giustizia civile, amministrativa e tributaria, di cui all'articolo 37, comma 10, del decreto-legge n. 38, del 2011. Questo ulteriore fondo, istituito presso il Ministero dell'economia, raccoglie il maggiore gettito dell'aumento dei contributi unificati: possiamo sapere se funzioni, cosa ne faccia il Ministero dell'economia e se possa essere finalizzato ad interventi importanti e seri per l'amministrazione della giustizia?

Vorrei ancora richiamare la sua attenzione sul tema del contrasto alla illegalità e alla mafia; un impegno, questo, che ho sentito anche nel discorso del presidente Monti. Anche noi abbiamo interesse alle norme in materia di autoriciclaggio e a modifiche in materia di collaborazione di giustizia, ragion per cui sarebbe importante che, di concerto con il Ministro dell'interno, lei ci desse delle indicazioni in merito.

Mi riallaccio infine all'ultimo tema illustrato dal collega Casson, relativo al trattamento dei magistrati. Innanzi tutto, signora Ministro, vorrei sottoporre alla sua attenzione una riflessione sull'effettiva operatività della scuola superiore della magistratura. Ciò detto, vorrei far presente la necessità non tanto di disciplinare il rientro in magistratura dei giudici che sono stati eletti in Parlamento (per cui già esiste una normativa) quanto di regolamentare la posizione di coloro che assumono incarichi elettivi o di governo in amministrazioni locali e regionali, attualmente affidata alla mera sensibilità dei singoli magistrati, manca difatti una normativa in materia nonostante le preoccupazioni espresse dal Consiglio superiore della magistratura circa i rischi per la credibilità della giustizia. È pertanto assolutamente necessario che si colmi questa lacuna.

PERDUCA (PD). Signora Ministro, come lei ricorderà, la senatrice Bonino annunciò il voto favorevole alla fiducia al governo Monti, a nome della delegazione radicale del Gruppo del Partito Democratico sostenendo che, con il nostro apporto fatto sicuramente di disegni di legge ma altrettanto certamente di analisi molto critiche della situazione italiana, avremmo contribuito o tentato di contribuire ad un Governo di tecnici per capire meglio il contesto politico e istituzionale italiano.

Comprendiamo perfettamente quali siano le linee guida che hanno avviato il lavoro del governo Monti, ovvero il risparmio e l'efficienza nonché la necessità di un rilancio economico; tuttavia, poiché lei ha voluto

parlare anche della cosiddetta immagine del nostro Paese nel mondo, occorre ricordare cosa il mondo, se ci volessimo limitare al Consiglio di Europa, ritiene del nostro Paese a vari livelli, e sicuramente cosa ritiene della nostra amministrazione della giustizia.

La Corte europea dei diritti dell'uomo, con cadenza pressoché quotidiana, ci condanna sia per la lunghezza dei processi sia per lo stato delle nostre carceri. Lo sappiamo perché ce l'hanno detto i suoi predecessori in più occasioni nell'Aula del Senato, non ultima durante la seduta straordinaria convocata (con il sostegno di 142 senatori) nel mese di settembre, nella quale abbiamo parlato non di carceri ma di amnistia, di indulto e di provvedimenti di depenalizzazione e decarcerizzazione, quindi del pianeta carcere nel suo insieme.

Nel nostro Paese esistono milioni di procedimenti civili e penali, la cui trattazione richiede tempi straordinariamente lunghi rispetto alla ordinarietà degli altri Paesi europei. Ciò comporta, quale caratteristica tipicamente italiana, che la prescrizione interessi dai 150.000 a 180.000 provvedimenti annuali. Quella sì è una vera propria amnistia, però è di classe, nel senso che se la concedono solo coloro i quali si possono permettere un avvocato capace e sicuramente uso ad un certo tipo di contesti, bravo a far rinviare la sentenza di talmente tanto tempo che alla fine si arriva alla vera e propria prescrizione. Abbiamo quindi una patente, flagrante violazione della legalità costituzionale. Questo non può sfuggire ad alcuno; anzi, a maggior ragione, non dovrebbe sfuggire ad un tecnico, chiunque egli sia, tanto quanto non è sfuggito, a fasi alterne, neanche alla componente politica, che fosse di maggioranza o delle varie opposizioni.

Di fronte a questa situazione che molti chiamano emergenza, altri urgenza e altri ancora (come il Presidente della Repubblica ci ha voluto ricordare il 28 luglio scorso) pressante urgenza civile e politica del nostro Paese, non credo ci si debba porre limiti nell'affrontare il problema (proprio come lei ha detto) alla radice.

I radicali propongono un'amnistia, che ha nelle carceri sicuramente una nota a piè pagina, tanto è vero che lo *slogan* utilizzato è un'amnistia per la Repubblica, che è la prima delle riforme urgenti e necessarie per poi portare avanti tutte le altre. Capisco che, come lei ha detto, in 18 mesi o quanto durerà questo Governo (speriamo che duri fino a fine legislatura: certamente sarà così) non potranno necessariamente essere portate a termine tutte le riforme, ma non possiamo neanche non porci il problema dei motivi per i quali la nostra giustizia sia amministrata come lo è oggi: credo che questo sarebbe un grave errore di valutazione.

Quanto prima ci si rende conto che forse da un grave errore di valutazione si venga guidati per il prosieguo delle proprie attività, tanto prima si può tentare se non altro di limitare i danni di impostazione di una serie di misure che nei prossimi 18 mesi il Parlamento sarà chiamato ad adottare.

Come è stato ricordato da molti senatori, sono stati presentati decine di disegni di legge in materia. Quasi tutti – specie i provvedimenti presen-

tati da coloro i quali hanno a che fare con il pianeta carcere – hanno costo zero e possono avere anche ripercussioni molto positive. Ad ogni modo, non credo che l'amnistia possa essere ritenuta un provvedimento svuota carceri o deflattivo della illegalissima sovrappopolazione carceraria.

Probabilmente i dati posseduti dal senatore Li Gotti sono un po' troppo conservativi, non sapendo egli quale disegno di legge eventualmente potrebbe essere approvato dal nostro Parlamento circa il numero di anni relativi alle pene che potrebbero essere amnistrate: non credo che il provvedimento di amnistia non riguarderebbe nessuno. Ciò detto, come è stato più volte ricordato (anche nel citato dibattito che abbiamo avuto in sede plenaria a settembre), con l'amnistia da una parte si avrebbe una ripercussione positiva sulla sovrappopolazione carceraria, dall'altra una altrettanto positiva per quanto riguarda le aule dei tribunali. È proprio lì che nasce il problema: la misura dell'amnistia, dell'indulto e tutta un'altra serie di interventi che sarebbero necessariamente conseguenti hanno l'ulteriore scopo di aiutare la nostra magistratura a svolgere il proprio lavoro all'interno di un quadro normativo certo. Si può insistere circa la necessità di rilanciare l'economia e di migliorare l'immagine del nostro Paese solo se questo Paese inizia ad essere fondato sullo Stato di diritto e sulla certezza delle sue norme.

Oggi, purtroppo, ci troviamo di fronte ad una situazione in cui sono le stesse istituzioni le prime ad essere costrette (per metterla in termini più diplomatici possibile) a violare le proprie leggi, perché non riescono a dare seguito a 35.000 fattispecie di reato penale, ad un pregresso che strangolerebbe anche il più stakanovista dei giudici, a tutta un'altra serie di problemi, non ultime le leggi criminogene ricordate poco fa anche dalla senatrice Della Monica. Non soltanto la cosiddetta Fini-Giovanardi (sono contento di vedere il senatore Giovanardi qui con noi, perché finalmente – ora che fortunatamente non ha più responsabilità di governo – se ne potrà parlare in modo laico), ma anche la Bossi-Fini (che costituisce un problema enorme per quanto riguarda le percentuali d'ingresso sia per poche ore, sia per pochi giorni o per qualche settimana nelle nostre carceri) e buon'ultima la *ex* Cirielli sono tre leggi che hanno aggravato il grande problema del sovraffollamento delle carceri.

La senatrice Poretti affronterà alcune delle questioni che sono state incardinate e che avevano anche riscosso un'attenzione da parte della *ex* maggioranza: sicuramente sono questioni che affrontano alcuni aspetti importanti.

Il sostegno da parte della delegazione radicale vuole essere oggi un contributo all'iniziativa del Governo. Dovremo assumere quotidianamente il ruolo di ulteriore sostegno vigile alla maggioranza, perché ho paura che si stia iniziando un cammino che non ci porterà ad affrontare «il problema dei problemi». Apprezzando il fatto che lei intenda affrontare il problema alla radice, occorre sapere dove andare a cercare questa radice e credo che essa, più che nel recupero dell'efficienza (sicuramente necessario), stia nella mancanza di rispetto della nostra Costituzione, quotidianamente calpestata, ahimè, dalle nostre istituzioni.

PORETTI (PD). Il senatore Perduca ha già parlato a nome mio per quanto riguarda il sostegno che si va a chiedere sul provvedimento dell'amnistia, che tengo a ricordare non è un provvedimento svuota carceri, ma che dovrebbe essere inteso in senso strutturale, per poter poi fare delle riforme.

In merito alla riforma forense, lei giustamente ci ha detto in maniera abbastanza serena e tranquilla che vi sono delle indicazioni che arrivano direttamente dall'Europa sul tema della professione ed in particolare della professione forense, ma le suggerisco, signora Ministro, di rileggere gli atti del dibattito che si è svolto in Senato qualche mese fa, perché li troverebbe molto interessanti e comprenderebbe che la situazione non è così serena e tranquilla, in quanto i nostri emendamenti, che cercavano proprio di riprendere le indicazioni che arrivavano dall'Unione europea (che vertevano, a titolo di esempio, sulle tariffe, sulla pubblicità, sulle società e su altro) erano tacciati – se non erro – di liberismo lunare o comunque venivano considerate proposte da respingere *tout court*.

L'appunto che le lascio riguarda il diritto di famiglia, che è rimasto fuori dagli interventi svolti fino a questo momento e che invece tengo particolarmente a rimarcare. Anche in questo ambito ci sarebbe bisogno di una riforma complessiva, in quanto il diritto di famiglia è stato toccato l'ultima volta tanti anni fa e nel frattempo la società ha cercato di organizzarsi, pur non avendo delle leggi a disposizione, per cercare delle sicurezze e dei diritti. Ovviamente, non si tratta di togliere a nessuno dei diritti, ma soltanto di aggiungerne. Ci sono però dei disegni di legge che vanno avanti di legislatura in legislatura, che superano il vaglio di una Commissione, che in alcuni casi superano anche il vaglio di un'Aula parlamentare, ma il cui *iter* poi in qualche modo si interrompe.

Faccio degli esempi che riguardano le necessità di una società che ha bisogno di avere un diritto cui fare riferimento e delle leggi che regolino i diritti. Il primo riguarda la distinzione, che in Italia ancora esiste, fra figli naturali e figli legittimi, vale a dire fra figli nati dentro e fuori dal matrimonio. Tale distinzione non è solo nel termine che li identifica, ma produce anche delle conseguenze di diritto, perché ci sono delle differenze sostanziali, come lei ben sa, nei diritti ereditari e perfino nel modo in cui i tribunali affrontano i diritti dei figli nei casi di separazione dei genitori. I figli non c'entrano nulla, ma purtroppo la legge non li favorisce.

Un'altra riforma che addirittura è sollecitata dalla Corte costituzionale è quella sul doppio cognome: perché mai, se due persone sono d'accordo nel lasciare ai propri figli il doppio cognome, la legge impedisce loro di farlo? È il retaggio di una società patriarcale che non esiste più, come ha scritto la Corte costituzionale, eppure in Italia soltanto gli immigrati che provengono dai Paesi dove è consentito il doppio cognome possono avere questo diritto, mentre gli italiani non ce l'hanno, se non ingegnandosi ad utilizzare le falle che sono rimaste nelle leggi (io, ad esempio, le ho utilizzate per lasciare a mia figlia il mio cognome).

Siamo inoltre in un Paese in cui i *single* non possono fare adozioni: si preferisce lasciare dei bambini in condizioni di adottabilità piuttosto che permettere che dei *single* li possano adottare.

Un'altra legge che vede la Commissione giustizia impegnata riguarda l'affido condiviso, i cui principi sono condivisi da tutti, ma che spesso poi nelle aule dei tribunali viene in parte disattesa, quando il principio giusto dell'affido condiviso in realtà si trasforma nella riproduzione dei moduli classici secondo cui le madri e i padri devono frequentare i figli.

C'è poi il tema delle coppie di fatto, che tratto perfino separatamente da quello dei matrimoni gay: che in Italia non si voglia ancora affrontare l'argomento di riconoscere dei diritti alle coppie di fatto è davvero un tema che dovrebbe essere considerato urgente dai parlamentari, dai legislatori visto che la società è andata avanti rispetto alle leggi attualmente vigenti.

Per ultima, cito la misura sul cosiddetto divorzio breve: non si capisce per quale motivo per rifarsi una famiglia si debba spendere tempo e denaro nei tribunali, soprattutto nei casi di divorzio consensuale e in cui non ci siano figli.

Infine, vorrei chiudere con un appello sugli ospedali psichiatrici giudiziari, un tema rispetto al quale la so sensibile e sul quale credo davvero che, grazie al lavoro della Commissione d'inchiesta sul Servizio sanitario nazionale e all'impegno ed alla partecipazione dell'intera Assemblea, questa legislatura possa porre la parola fine.

BENEDETTI VALENTINI (*PdL*). Gentile signora Ministro, nel manifestarle stima e simpatia (perché il suo profilo ce le ha ispirate fin dal suo insediamento), desidero unire il mio apprezzamento a quello già espresso dai colleghi anche per il taglio assolutamente concreto e non retorico che ha inteso dare a questa esposizione programmatica che ci incoraggia a fornire quella collaborazione attiva che ciascuno di noi ambirebbe a poter dare per ottenere qualche risultato.

Nel condividere la gran parte dei punti della sua esposizione, mi permetto – per sintesi – di rinunciare ad altri argomenti che pur mi appassionerebbero e che non mancherà occasione di poter affrontare in una futura seduta, e mi limiterò a tre sottolineature tematiche.

La prima concerne la mediazione obbligatoria. Ne ha parlato il Presidente della Commissione ed altri vi hanno fatto riferimento. Lei, giustamente, come riferimento quadro si è riferita alle indicazioni europee le quali (come ella sa) non prevedono affatto la obbligatorietà della mediazione, anzi in quasi tutti i Paesi è esclusa. Aggiungo che nella nostra legge delega l'obbligatorietà non c'era, e come lei mi insegna quando si dice più di ciò che nella legge delega è stato detto, si apre un dibattito se si sia stati fuori e contro la legge delega o se vi sia una compatibilità con la stessa. Nel merito si pronuncerà la Corte costituzionale, non c'è dubbio. Tuttavia, signora Ministro, noi dobbiamo affrontare una situazione molto difficile, di grave incertezza, relativamente ad una serie di problemi che comporta una sostanziale paralisi. Non mi meraviglierei se alla fine del-

l'anno le statistiche dimostrassero una flessione dell'iscrizione ai registri del contenzioso civile. Non sono risultati dati da particolari miracoli; semplicemente, molti avvocati, in attesa della pronuncia della sentenza della Corte costituzionale, hanno ritardato la presentazione dei ricorsi.

Diversi sono i disegni di legge (uno dei quali a mia modestissima firma) che abbiamo riunito sull'argomento. Evidentemente l'Esecutivo e le Commissioni parlamentari dovranno fare una scelta politica insieme per capire se non sia il caso di intervenire prima della sentenza della Corte costituzionale, evitando che nel frattempo si mettano in moto tutti gli *escamotage* delle formazioni professionali, veri o presunti, *business* di ogni genere, per risolvere una situazione che rappresenta una vera strettoia. A tale proposito, per quanto riguarda sicuramente il mio Gruppo e la mia modestissima persona, vi è una grande disponibilità (come con il precedente Governo) verso l'attuale Esecutivo per ogni misura che possa servire ad abbattere l'arretrato: anche qualora non sia proprio ortodossa, ben venga se abbatta l'arretrato, purché non si traduca in denegazione della giustizia. Infatti, tra il rincaro del costo per iscrivere una causa, l'aumento dei contributi e le ventilate introduzioni di istituti che limiterebbero fortemente il riconoscimento del rimborso delle spese alla parte vincitrice, ho la sensazione che, dal punto di vista costituzionale e alla luce del buon-senso, non siamo messi troppo bene.

Vengo al tema relativo alla geografia giudiziaria. Siamo arrivati alla legge delega sulla base di un annoso braccio di ferro e dibattito culturale e organizzativo di concetto tra fautori dell'accentramento sfrenato (di cui non mancano esempi nei nostri ambienti parlamentari, per non parlare di alti organi di autogoverno della magistratura) che sostengono essere virtuoso un sistema accentrato su pochissime mega sedi, con grandi numeri di magistrati e sezioni specializzate, e i fautori (di cui sono modestissimo, multiennale, coerente esponente) di un valore costituito da un reticolo diffuso della giustizia. Infatti, ritengo la presenza dello Stato e la dotazione istituzionale dei territori assolutamente prioritarie per il servizio che si rende e per l'indotto che si innesca. Ho detto più volte che, prima che difendere tribunali, si difendono città, territori, il che è qualcosa di molto più politicamente multivalente. Sulla base di queste due filosofie, che ho sintetizzato in poche pennellate ma che racchiudono un braccio di ferro di almeno 30 anni, sulla spinta delle emergenze finanziarie siamo arrivati ad un delicatissimo e faticosissimo punto di compromesso e di equilibrio rappresentato dalla legge delega (che lei ben conosce e di cui altri le hanno parlato). C'è una Commissione ministeriale al lavoro per darvi attuazione con i relativi decreti.

Nello scorso fine settimana l'assemblea degli avvocati ha espresso una fondatissima e alta doglianza perché l'avvocatura non è rappresentata (o comunque non lo è adeguatamente) all'interno di questa Commissione, che vede il solo Presidente dell'ordine degli avvocati di Roma, a fronte di molti altri cattedratici e magistrati. Alla luce di ciò, l'assemblea forense ha rilanciato la proposta, che peraltro avevamo portato anche all'attenzione del Governo, di potere quantomeno integrare la propria presenza con i

presidenti delle commissioni geografia giudiziaria, che sono già da gran tempo all'opera, rispettivamente al Consiglio nazionale forense (CNF) e all'Organismo unitario avvocatura italiana (Oua), presiedute – ci siamo informati – dall'avvocato Enrico Merli e dall'avvocato Mauro Minci. Si è detto che questa Commissione si gioverebbe senz'altro dell'apporto di questi due professionisti, che sono i coordinatori della materia nei due organi rappresentativi dell'avvocatura.

Come dicevo, siamo arrivati a questo delicatissimo punto di equilibrio dopo diversi dibattiti sull'argomento in cui ognuno sosteneva la sua tesi: un numero minimo di magistrati, il mantenimento dei soli tribunali capoluogo di Provincia, tutti criteri assolutamente non condivisibili. Alcuni di noi hanno dato un contributo; l'opposizione ha proposto i suoi emendamenti e si è arrivati a questa delega, approvata con l'ultima manovra finanziaria.

In particolare, la lettera *e*) sintetizza la filosofia che dice di no alla soppressione generalizzata o su parametri rigidi, ma assume come prioritaria linea di intervento il riequilibrio delle attuali competenze territoriali, demografiche e funzionali tra uffici limitrofi della stessa area provinciale caratterizzati da rilevante differenza di dimensioni.

La lettera *f*) della delega garantisce che, all'esito degli interventi di riorganizzazione, ciascun distretto di corte d'appello (incluse le sue sezioni distaccate) comprenda non meno di tre degli attuali tribunali con relative procure della Repubblica: in prospettiva, sappiamo bene che questo mette in discussione le stesse corti d'appello.

Essendo giunti ad un delicatissimo punto di equilibrio, è mia raccomandazione personale – in questo senso ho un mandato anche dalla presidenza del mio Gruppo, ma credo che altri Gruppi parlamentari si esprimeranno nello stesso modo – di dare attuazione con fedeltà, rigore e misura alla legge delega, senza cercare forzature e manomissioni, quand'anche fossero sollecitate da alte sedi più o meno competenti sulla materia. Il Parlamento ha fatto delle rinunce reciproche alle rispettive filosofie ed è arrivato a quel compromesso, ragion per cui chiediamo che la sua saggezza ed esperienza ci consentano di approdare ad un'attuazione rigorosa e fedele al testo della legge delega, faticosamente raggiunto, senza manomissioni e interpretazioni distorsive.

Infine, signora Ministro, vorrei porre alla sua attenzione l'importanza dell'approvazione del disegno di legge in materia di ordinamento della professione forense, che il Senato aveva licenziato trovando un defatigante compromesso fra tutte le componenti dell'avvocatura, mediando anche con le esigenze cosiddette del mercato, e ribadendo il principio che lo studio professionale non è un'azienda commerciale nella maniera più assoluta, perché il ruolo costituzionale della difesa e la libertà del difensore vanno al di là di un certo tipo di oggetto di manovre. Non vorrei che ci trovassimo di fronte ad un formidabile contenzioso che paralizzi di qui a poche settimane gli uffici giudiziari, se decidessimo di intervenire in misura addirittura contrastante con i principi affermati in quella legge professionale, che ora è in attesa di essere trattata alla Camera. Anche

in questo caso mi auguro che il Parlamento, realizzando una virtuosa cooperazione con l'Esecutivo, possa dare sbocco a questa istanza, che può rasserenare e rendere funzionale quel mondo dell'avvocatura, essenziale per la giustizia.

Mi sono limitato a questi punti, signora Ministro, perché li ritengo priorità, anche temporali, rispetto al programma a cui si sta lavorando, nella certezza di incontrare la sua sensibilità.

SERRA (*UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE-PLI-PSI*). Ringrazio la signora Ministro, che ha dato una disponibilità ben oltre quella che avevamo previsto; ragion per cui attraverso lei, signor Presidente, chiederei alla cortesia dei colleghi di consentire a tutti di poter dare un minimo contributo al Ministro. D'altra parte, avremo altri incontri e non c'è dubbio che il Ministro vorrà rispondere alle domande poste in una prossima seduta.

PRESIDENTE. Era stato richiesto ai colleghi di essere sintetici, ma questa non è una prassi seguita, signora Ministro. A questo punto preghe- rei quantomeno gli oratori di non ripetere quanto già detto.

Signora Ministro, avrà notato che questa Commissione si contraddistingue per una collaborazione serena tra l'allora maggioranza e l'opposizione. Salvo alcuni punti di ordinario contrasto, nella stragrande maggioranza dei casi c'è sempre stato un clima sereno: evitiamo dunque di tornare su temi sui quali siamo tutti d'accordo.

D'ALIA (*UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE-PLI-PSI*). Signora Ministro, desidero innanzi tutto dire che condividiamo a pieno il contenuto delle sue dichiarazioni e le comunicazioni che ha voluto rendere alla Commissione giustizia sulla sua attività di Governo e sul programma per questo anno e mezzo di legislatura: li condividiamo sia per quanto riguarda il metodo, sia per quanto riguarda il merito delle questioni. È chiaro che il merito delle questioni è condizionato dal metodo e questo è condizionato a sua volta dal mutamento della condizione politica nella quale ci troviamo e dal tempo che abbiamo a disposizione e che dobbiamo cercare di utilizzare positivamente.

Lei, con molta chiarezza e con molta lealtà, ha detto che si devono fare le cose che servono a rendere il sistema giustizia più efficiente nel nostro Paese, in quanto condizione affinché anche il sistema economico possa ritrovare una sua credibilità. Credo che il contesto nel quale ci muoviamo, il sistema dell'emergenza, debba portare anche noi ad abbandonare l'idea di quel dibattito politico molto interessante e anche molto aspro che in passato abbiamo avuto sulle questioni relative alla giustizia per concentrarci sui provvedimenti che sono coerenti con l'azione che il Governo si è proposto di portare avanti per il prossimo anno e mezzo.

Ne abbiamo avuto un anticipo in sede di approvazione della legge di stabilità, che ha tracciato alcune questioni che hanno visto il contributo della maggioranza e dell'opposizione del tempo (attuale maggioranza po-

litica) e credo che questa sia la strada realisticamente più sensata e più giusta da seguire, che mi pare anche condivisa, stando al dibattito che c'è stato oggi in Commissione e al contributo che tutti i colleghi hanno offerto.

Ora che non sono più al Governo, mi corre l'obbligo di ringraziare il collega Caliendo e la collega Casellati, che sono stati sottosegretari alla giustizia: il fatto che siano qui in Commissione giustizia oggi ci dà la possibilità di intavolare un confronto molto più costruttivo di quanto, nostro malgrado, in passato abbiamo potuto realizzare.

Le nostre proposte sono agli atti, quindi per brevità le tralascero.

Cercherò di cogliere il senso dell'intervento della signora Ministro, cercando di individuare le questioni su cui c'è un'ampia condivisione su cui concentrare la nostra attenzione: credo che sia importante fare le cose che uniscono e che sono utili in questa fase alla giustizia e al Paese, scartando quelle che, proprio perché ci dividono, allungano i tempi di esame e di decisione e quindi non sono funzionali all'interesse generale del Paese, soprattutto nel momento in cui ci troviamo. Siamo assolutamente d'accordo con lei, signora Ministro, e la sosteniamo in quest'azione.

Mi permetto di fare qualche brevissima osservazione sul merito di alcune questioni che sono state sottoposte. La prima è la revisione delle circoscrizioni giudiziarie. Credo che lei abbia indicato una strada giusta. Mi spiace dissentire dal senatore Benedetti Valentini, ma abbiamo approvato una delega che dal nostro punto di vista è oggettivamente troppo ampia, nel senso che può contenere dei principi e dei criteri direttivi che vanno nel senso della oggettività, ma possono anche in qualche modo indurre ad un esercizio eccessivo della discrezionalità dell'Esecutivo che non sarebbe né utile, né conducente, né coerente rispetto alle finalità dell'azione che lei ha tracciato per il suo Ministero nei prossimi mesi. Pertanto, condividiamo e sosteniamo la necessità da lei sottolineata di definire e di pre-determinare criteri oggettivi che da questo punto di vista siano obiettivamente censurabili, proprio perché riteniamo che sia stato già un successo allora far passare in meno di qualche ora quella delega nell'ambito di un procedimento che riguardava una legge che nulla aveva a che fare con i problemi della giustizia, vale a dire il decreto-legge del mese di agosto, ma che comunque avendo un contenuto legato alla materia economica e finanziaria poteva non ospitare così facilmente norme a chiaro contenuto ordinamentale. È chiaro, quindi, che l'esigenza di affrontare quella priorità abbia messo tutti nella condizione di dover fare un sacrificio rispetto alle opinioni proprie di ciascun Gruppo parlamentare.

Oggi c'è la necessità di precisare quei principi e quei criteri direttivi, dando un indirizzo che sia obiettivo da ogni punto di vista e che tenga conto, come hanno detto il senatore Li Gotti e la senatrice Della Monica nei loro interventi, di alcune previsioni che in quella delega sono obiettivamente un po' singolari. Una che non è stata menzionata, ma che voglio citare come caso di scuola, riguarda l'ufficio del giudice di pace, che in qualche modo è a geometria variabile, dipendendo dalle condizioni econo-

niche dei Comuni che possono decidere o no di sopprimere le circoscrizioni.

Anche per quanto riguarda la questione delle cosiddette liberalizzazioni credo che lei abbia tracciato in modo chiaro il contesto in cui ci muoviamo, obiettivo e non sindacabile, che è il rispetto della normativa comunitaria in materia che prevale sugli ordinamenti nazionali e quindi anche sul nostro, a cui bisognerà rapidamente adeguarsi, e ad una norma contenuta nella legge di stabilità che conferisce, sotto forma di delega e attraverso norme secondarie di attuazione, alcuni criteri che sono in sintonia con la disciplina comunitaria e che da questo punto di vista vanno attuati. Credo che a questo dovremo attenerci, perché la discussione in questo modo potrà andare avanti.

Mi permetto di segnalare che sarebbe anche opportuno che potesse essere rivisto da parte del Ministero il famoso codice antimafia, perché contiene alcune asimmetrie che dovrebbero essere oggetto di una modifica e di una revisione, così come sarebbe opportuno svolgere un dibattito in Commissione sulla gestione del fondo unico giustizia.

La ringraziamo molto per la sua relazione, signora Ministro, e credo che ci siano tutte le condizioni per fare un buon lavoro nel poco tempo che abbiamo a disposizione.

MARITATI (PD). Signora Ministro, la ringrazio per la sua comunicazione essenziale, chiara e dal mio punto di vista condivisibile. Per brevità, poiché i tempi sono limitati e sono già state affrontate le questioni principali, tratterò gli argomenti seguendo lo schema da lei tracciato.

Per quanto riguarda le carceri, condivido la sua impostazione, mi limito solo ad aggiungere, come lei ha detto, che dobbiamo fare presto, altrimenti rischiamo di trovarci di fronte ad una situazione che non potrà fare a meno dello strumento dell'amnistia, che personalmente non ho mai condiviso e non condivido: le condizioni ambientali sono tali per cui se non vengono varati dei provvedimenti se non totalmente deflattivi che almeno alleggeriscano la pressione e consentano al carcere di fornire tutto ciò che è previsto dai principi costituzionali e dalla normativa ordinaria, l'intero sistema salterà: non possiamo assistere a questo scenario di inciviltà nelle nostre carceri. Su questo punto mi limito quindi a dire di fare presto.

Per quanto riguarda la giustizia civile, rilevo che il tema della giustizia è fondato su un dato essenziale: i tempi di risposta. I tempi della risposta alla domanda di giustizia penale e civile sono così dilatati nel nostro Paese che non è retorica parlare di non giustizia: non c'è risposta giudiziaria. Dobbiamo allora affrontare il problema alla radice.

È chiaro che 14 mesi non ci consentono di affrontare tutte le riforme sul tavolo, però, signora Ministro, in un momento come questo, il tema dell'informatizzazione va affrontato in termini di chiarezza e di serietà. Quando c'è stato il cambio di Governo, noi dell'opposizione ci siamo presentati al ministro Alfano e abbiamo messo nelle sue mani – su un piatto d'argento, direi – un lavoro eccezionale, che si chiama sistema informa-

tico giudiziario, che però non è stato rispettato. Si tratta di un lavoro immane di due anni del governo Prodi e non è un progetto di sinistra: questa riforma non ha nulla di sinistra o di destra, è una *conditio sine qua non*. Mi permetterò di farle pervenire una documentazione in merito, e in particolare un mirabile schema grafico del sistema informatizzato giudiziario che noi abbiamo elaborato, e quando dico «noi» intendo il Ministero, la Direzione generale per i sistemi informativi automatizzati (Dgsia). Ebbene, alla luce delle numerose modifiche di personale che si sono susseguite, quel lavoro importantissimo e i suoi risultati sono stati vanificati.

Il sistema informatico va attuato nella sua complessità come sistema, non a macchia di leopardo, che è cosa ben diversa dalla digitalizzazione di cui i Ministri si sono riempiti la bocca. Tutto ciò che è stato fatto finora probabilmente è utile, ma va inserito in un sistema e attuato al più presto. Vede, signora Ministro, dalle esperienze che ho avuto nella mia vita in 35 anni di magistratura ho assistito a riforme anche importanti che non hanno conseguito i risultati voluti perché mancava il presupposto di struttura. Se noi modificheremo ancora una volta il codice di procedura civile, il rito del lavoro, ridurremo i termini o li amplieremo, non cambierà nulla se non avremo cambiato la struttura organizzativa e uno dei punti essenziali per farlo è realizzare il sistema di informatizzazione della giustizia.

Abbiamo lavorato seriamente anche su un sistema di intercettazioni, che a fronte di una spesa fissa per 10 anni eliminava una serie di inconvenienti anche sulla responsabilità e sulla segretezza. All'epoca disponemmo una perizia con tre alti luminari della scienza in materia e ottenemmo un assenso. Ebbene, tale sistema, offerto da un ente di Stato, non è stato preso in considerazione e mi domando ancora perché.

Anche la revisione delle circoscrizioni, se non se ne occuperà questo Governo non sarà mai portata a termine in Italia. Quindi, bando alle piccolezze, a questo o a quell'aspetto, a questa o a quella richiesta che ci sarà in tutt'Italia: date mano subito alla legge delega: si vedrà in che punti potrà essere migliorata, ma intanto bisogna andare avanti.

Signora Ministro, insisto sulla necessità di dare attuazione al progetto dell'istituzione dell'ufficio per il processo, anche questo un istituto urgente che voi potrete attuare perché a costo zero e, se non contribuirà in maniera rilevante a ridurre i tempi del processo, sicuramente aiuterà a migliorare la qualità della risposta giudiziaria.

In tema di media conciliazione, esprimo il mio personale dissenso rispetto alle critiche mosse dal mio Gruppo, dal momento che la considero una delle poche iniziative positive realizzate dal governo Berlusconi in materia di giustizia. Riguardo alle critiche sul rendere obbligatorio il ricorso alla media conciliazione concettualmente posso anche essere d'accordo, ma in concreto ritengo che l'obbligatorietà sia necessaria almeno per i primi anni di vigenza dell'istituto, in modo da renderne possibile la piena assimilazione da parte della cultura giuridica italiana. La mediazione è un istituto molto serio dal punto di vista culturale e funzionale; non va trattato con superficialità e se invece assisteremo ancora ad un boicottaggio sistematico non otterremo alcun risultato.

GIOVANARDI (*PdL*). Signora Ministro, una questione che ci accomuna tutti, che è stata citata nei vari interventi, è la legge che parifica i figli nati fuori dal matrimonio. Il Governo precedente ha presentato un provvedimento, al quale tiene particolarmente, che si caratterizza per l'unificazione di vari disegni di legge, tutti comunque finalizzati allo scopo di parificare lo *status* dei figli legittimi e naturali. Credo ci sia la volontà di tutti i Gruppi parlamentari a che la legge venga approvata in tempi rapidissimi.

Su altre questioni il dibattito di oggi ha evidenziato una persistente diversità di vedute. Si pensi alla legge Fini-Giovanardi. A tale riguardo vorrei uscire dalle mistificazioni e segnalare che l'Italia è uno dei pochi Paesi al mondo dove il consumo di droga non è reato, essendo previste solo sanzioni amministrative quali il ritiro della patente o del porto d'armi. Il reato è soltanto lo spaccio della droga, ma attraverso una graduazione di pena e la possibilità, fuori dal carcere, di recuperare i tossicodipendenti che hanno subito una condanna fino a sei anni nelle comunità terapeutiche o presso i Sert. Il problema però non è questo. Il Ministro può andare a vedere i dati del DAP e scoprirà che negli ultimi tre anni i detenuti tossicodipendenti sono diminuiti e che il numero affidato alle comunità è aumentato. Non è ideologia: si tratta di dati concreti. Il problema è legato alla sensibilità di ciascuna Regione. Infatti, essendo la materia di competenza delle Regioni (alle quali sono stati trasferiti 500 milioni di euro, che una volta erano dello Stato, per la lotta alle tossicodipendenze), talune di esse, al contrario di altre, dotano le comunità della possibilità di far uscire i detenuti dal carcere, con un conseguente sistema di decongestionamento delle carceri stesse, avviando così un processo di recupero nelle comunità. Allora il mio invito...

PERDUCA (*PD*). ...è di andare in un carcere.

GIOVANARDI (*PdL*). Sì, ma in quelli veri, non in quelli della vostra fantasia. Parlo di carceri veri, di processi veri. Di comunità e di carceri ne conosco più di voi, quelli veri.

PERDUCA (*PD*). Meno male.

GIOVANARDI (*PdL*). Qui non è come a Washington, che per uno spinello in tasca si va sei mesi in carcere, o come in Francia (tanto per parlare di Paesi civili), dove vigono sanzioni penali terribili anche solo per chi è trovato in possesso di un grammo di *cannabis*. Il nostro è un Paese che ha scelto giustamente la strada della depenalizzazione, ma non certamente per gli spacciatori.

Visto che, per fortuna, ci sono ancora i dipartimenti che sanno di cosa parlo, il mio invito alla signora Ministro è che approfondisca le tematiche vitali del rapporto con le Regioni. Le leggi ci sono. Il problema è legato ai finanziamenti per consentire il recupero e ad un contatto con le varie Regioni perché rendano possibile fin da adesso – perché la legge lo

consente – di togliere i tossicodipendenti che hanno commesso reati dal carcere per farli recuperare nelle comunità.

PRESIDENTE. Colleghi, dato l'alto numero di senatori ancora iscritti a parlare, propongo di proseguire l'odierno dibattito ad altra seduta, presumibilmente tra un paio di settimane, nella quale riprenderemo la discussione e la signora Ministro potrà rispondere ai quesiti posti. Non facendosi osservazioni, così rimane stabilito.

Vorrei ricordare al senatore Maritati che, in materia di media conciliazione ha difeso l'impianto di quella norma che la senatrice Della Monica e il senatore Benedetti Valentini vorrebbero modificare radicalmente, forse dimenticando di aver sottoscritto il disegno di legge n. 2534, del 2011, a prima firma della senatrice Della Monica.

Rinvio dunque il seguito delle comunicazioni del Ministro della giustizia sulle linee programmatiche del suo Dicastero ad altra seduta.

La seduta termina alle ore 16,20.

