



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 12

2^a COMMISSIONE PERMANENTE (Giustizia)

COMUNICAZIONI DEL MINISTRO DELLA GIUSTIZIA PAOLA SEVERINO DI BENEDETTO SUGLI INDIRIZZI GENERALI DELLA POLITICA DEL SUO DICASTERO

(Le comunicazioni del Ministro sono state svolte anche nella seduta del 29 novembre 2011)

272^a seduta (pomeridiana): martedì 20 dicembre 2011

Presidenza del presidente BERSELLI

I N D I C E

**Seguito comunicazioni del ministro della giustizia Paola Severino Di Benedetto
sugli indirizzi generali della politica del suo Dicastero**

* PRESIDENTE	Pag. 3, 4, 7 e <i>passim</i>
ALBERTI CASELLATI (PdL)	11, 12
* BOSCETTO (PdL)	19
* CALIENDO (PdL)	4, 14, 17
CASSON (PD)	15, 17
* CENTARO (CN-Io Sud-FS)	9, 20
CHIURAZZI (PD)	12
* D'AMBROSIO (PD)	13, 15
* DIVINA (LNP)	18
MARITATI (PD)	4
SALTAMARTINI (PdL)	15, 17
SERRA (UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE- PLI-PSI)	7, 15
* SEVERINO DI BENEDETTO, ministro della giustizia	15, 18, 20 e <i>passim</i>

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.

Intervengono il ministro della giustizia Paola Severino Di Benedetto e il sottosegretario di Stato per lo stesso Dicastero Zoppini.

I lavori hanno inizio alle ore 14,40.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito delle comunicazioni del ministro della giustizia Paola Severino Di Benedetto sugli indirizzi generali della politica del suo Dicastero

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito delle comunicazioni del ministro della giustizia Paola Severino Di Benedetto sugli indirizzi generali della politica del suo Dicastero, sospese nella seduta del 29 novembre scorso.

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

Voglio ringraziare il ministro Severino Di Benedetto per la gentile disponibilità manifestata nei confronti di questa Commissione. È la seconda volta che viene in uno lasso di tempo molto ridotto, nonostante i suoi impegni, che tutti possiamo immaginare quali e quanti siano.

La presenza del Ministro oggi si inquadra in un momento particolare, perché il Consiglio dei Ministri sta per approvare due provvedimenti, uno in materia di carceri – la cui emergenza è a tutti ben nota –, l'altro in materia di giustizia civile, entrambi di particolare interesse per questa Commissione e per noi componenti. In merito abbiamo letto alcune anticipazioni sui giornali, in particolare sul quotidiano «Il Sole-24 ORE». Credo che questa, signor Ministro, sia l'occasione per lei per comunicare nel dettaglio alla Commissione queste due iniziative particolarmente importanti.

Ho ricevuto una nota dell'organismo unitario dell'avvocatura – di cui lei avrà sicuramente preso visione – in cui si prospetta un'ipotesi per venire incontro ai tempi della giustizia civile. Le ho già anticipato qualche obiezione non capendo quali potrebbero essere le conseguenze circa la prescrizione di determinati termini fissati dai magistrati. Si capisce quali conseguenze possano avere i termini perentori assegnati alle parti, mentre i termini perentori fissati dai magistrati mi lasciano un po' perplesso perché è difficile immaginare quali conseguenze potrebbero derivare in materia civile dalla mancata osservanza di tali termini.

Ciò detto, do la parola ai colleghi.

MARITATI (PD). Signor Presidente, vorrei adempiere all'impegno assunto nella scorsa audizione della signora Ministro di consegnare il lavoro svolto nel corso della XV legislatura nei due anni del Governo Prodi. Si tratta di una nota illustrativa, scritta non per gli addetti ai lavori, non per gli informatici, e di una rappresentazione grafica del sistema integrato giudiziario informatizzato che, se attuato, potrebbe contribuire a far volare la giustizia in pochissimo tempo.

Sono stato accusato di aver detto cose non vere perché secondo alcuni negli uffici giudiziari tutto sarebbe a posto. Le offro dunque questo risultato nella speranza che ci sia il tempo e la volontà di prenderlo in considerazione.

PRESIDENTE. Non so a chi si riferisca il senatore Maritati. Io ho detto che alcuni uffici funzionano perfettamente nonostante la carenza

MARITATI (PD). Qualcuno ha detto che è tutto a posto.

PRESIDENTE. Io no.

MARITATI (PD). Non lei, signor Presidente.

PRESIDENTE. Io ho detto che alcuni uffici funzionano magnificamente ...

MARITATI (PD). Non voglio fare polemica, Presidente.

PRESIDENTE. ... e altri no. Di qui l'esigenza di cercare di fare in modo che chi ha delle responsabilità apicali in determinati uffici, più che uno scienziato del diritto, sia un buon organizzatore. Credo che su questo possiamo essere d'accordo.

MARITATI (PD). L'importante è collaborare.

PRESIDENTE. Signora Ministro, attendiamo qualche sua parola anche in ordine alla magistratura onoraria. Come le avevo detto la volta scorsa, questa Commissione ha esaurito una serie audizioni. In materia sono stati presentati diversi disegni di legge, uno dei quali a firma dei senatori Caliendo, Palma e Alberti Casellati, che verranno esaminati congiuntamente. Si tratta di una materia di particolare e urgente interesse. Abbiamo letto, sempre su «Il Sole-24 ORE», alcune anticipazioni. Credo sia venuto il tempo di una riforma organica della magistratura onoraria, non andando più avanti con semplici proroghe, pur necessarie, anzi indispensabili.

CALIENDO (Pdl). Signora Ministro, la ringrazio ancora per la presenza oggi in Commissione, anche perché non è da tutti tornare dopo che il dibattito è stato interrotto.

Nell'intervento da lei svolto il 29 novembre scorso, ho apprezzato molto la preferenza data agli interventi in materia di giustizia civile. In alcune Regioni del nostro Paese il processo civile è fonte di legittimazione di contropoteri criminali, perché il mancato funzionamento della giustizia civile legittima il potere dei «mamma santissimi» locali, che riescono a garantire giustizia specialmente ai poveri, che non potranno mai avere giustizia dal nostro sistema giudiziario. Questa è la ragione per cui in questa legislatura si è data molta importanza alla giustizia civile. In particolare – come il presidente Berselli ricorderà – giace in Commissione un provvedimento in materia che dovrebbe essere preso in considerazione.

Mi batto su questa idea da 40 anni senza fortuna. Con Vittorio Bachelet, durante un viaggio in Germania con il Consiglio superiore della magistratura, verificammo come l'istituto della sentenza con motivazione a richiesta comportasse la diminuzione di circa il 70 per cento della scrittura delle sentenze. Come lei sa, a differenza di quanto avviene per le sentenze penali, nel nostro ordinamento viene impugnato solo il 15 per cento delle sentenze civili emesse in primo grado. Subordinando l'emissione della sentenza estesa alla proposizione dell'appello e supponendo che le impugnazioni arrivino al 30 per cento, si determinerebbe una consistente riduzione del carico di lavoro per l'estensione delle sentenze, come dicevo, fino al 70 per cento. Credo che quel progetto, che era di un Governo di cui facevo parte, vada corretto ulteriormente, perché quel sistema comporta un minimo di motivazione nel provvedimento, ciò fa considerare ad alcuni la possibilità del ricorso per Cassazione. Per tali ragioni penso che bisognerebbe accelerare l'*iter* del disegno di legge che ho prima richiamato, apportandovi qualche correzione, in modo da arrivare al più presto a soluzione. Mi auguro di non fare come molti di coloro che sono stati al Governo, che ritengono che solo quello che si è fatto in quel periodo sia giusto. La collaborazione che va data nelle Aule parlamentari è completamente diversa.

Apprezzo poi quello che lei ha detto in merito al processo di informatizzazione e non riprenderò quanto detto in proposito dal senatore Maritati. Dal 2009 è diventata realtà la posta elettronica certificata, che in quell'anno riguardava 8.806 avvocati. Nel 2010 il collegamento informatico è diventato possibile nella totalità degli uffici giudiziari italiani. Il 19 novembre 2011 la posta elettronica è diventata obbligatoria nel processo civile a seguito del decreto ministeriale n. 44 del 2011. Nel giro di dieci giorni, dal 18 al 28 novembre 2011, si è passati da 46.000 a 152.000 utenti, con un incremento di circa il 330 per cento.

Nella DGSIA (Direzione generale dei sistemi informativi automatizzati), ma già nel sito *web* del Ministero della giustizia è disponibile un lungo programma, di cui ho qui una sintesi. Oggi il 54 per cento dei decreti ingiuntivi viene emesso solo in via telematica, e il rapporto tra studi legali e uffici giudiziari avviene solo in via informatica. Basta collegarsi con il sito del Ministero per avere una cognizione completa dell'attuale situazione. Apprezziamo quindi, signora Ministro, la sua particolare sensi-

bilità su questa tematica. Credo che entro il 2012 tutta la procedura per l'informatizzazione della giustizia civile potrà essere completata.

Per quanto riguarda invece il ramo penale, sempre sul sito del Ministero della giustizia si possono conoscere i progressi fatti in termini di digitalizzazione.

Il presidente Berselli ha accennato alla questione della magistratura onoraria. Non so se nel decreto-legge dell'ultimo Consiglio dei ministri avete già previsto una proroga degli attuali giudici onorari (ormai ogni anno si è costretti a ricorrere allo strumento della proroga). Insieme ad altri senatori ho presentato un disegno di legge (Atto Senato n. 3037) che prevede una riforma organica della materia sulla base di due aspetti: in primo luogo, la magistratura onoraria deve avere un tempo limitato per esercitare tale funzione; in secondo luogo, il fenomeno delle proroghe, iniziato da circa 15 anni, rappresenta un'abnormità che ha comportato la legittimazione di determinati soggetti. Si tratta, nel complesso, di un provvedimento aperto ad eventuali correzioni parlamentari e del Governo per tentare di dare una fisionomia e uno statuto alla magistratura onoraria con la definizione del ruolo dei giudici di pace, del numero dei viceprocuratori onorari e dei giudici onorari di tribunale. Per quanto riguarda questi ultimi, viene abbandonata la logica della supplenza del giudice onorario di tribunale nei confronti del giudice ordinario, identificando dei criteri oggettivi in virtù dei quali negli uffici giudiziari sarà necessaria la presenza di giudici onorari di tribunale, che avranno una precisa attività da svolgere.

Vorrei affrontare brevemente anche la questione relativa alla situazione carceraria richiamandone solo i punti essenziali. Premetto di non aver letto il testo del decreto-legge approvato dall'ultimo Consiglio dei ministri. Comunque, avendo girato molti istituti penitenziari del nostro Paese, penso che bisognerebbe vergognarsi della attuale situazione carceraria non solo per il *turn over* delle persone detenute la cui permanenza nelle strutture dura circa tre o quattro giorni, ma anche per tutte le carcerazioni che durano non più di un mese. Allo stato attuale non c'è alcuna possibilità di applicare quanto previsto dai principi costituzionali in materia: non vi è alcuna possibilità di svolgere un programma di riabilitazione. Spesso si tratta di individui per i quali non si è ancora svolta un'udienza di convalida, la quale, in moltissimi casi, termina con la mancata convalida (della detenzione). Considerazioni del genere non nascono oggi in virtù del sovraffollamento delle strutture, ma attengono ai problemi della dignità della persona e quindi ai principi di cui agli articoli 2 e 3 della Costituzione. Di fronte a tale situazione, dovremmo pensare a nuovi tipi di soluzione.

La soluzione delle sale di sicurezza viene criticata. Ho presentato un disegno di legge insieme al senatore Palma e alla senatrice Alberti Casellati (Atto Senato n. 3045) che prevede, nell'ipotesi in cui non si verifichi un arresto obbligatorio in flagranza e non si tratti di specifici reati, la detenzione domiciliare e non nelle carceri. Ministro Severino, lei ha valutato con il ministro Cancellieri la possibilità di adottare lo strumento del brac-

cialletto elettronico. Ebbene, tale sistema non ha funzionato non tanto per il braccialetto elettronico in sé quanto perché i magistrati non lo hanno adottato. Negli anni di sperimentazione in Italia il braccialetto elettronico è stato adottato, infatti, in pochissimi casi, atteso che vi hanno fatto ricorso soltanto alcuni giudici. Quasi mai i magistrati decidono di chiedere all'imputato, come prevede la norma del codice penale, di adottare il braccialetto elettronico.

Se i casi di ingresso in carcere per tutti i tipi di reato sono circa 700 al mese nei momenti di maggiore affollamento (mediamente si tratta di 500-600 ingressi), mi chiedo come mai non sia possibile pensare a una detenzione domiciliare con il braccialetto elettronico, anziché alle sale di sicurezza, soprattutto ove si consideri l'inidoneità delle caserme o il non utilizzo delle vecchie camere di sicurezza. Il senatore Serra ha spiegato che a Roma tali celle vengono ancora utilizzate. Tuttavia, se a Roma vi sono sale di sicurezza funzionanti, in altre città tali celle non vengono più utilizzate. Non sto dicendo che la soluzione che propongo sia quella giusta, ma sottopongo a lei, signora Ministro, la questione affinché possa valutarne la praticabilità e l'esperibilità. Il provvedimento che abbiamo presentato in Senato potrebbe essere trasformato in un emendamento al decreto-legge che sarà presentato dal Governo.

La filosofia che dovrebbe animarci tutti è quella di porre al centro della nostra attenzione l'uomo in quanto tale. Ogni detenuto deve avere la speranza e la possibilità di una riabilitazione e, se questa è possibile, occorre fare tutti gli sforzi perché si realizzi.

SERRA (*UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE-PLI-PSI*). Signor Presidente, desidero anch'io ringraziare la signora Ministro per la sua disponibilità. Negli ultimi tre anni, infatti, non è mai accaduto che il Ministro della giustizia ...

PRESIDENTE. Anche prima!

SERRA (*UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE-PLI-PSI*). Io posso parlare solo per gli ultimi tre anni. Ringrazio quindi il Ministro per la sua grande disponibilità.

Con grande attenzione ho ascoltato il suo intervento e condivido totalmente le linee programmatiche che ci ha illustrato. L'Unione di centro e Per il Terzo Polo appoggeranno totalmente le sue linee guida.

Detto questo, voglio informarla che ieri i vertici del Partito hanno incontrato i vertici dell'Associazione nazionale magistrati. In tale incontro è emersa innanzi tutto (a lei non sarà certo sfuggita) la necessità di accorpate le circoscrizioni e i tribunali. Su questo punto, Ministro, la invitiamo ad andare avanti, anche se incontrerà grandi difficoltà. Come tutti sappiamo, infatti, ognuno cerca di difendere il proprio orticello e ogni innovazione vede i mal di pancia di tanti. Ciò nonostante, lei vada avanti perché al suo fianco troverà non solo noi ma anche i magistrati.

Dell'informatizzazione hanno già parlato, sicuramente meglio di quanto potrei fare io, i colleghi che mi hanno preceduto; mi limito soltanto a sottolineare la richiesta di accelerare l'informatizzazione per tutti.

Mi permetto ora una riflessione sulla quale richiamo la sua attenzione. Da sempre sono molto vicino alla magistratura: con i giudici ho condiviso pagine straordinarie della mia attività professionale. Migliaia e migliaia di giudici operano in maniera seria, corretta e professionale; non si può negare però che qualcosa di storto vi sia anche in questa magistratura. Mi riferisco a chi è legato alle prime pagine dei giornali e vuole farsi pubblicità in modo non sempre perfettamente lucido, a chi vuole fare politica attraverso la magistratura; per fortuna, però, sono in pochi.

Come lei certamente sa meglio di me, in Francia (mi dispiace citare questo Paese per il quale non nutro particolare affetto e stima) è stato previsto un concorso per entrare alla scuola di magistrati. Si tratta di due anni di formazione durante i quali il potenziale magistrato può rendersi conto se quel mestiere sia effettivamente quello giusto per lui e coloro che gestiscono il corso possono capire se si tratta di persona in grado di fare il magistrato. Al termine del corso si sostiene il vero esame, quello difficile, per entrare nella magistratura. Mi permetto di sottoporre alla sua attenzione questo sistema perché ritengo che uno dei conflitti maggiori emersi negli ultimi tempi sia proprio quello tra la magistratura e la politica e che non sempre la politica sia stata dalla parte del torto. È vero che tra di noi vi sono persone rinviate a giudizio, condannate in appello, colpite da provvedimenti restrittivi, delle quali non riusciamo a liberarci, ma è anche vero che vi sono stati momenti in cui il comportamento della magistratura non è sempre stato giusto. Una maggior attenzione in tal senso contribuirebbe anche a smussare gli angoli e a fare in modo che la gente non continui a prendersela con una politica che non funziona.

La situazione carceraria è un altro argomento sul quale vorrei soffermarmi probabilmente perché la mia esperienza mi porta a conoscere le questure un po' meglio degli altri. Le camere di sicurezza sono utilizzate nelle grandi questure di città come Milano, Roma, Firenze, Palermo e Torino, mentre sono praticamente inesistenti in quelle dei piccoli centri urbani. Nelle grandi questure l'arrestato in flagranza, che deve essere portato davanti al giudice l'indomani o se, c'è la domenica di mezzo, dopo due giorni, permane in camera di sicurezza con grande impegno da parte delle Forze dell'ordine il cui organico, come lei sa, è ridottissimo. Nelle altre questure e nella gran parte delle stazioni dei Carabinieri questo non funziona. Bisognerebbe, allora, se lei fosse intenzionata a proseguire sulla strada di cui si è letto sui giornali, predisporre le strutture. Inoltre, le grandi questure, qualora si dovesse trattenere il detenuto qualche ora in più, risentirebbero della mancanza di strutture infermieristiche e di medici. A mio parere, il collega Caliendo ha suggerito una strada giusta, quella del maggior utilizzo degli arresti domiciliari. Comunque, Ministro, posso assicurarle che si incontrerebbero grandi difficoltà non per l'opposizione degli agenti o dei carabinieri, ma per un'evidente difficoltà a gestire un

problema di questo genere, soprattutto nelle piccole questure e nelle stazioni dei Carabinieri. Tralascio il discorso sui Vigili urbani.

Bisogna prendere atto che oggi un terzo dei detenuti, come lei ben sa, è dentro per spaccio e che la stragrande maggioranza di questi è anche tossicodipendente. Non credo che questi problemi si possano risolvere con le sbarre, con le carceri o le camere di sicurezza. Penso invece che si debba prevedere un'alternativa; una migliore gestione delle comunità o l'esistenza di strutture diverse consentirebbe, ad esempio, di snellire la popolazione carceraria.

Credo sia necessario poi pensare alla depenalizzazione di alcuni reati che inoltre consentirebbe ai magistrati di lavorare più intensamente sui processi. Anche questo servirebbe a far diminuire la popolazione carceraria. Penso, ad esempio, alla guida senza patente per la quale sono previsti tre gradi di giudizio e all'articolo 650 del codice penale, che disciplina l'inosservanza dei provvedimenti dell'autorità.

Ad ogni modo, Ministro, qualunque sarà la sua strada, noi la seguiremo sostenendola.

CENTARO (*CN-Io Sud-FS*). Presidente, ringrazio il Ministro della giustizia per la disponibilità e la cortesia. A mia memoria tutti i predecessori del Ministro, indipendentemente dal Governo di appartenenza, sono stati auditi dalla Commissione giustizia allo scopo di esplicitare il loro programma e confrontarsi con i rappresentanti dei Gruppi parlamentari.

Ministro, l'ho apprezzata particolarmente per la sua concretezza, invece poco gradita da molti colleghi che hanno snocciolato problematiche per il cui esame sarebbero necessarie due o tre legislature. Ho apprezzato la sua pragmaticità su alcuni punti, che intende avviare a soluzione. Le elenco alcune questioni su cui desidererei conoscere il suo pensiero.

Inizio con le circoscrizioni giudiziarie. Lei e il suo predecessore (lui ne è stato il promotore, lei firmerà invece l'atto conclusivo) sarete gli autori dell'unica grande riforma epocale attuata nel settore giustizia. Parlo della modifica delle circoscrizioni giudiziarie di cui si discute dal secondo dopoguerra. Fino ad ora, l'unica riforma epocale è stata quella dell'articolo 111 della Costituzione e delle norme procedurali conseguenti; probabilmente, però, questa riforma sarà ancor più incisiva nel suo complesso. Al riguardo, le posso dire che nella legge delega è stato raggiunto un delicatissimo equilibrio tra diverse correnti di pensiero per quanto attiene all'individuazione degli uffici da abolire e di quelli da mantenere nonché alle eventuali eccezioni alla norma. La pregherei di valutare la possibilità di deroghe, non perché si voglia in alcun modo limitare o sabotare la riforma, certamente essenziale, ma perché vi sono uffici che sicuramente non potranno essere aboliti o ridotti a sezioni distaccate giacché ricadenti in zone sensibili a causa di una presenza mafiosa pesantissima. Altri uffici scontano una carenza di infrastrutture, che rende difficile il raggiungimento di sedi più vicine. Sottopongo alla sua attenzione la possibilità che l'abolizione totale dell'ufficio giudiziario possa tramutarsi in modi-

fica: da ufficio giudiziario a sezione distaccata di altro ufficio giudiziario viciniore.

Carceri. Ho apprezzato, per quel poco che ho letto dai giornali, le indicazioni provenienti dal decreto-legge, che esamineremo. Mi auguro che il Ministro della giustizia continui ad essere, o diventi, commissario straordinario per l'emergenza carceraria. In effetti, non so se già lo sia divenuto il suo predecessore ma se così non fosse sarebbe il caso che lei lo divenisse. L'attuale commissario straordinario non ha svolto in maniera incisiva e efficace il proprio compito e i risultati sono sotto gli occhi di tutti.

Magistratura onoraria. Sarebbe utile cominciare a pensare ad un meccanismo, non dico di stabilizzazione – non uso il termine nella sua accezione tecnica – ma di rinnovo dell'incarico ai giudici di pace, esattamente come avveniva con il vecchio conciliatore; cioè, sostanzialmente, di quadriennio in quadriennio veniva prorogato, a meno di non essere incorso in illeciti o procedimenti disciplinari. Questo meccanismo consentiva di usufruire delle esperienze maturate e di evitare nuovi ingressi, fatti salvi le valutazioni del Consiglio superiore della magistratura e il tetto di anzianità.

Ufficio del giudice. Nella XIV legislatura il Senato in prima lettura approvò, nell'ambito della riforma dell'ordinamento giudiziario del ministro Castelli, la costituzione dell'ufficio del giudice; cioè di un ufficio a supporto dei magistrati, che potesse dare massima accelerazione alla stessa, evitando loro le attività prodromiche allo studio e naturalmente alla decisione, che potessero togliere tempo alla stesura di quest'ultima. All'esame di questo ramo del Parlamento vi sono diversi disegni di legge in materia. Probabilmente, sarebbe utile, anche rinvenendo la copertura adatta, pensare seriamente all'introduzione dell'ufficio del giudice nel nostro ordinamento.

Intercettazioni. Cosa intende fare il Governo a tal proposito? Non entro naturalmente nel merito della questione; il problema però c'è ed è sentito da tutti. Le soluzioni sono diverse, alcune suscitano polemiche da una parte, altre dall'altra, ma probabilmente qualcosa, di piccolo o di grande, andrebbe fatto; diversamente, il tema si riproporrà e prima o poi andrà affrontato.

Infine, e concludo, ho letto sui giornali che il Governo ha varato un decreto-legge che prevede una procedura relativa al cosiddetto sovraindebitamento. Un disegno di legge a mia firma, approvato all'unanimità, sia dal Senato sia, con modifiche, dalla Camera, è appena tornato al Senato e sta per diventare legge dello Stato. Considerata la doppia lettura, che sostanzialmente ha mantenuto immodificato l'impianto del procedimento, vorrei che Ella valutasse l'opportunità di evitare sovrapposizioni, nuove doppie letture e sostituzioni, in grado di rendere problematica la questione. Infatti, il disegno di legge nel suo complesso si riferisce a problematiche riguardanti l'usura e l'estorsione (accelerazioni per l'elargizione delle indennità e procedurali) e, nella seconda parte, sempre traendo spunto dall'usura, ad una procedura complessiva che comunque, nel suo impianto,

ha avuto il beneplacito di Camera e Senato e può diventare legge dello Stato a brevissima scadenza.

PRESIDENTE. Sospendo brevemente la seduta.

(I lavori, sospesi alle ore 15,15, riprendono alle ore 15,30).

PRESIDENTE. Riprendiamo i nostri lavori.

ALBERTI CASELLATI (*PdL*). Signor Ministro, grazie per il suo qualificato intervento. Vorrei fare alcune brevissime domande per restare in linea con il suo sano pragmatismo.

Le chiedo se, tra i provvedimenti – non conosco l'ultimo varato dal Consiglio dei ministri – che possono coniugare risparmio ed efficienza, voglia inserire anche quello relativo allo smaltimento dell'arretrato civile (oggi ci sono circa 5,8 milioni di processi civili pendenti), che era già stato abbozzato in una manovra precedente, ma che poi non è stato completato. È proprio l'arretrato civile che impedisce di dare una scossa di efficienza al sistema giudiziario. Lei avrà letto sicuramente del triste traguardo in Veneto dei suicidi di piccoli imprenditori, che hanno avuto difficoltà nel recupero dei crediti. I ritardi hanno portato non solo alla conseguenza della chiusura delle aziende, ma spesso anche a tragedie umane come quelle che si sono consumate negli ultimi giorni. Tra questi ritardi, non possiamo pensare solo a quelli dei soggetti pubblici o privati, di cui si discute sui giornali, ma anche a quelli della giustizia.

In merito alle liberalizzazioni, lei ha fatto riferimento a riforme delle professioni, che devono muoversi nel perimetro delineato dall'Europa e dalle varie manovre di stabilità economica varate nell'ultimo anno, ma ha anche detto – non so se ho capito bene – che ci sono professioni che hanno copertura costituzionale e che, conseguentemente, ritengo debbano uscire dai limiti indicati dall'Europa e dalle norme in vigore. Se è così, queste dovrebbero essere la professione di avvocato nel riferimento al diritto di difesa e la professione di medico nel riferimento al diritto alla salute. È così per lei?

Ritiene utile introdurre in un disegno di legge il principio che i magistrati eletti nei vari stadi di governo – io e il senatore Caliendo abbiamo già presentato un disegno di legge in tal senso – non possano più tornare, una volta terminato il mandato politico, a svolgere la funzione giurisdizionale? Questo a salvaguardia e garanzia del principio di terzietà che connota il suo *munus*, per cui il magistrato non deve solo essere, ma anche apparire, indipendente.

Anch'io sollecito una riforma del diritto di famiglia che unifichi, dal punto di vista processuale, le competenze del tribunale ordinario e quelle del tribunale dei minori assegnandole a un tribunale della famiglia. In questo senso ho presentato un disegno di legge che parifica da un punto di vista sostanziale lo *status* giuridico dei figli naturali e legittimi: una discri-

minazione anacronistica, odiosa e inaccettabile che fa pagare ai figli le scelte libere dei genitori.

Quanto al tema delle carceri, secondo le sue previsioni, signora Ministro, quanti saranno i detenuti che sconteranno la pena agli arresti domiciliari grazie al cosiddetto provvedimento svuota carceri? Quando approvammo il primo provvedimento svuota carceri, avevamo pensato a circa 8.000 persone che però si sono poi ridotte a circa 2.000. Sui giornali si parla addirittura di 15.000 soggetti, ma mi sembra un numero un po' esagerato.

PRESIDENTE. Senatrice Alberti Casellati, per quanto riguarda lo smaltimento dell'arretrato civile, nella nostra Commissione è stato presentato un disegno di legge del precedente Governo, approvato in Consiglio dei ministri, di cui è relatore il senatore Mazzatorta.

Quanto alla questione dei magistrati impegnati in politica, prendiamo atto del vostro disegno di legge, ma ricordo che è in fase di esame e discussione da parte di questa Commissione un disegno di legge del senatore Maritati.

ALBERTI CASELLATI (*PdL*). La mia domanda è soltanto diretta a sapere dalla signora Ministro se tale materia è tra le priorità del suo programma.

CHIURAZZI (*PD*). Signor Presidente, vorrei anch'io esprimere il mio apprezzamento per l'impostazione che il Ministro ha dato al suo lavoro e al programma che metterà in campo nei prossimi mesi e che considero ambizioso, soprattutto se riferito al tempo residuo di questa legislatura. Avete poco più di un anno a disposizione, ma a me sembra che l'impostazione che il Ministro ha messo in campo tiene in gran conto tale dato; da qui le mie congratulazioni. Vorrei esprimere un giudizio positivo anche sulla gerarchia delle priorità e sullo snellimento, per quanto possibile, delle attività processuali.

Quello delle carceri è un tema che ognuno, con la propria sensibilità, ha seguito in questi anni con attenzione. Sono già annunciati dei provvedimenti che, pur con una valutazione di merito che consentirà ad ognuno di noi di apportare arricchimenti e integrazioni, mi sembra vadano nella giusta direzione e colgano il cuore del problema.

Mi soffermo sul tema delle circoscrizioni giudiziarie e della delega che il Parlamento ha dato al Governo in occasione della manovra di agosto. Tutti abbiamo convenuto che una revisione delle circoscrizioni debba avvenire in tempi brevi, perché l'articolazione attuale costituisce un elemento di rallentamento della macchina giudiziaria e dell'amministrazione del settore. Ritengo altresì che non occorra dare troppa enfasi o attribuire proprietà taumaturgiche a questo provvedimento. Per questa ragione non ci siamo divisi in fautori e difensori dei vari campanili, né vogliamo atteggiarci ad illuminati riformisti.

A me sembra che l'impostazione della delega sia condivisibile e che rappresenti un punto di mediazione accettabile. Naturalmente, ognuno avrà delle riserve su qualche punto. Personalmente, non ho condiviso il fatto che vi sia un protagonismo indiretto e sollecitato dei Comuni e delle amministrazioni comunali sui giudici di pace, perché ciò viola il principio della prerogativa dell'ordinamento giudiziario; è un ordinamento che rientra nelle competenze statali e non in quelle locali. Il rischio è di determinare effetti diseguali sul territorio, perché converrà anche lei sul fatto che vi sono Comuni che possono permettersi di sostenere gli oneri derivanti da alcuni uffici di pace, ma vi sono anche aree del nostro territorio nazionale in cui una carenza di prelievo da parte di un'amministrazione, un'indisponibilità di ricchezza non potrà consentire ai Comuni di intervenire in materia. All'esito di tale operazione avremo, a mio parere, una mappa sperequata. Il mio è un esempio per far presente che ognuno ha dovuto cedere su qualche punto e che una parte delle convinzioni di ognuno è stata immolata per il raggiungimento della convergenza sulla delega, che contiene al suo interno indirizzi e criteri tali da orientare bene il Governo e da consentirgli di realizzare un buon lavoro.

Penso che su questo terreno – e lo dico senza retorica – più che rincorrere la tutela, la difesa e l'apprezzamento delle categorie, dovremmo rincorrere l'apprezzamento dell'utente. La riforma delle circoscrizioni giudiziarie deve agevolare il compito dell'operatore-magistrato; deve rendere più agevole la fatica degli avvocati; soprattutto, deve rendere più facilmente fruibile il servizio all'utenza. Il riformismo, di cui il Paese ha bisogno in tutti i settori (non solo nella giustizia, ma anche nei trasporti, nella sanità e nella pubblica istruzione), deve avere al centro l'utente. Potremo dire di aver fatto una buona riforma delle circoscrizioni giudiziarie se l'utente riuscirà a fruire al meglio del servizio giudiziario trovandolo più efficiente, spedito e non solo meno distante dal luogo in cui vive.

Mentre mi attendo un'ulteriore precisazione su come lei vorrà procedere in questo lavoro specifico, penso che un ultimo elemento, oltre a quelli contenuti nella delega (il territorio, la distanza, i mezzi di comunicazione), sia quello di tener conto che il processo di revisione deve, a mio avviso, fare un passo in avanti, considerando che abbiamo un modello che non si è evoluto perfettamente. Pertanto, non possiamo anticipare eccessivamente il tema delle circoscrizioni rispetto a quello del riordino più generale del sistema giudiziario, perché così facendo caricheremo sull'utenza un peso eccessivo in un settore dove il peso è già tanto. Infatti, molti evitano di interpellare il sistema giudiziario perché lo ritengono farraginoso, ma soprattutto molto oneroso.

D'AMBROSIO (PD). Signor Presidente, signor Ministro, ho apprezzato molto le sue iniziative. Anch'io mi sono trovato di fronte al problema delle carcerazioni brevi, al quale viene giustamente ascritta buona parte del sovraffollamento carcerario. Devo dire però, per la verità, di non essere arrivato alle medesime conclusioni e cioè che esse dipendessero dalla presenza di detenuti in attesa di giudizio direttissimo. In effetti, le carce-

razioni brevi dipendono dal semplice fatto che la maggior parte dei magistrati del pubblico ministero preferisce, una volta eseguito un arresto, attendere l'udienza di convalida. Se si contano, infatti, i giorni di detenzione, ci si rende conto che la permanenza in carcere consegue alla mancata convalida della custodia da parte del giudice, che discende dal comma 2 dell'articolo 275 del codice di procedura penale, che stabilisce che il giudice può disporre la custodia in carcere solo quando ogni altra misura risulti inadeguata.

Per questa ragione quando ero alla procura della Repubblica di Milano, invece di ricorrere alla convalida che portava a queste carcerazioni molto brevi perché il giudice che le convalidava non poteva confermare la custodia in carcere, pensai di fare ricorso all'istituto del giudizio per direttissima. Decisi quindi di istituire presso il tribunale un ufficio medico per stabilire il programma per i tossicodipendenti che volevano andare agli arresti domiciliari presso le comunità terapeutiche. Questo avveniva perché la maggior parte degli arrestati era composta da tossicodipendenti incensurati che, ritrovandosi in celle molto piccole dove l'uno vomitava sull'altro, tentavano il suicidio; è vero infatti che chi viene messo in carcere subisce uno *shock* terribile.

Le scarcerazioni del giudice per la convalida dipendono dal fatto che molti degli imputati risultano ancora con il certificato del casellario vuoto. Spesso accade infatti che, benché si sia stati condannati con sentenza passata in giudicato, prima della trascrizione nel casellario giudiziario del provvedimento di condanna passi del tempo e quindi si risulti incensurati. Per questo motivo allora richiedevamo alle forze di polizia il certificato elettronico, da cui risulta quante volte si è stati arrestati in precedenza, e il certificato del REGE, in cui risultano le condanne non ancora passate in giudicato. Solo così si riusciva a conoscere con sicurezza la storia giudiziaria dell'imputato. Questo evitava che si addivenisse ad una condanna che portasse ad una scarcerazione per concessione della sospensione condizionale della pena.

Vorrei venisse tenuto nel debito conto che la detenzione domiciliare va bene fino a un certo punto per il fatto che, non avendo tutti un domicilio, un'altissima percentuale di persone non può essere sottoposta agli arresti domiciliari. Inoltre – come qualcuno ha suggerito – non è detto che coloro che vengono posti immediatamente agli arresti domiciliari non commettano più reati, specie se tossicodipendenti. Ricordo che allora a Milano erano agli arresti domiciliari ben 800 persone e che, quando chiedevo alla polizia di sorvegliarle, mi veniva risposto che, se avessero dovuto sorvegliarle tutte, sarebbe stato impossibile assolvere gli altri compiti. La stessa cosa avviene nel caso del braccialetto elettronico il cui utilizzo richiederebbe l'impiego di parecchio personale di polizia.

CALIENDO (PdL). Ci sono i cervelli elettronici gestiti dal Ministero dell'interno.

SEVERINO DI BENEDETTO, *ministro della giustizia*. Comunque ci sono due tipi di braccialetti, uno statico e uno dinamico.

SERRA (PD). Per i domiciliari la polizia deve controllare.

D'AMBROSIO (PD). Ciò richiede un grosso impiego di personale.

A mio parere, un più ampio ed immediato ricorso al rito per direttissima, con l'istituzione del giudice e del cancelliere di turno, sarebbe più efficace della custodia degli arrestati nelle camere di sicurezza. Tali strutture, infatti, non sono attrezzate e sono caratterizzate da un'insufficienza dei servizi sanitari. In esse, inoltre, è difficile anche assicurare i pasti ai detenuti: l'arrestato che non ha i soldi da dare alla guardia di pubblica sicurezza per farsi comprare qualcosa da mangiare allo spaccio rischia il digiuno.

CASSON (PD). Spesso sono i poliziotti a pagar loro il panino.

D'AMBROSIO (PD). Se ci si orientasse verso le camere di sicurezza, mi sembrerebbe di fare un salto indietro di 15 anni. Sarebbe meglio invece ricorrere alle udienze per direttissima laddove queste possono essere fatte. Se si attua, come lei, Ministro, ha preannunciato, la riforma delle circoscrizioni, sarà sicuramente più facile avere dei tribunali con una sezione pronta a fare i processi per direttissima che, a differenza delle udienze di convalida, permettono di raggiungere anche un altro scopo. Consentirebbero di ridurre l'affollamento attraverso un più rapido ed efficiente istradamento dei tossicodipendenti (che, come altri hanno rilevato, costituiscono circa il 30 per cento dei condannati) verso le comunità terapeutiche, che sono luoghi abbastanza sicuri dove possono essere curati. Il problema è far sì che, dopo la carcerazione preventiva, essi possano rimanere presso le comunità terapeutiche, visto che l'amministrazione della giustizia non paga più e non si sa chi dovrebbe pagare le comunità.

SALTAMARTINI (PdL). Signor Presidente, anch'io ringrazio il signor Ministro. Sono componente della Commissione affari costituzionali ma ho ritenuto opportuno intervenire in Commissione giustizia perché credo che ella davanti alla sua bilancia, che rappresenta la giustizia, deve tener conto del rapporto tra libertà e sicurezza dei cittadini.

Ho preso una netta posizione a favore delle iniziative del Partito Radicale sull'adeguamento del trattamento penitenziario affinché lo stesso fosse più umanitario e le misure che ha preannunciato – ma di cui ancora non vi è traccia nella *Gazzetta Ufficiale* – fossero predisposte.

Condivido le considerazioni svolte dal collega D'Ambrosio, magistrato di lungo corso della procura della Repubblica. In Italia i reati in flagranza costituiscono solo l'1 o il 2 per cento dei reati denunciati nel nostro Paese; con queste proporzioni c'è una vastissima area d'impunità. Sono dunque necessari quei provvedimenti di modifica del codice di procedura penale volti a favorire i processi per direttissima, auspicati dal col-

lega D'Ambrosio e da me annotati prima che lui intervenisse. Credo sia questa la chiave di volta con cui affrontare una volta per tutte questo tema. Si tenga conto che in Francia, in Germania e nel Regno Unito c'è sempre un giudice di udienza. Ministro, non so quali siano le risorse umane che lei andrà ad amministrare, credo però che la regola da seguire possa essere quella indicata.

C'è un problema di sicurezza che non può essere scaricato sulla collettività e c'è anche un problema di organizzazione delle forze di polizia. Come possono assicurare la custodia di queste persone 4.700 stazioni con 4 o 5 carabinieri? Per farlo sarebbe necessario il trasferimento di risorse nei livelli provinciali, con la conseguenza che, essendo i servizi articolati su cinque turni, solo per la custodia di un giorno bisognerebbe sopprimere cinque pattuglie, il che significherebbe azzerare il controllo del territorio. Faccio inoltre presente che il sabato e la domenica il 70 per cento delle forze di polizia è impegnato in servizi di ordine pubblico e che si deve anche sperare che non vi siano conflitti sociali, che nessuno si augura. Si tratterebbe dunque di misure assolutamente inefficaci dal punto di vista dell'organizzazione dei servizi di polizia e della sicurezza dei cittadini e di ciò questa Commissione deve comunque tenere conto.

Sorvoliamo poi sull'autolesionismo nelle celle di sicurezza perché mancano i livelli di professionalità a tal fine necessari e sul presunto, vero o falso, inquinamento delle prove, perché tenendo queste persone per un giorno nelle celle di sicurezza c'è sempre la segnalazione del presunto abuso, se non fisico, psicologico.

A ciò si aggiunge, infine, il problema non secondario della tutela della salute dei detenuti.

Signora Ministro, credo che lei, che nelle aule universitarie più volte ha efficacemente sottolineato il principio di Cesare Beccaria delle pene certe ma immediate, non possa non tenere conto del fatto che nel nostro Paese una parte dei reati è compiuta da persone recidive. Nei nostri penitenziari c'è un recidivismo elevato e rimettere queste persone in libertà senza adeguate misure di controllo farà sì che il numero dei reati aumenti. Al riguardo i dati sono assolutamente eloquenti. Fino a tre anni fa nel nostro Paese venivano denunciati 2,7 milioni di reati l'anno, con punte fino a 3 milioni. Con le misure adottate, cioè con la platea dei reati per cui è obbligatorio l'arresto in flagranza e si celebra il giudizio per direttissima, i reati sono calati di 300.000 unità. Dunque, nessuno può mettere in discussione che sia aumentato il livello di sicurezza dei cittadini. Vero è che come fenomeno conseguente assistiamo al fatto che i penitenziari sono incapaci di assicurare i fini di umanizzazione della pena e di rieducazione e quant'altro conosciamo dal punto di vista della civiltà del diritto.

Signora Ministro, l'altro giorno ho ascoltato il suo intervento nella conferenza stampa su Radio Radicale. Alcuni reati di cui ha parlato non sono affatto a basso allarme sociale. Mi riferisco, ad esempio, ai furti nelle abitazioni quando i cittadini sono in casa, che sono invece ad elevatissimo allarme sociale; anzi, non sono nemmeno furti perché mettono in pregiu-

dizio il bene della sacralità del domicilio che è il più importante e fondamentale dopo quello della libertà. Non sono reati bagatellari. La inviterei quindi a prevedere un aggravamento di pena per questo tipo di reati.

CASSON (PD). L'abbiamo portata a dieci anni!

SALTAMARTINI (PdL). Parlo di un aggravamento di pena nel minimo.

CALIENDO (PdL). L'aumento di pena c'è già stato.

CASSON (PD). Da tre a dieci anni mi pare sia sufficiente. Basta applicare la norma.

SALTAMARTINI (PdL). Senatore Casson, si aumentano sempre le pene nel massimo, ma il problema sono le pene nel minimo. L'articolo 133 del codice penale non funziona; bisogna intervenire sulle pene minime. Il furto in appartamento deve essere punito, se la persona è ritenuta colpevole, con l'esecuzione di una pena carceraria, perché una minaccia di pena nel massimo è come le grida manzoniane.

Ma torniamo alle nostre questioni.

Signora Ministro, reputo molto bella l'idea delle sale della custodia. Perché non farle negli istituti di pena? Perché non prevedere che ogni carcere abbia una sala in cui gli incensurati, che il giorno dopo sono rimessi in libertà dopo la convalida di arresto, possano essere custoditi? Perché no? Penso sia un'idea apprezzabile e in linea con i nostri livelli di diritto. L'alternativa alla custodia è la facoltatività dell'arresto. In certe condizioni, se le persone non potranno essere custodite dalle Forze dell'ordine, bisogna prevedere che gli ufficiali di polizia giudiziaria possano decidere sull'arresto. L'obbligo dell'arresto in flagranza e l'obbligo di custodire gli arrestati, senza avere le necessarie risorse umane, non sono previsioni normative positive.

Un'ultima considerazione. In passato fu prevista la custodia negli uffici, per un periodo limitato, da parte delle forze polizia. Tale esperienza però è stata assolutamente negativa per l'impossibilità di organizzare una custodia adeguata. Il dottor D'Ambrosio parlava delle difficoltà nel reperire il cibo, dovendo approfittare delle mense del personale o facendo collette per i panini. Se in questo tipo di custodia c'è una dignità maggiore rispetto al trattamento in carcere lo lascio giudicare a chi ci ascolta. In ogni caso, queste misure sono complesse.

Signora Ministro, la prego di considerare adeguatamente le considerazioni che sono state svolte in questa Aula della Commissione giustizia da chi le parla. Naturalmente la soluzione non è non fare nulla. Bisogna affrontare questi problemi con la serenità necessaria. Credo che il nostro Paese, attraverso misure non straordinarie, possa affrontare la questione con equilibrio e soprattutto far sì che i diritti e la sicurezza dei cittadini siano garantiti, perché vorrei che in questo Parlamento fossero rappresen-

tati anche i milioni di vittime di cui però nelle discussioni parlamentari non vi è neppure traccia. Sono per il partito che difende le vittime, oltre che per un trattamento umano e adeguato per chi ha sbagliato e per chi è stato condannato all'esecuzione di una pena carceraria.

DIVINA (*LNP*). Signora Ministro, le farò perdere poco tempo.

Due sono le cose che ci stanno particolarmente a cuore. Stiamo pensando alla possibilità di ottenere gli arresti domiciliari per scontare gli ultimi mesi di pena. In proposito, vorremmo focalizzare l'attenzione sui senza fissa dimora. Il problema si sposta su come il magistrato potrà interpretare il caso concreto che gli si sottopone. Faccio l'ipotesi di due soggetti, uno con domicilio, l'altro senza, ed il rischio di trovarci di fronte a due pesi e due misure. Al primo è possibile riconoscere gli arresti domiciliari, al secondo no, che così, non potendo scontare la pena altrove, dovrà rimanere in carcere. Non vorremmo che una lettura fantasiosa o spinta di qualche magistrato portasse ad intravedere disparità di trattamento tra i due soggetti, portando lo Stato a dover realizzare strutture di accoglienza alternativa al carcere per evitare che due persone nella stessa situazione giuridica abbiano percorsi detentivi e benefici completamente diversi. A questo punto, credo sia opportuno impegnarsi per la realizzazione di nuove strutture carcerarie in modo da dare uno sprone. Tra l'altro, vorremmo conoscere la situazione dei 19 padiglioni che abbiamo sentito menzionare in più di un'occasione.

SEVERINO DI BENEDETTO, *ministro della giustizia*. Nove padiglioni?

DIVINA (*LNP*). No, ho detto 19: è questo il numero che riferì in Aula l'ex ministro Alfano durante la sua relazione.

Vorremmo che lei continuasse sulla linea delle dichiarazioni dell'ex ministro Alfano, ossia essere consci che vi sono grandi risorse da valorizzare, che sono però ad oggi fortemente mortificate; si usino quindi per le progettazioni tutti gli uffici tecnici per realizzare, a costi più contenuti, i padiglioni che occorrono.

Il secondo aspetto che vorrei affrontare concerne la razionalizzazione delle sedi periferiche dei tribunali. Abbiamo fatto qualche piccolo calcolo ed abbiamo stimato che chiudendo nelle nostre aree montane una sede periferica di tribunale si possono risparmiare circa 80.000 euro annui. Tuttavia, la chiusura di una sede comporterà dei costi maggiori per tanti soggetti, perché a fronte del costo di un solo magistrato che si reca in una sezione distaccata, occorrerebbe considerare le risorse impiegate da molti più soggetti (difensori, testi ed altri) per affrontare gli spostamenti necessari dopo la chiusura di una sede. Secondo i nostri calcoli, i costi sociali (poiché si tratta di spese che non graverebbero sulla giustizia, ma rappresenterebbero un aggravio per molte persone) ammonterebbero a 1,5-2 milioni di euro ogni anno, a fronte – lo ripeto – di 80.000 euro risparmiati con la chiusura di una sede periferica.

Le chiediamo dunque, signora Ministro, di verificare i costi di una razionalizzazione di questo genere. Le sedi periferiche rappresentano pur sempre un servizio che consente a tante persone – mi riferisco ai territori montani – di non dover affrontare ulteriori spese per gli spostamenti, nonché di evitare lo spopolamento delle località di montagna, perché è evidente che più sottraiamo servizi e meno appetibile diventa vivere nei luoghi più periferici.

BOSCETTO (*PdL*). Signora Ministro, sono un componente della 1^a Commissione e vorrei intervenire in questa sede sul problema dei tribunali minori. Ricordiamo bene il testo della legge che menziona i capoluoghi di provincia e che ha messo in essere una serie di criteri affidati al suo Ministero.

Sono un senatore eletto nella zona di Sanremo-Imperia, dove si verifica una situazione piuttosto particolare. Il tribunale di Sanremo è molto più grande di quello di Imperia, che pure è capoluogo di Provincia; di conseguenza, gran parte del contenzioso grava su Sanremo. Pertanto se si volesse applicare pedissequamente il criterio dell'identità tra sede della provincia e sede del tribunale, si arriverebbe al risultato di chiudere il tribunale più grande per trasferirlo in quello più piccolo, determinando una serie di evidenti problemi.

Tuttavia, signora Ministro, la preoccupazione di tutti coloro che si interessano dei tribunali minori è quella di conoscere come stia procedendo la Commissione incaricata di redigere lo schema di norma. La nostra preoccupazione è di trovarci di fronte a un provvedimento normativo sul quale poter esprimere soltanto un parere, senza aver potuto seguire in alcun modo i diversi passaggi. Sarebbe opportuna una verifica da parte sua del lavoro che si sta svolgendo per poi riferire – anche attraverso un Sottosegretario – alle Commissioni giustizia di Camera e Senato sull'andamento dei lavori di tale Commissione. Alla Camera, come lei sa, era pronta una richiesta di audizione del Presidente della Commissione, ma poi si è obiettato a tale richiesta, perché in Parlamento devono riferire solo Ministri e Sottosegretari; e a me sembra un'impostazione corretta. Abbiamo però l'esigenza che lei o un Sottosegretario ci riferiate sull'andamento dei lavori della Commissione, in modo da rendere possibile, eventualmente, un nostro intervento volto a correggere qualche aspetto.

Tornando, ad esempio, alla questione dei tribunali di Sanremo e Imperia, ci sarebbe la possibilità – così si apprende da notizie giornalistiche – di conservarli a causa dell'indubbia anomalia che le avevo illustrato in precedenza unificando la procura (potrebbe essere la soluzione tra quelle previste nella legge delega).

Mi domando se il suo Ministero sta consultando i presidenti degli ordini forensi dei tribunali che si trovano in una simile situazione. Forse sarebbe il caso di ascoltare anche i magistrati di vertice. Ad ogni modo, una Commissione non può, sulla base di semplici dati numerici, suggerire un provvedimento sul quale poi diventerà difficile intervenire. Tra l'altro, se anche ci fosse una sollevazione parlamentare, si finirebbe per contestare

tutti gli altri aspetti positivi del futuro provvedimento. La prego pertanto di prendere a cuore tale problema, in modo che il lavoro che si sta svolgendo possa essere rappresentato da noi ai cittadini evitando di apprenderlo solo attraverso la lettura dei giornali.

CENTARO (*CN-Io Sud-FS*). Signor Presidente, alla signora Ministro rimane poco tempo per replicare e vorremmo evitare risposte non esaurienti, considerata anche l'ampiezza delle tematiche sottoposte all'attenzione della stessa. Per questo motivo, potremmo chiedere al Ministro di essere così cortese da rinnovare la sua disponibilità nei confronti della Commissione per un'altra seduta. In tal modo potremmo godere di tutto il tempo necessario per ascoltare la replica, nonché della possibilità di un eventuale confronto su alcuni punti meritevoli di ulteriore approfondimento.

SEVERINO DI BENEDETTO, *ministro della giustizia*. Signor Presidente, accolgo volentieri l'invito a tornare in questa Commissione, perché mi sembra doveroso rispondere a tutti i quesiti posti dai senatori sia nella seduta odierna che in quella precedente. Il suggerimento del senatore Centaro mi sembra sia senz'altro da accogliere.

Forse però potrebbe essere opportuna una piccolissima illustrazione dello schema di decreto-legge che ha dato luogo a discussioni più ampie, anche perché potrebbe intanto fornire qualche punto di riferimento. Ritengo doveroso farlo perché non essendo a disposizione il testo, comprendo che si parli di qualcosa riportato dai giornali e che, come spesso accade, il discorso rischia di essere impreciso. Solo per evitare che il dibattito prosegua su basi che non sono quelle contenute nel decreto utilizzerò, se ritenuto non superfluo, questo tempo per spiegare.

Il decreto interviene sulle sole ipotesi in cui siamo in situazioni di fermo, di convalida dell'arresto e di giudizio direttissimo innanzi al tribunale in composizione monocratica. Il primo presupposto è che si tratti di giudizio direttissimo ed in più occorre che si tratti di giudice in composizione monocratica. Preciso questo perché il riferimento al giudizio direttissimo chiarisce che la presenza in stato di fermo è necessaria esclusivamente affinché la persona fermata possa essere entro 48 ore, messa a disposizione dell'autorità giudiziaria cosicché si proceda alla convalida o meno dell'arresto.

Questo, tra l'altro, mi consente di chiarire un aspetto che mi sta molto a cuore: questo provvedimento non incide sui temi della difesa sociale e delle vittime perché non rimette in libertà le persone dopo i due giorni dal fermo, ma consente al giudice di valutare la situazione semplicemente mantenendo la persona in stato di fermo per due giorni, anziché per i due più due oggi sostanzialmente ipotizzati dal nostro ordinamento. Successivamente sarà sempre il giudice a dare uno sbocco a questa situazione. L'esito può essere duplice: il giudice può convalidare l'arresto e allora la persona confluirà nel carcere come il giudice ritiene si debba fare,

oppure non convaliderà l'arresto e, dunque, la persona verrà rimessa in libertà, esattamente come accade ora.

Non ci sono quindi modifiche sullo stato di libertà o riferibili a reati che – concordo anch'io – suscitano allarme sociale. Se ho usato un'espressione genericamente intendibile nel senso che non avevo abbastanza a cuore la difesa sociale, me ne dolgo perché credo che questi reati vi incidano profondamente. Il compito di valutare se la persona vada rimessa in libertà o meno, però, spetterà sempre al giudice. Allo stesso modo spetterà a chi avrà eseguito il fermo, il compito di valutare se particolari condizioni, tra cui quelle di salute, impediscano il mantenimento della persona presso la camera di sicurezza o presso la sala di custodia. Era solo un modo per chiamare le cose in maniera diversa da vecchi ricordi che potevano rievocare situazioni non piacevoli. Questo è il primo sfondo di chiarimento nel quale va collocata la normativa. Non cambia nulla, se non il luogo di trattenimento provvisorio per 48 ore; poi il «destino» della persona sarà deciso dal giudice nel giudizio direttissimo.

È questa l'unica soluzione possibile? È stato verificato se sia possibile farlo? Abbiamo avuto più riunioni nonostante lo scarso tempo di preparazione di questo decreto con il Ministero dell'interno per assicurarci che vi fosse un substrato di disponibilità delle sale di custodia. Il censimento fatto dal Ministero dell'interno ha dato risposte rassicuranti. Su questo aspetto la responsabilità è condivisa. Il monitoraggio è stato fatto anche sotto il profilo della disponibilità di uomini per la custodia. Immagino che il Ministro dell'interno non voglia assolutamente sguarnire il territorio dalla doverosa presenza di pattuglie che devono verificare e prevenire il reato, che è sempre la forma migliore d'intervento sul territorio.

Si è ritenuto che, dati la casistica, la tipologia e la situazione, si potesse provare questa strada come tampone rispetto a quella principale, che è quella della costruzione di nuove carceri. La soluzione ideale è l'edificazione di padiglioni nei quali possano sostare i fermati prima di diventare – eventualmente – carcerati con un regime diverso. Il problema è che le coperte sono sempre troppo corte ed escono non solo i piedi ma anche le gambe. La situazione carceraria oggi è quella di un piano carceri in attuazione, e quindi, purtroppo, ancora non attuato.

Questa è la situazione di fronte alla quale mi sono trovata. Con grandi sforzi riusciremo forse ad ampliare nove padiglioni. Proprio perché voglio essere precisa sui numeri che cito nel mio intervento, vorrei avere più tempo per verificare questa possibilità. Gli uffici comunque mi dicono che vi sarebbe la possibilità, con qualche risparmio, di ampliare le carceri esistenti con nove padiglioni che servono per la detenzione e che, quindi, non possono essere utilizzati per il fermo.

Sempre per parlare di coperta troppo corta, avevo pensato alla soluzione dei domiciliari, ovvero al mantenimento per 48 ore non nelle sale di sicurezza ma ai domiciliari. Anche in questo caso la dimensione della coperta si è dimostrata inadeguata. Ho incontrato due problemi nella discussione molto trasparente che abbiamo avuto con il Ministero dell'interno. Il primo problema è quello dell'identificazione dei soggetti privi di docu-

mento identificativo e di quelli che non hanno il domicilio e che, comunque, non potrebbero essere portati al domicilio. Al di là di questi casi che potevano rappresentare un'eccezione, giustificata forse dalla diversa posizione dei soggetti coinvolti (sfioro il tema della possibile illegittimità costituzionale: a situazioni diverse il legislatore può dare risposte diverse se sono razionalmente giustificate), il vero problema era quello dell'informativa al magistrato, il quale avrebbe comunque dovuto decidere se la persona era pericolosa e doveva passare per il carcere o, essendo meno pericolosa, poteva rimanere agli arresti domiciliari.

Anche in questo caso si è posto un problema di difesa sociale. Se il magistrato non viene messo in grado di conoscere immediatamente i precedenti della persona e la sua posizione sotto il profilo penale, come fa ad assumersi la responsabilità di mandarla ai domiciliari piuttosto che in carcere, sia pure per due giorni in attesa del giudizio direttissimo? Questi dubbi hanno pesato sulla soluzione adottata, che sembra la meno appariscente ma che tuttavia era l'unica che consentiva di accorciare i tempi di detenzione rispetto al giudizio direttissimo, con la disponibilità – che mi pare sia stata rappresentata – della magistratura di accorciare questi tempi e di portare al giudizio direttissimo nelle 48 ore la persona mantenuta in stato di fermo nelle sale di custodia. Questa soluzione consente, inoltre, di lasciare al giudice la possibilità di decidere, anche guardando negli occhi la persona, oltre che guardando le carte, se trasferirla al carcere, liberarla o comunque trovare una soluzione adeguata.

Questi sono i punti attraverso i quali è passata la valutazione che poi è sfociata in questo provvedimento, che prevede comunque le sue eccezioni. Infatti, se i locali sono inadeguati o se ci sono motivi di salute, la persona non viene lasciata libera; se i locali non sono idonei e se non c'è la possibilità di mantenerla presso le sale di custodia, vi sarà comunque un ingresso temporaneo nel carcere. Questa è la soluzione. Capisco che si tratta di una soluzione «minimale» o «minimalista», ma era l'unica che consentisse di contemperare le varie esigenze, dalla difesa sociale all'evitare il trauma del carcere ...

PRESIDENTE. Quanti possono essere i beneficiari?

SEVERINO DI BENEDETTO, *ministro della giustizia*. Il sistema delle porte girevoli riguarda 21.000 persone. È chiaro che non tutte queste 21.000 persone rientrerebbero nell'ambito del decreto, perché in questo caso stiamo parlando in maniera specifica – occorre ribadirlo – di direttissima per giudice monocratico. La statistica, però, di queste 21.000 persone che entrano e escono, la percentuale più alta è quella degli imputati per direttissima con competenza del giudice monocratico. Il problema è sempre quello di mettere sul piatto della bilancia i *pro* e i *contro*. E non ci sono, purtroppo, soluzioni entusiasmanti.

L'unica vera soluzione entusiasmante sarebbe quella di creare luoghi *ad hoc*, ma al momento non ce ne sono. Io ce la metterò tutta perché il piano carceri abbia un'evoluzione rapida, ma sarei una sognatrice se pen-

sassi che domani o dopodomani o tra un mese potremo affrontare il problema in questo modo. Questo è un provvedimento tampone e proprio per questo l'ho immaginato in modo da pesare il meno possibile sull'intero sistema. Si vuole garantire che il giudice possa valutare la situazione e quindi decidere che sbocco dare al fermo della persona attraverso il giudizio direttissimo. Al tempo stesso si vogliono ridurre i margini di errore.

Peraltro, è il fermato che va in tribunale. E voglio precisarlo perché ci sono state confusioni, dovute alla non esistenza di un testo affidabile di riferimento. Non è il giudice che va nelle sale di custodia a celebrare il giudizio direttissimo. La sovrapposizione è stata con un'altra norma, una norma di risparmio, che riguarda esclusivamente gli interrogatori, ma in altre situazioni: per evitare trasferimenti costosi del detenuto si prevede che sia il giudice ad andare in carcere a interrogarlo. In questo caso invece il fermato va in tribunale nelle 48 ore e il giudice valuta se può riprendere la strada di casa oppure se deve andare in carcere.

Queste erano le difficoltà che ho ritenuto doveroso esporre. Ci sarebbero mille altre considerazioni da fare, ma per motivi di tempo, dobbiamo rinviarle al nostro prossimo incontro.

PRESIDENTE. A nome mio e della Commissione ringrazio ancora il ministro Severino Di Benedetto per la partecipazione e per la sua disponibilità a tornare nuovamente in questa sede per rispondere ai quesiti dei senatori.

Rinvio pertanto il seguito della procedura informativa in titolo ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,15.

