



Assemblea

RESOCONTO STENOGRAFICO

ALLEGATI

ASSEMBLEA

742^a seduta pubblica (antimeridiana)

mercoledì 18 gennaio 2017

Presidenza del presidente Grasso,
indi del vice presidente Calderoli

INDICE GENERALE

<i>RESOCONTO STENOGRAFICO</i>	5
<i>ALLEGATO A (contiene i testi esaminati nel corso della seduta)</i>	83
<i>ALLEGATO B (contiene i testi eventualmente consegnati alla Presidenza dagli oratori, i prospetti delle votazioni qualificate, le comunicazioni all'Assemblea non lette in Aula e gli atti di indirizzo e di controllo).....</i>	105

INDICE

RESOCONTO STENOGRAFICO

PREANNUNZIO DI VOTAZIONI MEDIANTE PROCEDIMENTO ELETTRONICO5

SULL'ELEZIONE DI ANTONIO TAJANI A PRESIDENTE DEL PARLAMENTO EUROPEO

PRESIDENTE.....5

PER UN'INFORMATIVA URGENTE DEL MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

MONTEVECCHI (M5S).....5

GOVERNO

Relazione del Ministro della giustizia sull'amministrazione della giustizia e conseguente discussione

Approvazione della proposta di risoluzione n. 1. Reiezione delle proposte di risoluzione nn. 2, 3 e 4:

PRESIDENTE.....6, 14

ORLANDO, ministro della giustizia¹.....6

BRUNI (CoR).....14

GINETTI (PD).....16

SALUTO AD RAPPRESENTANZA DI STUDENTI

PRESIDENTE.....18

GOVERNO

Ripresa della discussione sulla relazione del Ministro della giustizia sull'amministrazione della giustizia:

PRESIDENTE.....18

STEFANI (LN-Aut).....18

FALANGA (ALA-SCCLP).....20

*GIOVANARDI (GAL (GS, PpI, M, Id, E-E, MPL)).....22

BUEMI (Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE).....24

MINEO (Misto-SI-SEL).....26

*CASSON (PD).....27

D'ASCOLA (AP (Ncd-CpI)).....29

GIARRUSSO (M5S).....31

DIRINDIN (PD).....33

SALUTO AD UNA RAPPRESENTANZA DI STUDENTI

PRESIDENTE.....34

GOVERNO

Ripresa della discussione sulla relazione del Ministro della giustizia sull'amministrazione della giustizia:

PRESIDENTE.....35, 41, 42

MALAN (FI-PdL XVII).....35

LO GIUDICE (PD).....36

CALIENDO (FI-PdL XVII).....38

*PAGLIARI (PD).....40

ORLANDO, ministro della giustizia42, 43

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

Composizione della delegazione parlamentare italiana50

GOVERNO

Ripresa della discussione sulla relazione del Ministro della giustizia sull'amministrazione della giustizia:

PRESIDENTE.....50

ALBERTINI (AP (Ncd-CpI)).....50

DI MAGGIO (CoR).....53

STEFANI (LN-Aut).....54

FALANGA (ALA-SCCLP).....56

BUEMI (Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE).....58

SULL'ORDINE DEI LAVORI

PRESIDENTE.....60

GOVERNO

Ripresa della discussione sulla relazione del Ministro della giustizia sull'amministrazione della giustizia:

PRESIDENTE.....69

MUSSINI (Misto).....60

BUCCARELLA (M5S).....62

CALIENDO (FI-PdL XVII).....65

LUMIA (PD).....67

CALENDARIO DEI LAVORI DELL'ASSEMBLEA

Discussione e approvazione di proposta di inserimento di un'informativa urgente del Ministro dell'economia e delle finanze:

PRESIDENTE.....70

INTERVENTI SU ARGOMENTI NON ISCRITTI ALL'ORDINE DEL GIORNO

PRESIDENTE.....72, 73, 79

PUPPATO (PD).....71

PEZZOPANE (PD).....72

FATTORI (M5S).....73

BENCINI (Misto-Idv).....74

FAVERO (PD).....75

*CERONI (FI-PdL XVII).....76

FUCKSIA (Misto).....77

ESPOSITO STEFANO (PD).....78

D'ANNA (ALA-SCCLP).....79

ALLEGATO A

RELAZIONE DEL MINISTRO DELLA GIUSTIZIA SULL'AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA 83

Proposte di risoluzione nn. 1, 2, 3 e 4 83

N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari: ALA-Scelta Civica per la Costituente Liberale e Popolare: ALA-SCCLP; Area Popolare (Ncd-Centristi per l'Italia): AP (Ncd-CpI); Conservatori e Riformisti: CoR; Forza Italia-Il Popolo della Libertà XVII Legislatura: FI-PdL XVII; Grandi Autonomie e Libertà (Grande Sud, Popolari per l'Italia, Moderati, Idea, Euro-Exit, M.P.L. - Movimento politico Libertas): GAL (GS, PpI, M, Id, E-E, MPL); Lega Nord e Autonomie: LN-Aut; Movimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE: Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE; Misto: Misto; Misto-Fare!: Misto-Fare!; Misto-Federazione dei Verdi: Misto-FdV; Misto-Insieme per l'Italia: Misto-IpI; Misto-Italia dei valori: Misto-Idv; Misto-Liguria Civica: Misto-LC; Misto-Movimento la Puglia in Più: Misto-MovPugliaPiù; Misto-Movimento X: Misto-MovX; Misto-Sinistra Italiana-Sinistra Ecologia Libertà: Misto-SI-SEL.

*ALLEGATO B***INTERVENTI**

Nota di sintesi alla Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2016 105

VOTAZIONI QUALIFICATE EFFETTUATE NEL CORSO DELLA SEDUTA 106**SEGNALAZIONI RELATIVE ALLE VOTAZIONI EFFETTUATE NEL CORSO DELLA SEDUTA** .. 113**CONGEDI E MISSIONI** 113**DISEGNI DI LEGGE**

Richieste di parere 113

MOZIONI, INTERPELLANZE E INTERROGAZIONI

Mozioni, apposizione di nuove firme 113

Interrogazioni, apposizione di nuove firme 114

Mozioni 114

Interpellanze 127

Interrogazioni 128

Interrogazioni orali con carattere d'urgenza ai sensi dell'articolo 151 del Regolamento 130

Interrogazioni con richiesta di risposta scritta 131

Interrogazioni, da svolgere in Commissione 136

AVVISO DI RETTIFICA 137

ANNESI 139

N.B. – *L'asterisco indica che il testo del discorso è stato rivisto dall'oratore*

¹ Il testo della Relazione del Ministro della giustizia sull'amministrazione della giustizia, consegnato alla Presidenza dal ministro Orlando, è pubblicato nel *Doc. CCXI. N. 4*. Un nota di sintesi alla Relazione è pubblicata nell'allegato B al resoconto della seduta ordinaria.

RESOCONTO STENOGRAFICO

Presidenza del presidente GRASSO

PRESIDENTE. La seduta è aperta (*ore 9,36*).

Si dia lettura del processo verbale.

AMATI, segretario, dà lettura del processo verbale della seduta antimeridiana del 12 gennaio.

PRESIDENTE. Non essendovi osservazioni, il processo verbale è approvato.

Comunicazioni della Presidenza

PRESIDENTE. L'elenco dei senatori in congedo e assenti per incarico ricevuto dal Senato, nonché ulteriori comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicati nell'allegato B al Resoconto della seduta odierna.

Preannuncio di votazioni mediante procedimento elettronico

PRESIDENTE. Avverto che nel corso della seduta odierna potranno essere effettuate votazioni qualificate mediante il procedimento elettronico.

Pertanto decorre da questo momento il termine di venti minuti dal preavviso previsto dall'articolo 119, comma 1, del Regolamento (*ore 9,39*).

Sull'elezione di Antonio Tajani a Presidente del Parlamento europeo

PRESIDENTE. Colleghi, vorrei formulare gli auguri al nuovo presidente del Parlamento europeo Tajani (*Applausi*), che già da questa mattina presiede il Parlamento. Gli rivolgiamo gli auguri di buon lavoro e siamo certi di poterlo avere con noi nelle celebrazioni del 60° anniversario dei Trattati di Roma.

Per un'informativa urgente del Ministro dell'economia e delle finanze

MONTEVECCHI (*M5S*). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MONTEVECCHI (*M5S*). Signor Presidente, innanzitutto la ringrazio per avermi dato la parola.

Intervengo brevemente per chiederle di sollecitare il Governo e il ministro Padoan a venire in Senato per un'informativa, perché oggi apprendiamo che la lettera dall'Unione europea è arrivata e contiene le richieste che io ieri avevo anticipato sulla scorta delle notizie di stampa. Poiché ieri la nostra richiesta di un'informativa di Padoan è stata respinta, le chiedo gentilmente e caldamente di sollecitare il Governo a mandare il Ministro a riferire su questo tema, che noi riteniamo urgente, importante e grave.

Relazione del Ministro della giustizia sull'amministrazione della giustizia e conseguente discussione (ore 9,40)

Approvazione della proposta di risoluzione n. 1. Reiezione delle proposte di risoluzione nn. 2, 3 e 4

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca: «Relazione del Ministro della giustizia sull'amministrazione della giustizia».

Dopo l'intervento del Ministro avrà luogo il dibattito, i cui tempi sono stati stabiliti dalla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi.

Ha facoltà di parlare il ministro della giustizia, onorevole Orlando.

ORLANDO, *ministro della giustizia*. Signor Presidente, onorevoli Colleghi, mi perdonerete se questa relazione non affronterà tutti i campi del funzionamento della giurisdizione.

Ho depositato alla Presidenza le statistiche che offrono un quadro del funzionamento del servizio giustizia.

Voglio però qui indicare quelli che ritengo i principali punti critici del sistema. Come li stiamo affrontando e con quali risultati.

Il più rilevante riguarda la forza con la quale la globalizzazione impatta sugli ordinamenti nazionali. Vi è uno scarto impressionante fra l'ampiezza di questi fenomeni e gli strumenti di cui disponiamo per misurarci con essi. Almeno altrettanto grande è lo scarto fra questi problemi e la consapevolezza che c'è nell'opinione pubblica e nella discussione nel Paese. Si continuano a reiterare schermaglie e ad agitare stereotipi di altre stagioni. Il rischio è che rimaniamo a fare la guardia ad un bidone che si va svuotando.

Sempre più si governa, su scala comunitaria e internazionale, tramite convenzioni, accordi intergovernativi, meccanismi decisionali fondati sulla condivisione dei poteri, da cui finiscono col dipendere le stesse caratteristiche del diritto interno. Qui, a mio avviso, si gioca la credibilità di tutte le giurisdizioni nazionali.

Crescono i profili internazionali del contenzioso civile, che sempre più cerca di sottrarsi alle maglie della giurisdizione pubblico-statuale, e cresce la criminalità transfrontaliera, in ambiti quali il terrorismo, il traffico di stupefacenti e di armi, la tratta di esseri umani, il traffico di migranti, la criminalità informatica, la contraffazione.

La risposta a questi fenomeni non può più essere soltanto nazionale. Per questo, abbiamo sostenuto con forza, nei mesi scorsi, il progetto di istituzione di una procura europea con un livello alto di indipendenza e di effi-

cienza, che potesse avere, in prospettiva, competenza anche in materia di terrorismo e criminalità organizzata.

Finora hanno prevalso le preoccupazioni miopi degli Stati che non rinunciano alle prerogative dei sistemi nazionali. Abbiamo assistito a un progressivo svuotamento di mezzi e di fini del progetto. Non abbiamo dunque sostenuto il testo proposto dalla presidenza slovacca, pur rimanendo convinti che la procura europea abbia un altissimo potenziale.

Il rafforzamento della cooperazione giudiziaria è comunque la priorità. La normativa europea prevede già importanti strumenti, primo fra tutti il mandato d'arresto europeo, entrato ormai nella pratica quotidiana di molti Stati. Altri fondamentali strumenti non erano stati ancora accolti nel nostro ordinamento. Nel corso dell'ultimo anno il Governo ha colmato finalmente questo *gap*, recependo fondamentali decisioni quadro, come quella sulle squadre investigative comuni, quella sul blocco e sequestro dei beni, o quella sul reciproco riconoscimento delle decisioni pronunciate in assenza dell'interessato. Alcune di esse risalgono a quindici anni fa.

Nell'ambito del negoziato sulla nuova direttiva antiterrorismo, abbiamo sostenuto la necessità di un potenziamento dello scambio di informazioni tra gli Stati membri, con Eurojust ed Europol. Nonostante l'opposizione di molti Stati dell'Unione, la nostra linea ha trovato un riconoscimento importante nell'Europarlamento ed è stata recepita nel testo finale della direttiva che verrà a breve adottata.

Il 2016 ha segnato anche il potenziamento della cooperazione bilaterale con i Paesi extra-UE appartenenti ad aree strategiche per il contrasto al terrorismo, al crimine organizzato, al traffico clandestino di esseri umani ed alla corruzione.

Il numero dei negoziati conclusi dal Ministero durante l'ultimo triennio è superiore di oltre il doppio al triennio precedente, con una significativa estensione dell'area di cooperazione.

Ancora in tema di cooperazione internazionale, sono pronti i decreti attuativi della delega per la riforma del Libro XI del codice di procedura penale e per l'attuazione dell'ordine di indagine europeo. Cambieranno così profondamente le forme della cooperazione giudiziaria, assicurando rapidità, semplicità ed efficienza delle procedure, in un rafforzato quadro di garanzie.

Sul fronte del contrasto alla radicalizzazione islamista, promuoviamo i programmi europei volti a migliorare la conoscenza dei canali di reclutamento nelle reti terroristiche. C'è una nuova attenzione, in questo senso, all'uso della rete, che è uno straordinario veicolo di conoscenze e informazione, ma che proprio per questo deve crescere nei profili di responsabilità, da parte dei singoli soggetti che su di essa operano.

Pertanto, in attesa di tangibili, ma purtroppo tutt'altro che scontati progressi nel rafforzamento della rete sovranazionale della giurisdizione e di quella europea, possiamo dire di avere utilizzato tutti gli strumenti a disposizione, sia di carattere normativo sia politico, per sviluppare la cooperazione giudiziaria. Nessuno può rimproverare all'Italia di essersi sottratta alla richiesta di collaborazione nel perseguimento di crimini da parte di altri Paesi, anche quando questo è avvenuto in modo unilaterale.

È giusto chiedersi se il sistema giuridico italiano sia in grado di reggere l'urto di così profonde trasformazioni dell'arena globale, pur pagando inevitabilmente - come si è detto - i limiti sempre più angusti della dimensione nazionale. L'impianto costituzionale continua ad offrire un'importante tutela dei diritti fondamentali.

Contrariamente a suggestioni esterofile, che spesso emergono in casa nostra, il nostro Paese viene apprezzato per l'equilibrio raggiunto tra esigenze di sicurezza e difesa delle garanzie costituzionali, laddove altri Stati hanno adottato strategie che si sono tradotte in una brusca limitazione dei diritti dei cittadini. Lo stesso si dica per l'obiettivo di mantenere e garantire la posizione di autonomia e indipendenza della magistratura, l'obbligatorietà dell'azione penale, le previsioni normative sull'appello, che offrono tuttora una protezione giuridica importante ai diritti dei cittadini.

Sorto storicamente per contenere le prevaricazioni del potere esecutivo, questo robusto quadro giuridico e istituzionale rappresenta oggi un argine contro pericolose derive populiste che insidiano i livelli di civiltà giuridica toccati dal nostro Paese. Fare giustizia non può mai significare ricerca del consenso. (*Applausi dai Gruppi PD, AP (NCD-CpI) e Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE*).

Semmai, c'è da chiedersi se abbia ancora un qualche senso la pluralità delle giurisdizioni o se non sia quanto meno necessario intraprendere un percorso di coordinamento tra esse anche a Costituzione invariata, partendo da una armonizzazione del sistema dei disciplinari.

Un sistema di garanzie così articolato ha bisogno di un adeguato sostegno organizzativo e di una costante ricerca di equilibrio tra domanda e offerta di giustizia.

Il rapporto tra cittadini e cause continua ad essere in Italia elevato. In parte, è un fenomeno generale, caratteristico delle società a capitalismo avanzato; in parte dipende dalla stessa crisi economica, che amplifica il ricorso alla giustizia; in parte, è legato alla tradizione e allo spirito pubblico litigioso del nostro Paese.

In ambito penale si è assistito ad una costante dilatazione del numero dei reati previsti dalla legge, spesso conseguenza di un utilizzo puramente propagandistico e simbolico dell'azione legislativa secondo un'equazione rivelatasi nel tempo totalmente infondata, per cui a più reati equivarrebbe più sicurezza. In realtà, l'incertezza del quadro degli illeciti e la conseguente irrazionalità del sistema hanno indebolito la capacità repressiva e, come si è detto, aumentato il numero dei procedimenti.

A ciò va aggiunta la tendenza di molti Paesi, compreso il nostro in passato, ad affrontare con interventi penali problemi di carattere sociale. I dati, però, mostrano i progressi del sistema giudiziario italiano, con numeri sensibilmente avvicinati alla media europea. Un'inversione di tendenza evidenziata anche nei rapporti internazionali, dove l'Italia è valutata assai positivamente per l'ampia disponibilità di sistemi di risoluzione alternativa delle controversie, su cui in questi anni abbiamo molto investito, anche con significativi incentivi.

Nel mese di giugno 2013 le cause civili erano circa 5.200.000. Al 30 giugno 2016, il totale, al netto dell'attività del giudice tutelare, è sceso a cir-

ca 3.800.000. E prevedo che, per la fine dello scorso anno, i risultati seguano la tendenza.

Rimane stabile la pendenza degli affari civili presso i tribunali per i minorenni, mentre tutti gli altri uffici mostrano un decremento di circa il 5 per cento con la sola eccezione della Corte di cassazione, che vede la sua pendenza crescere nell'ultimo anno del 3,2 per cento.

Nel 2016 le mediazioni civili sono state 196.247 (più 10 per cento rispetto al 2015); ma se si considera l'insieme totale delle forme di ADR (Alternative Dispute Resolution), allora i tentativi nel 2016 sono stati circa 366.000. Sul versante penale, il numero complessivo di procedimenti pendenti presso gli uffici giudiziari è calato nel 2016 del 7 per cento, attestandosi a 3.229.284 procedimenti.

Siamo intervenuti con un'attività di riduzione del ricorso al diritto penale. Abbiamo rivisto le incriminazioni penali secondo effettivi criteri di offensività, introducendo la causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto. Se ne parlava da tempo, noi lo abbiamo fatto, tra polemiche pretestuose e agitatori di paure infondate (*Applausi dai Gruppi PD e AP (Ncd-CpI)*).

Abbiamo depenalizzato alcune fattispecie criminose, ormai prive di apprezzabile disvalore penale. Altre fattispecie sono state invece derubricate a illeciti, puniti con sanzioni pecuniarie civili, restituendo effettività all'intervento sanzionatorio.

Un'importante misura ha riguardato il rito di Cassazione, appesantito da un arretrato ingente. I dati della Commissione per la valutazione dell'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa (CEPEJ) mostrano che, mentre il tasso di impugnazioni in appello è allineato alla media europea, non così avviene innanzi alla Suprema corte, gravata ogni anno da circa 30.000 nuovi procedimenti, per questo occorre predisporre più modelli di processo di cassazione. La riforma appena varata offre strumenti più agili per abbattere la mole dei giudizi pendenti e salvare la vitale funzione di nomofilachia della Corte.

Non basta, però, scrivere nuove regole. Occorre uno sforzo prolungato dal lato dell'offerta di giustizia, rivolto al rafforzamento organizzativo. Sulle carenze di personale amministrativo, sulle scoperture degli organici magistratuali, sulla necessità di innalzare il livello dell'infrastrutturazione tecnologica, sulla sicurezza dei luoghi dove si amministra la giustizia, posso affermare che le risposte date in questi anni sono state di gran lunga più ampie e più efficaci di quanto si sia fatto nei decenni passati. Un solo dato: le risorse aggiuntive recuperate in questi anni sono oltre 1,7 miliardi, destinate al rafforzamento di interventi strutturali per l'organizzazione degli uffici. Nuove risorse sono inoltre contenute nella legge di bilancio 2017. A proposito di risorse e di maggiore efficienza, voglio sottolineare che, per la prima volta dopo anni, il cosiddetto debito Pinto diminuisce, al 31 luglio 2016, di quasi 100 milioni di euro. Sul fronte, invece, delle spese di funzionamento degli uffici giudiziari, una stima del tutto prudenziale porta a evidenza una riduzione dei costi dei servizi, a seguito del passaggio di tali spese dai Comuni al Ministero, di circa un terzo.

Il processo civile telematico ha costituito una tappa fondamentale del miglioramento del sistema giustizia nel suo complesso: esso è oggi a pieno regime e costituisce un'eccellenza del nostro Paese, come del resto ci viene riconosciuto a livello internazionale.

La spinta ad una più ampia digitalizzazione prosegue. È partito il Sistema informativo della cognizione penale (SICP), presupposto necessario per proseguire nel processo penale telematico. Uno sforzo è stato profuso per la sicurezza dei sistemi informatici, oggi al centro del dibattito nazionale ed internazionale.

Sin dal 2014 uno dei miei principali impegni è stato diretto a contenere le vacanze degli organici del personale amministrativo. Una nuova politica di assunzioni ha portato ad appostare risorse per dare ingresso, con varie procedure, a 4.000 nuove unità; 1.100 sono invece le unità in ingresso nei ranghi della magistratura. Dopo anni di oblio, abbiamo avviato una nuova politica di assunzioni, di riqualificazione e di valorizzazione del personale, seppure in una situazione di ristrettezza di disponibilità di risorse. Abbiamo varato la riforma della magistratura onoraria, da troppo tempo rimandata, che rappresenta il primo intervento organico in materia, con la creazione di uno statuto unico.

È poi da evidenziare l'impegno ad assicurare agli uffici giudiziari un adeguato supporto anche attraverso l'opera dei tirocinanti. Sono entrati negli uffici per il processo in 1.150 quest'anno e abbiamo deciso di prorogarli per il prossimo anno. A questo numero vanno aggiunti altri 3.000 tirocinanti *ex* articolo 73. Abbiamo inoltre firmato tre protocolli di intesa con Lazio, Emilia-Romagna e Veneto per l'assegnazione temporanea del personale delle Regioni presso gli uffici giudiziari dei rispettivi distretti; altri protocolli sono in fase di definizione con le altre Regioni e nell'insieme riguarderanno oltre 200 dipendenti.

In questo contesto, voglio infine menzionare la revisione delle piante organiche degli uffici di primo grado, che completa il percorso avviato con la revisione della geografia giudiziaria. Abbiamo superato una fotografia del Paese che risaliva a cinquanta anni fa: a un'altra Italia sotto il profilo civile, sociale, demografico e quindi anche rispetto ai fenomeni criminali e al contenzioso. Un sistema così articolato non vive soltanto di risorse, ma anche di delicati equilibri, frutto di complesse relazioni tra soggetti diversi il cui compito è quello di garantire l'autonomia del sistema, l'armonia e la stretta applicazione del principio di legalità.

La nostra azione è stata rivolta a garantire che i controllori siano sottoposti ad altri controllori rispondenti soltanto alla legge, nella piena garanzia della separazione dei poteri. Questa vigilanza deve essere tanto più stringente, tempestiva ed efficace in quanto riguarda poteri in grado di incidere in modo fortissimo, e talvolta persino irreparabile, sulla vita dei cittadini. Sono temi su cui devono proseguire il confronto e la riflessione avviati con gli organi di autogoverno della magistratura. Per quanto riguarda l'attività di ispezione, essa è stata rivolta molto meno a verifiche di irregolarità di carattere formale che a lesioni dei diritti delle persone o a comportamenti che gettano discredito sulla magistratura o, infine, violano le regole di funzionamento degli uffici.

Il Ministero si è poi dotato di un moderno sistema statistico che, oltre a consentire di monitorare in dettaglio l'andamento delle pendenze, permette di fondare le valutazioni sulla base della misurazione dei risultati e delle *performance* degli uffici. Auspico che il Consiglio superiore della magistratura, nella sua autonomia, voglia sempre più affidarsi a simili criteri nell'individuazione delle figure di vertice degli uffici, individuazione che deve senz'altro procedere con una maggiore speditezza.

Noi abbiamo agito inoltre, sempre in tema di trasparenza, per riformare l'Agenzia per i beni confiscati e sequestrati, in vista di una sua migliore organizzazione, con più chiare modalità di assegnazione e una più rigorosa attività di gestione.

La stessa preoccupazione di trasparenza e rigore è stata alla base della direttiva ministeriale riguardante i rapporti tra la giustizia minorile, il privato sociale e le comunità di accoglienza. L'intervento si è reso necessario all'emergere di inaccettabili disparità di prezzo per l'erogazione di servizi di accoglienza dei minori.

Sempre nella direzione della trasparenza va menzionato l'avvio di un portale delle vendite, radicalmente innovativo, un *marketplace* unico per la pubblicazione e la messa in vendita dei beni mobili e immobili di tutte le procedure concorsuali pendenti sul territorio nazionale. È una conquista in termini di contrasto all'illegalità e alla corruzione, ma anche il primo stadio di un progetto riformatore più ampio che mira a sbloccare un'enorme massa creditoria, stimata in circa 200 miliardi di euro. La prossima tappa si realizzerà entro giugno, con l'istituzione del registro dei crediti in atto con la collaborazione di Banca d'Italia e del Ministero dell'economia e delle finanze. Grazie a questo nuovo strumento nel mercato si potranno conoscere in tempo reale le effettive condizioni di realizzabilità dei crediti delle imprese. Sarà così possibile passare all'ultima tappa, che mira ad assegnare ai crediti ammessi al riparto un valore monetario immediatamente spendibile in tutte le procedure concorsuali, immettendo ricchezza laddove oggi le lungaggini delle procedure di liquidazione impoveriscono il tessuto produttivo, oltre a produrre inaccettabili aree di opacità.

Il Parlamento è attualmente impegnato con il disegno di legge delega sulla crisi d'impresa, che contiene importanti misure di semplificazione ed efficientamento delle procedure concorsuali e un cambio di passo, anche culturale, nella gestione delle crisi d'impresa. È un intervento assai atteso, che può incidere positivamente sulla competitività del Paese. Approvare questa legge, così come quella sul processo civile (che si trova in questo ramo del Parlamento), significherebbe dare sistematicità all'intervento riformista che sino qui si è largamente realizzato, avvalendosi di strumenti amministrativi e di interventi normativi diffusi.

In materia penale è all'esame del Senato il disegno di legge di iniziativa governativa che prospetta un intervento riformatore a largo raggio, ispirato a intenti di politica criminale diretti non esclusivamente a risultati deflattivi. È una misura importante, di cui ho spesso sollecitato l'approvazione e che ritengo sia un errore non approvare.

Sul delicato tema della prescrizione, che ha suscitato le più vivaci discussioni, anche in quest'Assemblea, credo si sia pervenuti ad un punto di

equilibrio fra l'esigenza di assicurare alla giurisdizione tempi congrui allo svolgimento delle attività di accertamento dei fatti di reato e quella di garantire la ragionevole durata del processo, conservando alla prescrizione la sua funzione di stimolo a una definizione dei processi penali in tempi non troppo estesi.

Si tratta di un intervento incisivo, particolarmente apprezzato dal Gruppo di Stati contro la corruzione del Consiglio d'Europa (GRECO), che ne ha auspicato la rapida approvazione dando atto comunque dei progressi realizzati dall'Italia con la nuova normativa sul tema e, in particolare, con gli interventi sul falso in bilancio e l'autoriciclaggio.

Su un altro punto voglio soffermarmi brevemente, cioè sul tema delle intercettazioni prive di rilevanza penale. Ho molto apprezzato le circolari diramate da alcune procure, che invitano a una maggiore sorvegliatezza. Credo vadano nella giusta direzione. Noto anche - e spero di non essere smentito dai fatti - che la diffusione di queste informazioni è quantitativamente diminuita, ma qui la legge dei grandi numeri non vale per chi è colpito dalla diffusione impropria. Non ritengo tuttavia che queste circolari siano sufficienti perché la tutela di un singolo cittadino non può essere assegnata alla casualità, cioè al fatto che il procuratore abbia emanato o meno una circolare nel territorio che riguarda quel cittadino. Perciò ritengo necessario un intervento normativo, secondo le linee della delega che il Parlamento è chiamato ad approvare nell'ambito della riforma penale.

I sempre più stretti incroci tra criminalità organizzata e circuiti finanziari ci hanno spinti a proporre un'iniziativa nuova, volta per un verso a ripensare gli strumenti per un efficace contrasto delle mafie, molto cambiate rispetto anche solo a pochi anni fa, soprattutto sul versante delle illecite accumulazioni di ricchezze, ma anche, per altro verso, a rilanciare la risposta pubblica e civile ai fenomeni mafiosi. Ho deciso, infatti, di avviare gli stati generali della lotta alla criminalità organizzata, con l'obiettivo di rifondare le ragioni stesse di un impegno al quale non sono legate le sorti solo di alcune Regioni, ma del Paese intero.

Abbiamo bisogno di nuove indagini conoscitive, nuove acquisizioni teoriche; abbiamo bisogno di formulare nuove proposte ma anche di sollecitare nuove energie, sottraendoci a stereotipi che spesso continuano a pesare nel dibattito che riguarda questo tema. Gli stati generali dovranno servire a tutto questo. La soluzione dell'emergenza carceraria, all'indomani della sentenza Torreggiani, ha costituito una delle priorità del mio mandato. Al 31 dicembre 2016 la popolazione carceraria è composta da 54.653 unità, ancora superiore complessivamente alla capacità regolamentare degli istituti penitenziari, peraltro accresciuta in questi stessi anni di circa 4.000 unità. La popolazione carceraria è diminuita di oltre 10.000 unità in tre anni. Importante è il nuovo e più maturo equilibrio del rapporto fra presenze carcerarie ed esecuzione penale esterna, ormai quasi paritario. Rieducazione e reinserimento sociale sono legati essenzialmente al potenziamento delle misure alternative al carcere. I risultati non sono ancora del tutto soddisfacenti, ma non lo saranno se non riusciremo a cambiare l'approccio complessivo al sistema penitenziario. Per favorire questo percorso, la positiva esperienza intrapresa con gli «stati generali dell'esecuzione penale» ha costituito una base di ela-

borazione preziosa. L'ampliamento dei presupposti per l'accesso alle misure alternative, l'introduzione dell'istituto della messa alla prova per gli adulti e la crescita di sanzioni alternative al carcere, come quella del lavoro di pubblica utilità, il definitivo superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari impongono un'azione amministrativa mirata a costruire un sistema di *probation* ampio ed effettivo, che ponga l'Italia alla pari di tutti i maggiori Paesi europei che trovano in questo settore il principale strumento di esecuzione penale.

I risultati sin qui presentati sono il frutto di una disponibilità e di una collaborazione molto ampie. Voglio, pertanto, ringraziare tutti i soggetti coinvolti nel sistema della giustizia: la magistratura, l'avvocatura, che credo possa salutare con soddisfazione il completamento del percorso di attuazione della riforma forense, il Corpo di polizia penitenziaria, che ringrazio particolarmente per la dedizione e la professionalità, tutto il personale impiegato nel servizio giustizia e, in particolare, il personale amministrativo che in questi anni ha sopportato il peso dei vuoti di organico e dell'aumento dei carichi, il Parlamento e le Commissioni, che hanno svolto un lavoro assai proficuo su tante materie.

Signor Presidente, onorevoli senatori, in questi anni abbiamo agito per uscire da emergenze vere, quale quella carceraria e quella dell'arretrato civile; abbiamo inciso sull'organizzazione della giustizia; abbiamo inteso favorire un clima più disteso. Oggi sento di potere rivendicare i progressi significativi realizzati sul versante di alcuni fondamentali diritti e di poter rappresentare con convinzione i valori per i quali abbiamo operato.

Al valore della effettiva uguaglianza nella laicità è ispirata la legge sulle unioni civili, il cui percorso di attuazione si è concluso. Abbiamo ora una legge che, per il nostro Paese, rappresenta una svolta di civiltà.

Al valore della tutela delle persone deboli è orientata la legge sull'assistenza di persone con disabilità grave prive del sostegno familiare. La stessa legge introduce per la prima volta, finalmente, nel nostro ordinamento un sistema generalizzato di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti. Anche questo è un importante segno di civiltà, come lo è la legge che colpisce l'odioso fenomeno del caporalato, approvata lo scorso anno, che ferisce la dignità e il valore della persona che lavora. Anche in tema di accoglienza e diritto d'asilo è nostro dovere salvaguardare le garanzie fondamentali.

Il disegno di legge al vaglio del Governo promuove anzitutto la specializzazione dell'organo giurisdizionale come un elemento decisivo per l'accelerazione dei procedimenti e interviene sul sistema delle impugnazioni di secondo grado, facendo tesoro delle esperienze europee più efficaci. Voglio precisare che la soluzione proposta è conforme al modello internazionale di giusto processo ed è pienamente in linea con i principi espressi dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. La nuova normativa credo possa essere l'occasione per superare il reato di immigrazione clandestina per ragioni che ho già avuto modo di richiamare in più occasioni.

Infine, in vista della prossima Giornata della memoria, voglio ricordare la legge n. 115 del 2016 sui crimini contro l'umanità, che contiene anche il reato di negazionismo. Credo che l'impegno debba proseguire con

l'approvazione del reato di tortura, attualmente in discussione in questo ramo del Parlamento.

Quando parliamo di Europa, quando ne parliamo come una comunità di vita - per usare le parole del Presidente Mattarella, cui rivolgo il mio deferente saluto - parliamo di questi valori, e anche - non dimentichiamolo - della tragica storia che ha portato alla loro affermazione. Europa significa diritto, significa insieme costruzione di presidi a difesa della centralità della persona e riconoscimento di fondamentali esigenze e bisogni individuali e sociali.

Nell'avviarmi alla conclusione, voglio assicurare che terrò in massimo conto le valutazioni di ogni forza politica. Da tutte mi aspetto un concorso concreto sull'insieme dei problemi che abbiamo davanti.

Ritengo che la gran parte delle conquiste degli scorsi anni, come di quelle che auspico per il futuro, sia dovuta al superamento di una logica di astratta e pregiudiziale contrapposizione. Non indulgo all'ottimismo, ma nemmeno al suo contrario, rinunciando a delineare percorsi possibili.

Ma i provvedimenti di riforma funzionano se le loro ragioni mettono radici nell'*habitat* sociale, civile e culturale del Paese, che va difeso non solo dagli attentati alla sicurezza e alla libertà, ma anche dalle troppo aspre disparità che rischiano di spaccarlo.

Uno dei maggiori studiosi contemporanei del diritto e dello Stato, Ronald Dworkin, ha scritto: «L'uguale rispetto è la virtù sovrana della comunità politica: se manca, il governo è soltanto tirannia; e quando la ricchezza di una nazione è distribuita in modo fortemente disuguale, come lo è attualmente la ricchezza di nazioni anche molto prospere, allora il suo uguale rispetto appare sospetto».

Ecco: se vogliamo riconoscere ai nostri concittadini, nelle forme del diritto e nell'esercizio della giurisdizione, l'uguale rispetto che è loro dovuto, dobbiamo agire perché non sia fortemente diseguale la ricchezza della Nazione. Se sapremo farlo, e ovunque sapremo farlo, là il servizio della giustizia sarà più efficiente, più autorevole e, in definitiva, più giusto. (*Applausi dai Gruppi PD, AP (Ncd-CpI) e Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE*).

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulla Relazione del Ministro della giustizia.

Avverto che le proposte di risoluzione dovranno essere presentate entro la conclusione del dibattito.

È iscritto a parlare il senatore Bruni. Ne ha facoltà.

BRUNI (*CoR*). Signor Ministro, ho ascoltato la sua relazione e ne ho condiviso alcune parti, come i dati che sono stati forniti, che sicuramente indicano i miglioramenti del sistema della giustizia nel suo insieme, ma - come spesso succede - essi devono poi essere letti e interpretati anche alla luce di tutta una serie di altre considerazioni.

Mi fermerei non solo alle informazioni che possono venire dal Ministero, ma anche a quelle che vengono - per esempio - dalla Commissione europea che, nello scorso aprile, ha divulgato i dati del IV Rapporto annuale sulla giustizia nei 28 Paesi dell'Unione. Dall'analisi di siffatti numeri è e-

mersa la necessità, non più procrastinabile, di riformare e ammodernare drasticamente la giustizia italiana, che, nonostante alcuni cambiamenti (come quelli degli ultimi anni indicati nella Relazione del Ministro), denotano il quadro di una giustizia ancora inefficiente e poco indipendente.

La lettura degli ultimi dati forniti dalla Commissione europea conferma che sono ancora necessari circa cinquecento giorni per risolvere in primo grado una lite commerciale amministrativa. I numeri sono certamente migliori rispetto a quelli del 2013 e del 2012, ma sono negativi se confrontati con quelli del 2010. L'Italia è ancora al terzultimo posto, prima di Malta e Cipro, in questo senso, e rispetto ad altri Paesi ha pochi magistrati, poco più di 10 ogni centomila abitanti, ma ha un gran numero di avvocati, circa 246.000, un avvocato ogni 243 abitanti. Pensate cosa questo vuol dire e quanti avvocati ci sono in un singolo paesino di poche migliaia di abitanti.

In merito all'indipendenza percepita della magistratura - e questo è un dato importante, che è purtroppo una costante degli ultimi anni - nel medesimo *report* dell'Unione europea si attesta che il 60 per cento circa delle persone interpellate percepisce e, quindi, considera l'indipendenza di magistrati letteralmente piuttosto insoddisfacente o molto insoddisfacente. La stessa percezione è rilevabile tra le imprese. Da questo punto di vista, fanno peggio solo la Bulgaria e la Slovacchia.

Tra i 28 Paesi dell'Unione la giustizia più indipendente è ritenuta quella di Danimarca e Finlandia; a metà classifica ci sono Paesi come la Francia e il Belgio, ma non compare certamente l'Italia. Il problema dell'indipendenza della magistratura, in Italia, secondo le risposte considerate in quel *report*, nasce da interferenze o pressioni di Governo e politici messi insieme. D'altronde, percepiamo questi dati anche noi: come possono essere sconfessati se il Consiglio superiore della magistratura elegge i rappresentanti sulla base di correnti politiche? Peraltro, questo modo di fare stride con la *ratio* prevista dall'articolo 104 della Costituzione che invece aveva previsto proprio due accessi diversi nel Consiglio superiore della magistratura per i membri laici e per i membri togati con il Capo dello Stato Presidente di tale organo. Da qui è nata la cosiddetta "correntocrazia" del Consiglio superiore della magistratura che dovrebbe essere risolta - direi anche arginata - con modalità diverse di elezione perché così non si può più andare avanti.

Un'ultima considerazione relativa al rapporto che ho citato riguarda il tema delle intercettazioni sulle indagini giudiziarie che ha toccato anche il Ministro. Ebbene, ancora adesso, insieme a Cipro, siamo il solo Paese dell'Unione europea a non aver ancora inquadrato in modo formale la relazione tra tribunali e stampa, come invece viene auspicato da tutti, perché questo è il problema.

Cito velocemente alcuni punti nel mio intervento che riguardano il sistema carcerario. Lei, signor Ministro, ha rilasciato, oltre all'intervento di oggi, un'intervista condivisibile su «l'Unità» di questa mattina. Io, però, le dico che, per quanto riguarda il sovraffollamento e la sentenza Torreggiani, sono sicuramente positivi e confortanti i dati, ma si ha una riduzione del personale della polizia penitenziaria, con la quale dovremo affrontare nei prossimi mesi l'introduzione nelle carceri di tutti i ricoverati degli OPG che

sono stati chiusi. Il problema è far convivere esigenze e funzioni diverse con organici ridotti.

Per quanto riguarda l'ufficio esecuzione penale esterna, vorrei dire che anche in quel caso vi è un'istanza non risolta da parte dei dipendenti che vorrebbero passare nei ruoli tecnici, così come è avvenuto per la polizia penitenziaria.

Un'ultima considerazione, signor Ministro, di stretta attualità, perché relativa a una sentenza dello scorso dicembre, riguarda i minimi tariffari e l'equo compenso. Lei, Ministro, si era impegnato anche di recente, a ottobre, a formulare un disegno di legge sull'equo compenso e sulla reintroduzione dei minimi tariffari. L'Avvocatura glielo chiede a gran voce. Alla Camera è giacente un disegno di legge in materia dell'onorevole Chiarelli, del Gruppo Conservatori e Riformisti. Non si può più andare avanti così. Le segnalo che un Comune di 12.000 abitanti ha messo a bando, per 6.000 euro all'anno, l'assistenza legale per tutto il contenzioso: stiamo parlando di prestazioni che non vengono compensate neanche per le spese minime e vive, come si diceva un tempo.

È necessario, quindi, porsi il problema dell'equo compenso. Prima si diceva: «Ce lo dice l'Europa»; adesso l'Europa ci ha detto che si può fare. *(Applausi dal Gruppo CoR. Congratulazioni).*

PRESIDENTE. È iscritta a parlare la senatrice Ginetti. Ne ha facoltà.

GINETTI (PD). Onorevole Ministro, la Relazione annuale sullo stato della giustizia rappresenta senza dubbio un'occasione importante per fare il punto sulle iniziative assunte dal Governo e dal Parlamento su un sistema, quello della giustizia, fondamentale per la tutela dei diritti e che molto racconta dello stato di salute della capacità di uno Stato di garantire la tutela in concreto delle libertà fondamentali in un regime di democrazia avanzata: dai tempi in cui i processi si concludono e in cui una sentenza diviene definitiva, alla possibilità di accedere agli stessi meccanismi di risoluzione delle liti, anche alternativi alla via giudiziale.

Il più ampio resoconto, quello relativo ai mille giorni del Governo Renzi, ha dato l'opportunità di evidenziare i significativi passi in avanti compiuti rispetto a una situazione, quella di partenza, quella del 2013, caratterizzata da un posizionamento del nostro Paese in fondo a classifiche di valutazione dell'efficienza della giustizia nell'ambito dell'Unione europea tra i Paesi membri, per numero di cause pendenti, per i tempi di conclusione dei processi e per lo stato di sovraffollamento delle carceri.

Importanti gli interventi per rafforzare l'organizzazione dei servizi territoriali della giustizia e per colmare carenze nei diversi uffici giudiziari: 4.000 nuove unità di personale amministrativo, percorsi di riqualificazione, oltre 1.000 magistrati nel triennio, rinnovo tecnologico anche a seguito del completamento della telematizzazione del processo.

Molti, dunque, sono i ritardi colmati anche quest'anno. La giustizia è stata il settore che più ha occupato l'attività del Parlamento, per oltre il 35 per cento, per consegnare leggi che - da un lato - hanno ampliato la sfera dei diritti civili e - dall'altro - hanno garantito tutele più certe verso reati partico-

larmente odiosi. Abbiamo dato esecuzione, inoltre, a provvedimenti con effetti deflattivi significativi nel campo penale, con la non punibilità per particolare tenuità del fatto e la depenalizzazione di reati minori. Certo, altri atti importanti sono in attesa di approvazione, quali la riforma del processo penale, la riforma del codice antimafia, la riforma del processo civile, del diritto fallimentare.

Di certo va registrato l'andamento positivo della riduzione del numero di cause pendenti, scese nel settore civile a 3,8 milioni - come lei, signor Ministro, ha sottolineato - e nel settore penale a 1,584 milioni, nonché riduzione dei tempi di conclusione dei riti.

Oggi non siamo più un Paese sotto sorveglianza speciale dell'Unione europea nel recepimento di direttive e decisioni quadro. Abbiamo superato oltre il 60 per cento delle procedure d'infrazione aperte nei confronti dell'Italia. Soprattutto abbiamo anticipato l'introduzione di norme comuni, quali quelle in materia di contrasto al terrorismo, la cui applicazione anche quest'anno ci ha consentito di consegnare alla giustizia estremisti che, attraverso l'uso di Internet, svolgono attività di proselitismo e arruolamento, ma anche scafisti, trafficanti di esseri umani che lucrano sulla disperazione di quanti fuggono da aree di guerra e di violenza. Abbiamo introdotto altresì norme su chi sfrutta la manodopera, prevedendo il reato di caporalato.

Sicurezza dunque, data e garantita e non solo percepita, perché - lo ribadiamo - il legame di fiducia, di affidamento tra il cittadino e le istituzioni della giustizia è fondamento di coesione, di appartenenza civica, di ordine pubblico e garanzia di legalità. Ma dobbiamo fare di più, signor Ministro, e mi riferisco all'ambito, quello dell'esecuzione penale, nel quale maggiori sono i risultati ottenuti negli ultimi anni, con il superamento dell'insostenibile condizione di sovraffollamento delle carceri, per passare a un numero di 50.000 posti, a una contestuale diminuzione della presenza di detenuti in attesa di giudizio in misura cautelare e con l'ampliamento del numero di ammessi alle misure alternative, oltre 40.000.

Pur tuttavia, progetti di attività trattamentali e di formazione per la popolazione detenuta sono in attesa di attuazione, perché il problema della detenzione è legato non solo allo spazio da garantire in cella, ma anche alla qualità della detenzione, all'offerta di attività trattamentali e ai circuiti penitenziari differenziati da realizzare per una pena che sia effettivamente rieducativa. È un contesto, quello attuale, in cui si riaffaccia il rischio di nuovo sovraffollamento in alcuni grandi istituti, oggi in attesa di dare il via alle deleghe contenute nell'Atto Senato 2067, per il rafforzamento delle garanzie difensive, in materia di prescrizione, di intercettazione, di durata ragionevole dei processi, nonché per dare compimento a un ordinamento penitenziario rivolto con norme specifiche ai detenuti minorenni.

È un mondo, quello del carcere, che vede impegnati uomini e donne, spesso sotto organico e con turni di lavoro straordinario, dagli educatori agli psicologi, agli appartenenti al Corpo di polizia penitenziaria, che con abnegazione e spirito di servizio dedicano un'intera vita lavorativa dentro quelle mura. Anch'essi, signor Ministro, sono in attesa, dalla riforma del 1990, di quel riconoscimento, di quella valorizzazione e parificazione ai ruoli e alle qualifiche, anche stipendiali, della Polizia di Stato, a partire dal ruolo dei

funzionari istituito nel 2000, e del riordino e del riallineamento promessi con la specifica previsione della legge di stabilità del dicembre 2015, al comma 973 dell'articolo 1.

Dignità e onore a chi opera, garanzie ed efficacia del servizio di giustizia per i cittadini: questi devono rimanere gli obiettivi del nostro impegno politico, rivolto alla realizzazione di uno spazio unico europeo di giustizia e sicurezza, anche con una procura europea e con un'ormai irrinunciabile e rafforzata cooperazione giudiziaria e di Polizia. *(Applausi dal Gruppo PD)*.

Saluto ad rappresentanza di studenti

PRESIDENTE. Desidero salutare le allieve e gli allievi dell'Istituto magistrale statale «Vittorio Gassman» di Roma, che seguono i nostri lavori. Grazie ragazzi. *(Applausi)*.

Ripresa della discussione sulla Relazione del Ministro della giustizia sull'amministrazione della giustizia (ore 10,22)

PRESIDENTE. È iscritta a parlare la senatrice Stefani. Ne ha facoltà.

STEFANI *(LN-Aut)*. Signor Presidente, abbiamo udito la Relazione del signor Ministro in merito alla situazione del complesso sistema della giustizia in Italia. Purtroppo dobbiamo comunque constatare nuovamente, come ogni anno, da anni, considerazioni e criticità sull'efficienza del modello giustizia in Italia.

Di certo si soffre per quello che ha riferito il ministro Orlando, ossia l'impatto di fenomeni che riguardano tutta l'Europa, se non tutto il mondo, sul nostro sistema, l'effetto della globalizzazione della criminalità che va dal terrorismo - come si diceva - al traffico di migranti, droga e armi, che preme quasi sul nostro sistema giudiziario e ordinamentale.

Bisogna vedere se il nostro sistema sa resistere. Fino ad oggi abbiamo avuto e dimostrato certe capacità, ma ricordiamo sempre che l'Italia ha avuto e ha ancora due grossissimi fenomeni, che sono serviti a sistemare e predisporre un sistema ordinamentale per certi versi forte o più forte di altri Paesi: sto parlando della mafia e del terrorismo degli anni '70, che sicuramente hanno portato l'Italia a predisporre sistemi di difesa interni.

Certo è che, in ogni caso, la risposta dell'Italia ai fenomeni transfrontalieri non significa che non vi siano grandi problemi nelle dinamiche interne. E facciamo ancora riferimento - come abbiamo già fatto l'anno scorso e in quello precedente - al rapporto Doing Business, stilato ogni anno dalla Banca mondiale per individuare in quali Paesi sia più vantaggioso investire. Purtroppo in tale rapporto l'Italia quest'anno perde cinque posizioni rispetto allo scorso anno e si colloca, quindi, al cinquantesimo posto. Praticamente, siamo superati dalla Moldova e dalla Serbia.

Cosa significa questo? Significa che, per l'inefficienza del sistema italiano, soprattutto nel campo civile, perdiamo quasi l'uno per cento del PIL

all'anno, perché le imprese straniere ritengono non vantaggioso investire in Italia, per la difficoltà di effettuare anche un semplice recupero del credito. Se il sistema giustizia non funziona, abbiamo difficoltà nelle stesse aziende.

Come ha confermato il Ministro, vi sono ancora gli arretrati che pesano, in particolare nel civile. Il signor Ministro dice che c'è una riduzione dell'arretrato, ma dobbiamo anche considerare qual è la situazione economica italiana: la gente non ha il denaro per fare una causa; anzi, l'aumento delle spese per intraprendere le cause, con l'aumento del contributo unificato, comporta certamente una deflazione del carico giudiziario, perché si ritiene di non intraprendere delle procedure proprio per il costo delle medesime. La crisi economica, quindi, non funziona nel senso di aumentare il contenzioso, ma anzi lo diminuisce. Sappiamo che il fatto che vi siano degli arretrati dipende non dalla crisi economica attuale, ma da un sistema che purtroppo è inefficiente da anni. Le misure che si stanno approntando sia per gli organici, sia per procedere con strumenti che risolvano le controversie in modo alternativo al ricorso al tribunale sicuramente hanno avuto degli effetti. Ma quello di cui parliamo è un sistema che si è incancrenito negli anni e, quindi, gli interventi che si devono fare dovranno necessariamente essere molto profondi e incidere in maniera non analitica ma sistematica.

Ci sorge poi un dubbio per quanto riguarda la riforma del processo civile. Alcuni degli auditi che abbiamo avuto la possibilità di sentire in Commissione giustizia hanno rilevato che il fatto di incidere sul rito civile forse non produrrà gli effetti desiderati, vale a dire una riduzione del contenzioso. Una riforma della giustizia civile a costo zero non si può fare, non produrrà quell'effetto. La riforma del processo potrà intervenire su aspetti puntuali e magari riuscirà a migliorare il sistema, ma purtroppo non ce la sentiamo di considerarla come una sicura panacea per tutti i mali.

I dati allarmanti riguardano anche la giustizia penale, rispetto alla quale continueremo a insistere che non apprezzeremo mai i dati se non verranno eliminati tutti i provvedimenti approvati in questa legislatura, che abbiamo chiamato «svuota carceri» ma che sono tutti sistemi che hanno previsto benefici per criminali di cui noi non andiamo orgogliosi. È esattamente l'opposto. (*Applausi dal Gruppo LN-Aut*). Con il sistema attualmente vigente, si hanno la sensazione e l'opinione negativa secondo cui alcuni reati non vengono puniti. Se parliamo con i rappresentanti delle Forze dell'ordine e con gli agenti che operano sul territorio e compiono gli arresti e le indagini, apprendiamo che alla fine gli spacciatori continuano a spacciare e i ladruncoli continuano a rubare. Questi soggetti, però, devono essere fermati e per farlo è necessario un sistema di giustizia in cui la pena sia certa e non vi sia incertezza sul risultato, altrimenti passa la sensazione - magari non è soltanto tale - che i reati siano, in talune vicende, impuniti.

Per questa ragione, continueremo a insistere con le nostre istanze, perché riteniamo che l'inefficienza della giustizia civile italiana debba essere affrontata con gli investimenti - come, tra l'altro, si sta facendo, ma è ancora troppo poco - e nel penale dobbiamo stravolgere quello che avete fatto in questa legislatura.

Per questa ragione abbiamo presentato una proposta di risoluzione che spero avremo occasione di illustrare più avanti e insisteremo con le nostre iniziative e proposte in tal senso. *(Applausi dal Gruppo LN-Aut)*.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Falanga. Ne ha facoltà.

FALANGA *(ALA-SCCLP)*. Signor Ministro, lei ha svolto una Relazione in quest'Aula segnalando sostanzialmente dei punti che ritiene siano stati realizzati per il miglioramento della giustizia nel nostro Paese.

Devo premetterle che noi, oggi come allora, rimaniamo sempre sulla stessa medesima posizione di votare quei provvedimenti che riteniamo di poter condividere e di non votare quelli che invece non condividiamo. Nonostante le vicende degli ultimi mesi, la nostra posizione politica non è cambiata.

Ella ha fatto dei riferimenti, e io partirò dall'ultimo. Signor Ministro, lei ha parlato della situazione delle carceri e ha abilmente indicato il numero degli attuali detenuti nelle carceri italiane, nella misura di oltre 54.000 unità. Tuttavia, non ha indicato - non so perché - il dato relativo alla ricettività. Non lo ha indicato. Ha parlato di una riduzione di circa 10.000 detenuti in tre anni, ma non ci ha detto oggi a quanto ammonta ancora il sovraffollamento dei detenuti nelle nostre carceri.

Peraltro, non ci ha neanche detto quali sono le condizioni dei detenuti nelle nostre carceri. Non ci ha ricordato quella ignobile legge, voluta dal suo Governo, che prevede un risarcimento del danno di 8 euro al giorno per ogni giorno vissuto dal detenuto in condizioni disumane. Signor Ministro, quella legge certifica l'inefficienza del nostro Paese. Se ella prevede che ci possa essere una condizione di vita disumana, e quindi prevede un risarcimento, vuol dire che il suo Governo non esclude che, nelle carceri del nostro Paese, si viva in condizioni disumane. Peraltro, si pensa di risarcire un simile danno con appena 8 euro al giorno.

Hanno ragione la Lega e la senatrice Stefani quando dicono che chi commette delitti particolarmente gravi sotto il profilo sociale debba essere incarcerato. Noi condividiamo, ma attenzione: io visito le carceri italiane e in esse non trovo soltanto chi rapina le famiglie o consuma delitti contro il patrimonio e la persona. Pochi giorni fa sono stato nella struttura carceraria di Poggio Reale nella quale, a fronte di una ricettività di 2.000 detenuti, ne sono presenti 2.500 - quindi, vi è ancora un sovraffollamento di 500 unità - dove ho trovato 1.200 detenuti in attesa di giudizio, ovvero in custodia cautelare. Non so se lei segue le trasmissioni televisive, ma avrà sicuramente sentito parlare della trasmissione in onda su Rai 3 dal titolo «Sono Innocente», che parla di una serie innumerevole di persone incarcerate e poi assolte, una vicenda traumatica che segna per sempre la vita di ogni individuo.

Signor Ministro, il suo Governo si è vantato di essere intervenuto per la causa di non punibilità per la tenuità del fatto. A parte il profilo tecnico, l'istituto dell'impunità è stato sempre rapportato alle condizioni soggettive dell'autore del fatto e giammai oggettive. Voglio dire che un fatto può per un giudice essere tenue e per un altro giudice non essere tenue. Quella nor-

ma, ancorché sbagliata sotto il profilo tecnico, affida al magistrato che sta procedendo una valutazione di azione penale per l'uno e non per l'altro.

Si vanta del processo telematico; ma lei, Ministro, gira per i tribunali? Parli con gli avvocati. Lei sa come funziona il processo telematico quando si deposita con esso una memoria? Un paio di mesi fa ho avuto a che fare con un magistrato al quale sollecitavo una decisione su un'istanza, il quale mi ha risposto che sul suo portale non era ancora arrivata. Il processo telematico può essere effettivamente uno strumento che accelera i tempi del processo, ma occorrono le risorse per realizzarlo in maniera perfetta, perché altrimenti diventa soltanto un'ulteriore ostacolo.

Ministro, lei non si deve solo preoccupare di scrivere la norma. Il suo Ministero e la sua maggioranza si devono preoccupare di realizzare le norme che siano poi attuabili. Lei ha detto che l'Europa ha affermato che l'Italia è stata brava a introdurre il processo telematico. Andiamo però a dire all'Europa che non funziona perché non vi sono le strumentazioni e le risorse adeguate per portarlo avanti nelle controversie.

Lei ha affermato che è diminuito il carico giudiziario civile. Ma ciò è avvenuto perché abbiamo creato maggiori difficoltà di accesso alla giustizia. Penso - ad esempio - alla norma di riforma del processo civile, ora all'esame della Commissione giustizia, che prevede, al di là dell'istituto della soccombenza, di cui all'articolo 93 (la parte soccombente deve essere condannata a pagare le spese della controparte, nonché del proprio avvocato), quando la resistenza nel giudizio ha profili di malafede - ma poi la valutazione sulla malafede, Ministro, è molto difficile perché a volte si è convinti del proprio diritto - un risarcimento del danno ulteriore all'altra parte. Lei capisce che non si risolve il problema aumentando i costi della giustizia; in tal modo lei crea il terrore nel cittadino di accedere alla giustizia con siffatti strumenti. Non può poi parlare di una diminuzione del carico giudiziario. La diminuzione è avvenuta perché ella ha creato una serie di ostacoli all'accesso alla giustizia per taluni cittadini dalle condizioni economiche misurate: complimenti, Ministro; non credo che ella si possa vantare di questo.

Ha parlato poi delle lesioni dei diritti della persona. Lei tralascia di considerare che molte persone si vedono lese. Le faccio un esempio napoletano, della mia terra. Una donna si è suicidata perché il giudice al quale aveva chiesto la non diffusione di un video che in qualche modo la comprometteva, dopo un anno e mezzo le ha risposto dicendo che era troppo tardi, avendo il video già avuto ampia diffusione. E cosa fa il nostro sistema penale, il nostro sistema giustizia? Affida a questo magistrato una responsabilità di Governo, di una procura della Repubblica. Come avviene in altri Paesi, ella avrebbe dovuto avviare un'azione ispettiva per capire le ragioni di quel ritardo. Queste sono le lesioni. Questo è il sistema del CSM. Intervenga, Ministro. È lì che voglio vedervi cambiare le regole e porre fine al sistema correntizio.

Concludo con la responsabilità civile del giudice penale, altra perla del suo Governo. Portiamo dal 25 al 50 per cento il risarcimento del danno quando si accertano la colpa grave e la malafede del magistrato. Che abbiamo fatto? Abbiamo pagato - per esempio - un milione di euro di danni al cittadino destinatario di un provvedimento per colpa grave o malafede, e poi

chiediamo al magistrato il 50 per cento del suo stipendio annuale, vale a dire 40.000 euro. Se un medico produce un danno da un milione di euro, paga un milione di euro.

Signor Ministro, non voglio, con questo, terrorizzare la magistratura, che deve rimanere autonoma e indipendente. Ricordo però soltanto che, da quando ero ragazzo, ritengo che tre siano i pilastri di una democrazia di un popolo: la sanità, la scuola e la giustizia.

Lei governa uno di questi tre pilastri, signor Ministro, e ha una grande responsabilità. Io ho una profonda stima per la sua persona, ma mi creda: chi le sta intorno le dà suggerimenti che talvolta la portano ad assumere decisioni che vedono quel pilastro seriamente compromesso.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Giovanardi. Ne ha facoltà.

*GIOVANARDI (*GAL (GS, PpI, M, Id, E-E, MPL)*). Signor Presidente, io do atto al ministro Orlando dell'impegno con il quale segue le vicende della giustizia, ma devo inevitabilmente sottolineare alcune criticità, anche perché vengo sollecitato dal fatto che l'ex presidente Renzi, anche in quest'Aula, aveva ricordato la legge sulle unioni civili come una delle grandi conquiste di questa legislatura. Devo ricordare che questa legge è stata imposta al Parlamento con il voto di fiducia e che il Presidente del Consiglio aveva detto, una settimana prima, che avrebbe impedito in ogni modo la presentazione di emendamenti, altrimenti la legge non sarebbe passata nel testo in cui è passata. Ricordo di aver chiesto al presidente del Senato, che cortesemente lo ha chiesto al Governo, il testo dell'Avvocatura di Stato con cui il Governo, prima ancora che questa Aula discutesse di questa legge, ha sdoganato la *stepchild adoption*, dicendo che per il Governo italiano è assolutamente legittimo, anche a legislazione vigente, che le coppie omosex adottino i bambini.

E ricordo l'intervista dell'altro giorno del dottor Forte, che ha spiegato come non sia stato nominato Presidente della prima sezione della Commissione, che sta decidendo contro il Parlamento, in quanto in quest'Aula la *stepchild adoption* era stata stralciata dalla legge sulle unioni civili.

Adesso, invece, le cause vengono affidate, malgrado la procura generale abbia chiesto l'affidamento alle sezioni unite, alla prima sezione pre-costituita *ad hoc*. Quindi, abbiamo una situazione nella quale tra un po' ci troveremo, non solo con le adozioni alle coppie omosessuali senza che il Parlamento abbia mai avallato questa norma, ma addirittura potranno essere adottati bambini acquistati all'estero, attraverso la pratica infame dell'utero in affitto, che in Italia ancora è un reato.

Ringrazio ancora il presidente della Corte costituzionale, perché il documento con il quale il precedente Governo ha sdoganato l'adozione per le coppie omosessuali me lo ha inviato, mentre il precedente Governo si è sempre rifiutato di consegnarlo al Senato, e quindi ai senatori: ringrazio dunque il presidente della Corte costituzionale che, cortesemente (essendo il testo depositato presso la Corte), me ne ha fatto avere una copia.

Lo dico perché il sistema deve funzionare ai vari livelli. Quando il sistema funziona nella legalità, chi è in minoranza o si oppone a determinate soluzioni, deve prenderne atto; ma non può essere così quando, attraverso artifici e raggiri, si arriva a soluzioni che ripugnano all'80 per cento del popolo italiano. Perché o le leggi si fanno per risolvere i problemi o, come nel caso dell'omicidio stradale, si fanno per fare uno *spot* propagandistico. Lo abbiamo detto in Commissione e lo abbiamo detto in Aula che la norma era totalmente sbagliata, che si creavano milioni di potenziali omicidi, praticamente chiunque si metta in macchina. E il risultato è stato quello già previsto, ma previsto dal Senato quando aveva approvato gli emendamenti che impedivano che alla madre di famiglia, al ragazzo, al lavoratore venisse ritirata la patente per anni e che potesse essere condannato fino a diciotto anni di carcere, anche se andava a trenta all'ora e aveva la sfortuna che gli capitasse un incidente stradale, al di là della droga e dell'alcol. Il risultato qual è stato? Lungi dal diminuire gli incidenti stradali, sono invece aumentati i casi di fuga, visto che c'è l'arresto in flagranza anche per chi si ferma a soccorrere, con migliaia di persone rovinate, semplicemente per aver provocato una lesione superiore ai quaranta giorni, magari per avere causato lesioni ad un piede facendo marcia indietro. E sono casi concreti.

Ci sono delle associazioni che si domandano a quale legislatore siano venute in mente norme di questo tipo. E devo dire al ministro Orlando che non sono venute in mente al Senato, ma sono venute in mente al Governo quando, scavalcando quello che il Senato con buonsenso aveva fatto, ha imposto la fiducia.

In questa legislatura c'è un' impressionante invasione del diritto penale che entra dappertutto, dimenticando che in Italia è prevista l'obbligatorietà dell'azione penale, diversamente dall'Europa. Per esempio questo avviene nei reati ambientali.

A questo proposito vorrei fare una domanda ai colleghi, non rispetto a quando c'è il reato ambientale anche colposo, ma quando non c'è il reato colposo. Mi chiedo cioè quando il coltivatore diretto, l'agricoltore, l'imprenditore, chiunque abbia un'attività non corra il rischio di commettere un reato anche colposamente.

Abbiamo le interdittive - certo - che sono amministrative, ma mi chiedo se la lotta alla mafia deve essere fatta attraverso la distruzione delle aziende - come abbiamo sentito in Commissione dagli avvocati e anche dai prefetti - sulla base di parentele, quindi senza alcuna responsabilità e senza alcun reato; se la prescrizione, di cui siamo ancora discutendo, insieme all'aumento delle pene possa portare per trent'anni una persona sotto processo. In questo momento, inoltre, stiamo discutendo della corruzione tra privati che scatterà anche se non c'è il danno per l'azienda. Nella relazione tecnica c'è scritto che si prevede un aumento esponenziale dei processi, visto che per il concorrente di un'azienda sarà possibile far denuncia anche se non c'è un danno; cose che oggi si risolvono magari con un licenziamento si inseriscono all'interno di un circuito penale e questo è fonte di grande preoccupazione per l'economia.

In ultimo abbiamo sentito la situazione delle carceri, ma ci sono centinaia di persone di cui è già stata disposta la scarcerazione e il trasferimento

agli arresti domiciliari, ma che sono in carcere perché manca il braccialetto elettronico. È una cosa incredibile; fra l'altro se un magistrato stabilisce che una persona in attesa di giudizio non deve stare in carcere o deve stare agli arresti domiciliari, perché lo tengono in carcere per mesi e mesi perché per via amministrativa manca il braccialetto? Abbiamo fatto anche questa segnalazione al Ministro, perché saranno piccole cose, ma non lo sono per chi, pur essendo stato scarcerato e avendo diritto agli arresti domiciliari, rimane in carcere semplicemente per una carenza amministrativa. (*Applausi del senatore Mario Ferrara*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Buemi. Ne ha facoltà.

BUEMI (*Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE*). Signor Presidente, colleghi, signor ministro Orlando, esprimo apprezzamento e il mio sostegno per la sua azione di Governo e in particolare apprezzo il suo approccio non reticente su temi difficili e scottanti. In questo quadro complessivamente positivo da lei tracciato, alcune questioni anche da lei richiamate necessitano però di un impulso da parte sua, del Governo e della maggioranza di cui faccio convintamente parte. Una di tali questioni è l'approvazione rapida del reato di tortura, che giace in quest'Aula da troppo tempo e che necessita di una risposta adeguata anche di fronte a fatti di cronaca richiamati ripetutamente nel nostro Paese.

Signor Ministro, è poi necessaria una riflessione strategica sulle carceri. L'ambiente scava la pietra (come dice un nostro illustre collega che si occupa di carceri da decine di anni), condiziona nel bene e nel male. Signor Ministro, allora non è solo un problema di superficie *pro capite*: dobbiamo ripensare anche all'edilizia delle nostre carceri, in modo tale che esse siano adeguate a svolgere quella finalità costituzionale che è la finalità rieducativa della pena. Senza un lavoro vero in carcere, senza un'attività formativa, rieducativa e culturale in carcere, senza un ambiente di rispetto della dignità umana non ci può essere azione positiva del carcere e lo vediamo nonostante i risultati che lei ha richiamato e che sicuramente sono veritieri.

Vorrei fare una riflessione anche sugli ospedali psichiatrici giudiziari. Questo è un problema che rimane aperto, nonostante la legge che ne impone il superamento e che vuole affrontare la questione da un altro punto di vista. Occorre quindi uno sforzo finanziario e anche temporale di accelerazione di un processo di cambiamento dell'approccio con quella problematica assolutamente disumana di trattenimento in luoghi controllati di coloro che hanno gravi sofferenze psichiche.

Bene, signor Ministro, ho apprezzato anche la sua intervista di oggi su «l'Unità». È vero, il carcere non può risolvere tutto; quindi è necessario probabilmente agire in precedenza, intervenire nella fase formativa dei cittadini e dare maggiore spazio a questa azione di cultura del rispetto dei principi giuridici del nostro Paese, dei principi costituzionali e dello Stato di diritto. Senza un'azione ampia e profonda e senza la rimozione di gravi situazioni sociali, è difficile allentare la pressione, anche statistica, che abbiamo sui nostri istituti di pena.

Per quanto riguarda i ritardi nell'azione della giustizia, signor Ministro, gli organici amministrativi continuano ad essere sofferenti e c'è bisogno di un maggior impulso. C'è bisogno di un maggior impulso anche nella crescita degli organici dei magistrati. Un punto nero - se mi consente, signor Ministro - è costituito dal decreto che abbiamo approvato, che prolunga il periodo di andata in pensione per i vertici della magistratura e non affronta invece il problema dell'abbandono da parte dei magistrati che quotidianamente si occupano dei *dossier*, delle inchieste e dei contenziosi che riguardano i cittadini. Credo si debba riportare alla pari la condizione del magistrato apicale, cioè del dirigente, rispetto al magistrato che svolge invece il lavoro quotidiano di più ampia dimensione quantitativa.

Rimane irrisolta, signor Ministro, la questione dell'ineleggibilità e dell'incompatibilità dei magistrati. Il relativo disegno di legge, licenziato da anni da quest'Assemblea, giace in maniera inaccettabile presso l'altro ramo del Parlamento. Io credo che ci sia la necessità di un impulso del Governo e credo anche - mi rivolgo ai colleghi della maggioranza, in particolare del Partito Democratico - che sia necessario portare a compimento questo percorso. È inaccettabile che ci si ritrovi ripetutamente in situazioni di conflitto e in situazioni di difficoltà nell'accertare la neutralità di chi svolge l'azione giurisdizionale, proprio per il fatto di essere appartenuti a una parte politica. È troppo facile richiamare l'attenzione sull'adagio per cui la moglie di Cesare non solo deve essere onesta, ma deve anche apparire onesta; e la moglie di Cesare, in questo caso, sono i magistrati che compiono quotidianamente il loro difficile lavoro, ma hanno bisogno di questa immagine *super partes*. Mi riferisco anche a coloro che svolgono l'azione di indagine inquirente e non soltanto a coloro che svolgono attività giudicante, proprio perché il nostro ordinamento ha queste caratteristiche.

Signor Ministro, mi permetto allora di richiamarle una questione che rimane irrisolta nel nostro Paese: la separazione tra la magistratura inquirente e la magistratura giudicante. Sono stati fatti dei passi in avanti, lo riconosco, ma un taglio netto fra queste due funzioni ancora non è avvenuto. Ci sarebbero altre questioni, signor Presidente e signor Ministro, che vorrei affrontare, ma le affronterò eventualmente in dichiarazione di voto, limitandomi in questa sede a due ultime considerazioni.

In primo luogo, c'è la questione del processo telematico: sono stati fatti importanti passi in avanti, ma attenzione, signor Ministro, a non accettare atteggiamenti di retroguardia, che in troppi tribunali si verificano, riproponendo modalità e procedure che richiamano il sistema tradizionale e non quello telematico.

Inoltre, signor Ministro, troppi territori sono lontani dai luoghi di giustizia. Credo che una ripresa della verifica della riforma della geografia giudiziaria sia assolutamente indispensabile e debba essere affrontata con rapidità.

Infine, signor Ministro, gli elenchi e le modalità di scelta dei consulenti del giudice troppo spesso vengono predisposti in funzione del risultato che si vuole ottenere nella perizia. Questo è inaccettabile.

Concludo, signor Presidente, ringraziando il signor Ministro per la sua relazione. In sede di dichiarazione di voto richiamerò altre questioni che

in questo momento non ho potuto richiamare, esprimendo comunque il mio apprezzamento positivo per la mole di lavoro che lei sta portando avanti, signor Ministro, spesso anche con le difficoltà che provengono dall'interno del Ministero. (*Applausi del senatore Fausto Guilherme Longo*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Mineo. Ne ha facoltà.

MINEO (*Misto-SI-SEL*). Signor Presidente, signor ministro Orlando, dei Ministri del Governo Gentiloni e del precedente Governo lei sicuramente è tra quelli più attenti e che ha dialogato di più con i due rami del Parlamento e, anche grazie a questo, è riuscito a portare a casa dei risultati apprezzabili, gliene do atto. Ha anche avviato un dialogo con i protagonisti del sistema giudiziario, con l'Avvocatura e le organizzazioni dei magistrati. Tuttavia, a questa volontà positiva di dialogo non sempre sono seguiti atti concreti. Per esempio, nella sua relazione oggi non parla di ciò che tutti sappiamo e, cioè, che il 26 gennaio, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario, ci sarà una protesta piuttosto clamorosa dei magistrati. Lei sa benissimo che questi sostengono che il suo impegno di porre mano al decreto-legge n. 168 del 2016 non ha avuto seguito. Le vorrei dire *pacta sunt servanda* e, forse, l'omissione in merito a ciò che accadrà nella prossima inaugurazione dell'anno giudiziario se la poteva risparmiare.

Lei ha detto che la giustizia migliora e che si avvicina alla media europea: bene, tuttavia l'investimento per la giustizia non è sufficiente, come ha detto poco fa il collega Buemi. Il suo Governo dovrà pagare il conto di una finanziaria che era piena di spese elettorali con una copertura piuttosto dubbia, come leggiamo sui giornali di stamane. Sarebbe stato molto meglio se lei avesse ottenuto un investimento più significativo in mezzi e uomini, soprattutto al fine di ridurre la vergogna della giustizia negata. Il numero di processi che vanno in prescrizione nel nostro Paese è molto alto. È vero che finalmente discuteremo a giorni della riforma del processo penale perché il Governo e la maggioranza hanno finalmente deciso di sbloccare quel provvedimento che avevano insabbiato per ragioni politico-tattiche, ma questo non basta. Oltre a un intervento legislativo, Ministro, lei sa bene che non tutto si può fare con nuove leggi. Troppe leggi probabilmente uccidono la legge. Un investimento in mezzi e uomini sarebbe allora stato - ed è - particolarmente opportuno. Potrei anche discutere del modo - ne parla anche la legge - con cui vengono fatte le notifiche, che, in alcuni casi, è assolutamente medievale e questo produce spesso delle cause di nullità del processo. Su questo bisognerebbe intervenire.

Ministro Orlando, ho apprezzato, invece, la sua garbatissima critica al Parlamento per quanto riguarda il reato di tortura (lei ha citato anche il presidente Mattarella): la condivido e penso che sia stata eccessivamente garbata. Oggi leggiamo tutti che Stefano Cucchi probabilmente è stato picchiato selvaggiamente e queste percosse ne hanno forse causato la morte. Se noi avessimo avuto già il reato di tortura, è possibile che non si sarebbe arrivati a tali clamorose rivelazioni tanti anni dopo il fatto, con tutte le conseguenze che conosciamo. Il Governo può criticare il Parlamento; anzi, la sua critica era benvenuta, se costruttiva. A proposito di questo caso, vorrei an-

che chiederle perché in Italia non è previsto - mi pare non esista - ciò che c'è negli Stati Uniti. I miei figli, che guardano le serie americane, mi raccontano che le Forze dell'ordine, quando vengono indagate per presunti abusi, vengono indagate da una polizia molto speciale presumibilmente meno corriva nei confronti dei compagni di lavoro. In Italia questo non succede.

Della cronaca di oggi non le sarà sfuggito che il presidente americano Barack Obama, rompendo un rigore durissimo che l'amministrazione statunitense ha nei confronti dei reati come quelli commessi dal soldato Manning, gli ha concesso la scarcerazione il 17 maggio, anziché nel 2045, com'era previsto dalla pena. Ciò avviene in ragione della situazione particolarissima di questa persona, che ha cambiato sesso in prigione e ha tentato due volte il suicidio l'anno scorso. Il sistema americano non è uguale al nostro, ma so bene che esiste un provvedimento governativo di cui si sta parlando (non è un disegno di legge), che pone la questione della condizione della persona omosessuale in carcere. Lei giustamente si vanta - e tutti noi ci vantiamo - di aver approvato il provvedimento sulle unioni civili, ma ci sono altre forme pesanti di discriminazione in carcere, dove spesso la persona omosessuale è sottoposta a una pena ulteriore, afflittiva, e a forme di tortura. Su questo sarebbe stato bello che lei ci dicesse che cosa intende fare il Governo.

In conclusione, le do atto di un grande lavoro che ha svolto. Mi pare però che non sempre questo lavoro abbia portato a casa il risultato e mi è sembrato anche, se permette, che la relazione di oggi sia stata un po' a volo d'uccello e abbia stemperato i toni, nascondendo le criticità. Forse, proprio per la sua attenzione al Parlamento, una relazione più franca sarebbe stata più opportuna; io comunque l'avrei gradita. *(Applausi dal Gruppo Misto-SISEL)*.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Casson. Ne ha facoltà.

*CASSON (PD). Signor Presidente, signor Ministro, signori senatori, non entrerò nei temi trattati nello specifico dal Ministro, la cui relazione ritengo positiva soprattutto per l'impegno profuso e per il dialogo che ha portato avanti nel corso di questi anni nei confronti della magistratura e dell'avvocatura. Toccherò soltanto alcuni temi relativi a questioni irrisolte, per quanto riguarda, in particolare, quest'ultimo scorcio di legislatura e cioè qual è la prospettiva e che cosa si dovrà cercare almeno di fare.

Parto rapidamente, per motivi di tempo, dalla questione dei diritti fondamentali delle persone, accennata dal Ministro: oltre alla questione relativa alla unioni civili, ricordo che è rimasta in sospenso l'altra questione fondamentale, non trattata per noti motivi, della *stepchild adoption*.

Detto questo, ricordo anche come, in materia di tortura, sia vergognoso che non soltanto in questa legislatura, ma da più legislature, non si riesca in quest'Aula del Senato ad arrivare a un testo condiviso, con ciò violando non solo un obbligo giuridico internazionale, ma un obbligo di civiltà, che non dovrebbe avere nulla a che fare contro le attività della polizia e dei carabinieri, i quali non hanno assolutamente bisogno di ricorrere alla tortura per fare bene il loro mestiere. Eppure, fino a questo momento nessun Go-

verno ha avuto la forza e il coraggio di imporre una decisione in ossequio, appunto, agli obblighi che ricordavo prima. Eppure, su altre materie, il Governo (compresi l'ultimo e il penultimo) ha posto la fiducia per imporre il rispetto di una politica sulla giustizia che riteneva importante. Ricordo quella che definisco una specie di marchetta (una grande marchetta), relativa al decreto-legge 31 agosto 2016, n. 168, che ha prorogato - e soltanto per pochi vertici della magistratura - la possibilità di andare in pensione, tra l'altro scatenando (questo era uno dei motivi) le proteste e le contestazioni della magistratura organizzata. Non si è compresa la *ratio* di quella proroga (non la si comprende ancora adesso) e in cambio di che cosa sia stata fatta: forse bisognerà aspettare la primavera per capire se qualcuno dei beneficiati di quella proroga vorrà candidarsi alla Corte costituzionale.

Un'altra questione irrisolta, già ricordata dal senatore Buemi poco fa, è quella relativa a un disegno di legge approvato dal Senato l'11 marzo del 2014 (ormai circa tre anni fa), che riguarda i rapporti tra magistratura e politica: in quel caso c'era stato un intervento richiesto a gran voce unanimemente dal Consiglio superiore della magistratura, da vari Ministri della giustizia, dal Presidente della Repubblica, dall'Associazione nazionale magistrati, dagli avvocati e dall'opinione pubblica, rappresentata dai grandi giornali. Anche di fronte a quella proposta, approvata quasi all'unanimità dal Senato della Repubblica tre anni fa, una volta arrivato alla Camera dei deputati il disegno di legge è stato semplicemente affossato. Non se ne è capito il motivo e non si sa chi sia stato. Si sa soltanto che c'è stato anche uno scontro finito nelle aule di tribunale a seguito di querela tra un senatore di questo Parlamento e la Presidente della Commissione giustizia della Camera. Non si capisce perché si debba bloccare questo disegno di legge, frutto di un equilibrio ricercato e faticosamente raggiunto. Ricordo infatti, ad esempio, che la nostra proposta relativa a questa materia era più rigida del testo che è uscito, nel senso dello stacco tra magistratura e politica, eppure alla Camera c'è stato chi è andato sopra le intenzioni del Governo e sopra le intenzioni del Presidente della Repubblica e del Consiglio superiore della magistratura. Dopo tre anni credo che il Governo dovrebbe avere la capacità e la forza di intervenire e di risolvere questo problema.

Il tempo rimanente lo voglio dedicare ad approfondire il disegno di legge sul processo penale pendente in questo ramo del Parlamento. Devo dire subito che condivido fino ad un certo punto il suo giudizio sull'insieme del testo perché il disegno di legge, così come è arrivato dalla Camera dei deputati, per la parte che riguarda le modifiche del codice penale e del codice di procedura penale è modesto, interviene in settori molto limitati. La Commissione giustizia del Senato aveva provveduto ad ampliarlo notevolmente, approfondendolo e migliorandolo, tra l'altro correggendo alcuni profili di illegittimità costituzionale che in una riforma eventuale, con un solo ramo del Parlamento, avrebbero consentito l'entrata in vigore di norme incostituzionali.

Ci sono invece altre parti positive, certamente buone, come la parte sull'ordinamento penitenziario che finalmente ci riporta ad un livello di civiltà accettabile e ci sono altre norme che riguardano, ad esempio, il tema delle intercettazioni, anzi del deposito delle intercettazioni telefoniche e

ambientali e la normativa, proposta dai relatori fin dalla Commissione giustizia, sui captatori informatici. Questa, tra l'altro, sarebbe la prima volta che una materia del genere verrebbe trattata in un'Aula parlamentare e dovrebbe essere regolamentata per la prima volta.

Su questi temi - intercettazioni e captatori informatici - avevamo individuato e trovato, e proposto all'Aula del Senato, norme garantiste, nel senso che avevamo trovato un equilibrio tra le esigenze di giustizia e le esigenze di tutela della riservatezza delle persone, e invece il tutto si è fermato per quello che ritengo il vero nodo, il vero blocco, e cioè il tema della prescrizione.

Ora, è noto che io condivido in minima parte la proposta che è arrivata all'Aula del Senato. Ritengo che sia un pannicello, caldo o freddo lo si potrà valutare solo successivamente ma comunque un pannicello, perché la prescrizione meriterebbe un intervento di sistema molto più approfondito, così come un intervento sulle notifiche e l'utilizzo della telematica e dell'informatica per modernizzare il processo penale. Su questi temi c'è stato un blocco.

Ora credo sia fondamentale, per quanto riguarda l'attività di questo Parlamento e del Governo, per il tempo che ci rimane, decidere che cosa fare: ha la capacità, ha la forza il Governo di intervenire e di imporre una linea o esistono ancora i timori, all'interno della maggioranza e del Governo, di una spaccatura che non consentirebbe di modernizzare l'ordinamento penitenziario, il codice penale e il codice di procedura penale? Questi sono i temi che rimangono sostanzialmente da affrontare. In questo scorcio di legislatura, e quindi guardando avanti in prospettiva, credo vi sia la possibilità di affrontare le questioni irrisolte che sono di vario spessore e varia complessità, però credo che l'intervento da parte del Ministro della giustizia in particolare, e quindi in ultima battuta del Governo, potrebbe essere fondamentale per dare una visione più ampia e più moderna dello stato della giustizia del nostro Paese. *(Applausi della senatrice Mussini).*

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore D'Ascola. Ne ha facoltà.

D'ASCOLA *(AP (Ncd-CpI))*. Signor Presidente, anch'io apprezzo molto e condivido l'intervento del signor Ministro della giustizia sia per la scelta dei temi sia per il modo in cui ogni singolo tema è stato trattato. Apprezzo, per entrare nel dettaglio, un'analisi che raramente si sente pronunciare all'interno delle Aule parlamentari, quella cioè volta ad evidenziare che l'eccesso dei processi non è altro che l'eccesso di una quantità di diritto penale davvero ingestibile che li alimenta. Sul punto il signor Ministro ha usato una terminologia inequivocabile, della quale gli sono ovviamente grato e credo che tutti dovremmo essergli grati per l'indicazione che dà all'attività legislativa.

L'idea di un diritto penale simbolico, che dovrebbe dare - per usare una terminologia molto diffusa - risposte ai problemi sociali è l'idea che ci ha portato a questa condizione drammatica di ingestibilità di una giustizia penale che si regge su numeri non corrispondenti alla ragionevolezza di un

sistema penale che dovrebbe, ovviamente, giovare di soluzioni deflative, ma dovrebbe, soprattutto, ancora e di più, a monte, giovare di una alternativa al sistema punitivo del diritto penale. Alludo alla creazione di quel diritto amministrativo punitivo, che era già all'interno di una storica ma non attuata legge, la n. 689 del 1981.

È comunque importante che si cominci a comprendere e che si affermi che il diritto penale non crea sicurezza. Il diritto penale interviene allorché i reati - o, per meglio dire, gli eventi - si sono verificati. È quindi un diritto punitivo, il quale ovviamente svolge una funzione di consolidamento della sicurezza, che però può essere perseguita soltanto se il sistema della prevenzione inizia a diventare davvero efficace. L'equivalenza non è tra reato e sicurezza, ma tra sistema efficace di prevenzione e sicurezza per i cittadini.

Andando avanti e seguendo in ordine sparso alcuni temi della sua relazione, signor Ministro, apprezzo i riferimenti alla necessità di un arsenale sanzionatorio che sia finalmente reso adeguato e corrispondente alle esigenze dei tempi. Uno degli aspetti più negativi, sul quale il Parlamento è intervenuto (ma in maniera limitata e ancora non soddisfacente), è un'emergenza carceraria ricorrente, dovuta ad un diritto penale che si regge sulla pena prevalentemente detentiva, salvo alcune eccezioni ma - ripeto - ancora del tutto insignificanti. Il nostro sistema punitivo di diritto penale dovrebbe, al contrario, arricchirsi di sanzioni detentive non carcerarie e di sanzioni punitive penalistiche ma non detentive.

Abbiamo addirittura già un progetto di codice penale che contiene al suo interno un arsenale sanzionatorio davvero diversificato, quello nato dalla commissione Nordio e successivamente dalla commissione Pisapia, che su questo punto si sono molto spese; ma le iniziative volte a risolvere i nodi strutturali del nostro sistema penale, poi, quasi sempre finiscono per essere accantonate e messe da parte, come se non servissero. Analogamente condivido il riferimento all'importanza, devo dire anche dogmatica (per quanto di dogmatica si possa parlare), della tenuità del fatto, che riconosce a livello di legislazione ordinaria un principio costituzionale fondamentale, quello dell'offensività, e risolve anche un paradosso, quello di una Corte costituzionale che lo aveva teorizzato da tempo e di un diritto penale sostanziale che, al contrario, finiva per negarlo e lo aveva relegato soltanto al diritto dei minori, come se tra diritto penale dei minori e diritto penale senza ogni altra qualificazione si possa immaginare una seria differenziazione.

Apprezzo e condivido anche i riferimenti che sono stati fatti a un importante disegno di legge che giace in attesa dell'esame da parte dell'Assemblea, il n. 2067. Mi permetto di rivendicare - ma sul punto constato che c'è piena coincidenza di idee - che quella prescrizione, della quale tanto inopportuno si è parlato, è vista da quest'Assemblea come un sistema equilibrato di stampo liberale che assicura la ragionevole durata dei processi. Questo è un tema sul quale si è molto dibattuto: constato con molto compiacimento che si riconosca all'istituto della prescrizione tale funzione costituzionalizzata, perché la ragionevole durata dei processi non è una categoria dello spirito, ma una norma costituzionale attuativa ed in realizzazione di diritti fondamentali dei cittadini.

Peraltro, l'Atto Senato 2067, cui faccio riferimenti episodici, annovera al suo interno una riforma dell'ordinamento penitenziario che porrebbe l'Italia al vertice tra i Paesi moderni che si pongono il problema, della punizione certamente, ma di una punizione umana, conforme a quei principi costituzionali che impediscono che l'esecuzione del trattamento sanzionatorio di diritto penale possa consistere in trattamenti contrari al senso di umanità.

Concludo, perché troppo si dovrebbe dire nel limitato intervallo temporale che ci è inevitabilmente - e, mi si consenta di dire, anche giustamente - attribuito e, se si dovesse trattare tutto quanto il signor Ministro ha ritenuto di inserire nella sua relazione e tutto quanto fa parte della conoscenza che abbiamo di un mondo della giustizia estremamente complesso ed emergenziale e se si pensasse di essere tutti quanti d'accordo sulle soluzioni e sulle indicazioni dei problemi, si falsificherebbe la realtà. Stiamo trattando diversi, importantissimi testi: la riforma del processo civile, per esempio, è uno di quelli sui quali si sta attualmente discutendo all'interno della Commissione giustizia.

Devo dire, come mera informazione, ma anche come spunto per un'eventuale riflessione e dibattito, che su temi nevralgici, come il tribunale per i minorenni, il tribunale della famiglia e il connesso problema del diritto di famiglia si registrano criticità, evidenziate soprattutto nel corso delle tante audizioni alle quali i senatori hanno pensato di dover ricorrere e che, ad onore del vero, hanno arricchito il dibattito sul punto veramente complesso di una delega che abbraccia l'intero codice di procedura civile.

PRESIDENTE. Concluda, senatore.

D'ASCOLA (*AP (Ncd-CpI)*). È un'indicazione questa che mi permetto di dare perché, da quanto emerge dal dibattito parlamentare e, soprattutto dalle audizioni, si possa trarre spunto per riflessioni che certamente contribuiranno alla rapida approvazione del disegno di legge. (*Applausi dal Gruppo AP (Ncd-CpI) e del senatore Compagna*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Giarrusso. Ne ha facoltà.

GIARRUSSO (*M5S*). Signor Presidente, signor Ministro, la prima cosa che il Movimento cinque Stelle deve rilevare è che in una materia così importante avere in mano la sua relazione soltanto pochi minuti prima di intervenire non è, a nostro avviso, rispettoso dei rapporti che dovrebbero esserci fra il Governo e il Parlamento della Repubblica. Non è possibile commentare ad occhio e a spanne una relazione che contiene numeri, cifre e dati che non risultano ai membri di questo Parlamento, quantomeno a quelli dell'opposizione. Lei parla di nuove risorse per la giustizia, ma i membri della Commissione bilancio ci parlano sempre dei soliti tagli che arrivano in ogni finanziaria.

E poi, signor Ministro, mi perdoni, ma la sua relazione sembra scritta per un altro Paese, che non è l'Italia. Non è la relazione sulla giustizia di un Paese attanagliato nella morsa della corruzione e della mafia, cui si fa sol-

tanto un cenno *en passant*, per parlare della convocazione di fumosi stati generali. Quest'Aula, signor Ministro, invece, è profondamente ferita dall'operato dalle mafie: abbiamo un senatore che è in galera da agosto per mafia. *(Applausi dal Gruppo M5S)*. Questo è un fatto gravissimo, che in un intervento del Governo sull'amministrazione della giustizia in quest'Aula avrebbe dovuto essere rimarcato. Questa è un'emergenza.

Assistiamo al risorgere, in ogni inchiesta, dei fantasmi che sembravano sepolti - ma non lo sono - della massoneria, signor Ministro. Ormai il legame fra la mafia, la politica, la massoneria e la corruzione è stabile. Ci ritroviamo invece di fronte ad un Ministero che ha trasformato il nostro Paese in una galera, signor Ministro, perché quando ci sono 39.000 detenuti che sono stati messi a scontare la pena fuori dalle carceri, significa che lei, signor Ministro, ha trasformato 60 milioni di persone in soggetti che convivono con dei detenuti. Lo sa cosa sono diventate le Forze dell'ordine? Lo chieda a loro e le risponderanno che sono diventati agenti di custodia, perché è quello che fanno tutto il giorno. Per fare un esempio che conosco, quando in una città come Catania ci sono migliaia di pericolosi delinquenti che scontano la pena fuori dal carcere, le Forze dell'ordine cosa devono fare? Fare il loro lavoro, garantire la sicurezza dei cittadini, fare le indagini o fare gli agenti di custodia andando in giro per verificare che questi soggetti scontino veramente la pena a casa? Le sembra questo il modo di garantire la sicurezza dei cittadini? Quando lei, signor Ministro, parla di nuove forze e di nuovi investimenti per la giustizia, noi vorremmo capire come questo si concilia con la liquidazione di 400 magistrati esperti, di grande esperienza, che sono stati messi alla porta con una legge, senza possibilità di avere una sostituzione nell'immediato. Ciò è talmente grave e senza precedenti nella storia di questo Paese, che siete dovuti ricorrere ad una leggina soltanto per alcuni, perché magari fra quei 400 è finito qualcuno degli amici che si è lamentato della cosa.

È questa l'amministrazione della giustizia di cui ci parla? È questa l'amministrazione della giustizia di un Paese moderno come l'Italia vorrebbe essere? No, signor Ministro, non si fa così. Quando lei ci porta ad esempio la riduzione delle cause civili per quasi due milioni di procedimenti, questo non è un obiettivo in un Paese devastato come l'Italia, in cui le persone non solo non hanno fiducia nella giustizia, ma adesso non la vedono più nemmeno fisicamente nelle loro città perché non ci sono più i tribunali. Questa diminuzione delle cause, signor Ministro, è semplicemente il segno che non c'è più giustizia in questo Paese. Non ci sono cause perché non c'è giustizia!

Noi ci aspettiamo, in un Paese democratico, che un Ministro, nella sua relazione, venga a dire che quest'anno il Ministero si è impegnato con le proprie forze per dare giustizia ai cittadini, non per toglierla, come avete fatto, vantando anche i risultati in termini di organizzazione dei tribunali.

Cosa fanno, signor Ministro, i cittadini che non possono più accedere alla giustizia? Per la maggior parte sono brave persone e subiscono, ma non tutte subiscono e c'è un imbarbarimento di questo Paese, rispetto al quale non è secondaria la liquidazione della giustizia che questa maggioranza, il PD, il suo Ministero hanno portato avanti pervicacemente, malgrado quest'Assemblea unanimemente si fosse opposta al taglio indiscriminato dei

tribunali. Avete persistito e non è secondario né casuale che tra i 39.000 soggetti che scontano la pena all'esterno del carcere vi siano i principali protagonisti, anche politici, degli scandali delle tangenti, che sono stati condannati e che non hanno scontato il carcere. Questa è una grave ingiustizia e come tale viene vissuta da quei 60 milioni di cittadini che aspettano soltanto il momento del voto per dirvelo chiaro e tondo che vogliono giustizia, che questa sembra loro un'ingiustizia, un favore fatto agli amici.

Non è possibile, signor Ministro, che lei non parli del fatto che malgrado voi abbiate tagliato la possibilità di mandare in galera dei delinquenti, giacciono per anni presso il gip richieste di arresto di persone pericolosissime, le ultime che possono finire in galera.

Non una parola su questo scandalo. Le procure che lavorano con tante difficoltà depositano davanti al gip le richieste e i gip, ingolfati di lavoro, impiegano anni e lasciano fuori chi, signor Ministro? Gente pericolosa, che fa carne da macello dei cittadini indifesi, quelli che noi dovremmo tutelare, non i potenti a cui si riferisce lei quando parla di *privacy* e di intercettazioni. È questo l'unico obiettivo da tutelare della sua maggioranza e del suo Ministero? I potenti che parlano e straparano al telefono, oppure i cittadini vittime della delinquenza e della criminalità?

Ci vuole un cambio di rotta. Noi siamo ben consapevoli che voi e la vostra maggioranza questo cambio di rotta non lo potete fare. Andate diritti verso l'*iceberg* che vi affonderà: ci state andando a tutto vapore. Ma noi abbiamo il dovere di ricordarvelo, perché questo è anche il nostro Paese; non è più il vostro Paese, signor Ministro, perché il vostro Paese vi ha lasciato, ormai. Il Paese chiede giustizia eguale per tutti, non i colletti bianchi liberi di delinquere e fuori, non le diminuzioni delle intercettazioni.

La vostra unica preoccupazione in Commissione giustizia è limitare gli strumenti che hanno portato le più importanti indagini in questo Paese, quelle di cui si parlava, dove emerge la connessione tra mafia, criminalità organizzata, politica e massoneria. E che cosa abbiamo? Invece di mandare rinforzi in prima linea, si cerca di diminuire le forze. Che cosa dovrebbero pensare, signor Ministro, i cittadini? Che c'è qualcosa che non va e quel qualcosa che non va è qua, in queste Aule e in quei banchi del Governo e noi lo denunceremo ogni giorno, signor Ministro, finché avremo voce. Noi dobbiamo consentire l'accesso alla giustizia a tutti i cittadini, non ci stiamo a una giustizia soltanto per chi ha soldi, signor Ministro. (*Applausi dal Gruppo M5S*).

Non ci stiamo al fatto che in carcere ci stiano solo i poveri cristi. Noi vogliamo vedere i responsabili dei principali scandali finire in carcere e pagare con la pena detentiva: tutta questa prosopopea sulle pene alternative serve soltanto per lasciare fuori i vostri amici, con cui avete compiuto delitti anche gravi! (*Applausi dal Gruppo M5S*).

PRESIDENTE. È iscritta a parlare la senatrice Dirindin. Ne ha facoltà.

DIRINDIN (PD). Signor Presidente, signor Ministro, colleghi e colleghe, intervengo, in primo luogo, per esprimere ringraziamenti nei confron-

ti del lavoro avviato e che è stato portato a compimento dal Ministro su questi temi così importanti. Soprattutto, vorrei richiamare l'attenzione su temi che stanno particolarmente a cuore non soltanto a me ma a molti colleghi in particolare ai membri della Commissione sanità, che riguardano la salute delle persone private della libertà e quel processo che è in corso e riguarda la chiusura dei manicomi criminali, prevista dalla legge n. 81 del 2014. Tale legge per me costituisce un orgoglio per questa legislatura e per questo Parlamento, per aver cercato di dare avvio a un processo difficile di fronte allo sdegno cui tutti noi abbiamo assistito quando è stata resa nota la situazione nella quale vivevano le persone nei manicomi criminali.

Quella legge, come tutte le leggi, ovviamente non cammina da sola, ha bisogno del grande impegno di tutti, sia dell'amministrazione della giustizia che dell'amministrazione della sanità. La chiusura dei manicomi criminali costituisce un passo importante dopo la chiusura dei manicomi civili, per i quali ricordo che il nostro Paese viene considerato un punto di riferimento per tutta l'Europa. C'è bisogno che quel processo venga seguito attentamente e il mio intervento serve ad invitare il Governo a mantenere alta l'attenzione nei confronti di quel processo e, più in generale, del processo che attiene al difficile passaggio delle competenze per la tutela della salute dei detenuti dall'amministrazione giudiziaria a quella sanitaria.

Dico due parole sul processo di superamento degli OPG. Sappiamo che a breve saranno due anni da quando abbiamo previsto la chiusura degli Ospedali psichiatrici giudiziari. Abbiamo avuto bisogno di un commissariamento che ha coinvolto molte Regioni, perché purtroppo quel processo in alcune Regioni non era stato avviato. Il commissario Corleone ha da poco presentato una relazione che disegna il quadro e sappiamo che ci sono ancora due manicomi giudiziari criminali aperti, quello di Barcellona Pozzo di Gotto e quello di Montelupo Fiorentino. In totale, a questi giorni, ci sono ancora 26 persone internate. Probabilmente, l'OPG di Barcellona Pozzo di Gotto verrà chiuso a brevissimo, mentre un po' più complessa, a quanto mi risulta, è la chiusura di Montelupo Fiorentino. C'è bisogno di una grande attenzione per questo processo.

Vorrei richiamare l'emendamento della presidente De Biasi alla legge delega, che cerca di fare chiarezza su alcuni aspetti rimasti irrisolti nel superamento degli OPG e ricordare che il buon lavoro che è stato fatto, soprattutto dal Tavolo 10 degli Stati generali dell'esecuzione penale, deve essere portato avanti perché non ci si può accontentare, quando si tratta di diritti fondamentali, come il diritto alla salute dei detenuti e in particolare dei minori, semplicemente di dichiarazioni, di enunciazioni che condividiamo, ma che richiedono un grande impegno per la loro traduzione in atti concreti. *(Applausi dal Gruppo PD)*.

Saluto ad una rappresentanza di studenti

PRESIDENTE. Salutiamo le allieve e gli allievi del Liceo scientifico «Giovanni Vailati» di Genzano, in provincia di Roma, che seguono i nostri lavori. *(Applausi)*.

Ripresa della discussione sulla Relazione del Ministro della giustizia sull'amministrazione della giustizia (ore 11,32)

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Malan. Ne ha facoltà.

MALAN (*FI-PdL XVII*). Signor Ministro, la ringrazio per la sua relazione, tuttavia ci sono alcuni punti, su cui vorrei soffermarmi, che nella sua relazione non sono stati inclusi. Penso, ad esempio, alla vicenda emersa in questi giorni, rappresentativa di tante altre, di quell'uomo che è stato per 22 anni in carcere, condannato per un reato gravissimo, e che poi è stato trovato innocente. Si tratta di uno dei tanti casi. Ebbene, credo che rispondere alla richiesta di giustizia non significhi solo invocare il raddoppio o la quadruplicazione delle pene, invocare la galera come rimedio a qualunque male della società, come propone il Movimento 5 Stelle (specialmente se si tratta di altri, naturalmente), ma anche misurare la giustizia e soprattutto frenare quell'ingiustizia assoluta che è il reato compiuto dallo Stato contro il cittadino. Perché cos'altro è tenere una persona innocente in carcere? Se un cittadino reclude qualcuno si chiama sequestro di persona ed è sottoposto a gravi pene, quando lo fa lo Stato, è ancor più grave, perché in più c'è l'infangamento di una persona e magari la distruzione di una vita: 22 anni in carcere non si rimarginano, costano allo Stato in termini di risarcimento ma di certo nessuno farebbe il cambio, specialmente quelli che hanno provato il carcere. Chi sta fuori, chi non ha mai visto un carcere se non in qualche *televisione*, ne ha un'idea sbagliata: le nostre carceri sono un posto dove è ingiusto che siano tenuti in certe condizioni coloro che hanno commesso sì dei crimini, e che quindi sono giustamente detenuti, ma in condizioni in cui sia possibile e proponibile un loro recupero, secondo quanto dice la Costituzione, e non un loro instradamento verso reati più gravi o verso la permanenza in uno stato di delinquenza.

Su questo punto non ho sentito alcunché nella sua relazione, né ho sentito dei risultati della riforma della responsabilità civile dei magistrati, di cui tanto si era parlato. Quanti sono i magistrati che da quella riforma sono stati chiamati a rispondere dei loro errori? Credo nessuno. Giustamente lei non ne ha parlato nella sua relazione. Noi l'avevamo previsto fin dall'inizio, trattandosi di una riforma che prevede la responsabilità in tutti i casi tranne in quelli che si verificano concretamente: non nel caso di interpretazione delle prove, non nel caso dell'interpretazione delle leggi. Per cui, praticamente, mai.

A chi parla di giustizia dico che deve essere uguale per tutti. Un medico che compia determinati errori, anche non in malafede, rischia grosso; un magistrato non rischia nulla. E questo è un danno, non per la sete di forca, che assolutamente non condivido e non condividiamo (ma non tutti in quest'Aula hanno questa idea), ma a tutela della stragrande maggioranza dei magistrati che svolgono bene il loro lavoro. Questo è un aspetto da tutelare.

Purtroppo, con questa riforma nulla potrà essere toccato in questo senso: tutti sono esenti da qualunque errore facciano, anche grave e persino in malafede.

Vi è poi un altro punto sarebbe stato bene approfondire. Nella sua relazione lei ha parlato del problema riguardante i minori, il tribunale dei minori e l'accoglienza, ma l'unico punto che ha citato è l'inaccettabile disparità dei compensi dati a queste case di accoglienza. Ebbene, c'è ben altro, signor Ministro: questioni che ho sottolineato in diverse interrogazioni. Per esempio: quando arriverà la banca dati sui minori fuori famiglia? Se ne parla da anni, da molto prima di quando lei è diventato Ministro, ma ormai sono tre anni che lei è Ministro e negli ultimi tre anni cosa è stato fatto? Questi dati non ci sono.

Abbiamo casi di clamorose ingiustizie, che io ho denunciato in alcune interrogazioni rimaste senza risposta. Cito solo il caso, tra i tanti di cui sono venuto a conoscenza, di un signore cui sono stati strappati i due figli in tenerissima età. Questi bambini sono sempre rimasti sotto la tutela dello Stato, affidati a questa o quella casa di accoglienza o ad altri stupendi istituti. Bene, questi due figli, prima ancora di diventare maggiorenni, grazie alle cure dello Stato che li ha strappati al loro legittimo padre, sono diventati entrambi tossicodipendenti ed entrambi con precedenti giudiziari. Poi, alla vigilia del compimento del diciottesimo compleanno, sono stati improvvisamente riconsegnati al padre cui erano stati strappati, dicendogli: adesso badaci tu. E questo signore ha anche dovuto lasciare il suo lavoro per poter badare ai figli, in quanto essi erano anche vincolati a una certa residenza. Ma di questo non si parla. L'unico problema sono i compensi. C'è anche questo problema, e forse dei compensi esagerati che vengono dati a chi accoglie così bene i minori come accaduto nel caso da me citato, sta la chiave del fatto che tanti minori vengono affidati e che non c'è questa benedetta banca dati, perché altrimenti sapremmo cose allucinanti. Faccio solo l'esempio dell'orrore de «Il Forteto» che per anni ha continuato a vedersi assegnare minori, nonostante i reati conclamati commessi in quella sede.

Da ultimo, signor Ministro, nel programma elettorale del suo partito era prevista la riapertura di sei tribunali, che non devo nominare perché il tempo a mia disposizione è esaurito. Cosa hanno fatto la maggioranza e il Governo, sostenuto in parte dal Partito Democratico, per mettere in atto questo punto specifico e preciso del programma? Assolutamente nulla, se non respingere miei emendamenti e miei ordini del giorno che chiedevano al partito Democratico di mettere in atto il suo programma! (*Applausi del senatore Floris. Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Lo Giudice. Ne ha facoltà.

LO GIUDICE (PD). Signor Presidente, ringrazio il ministro Orlando per la sua articolata relazione, ma soprattutto per avere prodotto in questi anni, in sinergia con il Parlamento, un miglioramento del sistema della giustizia nel nostro Paese.

Il Ministro ha ricordato alcuni dei principali risultati ottenuti: le misure sulla depenalizzazione, sulla trasformazione di alcuni reati in sanzioni amministrative e sulla tenuità del fatto hanno permesso sicuramente di alleggerire la pressione sui tribunali. La riforma della magistratura onoraria ha dato una cornice più adeguata all'impegno di tanti operatori qualificati della giustizia. La drastica riduzione del sovraffollamento carcerario, da 15.000 a 4.000 ospiti in più rispetto alle previsioni, con il raddoppio dell'accesso alle misure alternative, se non ha raggiunto l'obiettivo di eliminare del tutto il sovrannumero, ha certo fatto un passo importante in quella direzione.

La chiusura degli ospedali psichiatrici giudiziari è in attesa del suo compimento definitivo, con la chiusura delle ultime due strutture di Barcellona Pozzo di Gotto e di Montelupo Fiorentino e l'attivazione di quelle Residenze per l'esecuzione della misura di sicurezza sanitaria (REMS) non ancora operative, ma è senz'altro anche questa una svolta di civiltà, come il Ministro ha definito la legge sulle unioni civili.

Sulle unioni civili desidero in questa sede ringraziare Andrea Orlando per il suo sostegno non formale e per aver fornito la legge di decreti attuativi chiari, che consentono di superare le incertezze interpretative di questi mesi e soprattutto le resistenze di quei sindaci leghisti che nei mesi scorsi hanno cercato di boicottarne la corretta applicazione. È solo un primo passo verso l'uguaglianza sociale e giuridica delle persone lesbiche e *gay*, uguaglianza che potrà essere raggiunta solo attraverso l'estensione egualitaria del matrimonio civile e il riconoscimento dei diritti dei figli delle famiglie arcobaleno. Tuttavia, si è sicuramente trattato di un passo storico, su cui va riconosciuta l'attenzione costante del Ministero della giustizia.

Oggi il sistema giudiziario italiano continua ad essere afflitto da uno strutturale squilibrio tra le risorse umane ed economiche e il carico di lavoro, ma le misure adottate hanno permesso, dati alla mano, di alleggerire quella pressione in questi tre anni.

Certo, a pochi mesi dalla fine della legislatura il dato che deve interessarci e preoccuparci di più è che il Parlamento ha in discussione una serie di provvedimenti che, se adottati, faranno la differenza tra un processo di riforma della giustizia solo avviato e una modifica strutturale del sistema. Mi riferisco soprattutto alla riforma del processo penale e del sistema delle prescrizioni, alla delega sull'ordinamento penitenziario, che darebbe uno sbocco concreto a quegli Stati generali dell'esecuzione che hanno rappresentato un'esperienza importantissima di coinvolgimento di tutti i soggetti coinvolti in una riflessione pubblica di peso, alla riforma del processo civile e a quella del codice antimafia.

C'è poi un pacchetto di misure ancora in *iter* che darebbero ulteriore spessore a quell'impegno di Governo e Parlamento sul tema dei diritti civili che ha già visto in questa legislatura l'approvazione del divorzio breve, dell'adozione da parte delle famiglie affidatarie, delle unioni civili e delle convivenze di fatto, del reato di depistaggio e della legge sul caporalato.

Sono già in discussione in Commissione nei due rami del Parlamento alcune misure molto attese: la riforma della legge sulle adozioni, il disegno di legge sul fine vita, la depenalizzazione dell'uso della *cannabis*, la modifica della legge n. 40 del 2004, per citarne alcune. Soprattutto, ci sono nume-

rose proposte di legge già approvate dalla Camera e in attesa di approvazione in questo ramo del Parlamento: l'introduzione del reato di tortura, di quello di omofobia, la legge sulla cittadinanza, quella sui minori stranieri, l'accesso alle informazioni biologiche da parte dei figli adottati, la possibilità di trasmissione ai figli del cognome della madre, su cui la Corte costituzionale, con sentenza pubblicata il 28 dicembre scorso, chiede «un indifferibile intervento legislativo, destinato a disciplinare organicamente la materia, secondo criteri finalmente consoni al principio di parità».

Su queste misure, l'invito che rivolgo al Ministro della giustizia e quest'Assemblea è di trovare le sinergie giuste perché quest'ultima parte della legislatura possa consentirci di portare a termine, perlomeno nelle sue parti significative, l'importante lavoro iniziato. *(Applausi dal Gruppo PD)*.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Caliendo. Ne ha facoltà.

CALIENDO *(FI-PdL XVII)*. Signor Presidente, ringrazio il Ministro per la sua relazione, che però risente di un momento di celebrazione sbagliato, nel senso che noi dovremmo ripensare questa modalità di relazione al Parlamento del Ministro della giustizia, altrimenti - come vede - non vi è alcun interesse a discutere di questi problemi. Credo che dovremmo fare uno sforzo per non discutere dei singoli provvedimenti.

Forza Italia non ha interesse a dire di no per mero spirito di opposizione, perché non siamo un partito oggi al Governo. In questi anni, Forza Italia ha dato la dimostrazione di formulare proposte specifiche perché si arrivasse a soluzioni concrete. Ad esempio, in tema di contrasto della corruzione, lei sa meglio di me che bastava accettare il nostro emendamento sul falso in bilancio per non avere il contrasto con la Corte di cassazione.

Sa meglio di me che quel dibattito aggiornato che invoco in quest'Aula sui problemi della giustizia - signor Presidente, se ne faccia carico anche lei - avrebbe portato ad aumentare la cultura della legalità nel nostro Paese, facendo a pezzi quell'idea illusoria secondo cui soltanto l'intervento penale o l'aumento della pena possano contrastare la corruzione. No, signor Ministro. Qualche passo in avanti è stato fatto a livello di prevenzione, ma l'ANAC non può essere il *deus ex machina* che tutto risolve, perché alla fine non risolve nulla.

Quando si discute di giustizia, signor Ministro, dobbiamo guardare a tre punti, in primo luogo all'accesso alla giustizia. Siamo ancora come in passato un Paese, in cui i cittadini hanno libero accesso alla giustizia? No, signor Ministro. Pensiamo alle classi meno abbienti, quelle che non hanno la possibilità di sopportare l'enorme aumento del contributo unificato, quelle che non hanno la possibilità di sopportare un sistema di giustizia basato sull'inammissibilità e sulla ricerca, da parte di alcuni magistrati, del modo di non dare giustizia ma di risolvere il problema diversamente.

Io richiamo la nostra responsabilità, la mia e la sua, signor Ministro, a osservare come nel momento in cui, da un lato, vedo che l'avviso di garanzia e l'iscrizione nel registro degli indagati da misure di garanzia si sono tramutate o possono essere utilizzate come argomenti di lotta politica; e

dall'altro lato, vedo che, ancora oggi, dopo che in quest'Assemblea abbiamo approvato una legge in merito, l'imparzialità del giudice deve essere assicurata anche per quanto concerne l'apparenza: signor Ministro, lei sa meglio di me che non è possibile consentire ancora che, ad esempio, dopo aver fatto il senatore, io possa tornare a svolgere la funzione di magistrato potendo giudicare politicamente o penalmente la sua posizione. Questa è una cosa che bisogna risolvere.

Così come va risolto il problema della certezza del diritto. Come si ottiene la certezza del diritto, che è alla base del sistema giudiziario? C'è una nomofilachia della Corte di cassazione, che va privilegiata attraverso la necessità, per il giudice che voglia discostarsene, di dare un'interpretazione e una motivazione, perché la non certezza del diritto è alla base dell'aumento della criminalità e della legittimazione della criminalità stessa. Dove non c'è certezza del diritto, infatti, vi è la certezza di chi è in grado di assicurare la protezione del diritto rispetto al più forte.

Da ultimo, c'è la modalità del confronto tra opposizione e maggioranza. Signor Ministro, ho presentato emendamenti relativi all'età pensionabile dei magistrati e le ferie dei magistrati e lei sa meglio di me che li avete respinti; allo stesso tempo, però, il Consiglio superiore della magistratura ha dato un tempo più lungo di quanto prevedevo io per il disbrigo degli affari correnti. Per quanto riguarda il pensionamento, lei sa meglio di me che io avevo previsto uno scaglionamento per tre anni: avete detto di no e poi avete fatto uno scaglionamento per due anni, addirittura riducendolo, soltanto per alcune persone, all'ultimo anno.

Allo stesso modo, signor Ministro, non è funzionale all'amministrazione della giustizia aver mutato i quattro anni di legittimazione in tre. Quali sono le ragioni di queste modifiche che incidono sul modo di essere? Sto parlando di posizioni dei magistrati che attengono anche alla complessiva gestione del personale giudiziario in rapporto agli uffici giudiziari esistenti.

Lei sa meglio di me, per aver fatto con me e con altri (quando era deputato) la battaglia per salvare alcuni tribunali perché occorreva dare una risposta precisa e chiara, che un tribunale che deve assolvere alla giustizia per un milione di abitanti crea aree di neghittosità. I tempi di decisione sono completamente diversi. Il rapporto giudice-cittadino non è basato soltanto sul modo di fare la sentenza, ma anche sulla capacità di ascolto e di dare risposte ai cittadini, quelli che ancora hanno la possibilità di rivolgersi al giudice, che hanno necessità di avere risposte immediate. Come possiamo accettare che, nel caso di due coniugi in conflitto e in presenza di bambini - lo chiedo a lei, che è sempre interessato al tema dell'infanzia e dei minori - l'intervento del presidente per l'udienza di avvio del processo di separazione o divorzio intervenga dopo otto-nove mesi? Lei deve organizzare l'amministrazione della giustizia e noi siamo disponibili a darle tutto l'aiuto necessario perché questo sconcio finisca e si arrivi a celebrare quell'udienza entro tre mesi. Noi siamo disponibili, come sempre, a darle tutto l'aiuto necessario, ma nello stesso tempo pretendiamo rispetto, vale a dire pretendiamo un confronto sulle idee e non la presa di posizione di voti adottati con la ragione del numero della maggioranza. *(Applausi dal Gruppo FI-PdL XVII e del senatore Di Maggio).*

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Pagliari. Ne ha facoltà.

*PAGLIARI (PD). Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, l'interessante relazione del Ministro ha toccato temi contingenti e problemi strutturali. Mi vorrei soffermare su questi.

Il Ministro ha, innanzitutto, toccato la questione dell'ambito, dello spazio e della funzione che la legalità e le giurisdizioni interne hanno nel contesto della globalizzazione e della internazionalizzazione dei fenomeni. È un'altra faccia della medaglia del tema dei ruoli dei Governi nazionali nel contesto dato, di fronte alla grande finanza internazionale e al potere economico sovranazionale. È questione drammatica e, insieme, ineludibile che deve passare dall'Europa, sperando che questa ultima non si indebolisca troppo o non diventi di fatto un soggetto politico privo di rilievo. È questione che non può non trovare sbocco in un diritto sovranazionale sempre più vasto, sia pure limitato a taluni ambiti, peraltro non solo di ordine pubblico. C'è un problema evidente di tutela dei diritti civili degli Stati, che è distinto da quello dei cittadini, ma che è decisiva per l'effettività dei diritti civili e dei cittadini stessi. Il rafforzamento costante della cooperazione europea, anche come fase prodromica alla procura europea, è sicuramente importante e propedeutico rispetto al più ampio processo di creazione di un diritto sovranazionale.

Nell'ambito della riflessione più attenta ai problemi interni, un altro problema strutturale toccato dal Ministro è quello del rapporto tra poteri. E, in particolare, tra il potere politico e quello giudiziario. Nel rispetto della Costituzione e della *ratio* delle disposizioni in materia di giurisdizione, credo che ci sia un problema. Il luogo del processo deve restare quello delle aule dei tribunali e non può essere sostituito dal processo mediatico. La Costituzione fondata sulla presunzione d'innocenza e garantista, delinea come incostituzionale questo ultimo processo e ogni prassi che porti a ciò. L'esercizio della funzione inquirente, in particolare, deve essere assolutamente rispettosa di tali limiti e deve avere una disciplina chiara della responsabilità della violazione di questi limiti.

Qui si allacciano due questioni: la responsabilità dell'azione inquirente e la disciplina dell'intercettazione. Quanto alla prima, credo che una riflessione sia necessaria, perché anche il principio della responsabilità dell'avvio del procedimento e della non archiviazione deve essere statuito in modo più chiaro, così come per la funzione decidente dove mi pare già meglio definito.

Per quanto riguarda la disciplina delle intercettazioni, è certamente condivisibile il disegno di legge in discussione, nell'ambito della più ampia riforma del processo penale e della procedura penale, ma è forse auspicabile un'ulteriore riflessione sul piano della "fuga" indebita delle intercettazioni.

Ritengo che il tema della responsabilità sulla "fuga" indebita delle intercettazioni abbia bisogno di un'ulteriore riflessione; non dico che si debba arrivare a una responsabilità oggettiva, ma credo che un onere della prova, più complessa e delicata, debba gravare sui responsabili degli uffici. È troppo importante la tutela dei diritti ed è inaccettabile che la "fuga" indebita

delle intercettazioni possa portare a un processo mediatico che non realizza né la giustizia né la civiltà politica. Lo impone ancora una volta la Costituzione, lo impongono gli articoli 2 e 3: la tutela dei diritti della persona, la civiltà politica e giuridica.

È stato toccato anche un altro tema, quello dalla pluralità delle giurisdizioni. È un tema delicato e controverso: la specializzazione è indefettibile ed è nella natura delle cose. Non è mia l'idea dell'unicità della giurisdizione, ma certamente a essa non si può pensare di arrivare fino a quando non si abbia un sistema giurisdizionale di sicura efficienza.

Quanto all'eccesso di previsione di reati, a ben vedere è un tema che attiene alla questione della tutela della legalità e dei diritti, perché la configurazione della tricotomia tra illecito penale, amministrativo e civile nasce e si sviluppa proprio sulla base della riflessione sull'esigenza di repressione dell'illecito in ragione della sua gravità, della sua lesività e della necessità di tutela dell'offeso. È questione che riguarda l'effettività della legge e della sanzione, problema fondamentale per la credibilità di un necessario sistema sanzionatorio. Non c'è dubbio che, per l'effettività del sistema penale, il contenimento dei reati sia fondamentale ed è una legge generale che l'eccesso di legislazione non determina una maggiore legalità, ma rischia di diminuire la legalità stessa.

C'è un tema evidente, a mio modo di vedere: che senso ha il reato contravvenzionale nel contesto dato, in specie quand'è prevista la sola ammenda? Nessuno: intasa le aule dei tribunali inutilmente. È auspicabile quindi che si avvii una riflessione sistemica per individuare una nuova relazione tra i tre illeciti, penale, civile e amministrativo.

Credo inoltre che si debba riflettere sullo spazio dell'illecito civile, soprattutto di quello extracontrattuale, come strumento di repressione dell'illecito per evitare un eccesso di finta repressione degli illeciti affidati alla giurisdizione o alla pubblica amministrazione. Rispetto a quest'ultima, è necessaria una maggiore responsabilizzazione nella repressione e nell'esecuzione delle sanzioni. Questo è tema che qui è solo accennabile, perché non è di sua competenza.

Un'ultima riflessione: credo che sul piano della giurisdizione il tema dell'efficienza del sistema - come ha giustamente sottolineato anche lei - sia argomento sul quale non bisogna deflettere, soprattutto con attenzione all'obiettivo di recuperare una vera efficienza della funzione giurisdizionale. I sistemi alternativi sono sacrosanti, ma dobbiamo mirare a un sistema giurisdizionale pubblico assolutamente efficiente. Da questo punto di vista ci garantiremo anche una maggiore effettività del diritto d'azione, che certe misure - me lo lasci dire, anche se capisco la ragione pratica - hanno limitato sul piano delle eccezioni di inammissibilità o dei filtri di varia natura. Ma sono misure che spero si possano recuperare nell'ambito di un'efficienza superiore del sistema. *(Applausi dal Gruppo PD)*.

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione.

Comunico che sono state presentate le proposte di risoluzione n. 1, dai senatori Zanda, Bianconi e Zeller, n. 2, dalla senatrice Stefani e da altri

senatori, n. 3, dalla senatrice Mussini e da altri senatori, e n. 4, dal senatore Giarrusso e da altri senatori, i cui testi sono in distribuzione.

Ha facoltà di intervenire in replica il ministro della giustizia, onorevole Orlando, al quale chiedo anche di esprimere il proprio parere sulle proposte di risoluzione presentate.

ORLANDO, *ministro della giustizia*. Signor Presidente, esprimo parere favorevole sulla risoluzione n. 1 ed esprimo parere contrario su tutte le altre risoluzioni presentate.

Signor Presidente, voglio ringraziarla per l'attenzione con la quale ha seguito le questioni relative ai temi della giustizia. Onorevoli senatori, gli indici della giustizia, registrati sulla base di parametri che non ho fissato io ma che fissa la comunità internazionale attraverso criteri parzialmente diversi, in questo Paese migliorano e questo è un dato difficile da confutare, il che non significa che tutti i problemi della giustizia siano stati risolti: non ho questo coraggio e non sostengo una cosa così azzardata. Credo però che si siano fatti dei progressi che definirei significativi.

Nel corso di questi anni alla guida del Ministero, spesso mi sono posto una domanda che può sembrare banale: perché alcune cose non sono state fatte prima? Probabilmente, chi mi ha preceduto avrà la risposta; io talvolta non mi sono saputo rispondere. Vorrei fare due esempi. Da quando faccio politica, e sono ormai molti anni, sento dire che il sovraffollamento carcerario va affrontato rimpatriando i detenuti stranieri. Ebbene, il primo trattato con il Marocco per il rimpatrio dei detenuti (quella proveniente dal Marocco è una delle comunità di detenuti più importanti nel nostro Paese) è stato firmato con il mio insediamento al Ministero.

Ho sentito il senatore Giarrusso che mi ha rimproverato per la mancanza di rispetto nei confronti del Parlamento perché non ho prodotto tempestivamente la mia relazione. Me ne scuso, ma devo dire che lui non ne mostra molta di più nei confronti dello stesso Parlamento, intervenendo e poi non ascoltando la replica. (*Applausi dai Gruppi PD e Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSIMAIE*).

Lo ringraziamo comunque di aver anticipato la politica giudiziaria con la quale il Movimento 5 Stelle si candiderà alla guida dell'Italia. (*Proteste dal Gruppo M5S*).

MARTON (*M5S*). Rispondi nel merito!

SANTANGELO (*M5S*). Di' quello che devi dire!

PRESIDENTE. Senatore Santangelo, non interrompa. È un dato di fatto che il senatore non è presente. (*Commenti del senatore Santangelo*).

Senatore Santangelo, la prego di non interrompere l'intervento del Ministro.

MARTON (*M5S*). Fai il tuo lavoro!

ANGIONI (*PD*). Fatelo anche voi!

CARDINALI (PD). Si chiama replica!

ORLANDO, *ministro della giustizia*. Lo sto facendo, senatore. Devo dire che il senatore Giarrusso ha sollevato una questione fondata, cioè la questione del rapporto numerico tra magistratura inquirente e magistratura giudicante. Questa è un'altra domanda che mi sono posto: perché non è stata fatta, dagli anni Cinquanta, una revisione delle piante organiche che ridisegnasse la distribuzione della magistratura nel Paese? Sappiamo che la criminalità organizzata, ormai, non è più soltanto al Sud; sappiamo che nel corso degli anni dell'emergenza gli organici delle procure sono stati aumentati in modo significativo senza che questo sia stato compensato con un aumento, per esempio, del numero dei giudici per le indagini preliminari. Ebbene, noi siamo stati il primo Governo che ha rivisto complessivamente la pianta organica dei magistrati. Sarebbe come se una grande impresa avesse mantenuto sul territorio la stessa dislocazione che aveva nel 1945: mi risulta che nessuna è rimasta esattamente nelle medesime condizioni.

Abbiamo fatto un lavoro talvolta silenzioso - talvolta, mi rimprovero, troppo silenzioso - perché impegnati in un lavoro, per il quale ringrazio tutti i collaboratori e i sottosegretari che mi hanno aiutato nel corso di questi anni, che non ci ha consentito di dire con sufficiente forza una cosa. Anche i risultati che oggi abbiamo conseguito e che sono riconosciuti, al di là della propaganda, dei numeri, sono tuttavia precari se non siamo in grado di approvare le leggi che danno un quadro di riferimento definitivo a questi progressi. Credo sia stato un errore non approvare, quando si è aperta la finestra necessaria, la riforma del processo penale e mi auguro che le prossime finestre non restino inutilizzate. (*Applausi dal Gruppo PD*).

La giustizia non è ancora una risorsa per il Paese, è inutile negarlo; non rappresenta più, però, il peso che costituiva quando abbiamo iniziato ad affrontare il problema. Su questo punto vorrei partire da un dato emerso nei diversi interventi. Si è arrivati a sostenere in questa discussione che sostanzialmente un indice di qualità di un sistema giudiziario sarebbe il numero del contenzioso, per cui non mi dovrei vantare del fatto che il contenzioso sia diminuito. Quando ci siamo insediati eravamo secondi per litigiosità solo alla Federazione Russa, che evidentemente, secondo questo criterio, dovrebbe essere l'esempio al quale riferirsi dal punto di vista dell'efficienza del sistema giudiziario.

In verità avevamo un numero di cause - e credo che questo dovrebbe essere il criterio - che non aveva riferimento nei Paesi di uguali dimensioni dell'Unione europea, perché il processo era - e sottolineo "era" - utilizzato come forma di dilazione del pagamento. Oggi questo non è più vero e siamo allineati dal punto di vista dei numeri del contenzioso allo stesso livello di Paesi come la Francia e altri grandi Paesi dell'Unione europea. Siamo a metà classifica dal punto di vista del contenzioso all'interno dei Paesi del Consiglio d'Europa.

Invito a riflettere sul fatto che questa diminuzione di contenzioso non è avvenuta, contrariamente a quanto detto, con l'aumento del contributo unificato. Infatti, il contributo unificato è aumentato in anni in cui è aumen-

tato anche il contenzioso; da tre anni il contributo unificato non è stato modificato e il contenzioso è diminuito. Ma se vogliamo uscire dai confini nazionali sottolineiamo il fatto che l'Italia è il Paese che chiede al cittadino meno in termini di contributo unificato rispetto al costo del servizio. Siamo al di sotto della media degli altri Paesi europei e non ci riferiamo - e non vorrei mai farlo - a Paesi che chiedono al cittadino un contributo che copre l'80 o il 90 per cento del costo del servizio; penso, tra gli altri, alla Germania e all'Austria, spesso citate come esempi del funzionamento della giustizia civile.

Credo che l'Italia tra i Paesi europei sia uno di quelli nei quali l'accesso alla giustizia è garantito meglio. Non dico che non vi siano ancora interventi da fare. Credo che sulla difesa d'ufficio si possa lavorare di più, come sul gratuito patrocinio; credo che si possa lavorare anche sulla questione della salvaguardia di alcune categorie di non abbienti, ma non mi sento di dire che il nostro è un sistema che impedisce l'accesso alla giustizia.

Nel corso di questi anni siamo saliti, per quanto riguarda la classifica Doing Business (potrei citarne altre ma mi limito a questa), di 40 posizioni rispetto al punto di partenza; nell'ultimo rapporto dello scorso anno abbiamo migliorato di altre tre posizioni. Questo può non consolarci perché, come diceva la senatrice Stefani, siamo dietro a Paesi che sono di più recente tradizione giuridica; tuttavia segnalo il fatto che siamo l'unico Paese all'interno dell'Unione europea che è cresciuto significativamente. Infatti, mentre molti altri grandi Paesi dell'Unione europea sono arretrati rispetto a piccoli Paesi che riescono ad avere *performance* più *smart*, noi siamo l'unico Paese che ha fatto passi in avanti sul tema della risoluzione delle controversie in materia commerciale.

Non è vero che questi risultati si sono realizzati senza investimenti, non soltanto perché siamo cresciuti negli investimenti (in tre anni abbiamo investito 1,6 miliardi di euro); si è detto che lo si è fatto a fronte della riduzione delle disponibilità: è assolutamente vero, perché abbiamo spostato risorse dalla spesa corrente agli investimenti e lo abbiamo fatto con dei tagli, tra i quali anche quelli legati alla geografia giudiziaria. Vorrei sottolineare il fatto che, nonostante la riduzione delle sedi degli uffici giudiziari nel nostro Paese, siamo ancora in Europa uno dei Paesi con il numero maggiore di sedi giudiziarie. Era normale prima averne 2.000? Facciamo confronti con gli altri Paesi europei: facciamo soltanto questo tipo di verifica.

Questi tagli sono stati realizzati, però, anche con una cospicua razionalizzazione delle risorse: sono state quasi dimezzate le direzioni generali del Ministero della giustizia; si è rivista complessivamente la spesa; si è ridotta la bolletta energetica degli uffici; il passaggio delle competenze e della gestione degli uffici giudiziari dai Comuni al Ministero ha comportato una riduzione di un terzo della spesa e tutti questi soldi sono stati reinvestiti. Nel corso dello scorso anno, abbiamo distribuito 30.000 nuovi *computer* e abbiamo installato 180 *server* di fascia alta. Le ADR funzionano, contrariamente a quello che si pensava nel momento in cui siamo partiti, devo dire con qualche perplessità anche mia perché non credevo che in alcune realtà avrebbero avuto un successo così significativo.

Siamo stati in grado di immettere quasi 2.000 unità di personale amministrativo; abbiamo riavviato una riqualificazione del personale amministrativo; abbiamo fatto un concorso per 2.000 unità. Vorrei qui rappresentare la difficoltà di fare una politica di reclutamento del personale in questa fase. Abbiamo bandito un concorso a novembre dello scorso anno per 1.000 unità, che poi, grazie alla legge di bilancio del 2017, sono diventate 2.000. Abbiamo ricevuto 320.000 domande. Sapete cosa vuol dire fare un concorso per 320.000 persone? Questo inevitabilmente sposta in là la possibilità di fare le assunzioni, perché non possiamo assolutamente violare il legittimo diritto di ciascuno di concorrere e veder valutato il proprio valore. Abbiamo cercato di supplire a questo scarto temporale immettendo 3.000 tirocinanti, ex articolo 73 e 1.200 tirocinanti non laureati; abbiamo immesso nel sistema 300 unità sostanzialmente in comando dalle Regioni e proseguiamo su questa strada, per cercare di alleviare una difficoltà che il sistema ha dovuto sopportare. Vorrei ricordare semplicemente un dato: non entrava un nuovo cancelliere nei nostri uffici giudiziari dal 1999. *(Applausi dal Gruppo PD e dei senatori Buemi e Valdinosi).*

Senatore Mineo, sono un sincero ammiratore di tanti istituti che caratterizzano la realtà degli Stati Uniti, ma non li prenderei come riferimento per il sistema carcerario, francamente, non solo perché è il secondo Paese al mondo per tasso di carcerazione (soltanto dietro all'Arcipelago delle Seychelles, se non sbaglio: non so cosa facciano esattamente alle Seychelles per avere tale primato, ma questo è un dato), ma perché oggi, se andiamo a vedere la popolazione - e questo è il tema che si è posto il presidente Obama - scopriamo, che la giustizia non prescinde del tutto dalla razza e dal censo.

Abbiamo fatto alcuni progressi nell'ambito delle carceri e, anche qui, però, mi sento di ripetere quanto ho detto in termini generali, introducendo queste mie considerazioni. Le conquiste che abbiamo fatto non sono durature: lo saranno se vengono cristallizzate in una riforma dell'ordinamento penitenziario che è contenuta nel disegno di legge sulla riforma del penale. Il criterio che dev'essere modificato è questo, e guardate che questo oggi ce lo chiede anche una nuova emergenza: la radicalizzazione islamica all'interno del carcere.

Noi dobbiamo trattare in modo individualizzato e diverso i detenuti (non possiamo trattare, come avveniva in passato, nello stesso modo detenuti che hanno profili tra loro di carattere diverso), ma per farlo dobbiamo ripensare completamente il carcere. Il superamento del sovraffollamento è stato un primo passo, ma non è sicuramente risolutivo. Certo, un carcere sovraffollato è un carcere dove è difficile individualizzare il trattamento, anzi è impossibile, come è impossibile affrontare il tema della radicalizzazione; anzi, rischia di essere un focolaio dove si sviluppa la radicalizzazione, ma questa è soltanto una condizione necessaria, assolutamente non sufficiente. Noi dobbiamo costruire un carcere nel quale non ci siano automatismi, nel quale l'accesso ai benefici sia legato al comportamento del detenuto e la preclusione dei benefici non sia legata semplicemente al reato, ma al comportamento che concretamente si valuta nel corso del trattamento. Per farlo, però, bisogna dare delle opportunità al detenuto; per poterlo responsabilizzare c'è bisogno di valutare se dice sì o no alle possibilità che gli si offrono e

oggi il carcere queste possibilità non le offre, anche se devo dire che alcuni segnali sono positivi e nel corso di questi tre anni abbiamo visto crescere costantemente il lavoro dei detenuti, sebbene ancora non a livelli che possano considerarsi sufficienti.

Non è vero, senatore Falanga, che non ho fornito il numero relativo all'aumento dei posti disponibili (le darò copia della mia relazione): i posti disponibili erano 46.000 al momento del nostro insediamento, oggi sono 52.200 e cresceranno di altre 700 unità nel corso dei prossimi mesi. Non accetto il termine «svuota carceri» per una ragione molto semplice: le persone sottoposte ad esecuzione penale in questo momento sono più di quelle che erano sottoposte ad esecuzione penale nel momento in cui si è raggiunto il massimo del sovraffollamento carcerario. Il problema è che oggi il nostro è un Paese che esegue la pena così come la eseguono tutti gli altri più avanzati Paesi europei. Quando ci siamo insediati, a fronte di quattro detenuti c'era un soggetto sottoposto ad esecuzione penale esterna; attualmente, per ogni detenuto, c'è una persona sottoposta ad esecuzione penale esterna. Certo, ha ragione il senatore Giarrusso a rilevare come ciò sia andato a discapito delle Forze dell'ordine, che hanno dovuto fare un sacrificio, ma ci consegna un sistema che oggi è più avanzato. Oggi stiamo compiendo un altro passo, quello di potenziare gli uffici dell'esecuzione penale esterna e ringrazio il Parlamento per aver aumentato lo stanziamento destinato a queste realtà, che consentiranno di sollevare parzialmente le Forze dell'ordine da questo tipo di attività.

Ci sono altri buoni segnali, pur in un quadro che non considero ancora soddisfacente, che voglio segnalare. Lo scorso anno i detenuti tossicodipendenti che erano stati assegnati a pena alternativa erano 3.773, quest'anno sono 5.343, per arrivare all'obiettivo di non avere detenuti tossicodipendenti all'interno del carcere quando devono essere trattati all'interno delle comunità.

C'è un dato del quale non sono soddisfatto e riguarda la questione della custodia cautelare. Se è vero che sono diminuite di 1.000 unità, da quando ci siamo insediati, sia le persone in attesa di primo giudizio sia le persone in attesa di giudizio definitivo, è altresì vero che rispetto alle indicazioni della legge che anche questo ramo del Parlamento ha approvato, i risultati non sono all'altezza delle aspettative e questo per una ragione - non se ne parla e questo è segno del garantismo *sui generis* che spesso c'è nel nostro Paese - perché la gran parte di questa platea, diversamente che in passato, è composta soprattutto da persone che hanno commesso reati di strada. Le Forze dell'ordine stanno facendo un lavoro più intenso (bisogna discutere poi se questo lavoro davvero aumenta il grado di sicurezza, ma stanno facendo senz'altro un lavoro più intenso). Questo fa sì che aumentino i detenuti in attesa di primo giudizio appartenenti a questa categoria, ma queste persone che potrebbero utilizzare anche i domiciliari, in verità non possono farlo per la semplice ragione che non hanno un domicilio - in gran parte si tratta di persone extracomunitarie - e questo determina una disparità oggettiva: il giudice assegna o non assegna una pena non in funzione del comportamento, ma delle condizioni materiali di quella persona. Noi stiamo facendo un lavoro - proprio ieri ho incontrato rappresentanti di alcune im-

portanti realtà del privato sociale - per verificare la possibilità di realizzare delle residenze nelle quali in qualche modo le persone in attesa di primo giudizio possano beneficiare delle previsioni di legge allorquando siano privi di una dimora; questo anche per migliorare la possibilità del controllo rispetto alle questioni poste.

È vero, abbiamo esaurito i braccialetti elettronici e quelli nuovi non sono ancora arrivati. Segnalo però un aspetto rispetto a chi ha sollevato tale questione: che il Parlamento - non il sottoscritto, perché non ero ancora Ministro all'epoca - decise che la gestione del braccialetto elettronico dovesse competere al Ministero dell'interno, il quale ha bandito recentemente una gara europea della quale stiamo attendendo ancora l'esito.

Ha ragione il senatore Malan: non ci possiamo rassegnare ad alcun tipo di errore giudiziario. Però dobbiamo anche considerare - almeno io parto sempre da questa considerazione - che il processo penale, come ogni attività umana, è fallibile. Io non sono tra coloro che ritengono si debba sacralizzare qualunque tipo di accertamento realizzato comunque con gli strumenti limitati di cui dispone l'uomo. Quello che ci dobbiamo domandare, e forse riconsiderando (anche un po') le posizioni precedenti, è se il nostro non sia complessivamente un sistema che mette al riparo dagli errori giudiziari più di molti altri sistemi. Per questa ragione difendo i due gradi di giudizio previsti dal nostro ordinamento. E trovo stravaganti le voci che si alzano ogni qualvolta in secondo grado una persona è stata assolta dopo essere stata condannata in primo grado; o anche il contrario. Se non avvenisse, non si capirebbe per quale ragione dovrebbero essere previsti due gradi di giudizio.

Credo che dovremmo rivalutare, rispetto alle cose che si sono dette negli anni passati, il modello costituzionale di giustizia di cui dispone il nostro Paese, perché continuo a pensare che sia tra i più avanzati. Io vedo molti limiti, ma come diceva Churchill per la democrazia: è un sistema che ha molti difetti, ma tutti gli altri sono peggiori. Per me tutti gli altri esempi, richiamati spesso come riferimento di efficienza e di celerità del processo, non sempre hanno effettivamente questo contenuto. Ritengo che spesso soltanto una nostra certa esterofilia fa sì che si prendano come riferimento modelli che dal punto di vista delle garanzie credo non debbano insegnare niente ai Costituenti che ci hanno consegnato quell'impalcatura.

Non è vero che la responsabilità civile non ha cambiato niente. Io non mi aspettavo dalla responsabilità civile un'esplosione del numero dei procedimenti, come pure fu detto da molti all'epoca, né una limitazione dell'autonomia della magistratura; mi aspettavo una cosa semplice che non possiamo misurare con i numeri: un giudice oggi sa che, di fronte a una negligenza inescusabile, non si trova di fronte prima a tre gradi di giudizio per verificare se deve essere sottoposto a valutazione di merito, come avveniva con il cosiddetto filtro. Oggi il giudice sa che nel caso di quella violazione è sottoposto a una valutazione di merito, come qualunque altro cittadino. Noi non sappiamo quanto incide a livello di deterrenza e come incida questo tipo di istituto; non si può misurare. Noi non sappiamo quanto incide a livello di deterrenza questo tipo di istituto; né possiamo misurare come incida. Però è una cosa che in qualche modo cambia il sistema dei controlli sull'attività

giurisdizionale, e questo credo che sia un passo avanti che consente di migliorare il quadro, senza comprimere l'autonomia della magistratura, che non può essere messa sullo stesso piano di altre professioni, perché svolge un ruolo e una funzione di carattere diverso.

Rivendico il fatto che il mio Ministero ha svolto senza sensazionalismi una funzione importante, sempre su questo campo, nell'attività ispettiva. Abbiamo cercato di superare l'idea di interventi *spot*, legati a singole vicende. Abbiamo cercato di fare delle indagini di carattere sistematico, ad esempio per settore. È stato oggetto della nostra attenzione, ad esempio, l'insieme delle sezioni e delle misure di prevenzione del nostro Paese. È stato oggetto di attenzione, ad esempio, il funzionamento delle sezioni fallimentari dei tribunali civili, dove nel corso del tempo si erano sviluppate molte vicende opache.

Abbiamo cercato di concentrare l'attività soprattutto sulle violazioni più gravi. Devo dire complessivamente, per dare un giudizio sul disciplinare, che questo tipo di attività funziona più di quanto non si racconti. Se c'è un rilievo da fare è che spesso la pronuncia del Consiglio superiore della magistratura arriva troppo tempo dopo il momento in cui viene segnalato l'illecito. Credo che questo sia un elemento che toglie forza a tale strumento di intervento.

La banca dati dei minori esiste, si è attivata nelle scorse settimane con il completamento della rete Sigma, che ha collegato tutti i tribunali dei minori.

Non ho tralasciato nella mia relazione il tema della tensione, della dialettica e della polemica con l'Associazione nazionale magistrati, senatore Mineo, perché me ne sono dimenticato, ma perché se devo fare un elenco delle cose successe in quest'anno, non la reputo tra le questioni più importanti. Ciò non per mancanza di riguardo nei confronti dell'Associazione nazionale magistrati, a cui ho sempre dedicato grandissima attenzione, ma perché ritengo francamente che la materia del contendere, che può essere rilevante per lo statuto dei magistrati, non è una questione fondamentale per il funzionamento della giustizia. Cerco di spiegarne la ragione. Mi è stato chiesto da che punto di vista in qualche modo l'anticipo del pensionamento rispetto ad una legge che era stata voluta dal centrodestra, quella che portava il pensionamento a settantacinque anni, abbia creato una scopertura di organici e come si sta cercando di affrontare questo tema. Noi cerchiamo di affrontare questo tema aumentando il numero dei reclutati, aumentando il numero dei concorsi. Questa è la risposta. Si sono poi venuti a determinare degli scompensi, sui quali abbiamo discusso con l'allora presidente del Consiglio Renzi, in un incontro con l'Associazione nazionale magistrati. In quell'occasione tre furono le questioni poste, anzi quattro, ma una non è oggetto di discussione perché non essendo ancora esaminata la norma che prevede il termine temporale per le indagini non c'è alcuna risposta su quel punto.

È stata posta la questione degli organici. Quando ci siamo incontrati avevamo promesso 1000 unità in più di cancelleria; attualmente abbiamo bandito un concorso per 2000 unità. Ci è stato chiesto di modificare la norma che riguardava i giovani. Una norma che prevede che per i nuovi magi-

strati debbano passare almeno quattro anni prima di chiedere il trasferimento. Faccio presente che nel resto della pubblica amministrazione sono cinque gli anni necessari prima di chiedere il trasferimento. Quella norma l'ho voluta io, perché dopo aver girato gran parte degli uffici giudiziari in difficoltà, ho scoperto che un problema fondamentale è l'eccessivo *turnover* dei magistrati. Per diminuire la tensione comunque con L'ANM, abbiamo dato disponibilità a rivedere quella norma, che infatti è stata rivista. Il Governo ha presentato un emendamento al cosiddetto mille proroghe per posticipare l'attuazione di quella norma. Rimane soltanto la questione del pensionamento. Rimane solo tale questione. Io credo - lo dico con tutto il rispetto - che ci sia una sproporzione tra le reazioni avvenute e l'oggetto del contendere, tenendo conto che nel frattempo il Governo e il Presidente del Consiglio sono cambiati. Questi sono i termini della questione.

Voglio ribadire il mio impegno; ho già trasmesso un disegno di legge alla Presidenza del Consiglio sul tema dell'ecocompenso che ritengo un elemento caratterizzante dell'attività del Governo. Ritengo infatti che ci sia ormai una sperequazione nel rapporto tra professioni e grandi soggetti finanziari ed economici che è inaccettabile e dei livelli di compressione dell'autonomia del professionista dettati dalle posizioni dominanti che credo siano da contrastare.

Voglio dedicare un'ultima riflessione a un tema che è stato posto e che ho sollevato iniziando il mio intervento: la riforma del processo penale. Quella riforma è frutto di una Commissione di studio che si è costituita prima dell'insediamento del Governo precedente e di questo Governo. Mi riferisco alla Commissione presieduta dall'attuale primo presidente della Cassazione Canzio. In quella Commissione erano presenti le camere penali, i rappresentanti delle università e della magistratura. Si fece una revisione di tutti gli elementi che potevano in qualche modo deflazionare il processo penale e lo si fece superando un *derby* che spesso caratterizza il rapporto tra magistratura e avvocati penalisti. Se vai a un convegno di penalisti, ti dicono che il processo penale si rende più rapido comprimendo i tempi dati alla magistratura per svolgere una serie di attività. Se vai a un convegno dei magistrati, ti dicono che i tempi si riducono riducendo i tempi a disposizione degli avvocati per svolgere la loro attività.

Si è trovato finalmente quell'equilibrio delicato, che io rivendico come un successo non mio perché - lo ripeto - è un lavoro fatto precedentemente, che consentirebbe finalmente di arrivare a un processo penale che migliora le sue *performance*. Daremo nei prossimi giorni i dettagli, ma il processo sta migliorando sia dal punto di vista dei tempi che dal punto di vista del numero del contenzioso. E questo potrebbe dare davvero uno slancio definitivo verso una uscita dalla crisi del processo.

Questo lavoro affrontava anche il tema della prescrizione, in termini diversi da quelli oggetto della proposta di legge e poi anche della proposta che arriverà in Assemblea. In questo percorso abbiamo tenuto conto di posizioni diverse, abbiamo cercato di trovare un compromesso tra le diverse forze di maggioranza, anche tenendo conto di alcune posizioni delle opposizioni. Ci tengo, però, a dire che l'intervento sulla prescrizione ha un valore morale e simbolico per la seguente ragione. Se fosse anche soltanto uno il pro-

cesso che va in fumo per un grave fatto, a fronte del decorrere del tempo, sarebbe una sconfitta per lo Stato. Credo, però, che gran parte delle precondizioni per il maturare della prescrizione siano dovute a questioni di carattere organizzativo. Lo dico perché, facendo un'analisi dei diversi distretti, noi scopriamo che vi sono distretti dove le prescrizioni arrivano al 30 per cento degli affari trattati e uffici nei quali le prescrizioni sono all'1 o al 2 per cento, che è fisiologico in un sistema di obbligatorietà dell'azione penale.

Questo mi fa dire che il più importante intervento sulla prescrizione non si realizza soltanto modificando la prescrizione, ma si realizza modificando il processo. Se noi siamo in grado di costruire un processo che sia deflazionato; se siamo in grado di costruire un processo nel quale si evitino quei passaggi dilatori che attualmente ingolfano e complicano l'andamento processuale, diamo la risposta più compiuta per evitare che la prescrizione raggiunga livelli di carattere patologico.

Per questo motivo, concludendo, rinnovo ancora l'appello affinché si vada verso una rapida approvazione del disegno di legge sulla riforma del processo penale, in quanto ritengo davvero che questo possa costituire un passo di qualità che consenta al prossimo Ministro della giustizia di presentare una relazione in cui molti dei problemi che hanno caratterizzato il nostro sistema possano essere definitivamente considerati alle nostre spalle. *(Applausi dai Gruppi PD, AP (Ncd-CpI) e Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE).*

Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, composizione della delegazione parlamentare italiana

PRESIDENTE. Comunico che la delegazione del Senato presso l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa sarà formata, nella sessione annuale del 2017, dai componenti attualmente in carica. Ricordo che la delegazione è composta dai seguenti senatori.

Membri effettivi: Bernini, Bertuzzi, Catalfo, Chiti, Corsini, Divina, Gambaro, Giro, Santangelo. Membri supplenti: Amoruso, Cervellini, De Pietro, Fazzone, Lucherini, Munerato, Orellana, Puppato, Verducci.

Ripresa della discussione sulla Relazione del Ministro della giustizia sull'amministrazione della giustizia (ore 12,35)

PRESIDENTE. Passiamo alla votazione delle proposte di risoluzione.

ALBERTINI *(AP (Ncd-CpI))*. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ALBERTINI (*AP (Ncd-Cpl)*). Signor Presidente, esordisco dichiarando con molta convinzione il voto favorevole del nostro Gruppo alla mozione presentata dal nostro Capogruppo e da quelli della maggioranza.

Presidenza del vice presidente CALDEROLI (ore 12,36)

(*Segue* ALBERTINI). Questo non solo per un acritico accoglimento di una linea politica, ma perché ci hanno convinto le affermazioni del Ministro e la descrizione molto oggettiva e certamente pregnante dell'attività svolta in questi oltre tre anni di mandato alla guida forse del Ministero più complesso, delicato e trovato in condizioni più critiche rispetto ad altri.

Quando il famoso primo ministro britannico Churchill diceva che esistono tre tipi di bugie (le bugie, le bugie dannate e le statistiche), forse ignorava - ma non era questo il suo concetto - che i numeri che esprimono i fatti sono molto più testardi delle affermazioni o dei commenti che possono essere sviluppati sui fatti medesimi. La descrizione che il Ministro ha illustrato dell'intervento svolto in questo triennio è un elemento di conforto, sia pure in un quadro ancora drammaticamente negativo. L'interesse che ha sviluppato verso la giurisdizione internazionale attraverso il potenziamento di tutti gli accordi di cooperazione con le giurisdizioni di altri Paesi è un fronte importante per contrastare scenari di crimine a tutti i livelli (economico-finanziario, terroristico); scenari inquietanti e drammatici che richiedono un intervento dilatato, oltre i confini del nostro territorio. Persino l'istituzione della procura europea, su cui abbiamo fatto un intervento non conclusivo, costituisce un elemento lodevole.

È stato giustamente affermato che la dilatazione della giurisdizione penale introduce elementi di sicurezza psicologici ma non realistici, perché molto spesso la giurisdizione ha tempi diversi e lontani da quell'efficacia di intervento per reati minori che può meglio essere realizzata attraverso atti di carattere amministrativo più che giurisdizionale.

Abbiamo riscontrato che il contenzioso della giustizia civile si è enormemente ridotto, passando da 5,2 milioni di casi di contenzioso inevaso a 3,8 milioni; gli uffici hanno ridotto il loro carico del 5 per cento. Soltanto la Cassazione, per delle spiegazioni analitiche che sono state date, ha avuto un incremento. Un grande intervento è stato fatto sulle forme alternative alla giurisdizione per risolvere i casi di contenzioso ed è un confortante 10 per cento in più delle mediazioni. Persino il caso drammatico del processo penale ha avuto una riduzione dei contenziosi in essere a una cifra comunque imponente di 3.229.000 casi, ma del 7 per cento in meno rispetto al dato trovato.

Tutto questo è stato frutto di una condotta, di un'azione coerente e non è stato un fatto casuale e provocato da eventi indipendenti dall'azione di Governo. La trasformazione in illeciti amministrativi, sanzioni pecuniarie invece che penali; l'appello, che è sceso nella media del contenzioso; interventi sull'efficientamento degli uffici giudiziari con un risparmio di 1,7 miliardi di euro; la riduzione dei costi dei servizi sono lodevoli interventi che questo Governo e questo Ministro sono riusciti a realizzare.

Prosegue la spinta per la diffusione e la realizzazione del processo telematico. Nella replica il Ministro è arrivato a puntualizzare addirittura il numero dei *computer* o dei *server* diffusi (augurandoci che ci siano anche corsi di formazione affinché si possano usare), la riduzione delle vacanze e l'aumento dei funzionari, nonché 4.500 cancellieri e amministrativi in più, nonché concorsi per 1.100 magistrati; la riforma della magistratura onoraria; la revisione della geografia giudiziaria, datata con l'inizio dell'unità d'Italia; le attività di ispezione diverse da quelle storicizzate per dati di dettaglio, ma centrate più sui diritti civili negati o sulle disfunzioni di sostanza; e così per altre procedure che riguardano gli aspetti dell'area concorsuale e dei fallimenti, che devono essere chiuse in tempi brevi perché l'economia non ne risenta.

L'intervento riformatore si è sviluppato anche nel campo del penale, dove il punto della prescrizione ha trovato un giusto equilibrio nella legge che stiamo per approvare, con le criticità che conosciamo, ma con la convinzione di arrivare in porto. Anche sul tema delicatissimo delle intercettazioni è stata resa nota la volontà del Governo di intervenire dal punto di vista normativo.

Per quanto riguarda un altro dei tragici problemi del nostro Paese, soprattutto nell'ambito dei diritti civili, con la sentenza Torreggiani abbiamo ridotto in tre anni di 16.000 il numero delle persone carcerate, aumentando la dotazione di spazi per la carcerazione di oltre 4.000 posti, portando sostanzialmente a un livello equilibrato del 50 per cento il rapporto tra le esecuzioni interne al carcere e quelle esterne dei provvedimenti dell'autorità giudiziaria.

Vi sono poi altri interventi altrettanto lodevoli; ma vorrei riservare gli ultimi minuti alla parte critica, perché proprio lavorando insieme, signor Ministro, credo che sia opportuno segnalare anche questo aspetto.

La prima riforma che vorrei proporre alla sua attenzione ha un carattere simbolico, ma poi arriverò alla proposta pratica. La lodevole frase «la legge è uguale per tutti», messa alle spalle dei collegi giudicanti, vorrei che fosse posta anche davanti agli occhi dei magistrati giudicanti e negli uffici dei magistrati inquirenti. Vorrei ricordare il noto episodio di Alessandro e del pirata, quando la flotta macedone lo imprigiona ed egli viene portato davanti alla massima autorità dell'epoca (allora non c'era la distinzione tra i poteri giudiziario e politico). Il pirata si domanda: «In che cosa ho fatto diversamente da te, Alessandro, facendo conquiste con le mie navi? Forse tu ne hai di più». La risposta che dà poi Sant'Agostino in un suo libro è che lo Stato ha i poteri legittimi dell'impiego della forza, ma lo fa secondo giustizia.

Arrivo al punto. Bene la dotazione di organico e l'aumento dei funzionari e dei magistrati (peraltro gli indici di PIL rispetto alla popolazione del nostro Paese non sono squilibrati come spesa per la giustizia rispetto ai confronti compatibili), ma c'è un punto dove noi siamo diversi: nessun magistrato può essere sottoposto a procedimento disciplinare per valutazione delle prove e per interpretazione delle norme. Noi abbiamo consegnato a vita l'infallibilità per legge a una categoria certo lodevole, perché ha passato un concorso e quindi ha accertato la sua competenza, ma non sappiamo

quanto moralmente coerente nel corso del tempo con questo scenario, che consegna a tutti noi, anche civilissime persone, un quadro che ci può trasformare in persone che agiscono con discrezionalità o arbitrio.

Alla stessa stregua - e questo è l'altra faccia della medaglia - occorre che il premio per la capacità gestionale, per il fare giustizia correttamente, per indagini che arrivano a sentenza di condanna e non ad assoluzioni indiscriminate (perché basate su elementi inconsistenti di accusa), e quindi il quadro di valutazione dell'attività giurisdizionale non sia affidato alle correnti e agli incroci di potere tra le categorie della giustizia (o della giurisdizione, più che della giustizia). Occorre invece che, con interventi appropriati e legiferanti, anche il CSM possa applicare alla propria categoria di riferimento il merito e la condanna per la capacità di fare e fare bene e per gli errori commessi.

Questo è quanto affido al resto del suo lavoro, signor Ministro, con l'auspicio di poter collaborare a questo risultato. *(Applausi dal Gruppo AP (Ncd-CpI))*.

DI MAGGIO *(CoR)*. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

DI MAGGIO *(CoR)*. Signor Ministro, francamente lei mi mette sempre in difficoltà per un motivo molto semplice: le riconosco un'onestà intellettuale che obiettivamente, anche rispetto al metodo e al modo come lei gestisce la sua funzione, mi mette in difficoltà nel dover dire in questo momento che il voto del nostro Gruppo sarà contrario. E lo dico semplicemente perché il manuale delle buone intenzioni, che lei oggi ha enunciato in questa Assemblea, spesso si trova in contraddizione con i numeri rappresentativi del lavoro che viene svolto. Capisco perfettamente che il sistema giustizia è simile al nostro debito pubblico: quando gli interventi vengono fatti, gli spostamenti sono talmente minimi che è difficile anche evidenziarli.

Lei giustamente in questa Assemblea ci ammonisce a un confronto politico sulle scelte che vengono fatte. Spesso trovo che la sua stessa funzione sia in contrasto con ciò che esprimono i risultati delle scelte fatte dalla sua maggioranza. Le cito un caso per tutti: in Commissione giustizia stiamo procedendo all'analisi della riforma del processo civile e il provvedimento che ci viene chiesto dal Governo trovo sia sostanzialmente - come affermano anche autorevoli esponenti del mondo giuridico che stiamo in questo periodo audendo - in contraddizione rispetto alle aspettative. Che cosa voglio dire con questo? Molto spesso nelle audizioni ci viene detto che non si migliora il sistema giustizia intervenendo sulle riforme del codice e che forse sarebbe meglio guardare al funzionamento organizzativo. Da questo punto di vista, gli sforzi che lei e il suo Dicastero state compiendo sono obiettivamente molto interessanti. Vengono, però, resi vani dai provvedimenti che ci vengono trasmessi all'interno delle Commissioni. Faccio una battuta: non vorrei che fossero, come sempre, dei provvedimenti "ad canzium".

Lei ha raccontato prima un esempio che è uno spaccato della vita del nostro Paese: se si va agli incontri con i magistrati, questi diranno che i tem-

pi della giustizia sono allungati dal lavoro che viene svolto dall'avvocatura; se si va agli incontri degli avvocati, quest'ultimi diranno che i tempi sono allungati per il malfunzionamento del sistema della magistratura. Nell'ambito della riforma del sistema civile viene compreso un mio disegno di legge, sul quale la invito a prendere una posizione terza, quale dovrebbe avere il Ministro della giustizia. Con esso chiedo la riforma dell'articolo 152 del codice di procedura civile, che prevede una differenza di termini: mentre gli avvocati sono costretti a termini perentori, i magistrati sono costretti a termini ordinari. Se anche i magistrati fossero costretti a tempi perentori, questo potrebbe forse essere un motivo per velocizzare il sistema della giustizia civile.

Per questo continuo a rappresentare le difficoltà che ogni volta abbiamo nei confronti della giustizia civile e mi fa piacere che lei apprezzi un altro dato fondamentale: il malfunzionamento della giustizia civile è per noi un esempio estremamente importante dei costi economici che ne derivano e si potrebbe sicuramente agevolare il sistema Paese se i suoi tempi fossero resi veloci e maggiormente credibili.

C'è poi un'altra differenza sostanziale sul modo di concepire la giustizia penale: ne dà una fotografia abbastanza diversa, ma estremamente importante, anche l'intervento della senatrice Dirindin, quando dice - lo ricordo a titolo di esempio per sottolineare le divergenze di opinione con cui dovrà confrontarsi anche all'interno della sua maggioranza - che ad alcuni sta a cuore la salute di coloro a cui viene sottratta la libertà personale. È un modo di vedere della sinistra e naturalmente una diversa interpretazione della giustizia rispetto a chi appartiene alla nostra parte, la cui visione dei detenuti è invece quella di persone a cui guardiamo con attenzione, perché è la salute dei liberi cittadini che è messa a rischio da quanti sono dediti a delinquere. E questo è fondamentale e lo segnalo per un motivo molto semplice: un Ministro della giustizia si dovrebbe porre il problema di come è vissuto il sistema della giustizia nel nostro Paese. E lei non potrà non condividere che ciò che avverte il pubblico è che il rispetto della giustizia non sia più un valore. È su questo che dobbiamo intervenire ed è su questo aspetto che le sottoponiamo le nostre più attente premure.

Per concludere, Ministro, faccio seguito anche a quello che lei ha rappresentato prima: sono perfettamente convinto che la capacità ispettiva che ha messo in campo il suo Governo sia di gran lunga superiore a quella dei Governi che l'hanno preceduta, ma il risultato - mi permetta, signor Ministro - è ininfluente, perché - come lei ha sostenuto - è necessario riformare il Consiglio superiore della magistratura.

C'è un caso emblematico che ho portato alla sua attenzione e che ho continuato a seguire: il caso del tribunale di Trani. Nel tribunale di Trani sono accadute cose inenarrabili e i responsabili sono stati giudicati dal Consiglio superiore della magistratura e sono tuttora fermi al loro posto.

Se tutte le operazioni meritevoli che il suo Governo ha intenzione di mettere in campo vengono poi vanificate nel loro risultato finale, allora siamo ancor più convinti che il nostro voto non potrà che essere contrario. *(Applausi dal Gruppo CoR e del senatore Giovanardi).*

STEFANI *(LN-Aut)*. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

STEFANI (*LN-Aut*). Signor Presidente, abbiamo udito la replica del signor Ministro e apprezziamo soprattutto la serietà e la professionalità con le quali ha risposto alle nostre considerazioni e osservazioni. La giustizia - come ha detto lo stesso onorevole Orlando - deve essere gestita a prescindere dal consenso dell'elettorato. La giustizia è una materia estremamente seria, che certamente non può essere vittima né di populismo, né della ricerca del consenso popolare. Purtroppo la giustizia prevede una norma classicamente impopolare che è il reato, per cui è previsto un giudizio in tribunale e l'applicazione di una pena. È per questo che l'amministrazione della giustizia deve essere seguita con particolare serietà.

Tuttavia, la sua Relazione e la sua replica non ci hanno convinto su quelle tematiche che, come Gruppo della Lega Nord, abbiamo sottolineato e riportato con particolare evidenza negli ultimi anni. C'era il problema - lo ricordiamo, perché ormai sembra non fare più notizia sui giornali e sugli altri *media* - del sovraffollamento carcerario, per il quale sono stati adottati veri provvedimenti che - lo si voglia o no - sono definibili come "svuota carceri". Con quelle norme si sono previste, in alternativa alla reclusione, pene alternative al carcere, soluzioni che permettono a un criminale di non accedere immediatamente alla misura della detenzione. Non li vogliamo chiamare svuota carceri? Definiamoli comunque dei benefici che sono stati concessi con la finalità di evitare che si riproponga il problema del sovraffollamento carcerario.

Sembra un argomento passato di moda in questo momento, ma invece noi vogliamo continuare a ricordarlo: erano misure emergenziali. Se viene meno l'emergenza, dobbiamo ristrutturare il sistema penale. Crediamo che in sede di esame di riforma del processo penale - è stata cominciata, ma è stata sospesa - si dovrebbero adottare dei provvedimenti in tal senso.

Per questo nella nostra risoluzione chiediamo che vengano previsti aumenti delle pene per quanto concerne - ad esempio - i furti in abitazione e le rapine. Come abbiamo anche noi suggerito, vogliamo che siano inasprite altresì le misure per lo spaccio di sostanze stupefacenti lievi e che sia ripreso quel disegno di legge, approvato alla Camera, che precede l'esclusione per i reati più gravi della possibilità di accedere al giudizio abbreviato; provvedimento approvato dalla Camera e poi arenato al Senato probabilmente per una volontà politica diversa. E, infatti, nella riforma del processo penale questa parte è sparita. Noi speriamo che possa essere reintrodotta e lo chiediamo anche nella nostra risoluzione.

Un'altra tematica che si è arenata riguarda la riforma dell'istituto della legittima difesa: la discussione è cominciata alla Camera; se ne è parlato e la nostra proposta iniziale prevedeva sostanzialmente una forma di presunzione di legittima difesa ogni qual volta venga violato il domicilio nel momento in cui qualcuno entra in casa, in possesso di armi o in gruppo. Anche in quel caso la nostra proposta iniziale è stata depotenziata: la soluzione proposta alla Camera ha inteso svilire completamente il nostro intento di modificare questo istituto. Anche in quel caso, comunque, il discorso si è

arenato e noi, invece, riteniamo che debba essere ripreso e non per far sì che ogni cittadino si doti di armi fino ad arrivare a una sorta di *far west* per difendersi, ma per far arrivare ai criminali il messaggio che la proprietà è sacra e che nel momento in cui si entra in una abitazione si pagano conseguenze gravi.

Per quanto riguarda l'istituto della previsione del reato, è corretto quello che dice il Ministro, e cioè che non è vero che più reati prevedi più sei punito, anzi, talvolta un'inflazione della misura del reato o anche la gravità stessa del reato non sortisce gli effetti che si vorrebbero. Noi intendiamo che la previsione del reato e la certezza della pena debbano indurre il criminale a compiere o no delle scelte e l'Italia non deve certo diventare un luogo nel quale egli possa pensare di avere una soglia di minore punibilità rispetto ad altre realtà.

La questione grave che continuiamo a rimarcare e sulla quale insistiamo è relativa all'immigrazione, problematica che riguarda anche il settore della giustizia e che, anzi, deve essere trattata come un *unicum* dai Ministeri della giustizia e dell'interno. Per fare una battuta, si può dire che ormai l'Italia ha quasi perso l'appannaggio della criminalità: di criminali italiani, ormai, ce ne sono pochi. Dobbiamo cercare di lavorare anche sulla questione dell'immigrazione e quindi degli stranieri che sfuggono al controllo della nostra realtà territoriale e commettono reati.

Relativamente alla questione degli accordi con Paesi stranieri, mi permetta di farle soltanto un appunto, signor Ministro: a noi risulta che anche il ministro Castelli stipulò un accordo con l'Albania proprio al fine di effettuare il rimpatrio dei detenuti albanesi condannati in Italia che avrebbero scontato la pena nel loro Paese d'origine. Anche su questo profilo ci permettiamo di fare questa considerazione. Lo stesso si fece anche con la Romania, anche se con un profilo diverso.

Per queste ragioni noi insistiamo sulla nostra risoluzione, affinché possa essere accolta da tutti, perché contiene alcuni punti fondamentali in assenza dei quali riteniamo di dover respingere, con tutto il rispetto, la Relazione da lei fatta. (*Applausi dal Gruppo LN-Aut*).

FALANGA (*ALA-SCCLP*). Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

FALANGA (*ALA-SCCLP*). Signor Presidente, colgo l'occasione della dichiarazione di voto per fare una precisazione. In discussione generale ho fatto accenno alla mancanza di un efficiente sistema ispettivo e mi riferivo ai giudici napoletani in merito alla vicenda della donna suicida. È chiaro, però, che non intendevo affermare o asserire la responsabilità di alcuno. Dico semplicemente che l'attività ispettiva è utile e necessaria per dissipare ogni dubbio che possa vedere coinvolto un magistrato.

Signor Ministro, noi ci asterremo dal votare la proposta di risoluzione della sua maggioranza, come ci asterremo dal votare le risoluzioni presentate da altri Gruppi parlamentari. E lo facciamo per una ragione molto

semplice: ella, signor Ministro, ha avuto a disposizione un lungo tempo per organizzare la sua Relazione; noi, per la verità, e io in particolare, ho avuto dieci minuti prima e cinque minuti adesso per replicare. I tempi ristretti non mi pongono nella condizione di organizzare una risoluzione che avrei voluto sottoporre all'attenzione del Parlamento, per cui, non essendo stato messo nelle condizioni di poter adeguatamente trattare l'ampio tema, è evidente che io non ho altra strada che l'astensione.

Tuttavia, signor Ministro, devo fare un'osservazione conseguente alla sua replica. Lei ha parlato molto del sistema carcerario. Signor Ministro, ella fa un'operazione di comparazione di quegli elementi che ci vedono avvantaggiati rispetto ad altri Paesi, ma tralascia, poi, di indicare gli altri elementi che non ci vedono avanti rispetto agli altri Paesi, ma anzi indietro. Le faccio un esempio semplice in tema di carceri. Il carcere di Catania ha un sovrappollamento del 170 per cento. È pronto un finanziamento per 32 milioni di euro per iniziare l'opera di una nuova struttura carceraria, ma vi sono organismi dei nostri Ministeri che - ahimè - frenano, e chissà per quali ragioni. Non sono generalmente un malpensante, signor Ministro, ma, quando si blocca una gara già vinta da un'impresa e non si realizza più l'opera, mi viene qualche dubbio che quell'impresa probabilmente non sia gradita ad alcuno. A questo lei deve prestare attenzione.

Lei ha fatto riferimento alla custodia cautelare, tema che le ho rappresentato poc'anzi e per il quale ho depositato un disegno di legge di modifica ulteriore dell'articolo 274 del codice di procedura penale; ella ha dato una risposta, se mi consente, abile, intelligente, opportuna e anche vera. Ella ha detto che, poiché spesso gli arrestati non hanno un domicilio, come nel caso degli stranieri, è chiaro che il giudice deve necessariamente optare per gli arresti in carcere. Ma ella non ha considerato che le riforme del 2013 e del 2015 all'articolo 274 miravano a superare quei prestampati mentali dei giudici, quella formuletta che dice che, poiché il reato è grave, non si possono dare gli arresti domiciliari. Noi andavamo in quella direzione, ma non siamo riusciti a superare questi prestampati mentali e da qui il mio intervento normativo per cercare di porre rimedio. Spero che ella si renda conto della inutilità dei provvedimenti che abbiamo approvato.

Per questa ragione, Ministro, attendiamo da lei risposte più concrete su questi temi importanti.

Per il momento ci asteniamo, ma speriamo comunque di poter votare sue iniziative che condividiamo, apprezziamo e che possono essere un punto sulla prescrizione.

Proprio per quanto riguarda il tema della prescrizione, signor Ministro, io le ho dato lo strumento per poter dire che i processi per corruzione e comunque per reati contro la pubblica amministrazione - visto che sono tra quelli interessati - vanno celebrati subito. Se lei condivide questo, deve allora dirmi perché vuole il salvagente di un allungamento ulteriore della prescrizione. È un'iniquità, un'ambiguità che non comprendo. Io voglio che i corrotti siano condannati in tempi celeri. Non voglio che i reati siano prescritti. Tuttavia, Ministro, nel momento in cui lei ancora insiste per allungare il termine della prescrizione per siffatti reati, seppur di meno rispetto

all'iniziativa originaria, sta affermando che il suo sistema giustizia non è in grado di dare una risposta.

PRESIDENTE. Senatore Falanga, le ho già concesso molto tempo in più rispetto a quello a lei riservato.

FALANGA (*ALA-SCCLP*). La prego, Presidente, sia tollerante.

Abbiamo una legge per la quale tra pochi giorni un senatore potrebbe lasciare il Senato perché un magistrato, che è stato suo avversario politico, lo ha condannato, peraltro con una sanzione di natura amministrativa, con una sanzione politica. Ministro, lei sta consentendo che un politico magistrato applichi una norma politica nei confronti del suo avversario. E il Senato permetterà questo scempio, perché nei cassetti della Camera c'è ancora un provvedimento - pare che il primo firmatario sia Nitto Palma - che vede una regolamentazione per i magistrati che, impegnati in politica, rientrano nei ruoli.

PRESIDENTE. La ringrazio, senatore Falanga, ma ha parlato per il doppio del tempo che le era stato assegnato. (*Applausi dal Gruppo ALA-SCCLP*).

BUEMI (*Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE*). Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BUEMI (*Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE*). Signor Ministro, intervengo per annunciare il voto favorevole del mio Gruppo alla sua Relazione e alla risoluzione della maggioranza dei colleghi Zanda, Bianconi e Zeller.

Auspico, signor Ministro, che anche il prossimo anno sia lei, come Ministro dell'attuale Governo in carica, a relazionare a questa Assemblea, perché - come lei ha detto e come noi sappiamo - ci sono molti provvedimenti che hanno bisogno di essere approvati e riteniamo che il processo approvativo, almeno da parte di questa Camera, non debba essere interrotto.

Colgo l'occasione per rappresentare le difficoltà ad affrontare in periodi di crisi per gli italiani onesti - periodi di grande crisi economica - i temi del carcere, delle sue condizioni e delle risorse adesso da destinare. Tuttavia, un Paese civile sa che è questione irrinunciabile anche in periodi di crisi e di difficoltà finanziarie: il livello di civiltà non può essere affidato alla semplice valutazione delle opportunità demagogiche.

I circuiti detentivi di cui lei ha parlato, circuiti differenziati, esecuzione della pena molto finalizzata al singolo soggetto, in particolare il potenziamento dell'esecuzione della pena esterna, senza tralasciare - come ho detto nel mio intervento iniziale - la questione dell'edilizia carceraria, sono sicuramente le strade verso cui procedere. Mi permetto però, signor Ministro, di richiamare la sua attenzione su una questione, sempre che i colleghi

la lascino libero. (*Il senatore Falanga interloquisce con il ministro Orlando*).

PRESIDENTE. Collegli, questa non è l'ora di colloquio con il Ministro.

Senatore Falanga, già ha parlato troppo quando era al suo posto. Adesso disturba anche il Ministro!

BUEMI (*Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE*). Signor Presidente, il collega Falanga, oltre a prendersi minuti che non gli spettavano...

PRESIDENTE. Senatore Buemi, si rivolga alla Presidenza. Ora il Ministro ascolterà solo lei.

BUEMI (*Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE*). Capisco che la cortesia del Ministro non è quella di mandare il collega a quel Paese, però...

Signor Ministro, è necessario esercitare l'azione disciplinare nei confronti dei magistrati con maggiore tempestività, come hanno già detto altri e come probabilmente ne ha fatto cenno anche lei. È una questione su cui sono particolarmente attento.

Non è possibile che si arrivi tardi sulle questioni che riguardano altri cittadini e in particolare nei confronti di coloro che sono chiamati a giudicare i cittadini normali. Sono troppi i rinvii strumentali delle udienze: il cittadino attende troppo a lungo, spesso nel settore civile, ma anche in quello penale. Occorre tenere d'occhio i tribunali fallimentari: signor Ministro, lei l'ha detto, ne ha accennato nella replica, ma sono troppe le anomalie comportamentali. C'è un ritardo che provoca lo svilimento dei valori patrimoniali e conseguentemente un danno per i cittadini, sia debitori che creditori.

Torno a richiamare la sua attenzione, signor Ministro, sui consulenti del magistrato, i quali non possono essere scelti in funzione della soluzione al problema che gli viene sottoposto. Ciò accade troppo spesso. So che è una situazione difficilmente dimostrabile, ma *in camera caritatis* molti consulenti pongono il problema di un condizionamento delle loro valutazioni dovute al mancato incarico nel caso proponano soluzioni diverse da quelle che si aspetta il magistrato che li nomina.

Di fronte alle percentuali di assoluzione - mi riferiscono al settore penale, ovviamente - è necessario istituire il principio di responsabilità dell'autorità inquirente, richiamata dal senatore Pagliari con cui mi trovo assolutamente d'accordo. Signor Ministro, è necessario dare corso e non attendere l'autoriforma del Consiglio superiore della magistratura e la riforma del suo sistema di elezione.

Signor Ministro, la riforma della geografia giudiziaria ha dato buoni risultati, e bisogna riconoscerlo. Sono rimaste, però, alcune criticità che devono essere risolte per dare ulteriore forza alla riforma. Lei sa quali sono le questioni che sono state poste dalla Commissione giustizia del Senato - e non soltanto da questa - e mi aspetto da parte sua un'attenzione particolare su tale questione.

Bisogna pensare anche alla questione dell'indennizzo delle spese di difesa dell'imputato innocente. Di fronte a un così grande numero di assoluzioni da parte della magistratura giudicante, si pone il problema di un indennizzo da parte dello Stato a coloro che devono sostenere ingenti spese per difendere la propria posizione di innocenza.

Signor Ministro, lei ha detto bene, ma io continuo ad essere convinto che l'allungamento della prescrizione sia un errore. Bisogna agire sulle questioni che lei ha sottolineato: potenziare gli aspetti organizzativi, far crescere una cultura non del dilazionamento del processo, ma della sua conclusione, fermi restando i principi di garanzia che sono caratteristica delle società e degli ordinamenti civili.

Signor Ministro, vada avanti: c'è molto da fare, anche se molto è stato fatto. *(Applausi dal Gruppo Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE).*

Sull'ordine dei lavori

PRESIDENTE. Colleghi, prima di ascoltare le altre dichiarazioni di voto, vi informo che, ai sensi dell'articolo 55, comma 7, del Regolamento del Senato, la senatrice Michela Montevicchi e i senatori sottoelencati richiedono di inserire nel calendario dei lavori della settimana in corso un'informatica urgente del Ministro dell'economia e delle finanze, professor Pier Carlo Padoan, in relazione alla rilevantisima missiva concernente il bilancio dello Stato inviata al Governo dal Vice Presidente della Commissione europea e dal commissario europeo per gli affari economici e finanziari.

Pertanto, dopo la votazione delle risoluzioni e la possibile discussione di tale richiesta, vi sarà un voto.

Ripresa della discussione sulla Relazione del Ministro della giustizia sull'amministrazione della giustizia (ore 13,15)

MUSSINI *(Misto)*. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MUSSINI *(Misto)*. Signor Presidente, innanzitutto ringrazio il signor Ministro perché - come siamo fortunatamente abituati anche in Commissione - ascolta con attenzione e risponde puntualmente alle osservazioni formulate. Forse avrebbe meritato che tutta l'odierna discussione avesse un agio diverso per dare il tempo anche di valutare i contenuti delle varie risoluzioni.

Signor Ministro, se da un lato non è certo mia intenzione contestare i dati che sono giustamente rilevati dal suo Ministero, dall'altro forse vale la pena di ragionare, magari facendolo insieme, su quali sono le possibili interpretazioni di tutta una serie di dati. Se succede che comunque gli investimenti vengono fatti, ma vi è la percezione, che non è sensoriale ma misurata, dei cittadini di riscontrare un'oggettiva difficoltà nell'ottenere giustizia,

non si tratta semplicemente del tema dell'ingiustizia percepita, perché è evidente che esistono dei problemi. Ci sono dei problemi nella destinazione delle risorse. E lei ha accennato alla destinazione di personale che dalle Regioni viene passato nei tribunali. Le posso però dire che questo non viene fatto con un'attenta considerazione né delle effettive carenze di organico e neanche - cosa ancora più grave - della qualità del personale che viene distribuito. Per cui accade di assistere ad una cattiva distribuzione perfino tra due città vicine, che possono essere la Città di Reggio e quella di Modena. È accaduto ed è un problema, perché si traduce nella grande distanza che si crea tra il centro e la periferia. È una strada troppo lunga e forse - visto che lei giustamente insiste sul fatto che sul servizio della giustizia il primo intervento deve essere di natura organizzativa - è necessario mettere sotto una lente di ingrandimento i meccanismi con i quali il personale viene destinato, oltre al fatto di cercare di tenere in considerazione la sua preparazione: un cancelliere preparato, competente e in grado di far funzionare un ufficio è una merce sicuramente rara. È anche evidente che questo viene scontato nelle singole amministrazioni e nella quotidianità.

La giustizia non dovrebbe essere percepita come un diritto che va per censo e questa, purtroppo, è una delle ragioni per cui l'arretrato non voglio dire che venga smaltito, ma diminuisce. Sicuramente incide in parte una situazione di crisi economica - come ha detto poc'anzi la collega Stefani - che porta i cittadini, oggi, a rivolgersi alla giustizia in misura minore. E questo potrebbe essere salutato con favore se fossimo diventati meno litigiosi. Il problema è che invece si tratta della mancanza di fiducia nella possibilità di ottenere giustizia, di ottenerla in tempi rapidi e, a volte, il gioco non vale la candela. Questa è la triste conclusione che tanti traggono.

Tutto ciò ci porta ad alcuni aspetti che avevamo messo in rilievo nella nostra risoluzione. Ci porta - ad esempio - ad una perdita ulteriore del senso di legalità e di efficacia del sistema della giustizia anche poi di incoraggiamento al rispetto delle regole. Ci sono alcuni aspetti, signor Ministro, che nella sua Relazione sono stati considerati in modo molto, troppo, veloce. Sono aspetti che riguardano proprio il senso della legalità e la corruzione che ancora dilaga. Chiedevamo una presenza e un'attenzione negli impegni che abbiamo previsto, il rafforzamento del controllo della legalità su tutto il ciclo economico pubblico e privato. Ricordo all'Assemblea che abbiamo ancora il codice antimafia, che deve essere ancora sviluppato ed è determinante e importante. Siamo stati esclusi come Commissione giustizia da una riflessione sul codice degli appalti che già adesso verrà sottoposto a un correttivo: sarebbe stato invece opportuno un coinvolgimento, perché forse è un tema che riguarda anche l'amministrazione della giustizia, visto che su di esso c'è un'interlocuzione continua tra ANAC e i diretti interessati che devono poi farsi carico dell'applicazione del codice degli appalti.

C'è un aspetto che abbiamo posto nella nostra risoluzione su cui le chiedevamo un impegno. È evidente che, per la costruzione di una percezione di legalità, non possono più essere sufficienti gli strumenti che sono a disposizione del sistema della giustizia. Abbiamo un disegno di legge che per noi è estremamente importante, perché è un sistema di tutela, ed è la tutela di coloro che segnalano le condotte illecite. È un tema centrale, perché ri-

guarda anche il coinvolgimento vero del cittadino nel controllo, un controllo sano e non - come purtroppo si è voluto far passare nella discussione - la delazione, che è un'altra cosa. Noi parliamo di tutela, e speriamo che sia considerata un aspetto qualificante, anche se, purtroppo, la discussione è stata sottratta alla Commissione giustizia. Signor Ministro, è un tema, però, che il suo Governo dovrebbe avere particolarmente a cuore. Quando si parla di *red flags*, queste vengono intercettate da coloro che le vedono da vicino; e se costoro non sono tutelati, non si sentiranno evidentemente di poterle far presente e di collaborare alla costruzione di una legalità diffusa.

Lei ha parlato giustamente del disegno di legge n. 2067, che contiene un'ampia delega sull'ordinamento penitenziario, che noi avremmo incoraggiato, nei nostri impegni, per far sì che il progetto andasse avanti, anche rapidamente, e fosse poi sostenuto.

Signor Ministro, tutto l'impianto che lei giustamente ha ricordato, che è anche un segno di evoluzione culturale nella visione della carcerazione, e cioè tutta l'esecuzione esterna della pena e tutti gli strumenti sono sicuramente molto utili, ma richiamano al fatto che bisogna avvalersi di un sistema esterno a quello della giustizia: parliamo di comunità, parliamo di progetti e, quindi, di professionisti che devono essere messi nella condizione di lavorare in modo intenso e con le risorse adeguate affinché tutto funzioni.

Lei ha detto nella replica che bisogna trattare i detenuti in modo individualizzato e che un tipo di magistratura, quella di sorveglianza, oggi sta scontando delle gravissime difficoltà. La magistratura di sorveglianza, come quella minorile, non è luogo in cui si fa carriera, è chiaro, ed è altresì chiaro che questo non sollecita certamente né una voce particolarmente forte né tanti investimenti, in termini di formazione e anche di attenzione. È un fatto che ci preoccupa, perché il trattamento individualizzato dei detenuti può avvenire solo se la magistratura di sorveglianza verrà adeguatamente fornita di risorse e adeguatamente valorizzata: un punto che noi abbiamo messo nella nostra risoluzione e che chiediamo venga realizzato.

In conclusione, ci preoccupa moltissimo quanto vediamo inserito nel disegno di legge sulla riforma del processo civile. Ci preoccupa il fatto che tutta la giustizia minorile possa essere oggetto di una riforma che non premia sicuramente quanto invece lei stesso, signor Ministro, dice, e cioè la capacità di gestire la rieducazione in un percorso di educazione e prevenzione che va oltre e viene prima della carcerazione.

Da ultimo, la chiusura degli ospedali psichiatrici giudiziari è molto lontana e siamo nel bel mezzo di una discussione che deve essere approfondita. Le chiediamo, signor Ministro, di farsi carico veramente di questo aspetto. (*Applausi della senatrice Simeoni*).

BUCCARELLA (*M5S*). Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BUCCARELLA (*M5S*). Signor Ministro, inizio il mio intervento richiamando un passaggio delle sue repliche, quando, con riferimento alla de-

flazione del contenzioso civile riscontrata dalle statistiche ministeriali (eccezion fatta per la Corte di cassazione), ha sostenuto che non vi è alcuna attinenza tra questo fenomeno e l'aumento del contributo unificato disposto - certamente non da lei, né da questo Governo o da quello precedente - dai Governi che l'hanno preceduta.

Probabilmente lei saprà quanto me che questa circostanza non corrisponde al vero, in quanto a me piace ricordare che già nella relazione al DEF del 2013 - e vi era un altro Governo - era contenuta la confessione esplicita che l'aumento del contributo unificato era volto a ottenere anche l'effetto di scoraggiare i cittadini dal poter tutelare i propri diritti mediante l'aumento del costo dell'accesso alla giustizia civile oltre che di quella amministrativa. Questo è un fatto che, insieme a quella che noi abbiamo definito desertificazione giudiziaria, evidentemente ha contribuito grandemente ad ottenere quell'effetto deflattivo, per cui non so veramente se è il caso di gioirne.

Inoltre, volevo anche contestarle - per quanto mi consta - la veridicità della circostanza secondo cui negli altri Paesi europei il contributo unificato è di entità superiore a quella italiana, anche considerando esclusivamente le tabelle del contributo unificato della giustizia amministrativa, quindi di quella che attiene alla regolarità degli appalti. (*Commenti del ministro Orlando*). Non lo sto addebitando a lei, perché ho premesso che non sono misure prese dall'attuale Governo o da quello che lo ha preceduto, ma non avendo fatto nulla e non avendo intenzione di fare alcunché in questa direzione, evidentemente si fanno propri comportamenti e scelte politiche già assunte. Nella giustizia amministrativa in Italia c'è un contributo unificato fisso di 300 euro, che può arrivare a 2.000, 4.000 o 6.000 euro per poter ottenere la sospensiva di un provvedimento amministrativo. In Paesi come l'Estonia, la Slovacchia, l'Ungheria e la Bulgaria parliamo di contributi unificati che si aggirano attorno a poche decine di euro; in Francia il *timbre fiscal* di 35 euro è stato abrogato nel 2013; nel Regno Unito c'è un massimo di 1.900 sterline, in Belgio è di 175 euro; in Lussemburgo, Svezia e Finlandia è esente da contributo; in Irlanda il massimo è di 125 euro e così via. Non mi dilungo ulteriormente, ma diciamo le cose come stanno, visto che noi le sappiamo. Quello è un argomento che non richiederebbe solo la sua attenzione personale, ma quella del Governo, che deve cioè decidersi a destinare al settore giustizia una percentuale del PIL ben superiore a quella odierna.

Venendo a noi, nella relazione annuale in discussione noi siamo costretti a fare un bilancio dell'attività normativa in tema di giustizia nell'anno trascorso e dobbiamo constatare che i principali interventi normativi del 2016 sono esclusivamente riassumibili nella legge per l'introduzione del reato di omicidio stradale, nella delega della magistratura onoraria, nell'introduzione del reato di depistaggio, nelle nuove disposizioni sulle vittime di reato - peraltro sollecitate da procedure d'infrazione comunitaria - e nell'infelice norma che dispose il trattenimento in servizio dei soli magistrati che ricoprono funzioni apicali, direttive superiori o direttive presso la Corte di cassazione e la procura generale che non abbiano compiuto il settantunesimo anno di età.

Al di là di questo noi lamentiamo e stigmatizziamo il fatto che ancora c'è stato un vuoto di risposta per quanto riguarda la materia della giustizia rispetto alle esigenze attuali del Paese. Volendo richiamare uno studio della Banca mondiale, che è già stato richiamato prima di me, sul *doing business* quest'anno l'Italia è al centoundicesimo posto. Questa analisi è evidentemente dovuta sia alla situazione di stagnazione economica e degli investimenti in generale, ma nel contesto italiano, in mancanza di una riforma coerente e incisiva di contrasto alla corruzione e all'impiego di capitali illeciti, continuiamo a pensare, e insistiamo a costo di risultare monotoni, alla necessità di adottare mezzi di contrasto al fenomeno corruttivo (non già aumento di pene, non sto parlando di quello), come richiesto in ogni occasione da parte del Movimento 5 Stelle, potenziando il cosiddetto Daspo per i corrotti, l'interdizione perpetua dai pubblici uffici e a contrarre con la pubblica amministrazione in caso di sentenza di condanna definitiva oltre i casi già previsti dall'attuale vigente articolo 317-*bis* del codice penale. Penso inoltre all'introduzione della figura dell'agente sotto copertura, per la quale lei ricorderà, ministro Orlando, due anni fa è stato approvato un ordine del giorno proposto dal Movimento 5 Stelle in cui il Governo si assumeva l'impegno di valutarne l'opportunità. Noi siamo in attesa che questa valutazione sia portata a termine e sia finalmente introdotto questo strumento, sul quale ricordo che lei in diverse occasioni ha rappresentato qualche perplessità. Riteniamo però che la sollecitazione, che non è solo del Movimento 5 Stelle, ma proviene da molti ambiti di chi si occupa in prima linea della lotta alla corruzione e all'illegalità, sia uno strumento molto potente in tal senso, come anche l'approvazione, che in questo caso attiene al Parlamento, della disciplina sul cosiddetto *whistleblowing*, attualmente ferma all'esame della 1ª Commissione di questo ramo del Parlamento.

In tema di prescrizione, continuiamo a pensare che la proposta contenuta nel disegno di legge n. 2067 all'esame del Senato sia un pannicello caldo (forse siamo stati noi per primi a definirla così); mi riferisco all'aumento di tre anni complessivi della sospensione dei termini di prescrizione. Questo pannicello caldo forse riuscirà a coprire qualche procedimento, che non si prescriverà; ma rimane il problema politico di come riuscire ad attuare un principio sacrosanto, che noi difendiamo. Noi infatti non siamo quelli che vogliono i processi infiniti, che durano vent'anni; anzi, noi riteniamo che una pronuncia di assoluzione o di condanna debba pervenire nel più breve tempo possibile. Quindi è inevitabile che, per ottenere questo effetto, al di là di modifiche normative o ordinamentali, occorre investire soldi ed energie per il potenziamento del sistema giustizia in termini strumentali e anche di disponibilità di personale. Per questo noi riteniamo che oggi, a situazione stante, una disposizione che veda la cessazione del decorso della prescrizione quantomeno dalla sentenza di condanna di primo grado possa automaticamente svolgere un effetto deflattivo rispetto a coloro che coltivano il contenzioso penale mirando legittimamente alla prescrizione. Ciò favorirebbe invece automaticamente, in tutti i casi in cui non ci sia un'innocenza da difendere in giudizio, l'adozione di sistemi alternativi di definizione, con i giudizi abbreviati o con l'applicazione della pena su richiesta delle parti.

Con l'occasione vorrei anche segnalare a lei, signor Ministro, e ai colleghi dell'Aula che c'è un altro provvedimento in tema di giustizia a cui dovremmo prestare la massima attenzione. Negli ultimi mesi si è verificato infatti un fenomeno recente in molti tribunali italiani, presso le sezioni fallimentari ed esecutive: in virtù di una prassi applicativa di un articolo che noi abbiamo modificato recentemente (l'anno scorso), con il decreto-legge n. 59 del 2016, succede che, dalla quarta asta fallimentare in poi, essendo andate deserte le precedenti, beni immobili di imprese e cittadini siano messi in vendita a un prezzo sostanzialmente pari al 20 per cento o anche meno del prezzo di stima. Cioè un bene stimato 100, in base a dei ribassi d'asta e mediante un'interpretazione del secondo comma dell'articolo 591 del codice di procedura civile, viene venduto a 20 o anche a meno, a tutto detrimento delle ragioni creditorie, con gravissimo danno dei debitori, che rimangono tali e che in più perdono anche il proprio patrimonio immobiliare a solo vantaggio di chi, magari con fini speculativi e trovando spazio dove vi possono essere delle situazioni opache, approfitta di questa situazione. A ciò va posto un freno con un intervento normativo; qualora lo volesse intraprendere il Governo, per maggiore rapidità, noi non mancheremo di dare il nostro appoggio, per evitare questa ulteriore clava che si sta abbattendo sulle imprese, che sono in una situazione di sofferenza ben nota.

Vorrei rivolgere infine un invito. Nella nostra proposta di risoluzione, signor Ministro, noi mettiamo sul tavolo un altro argomento su cui non abbiamo ragionato e su cui ci piacerebbe ragionare: mi riferisco all'opportunità di rivedere il divieto della *reformatio in peius* per gli appelli in materia penale. Sarebbe opportuno iniziare a parlare di questo in termini ragionevoli, perché ciò potrebbe avere un effetto deflattivo tutte le volte in cui gli appelli penali sono fatti al solo fine di poter raggiungere l'obiettivo del maturarsi della prescrizione, con un aggravio di contenzioso che magari toglie spazio a tutti quei procedimenti impugnatori in cui le legittime richieste della difesa rischiano di essere compresse proprio a causa dell'eccessivo carico giudiziario.

Per questo le auguro buon lavoro e auspico che lei possa prestare ascolto anche alle nostre sollecitazioni. (*Applausi dal Gruppo M5S*).

CALIENDO (*FI-PdL XVII*). Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CALIENDO (*FI-PdL XVII*). Signor Presidente, signor Ministro, il Gruppo di Forza Italia si asterrà dalla votazione di tutte le proposte di risoluzione e non ha presentato alcuna proposta a sua firma, in coerenza con quanto detto prima. Signor Ministro, ci auguriamo che nei mesi che mancano alla fine della legislatura la maggioranza parlamentare - non mi riferisco a lei - acquisti una capacità di dialogo con l'opposizione. Ci sono alcune cose da correggere; ad alcune ho già fatto cenno e di altre parlerò in seguito. Quando farò critiche sulla sua relazione e alla sua risposta, non si tratterà di

critiche distruttive, ma costruttive, nell'ottica di individuare insieme la soluzione più giusta.

Presidenza del presidente GRASSO (ore 13,36)

(Segue CALIENDO). Partiamo da quanto lei ha detto sull'accesso alla giustizia.

Ministro, so anch'io che il contributo unificato è diverso negli altri Paesi europei, però lei sa meglio di me che negli altri Paesi europei il reddito *pro capite* dei cittadini è molto più alto di quello dei cittadini italiani. Se quel reddito *pro capite* degli italiani è scomposto nelle Regioni meridionali, lei troverà situazioni di povertà che veramente non consentono l'accesso alla giustizia. Di questo ci dobbiamo fare carico. Noi siamo responsabili. Non possiamo dire che è responsabilità dell'amministrazione, perché siamo noi responsabili se non interveniamo su queste materie e questioni.

La seconda questione che lei ha affrontato è quella del braccialetto. Signor Ministro, l'altro giorno in Commissione giustizia è emerso che alcuni giudici concedono gli arresti domiciliari a condizione che esista il braccialetto. Questo è scorretto! Il dibattito di oggi sarebbe dovuto essere un confronto sulle idee perché così si crea cultura. Un giudice sa benissimo che deve mettere un cittadino agli arresti domiciliari perché gli spetta secondo la sua valutazione, non certo secondo la nostra, e però, non può condizionare questo giudizio, perché la tutela e la garanzia del controllo con i braccialetti può essere utilizzata solo per determinate situazioni e per determinate persone, non per tutte. Se fosse così, non avremmo più alcuna possibilità di applicare la regola del braccialetto.

Abbiamo di fronte alcune questioni. Vi è innanzitutto la riforma del processo civile su cui vorrei dirle alcune cose. Nelle varie audizioni abbiamo rilevato una quasi unanimità tra università, avvocati e magistrati sulla necessità di creare il cosiddetto tribunale per la famiglia, che non è quello previsto dal provvedimento approvato alla Camera. Il tribunale per la famiglia ha bisogno di autonomia e indipendenza rispetto agli altri. Mentre si è risolto il problema a livello giudicante con una sezione distrettuale, ma creando problemi anche rispetto a quella circondariale sulla specialità dei giudici, per quanto riguarda la procura non è stato fatto alcunché. Abbiamo la possibilità di lavorare per circa un mese, signor Ministro; quindi riapra il dialogo con la maggioranza su tali questioni. Si ricordi che non è un problema di spesa perché abbiamo interessi protetti: quando la coperta è corta, bisogna tener conto che occorre privilegiare gli interessi protetti. Gli interessi, in questo caso, sono dei minori e della famiglia e vanno tutelati meglio rispetto anche alle questioni commerciali.

Per quanto riguarda la Corte di cassazione, ho molto apprezzato, forse lo ricorda, il fatto che lei abbia detto nel corso del *question time* che, se possibile, sarebbe stata inserita nella riforma del processo civile la modifica della sezione tributaria della Corte di cassazione. Con il collega senatore Moscardelli abbiamo presentato un emendamento alla riforma del processo tributario per modificare tale sezione della Corte di cassazione, garantendo che ci possa essere un'accelerazione. Infatti lei sa meglio di me che se os-

serva il numero dei procedimenti d'appello delle sezioni tributarie o i ricorsi per Cassazione, risulta una percentuale inferiore a quella della magistratura ordinaria. Se allora c'è un collo di bottiglia, un imbuto alla Corte di cassazione, ciò vuol dire che l'organizzazione è sbagliata.

Come vede cerco soltanto di cogliere alcuni punti che vorrei fossero di mera discussione, di confronto tra di noi.

Per quanto riguarda la camera arbitrale, ne faccio cenno non perché ho presentato con molti colleghi di tutti i Gruppi un disegno di legge in proposito ma perché è stato valutato dalle associazioni degli avvocati come l'unico strumento che può ridurre anche del 30 per cento il carico civile. Perché non trovare allora una soluzione? L'unica soluzione possibile sarebbe quella di prevedere somme minime da pagare agli arbitri e allo stesso tempo trasformarle in credito fiscale. Infatti solo così avremo la possibilità di garantire quella giustizia minore. Insisto a tal proposito che debba essere posto un limite (anche se la soglia dei 200.000 euro mi sembra un'esagerazione) perché ciò servirebbe a garantire una giustizia per tutti.

Ho molto apprezzato il suo intervento sulla prescrizione e non perché siamo contro la prescrizione perché queste categorie nella giustizia non possono valere: non ci può essere una posizione contro o a favore. Che cos'è la prescrizione? Non è un favore all'imputato o al condannato. È semplicemente il rispetto di quelle regole minime, di diritti e di democrazia che sono esistite dal diritto romano in poi. L'unico dato che lei non ha citato, a proposito dell'aumento della pena, è che quanto più lungo è il tempo di prescrizione tanto più dura il processo. Non glielo dico io, ma le statistiche. Controlli quanti anni durano i processi per bancarotta: più è lungo il tempo di prescrizione, più si allunga il tempo del processo e noi non possiamo tenere i cittadini in questo limbo in cui non si sa se l'imputato è colpevole o no, con una situazione incredibile della giustizia che oscilla nell'interpretazione. Abbiamo la necessità di dare regole certe perché, lei lo sa meglio di me, che non solo in sede penale ma anche civile, assistiamo ad una interpretazione che muta di giorno in giorno, con un'incidenza sulla certezza del diritto di gran lunga superiore. Ma la colpa è dei giudici? No, è nostra perché se noi non facciamo regole certe e non utilizziamo il tempo a disposizione per un dibattito e il confronto si chiude semplicemente perché si ha la maggioranza, allora non c'è la possibilità di fare una norma chiara.

L'altra sera, in Commissione giustizia, proprio il dibattito ha portato la Commissione ad eliminare una serie di emendamenti anche della maggioranza. Ciò vuol dire una sola cosa: troviamo lo spazio, in questi mesi di legislatura che restano, per fare poche cose ma che siano nell'interesse primario dei cittadini. Interveniamo dove le disfunzioni incidono direttamente sui diritti primari. Per questa ragione noi ci asterremo dalla votazione di tutte le risoluzioni. *(Applausi dal Gruppo FI-PdL XVII e della senatrice Fucksia).*

LUMIA (PD). Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

LUMIA (PD). Signor Presidente, colleghi, dal *report* che ci ha presentato il Ministro sullo stato della giustizia nel 2016, si conferma che la sfida di riformare la giustizia è aperta. Colleghi, è innegabile che questa legislatura abbia aperto una nuova fase. Ricordate tutti lo stato del conflitto, un conflitto rovinoso, distruttivo, a somma zero; oggi il conflitto c'è ancora, non va sottovalutato ma non ha impedito al Parlamento e al Governo di varare riforme importantissime.

I dati sono chiari e il *report* del 2016 che il Ministro ci ha presentato sta a indicarli; sono indici oggettivi e validati a livello internazionale. Non penso che si possa essere dispiaciuti per il fatto che le cause civili siano passate da oltre 5 milioni a 3.800.000; analogamente, a livello penale, abbiamo il 7 per cento in meno di processi. Se guardiamo poi al pianeta carcere, siamo passati da 69.000 detenuti a 54.000: impensabile fino a qualche anno fa.

Se guardiamo poi agli investimenti, colleghi, parliamo di un miliardo e mezzo in più. Vi sono nuove assunzioni e si sono sbloccati i concorsi per la magistratura e per il personale amministrativo: 4.000 giovani qualificati stanno vivendo l'esperienza positiva del tutoraggio negli uffici giudiziari.

Colleghi, vorrei che prestaste anche attenzione al fatto che, dal 2013 al 2016, sono state approvate ben 19 leggi che intervengono sui vari aspetti del complesso e vasto pianeta giustizia. Solo nel 2016 abbiamo approvato sette leggi. Le ricordo: la legge sulle unioni civili, la legge per il contrasto al caporalato, quella che introduce l'omicidio stradale, il provvedimento che introduce il reato di negazionismo, quella di riforma organica della magistratura onoraria. E ancora: la legge di assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati dell'Unione europea e la legge che colpisce il traffico di organi.

Come vedete, colleghi, il cambio di passo è innegabile e oggettivo e questo va apprezzato e riconosciuto. Naturalmente, piedi per terra e nessun trionfalismo, perché il cammino è ancora lungo. Abbiamo ancora riforme strutturali da affrontare che sono di responsabilità del Senato e di tutto il Parlamento. Ricordo ai colleghi che nelle prossime settimane dovremo confrontarci con la riforma del processo penale, al cui interno sono inserite anche importanti norme sulle intercettazioni, sulla prescrizione e sull'esecuzione penale.

Inoltre, tra poche settimane dovremo affrontare anche l'altro grande tema atteso da decenni: la riforma del processo civile. Quella riforma che ci mette in condizione di rendere il nostro Paese più attrattivo sul piano internazionale, visto che ci viene sempre rimproverato che il processo civile è lento, lungo e scoraggia qualunque investimento nel nostro Paese. Nella riforma del processo civile ci confronteremo anche con il tema del cosiddetto tribunale per la famiglia e penso che troveremo la soluzione più adeguata per garantirne autonomia e specializzazione.

Così, cari colleghi, sempre qui al Senato nelle prossime settimane avremo la possibilità di varare il testo unico antimafia, dove sono presenti importantissime norme per meglio colpire i patrimoni e le ricchezze dei mafiosi e anche per far fare finalmente un salto di qualità all'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati, e farne quindi una risorsa trasparente al servizio del Paese.

Cari colleghi, sull'area dei diritti civili avremo anche la possibilità di tornare e intervenire. Molti colleghi hanno sottolineato la necessità di inserire il reato di tortura. Sottolineo anche che qui al Senato abbiamo la possibilità di intervenire sull'altro grande problema dell'omofobia, sulle origini biologiche e sul cognome. Penso anche che vada prestata una particolare attenzione al problema della chiusura reale degli ospedali psichiatrici giudiziari e alla legge sulla cittadinanza.

Cari colleghi, sul pianeta carcere abbiamo adesso tre grandi sfide: individualizzare le risposte, differenziare i circuiti e rendere il 41-*bis* sempre più rigoroso. Ecco perché il lavoro che dovremo fare è prezioso e chiama in causa non solo l'operato del Governo, ma anche il rapporto tra maggioranza e opposizione. Sia in Commissione giustizia, sia in Assemblea abbiamo sempre dato la nostra massima disponibilità a procedere insieme e ad approvare insieme le leggi.

Il Ministro ci ha presentato in questa sede un'altra sfida che penso dobbiamo raccogliere: un salto di qualità nel campo della cooperazione giudiziaria internazionale ed europea. È vero, le nostre democrazie sono incalzate dal terrorismo e dalle mafie e avere una procura antimafia e antiterrorismo europea, avere un'azione comune di *intelligence* nella lotta ai patrimoni, con un grande salto di qualità per colpire il riciclaggio e confiscare i beni dei terroristi e dei mafiosi, penso possa rappresentare una sfida che il Parlamento deve raccogliere, sostenendo così l'azione del Ministro.

Cari colleghi, il lavoro che ci attende è incalzante, ma la giustizia è in movimento, i risultati sono positivi. Il cammino da fare è ancora irto di ostacoli: non deve mancare il contributo del Senato e non mancherà. Il Partito Democratico vota a favore della proposta di risoluzione che sostiene la relazione presentatoci dal ministro Orlando. *(Applausi dal Gruppo PD)*.

PRESIDENTE. Prima di passare alle votazioni, avverto che, in linea con una prassi consolidata, le proposte di risoluzione saranno poste ai voti secondo l'ordine di presentazione.

Passiamo alla votazione della proposta di risoluzione n. 1.

SANTANGELO (*M5S*). Chiediamo che la votazione venga effettuata a scrutinio simultaneo mediante procedimento elettronico.

PRESIDENTE. Invito il senatore Segretario a verificare se la richiesta risulta appoggiata dal prescritto numero di senatori.

(La richiesta risulta appoggiata).

Indico la votazione nominale con scrutinio simultaneo della proposta di risoluzione n. 1, presentata dai senatori Zanda, Bianconi e Zeller.

(Segue la votazione).

Il Senato approva. (*v. Allegato B*).

Passiamo alla votazione della proposta di risoluzione n. 2.

STEFANI (*LN-Aut*). Chiediamo che la votazione venga effettuata a scrutinio simultaneo mediante procedimento elettronico.

PRESIDENTE. Invito il senatore Segretario a verificare se la richiesta risulta appoggiata dal prescritto numero di senatori.

(La richiesta risulta appoggiata).

Indico la votazione nominale con scrutinio simultaneo della proposta di risoluzione n. 2, presentata dalla senatrice Stefani e da altri senatori.

(Segue la votazione).

Il Senato non approva. (*v. Allegato B*).

Passiamo alla votazione della proposta di risoluzione n. 3.

MUSSINI (*Misto*). Chiediamo che la votazione venga effettuata a scrutinio simultaneo mediante procedimento elettronico.

PRESIDENTE. Invito il senatore Segretario a verificare se la richiesta risulta appoggiata dal prescritto numero di senatori.

(La richiesta risulta appoggiata).

Indico la votazione nominale con scrutinio simultaneo della proposta di risoluzione n. 3, presentata dalla senatrice Mussini e da altri senatori.

(Segue la votazione).

Il Senato non approva. (*v. Allegato B*).

Passiamo alla votazione della proposta di risoluzione n. 4.

SANTANGELO (*M5S*). Chiediamo che la votazione venga effettuata a scrutinio simultaneo mediante procedimento elettronico.

PRESIDENTE. Invito il senatore Segretario a verificare se la richiesta risulta appoggiata dal prescritto numero di senatori.

(La richiesta risulta appoggiata).

Indico la votazione nominale con scrutinio simultaneo della proposta di risoluzione n. 4, presentata dal senatore Giarrusso e da altri senatori.

(Segue la votazione).

Il Senato non approva. (*v. Allegato B*).

**Discussione e approvazione di proposta di inserimento
nel calendario dei lavori dell'Assemblea di un'informativa urgente
del Ministro dell'economia e delle finanze**

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, passiamo alla richiesta di inserire nel calendario dei lavori dell'Assemblea, ai sensi dell'articolo 55, comma 7, del Regolamento, un'informativa urgente del Ministro dell'economia e

delle finanze in relazione alla lettera inviata al Governo dal Vice Presidente della Commissione europea e dal Commissario europeo per gli affari economici e finanziari.

La deliberazione è adottata con votazione per alzata di mano dopo l'intervento di non più di un oratore per Gruppo per dieci minuti ciascuno.

Non essendo pervenute alla Presidenza richieste di intervento, metto ai voti la proposta di inserimento nel calendario dei lavori dell'Assemblea di un'informativa urgente del Ministro dell'economia e delle finanze.

È approvata.

SANTANGELO (*M5S*). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Senatore Santangelo, mi pare sia evidente che c'è quasi l'unanimità.

SANTANGELO (*M5S*). Siccome non ero certo che ci fosse l'unanimità, pensavo che la controprova potesse darci certezza su questo. (*Applausi dal Gruppo M5S*).

PRESIDENTE. Colleghi, vista l'approvazione della proposta, prenderemo al più presto i contatti con il Ministro per stabilire quando inserire l'informativa nel calendario dei lavori dell'Assemblea.

Interventi su argomenti non iscritti all'ordine del giorno

PUPPATO (*PD*). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PUPPATO (*PD*). Signor Presidente, con questo intervento di fine seduta continuo oggi qui in Senato una staffetta con cui, insieme a tanti colleghi, ricordiamo ogni donna che venga uccisa per mano di un uomo al quale sia stata legata da relazione amorosa. Lo faremo fino a quando sarà necessario ricordare al Parlamento e al nostro Paese l'urgenza di arginare questa violenza nei confronti delle donne.

Presidenza del vice presidente CALDEROLI (ore 13,56)

(*Segue PUPPATO*). Oggi ricordiamo i casi di femminicidio, ben tre, due dei quali avvenuti nel giro di soli quattro giorni e nella stessa città, Milano.

Il 12 gennaio Tiziana Pavani, cinquantacinque anni, è stata ammazzata a bottigliate in testa nel suo appartamento dall'amico cui era legata da una relazione. In questo drammatico caso non è neanche servito il motivo scatenante - inesistente - ma la situazione di dipendenza del compagno da sostanze tossiche e da alcol per una persona che evidentemente era violenta e inadeguata.

Il 15 gennaio Rosanna Belvisi, cinquant'anni, è stata uccisa dal marito con 23 coltellate, alla fine di una di quelle violente liti per cui i vicini da tempo avevano fatto già intervenire le Forze dell'ordine, segno che i rapporti erano deteriorati e che il rischio per Rosanna era progressivo e sempre più alto, come si è dimostrato nell'atto finale. Rosanna voleva che l'uomo che viveva suo carico e che aspetta un figlio da un'altra donna lasciasse quella casa e andasse a vivere altrove, com'è naturale diciamo noi.

Nella notte tra il 15 e il 16 gennaio a Santa Maria Capua Vetere, in provincia di Caserta, Teresa Cotugno, cinquant'anni, è stata uccisa a colpi di pistola dal marito, che poi si è suicidato. In questo caso, come in molti altri che abbiamo dovuto ricordare qui, la causa scatenante sembra essere stata l'incapacità di saper affrontare una separazione anche solo annunciata.

Diritto di possesso, diritto di proprietà, incapacità di esistere e, quindi, trascinarsi della donna considerata propria con sé, verso la morte, quella donna con cui si è condivisa una parte importante della propria vita, ma che non ha diritto ad un'esistenza autonoma. Come se non fosse entrata nella mente di questi uomini, così diversi e così lontani per età e per esperienza di vita, la necessità di pensare alle donne come persone, come esseri autonomi altro da sé, da rispettare, se non da amare. Salgono così a 36 le donne che ricordiamo in questa staffetta, iniziata solo il 30 giugno del 2016 e già cinque sono quelle del 2017.

L'Istat ci informa che il 46 per cento delle donne uccise muore per mano del *partner* e in Italia ogni due giorni viene uccisa una donna.

Abbiamo fatto molte cose in questo Parlamento in questa legislatura per arginare, per limitare e per chiudere questa drammatica storia. Riportiamo oggi con convinzione i nostri appelli. Un appello al Governo, tutto, nell'attesa che intanto sia riassegnata velocemente la delega alle pari opportunità e che esista una cabina di regia per monitorare e applicare pregi e limiti della legge n. 119 del 2013 e, soprattutto, dare piena e accurata attuazione al piano di violenza contro le donne. Un appello ai *media*: si smetta di giustificare assassini, anche solo con un linguaggio sbagliato, e di colpevolizzare le donne. Va detto che bene ha fatto l'Ordine nazionale dei giornalisti a varare un osservatorio con il mandato di monitorare i *media*, segnalando e denunciando al proprio interno ogni espressione impropria, palesando quella che è un'emergenza per questo Paese.

Sono 160 le donne uccise ogni anno: non possiamo più accettare questa mattanza. (*Applausi dal Gruppo PD*).

PRESIDENTE. Colleghi, prima di dare la parola per ulteriori interventi, comunico che io ho nove richieste di interventi di fine seduta. Non possiamo certo fare una seduta ulteriore ad essi dedicati, in quanto deve essere consentito anche al Presidente di partecipare ai lavori di Commissione.

PEZZOPANE (*PD*). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PEZZOPANE (PD). Signor Presidente, ho chiesto questa mattina di intervenire sull'emergenza maltempo in Abruzzo. Nel corso della mattinata la situazione che volevo segnalare all'Assemblea e, per il tramite del Presidente, al Governo si è drammaticamente aggravata.

Nella settimana che abbiamo alle spalle le precipitazioni nevose hanno superato ogni previsione. Nonostante gli sforzi dei Comuni non c'è stata un'azione incisiva, soprattutto da parte dell'ANAS. Intere zone sono rimaste isolate per oltre tre giorni, non essendo le ditte autorizzate e in convenzione con Anas fornite di adeguati mezzi per liberare le strade. Ma questa mattina il susseguirsi di tre scosse di terremoto, tutte e tre superiori al quinto grado della scala Richter, ha prodotto in quelle zone un aggravarsi drammatico della situazione.

In queste ore mi sono tenuta in contatto con la sottosegretaria Boschi, con il ministro Pinotti e con il ministro Delrio per segnalare che ci sono intere frazioni e intere comunità bloccate nelle loro abitazioni, isolate, inaccessibili perché le strade sono bloccate. Le scosse di terremoto di questa portata hanno prodotto panico e non sono prevedibili gli eventi che potranno determinarsi ma va subito fatto un intervento per liberare quelle persone, per permettere a quelle persone di muoversi dalle loro case.

Per farvi capire la situazione, è stata fatta un'ordinanza dal prefetto dell'Aquila, per cui tutti gli uffici pubblici oggi e domani resteranno chiusi per l'allarme, per l'insieme, della neve che ostruisce le strade e la mobilità delle persone e del terremoto che le terrorizza.

Non vi sono danni alle persone, fortunatamente, nonostante l'intensità delle scosse. C'è qualche danno agli immobili, ma vi assicuro che molta è la paura. Non ho fatto altro, in queste ore, che tenermi in contatto con sindaci, amministratori e Ministeri. Vi prego quindi di sostenere questa richiesta, fatta dal territorio, dai Comuni, e che ho fatto anche io, attraverso i Ministri, di mandare tutti i mezzi possibili. Quella è la zona, tra L'Aquila ed Amatrice, interessata dai sismi precedenti e colpita questa mattina da queste nuove e pericolose scosse. Bisogna fare in modo che le persone possano muoversi, perché se vi sarà una scossa superiore non so cosa potrà accadere.

Vi ringrazio per la vostra attenzione e conto molto sul vostro sostegno, che sempre c'è stato, in questa emergenza delicatissima e speciale. Sono zone di montagna. Se le strade non le liberano le turbine e i mezzi potenti dell'esercito e dell'Anas (che dovrebbe mettersi una mano sulla coscienza e mandare mezzi adeguati e non i trattori), se non si interviene, quella zona è totalmente isolata. I Comuni e i cittadini privati non possono certo spalare i tre metri di neve che stanno fuori delle loro case. *(Applausi dai Gruppi PD e FI-PdL XVII).*

PRESIDENTE. Grazie per la denuncia e la segnalazione, senatrice Pezzopane.

FATTORI (M5S). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

FATTORI (*M5S*). Signor Presidente, riprendo la questione terremoto. Tutti sappiamo che questa mattina vi sono state altre due scosse. Ci hanno comunicato che, purtroppo, il campanile di Amatrice è definitivamente caduto e che ci sono stati altri crolli. Quella che però è drammatica è la situazione sia della viabilità, che degli allevatori.

Sui due punti seguenti vorrei soffermarmi ed effettuare una sollecitazione.

Il primo punto è che, nonostante i due decreti-legge che tutti abbiamo approvato all'unanimità, la risposta emergenziale non sta funzionando. È chiaro che qualcosa non sta funzionando perché la viabilità non è assicurata e i mezzi in dotazione non sono adeguati a rimuovere la neve (ricordiamoci che queste zone sono difficilissime, perché sono divise in tante frazioni). Siamo quindi assolutamente favorevoli alla richiesta di utilizzare l'esercito e i suoi mezzi per ristabilire la vivibilità di quelle zone.

Vi è poi un aspetto ulteriore rispetto al quale invitiamo i Ministri competenti a venire a riferire in Aula in un intervento congiunto: la questione degli allevatori, perché chi è rimasto in quelle zone lo ha fatto perché ha animali e allevamenti da accudire. Si tratta di piccole, piccolissime imprese che si trovano isolate, spesso senza luce, senza gas e senza riscaldamento. Noi abbiamo notizia di alcune frazioni in cui sono dovuti rimanere svegli di notte per non morire assiderati. C'è qualcosa che non sta funzionando: addirittura non c'è il fieno per gli animali.

Non vogliamo attivare la solita critica sterile o la polemica, vogliamo che il ministro Martina venga a riferire al più presto possibile in Aula per capire quali possano essere gli strumenti per dare supporto a questi allevatori che, lo ripeto, sono senza mangime, senza fieno e senza stalle, perché c'è un ritardo pazzesco nella costruzione delle stesse. Non è il momento di fare polemica né di mettersi gli uni contro gli altri, è il momento di far fronte a questa emergenza e di venire a parlare in Parlamento per dare una risposta ai cittadini che si sentono abbandonati. Il mio è un invito ad attivare delle procedure di emergenza, volto soprattutto ad avere con urgenza una informativa dei Ministri preposti, affinché ognuno di noi, con grande partecipazione, possa dare aiuto a queste popolazioni abbandonate. (*Applausi delle senatrici Bencini, Gatti e Guerra*).

BENCINI (*Misto-Idv*). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BENCINI (*Misto-Idv*). Signor Presidente, con il presente intervento vorrei portare alla vostra attenzione alcuni dubbi riguardanti i vari incarichi di consulenza, reiterati nel tempo, a favore della medesima società. Mi riferisco, nello specifico, alla Boston Consulting Group, una multinazionale di consulenza di *management* e consulenza strategica di *business*, alla quale il Governo sembrerebbe aver affidato, da ultimo nella persona del ministro dello sviluppo economico Carlo Calenda, l'incarico di elaborare un progetto circa l'aggiornamento della strategia energetica nazionale. Al riguardo, potrebbe non essere un caso come il capo segreteria del ministro Calenda,

Francesco Cuccia, annoveri quale precedente datrice di lavoro proprio la Boston Consulting: è di circa una settimana fa un articolo apparso su «il Fatto quotidiano» che prendeva in esame tale specifica.

Inoltre, la consulenza di cui si discute sembrerebbe economicamente a carico di alcuni operatori del settore energetico che potrebbero, in tal modo, esserne favoriti. Inoltre, occorre considerare come nell'amministrazione pubblica ci siano diverse strutture in grado di redigere la nuova strategia energetica senza dover ricorrere all'ausilio di consulenti privati.

La consulenza fornita dalla predetta società esterna è stata richiesta in varie occasioni e per diverse aree tematiche. Basti pensare come nel maggio 2015 il vice ministro dello sviluppo economico, all'epoca Carlo Calenda, dava incarico alla Boston Consulting Group di fare uno studio comparato sulla moda nel mondo; tale modo di procedere serviva, dichiaratamente, ad affinare la strategia già elaborata dal Governo con il piano del *made in Italy*, predisposto dallo stesso vice ministro dello sviluppo economico, il quale stanziava, per l'anno 2015, 260 milioni di euro puntando sull'internazionalizzazione e dando priorità al sistema fieristico.

Nasce, dunque, spontaneo l'interrogativo circa i criteri di selezione che hanno portato nuovamente alla scelta dell'*advisor* Boston Consulting, ovvero sull'esistenza o no di una procedura/bando di selezione che preveda la comparazione con altri potenziali concorrenti.

Inoltre, la dottoressa Barbara Poggiali, in veste di direttore *marketing* strategico di Poste Italiane (una società per azioni che vede quale azionista di maggioranza lo Stato italiano tramite il Ministero dell'economia e delle finanze), ha usufruito della consulenza della società Boston Consulting dando in tal modo continuità alle scelte già prese dai predecessori, ma aumentando sensibilmente le somme stanziata ed approvate in uscita verso tale società. Si tratta sostanzialmente di una serie di contratti stipulati da Poste italiane con soggetti esterni rispetto alle risorse presenti in azienda, per l'espletamento di attività che potevano e dovevano essere svolte da personale dipendente. Anche per questa vicenda, potrebbe non essere una coincidenza che nella Boston Consulting lavorino persone vicine alla dottoressa Poggiali.

Concludo pertanto richiamando il rispetto, nell'affidamento di consulenze e collaborazioni esterne altamente qualificate, dei principi di trasparenza, pubblicità e imparzialità, così come le esigenze di contenimento della spesa pubblica a garanzia della trasparenza e della meritocrazia.

FAVERO (PD). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

FAVERO (PD). Signor Presidente, sono qui a sollecitare un intervento. Fin dall'inizio del passaggio alla televisione digitale terrestre, in molte zone del Paese vi sono state diverse difficoltà di ricezione, in particolare dei canali della Rai, che hanno causato un disservizio tra i cittadini che regolarmente pagano il canone, che ricordo si corrisponde attraverso il pagamento della bolletta elettrica ed è pari a 100 euro. Nel corso degli anni, nu-

merose sono state poi le richieste di intervento da parte delle amministrazioni locali, cui sono succedute le rassicurazioni in prima istanza della Rai e del Ministero dello sviluppo economico, che non hanno però portato a una definitiva soluzione dei problemi di ricezione, che sono diventati continui ed estenuanti.

Il 7 agosto 2013 ho presentato una prima interrogazione in 8ª Commissione su questa situazione. Nella seduta del 5 febbraio 2014, l'ex vice ministro dello sviluppo economico Catricalà rispondeva a tale atto affermando che erano allo studio iniziative congiunte tra il Ministero, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Agcom) e la Rai per risolvere definitivamente il problema delle interferenze alle trasmissioni della Rai in varie zone del territorio nazionale. Un ulteriore intervento sulla situazione delle frequenze in Piemonte e in Lombardia e sui disturbi al segnale televisivo è stato comunicato in risposta a una seconda interrogazione, sottoscritta con il collega Fornaro a settembre 2013 e presentata presso la competente Commissione di vigilanza Rai.

Purtroppo, nonostante le rassicurazioni fornite dai diversi organismi competenti, persistono i problemi e i disturbi al segnale del digitale terrestre. In particolare, queste difficoltà si riscontrano nelle zone montane, nei borghi e nelle aree più interne, difficilmente raggiungibili, dove da tempo ai residenti viene di fatto impedito di godere di un servizio pubblico di primaria importanza. I sindaci e numerosi amministratori di Comuni italiani hanno così segnalato il disservizio, approvando, su invito dell'Unione nazionale comuni comunità enti montani (UNCCEM), un ordine del giorno indirizzato al Governo e al Parlamento per risolvere i problemi descritti, che ci hanno poi fatto avere. Ho quindi presentato una nuova interrogazione per chiedere al Ministro dello sviluppo economico l'opportunità di avviare con la massima sollecitudine un completo monitoraggio su tutto il territorio nazionale, per verificare la ricezione anche priva di disturbi del segnale televisivo, coinvolgendo a tal fine anche le Regioni, le unioni di Comuni e le associazioni di enti locali quali ANCI e UNCCEM. Ricordo che il Comitato regionale per le comunicazioni (CoReCom) del Piemonte ha presentato un'indagine svolta su questo tema nei Comuni piemontesi e dai dati elaborati sono emersi numeri veramente importanti: 149.064 abitanti, su un totale di 1.205.328, non ricevono il segnale Rai (circa il 15 per cento) e, ad oggi, 600.000 piemontesi non riceverebbero il TgR piemontese.

È necessario un monitoraggio che copra tutto il territorio nazionale italiano e impegnare Rai Way a potenziare le infrastrutture per la trasmissione del segnale tv, soprattutto nelle aree montane e più interne del Paese, nonché attivare un tavolo interministeriale relativo alle strategie per la risoluzione del *digital divide* secondo quanto previsto dall'agenda digitale nazionale.

*CERONI (*FI-PdL XVII*). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CERONI (*FI-PdL XVII*). Signor Presidente, vorrei associarmi all'intervento della collega Pezzopane e della collega Fattori. Questa mattina, quando ho sentito le ulteriori due scosse e ho ricevuto varie telefonate dalle Marche, mi sono davvero molto preoccupato, perché credo che i provvedimenti del Governo per la ricostruzione siano stati molto pasticciati. Credo inoltre che il Governo abbia sottovalutato questa emergenza. Ho letto alcuni lanci di agenzie di stampa che sottolineavano come sia il presidente del Consiglio Gentiloni che il ministro Pinotti vogliano far intervenire l'esercito. Mi pare una cosa giusta, ma si poteva fare anche prima. È evidente che quando il terremoto distrugge le abitazioni e le stalle mette in difficoltà decina e centinaia di allevatori. È chiaro che, quando arriva l'inverno, la situazione non può che peggiorare. Prendo atto delle dichiarazioni del Presidente del Consiglio, però non posso non rilevare che questa decisione è stata assunta troppo tardivamente.

FUCKSIA (*Misto*). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

FUCKSIA (*Misto*). Signor Presidente, mi riallaccio al tema sollecitato dai colleghi Ceroni, Pezzopane e Fattori per puntualizzare alcune questioni. Altre tre scosse di magnitudo 5,3 significano che tutte le rilevazioni nelle schede Fabbricati per l'agibilità sintetica post-terremoto (FAST) e Agibilità e danno nell'emergenza sismica (AEDES) fatte finora sono carta straccia e rimettono in discussione tutto.

Passo alla parte costruttiva della proposta: per questa realtà di mesi di scosse continue occorrono presidi territoriali stabili con dei professionisti validi. Abbiamo più di 300.000 ingegneri e architetti, che si presume abbiano la competenza certificata. Il Governo e il Servizio civile facciano un appello a tutti questi professionisti perché intervengano in modo mirato nel territorio, perché sono successe cose che non dovevano accadere. Faccio l'esempio degli allevatori, perché poi bisogna vedere come le buone intenzioni del Governo vengono tradotte in pratica: alcuni allevatori, in particolare nelle Marche, non sono stati informati che potevano provvedere autonomamente a comprare le tensostrutture per gli animali perché poi sarebbero stati rimborsati al 100 per cento. In Umbria, invece, sono stati informati. Ci sono quindi delle carenze a livello di Regione. In Regione mi hanno anche riso in faccia quando sollecitavo un intervento diverso, perché, con tutta la stima che si può avere per il presidente Errani, costui ha un'esperienza relativa all'Emilia, che è completamente diversa dalla realtà territoriale marchigiana e appenninica, fatta di borghi, famiglie e microimprese, che nulla hanno a che vedere con le imprese dell'Emilia, dove sono caduti capannoni e i proprietari avevano la disponibilità economica di provvedere autonomamente alla ricostruzione.

Altre criticità in zone rosse - mi riferisco, nel Comune di Fabriano, alla zona rossa di Albacina - sono relative a case che sono inagibili per fattori esterni. Ci sono, ad esempio, abitanti che non possono tornare nelle loro

case, che sarebbero anche agibili, perché vicino c'è il campanile o la torretta a rischio crollo, ma non da adesso, dal 1997.

Ripartiamo dall'inizio: non siamo in grado di sostenere l'emergenza perché non sappiamo utilizzare i privati. Questa è una carenza strutturale dei Comuni anche per altre emergenze come la neve. Le strade libere, infatti, sono quelle dove sono intervenuti i privati con disponibilità di trattori, perché i Comuni li abbiamo riempiti di impiegati o di persone che fanno un lavoro burocratico e amministrativo, ma per un lavoro manuale gli operai del Comune non ci sono più. Quindi, mancano strutture amministrative organizzate in modo puntuale per soddisfare l'ordinario, figuriamoci le emergenze!

La neve nell'Appennino non può essere considerata un'emergenza, perché sappiamo tutti che nell'Appennino d'inverno nevicava e quindi sapevamo che quelle zone si sarebbero trovate con queste difficoltà aggiuntive. Faccio presente - proprio perché non impariamo mai dall'esperienza - che all'indomani del terremoto dell'Aquila con la legge n. 77 del 2009 furono disposti un miliardo di euro per la microzonizzazione sismica e la messa in sicurezza: di quegli interventi ne sono stati finanziati 4.000 e ne sono stati conclusi 660; su 1.608 microzonizzazioni finanziate, 916 sono ultimate. Siamo indietro. I Comuni hanno preso quasi tutta la somma (oltre 700 milioni) per non fare i lavori. Questo rallentamento non è ammissibile. Dobbiamo rendere la legge più semplice e non può bastare un commissario Tronca al Ministero dell'interno che fa una *task force* di 15 funzionari con 1 milione di euro all'anno per vigilare su quello che non si è fatto.

Il ministro Delrio deve cominciare a prendere atto di questa situazione e di questa burocrazia. Non possono bastare le linee guida completate a febbraio, anche se sbloccheranno sicuramente qualche situazione, in quanto si dirà finalmente come procedere alla classificazione degli edifici e quindi anche a una copertura assicurativa. Non può bastare questo. Non è il momento della burocratizzazione: qui ci vuole un intervento strutturale immediato, a burocrazia zero, per il quale incaricare persone competenti dotate di un piano.

Concludo: abbiamo fatto appello a Renzo Piano, persona valorosissima e di grande livello, ma Piano è uno e di sopralluoghi non ne fa neanche uno, perché la zona è difficile e articolata. Qui ci vogliono competenze e ci vuole l'intervento dei privati, perché non intervenire significa avere più danni e spendere molto di più e non è più il tempo delle attese.

ESPOSITO Stefano (PD). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ESPOSITO Stefano (PD). Signor Presidente, l'Italia si è dotata, con un investimento significativo, di una rete ad alta velocità che ormai collega il Nord al Sud d'Italia e tutto questo ha prodotto un ridisegno dei trasporti sul territorio nazionale.

A questo proposito c'è una vicenda, che quest'Aula e le Commissioni competenti seguono da molto tempo, quella dei pendolari che utilizzano l'al-

ta velocità per andare a lavorare. Questo riguarda tratte importanti come la Torino-Milano, la Roma-Bologna, la Bologna-Roma e la Firenze-Roma.

Nei giorni scorsi, con un *blitz* notturno, Trenitalia ha aumentato il costo degli abbonamenti per i pendolari del 35 per cento, peraltro facendo una scelta che giudico offensiva, sia nei confronti del Parlamento che sul tema aveva chiesto ben altro, sia nei confronti dei pendolari, che non sono stati avvertiti se non poche ore prima dell'entrata in vigore di questi aumenti.

Credo che dobbiamo avere grande attenzione nei confronti di questo mondo, non solo perché sappiamo che il tema dei pendolari è uno dei temi sui quali, nonostante il lavoro e gli investimenti fatti dal Governo, ancora non abbiamo trovato una soluzione, ma perché parliamo di pendolari cui abbiamo tolto i treni tradizionali spiegando loro che con l'alta velocità la loro vita sarebbe cambiata in meglio.

Oggi, in un'intervista, l'amministratore delegato di ferrovie dello Stato Mazzoncini, di fronte a un aumento del 35 per cento (parliamo, per la Torino-Milano, di un aumento da 340 a 459 euro al mese), evidentemente immaginando i pendolari della Torino-Milano come persone che guadagnano almeno 5.000 euro al mese, quindi dando un'idea della sua distanza dalla vita reale di queste persone, lo ha definito un aumento tollerabile mentre, se si guardasse al resto dell'Europa, si vedrebbe che l'Italia è ancora sotto i costi europei. Ebbene, credo che questo non sia accettabile.

Ritengo - e ho già chiesto l'intervento del ministro Delrio e dell'*Authority* dei trasporti - che non sia accettabile, come emerge dall'intervista dell'amministratore delegato di Ferrovie dello Stato, l'idea di espellere i pendolari dall'utilizzo dell'alta velocità. Sono stato e sono un sostenitore della realizzazione dell'alta velocità nel Paese, non per i ricchi, ma per tutti i cittadini italiani e credo che l'amministratore delegato Mazzoncini deve aver fatto confusione, nella sua intervista, sul fatto che le Ferrovie dello Stato non sono di sua proprietà, ma sono ancora di proprietà dello Stato, che i soldi li ha messi lo Stato e che noi pretendiamo che tutti i cittadini italiani, a cominciare da quelli che lavorano fuori dalla loro città, la possano utilizzare.

Quindi, attraverso la sua persona, le chiedo di farsi tramite nei confronti del Governo, perché dedichi ulteriore attenzione a questo tema. (*Applausi dal Gruppo PD e del senatore Barani*).

PRESIDENTE. Assolutamente sì, senatore Stefano Esposito. All'inizio pensavo di avere compreso male l'entità e la dimensione dell'incremento, invece si tratta proprio del 35 per cento.

D'ANNA (*ALA-SCCLP*). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

D'ANNA (*ALA-SCCLP*). Signor Presidente, intervengo, anche se l'Aula è vuota, perché resti traccia del mio dire.

In quest'Aula, qualche tempo fa e ancora prima, abbiamo votato per due volte perché il pubblico ministero acquisisse prima i tabulati telefonici che riguardavano la vicenda giudiziaria del senatore Milo, ancorché fosse

emerso che tali intercettazioni erano state fatte senza che il senatore fosse iscritto nel registro degli indagati, quindi con un abuso evidente. Per questo mi fa piacere, oggi, dire ad un'Assemblea che fu poco attenta, che il giudice per le indagini preliminari, letti gli atti, ha ritenuto non sussistere alcun elemento per poter rinviare a giudizio il senatore Milo.

Lo dico in un'Aula vuota, perché quest'Aula si riempie quando bisogna eccitare la gogna mediatica ed eliminare o tentare di eliminare l'avversario attraverso il pubblico ludibrio, ma lo dico anche perché dopo una sentenza del genere, se io fossi il presidente Stefano, essendovi stata quella eccezione sull'abuso che era stato compiuto ai danni delle prerogative del senatore Milo, mi dimetterei. Lo dico a me stesso e lo dico all'Assemblea, attraverso la sua persona, perché converrebbe presentare, e forse lo faremo, una proposta di legge per eliminare completamente le guarentigie dei parlamentari. Infatti, così come è capitato alla Camera dove ero componente della Commissione per le autorizzazioni a procedere, anche in quest'Aula, più volte, si è votato per motivi politici, non perché si è tratto un convincimento dalla lettura degli atti, quindi se il voto è politico le decisioni sono legate alla maggioranza che in quel preciso momento ha il Governo in Aula.

Uno degli attacchi che l'antipolitica beccera, truffaldina e mendace del Movimento 5 Stelle...

PRESIDENTE. No, senatore D'Anna, non dica questo.

D'ANNA (*ALA-SCCLP*). ...ha portato avanti in l'Italia per delegittimare le istituzioni, il Parlamento e i parlamentari, è stato l'assioma secondo il quale bastava un sospetto, un avviso di garanzia, per ritenere degno di espulsione dalla comunità politica il malcapitato. È questo l'assunto ed è questo che permea, ancora oggi, l'organizzazione di determinati *social network*. Quindi, considerata l'opera di dileggio della politica e dei politici, sarebbe bene che in talune circostanze, quali quelle occorse l'altro ieri con l'assoluzione del senatore Barani, noi rinunciassimo alle guarentigie o, una volta per tutte (dato che abbiamo discusso dei massimi sistemi e della giustizia), ponessimo mano ad una riforma della giustizia che renda responsabili coloro che avviano incautamente un procedimento, come vale per colui il quale intraprende un'azione giudiziaria priva di fondamento e viene condannato al pagamento delle spese. È necessario che si introduca un minimo di responsabilità, non rispetto alla giurisdizione e alle prerogative dei magistrati, ma rispetto a casi eclatanti come questo, in cui un altro magistrato ritiene, dalla lettura delle carte, che non vi sia alcun elemento per imbastire il processo. (*Applausi del senatore Barani*).

Mozioni, interpellanze e interrogazioni, annunzio

PRESIDENTE. Le mozioni, interpellanze e interrogazioni pervenute alla Presidenza saranno pubblicate nell'allegato B al Resoconto della seduta odierna.

Ricordo che il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica oggi, alle ore 16,30, con lo stesso ordine del giorno.

La seduta è tolta (*ore 14,30*).

Allegato A**RELAZIONE DEL MINISTRO DELLA GIUSTIZIA
SULL'AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA****PROPOSTE DI RISOLUZIONE NN. 1, 2, 3 E 4****(6-00220)** n. 1 (18 gennaio 2017)

ZANDA, BIANCONI, ZELLER.

Approvata

Il Senato,

udita la Relazione del Ministro della giustizia sull'amministrazione della giustizia, ai sensi dell'articolo 86 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, come modificato dall'articolo 2, comma 29, della legge 25 luglio 2005, n. 150,

la approva.

(6-00221) n. 2 (18 gennaio 2017)

STEFANI, CENTINAIO, ARRIGONI, CALDEROLI, CANDIANI, COMAROLI, CONSIGLIO, CROSIO, DIVINA, STUCCHI, TOSATO, VOLPI.

Respinta

Il Senato,

udite le comunicazioni del Ministro della giustizia sull'amministrazione della giustizia e premesso che:

l'amministrazione della giustizia in Italia viene avvertita sempre di più dai cittadini come inadeguata e incapace di assicurare la tutela delle persone offese dei reati e la conseguente tutela dei diritti, nonché inidonea nel contribuire al progresso civile del Paese;

il numero dei processi pendenti sia nel settore civile che in quello penale, l'impossibilità che questi siano definiti in tempi ragionevoli, nonché l'adozione sistematica di provvedimenti cosiddetti «svuota carceri» o «indulti mascherati», tra cui la legge 28 aprile 2014, n. 67, sulla depenalizzazione e la messa alla prova, e da ultimo, il decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 28, sulla non punibilità per particolare tenuità del fatto, determinano ormai una sfiducia generalizzata dei cittadini nel sistema giustizia;

occorre, invece, affrontare con decisione il tema della giustizia e porre mano a riforme che costituiscano reale attuazione dei principi della ragionevole durata e del giusto processo;

il sistema giustizia ha, infatti, un notevole impatto sul tessuto economico e in particolare sulle imprese, come dimostra il rapporto «*Doing Business*», stilato ogni anno dalla Banca Mondiale per individuare in quali Paesi sia più vantaggioso investire, che prende tra i diversi parametri (avvio di impresa, accesso al credito, sistema fiscale, eccetera) la durata media di un procedimento civile, ad esempio per il recupero di un credito, dato sicuramente importante per una azienda;

secondo il rapporto *Doing Business 2017* l'Italia perde ben cinque posizioni rispetto allo scorso anno, collocandosi al **50°** posto. Nella graduatoria l'Italia è superata da nazioni come la Moldavia (che sale dalla cinquan-

tadesima alla quarantaquattresima posizione) e la Serbia (che l'anno scorso era cinquantanovesima e oggi è quarantasettesima). Il nostro Paese è quindi terzultimo tra i membri dell'Unione europea come capacità di attrarre investimenti: peggio solo la Grecia (sessantunesima) e Malta (settantaseiesima);

sempre secondo il rapporto *Doing Business*, tale inefficienza comporta almeno la perdita dell'1 per cento di PIL all'anno, mentre, secondo uno studio della Confartigianato Lombardia, l'eccessiva durata dei processi costa alle imprese alcuni miliardi di euro l'anno e oltre 450 milioni solo alla Lombardia;

una sentenza di primo grado civile giunge, secondo la media OCSE, dopo 296 giorni, mentre in Italia arriva dopo 367 giorni (367 giorni nel 2016 sono il risultato di una proiezione, calcolata su un campione «rappresentativo» di 40 tribunali). Inoltre, con la legge di stabilità 2016, la richiesta dell'indennizzo non è più legata soltanto all'eccessiva durata del procedimento, e quindi ad un procedimento troppo lungo che ha pregiudicato i diritti delle parti, ma all'aver esperito, previa inammissibilità della domanda, i provvedimenti preventivi, così gravando ulteriormente le parti di adempimenti infraprocessuali che limitano un diritto riconosciuto sia dalla Costituzione che dalle sentenze della Corte dei diritti dell'uomo (CEDU), e ciò, al sol fine, di ostacolare l'esercizio legittimo di un diritto;

l'inefficienza del nostro sistema giudiziario ha, dunque, anche gravissime ripercussioni di natura economica, soprattutto in un momento di grave crisi come quella che sta ora attraversando il nostro Paese secondo Cribis D&S, la società del gruppo bolognese Crif specializzata nella *business information*; il 2014 si è chiuso con la cifra record di 15.605 fallimenti, dal 2009 a oggi invece si contano circa 82.500 imprese che hanno portato i libri in tribunale, seppur nel 2016 le imprese che hanno portato i libri in tribunale sono state 2.704, un calo del 4,4 per cento rispetto ad un anno fa e del 7,8 per cento rispetto al 2014;

i dati della nostra giustizia suonano talmente allarmanti all'estero da determinare, nelle aziende straniere la decisione di non delocalizzare nel nostro Paese le proprie attività economiche;

un efficiente sistema giudiziario e la garanzia della legalità costituiscono questioni interconnesse e di grande rilevanza sociale, non più rinviabili e che vanno assicurate con interventi strutturali e non emergenziali come quelli adottati nell'ultimo periodo;

è necessario bloccare «ogni manovra» che consenta l'utilizzo degli istituti dell'amnistia e dell'indulto, nonché il ricorso a strumenti «spuri» che permettano nel concreto, una depenalizzazione di una «categoria» o «gruppi» di reato;

è pur vero, invece, che in tal senso già due provvedimenti, che di fatto costituiscono dei veri e propri indulti, ossia il decreto-legge cosiddetto «Severino», convertito in legge n. 9 del 2012, e il decreto-legge cosiddetto «Cancellieri», convertito in legge n. 94 del 2013, sono stati approvati, nonché, da ultimo, la legge 28 aprile 2014, n. 67, in tema di depenalizzazione e di messa alla prova;

in tema di depenalizzazione, si ricorda che il Parlamento, ad eccezione della Lega Nord, con la legge 28 aprile 2014, n. 67, ha approvato l'a-

brogazione del reato di immigrazione clandestina trasformandolo in sanzione amministrativa. Sul punto infatti occorre fare chiarezza: nel testo originario dello schema di decreto legislativo comunicato alle Camere per il relativo parere non vi era traccia della depenalizzazione di tale reato; è stata la Commissione giustizia della Camera dei deputati, competente per materia ad esprimere il relativo parere, che invece ha posto come condizione l'introduzione, nel testo di legge, della depenalizzazione del reato di immigrazione clandestina. A fronte di questo, tenuto conto delle polemiche emerse e della contrarietà dell'opinione pubblica alla soppressione del reato in parola, il Governo, ed una parte della magistratura, hanno cercato di far emergere delle discrasie proprie del reato in punto di applicazione sostanziale. Ma tali inconvenienti non sono corrispondenti alla realtà, come peraltro dichiarato da coloro che applicano il reato, ossia i magistrati onorari e nello specifico i giudici di pace. Quindi il Governo, modificando la propria opinione, ha ritenuto di non procedere alla depenalizzazione, non già per convinzione, bensì solo per opportunismo! È di tutta evidenza che il reato di immigrazione clandestina ha un deterrente anche psicologico che attraverso la depenalizzazione verrebbe meno. Invece la politica di questo Governo è quella di chiudere i centri di identificazione ed espulsione (CIE), eliminando le risorse finanziarie necessarie, al fine di non consentire l'esecuzione delle espulsioni decise dalla magistratura e di "sterilizzare" nei fatti il reato di immigrazione clandestina. Inoltre, l'ulteriore danno causato dall'abrogazione del reato di immigrazione clandestina, sarà quello di convincere l'immigrato irregolare che vi è una generalizzata impunità e possibilità di legittimata occupazione del territorio da parte dei clandestini, non potendo escludere che alcuni di essi siano affiliati all'ISIS;

con la legge 28 aprile 2014, n. 67, il Governo Renzi ha approvato la depenalizzazione attraverso l'introduzione della non punibilità per particolare tenuità del fatto di ben 157 reati tra cui furto, truffa, violazione di domicilio, minaccia, rissa, reati tributari, finanziari, corruzione, danneggiamenti, frodi, autoriciclaggio, omissione di soccorso, omicidio colposo, attuata attraverso il decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 28;

questi provvedimenti, unitamente ai dati ufficiali sull'aumento dei reati predatori ed in particolare dei furti in appartamento, riferiti al 2014 e 2015 (fonte Ministero dell'interno), ma confermati dai primi dati di tendenza del 2016, parlano di un aumento dell'1,7 per cento, mentre il Censis calcola che nel 2015 case e appartamenti svaligiati sono stati 689 al giorno, cioè 29 ogni ora, uno ogni due minuti, dimostrano che qualsiasi provvedimento sostanzialmente di clemenza non ha alcun effetto deflativo sul sovraffollamento carcerario ma bensì un effettivo accrescitivo dei fenomeni criminosi, con aggravio dei costi a carico dei cittadini e del sistema giustizia, salvo quello di "svuotare" momentaneamente le carceri, ma per converso provocano la diminuzione della sicurezza dei cittadini ed ingenerano la convinzione comune dell'impunità de facto di determinati reati. Al fine di reprimere efficacemente i reati predatori occorre procedere, con speditezza e in tempi brevi, all'adozione della proposta di legge, Atto Camera 3419, "Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, concernenti i reati di furto in abitazione e furto con strappo" ovvero al

corrispondente Atto Senato 2147 "Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario al fine di contrastare i furti in abitazione";

la riforma del processo penale e delle sanzioni penali in discussione al Senato, con il giusto aumento delle pene sui furti o meglio sui reati predatori, non consente di modificare l'opinione negativa sull'amministrazione della giustizia, poiché un aumento di pena che poi viene posto nel nulla da riti alternativi o messa alla prova o dalla tenuità del fatto, è solo un sistema per far credere qualcosa che non esiste e per radicare nel cittadino la convinzione che lo Stato non combatte alcun crimine salvo quello contro la persona offesa;

in questo quadro si muove la richiesta di non colpevolizzare sempre e comunque la persona offesa e quindi si chiede di procedere alla riforma della legittima difesa, adottando in tempi brevi come testo quello proposto alla Camera dei deputati, in discussione in Commissione giustizia, Atto Camera 2892 "Modifica all'articolo 52 del codice penale, in materia di difesa legittima", ovvero il medesimo testo presentato al Senato della Repubblica Atto Senato 1784;

al fine di aumentare la sicurezza è indispensabile modificare l'attuale sistema introdotto dal Governo Renzi, attraverso il decreto-legge 26 giugno 2014, n. 92, convertito, con modificazioni, con la legge 11 agosto 2014, n. 117, che ha stabilito, tra le altre norme, che qualora il giudice (giudizio prognostico) precedente ritenga che la pena detentiva irrorata possa essere contenuta in un massimo di tre anni, non possono essere disposte le misure della custodia cautelare o degli arresti domiciliari;

inoltre è necessario modificare la legge 16 aprile 2015, n. 47, approvata sempre dal Governo Renzi, in materia di custodia cautelare in carcere, poiché la necessaria attualità del pericolo per disporre da parte del giudice la misura della custodia cautelare in carcere, prevista con la novella legislativa in parola, sta producendo distorsioni gravi; si pensi ad esempio al caso dei quattro cittadini marocchini residenti nel bolognese sospettati di fare proselitismo jihadista che non finirono in carcere e rimasero in libertà in base alla nuova legge citata sulla custodia cautelare;

è altresì fondamentale, al fine di garantire la sicurezza dei cittadini, reintrodurre nel testo unico in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza (decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990) la possibilità, oggi negata stante le modifiche legislative introdotte di recente, di prevedere per lo spaccio lieve entità la possibilità della custodia cautelare preventiva in carcere;

è necessario, al fine di prevedere la certezza della pena, sopprimere nel codice di procedura penale la possibilità per gli imputati di reati di gravissimo allarme sociale (tra cui l'omicidio volontario aggravato, la strage, ecc.) di accedere al rito abbreviato che, come risaputo, consente un forte sconto di pena, attraverso l'adozione, in tempi rapidi, della proposta di legge, approvata da un ramo del Parlamento, e pendente al Senato, Atto Senato 2032 "Modifiche all'articolo 438 del codice di procedura penale, in materia di inapplicabilità e di svolgimento del giudizio abbreviato" e purtroppo ab-

binata ma non inserita nel testo base del disegno di legge di riforma complessiva del processo penale e delle sanzioni penali pendente al Senato;

considerato che circa un terzo dei detenuti in carcere oggi è in attesa di giudizio, una riforma della giustizia che assicuri un processo equo e celere avrebbe sicuramente un miglior effetto deflativo sull'emergenza carceraria, nel rispetto del principio della certezza anche della pena e del processo;

attualmente al 31 dicembre 2016 nelle carceri italiane vi sono 54.653 detenuti, di cui 18.621 stranieri, di questi circa 12.000 sono islamici e 7.500 sono praticanti e risulterebbe che di questi ultimi circa 375 sono attenzionati, monitorati o segnalati, e diversi risulterebbero radicalizzati e particolarmente pericolosi;

particolare e grave allarme destano, da un lato, i fallimenti delle politiche di socializzazione (protocolli di inserimento sociale) ai fini di evitare le radicalizzazioni in carcere, che come mostrato dai dati appena citati tendono esattamente in senso inverso rispetto alle politiche stesse, e dall'altro lato, la mancanza di circa 6.000 agenti di polizia penitenziaria, unita alla vigilanza dinamica, rendono in pratica impossibile arginare il fenomeno della radicalizzazione;

inoltre si sottolinea come, al fine di evitare le radicalizzazioni, sia stato concesso l'ingresso all'interno delle carceri di Imam per consentire la pratica del culto religioso islamico ai detenuti che lo dovessero richiedere. Ma al contrario paiono emergere due gravi problemi: il primo è che non esistendo un registro degli Imam non è comprensibile come si possa definire lo stesso un Imam giacché non è dato sapere su quale specificità lo si consideri una guida morale o spirituale particolarmente esperta, e in secondo luogo, per altro verso, non vi è la certezza che gli Imam all'interno delle carceri siano Imam "moderati" anziché tendere alla radicalizzazione dei detenuti;

occorre altresì predisporre un piano di riforme organiche e strutturali con provvedimenti in grado di garantire un più equilibrato rapporto fra i poteri dello Stato, uscendo da logiche emergenziali o d'occasione, che minano l'obbligatorietà dell'azione penale che risulta oggi di fatto non applicata, ed indi, disattesa;

dette riforme non devono peraltro procedere nel senso di determinare, nel processo penale, una diminuzione delle garanzie difensive dell'imputato, né dette garanzie, debbono essere abbandonate a causa della irragionevole durata del processo, posto che quest'ultima è essa stessa un diritto dell'imputato;

le riforme devono invero procedere nel senso di garantire un'effettiva parità tra accusa e difesa, contemplando un giudice che sia effettivamente terzo tra le due parti, con una reale responsabilizzazione, anche disciplinare, dei magistrati inquirenti e giudicanti, una separazione delle carriere, una riforma profonda del Consiglio superiore della magistratura;

il recupero di efficienza del sistema giustizia passa necessariamente attraverso una valorizzazione della magistratura onoraria, tenuto conto dell'importante ruolo che oggi svolge nell'amministrare la giustizia e attraverso una stabilizzazione delle professionalità;

i dati forniti con riguardo alle cause pendenti, circa 4 milioni e mezzo per il processo civile, seppur in diminuzione, e 3 milioni per quello pena-

le, che nel primo semestre 2015 ha visto salire le prescrizioni a 67.420 unità (contro 63.753 prescrizioni nel secondo semestre 2014), rimangono allarmanti e non rassicura il lieve calo registrato, che invece attesta la sempre più sfiducia dei cittadini a rivolgersi all'autorità giudiziaria per la sostanziale impunità garantita ai colpevoli dei reati e la difficoltà ad avere accesso alle strutture giudiziarie per i tagli operati da questo Governo alle sedi di tribunale e procure;

la riforma del processo civile che questo Governo vuole attuare, seppur condivisibile per alcune finalità, nella realtà è una riforma composta da deleghe legislative attuate in un anno e mezzo dall'approvazione definitiva della legge delega, senza lo stanziamento di risorse finanziarie sufficienti che facciano pensare ad una riforma seria ed articolata; si racconta al cittadino qualcosa che non è realtà, o meglio è solo finzione;

l'aumento indiscriminato negli ultimi tre anni del contributo unificato, nonché l'introduzione di costi di notifica nei casi di procedimenti esenti (tra cui ad esempio il procedimento avverso le sanzioni amministrative ai sensi della legge n. 689 del 1981), hanno per certo gravemente scoraggiato i cittadini onesti ad accedere all'amministrazione della giustizia, oltre a palesare, altresì, anche una violazione dell'articolo 3 della Carta costituzionale che sancisce sia l'eguaglianza formale ma anche, e soprattutto, l'eguaglianza sostanziale tra le persone,

impegna il Governo e, in particolare, il Ministro della giustizia ad intraprendere tutte le iniziative necessarie a realizzare:

a) la revisione della composizione e del sistema elettorale del Consiglio superiore della magistratura e la fissazione dei suoi compiti in via tassativa, in modo che venga impedito all'organo di autonomia della magistratura ogni travalicamento di funzioni;

b) la separazione netta delle carriere dei magistrati, con modalità tali da garantire l'assoluta indipendenza del giudice;

c) la modifica efficace della legge sulla responsabilità civile dei magistrati, con modalità tali da garantire ai cittadini ingiustamente danneggiati da provvedimenti del giudice o del pubblico ministero, di ottenere, altresì in tempi ragionevoli, il risarcimento dei danni dallo Stato e dal magistrato e comunque nel pieno rispetto dei principi di cui all'articolo 25 della Costituzione;

d) l'incompatibilità assoluta tra la permanenza nell'ordine giudiziario e l'assunzione di incarichi, elettivi e non, ciò anche al fine di rendere credibile l'indipendenza e l'imparzialità di chi esercita le funzioni giudiziarie;

e) la revisione delle circoscrizioni giudiziarie, di cui ai decreti legislativi del 7 settembre 2012 n. 155 e n. 156, che di fatto, sopprimendo circa 1000 uffici giudiziari, tra tribunali, procure, sezioni distaccate e sedi del giudice di pace, ha reso più difficile l'accesso alla giustizia da parte dei cittadini, rallentato i tempi delle cause, diminuito i presidi di legalità sul territorio, «punti di riferimento» per l'erogazione dei servizi di giustizia e penalizzato quelle sedi che invece assicuravano una giustizia in tempi ragionevoli; urge pertanto intervenire attraverso una immediata correzione della riforma salvaguardando e preservando le sedi giudiziarie efficienti che garan-

tiscono funzionalità al sistema giustizia in ottemperanza alle esigenze territoriali, in modo particolare al Nord;

f) la compiuta modernizzazione tecnologica di tutti gli uffici giudiziari, nonché la completa implementazione del processo telematico;

g) il varo definitivo della proposta di legge, approvata da un ramo del Parlamento, e pendente al Senato, Atto Senato n. 2032 "Modifiche all'articolo 438 del codice di procedura penale, in materia di inapplicabilità e di svolgimento del giudizio abbreviato", al fine di non consentire l'applicabilità del giudizio abbreviato ai soggetti imputati di reati di gravissimo allarme sociale (tra cui l'omicidio volontario aggravato, la strage, eccetera), di accedere al rito abbreviato, attraverso l'inserimento nel testo base del disegno di legge di riforma complessiva del processo penale e delle sanzioni penali pendente al Senato a cui è stato abbinata, del testo approvato dalla Camera dei deputati;

h) il varo definitivo della proposta di legge per procedere alla riforma della legittima difesa, promuovendo l'adozione in tempi brevi della riforma del testo proposto alla Camera dei deputati, in discussione in Commissione giustizia, Atto Camera 2892 "Modifica all'articolo 52 del codice penale, in materia di difesa legittima", ovvero il medesimo testo presentato al Senato della Repubblica Atto Senato 1784;

i) la reintroduzione nel testo unico in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza (decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990) della possibilità, di prevedere per lo spaccio lieve entità la possibilità della custodia cautelare preventiva in carcere;

j) la modifica dell'articolo 275 del codice di procedura penale al fine di consentire, qualora il giudice procedente ritenga che la pena detentiva irrogata possa essere contenuta in un massimo di tre anni la possibilità di disporre le misure della custodia cautelare o degli arresti domiciliari;

k) la modifica della legge 16 aprile 2015, n. 47, per espungere ai fini dell'applicabilità della misura della custodia cautelare in carcere l'attualità del pericolo;

l) la reiezione di tutte le iniziative atte a consentire l'applicazione degli istituti dell'amnistia e dell'indulto, nonché norme che di fatto, attraverso un «mascheramento», non consentono l'effettività della pena ed applicano una depenalizzazione o comunque consentano l'improcedibilità di numerosi reati di grave allarme sociale per fatti ritenuti di lieve entità, come previsto dal decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 28;

m) la completa e piena attuazione del piano straordinario penitenziario e la messa in sicurezza o in funzione delle 38 strutture esistenti che potrebbero essere utilizzate come istituti di pena;

n) con riguardo all'azione penale la condivisione, facendole proprie delle proposte di legge già depositate alla Camera, Atto Camera 1593 «Modifiche al codice di procedura penale in materia di funzioni del pubblico ministero e della polizia giudiziaria nonché di svolgimento delle indagini preliminari» e Atto Camera 1594 «Delega al Governo in materia di determinazione dei criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale»;

o) con riguardo alla repressione dei reati predatori (furto in abitazione, furto con strappo, eccetera) la condivisione, facendola propria, della proposta di legge già depositata alla Camera, Atto Camera 3419, "Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, concernenti i reati di furto in abitazione e furto con strappo" ovvero al corrispondente Atto Senato 2147 "Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario al fine di contrastare i furti in abitazione";

p) l'assunzione del personale di Polizia penitenziaria al fine di coprire tutti i posti vacanti in modo da migliorare e garantire la sicurezza delle carceri, e così evitando la vigilanza dinamica, nonché procedendo alla verifica degli Imam che entrano nelle carceri per consentire ai detenuti la pratica del culto religioso islamico;

q) l'attuazione degli accordi bilaterali in essere ed un deciso impegno nella stipula di nuovi accordi bilaterali con altri Stati, affinché i detenuti stranieri scontino la pena nei Paesi di origine, tenuto conto che attualmente circa il 35 per cento dei detenuti sono stranieri, con punte, nelle case di reclusione del Nord anche oltre il 50 per cento, e ciò anche al fine di evitare eventuali radicalizzazioni.

(6-00222) n. 3 (18 gennaio 2017)

MUSSINI, DE PETRIS, SIMEONI, BAROZZINO, BOCCHINO, CAMPANELLA, CERVellini, VACCIANO, DE CRISTOFARO, PETRAGLIA, FUCKSIA (*).

Respinta

Il Senato,

udite le comunicazioni del Ministro della giustizia sull'amministrazione della giustizia, ai sensi dell'articolo 86 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, come modificato dall'articolo 2, comma 29, della legge 25 luglio 2005, n.150;

premesso che:

tali comunicazioni, che segnano un momento cruciale del percorso politico in materia di giustizia, si rivelano strumento utile e necessario al fine di orientare l'attività parlamentare;

il diritto ad ottenere giustizia è un diritto tutelato e garantito dalla stessa Costituzione della Repubblica e che tale salvaguardia impone un impegno concreto, razionale e costante nel tempo e merita grande attenzione da parte di tutte le forze politiche in Parlamento e da parte del Governo;

la crisi del sistema giudiziario nel nostro ordinamento è un dato preoccupante, destinato ad incidere in maniera negativa non solo sul rispetto dei principi fondamentali di legalità e di certezza del diritto ma anche sull'assetto economico del Paese, il quale presenta un'immagine di sé non adeguata alle esigenze degli investitori stranieri, sia per quanto concerne i tempi lunghi della giustizia, sia per quanto riguarda la farraginosità dell'apparato burocratico;

che le attuali condizioni del sistema giudiziario nazionale, complessivamente considerato, hanno raggiunto livelli di inefficienza assolutamente intollerabili, per i quali il nostro Paese è stato più volte, anche di recente, esposto alle censure delle Corti europee;

in data odierna il Ministro della giustizia ha presentato al Parlamento la Relazione sull'amministrazione della giustizia illustrando gli interventi effettuati nel corso dell'anno appena trascorso; lo stato di crisi, perdurante da lungo tempo, tuttavia, è ancora ben lontano da un suo effettivo e percepibile superamento, segnale che le misure adottate finora non possono assolutamente dirsi sufficienti e che l'intervento amministrativo deve necessariamente intraprendere un percorso diverso che abbia come obiettivo un'efficace razionalizzazione piuttosto che una mera riformulazione;

le strategie di azione dell'amministrazione della giustizia devono tenere in considerazione il sistema giudiziario nel suo complesso e prescindere da provvedimenti settoriali ed estemporanei, modalità di intervento non idonee a risolvere nodi strutturali ormai radicati nel sistema e consolidati da anni di stratificazione legislativa;

considerato che:

l'efficienza del sistema giudiziario e l'accelerazione dei processi con lo smaltimento dell'arretrato, soprattutto in materia civile, devono necessariamente rappresentare una priorità nell'azione governativa. Tale obiettivo deve essere raggiunto, non solo attraverso modifiche legislative, ma anche e soprattutto attraverso un'attenta azione amministrativa. A tal fine è evidente che ciascun intervento di riforma o di adeguamento sia sostenuto economicamente, attraverso un sistema di trasparenza, di razionalizzazione delle risorse già esistenti e di destinazione mirata e specifica del denaro pubblico;

il completamento del percorso di informatizzazione del sistema giudiziario consentirebbe di raggiungere risultati significativi, con un abbattimento notevole dei costi e una velocizzazione dei tempi della giustizia, consentendo ai cittadini di ottenere un servizio più rapido ed al contempo più efficiente. A tal fine il processo di digitalizzazione deve funzionare in modo organico su tutto il territorio; attualmente, infatti, in ciascun distretto si registrano difficoltà e rallentamenti. È evidente che l'innovazione e l'automazione dei sistemi di gestione telematica impongono, altresì, una specifica formazione del personale d'ausilio ai magistrati nonché un'adeguata dotazione strumentale. Su tutto il territorio nazionale, e soprattutto in alcune aree del Paese non particolarmente note alle cronache giudiziarie, tuttavia, si rilevano ingenti carenze strutturali e di personale destinati a condizionare negativamente, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo, la corretta amministrazione della giustizia;

sulla stessa linea si pone la creazione dell'"Ufficio del processo", che se inserita in un contesto di emergenza come quello delle corti nazionali, non potrà mai garantire gli effetti sperati o, solo, propagandati;

dall'analisi sull'attività della Corte europea dei diritti dell'uomo emerge con assoluta evidenza che l'Italia ha riportato una serie considerevole di condanne dovute specificamente all'eccessiva lunghezza dei processi. I numeri non sono diminuiti con l'introduzione del rimedio risarcitorio ai sensi della legge n. 89 del 2001 (cosiddetta legge Pinto), né con le riforme che, nel 2012 e nel 2015, hanno rivisitato l'intera disciplina risarcitoria. È evidente che il problema dell'irragionevole durata del processo non può risolversi solo attraverso la predisposizione astratta di una farraginoso disciplina che riconosca, *ex post*, un ristoro economico, irrisorio, alla violazione dei prin-

cipi del giusto processo riconosciuto e tutelato dall'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo;

in data 10 marzo ultimo scorso la Camera dei deputati ha approvato il disegno di legge n. 2953, contenente delega al Governo ad emanare disposizioni per l'efficienza del processo civile. Il testo è il risultato di un complesso dibattito all'esito del quale è stata introdotta una proposta di riforma del sistema di giustizia minorile. La riforma, quantomeno nelle intenzioni del legislatore delegante, è destinata a colmare alcune lacune che le associazioni di categoria denunciano da tempo. Ciononostante, la portata dell'intervento normativo prospettato, seppure nelle forme della legge delega, non appare idonea perseguire di fatto, il migliore interesse del minore ai sensi dei principi costituzionali, della normativa nazionale ed internazionale. Da più parti, ormai, si avverte la necessità di assicurare concentrazione ed effettività di tutela, con un modello processuale unico e un giudice specializzato, un tribunale e un ufficio autonomo di procura che accorpino in sé le competenze in materia di persone, famiglia e minorenni. La soppressione dei tribunali per i minorenni e degli uffici del pubblico ministero presso detti tribunali e la loro sostituzione rispettivamente con sezioni specializzate in sede circondariale e distrettuale per le persone, la famiglia e i minori e gruppi specializzati presso le procure ordinarie desta non poche perplessità legate proprio all'abbandono di quelle specificità che rendevano il sistema di giustizia minorile, degno di apprezzamento anche a livello europeo;

diffusa è, infatti, la considerazione che l'esperienza della giustizia minorile italiana sia un patrimonio inestimabile. Le principali fonti normative che regolano l'attività della giustizia minorile sono quelle relative al processo penale minorile: un processo che mira a produrre risposte adeguate alla personalità ed alle esigenze educative del minore, alla sua capacità di comprendere e valutare l'importanza della violazione che ha commesso e di sopportare il peso della relativa sanzione. In particolare, il sistema minorile italiano è caratterizzato dal minimo ricorso alla detenzione, che assume carattere di residualità, per lasciare spazio a percorsi e risposte alternativi, pur sempre a carattere penale;

a tali principi si ispira anche l'Europa che con la recente approvazione della direttiva sulle garanzie procedurali per i minori penalmente indagati assume come propri i valori ai quali si ispira il nostro attuale ordinamento e ribadisce la necessità di potenziare la specializzazione dell'intervento giudiziario minorile, evidenziandone la funzione preventiva e la specificità rispetto alla giustizia ordinaria;

la legge 6 novembre 2012, n. 190, ha inserito nel decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) l'articolo 54-*bis* prevedendo per la prima volta nel nostro ordinamento una disciplina in materia di segnalazioni di condotte illecite. La citata norma, emanata nell'ambito di una serie di misure in tema di prevenzione e contrasto ai fenomeni corruttivi nella pubblica amministrazione, seppur oggetto di alcune modifiche successive, presenta alcune lacune che di fatto impediscono la realizzazione di una tutela piena degli autori delle segnalazioni e, conseguentemente, ostacolano l'emersione dei fenomeni di corruzione e di cattiva gestione. Si rende necessa-

rio pertanto intervenire in maniera efficace secondo due direttrici principali: da un lato estendendo l'ambito di applicazione al fine di consentire una più efficace azione preventiva e di contrasto e dall'altro definendo il quadro di tutela riservata all'autore della segnalazione. L'autore delle segnalazioni, infatti, deve poter fare affidamento su una protezione effettiva ed efficace che metta al primo posto la tutela della riservatezza dell'identità dello stesso e delle notizie segnalate. È importante altresì che lo stesso sia posto al riparo da eventuali misure discriminatorie e/o vessatorie da parte del superiore gerarchico o comunque del datore di lavoro e che possa usufruire dell'assistenza necessaria, soprattutto di tipo legale, per tutto il periodo che va dalla segnalazione all'accertamento dei fatti oggetto della segnalazione;

la Relazione ha confermato che, sebbene sia in corso un'azione specifica di reclutamento di nuove unità che vadano a rinforzare il comparto della magistratura, i numeri dell'organico destano ancora preoccupazione soprattutto in considerazione della necessità di smaltimento del carico degli uffici giudiziari e, conseguentemente, sulla fruibilità da parte dei cittadini dei servizi della giustizia; nella stessa direzione si pone l'esigenza di riforma del Consiglio superiore della magistratura, al fine di superare il sistema correntistico delle nomine e delle carriere dei magistrati;

più specifiche e forse ancor più gravi sono altresì le criticità che si registrano nel settore della magistratura di sorveglianza, comparto già in grave *deficit* che, a fronte di una serie di interventi settoriali, emanati soprattutto a fronte della nota sentenza Torreggiani, si ritrova a gestire un numero elevatissimo di detenuti in merito a questioni particolarmente delicate, relative a permessi, ammissione al lavoro all'esterno, semilibertà, detenzione domiciliare, affidamento in prova ai servizi sociali, misure di sicurezza, oltre a vigilare sull'organizzazione degli istituti penitenziari per garantire il rispetto dei diritti umani;

in siffatto contesto, di estremo interesse si rivela, altresì, la questione relativa alla magistratura onoraria, componente importante dell'amministrazione della giustizia di questo Paese, che a fronte di nodi strutturali del sistema ha scelto la via più facile che negli anni ha "delegato" l'esercizio delle funzioni del giudice e del pubblico ministero ad una magistratura "precaria" non solo per definizione ma anche per trattamento;

analoga e forse ancor maggiore attenzione deve essere riservata agli uffici di esecuzione penale esterna, protagonisti della riorganizzazione del Ministero della giustizia ed oggi ricompresi nel più ampio settore della "giustizia minorile e di comunità". Tali uffici sono chiamati a svolgere su richiesta dell'Autorità giudiziaria le indagini e le inchieste sociali finalizzate alla formulazione di un progetto rieducativo e, conseguentemente, al buon esito dello stesso e prestano consulenza negli istituti penitenziari per favorire il buon esito del trattamento inframurario;

con la legge 28 aprile 2014, n. 67, è stato introdotto nel nostro ordinamento l'istituto della messa alla prova che, sulla scorta di quanto già previsto per i minori autori di reato, prevede un meccanismo di *probation*, che costituisce al tempo stesso una causa di estinzione del reato ed un procedimento speciale. All'esecuzione di tale istituto è chiamato a sovrintendere solo ed esclusivamente l'ufficio esecuzione penale esterna, unico organo depu-

tato a predisporre e seguire il programma di trattamento e, conseguentemente, a riferire degli esiti, con relazione, all'autorità giudiziaria. Più specificamente l'articolo 464-*bis* del codice di procedura penale prevede che alla richiesta di sospensione del procedimento avanzata in udienza all'autorità giudiziaria, venga allegato un programma di trattamento elaborato dall'UEPE. Fin dalle prime applicazioni, a fronte delle evidenti difficoltà degli uffici territoriali competenti, sono state diramate circolari *ad hoc* per stabilire che, qualora l'imputato in fase di richiesta, non sia in grado di produrre in quella sede il programma di trattamento, il giudice darà un rinvio dell'udienza per permettere all'UEPE di elaborare il programma. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 15 giugno 2015, n. 84 (Regolamento di riorganizzazione del Ministero della giustizia e riduzione degli uffici dirigenziali e delle dotazioni organiche) gli uffici di esecuzione penale esterna sono divenuti articolazioni territoriali del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità. In particolare gli articoli 9 e 10 del decreto ministeriale 17 novembre 2015 individuano rispettivamente uffici distrettuali di esecuzione penale esterna e gli uffici interdistrettuali di esecuzione penale esterna. Al loro interno sono chiamati ad operare differenti figure professionali tra le quali: dirigenti, assistenti sociali, psicologi, polizia penitenziaria, funzionari amministrativi, contabili e personale ausiliario e di supporto;

è evidente che il successo dell'istituto della messa alla prova passa attraverso la disponibilità di risorse adeguate e di un numero sufficientemente ampio di posti per lo svolgimento dei lavori di pubblica utilità;

è altrettanto evidente che l'eccessivo carico di lavoro degli uffici di esecuzione penale esterna rischia di vanificare l'obiettivo perseguito dal legislatore del 2014 sia in termini di deflazione del carico giudiziario dei tribunali penali, sia in termini di buon esito delle misure;

la circolare n. 1 del 10 maggio 2016 del Dipartimento della giustizia minorile e di comunità (recante disposizioni in materia di selezione degli esperti *ex* articolo 80, comma 4 della legge n. 354 del 1975) attribuisce l'incarico agli UEPE dirigenziali, sedi di Corte d'appello, di avviare le procedure per la sola selezione degli aspiranti esperti di servizio sociale *ex* articolo 80 della legge n. 354 del 1975. E che questi ultimi andranno a comporre un elenco, *ex* articolo 132 del decreto del Presidente della Repubblica del 30 giugno 2000, n. 230, cui attingere per il conferimento di incarichi, in regime di consulenza e senza rapporto di pubblico impiego. E che inoltre tale elenco ha validità per un periodo pari ad anni quattro e potrà essere utilizzato per il conferimento di incarichi della durata non superiore a un anno, rinnovabile al massimo per un altro anno;

con specifico riferimento alla grave situazione, più volte censurata a livello europeo, delle carceri nazionali, gli interventi che si sono succeduti nel corso degli ultimi anni, attraverso il ricorso a provvedimenti contingenti giustificati dalla necessità e dall'urgenza non hanno risolto i nodi cruciali del sistema nel rispetto dei diritti dei condannati e dei detenuti in attesa di giudizio. A tal fine il percorso di depenalizzazione è sfociato in un provvedimento privo di una reale portata deflattiva e, sotto alcuni profili, finanche privo di alcuna logica sistematica;

è di assoluta evidenza che i rimedi settoriali introdotti sono destinati a rimanere privi di qualsivoglia efficacia se non sono accompagnati da riforme strutturali dell'intero sistema; gran parte delle misure, seppur condivisibili negli intenti e nelle linee programmatiche, non riescono infatti a raggiungere gli obiettivi prefissati e dunque non bastano i provvedimenti-manifesto e la riforma deve agire in maniera sistematica soprattutto nei suoi profili attuativi;

il 2016 ha visto concludersi l'esperienza degli Stati generali dell'esecuzione penale, un momento di discussione e di confronto che ha visto come protagonisti attivi non soltanto gli operatori del settore giudiziario ma anche i destinatari finali della funzione giudiziaria complessivamente considerata. Ciascun tavolo tecnico espressamente dedicato ad un settore specifico della complessa e delicata fase esecutiva ha concluso i propri lavori e consegnato nelle mani del Ministro una relazione programmatica che recepisce le criticità e propone soluzioni. È di tutta evidenza che anche tale iniziativa non può dirsi conclusa se alla fase di valutazione e di elaborazione non seguirà una fase attuativa.

il 31 marzo 2015 hanno cessato di esistere gli ospedali psichiatrici giudiziari secondo quanto stabilito dal decreto-legge 31 marzo 2014, n. 52, recante disposizioni urgenti in materia di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari, che ha disposto la conseguente entrata in funzione delle REMS (residenze per l'esecuzione della misura di sicurezza). L'intervento legislativo, auspicato e fortemente voluto non solo da chi da anni opera con difficoltà nel settore ma anche da parte della comunità tutta, destinataria, disattesa, di un sistema di tutela dei diritti che non lasci da parte nessuno, soprattutto coloro i quali, considerate le condizioni di salute, presentino maggiori necessità, doveva rappresentare un punto di svolta del nostro sistema giudiziario. A quasi due anni dalla data di avvio del nuovo sistema sanitario-giudiziario riservato al malato psichiatrico autore di reato, la fotografia delle strutture di tutto in territorio nazionale ci restituisce un quadro molto preoccupante. Le nuove residenze, non ancora presenti in ciascuna regione così come previsto dalla legge, sono già complete oltre ogni limite di capienza e, nel giro di poco tempo hanno già prodotto una nuova emergenza del sistema che inevitabilmente si va ad aggiungere a quelle rimaste da anni irrisolte;

in tale contesto desta non poca preoccupazione la questione relativa alla salvaguardia del diritto alla salute negli istituti penitenziari laddove il raccordo tra le diverse competenze troppo spesso causa inadempienze e vuoti di tutela. È evidente che il successo del programma specifico per gli O.P.G. è strettamente connesso con la realizzazione di tutte le misure e azioni indicate per la tutela della salute mentale negli istituti di pena, con particolare riferimento all'attivazione, all'interno degli istituti, di sezioni organizzate o reparti, destinati agli imputati e condannati, con infermità psichica sopravvenuta nel corso della misura detentiva. Deve altresì rilevarsi che il problema della presa in carico dei detenuti che soffrono disturbi mentali, ad esempio, non è stato affrontato adeguatamente nelle diverse realtà regionali, non essendo stata omogeneamente attuata la previsione relativa alla stipula di convenzioni tra istituti penitenziari e A.S.L. territorialmente competenti per l'invio di personale specializzato per la gestione di percorsi individualiz-

zati di sostegno psichiatrico e psicoterapeutico in favore dei soggetti detenuti. Tale situazione risulta ancor più grave laddove, a seguito della riforma che ha sancito l'effettivo superamento degli O.P.G., una parte di soggetti con problemi psichici ospitata in passato negli istituti psichiatrici giudiziari (articolo 111 del decreto del Presidente della Repubblica n. 230 del 2000, articolo 148 del codice penale, articolo 112 del decreto del Presidente della Repubblica n. 230 del 2000, articolo 65 O.P. e 111 c. 5 e 7 R.E), è stata destinata agli istituti penitenziari;

tanto premesso e considerato,

impegna il Governo:

- ad assumere tutte le iniziative necessarie affinché alle riforme in materia di giustizia seguano misure concrete di attuazione al fine di rendere le prime pienamente efficaci;

- a rendere agevole ed efficace l'accesso alla giustizia per ogni cittadino, sia in termini di snellimento del sistema burocratico sia in termini di ragionevole durata del processo;

- a rafforzare il controllo di legalità in tutto il ciclo economico pubblico e privato in cui tracciabilità e prescrizione sulla regolarità dei procedimenti siano assunti come punti di forza nella lotta alla corruzione ed alle mafie;

- a collaborare attivamente all'introduzione nel nostro ordinamento ad un sistema di tutela dell'autore delle segnalazioni di condotte illecite nel settore pubblico ed in quello privato, anche attraverso la creazione di un Fondo per la tutela e l'assistenza di tali soggetti;

- a collaborare attivamente affinché il progetto di riforma relativo ad un nuovo assetto dell'ordinamento penitenziario possa avere un percorso rapido e giungere all'approvazione da parte del Parlamento ma soprattutto affinché allo stesso possa seguire un efficace e concreto percorso attuativo;

- a favorire la creazione di un tribunale e un ufficio autonomo di procura che accorpino in sé le competenze in materia di persone, famiglia e minorenni, mantenendo e valorizzando, anche attraverso la riserva di esclusività delle funzioni, le competenze e la specializzazione del settore nell'esclusivo e primario interesse del minore;

- ad intraprendere azioni al fine di garantire piena e concreta efficacia all'istituto della messa alla prova per adulti ed al sistema delle misure alternative alla detenzione e, conseguentemente, deflazionare il carico di lavoro dei tribunali e ridurre il sovraffollamento ancora persistente negli istituti penitenziari esistenti sul territorio nazionale;

- ad assumere iniziative per limitare le condotte penalmente rilevanti ai fatti realmente gravi e punire con adeguate sanzioni amministrative le condotte illecite che creano minori danni e attenuato allarme sociale;

- a collaborare attivamente affinché possa giungere a compimento l'introduzione di reato di tortura nel nostro ordinamento, tenendo conto dei disegni di legge in discussione in parlamento;

- a promuovere misure finalizzate a realizzare il finalismo rieducativo della pena come previsto dall'articolo 27 della Costituzione;

- ad incentivare il lavoro quale pilastro del percorso rieducativo del reo sia all'interno degli istituti di pena che nelle forme di esecuzione alterna-

tiva della sanzione penale, potenziando il coordinamento territoriale al fine di facilitare i percorsi lavorativi e incentivare lo svolgimento di lavori di pubblica utilità;

- a promuovere misure concrete a tutela e sostegno delle vittime dei reati;

- a realizzare l'effettivo superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari come previsto dal decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211, convertito nella legge 7 febbraio 2012, n. 9, prorogato al 31 marzo 2015 attraverso una serie di interventi concreti che riconoscano priorità assoluta al diritto alla salute di ciascun individuo così come tutelato dall'articolo 32 della Costituzione;

- ad intervenire sulle dotazioni degli istituti di pena sia in termini di risorse umane che in termini strutturali, nella prospettiva di una maggiore attenzione per la tutela dei diritti fondamentali dell'individuo.

(*) Firma aggiunta in corso di seduta

(6-00223) n. 4 (18 gennaio 2017)

GIARRUSSO, CAPPELLETTI, BUCCARELLA, MONTEVECCHI, AIROLA, BERTOROTTA, BLUNDO, BOTTICI, BULGARELLI, CASTALDI, CATALFO, CIAMPOLILLO, CIOFFI, COTTI, CRIMI, DONNO, ENDRIZZI, FATTORI, GAETTI, GIROTTO, LEZZI, LUCIDI, MANGILI, MARTELLI, MARTON, MORONESE, MORRA, NUGNES, PAGLINI, PETROCELLI, PUGLIA, SANTANGELO, SCIBONA, SERRA, TAVERNA.

Respinta

Il Senato,

udite le comunicazioni del Ministro della giustizia sull'amministrazione della giustizia;

premesso che:

un anno fa il Primo Presidente della Corte di cassazione auspicava che la cerimonia per l'apertura dell'anno giudiziario non dovesse mai essere considerata un semplice rito, solenne nella forma ma ripetitivo e perciò inutile nella sostanza, bensì rappresentare uno spazio di riflessione e di dialogo volto a trasmettere alla comunità nazionale un messaggio di speranza, fiducia e impegno per una più feconda stagione della Giustizia. Queste stesse parole potrebbero essere utilizzate per la relazione annuale sull'amministrazione della giustizia e per le relative comunicazioni del Ministro alle Camere. Ma, come già rilevato in occasione delle comunicazioni del Ministro della giustizia negli anni scorsi, ai fini di una discussione non meramente rituale ma incentrata su elementi concreti, anche quest'anno il Parlamento, data la tempistica della procedura in oggetto, si trova ad affrontare il dibattito sull'Amministrazione della giustizia senza poter previamente disporre di un tempo congruo per esaminare la relazione ministeriale e, soprattutto, i voluminosi dati in essa contenuta, nonché le relazioni di apertura dell'anno giudiziario delle diverse magistrature, che contengono sempre spunti ed elementi conoscitivi di grandissimo rilievo, i quali tuttavia giungono successivamente e non preventivamente rispetto al dibattito parlamentare. In as-

senza di un correttivo di questa tempistica, che il Gruppo M5S ha proposto anche in sede emendativa alla riforma della giustizia ancora in attesa di esame in Senato, vi sono tuttavia sufficienti elementi per una valutazione sullo stato della legalità in Italia, sul primato della legge, sul funzionamento dell'amministrazione e sulle prospettive di riforma che si impongono a garanzia dei diritti fondamentali dei cittadini;

ciò tanto più in apertura di un anno, il 2017, in cui il Comitato direttivo centrale dell'Associazione nazionale magistrati, in relazione al mancato adempimento di impegni assunti da parte del Governo, ha deliberato all'unanimità di adottare una serie di iniziative in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario, compresa la decisione di non prendere parte alla cerimonia che si svolgerà presso la Suprema Corte di cassazione il 26 gennaio prossimo. Più volte, infatti, era stato invano richiesto e auspicato dall'ANM, un intervento volto a rimuovere le distorsioni dell'ordinamento giudiziario causate dal decreto-legge 31 agosto 2016, n. 168, in direzione di un regime coerente di trattenimento in servizio per tutti i magistrati tale da non generare disparità ed aggravare le difficoltà di funzionamento già determinate dall'insostenibile carenza di organico, riportando contestualmente il termine di legittimazione per i trasferimenti a tre anni. Si tratta di questioni non certo marginali nel funzionamento quotidiano della giurisdizione, ma che comunque ben rendono l'idea della mancanza di coordinamento tra azione politico-amministrativa del Governo ed esigenze dell'amministrazione giudiziaria. Spettano infatti al Ministero della giustizia l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia, elementi essenziali per la situazione socioeconomica del Paese, la quale, ormai da molti anni, versa in una crisi che coinvolge la stessa convinzione che le istituzioni possano efficacemente far fronte ai compiti ad esse affidate dalla Costituzione repubblicana, così minando la fiducia dei cittadini in un comparto vitale per lo sviluppo sociale e economico del Paese;

considerato, in particolare, che:

le autentiche emergenze nazionali costituite, in particolare, dalla corruzione, dalla pervasività delle infiltrazioni della criminalità organizzata ed economica, dall'evasione fiscale e dalla lentezza dei procedimenti giudiziari, in un quadro di carenza strutturale e perdurante di fondi e di personale, sono rimaste pressoché invariate nella loro gravità. Contrasti interni alla maggioranza che sostiene il Governo hanno di fatto rallentato, se non affossato, le riforme più attese, frammentando il dibattito a scapito della visione unitaria dei problemi e della spinta innovativa necessaria ad affrontarle. Purtroppo, a fronte di taluni interventi di rilievo, anche condivisi, alcune delle proposte approvate si sono rivelate insufficienti o inadeguate, e comunque bisognose di interventi correttivi che non hanno ancora visto la luce;

ad esempio, siamo ancora in attesa di una riforma organica volta all'obiettivo dell'efficienza complessiva del sistema penale e di una profonda, radicale revisione dei cruciali meccanismi di prescrizione. Il relativo disegno di legge (Atto Senato 2067) è da molti mesi in attesa di essere esaminato dall'Assemblea del Senato e ciò, come detto, per problemi relativi al rapporto tra Governo e la maggioranza parlamentare che lo sostiene. Lo stesso si può dire per l'adeguamento del codice antimafia e delle misure di

prevenzione (Atto Senato 2134) la cui pur necessaria revisione è bloccata anch'essa da contrasti - anche con riferimento alla delicata questione gestione dei beni confiscati alle mafie - che ne hanno ostacolato finora persino l'esame in sede referente. È invece rimasto del tutto fermo il disegno di legge 1687 (Misure volte a rafforzare il contrasto alla criminalità organizzata e ai patrimoni illeciti), presentato in Senato sin dal novembre 2014, a conferma del fatto che non si è compreso, o non si è voluto comprendere, quanto l'affermazione del principio di legalità nell'amministrazione pubblica, nelle questioni fiscali, bancarie e finanziarie, nelle attività produttive in generale sia un elemento centrale ed imprescindibile per un tessuto economico e sociale sano. Tale miopia, determinata da arretratezza culturale o scientemente portata avanti, sta generando e perpetuando anni di gravissima crisi che i cittadini, i lavoratori e gli imprenditori onesti continuano a pagare in prima persona;

sotto il profilo parlamentare, il 2016 è dunque da considerarsi - per le grandi questioni della giustizia italiana - un anno sostanzialmente «perso»: le annunciate riforme del processo penale, del processo civile, della prescrizione e dell'ordinamento penitenziario sembrano esser state sacrificate prima sull'altare dei veti incrociati della maggioranza parlamentare, poi su quello del *referendum* costituzionale e di nuovo - ma senza più l'alibi delle lentezze del bicameralismo, smascherato e rigettato dal popolo italiano - su veti incrociati che l'azione politica del Governo non ha finora superato. Tenuto conto del fatto che la completa attuazione della legge sulle unioni civili si sta determinando nell'anno in corso, i principali interventi normativi in materia di giustizia dello scorso anno sono quasi esclusivamente riassumibili nell'omicidio stradale (legge n. 41 del 2016), nella delega sulla magistratura onoraria (legge n. 57 del 2016), nella introduzione del reato di depistaggio (legge n. 133 del 2016), nelle nuove disposizioni sulle vittime di reato - peraltro sollecitate da procedure di infrazione comunitaria, ma per le quali restano criteri di accesso al fondo riparatorio eccessivamente penalizzanti per tutti gli aventi diritto - e nella norma che ha disposto il trattenimento in servizio di soli magistrati che ricoprono funzioni apicali, direttive superiori o direttive presso la Suprema Corte di cassazione e la procura generale, che non abbiano compiuto il settantaduesimo anno di età alla data del 31 dicembre 2016 e che debbano essere collocati a riposo nel periodo compreso fra la medesima data del 31 dicembre 2016 e il 30 dicembre 2017 (decreto-legge n. 168 del 2016): norma, quest'ultima, che ha generato i problemi evidenziati dalla magistratura stessa ma ancora sono in attesa di risoluzione;

il tutto avviene in un quadro complessivo in cui il settore penitenziario e quello dell'amministrazione della giustizia continuano a registrare situazioni di carenza strutturale ed organica. L'aumento del contributo unificato - nella perdurante mancanza di una detraibilità dei costi sostenuti per la difesa da parte di imputati assolti con formula piena - e la nuova geografia giudiziaria continuano infatti a produrre l'effetto di rendere ancor più faticoso l'accesso alla giurisdizione, con il cittadino che si trova a sostenere i costi del processo di degiurisdizionalizzazione e privatizzazione che si accompagna alla rarefazione delle sedi in cui si amministra la giustizia sul territorio, seguendo in sostanza un percorso che ha dato pessimi risultati in ambito sa-

nitario. La riduzione delle nuove iscrizioni, che tuttavia sembra talvolta una sorta di rinuncia del cittadino a richiedere la tutela giurisdizionale - sperabilmente - non è mai tale da produrre un vero abbattimento delle pendenze, che si contano a milioni e ben oltre la capacità di definizione del sistema;

non stupisce la stagnazione economica e degli investimenti in un contesto in cui continuano a mancare una riforma coerente ed incisiva di contrasto alla corruzione e all'impiego di capitali illeciti, mentre restano privi di copertura legislativa il più volte evocato "Daspo" per i corrotti, ossia l'interdizione perpetua dai pubblici uffici e l'interdizione perpetua a contrarre con la pubblica amministrazione, e l'utilizzo degli agenti sotto copertura - se non dei veri e propri agenti provocatori - quali strumenti di contrasto per determinati gravi delitti contro la pubblica amministrazione;

diversamente, si continuano a prospettare da più parti interventi sulle intercettazioni volti a limitare la pregnanza dello strumento investigativo - laddove sarebbe opportuno invece escludere gli onerosi rimborsi a carico dello Stato per i costi sostenuti dagli operatori per le prestazioni a fini di giustizia effettuate a fronte di richieste di intercettazione ovvero di richieste di acquisizione di dati relativi al traffico telefonico da parte delle competenti autorità giudiziarie e seguire, in materia, le linee guida già adottate da molte procure autonomamente - ovvero si continua a paventare, su diversi fronti, interventi potenzialmente punitivi di volta in volta sui giornalisti o sui blog e sulla rete Internet, quasi a voler limitare i mezzi con i quali i cittadini possono avere cognizione e conoscenza di eventi che risultano sgraditi a questa o parte politica o a quanto tutelano interessi particolari. Nello stesso tempo, si è dovuto intervenire per prevenire ogni ipotesi di pericolosa rivisitazione del regime dell'articolo 41-*bis* dell'ordinamento giudiziario e, analogamente, occorre evitare ogni manomissione dell'articolo 4-*bis* in materia di divieto di concessione dei benefici e accertamento della pericolosità sociale dei condannati per taluni delitti, con particolare riferimento alla criminalità mafiosa;

su un diverso fronte, problemi applicativi sono stati generati dall'articolo 4 del decreto-legge 59 del 2016 che ha novellato l'articolo 591, secondo comma, del codice di procedura civile, relativo al provvedimento di amministrazione giudiziaria o di incanto, nella parte in cui viene stabilito il prezzo di vendita all'incanto del bene immobiliare. La formulazione della novella ha dato spazio a prassi interpretative in base alle quali sono state consentite, in danno ai debitori ma anche degli stessi creditori, riduzioni del prezzo di base ben oltre il limite della metà rispetto al valore del bene;

al di là dunque di interventi su punti specifici, taluni positivi ed altri negativi, l'insufficienza dell'attività di Governo emerge valutando i deboli progressi fatti nella gestione della mole di lavoro che si è accumulata e continua ad accumularsi sui tavoli dei tribunali e delle procure. Considerato che il totale nazionale dei fascicoli civili pendenti è di poco inferiore ai 4 milioni, senza computare l'attività del giudice tutelare, il tempo di trattazione di una causa civile, stando ai dati diffusi dal Ministero della giustizia in occasione dei mille giorni di governo, è ancora di poco inferiore ai 400 giorni e la graduatoria *Doing Business* della Banca Mondiale vede l'Italia collocata alla posizione n.111 nel mondo. Il tasso di sovraffollamento del sistema pe-

penitenziario è ancora intorno al 110 per cento, nonostante i molti interventi sulle misure alternative alla detenzione in carcere. Se i decrementi delle pendenze nel settore civile sono valutabili intorno al 5 per cento, in Cassazione esse segnano una preoccupante crescita e nel settore minorile restano stabili, pur a fronte dell'introduzione di una serie di meccanismi di risoluzione alternativa delle controversie. Nel settore penale la riduzione delle pendenze è parimenti debole, ammontando le stesse ad oltre 3,2 milioni a metà dello scorso anno. Su tutti questi fronti i miglioramenti pur registrati sono modesti e non consentono ancora di affermare che il sistema, per come si è venuto congegnando in termini di risorse, norme ed atti amministrativi, è stabilmente orientato verso l'efficienza e la qualità del servizio, sia per chi vi lavora che per quanti, a vario titolo, vi sono interessati;

la stabilità del sistema giustizia nazionale è necessaria anche per far fronte alla crescita della criminalità transfrontaliera, che viene sottolineata con preoccupazione dalla stessa relazione ministeriale, nella quale non si nega comunque la persistente situazione di scoperture di organico, non compensate dai programmati nuovi ingressi sia in magistratura che nel personale amministrativo. La popolazione carceraria ammonta ad oltre 54.000 persone - tenendo conto del dato secondo cui il rapporto tra esecuzione esterna e presenze in carcere è ormai paritaria - ed ancora troppo alto è il numero di minori che vivono in carcere in quanto figli di genitori detenuti. A dispetto dei proclami sulle maggiori risorse per la giustizia, anche la legge di stabilità per il 2017 ha confermato la consolidata tendenza a non investire adeguatamente - ed anzi in taluni casi a disinvestire - nella efficienza del sistema giudiziario e penitenziario, rinviando continuamente, fin quasi a comprometterli, gli obiettivi di potenziamento, formazione e valorizzazione della professionalità del personale di ogni livello, tanto che la percentuale delle spese del Ministero della giustizia in rapporto alle spese finali dello Stato può ancora essere definita irrisoria. In un quadro come quello descritto, non possono che essere riconfermati, con maggior urgenza, gli impegni richiesti in occasione delle precedenti relazioni sull'amministrazione della giustizia;

non condividendo le comunicazioni rese dal Ministro della giustizia, impegna il Governo:

1. a voler favorire, per quanto di competenza, il celere esame parlamentare delle proposte e dei disegni di legge recanti disposizioni volte ad un più incisivo contrasto ai reati contro la pubblica amministrazione, anche sotto il profilo delle sanzioni interdittive e della confisca dei proventi della corruzione, nonché volte all'adozione di una più efficace disciplina sostanziale e sanzionatoria del falso in bilancio, dei reati fiscali, delle norme sull'auto-riciclaggio e dei fenomeni di criminalità economica in generale;

2. a voler favorire una imprescindibile revisione della disciplina della prescrizione, volta a rimuovere le incongruenze e le iniquità registrate nella legislazione vigente, in modo da disincentivare eventuali comportamenti delle parti, strumentali al prolungamento del processo al di là della sua ragionevole durata, anche attraverso la previsione del blocco del decorso dei termini di estinzione dei reati dopo la sentenza o l'eventuale condanna in primo grado;

3. nella medesima ottica, a voler favorire una revisione della disciplina delle impugnazioni allo scopo di scoraggiare ricorsi meramente dilatori aventi l'obiettivo di ritardare anche l'esecuzione della pena, valutando a tal fine il superamento del divieto della *reformatio in peius* nel giudizio d'appello e la riduzione della ricorribilità in Cassazione per motivi che, sotto la parvenza del vizio di illogicità della motivazione, sollecitano la Corte ad una riproduzione del giudizio di merito;

4. ad evitare qualsiasi tentativo di affievolimento dell'efficacia delle misure previste, nei confronti della criminalità mafiosa, dagli articoli 4-*bis* e 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario, perseguendo al contempo l'indispensabile miglioramento delle condizioni di detenzione, con particolare riferimento a detenuti malati, minori e detenute madri, incentivando significativamente le forme di lavoro per i detenuti, ancora confinate a casi limitati, rafforzando i controlli sull'esecuzione penale esterna e monitorando con attenzione l'andamento delle misure alternative al carcere;

5. ad assicurare il ripristino delle pene più severe previste per il reato di voto di scambio politico mafioso nonché a favorire le proposte volte ad inasprire ulteriormente le pene per coloro che promuovono, dirigono o organizzano l'associazione mafiosa armata, predisponendo altresì interventi per la maggiore trasparenza ed efficacia del sistema di gestione dei beni confiscati, in modo che la collettività possa efficacemente recuperare il danno subito dalla azione criminosa delle cosche e dei loro affiliati;

6. a voler favorire altresì l'esame delle proposte di estensione ai più gravi reati contro la pubblica amministrazione dell'applicazione dello strumento investigativo degli agenti sotto copertura, nonché un più celere esame delle disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato (Atto Senato 2208);

7. a porre fine al continuo aumento dei costi di accesso al sistema giustizia, favorendo l'esame delle proposte volte a favorire la detrazione delle spese di giudizio per gli imputati assolti con formula piena;

8. a favorire l'accesso dei cittadini all'amministrazione della giustizia sul territorio, ponendo come obiettivo dell'amministrazione la sempre più celere ed efficace definizione delle controversie, secondo modelli organizzativi che prevedano l'implementazione coerente delle tecnologie innovative, in modo da ricondurre il sistema nel suo complesso ai livelli quantitativi e qualitativi che gli operatori, i cittadini e le imprese richiedono e meritano;

9. a reperire idonee risorse finalizzate all'implementazione delle piante organiche e alla valorizzazione delle risorse umane, sia con riferimento alla formazione che alla distribuzione del personale, assicurando la stabilità e continuità delle misure concernenti il personale del comparto giustizia - amministrativo oltre che appartenente alla magistratura - e dedicando la necessaria attenzione a servizi importanti ma sinora non valorizzati quali quelli di cancelleria, verbalizzazione e trascrizione degli atti;

10. a dedicare particolare attenzione alle condizioni di lavoro dei magistrati, nell'ottica della qualità della giurisdizione, correggendo con urgenza le storture e le iniquità denunciate dalla magistratura associata con riferi-

mento alle piante organiche, al collocamento a riposo e ai trasferimenti dei magistrati di prima nomina;

11. a dedicare particolare attenzione alle vittime di reato, rafforzando gli strumenti informativi, di assistenza e supporto già previsti dalla legislazione vigente, migliorando a tal fine la consistenza e le condizioni di accesso al fondo destinato al ristoro patrimoniale delle vittime di reato;

12. a vigilare sulla corretta applicazione delle disposizioni concernenti le procedure esecutive e concorsuali, anche al fine di chiarire, per le procedure esecutive immobiliari, che il prezzo di base, dopo il quarto tentativo di vendita andato deserto sia fissato nel rispetto del limite della metà rispetto al valore del bene, determinato a norma dell'articolo 568;

13. ad assicurare livelli dei servizi omogenei e uniformi sul territorio nazionale, supportando gli uffici maggiormente in sofferenza, nonché provvedendo alla ricognizione e rimodulazione dei carichi di lavoro e dell'arretrato, rafforzando conseguentemente il presidio giurisdizionale nelle aree più esposte a fenomeni di criminalità diffusa o organizzata, nella parallela prospettiva di eliminare il fenomeno dei troppi magistrati ancora in distacco presso i Ministeri e le altre amministrazioni centrali e periferiche dello Stato e sottratti all'attività sul territorio;

14. a rafforzare le misure volte all'efficiente e rapido utilizzo delle risorse finanziarie disponibili, al perseguimento degli *standard* europei di efficacia e monitoraggio dell'azione amministrativa, effettivamente misurabili ed aggiornabili mediante idonea pubblicità sulla rete Internet del Ministero e degli Uffici giudiziari, attraverso il più ampio ricorso al sistema *open data* .

Allegato B

**Nota di sintesi alla Relazione sull'amministrazione della giustizia
nell'anno 2016**

Nota di sintesi alla Relazione sull'amministrazione della giustizia
(vedi annesso)

VOTAZIONI QUALIFICATE EFFETTUATE NEL CORSO DELLA SEDUTA

VOTAZIONE		OGGETTO	RISULTATO						ESITO
Num.	Tipo		Pre	Vot	Ast	Fav	Cont	Magg	
<u>1</u>	Nom.	Relazione Ministro giustizia su amministrazione giustizia. Proposta di risoluzione n.1, Zanda, Bianconi e Zeller	238	236	043	139	054	119	APPR.
<u>2</u>	Nom.	Relazione Ministro giustizia su amministrazione giustizia. Proposta di risoluzione n.2, Stefani e altri	243	242	076	020	146	122	RESP.
<u>3</u>	Nom.	Relazione Ministro giustizia su amministrazione giustizia. Proposta di risoluzione n.3, Mussini e altri	244	243	072	040	131	122	RESP.
<u>4</u>	Nom.	Relazione Ministro giustizia su amministrazione giustizia. Proposta di risoluzione n.4, Giarrusso e altri	247	245	055	037	153	123	RESP.

- Le Votazioni annullate e quelle in cui è mancato il numero legale non sono riportate

742ª Seduta

ASSEMBLEA - ALLEGATO B

18 Gennaio 2017

(F)=Favorevole (M)=Cong/Gov/Miss	(C)=Contrario (P)=Presidente	(A)=Astenuto (R)=Richiedente la votazione e non votante	(V)=Votante	
Nominativo				
	1	2	3	4
Aiello Piero				
Airola Alberto	C	A	F	F
Albano Donatella	F	C	C	C
Albertini Gabriele				C
Alicata Bruno		A	A	A
Amati Silvana	F	C	C	C
Amidei Bartolomeo	A	A	A	A
Amoruso Francesco Maria	A	A	A	C
Angioni Ignazio	F	C	C	C
Anitori Fabiola	F	C	C	C
Aracri Francesco	C	F	A	A
Arrigoni Paolo	C	F	A	A
Astorre Bruno	F	C	C	C
Augello Andrea	C	A	A	A
Auricchio Domenico	A	A	A	A
Azzollini Antonio	A	A	A	A
Barani Lucio	A	A	A	C
Barozzino Giovanni	C	C	F	F
Battista Lorenzo	F	C	C	C
Bellot Raffaella	F	A	A	A
Bencini Alessandra	F	C	F	C
Berger Hans				
Bermi Anna Maria	M	M	M	M
Bertacco Stefano	A	A	A	A
Bertorotta Ornella	C	A	F	F
Bertuzzi Maria Teresa	F	C	C	C
Bianco Amedeo	F	C	C	C
Bianconi Laura	F	C	C	C
Bignami Laura	M	M	M	M
Bilardi Giovanni Emanuele	F	C	C	C
Bisinella Patrizia	F	A	A	A
Blundo Rosetta Enza	C	A	F	F
Bocca Bernabò				
Boccardi Michele	A	A	A	A
Bocchino Fabrizio	C	C	F	F
Bonaiuti Paolo				
Bondi Sandro				
Bonfrisco Anna Cinzia				
Borioli Daniele Gaetano	F	C	C	C
Bottici Laura	C	A	F	F
Brogli Claudio	F	C		C
Bruni Francesco	C	F	A	C
Bubbico Filippo	M	M	M	M
Buccarella Maurizio	C	A	F	F
Buemi Enrico	F	C	C	C
Bulgarelli Elisa	C	A	F	F
Calderoli Roberto	C	F	A	A
Caleo Massimo	F	C	C	C
Caliendo Giacomo	A	A	A	A
Campanella Francesco	C	C	F	F
Candiani Stefano	C	F	A	A
Cantini Laura	F	C	C	C
Capacchione Rosaria	F	C	C	C

742ª Seduta

ASSEMBLEA - ALLEGATO B

18 Gennaio 2017

(F)=Favorevole (M)=Cong/Gov/Miss	(C)=Contrario (P)=Presidente	(A)=Astenuto (R)=Richiedente la votazione e non votante	(V)=Votante	
Nominativo				
	1	2	3	4
Cappelletti Enrico	C	A	F	F
Cardiello Franco	A	A	A	A
Cardinali Valeria	F	C	C	C
Caridi Antonio Stefano				
Carraro Franco	A	A	A	A
Casaletto Monica				
Casini Pier Ferdinando	F	C	C	F
Cassano Massimo	M	M	M	M
Casson Felice	M	M	M	M
Castaldi Gianluca	C	A	F	F
Catalfo Nunzia	M	M	M	M
Cattaneo Elena	M	M	M	M
Centinaio Gian Marco			A	A
Ceroni Remigio	A	A	A	A
Cervellini Massimo	C	C	F	F
Chiavaroli Federica	F	C	C	C
Chiti Vannino	F	C	C	C
Ciampolillo Alfonso				
Cioffi Andrea	C	A	F	F
Cirinnà Monica	F	C	C	C
Cociancich Roberto G. G.	F	C	C	C
Collina Stefano	F	C	C	C
Colucci Francesco	F	C	C	C
Comaroli Silvana Andreina	C	F	A	A
Compagna Luigi				
Compagnone Giuseppe	A	A	A	C
Consiglio Nunziante	C	F	A	A
Conte Franco	F	C	C	C
Conti Riccardo				
Corsini Paolo		C	C	C
Cotti Roberto	C	A	F	F
Crimi Vito Claudio	M	M	M	M
Crosio Jonny	C	F	C	A
Cucca Giuseppe Luigi S.	F	C	C	C
Cuomo Vincenzo	M	M	M	M
D'Adda Erica	F	C	C	C
D'Ali Antonio	A	A	A	A
Dalla Tor Mario	F	C	C	C
Dalla Zuanna Gianpiero	F	C	C	C
D'Ambrosio Lettieri Luigi		F	A	C
D'Anna Vincenzo	A	A	A	C
D'Ascola Vincenzo Mario D.	F	C	C	C
Davico Michelino	F	A	C	C
De Biasi Emilia Grazia	F	C	C	C
De Cristofaro Peppe	C	A	F	F
De Petris Loredana	C	C	F	F
De Pietro Cristina				
De Pin Paola				
De Poli Antonio	M	M	M	M
De Siano Domenico	A	A	A	A
Del Barba Mauro	F	C	C	C
Della Vedova Benedetto	M	M	M	M
Di Biagio Aldo	F	C	C	C

742ª Seduta

ASSEMBLEA - ALLEGATO B

18 Gennaio 2017

(F)=Favorevole (M)=Cong/Gov/Miss	(C)=Contrario (P)=Presidente	(A)=Astenuto (R)=Richiedente la votazione e non votante	(V)=Votante	
Nominativo				
	1	2	3	4
Di Giacomo Ulisse				
Di Giorgi Rosa Maria	F	C	C	C
Di Maggio Salvatore Tito	C	F	A	C
Dirindin Nerina	F	C	C	C
Divina Sergio	C	F	A	A
D'Onghia Angela	M	M	M	M
Donno Daniela	C	A	F	F
Endrizzi Giovanni	C	A	F	F
Esposito Giuseppe	M	M	M	M
Esposito Stefano	F	C	C	C
Fabbri Camilla	F	C	C	C
Falanga Ciro	A	A	A	
Fasano Enzo	A	A	A	A
Fasiolo Laura	F	C	C	C
Fattori Elena	C	A	F	R
Fattorini Emma	F	C	C	C
Favero Nicoletta	F	C	C	C
Fazzone Claudio	M	M	M	M
Fedeli Valeria	M	M	M	M
Ferrara Elena	F	C	C	C
Ferrara Mario	A	A	A	A
Filippi Marco	F	C	C	C
Filippin Rosanna	F	C	C	C
Finocchiaro Anna	M	M	M	M
Fissore Elena	F	C	C	C
Floris Emilio	A	A	A	A
Formigoni Roberto				
Fornaro Federico	F	C	C	C
Fravezzi Vittorio	F	C	C	C
Fucksia Serenella	A	A	A	A
Gaetti Luigi				F
Galimberti Paolo	A	A	A	A
Gambaro Adele				
Gasparri Maurizio	A	A	A	A
Gatti Maria Grazia	F	C	C	C
Gentile Antonio	M	M	M	M
Ghedini Niccolò				
Giacobbe Francesco	F	C	C	C
Giannini Stefania	F	C	C	C
Giarrusso Mario Michele	C	A	F	F
Gibiino Vincenzo	A	A	A	A
Ginetti Nadia	F	C	C	C
Giovanardi Carlo	C	C	A	C
Giro Francesco Maria	A	A	A	A
Giroto Gianni Pietro				
Gotor Miguel	F	C	C	C
Granaiola Manuela	F	C	C	C
Grasso Pietro	P	P	P	P
Gualdani Marcello	F	C	C	C
Guerra Maria Cecilia	F	C	C	C
Guerrieri Paleotti Paolo	F	C	C	C
Ichino Pietro	F	C	C	C
Idem Josefa	F	C	C	C

742ª Seduta

ASSEMBLEA - ALLEGATO B

18 Gennaio 2017

(F)=Favorevole (M)=Cong/Gov/Miss	(C)=Contrario (P)=Presidente	(A)=Astenuto (R)=Richiedente la votazione e non votante	(V)=Votante	
Nominativo				
			1	2
Iurlaro Pietro				A
Lai Bachisio Silvio	F	C	C	C
Langella Pietro	A	A	A	A
Laniece Albert	F	C	C	C
Lanzillotta Linda	F	C	C	C
Latorre Nicola	F	C	C	C
Lepri Stefano	F	C	C	C
Lezzi Barbara	C	A	F	F
Liuzzi Pietro	C	F	A	C
Lo Giudice Sergio	F	C	C	C
Lo Moro Doris	F	C	C	C
Longo Eva	A	A	A	A
Longo Fausto Guilherme	F	C	C	C
Lucherini Carlo	F	C	C	C
Lucidi Stefano				
Lumia Giuseppe	F	C	C	C
Malan Lucio	A	A	A	A
Manassero Patrizia	F	C	C	C
Manconi Luigi	F	C	C	C
Mancuso Bruno	F	C	C	C
Mandelli Andrea		A	A	A
Mangili Giovanna	C	A	F	F
Maran Alessandro	F	C	C	C
Marcucci Andrea	F	C	C	C
Margiotta Salvatore	F	C	C	C
Marin Marco	A	A	A	A
Marinello Giuseppe F.M.	F	C	C	C
Marino Luigi	F	C	F	C
Marino Mauro Maria	F	C	C	C
Martelli Carlo	C	A	F	F
Martini Claudio	F	C	C	C
Marton Bruno	M	M	M	M
Mastrangeli Marino Germano				
Matteoli Altero				
Mattesini Donella	F	C	C	C
Maturani Giuseppina	F	C	C	C
Mauro Giovanni	A	A	A	A
Mauro Mario	C	A	A	A
Mazzoni Riccardo	A	A	A	F
Merloni Maria Paola				
Messina Alfredo				
Micheloni Claudio	F	C	C	C
Migliavacca Maurizio	F	C	C	C
Milo Antonio	A	A	A	A
Mineo Corradino	C	C	F	F
Minniti Marco	M	M	M	M
Minzolini Augusto				
Mirabelli Franco	F	C	C	C
Molinari Francesco				
Montevecchi Michela	C	A	F	F
Monti Mario	M	M	M	M
Morgoni Mario	F	C	C	C
Moronese Vilma				

742ª Seduta

ASSEMBLEA - ALLEGATO B

18 Gennaio 2017

(F)=Favorevole (M)=Cong/Gov/Miss	(C)=Contrario (P)=Presidente	(A)=Astenuto (R)=Richiedente la votazione e non votante	(V)=Votante	
Nominativo				
	1	2	3	4
Morra Nicola	C	A	F	F
Moscardelli Claudio	F	C	C	C
Mucchetti Massimo	F	C	C	C
Munerato Emanuela	F	A	A	A
Mussini Maria	C	C	F	F
Naccarato Paolo	F	C	C	C
Napolitano Giorgio				
Nencini Riccardo	M	M	M	M
Nugnes Paola				
Olivero Andrea	F	C	C	C
Orellana Luis Alberto	F	C	C	C
Orrù Pamela Giacomina G.	F	C	C	C
Padua Venera	F	C	C	C
Pagano Giuseppe		C	C	C
Pagliari Giorgio	F	C	C	C
Paglini Sara			F	F
Pagnoncelli Lionello Marco	A	A	A	A
Palermo Francesco	F	C	A	C
Palma Nitto Francesco				
Panizza Franco	F	C	C	C
Parente Annamaria	F	C	C	C
Pegorer Carlo	F	C	C	C
Pelino Paola	A	A	A	A
Pepe Bartolomeo	M	M	M	M
Perrone Luigi	C	F	A	C
Petraglia Alessia	C	C	F	F
Petrocelli Vito Rosario	C	A	F	F
Pezzopane Stefania	F	C	C	C
Piano Renzo	M	M	M	M
Piccinelli Enrico	A	F	A	C
Piccoli Giovanni	A	A	A	A
Pignedoli Leana	F	C	C	C
Pinotti Roberta	M	M	M	M
Pizzetti Luciano	F	C	C	C
Puglia Sergio	C	A	F	F
Puglisi Francesca				
Puppato Laura	F	C	C	C
Quagliariello Gaetano	C	F	A	C
Ranucci Raffaele	F	C	C	C
Razzi Antonio	A	A	A	A
Repetti Manuela	F	C		C
Ricchiuti Lucrezia	F	C	C	C
Rizzotti Maria	A	A	A	A
Romani Maurizio	F	C	F	C
Romani Paolo	M	M	M	M
Romano Lucio	F	C	C	C
Rossi Gianluca	F	C	C	C
Rossi Luciano	F	F	C	C
Rossi Mariarosaria				
Rossi Maurizio				
Rubbia Carlo	M	M	M	M
Russo Francesco	F	C	C	C
Ruta Roberto	F	C	C	C

(F)=Favorevole (M)=Cong/Gov/Miss	(C)=Contrario (P)=Presidente	(A)=Astenuto (R)=Richiedente la votazione e non votante	(V)=Votante	
Nominativo				
	1	2	3	4
Ruvolo Giuseppe				
Sacconi Maurizio				
Saggese Angelica	F	C	C	C
Sangalli Gian Carlo	F	C	C	C
Santangelo Vincenzo	C	A	F	F
Santini Giorgio	F	C	C	C
Scalia Francesco	F	C	C	C
Scavone Antonio Fabio Maria				
Schifani Renato				
Sciascia Salvatore	A	A	A	A
Scibona Marco				
Scilipoti Isgrò Domenico	A	A	A	A
Scoma Francesco	A	A	A	A
Serafini Giancarlo	A	A	A	A
Serra Manuela	C	A	F	F
Sibilia Cosimo	A	A	A	A
Silvestro Annalisa	F	C	C	C
Simeoni Ivana	C	A	F	F
Sollo Pasquale	F	C	C	C
Sonego Lodovico	F	C	C	C
Spilabotte Maria	F	C	C	C
Sposetti Ugo	F	C	C	C
Stefani Erika	C	F	A	A
Stefano Dario	F	C	F	C
Stucchi Giacomo	M	M	M	M
Susta Gianluca	M	M	M	M
Tarquinio Lucio Rosario F.	C	F	A	C
Taverna Paola				
Tocci Walter	F	C	C	C
Tomaselli Salvatore	F	C	C	C
Tonini Giorgio	F	C	C	C
Torrisi Salvatore	F	C	C	C
Tosato Paolo	C	F	A	A
Tremonti Giulio				
Tronti Mario	F	C	C	C
Turano Renato Guerino	M	M	M	M
Uras Luciano	F	C	F	C
Vaccari Stefano	F	C	C	C
Vacciano Giuseppe	C	A	F	F
Valdinosi Mara	F	C	C	C
Valentini Daniela	F	C	C	C
Vattuone Vito	F	C	C	C
Verdini Denis				
Verducci Francesco	F	C	C	C
Vicari Simona	M	M	M	M
Viceconte Guido	F	C	C	C
Villari Riccardo				
Volpi Raffaele				
Zanda Luigi	F	C	C	C
Zanoni Magda Angela	F	C	C	C
Zavoli Sergio	R	C	C	C
Zeller Karl	F	C	C	C
Zin Claudio	F	C	A	C

(F)=Favorevole (C)=Contrario (A)=Astenuto (V)=Votante (M)=Cong/Gov/Miss (P)=Presidente (R)=Richiedente la votazione e non votante				
Nominativo	1	2	3	4
Zizza Vittorio	C	F	A	C
Zuffada Sante	A	A	A	A

SEGNALAZIONI RELATIVE ALLE VOTAZIONI EFFETTUATE NEL CORSO DELLA SEDUTA

Nel corso della seduta è pervenuta al banco della Presidenza la seguente comunicazione:

RELAZIONE DEL MINISTRO DELLA GIUSTIZIA SULL'AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA:

sulla proposta di risoluzione n. 4, il senatore Casini avrebbe voluto esprimere un voto contrario.

Congedi e missioni

Sono in congedo i senatori: Anitori, Bernini, Bignami, Bubbico, Cassano, Catalfo, Cattaneo, Chiavaroli, Cuomo, Della Vedova, De Poli, D'Onghia, Fazzone, Esposito Stefano, Gentile, Monti, Nencini, Olivero, Pepe, Piano, Pizzetti, Rubbia, Stucchi, Susta, Turano e Vicari.

Sono assenti per incarico avuto dal Senato i senatori: Casson, Crimi, Esposito Giuseppe, Marton e Romani Paolo, per attività del Comitato Parlamentare per la sicurezza della Repubblica.

Disegni di legge, richieste di parere

In data 19 dicembre 2016, la 14ª Commissione permanente è stata chiamata ad esprimere il proprio parere sul disegno di legge recante "Ratifica ed esecuzione della Convenzione tra la Repubblica italiana e la Romania per evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e per prevenire le evasioni fiscali, con Protocollo aggiuntivo, fatta a Riga il 25 aprile 2015" (S.2619), già deferito, in sede referente, alla 3ª Commissione permanente.

Mozioni, apposizione di nuove firme

I senatori Lanièce, Romano, Battista, Orellana, Fausto Guilherme Longo, Fravezzi, Panizza, Zeller, Berger, Buemi, Liuzzi, Bianconi, Di Biagio, Albertini, Conte, Torrisi, Luciano Rossi e D'Ascola hanno aggiunto la propria firma alla mozione 1-00709 del senatore Casini ed altri.

Interrogazioni, apposizione di nuove firme

I senatori Fasiolo, Susta, Mancuso, Ricchiuti, Mastrangeli e Liuzzi hanno aggiunto la propria firma all'interrogazione 3-03399 del senatore Di Biagio ed altri.

La senatrice Bertorotta ha aggiunto la propria firma all'interrogazione 4-06838 della senatrice Donno ed altri.

Le senatrici Lezzi e Serra hanno aggiunto la propria firma all'interrogazione 4-06843 del senatore Santangelo ed altri.

Mozioni

PETRAGLIA, DE PETRIS, BAROZZINO, BOCCHINO, CAMPANELLA, CERVELLINI, DE CRISTOFARO, MINEO - Il Senato,

premessi che:

il termine femminicidio viene utilizzato nei casi in cui il genere femminile della vittima risulti essere la causa essenziale di un crimine violento, il suo movente;

sono molte le criticità che ancora oggi governano il dramma del femminicidio: rapporti possessivi confusi con un sentimento forte, una vera e propria persecuzione (oggi reato di *stalking*) interpretata come malessere legato alla chiusura di una relazione, una sbagliata valutazione del rischio, l'abbandono da parte delle istituzioni;

l'elenco delle donne uccise tra il 2016 e il 2017 dall'attuale o da un precedente compagno ha raggiunto livelli drammatici: più di 116 donne, un numero spaventoso e in continua crescita che richiede di attivare, senza più ritardi o giustificazioni, ogni intervento utile da parte delle istituzioni. Sono 7 milioni, secondo dati ISTAT, le donne vittime di violenza fisica o sessuale nel corso della propria vita: un numero parziale, date le difficoltà oggettive delle donne a denunciare i comportamenti violenti dei propri compagni;

dopo ogni dramma, torna al centro dell'attenzione mediatica la questione del femminicidio: un atteggiamento irresponsabile da parte dei mezzi di informazione che contribuisce ad alimentare la percezione del fenomeno quale emergenza da arginare soltanto in alcuni momenti, quando non è portatore di messaggi intollerabili: ultimo è il caso di una nota presentatrice che, nel corso di un'intervista ad una ragazza aggredita e data alle fiamme dal proprio compagno, ha individuato tra le cause della violenza maschile contro le donne il "troppo amore";

il femminicidio e la violenza contro le donne rappresentano, invece, una questione endemica della nostra società, derivante dalle modalità con cui vengono costruiti i rapporti tra uomini e donne. I processi di scolarizzazione, il modificato ruolo nel mondo del lavoro, la trasformazione delle modalità riproduttive, la pluralizzazione delle forme di famiglia hanno avviato un processo in grado di accrescere la consapevolezza femminile, rendendo le donne soggetti autonomi e responsabili, e scardinando la rappresentazione con cui il maschile ha travestito il proprio dominio sulla donna nel corso dei secoli;

le stesse modalità di aggressione nei confronti delle donne, sfregiate dall'acido, date alle fiamme, manifestano una volontà di annientamento della persona;

è una questione troppe volte manipolata e approcciata da parte delle istituzioni in modo approssimativo, contraddittorio, miope verso le reali dinamiche e sordo alle richieste provenienti da chi si occupa quotidianamente del problema;

il 26 novembre 2016, a Roma, si è svolta una manifestazione organizzata dalla piattaforma "Non una di meno", volta a richiamare l'attenzione sul fenomeno del femminicidio e della violenza maschile contro le donne, che ha visto la partecipazione di più di 200.000 persone: nonostante i numeri, l'appuntamento è risultato pressoché ignorato dai mezzi di informazione e dal mondo politico;

si ricorda, in merito all'approccio inadeguato al tema da parte delle istituzioni, quanto avvenuto durante l'approvazione del decreto-legge n. 93, del 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 119 del 2013, il cosiddetto "decreto sul femminicidio", il cui testo divenne a giudizio dei proponenti del presente atto di indirizzo un contenitore caotico e privo di coerenza, con solamente 5 disposizioni su 11 riguardanti la violenza maschile contro le donne. O, ancora, si ricorda quanto avvenuto in merito alla discussione sull'ipotetica e fantasiosa "teoria *gender*" in occasione dell'approvazione della legge n. 107 del 2015, "la Buona Scuola", che ha impedito un dibattito serio e costruttivo sulla possibilità di introdurre programmi specifici all'interno delle scuole;

da ultimo, l'atteggiamento tenuto dall'ex Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, Boschi, che aveva ricevuto la delega alle pari opportunità. Nonostante gli appelli della società civile legati a nuovi casi di femminicidio, l'ex Ministro non è stata in grado di intervenire in modo deciso e sistemico sulla questione, né di monitorare con attenzione il fenomeno e l'utilizzo delle risorse stanziare, generando un continuo scarico di responsabilità che è apparso vergognoso in una materia tanto delicata;

i dati sull'utilizzo delle risorse hanno dimostrato infatti come molte Regioni risultino inadempienti: il 5 settembre 2016 la Corte dei conti ha emesso in tal senso una deliberazione fortemente critica nei confronti della gestione amministrativa e finanziaria delle politiche pubbliche contro la violenza maschile sulle donne, sollecitando il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri ad applicare realmente la normativa in materia;

la Corte, nel rilevare come sulle azioni del piano straordinario contro la violenza sessuale e di genere, «a fronte di 40 milioni di euro assegnati dal legislatore per le finalità del piano (...), sono stati spesi solo 6.000 euro (pari allo 0,02%)», ha altresì affermato: «Quanto al finanziamento specificamente destinato al potenziamento delle strutture destinate all'assistenza alle donne vittime di violenza e ai loro figli, deve farsi presente che del tutto insoddisfacente è risultata la gestione delle risorse assegnate per gli anni 2013-2014, le uniche ripartite nel periodo all'esame. Le comunicazioni degli enti territoriali all'autorità centrale si sono rivelate carenti e inadeguate ri-

spetto alle finalità conoscitive circa l'effettivo impiego delle risorse e all'esigenza della valutazione dei risultati»;

veniva infatti rilevato come a ogni centro antiviolenza e casa rifugio risultassero assegnati rispettivamente 5.862,28 euro e 6.720,18 euro, un livello dunque totalmente inadeguato a sostenerne le attività;

nonostante gli annunci circa ulteriori 60 milioni di euro che il Governo Renzi avrebbe dovuto assegnare alle pari opportunità, è emerso come si trattasse per lo più di fondi già previsti e non spesi: risorse stabilite dalla legge n. 119 del 2013 per il piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere, non riconoscibili, dunque, quale impegno politico del Governo Renzi;

il citato piano, tra l'altro, il cui nome dimostra l'approccio di stampo emergenziale alle questioni, aveva incontrato, già alla sua approvazione, le critiche delle associazioni e delle operatrici, che gestiscono quotidianamente i centri antiviolenza: delle donne, dunque, che hanno maggiore esperienza nell'approccio a questo drammatico fenomeno;

in particolare, venivano denunciate le previsioni di percorsi fortemente istituzionalizzati per le donne, basati su un approccio di tipo sanitario-securitario, l'accentramento delle scelte e delle azioni politiche nelle mani del Governo e la neutralizzazione delle specificità dei centri antiviolenza, che venivano omologati agli altri servizi e ridotti ad un ruolo puramente tecnico;

il piano, inoltre, promuoveva un sistema di *governance* piuttosto confuso, con lo sdoppiamento di numerosi soggetti istituzionali e il rischio per enti locali come le Province e le città metropolitane di sovrapporre le reti degli attori impegnati sulla materia;

tuttavia, le maggiori critiche sono arrivate indubbiamente sulla questione delle risorse: 39 milioni di euro spalmati in 4 anni, di cui 10 milioni di euro per il 2013 e 10 per il 2014, 9 e 120.000 euro per il 2015 e ulteriori 10 milioni per il 2016;

cifre definibili unicamente come simboliche se paragonate al costo sociale del fenomeno della violenza maschile contro le donne, valutato in circa 17 miliardi di euro all'anno. Per comprendere come si possa arrivare a un dato così elevato basta pensare ai costi sanitari (460 milioni di euro), alla consulenza psicologica (158 milioni di euro), ai farmaci (44 milioni) e alle problematiche legate all'ordine pubblico (235 milioni) o giudiziario (421 milioni): un costo immenso per la società, oltre che per le donne vittime di violenza, che potrebbe essere arginato seguendo il tracciato della Convenzione di Istanbul;

per ciò che concerne gli stanziamenti per il biennio 2015-2016, molti soggetti hanno denunciato come le risorse non fossero state assegnate. Inoltre, come dimostrano il monitoraggio della Corte dei conti e le numerose segnalazioni da parte delle associazioni (tra cui "Di.re" e "Actionaid"), gli esigui fondi a disposizione risultano essere stati attribuiti alle Regioni in modo non trasparente, con delibere regionali irrintracciabili, che hanno impedito una verifica sulla destinazione delle risorse;

ad oggi, l'intero impianto della lotta contro questo drammatico fenomeno appare molto debole: è necessario invece evitare di interpretare la

violenza maschile contro le donne come un problema connesso con la violenza interpersonale, l'ordine pubblico e la sicurezza. Il problema ha numerose cause e numerosi fronti su cui agire;

il primo di questi è, indubbiamente, il modello culturale, un aspetto cui ci si deve accostare in un'ottica di medio e lungo periodo. È necessario investire subito sull'informazione e la sensibilizzazione all'interno della società, partendo *in primis* dalla formazione scolastica;

in tal senso si esprime, infatti, la Convenzione di Istanbul, ratificata dal nostro Paese con la legge n. 77 del 2013, al capitolo III: l'articolo 12 obbliga le parti ad adottare le misure necessarie per promuovere i cambiamenti di comportamenti socio-culturali delle donne e degli uomini al fine di eliminare pregiudizi, costumi, tradizioni e pratiche basati sull'idea dell'inferiorità della donna; ad adottare le misure necessarie per incoraggiare tutti i membri della società, soprattutto uomini e ragazzi, a contribuire attivamente alla prevenzione di ogni forma di violenza che rientra nell'ambito di applicazione della Convenzione; ad adottare le misure necessarie per promuovere programmi e attività per l'*empowerment* delle donne. Nella stessa direzione si muove anche l'articolo 13, ove si invitano i Paesi sottoscrittori a garantire massima diffusione alle informazioni relative alle misure disponibili per la prevenzione della violenza maschile contro le donne;

l'articolo 14, infine, si occupa di definire sul piano dell'istruzione le attività dei Governi rispetto agli atti di violenza che rientrano nel campo della Convenzione, disponendo che le parti intraprendano le azioni necessarie per includere nei programmi scolastici di ogni ordine e grado materiali didattici su temi quali la parità tra i sessi, i ruoli di genere non stereotipati, il reciproco rispetto, la soluzione non violenta dei conflitti nei rapporti interpersonali, la violenza contro le donne basata sul genere e il diritto all'integrità personale, appropriati al livello cognitivo degli allievi, al fine di promuovere i principi enunciati nelle strutture di istruzione non formale, nei centri sportivi, culturali e di svago e nei *mass media*;

in tal senso, la previsione contenuta all'interno della legge n. 107 del 2015, "la Buona Scuola" è, a giudizio dei firmatari del presente atto, estremamente vaga e poco incisiva, ove si legge "Il piano triennale dell'offerta formativa assicura l'attuazione dei principi di pari opportunità, promuovendo nelle scuole di ogni ordine e grado l'educazione alla parità tra i sessi, la prevenzione della violenza di genere e di tutte le discriminazioni". Il dibattito sul tema è stato inquinato, durante la discussione in sede parlamentare, dal comportamento, a giudizio dei proponenti vergognoso, di alcune associazioni religiose, che hanno manipolato il senso delle richieste per contrastare qualsiasi fenomeno di discriminazione e violenza facendole apparire come una spinta alla perversione o a modelli sessuali ambigui;

è necessario, invece, che a qualsiasi età o livello le persone siano formate al rispetto, alla comprensione e accettazione delle diversità e all'inclusione;

un secondo, già accennato, fondamentale aspetto è legato al tema del finanziamento dei centri antiviolenza e alla loro gestione. Nel corso degli ultimi anni la scarsità dei finanziamenti diretti e i tagli subiti dagli enti locali

a causa delle politiche di austerità hanno ridotto questi fondamentali servizi e presidi territoriali all'incertezza più assoluta;

ad oggi, moltissimi centri sono destinati alla chiusura per mancanza di fondi o a causa della miopia delle istituzioni, che non riconoscono loro il ruolo di servizi pubblici volti ad affrontare un problema sociale drammatico, che tutela soggetti in fortissima difficoltà come le donne oggetto di violenza maschile;

già nell'assegnazione delle risorse del piano, i centri di accoglienza avevano denunciato un forte sbilanciamento a favore delle politiche dei percorsi di inclusione o inserimento lavorativo, ed esigui stanziamenti invece per l'ascolto e l'accoglienza;

è chiaro come, in un contesto di forte compressione dei finanziamenti, le varie, essenziali, componenti dell'approccio al fenomeno rischino di entrare in contraddizione e contrasto;

le politiche di austerità, tuttavia, colpiscono *in primis* proprio le donne, indebolendone ulteriormente le possibilità di indipendenza, scelta e riscatto da condizioni familiari violente. La mancanza di un reddito autonomo e la responsabilità di minori a carico (si segnala come i dati indichino che il 10-13 per cento della popolazione femminile viva in condizioni di povertà) conducono a condizioni di marginalità ed esclusione irreversibili, da cui è impossibile uscire senza l'aiuto e l'appoggio dei centri antiviolenza;

i dati Istat del 2016 descrivono infatti il sistema di protezione sociale italiano come "tra i meno efficaci" in ambito europeo. Il *welfare* di questo Paese pesa principalmente sulle donne, ancora costrette, in molti casi, ad essere gli unici soggetti schiacciati tra lavoro, famiglia, assistenza e cura. È ovvio come in tale contesto solo il 47 per cento delle donne lavori, con occupazioni *part-time* e precarie, contro il 65 per cento degli uomini;

anche dal punto di vista dei salari la sproporzione è netta: una donna guadagna infatti 47 centesimi per ogni euro guadagnato da un uomo. Una ricerca europea valuta come le donne percepiscano in media 2 mesi all'anno in meno di salario, anche se laureate e, dopo la maternità, solo 43 donne su 100 continuano il lavoro precedente; una donna su 4 lascia il lavoro durante la gravidanza;

è evidente come una vita lavorativa discontinua e precaria ponga le donne in difficoltà in tutto il corso della loro vita: da anziane, esse percepiranno pensioni inferiori del 40 per cento rispetto a quelle degli uomini;

in un tale contesto i centri antiviolenza, che accolgono le donne in uno stato di debolezza e abbandono istituzionale, sono sopravvissuti e sopravvivono ancora oggi principalmente grazie alla dedizione, alla militanza e al lavoro volontario di altrettante donne. Secondo un'analisi dell'Unione europea, ogni Paese dovrebbe prevedere un posto letto ogni 10.000 abitanti per vittime di violenza maschile contro le donne;

molti dei centri esistenti, la maggior parte da più di 20 anni, svolgono un ruolo centrale nella prevenzione del femminicidio: le operatrici svolgono infatti attività di supporto legale e psicologico durante la denuncia, sono disponibili 24 ore al giorno per i casi di emergenza, collaborano con le forze dell'ordine e i servizi sociali, organizzano attività di promozione culturale. Allo stesso modo, le case rifugio danno ospitalità alle donne in pericolo

impossibilità al rientro nella casa dai compagni violenti: i numeri sono impressionanti, valutando le donne che ricorrono al loro supporto in circa 14.000 all'anno. Tuttavia, le strutture vivono in condizioni di perenne precarietà, senza riconoscimento del valore che hanno: secondo dati Istat, il 12,8 per cento delle donne che subiscono violenza non era nemmeno a conoscenza della loro esistenza;

l'atteggiamento discontinuo delle istituzioni rende la presenza dei centri antiviolenza sul territorio mal distribuita. Allo stesso modo, la dipendenza da bandi, progetti, finanziamenti di privati e aziende rende la loro posizione insostenibilmente precaria: esemplari sono i casi dei bandi al ribasso, cui i centri concorrono alla pari con soggetti che non offrono alcuna esperienza sul campo;

è necessario parimenti garantire formazione e educazione nei confronti di coloro che si occupano del tema, in tutte le fasi, dalla prevenzione all'accoglienza: forze dell'ordine e operatori sanitari e giuridici;

come sottolineato recentemente dall'avvocato Lucia Annibali, aggredita con l'acido da due uomini che avevano come mandante il suo ex compagno, il femminicidio è un dramma delle donne, ma un problema maschile. Un ulteriore elemento di sviluppo nelle politiche per il contrasto alla violenza maschile contro le donne deve essere, dunque, l'approccio alla rieducazione del comportamento maschile, attraverso i centri di ascolto per uomini violenti e maltrattanti, soggetti in grado di intervenire, tra l'altro, anche in fase preventiva, qualora per acquisita o indotta consapevolezza decidano di farsi aiutare;

un ultimo risvolto del fenomeno, emerso negli ultimi anni, è legato all'utilizzo della rete *internet* e dei *social network* per colpire, umiliare, insultare e manipolare le donne, attraverso violenze psicologiche che rischiano di metterne in pericolo la vita;

è stato il caso di Tiziana Cantone, una giovane donna di 31 anni suicidatasi nella notte tra il 12 e il 13 settembre 2016, a causa della diffusione massiva in rete di un video che la riprendeva in momenti di intimità con alcuni uomini. Ancora una volta, la libertà sessuale di una donna è divenuta oggetto di una violenza e morbosità senza confini, da parte di chi ha diffuso il video e di chi lo ha visto, producendo commenti, montaggi, messaggi e persino *gadget* sulla sua persona: rendendo, così, la sua esistenza un inferno da cui fuggire. Appare evidente come, nemmeno in questo caso, lo Stato sia riuscito a tutelare la vita e l'integrità della donna coinvolta;

improrogabile, dunque, la necessità di intervenire nel modo più sistemico possibile, per garantire che ogni donna possa esprimersi e vivere relazioni e sessualità senza rischiare la propria vita o il proprio equilibrio, fisico e psicologico;

la legge n. 232 del 2016 (legge di bilancio per il 2017) ha previsto lo stanziamento di 5 milioni di euro per attività di assistenza e sostegno alle donne vittime di violenza e ai loro figli, da destinare al controverso piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere: risorse largamente insufficienti se si considera come negli ultimi 15 anni gli orfani di femminicidio risultino essere più di 1600. Uno studio che ha coinvolto numerosi soggetti, tra cui il Dipartimento di psicologia della seconda università

tà degli studi di Napoli e la rete nazionale dei centri antiviolenza DiRe, nel tentativo di far emergere questa condizione esistenziale dal buio e dalla marginalità, ha riscontrato come gli orfani e le famiglie affidatarie denunciino un sostanziale abbandono da parte delle istituzioni,

impegna il Governo:

1) a garantire la piena applicazione della Convenzione di Istanbul in ognuna delle sue previsioni, attraverso puntuali interventi normativi e finanziari;

2) ad assicurare che, nell'immediato, le risorse stanziare dalla legge n. 119 del 2013, dal Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere e dalle diverse leggi di stabilità siano messe a disposizione delle strutture che si occupano del drammatico fenomeno, monitorandone l'effettivo trasferimento da parte delle Regioni;

3) ad avviare, anche in collaborazione con gli enti locali e le Regioni e come richiesto dalla stessa Convenzione, azioni di sensibilizzazione e formazione su diversi fronti, *in primis* attraverso un'attenta integrazione, in tutte le iniziative concernenti la realtà scolastica, educativa e formativa, delle questioni concernenti il tema della parità di genere e della promozione di una cultura del rispetto delle differenze, sostenendo in tal senso l'approvazione della legge sull'educazione sentimentale nelle scuole, che ha da poco avviato il proprio *iter* parlamentare;

4) a promuovere, come raccomandato dall'Organizzazione mondiale della sanità, progetti educativi nelle scuole di ogni ordine e grado, finalizzati al rispetto delle persone tutte, all'accettazione e alla valorizzazione di tutte le diversità, a partire da quella di genere;

5) a prevedere, anche all'interno dei luoghi di lavoro, progetti formativi inerenti all'educazione di genere, al pari della formazione concernente la sicurezza;

6) a monitorare l'efficacia della normativa italiana in materia di diritto all'oblio e di diffusione di contenuti lesivi dell'immagine personale, con particolare attenzione ai casi in cui essi siano utilizzati quali strumenti di violenza contro le donne;

7) a prevedere, con futuri interventi normativi e finanziari, anche attraverso una revisione del piano d'azione straordinario, che tutta la rete dei centri antiviolenza e delle case rifugio presenti sul territorio nazionale sia finanziata in modo certo, stabile e costante nel tempo, in modo da scongiurare il rischio di chiusura e consentire l'organizzazione di percorsi strutturati per far riemergere le donne dalla spirale delle violenze;

8) a prevedere l'incremento delle risorse volte a finanziare la costruzione di strutture in grado di assicurare posti disponibili alle donne in pericolo, impossibilitate al rientro nella propria abitazione dalla presenza di compagni violenti;

9) a convocare quanto prima le associazioni impegnate nelle case rifugio e nei centri antiviolenza per le donne, al fine di un confronto costruttivo e fattivo, per consentire loro di operare *in primis* senza difficoltà economiche;

10) a riconoscere i centri antiviolenza quali agenti primari di cambiamento del paradigma culturale ancora oggi dominante, che stigmatizza il ruolo femminile, alimentando e giustificando la violenza sulle donne;

11) a garantire, in tal senso, il riconoscimento dei centri antiviolenza quali interlocutori principali delle istituzioni nella costruzione delle politiche di contrasto al fenomeno della violenza maschile sulle donne, attingendo dall'esperienza da loro acquisita in oltre 30 anni di attività;

12) ad intervenire per assicurare un'attenta opera di formazione e sensibilizzazione sul tema verso gli operatori e le operatrici sanitari e giuridici, gli insegnanti e le forze dell'ordine, nonché verso coloro che si occupano di informazione e comunicazione;

13) ad interrompere la logica dell'emergenza, che molto spesso ha guidato l'approccio al tema, attraverso una pluralità di interventi volti a promuovere l'indipendenza femminile e l'uscita da condizioni di marginalità e disagio, quali interventi di sostegno al reddito, non solo verso le donne maltrattate e a rischio, ma anche nei confronti delle donne lavoratrici precarie, con reddito basso, o che si occupino di ruoli domestici, di cura e assistenza senza percepire reddito;

14) a prevedere, per la delega alle pari opportunità, una struttura istituzionale completa e una dotazione di risorse adeguata;

15) a prevedere interventi specifici, di tipo finanziario e normativo, volti a tutelare e sostenere le vite dei minori che risultino orfani di femminicidio e le loro famiglie affidatarie;

16) a promuovere, attraverso interventi normativi e finanziari e in collaborazione con gli enti locali e le Regioni, l'attività dei centri di ascolto e rieducazione per uomini violenti e maltrattanti, sia come modalità volontaria da parte dell'uomo stesso, sia quale misura disponibile dai giudici come pena accessoria, o percorso alternativo alla pena, nei casi meno gravi.

(1-00710)

DONNO, SANTANGELO, PUGLIA, GAETTI, FATTORI, MORONESE, BUCCARELLA, MANGILI, BERTOROTTA, NUGNES - Il Senato,

premessi che:

dal 5 gennaio 2017 l'intera Puglia è stata interessata da una situazione meteorologica fortemente avversa con diffuse e perduranti nevicate;

tale situazione ha messo a dura prova la cittadinanza. Gravi complicazioni si sono verificate per quanto concerne i collegamenti stradali (con blocchi e rallentamenti sui principali assi viari della regione) e aeroportuali (nella mattinata del 7 gennaio venivano chiusi gli aeroporti di Bari e Brindisi) ed un considerevole numero di località, in particolare montane, rimanevano isolate, anche a causa dell'assenza della fornitura di energia elettrica e di acqua;

nella provincia di Lecce, è stata disposta, il 9 gennaio, la chiusura di tutte le scuole, compresi nido e scuole materne, nei comuni di Nardò, Lizzanello, Cavallino, San Cesario, Maglie, Poggiardo, Muro leccese, Galatina, Galatone, Taviano, Sannicola, Alessano, Gagliano del capo, Otranto e Melendugno;

nella provincia di Barletta-Andria-Trani, i comuni di Andria, Minervino e Spinazzola hanno risentito particolarmente del peggioramento delle condizioni climatiche e in molte vie interne è stato impedito il transito;

a Bari, la Croce rossa, su richiesta della Prefettura, ha messo a disposizione un automezzo fuoristrada per interventi a Santeramo in Colle, dove erano presenti i Vigili del fuoco con due squadre ed un mezzo apripista;

nel foggiano, forti criticità hanno interessato il Gargano e le località attorno ai monti Dauni. In particolare a Casalvecchio di Puglia, nell'agro di Monte Sant'Angelo e a Manfredonia, le colture e gli allevamenti sono stati gravemente danneggiati;

in provincia di Brindisi, invece, migliaia di ettari di ortaggi sono andati distrutti. I comuni maggiormente messi in difficoltà risultavano essere: Fasano, Brindisi, Cisternino, Ostuni, Mesagne, Latiano, Carovigno, Francavilla Fontana, San Pietro Vernotico, Cellino San Marco, San Donaci, San Pancrazio salentino, Torre Santa Susanna;

in provincia di Taranto, i comuni più colpiti sono stati: Castellaneta, Ginosa (comprese le località di Ginosa marina e Castellaneta marina), Laterza, Mottola, Martina Franca, Crispiano, e in misura inferiore Palagianello, Palagiano e Massafra;

circostanze di particolare ed eccezionale disagio, con punte di 1,5 metri di neve, si sono registrate nel comune di Ginosa tali da rendere necessaria, in data 7 gennaio, la richiesta dell'immediato intervento della logistica delle forze armate nonché l'istanza di tempestivo invio di mezzi di primo soccorso e di ausilio per lo sgombero delle strade completamente innevate. Sempre il 7 gennaio, il prefetto di Taranto ha ordinato, con decorrenza immediata e fino a cessate esigenze, l'interdizione della circolazione stradale delle strade provinciali riconducibili ai comuni di Laterza, Castellaneta e Ginosa, per i mezzi privati, anche se muniti di catene o pneumatici da neve. Nella stessa giornata, uno spalaneve è rimasto bloccato nella tormenta e si è reso necessario l'intervento dei Vigili del fuoco per la messa in sicurezza. Situazioni particolarmente drammatiche si sono create a causa dei numerosi cittadini colti da malori: nella notte tra il 6 e il 7 gennaio, gli operatori del soccorso sanitario del 118 hanno impiegato ben 10 ore per raggiungere una paziente di Ginosa in codice rosso. Inoltre, la piana di Ginosa è stata completamente sommersa dalla neve, distruggendo le coltivazioni presenti sino a Marina di Ginosa. Sul piano della zootecnia, a causa dell'improvvisa necessità di smaltimento delle carcasse dei capi di bestiame deceduti a causa del gelo, si è palesato un serio pericolo igienico-sanitario. Una vera e propria emergenza ha interessato anche il canile locale insieme a quello di Laterza, dove i cani presenti, anche grazie ad un tempestivo intervento dei volontari, sono scampati al completo isolamento. Tali avversità hanno colpito un territorio già provato, negli anni 2011 e 2013, da drammatici fenomeni di dissesto idrogeologico e di violente alluvioni;

nel messaggio di allerta del 9 gennaio 2017 della sezione della Protezione civile della Regione Puglia, è stata segnalata la persistenza di neviccate, localmente fino al livello del mare, con quota di neve in graduale aumento, con apporti al suolo deboli. A causa delle temperature molto basse, inoltre, è stata annunciata la presenza di diffuse gelate oltre che la presenza

di venti forti dai quadranti settentrionali. A livello territoriale, sono state indicate, quali zone interessate dal fenomeno: Gargano e Isole Tremiti; Tavoliere- bassi bacini del Candelaro, Cervaro e Carapelle; Puglia centrale adriatica; Salento; bacini del Lato e del Lenne; Puglia centrale bradanica; basso Ofanto; sub-appennino dauno; basso Fortore;

successivamente, con decreto del presidente della Giunta della Regione n. 4 dell'11 gennaio 2017 veniva dichiarato "lo stato di emergenza sull'intero territorio regionale per giorni 30, salvo naturale proroga";

considerato che:

a livello economico, i danni più gravi sono stati subiti dalle attività del comparto agricolo;

intere colture di ortaggi e frutta, uliveti, serre e vivai sono stati distrutti dalle gelate; numerosi vigneti devastati dalla neve. La coltre fredda creatasi successivamente stringe nella morsa del ghiaccio tutte le piantagioni, compromettendo irrimediabilmente l'intera produzione regionale;

secondo le associazioni di settore, solo nella zona tra Bari e Taranto, risultano andati in rovina ben oltre 350 ettari di terreno da uva da tavola, con una perdita sommariamente stimata, in un iniziale momento, in circa un milione di euro, ma destinata ad avere una portata ben più consistente. Anche nelle aree rurali si calcolano danni per decine di milioni di euro;

tantissimi agricoltori ed allevatori, specie nelle zone rurali a maggiore altitudine, sono rimasti bloccati ed impossibilitati a svolgere le attività di rifornimento, consegna dei prodotti, di approvvigionamento, di ritiro del mangime e degli sfarinati per il sostentamento alimentare del bestiame;

in particolare, le aziende zooteniche della Murgia sono state costrette ad interrompere l'attività di raccolta e consegna del latte ai caseifici per via del sopravvenuto congelamento degli impianti di mungitura;

il mancato conferimento del latte ha ingolfato il sistema di smaltimento dei rifiuti, con procedure e costi di notevole aggravio;

un ingente numero di capi di bestiame è morto non solo a causa del congelamento delle condotte idriche e della conseguente messa fuori servizio dei sistemi di abbeveraggio, ma anche per eventi imprevedibili quali, ad esempio, il crollo di pensiline o la caduta improvvisa di masse di neve,

impegna il Governo:

1) ad attivarsi affinché venga prontamente dichiarato, qualora non occorso nelle more, lo stato di calamità naturale, per le aree in questione;

2) a porre in essere, nell'ambito delle proprie competenze, tutti gli strumenti necessari allo svolgimento di un'approfondita, attendibile ed univoca ricognizione dei danni che hanno colpito le aree interessate, da concludersi entro 30 giorni dall'approvazione del presente atto di indirizzo;

3) ad approntare ogni utile strumento, ivi compresi quelli di natura legislativa, anche afferenti alla decretazione d'urgenza, al fine di porre rimedio alla grave situazione di emergenza venutasi a creare;

4) ad avviare, con celerità, interventi di messa in sicurezza del territorio, ivi compresi gli interventi di sostegno per il ripristino delle tubature degli acquedotti danneggiate dal ghiaccio, per il reinnesto con materiale sano e certificato e per la dotazione di prodotti fitosanitari per la cura delle fitopatie che insorgeranno dopo l'evento calamitoso, mediante appositi piani

integralmente finanziati con risorse escluse dal saldo finanziario rilevante ai fini della verifica del rispetto del patto di stabilità interno;

5) a procedere all'immediata sospensione, senza l'applicazione di sanzioni e interessi, del pagamento delle rate di adempimenti negoziali, compresi mutui e prestiti, dei carichi tributari, impositivi, assicurativi, contributivi, previdenziali ed assistenziali gravanti sui contribuenti e sugli agricoltori ed allevatori colpiti, unitamente allo stanziamento di fondi e risorse di sostegno nonché di idonee misure di risarcimento per le aziende agricole e zootecniche danneggiate;

6) ad assumere iniziative volte a garantire specifiche agevolazioni fiscali per i soggetti danneggiati, anche mediante apposita integrazione di atti e provvedimenti già vigenti e riguardanti altri territori eventi calamitosi;

7) a disporre il blocco di tutte le azioni esecutive o giudiziarie per le aziende ricadenti nel perimetro delle zone danneggiate dagli eventi;

8) a procedere all'estensione dell'esenzione dell'IMU per gli anni 2017 e 2018 anche ai terreni e fabbricati colpiti dai danni da neve, che, in condizioni normali, non sono esonerati;

9) a prevedere un credito d'imposta pari all'IVA per la ricostruzione di fabbricati rurali, stalle, serre eccetera distrutte dalle nevicate, nonché disporre l'esenzione IVA sugli acquisti e conseguente compensazione dell'aliquota a debito riveniente dalle vendite per gli anni 2017 e 2018;

10) a disporre una dotazione straordinaria di carburante per le aziende che: a) hanno dovuto provvedere in proprio a ripulire strade e la stessa aziende dalla neve; b) hanno avuto l'abbattimento dei vigneti, alberi, capannoni o serre; c) hanno perso capi di bestiame;

11) a prevedere fondi straordinari da affidare al Dipartimento della protezione civile per la ricostruzione delle infrastrutture danneggiate e per il ripristino del potenziale produttivo in aggiunta a quelli previsti già dal programma di sviluppo rurale, nonché prevedere fondi straordinari in deroga all'art 5, comma 4, del decreto legislativo n. 102 del 2004 (e successive modifiche e integrazioni) relativo agli eventi assicurabili, data l'imprevedibilità dell'evento;

12) a prevedere prestiti di esercizio a tasso zero a favore delle aziende danneggiate, al fine di consentire la ripresa produttiva, finanziamenti a tasso nullo per reimpianti e ricostruzione di fabbricati rurali, stalle, serre, vigneti e degli impianti arborei distrutti dalle nevicate, nonché misure volte a realizzare, a favore delle amministrazioni comunali maggiormente colpite, una deroga ai vincoli finanziari derivanti dalla legislazione vigente, con la precipua finalità di consentire le attività di ricostruzione, riqualificazione e ripristino, oltre all'erogazione dei servizi di primaria necessità;

13) a stabilire la costituzione di un fondo assicurativo in parte coperto dalla fiscalità generale ed in parte dai fondi del programma di sviluppo rurale per tutelare le aziende agricole dagli eventi naturali e dalle crisi di mercato.

(1-00711)

BERTOROTTA, PETROCELLI, LUCIDI, DONNO, SANTANGELO, CAPPELLETTI, SERRA, ENDRIZZI, MORRA, GIARRUSSO, LEZZI, GAETTI, CIOFFI, PUGLIA, PAGLINI - Il Senato,

considerato che:

da almeno 2 anni il Venezuela vive una forte crisi economica e politica principalmente a causa del crollo dei prezzi del petrolio, con il peggioramento di tutti gli indicatori economici;

l'aumento esponenziale del tasso di criminalità ha reso il Venezuela uno dei Paesi più pericolosi del mondo, insieme al Messico, dove gli eccidi indiscriminati sono all'ordine del giorno;

il Governo fronteggia il fenomeno del mercato nero e dell'indisponibilità, da parte delle grandi aziende distributrici, a mettere in commercio prodotti alimentari, principale causa della carenza di beni di prima necessità;

la situazione è aggravata anche dalla corruzione endemica della pubblica amministrazione venezuelana, che erode consenso alle istituzioni e polarizza ulteriormente le fazioni su posizioni estreme;

la situazione venezuelana è oggetto di indebita ingerenza da parte della comunità internazionale, a partire dall'Unione europea, dalle Nazioni unite, dall'Organizzazione degli Stati americani e dal G7;

la proclamazione dello "stato di eccezione ed emergenza economica" attribuisce al Governo poteri straordinariamente estesi, nel tentativo di affrontare la crisi economica e la destabilizzazione, anche internazionale, verso il Paese latino americano;

la FAO ha premiato il Venezuela per l'impegno dimostrato nel combattere la fame nel Paese, in riferimento al programma "Misión Alimentación", istituito dal Governo nel 2003. Secondo le statistiche ufficiali, il programma è riuscito a distribuire circa 26,5 milioni di tonnellate di prodotti alimentari, arrivando a garantire il 95,4 per cento dei venezuelani con più di 3 pasti al giorno;

sono stati compiuti progressi anche nei campi dell'istruzione di massa (l'Unesco ha dichiarato il Venezuela Paese libero dall'analfabetismo nel 2005), dell'assistenza sanitaria, attraverso il programma "Barrio Adentro", che ha permesso la costruzione di più di 13.000 centri medici di varie tipologie, nel campo della distribuzione dell'acqua potabile, rifornendo circa il 95 per cento della popolazione;

in Venezuela è presente una numerosa comunità di origine e di cittadinanza italiana, che vive un profondo sentimento di abbandono da parte dell'Italia;

dal maggio 2014, Alitalia ha sospeso i voli da Roma per Caracas, isolando di fatto i nostri connazionali, che sono costretti a fare scalo in Spagna, aumentando considerevolmente i tempi e i costi di spostamento per raggiungere il nostro Paese;

l'INPS ha penalizzato i pensionati italiani in Venezuela, attraverso il versamento delle pensioni con un cambio sfavorevole;

dall'elezione del presidente Chavez, il Paese vive una contrapposizione infruttuosa tra maggioranza e opposizione e, più in generale, tra classe imprenditoriale e Governi succedutesi dal 1998 in poi, che hanno portato ad

un tentativo di colpo di stato nel 2002, i cui responsabili hanno però ottenuto l'amnistia dal Governo dell'epoca;

ad un anno dalla morte di Ugo Chavez, stroncato da un fulmineo cancro nel 2014, il Paese ha conosciuto un forte periodo di instabilità, con manifestazioni e scontri, noti come "*guarimbas*", che hanno causato la morte di decine di persone, tra cui molti membri della Polizia;

in risposta a queste manifestazioni, il Governo ha incarcerato centinaia di persone, accusate di essere responsabili di gravi fatti di sangue, interruzione di pubblici servizi, danneggiamenti e incendi di strutture pubbliche, omicidi mirati o veri e propri attentati terroristici;

il Paese sudamericano ha vissuto una turbolenta vita politica fatta di colpi di stato e repressione dell'opposizione che, solo dagli anni sessanta in poi ha permesso il ritorno alla vita democratica, seppur con pesanti ingerenze straniere e delle *élite* economico-finanziarie, che hanno aumentato la povertà negli strati più deboli della popolazione venezuelana;

la contrapposizione tra le fasce più ricche e quelle più povere della popolazione e il boicottaggio delle azioni governative hanno causato un ulteriore aumento delle esposizioni debitorie e generato diffidenza presso gli investitori internazionali;

il protrarsi di tale situazione rischia di coinvolgere la comunità italiana nel Paese, in un più generale clima di scontro, anche armato, tra le parti, che non porterà al miglioramento delle condizioni di vita dei nostri concittadini e dei cittadini venezuelani;

la recente visita del presidente venezuelano Nicolas Maduro a papa Francesco del 24 ottobre 2016 ha avviato una nuova fase di colloqui di pace, volti a favorire una mediazione tra governo e opposizione e finalizzata al ripristino della pace sociale e della cooperazione tra le parti nell'interesse di tutto il popolo venezuelano;

le imprese italiane che operano nel Paese soffrono fortemente la situazione di crisi economica e di tensione politica, anche in relazione ad una posizione creditizia complessiva ormai insostenibile (stimata attualmente in circa 3 miliardi di dollari);

il 20 maggio 2014 il Sottosegretario di Stato *pro tempore* per gli affari esteri, Mario Giro, in relazione alla crisi venezuelana, sosteneva il dialogo tra Governo e opposizione, facendo eco al Ministro *pro tempore* degli affari esteri, Federica Mogherini, che sosteneva "Credo che non ci sia altra strada percorribile se non quella di sostenere questo difficile sforzo di dialogo nazionale",

impegna il Governo:

1) ad avviare un dialogo con il Governo venezuelano, nel pieno rispetto del principio di non ingerenza negli affari interni di altri Stati, al fine di tutelare la sicurezza e il benessere dei cittadini venezuelani e in particolare degli Italo-Venezuelani;

2) a rigettare con forza qualsiasi posizione oltranzista e ogni pratica violenta, supportando, con ogni mezzo necessario, l'iniziativa di pace della Santa Sede;

3) a chiedere a Caracas di aumentare le misure di sicurezza a protezione della comunità italiana, predisponendo quanto necessario a garantire una vita tranquilla agli italo venezuelani nel Paese;

4) a chiedere all'opposizione venezuelana di fare quanto possibile per isolare i violenti e ripristinare le condizioni di dialogo nell'interesse del popolo venezuelano;

5) ad avviare una contrattazione per ripristinare i voli aerei da e per Caracas dal nostro Paese, agevolando i nostri concittadini nel Paese latino americano, anche con tariffe scontate;

6) a sostenere procedure di pagamento dei crediti vantati dalle imprese italiane anche attraverso contropartite in petrolio, di cui il Paese è particolarmente ricco e i cui prezzi sono in ripresa, permettendo così il recupero delle ingenti somme vantate dalle nostre imprese in tempi più rapidi.

(1-00712)

Interpellanze

GIOVANARDI, AUGELLO, COMPAGNA, GASPARRI, MALAN, QUAGLIARIELLO - *Al Presidente del Consiglio dei ministri* - Premesso che, per quanto risulta agli interpellanti:

il quotidiano "La Verità" ha rivelato che è stato pubblicato sul sito *intranet* della Presidenza del Consiglio dei ministri un interpello riservato ai dirigenti interni dove si attribuisce un incarico dirigenziale di coordinatore dei rapporti della Presidenza del Consiglio dei ministri con le istituzioni religiose cattoliche;

i requisiti richiesti sono: un diploma di laurea (non specificata), "comprovata conoscenza delle materie quali diritto ecclesiastico, libertà religiosa e diritti umani", "esperienza approfondita in materia di rapporti con le confessioni religiose", esperienza maturata presso uffici legislativi e buona conoscenza della lingua inglese;

l'interpello scaduto nel frattempo non ha trovato alcun riscontro di tali requisiti tra i dirigenti della Presidenza del Consiglio dei ministri;

archiviata la ricerca interna, il Presidente del Consiglio dei ministri sembra orientato ad assegnare questo incarico a Benedetto Zacchioli, già consigliere comunale del PD e capo della segreteria tecnica dell'ex Presidente del Consiglio dei ministri Matteo Renzi, omosessuale dichiarato e favorevole ai matrimoni *gay*;

Zacchioli, durante una campagna elettorale per le elezioni comunali a Bologna, fece "*coming out*" in uno storico circolo dell'*Arcigay*, definendo il Vaticano retrogrado,

si chiede di sapere se il Presidente del Consiglio dei ministri non ritenga fuori luogo e inopportuno nominare come responsabile dei rapporti con il mondo cattolico un personaggio che si presenterebbe con queste credenziali.

(2-00439)

Interrogazioni

LANGELLA, BARANI, AURICCHIO, COMPAGNONE, D'ANNA, FALANGA, MILO - *Al Ministro della salute* -

(3-03404)

(Già 4-06817)

SERRA, MONTEVECCHI, SANTANGELO, CAPPELLETTI, GIARRUSSO, PAGLINI - *Ai Ministri per gli affari regionali, dei beni e delle attività culturali e del turismo e della giustizia* - Premesso che, a quanto risulta agli interroganti:

nella legge finanziaria regionale sarda n. 297/S/A dell'11 gennaio 2016 venivano introdotte disposizioni per la modifica della legislazione regionale vigente in materia di usi civici. Le disposizioni di riforma della materia in questione trovavano seguito anche nella legge regionale n. 26 del 2016 recante "Disposizioni urgenti in materia di usi civici. Modifiche all'articolo 18-bis della legge regionale n. 12 del 1994". In particolare, la legge introduce il comma 7-bis all'articolo 18-bis della legge regionale n. 12 del 1994, quest'ultimo introdotto con la legge regionale n. 18 del 1996;

con il recente intervento legislativo, il legislatore regionale, in virtù di un disegno di legge di iniziativa della Giunta, adottato con la delibera n. 57/153 del 25 ottobre 2016, ha inteso adottare una legge che spieghi i suoi effetti su tutti i circa 400.000 ettari di demanio civico esistenti nell'intera regione Sardegna;

con la legge, la Giunta ha inteso proporre una sdemanializzazione di tutti i terreni appartenenti al demanio civico sardo, peraltro, tra i più estesi tra tutte le regioni italiane. Con la novella e, dunque, con la declassificazione dei terreni ad uso civico, adottata con decreto assessoriale, di cui al comma 7 dell'articolo 18-bis della legge regionale n. 12 del 1994, la perdita della tutela paesaggistica (aree tutelate per legge), di cui all'articolo 142, comma 1, lett. h), del decreto legislativo n. 42 del 2004 (codice dei beni culturali e del paesaggio), risulta sospesa fino alle verifiche di competenza da parte del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, svolte nell'ambito degli accordi congiunti con la Regione, al fine di operare la copianificazione paesaggistica;

considerato che, a parere degli interroganti, non si comprende, sotto il profilo giuridico, come possano le aree ad uso civico sdemanializzate, con decreto assessoriale, continuare ad essere tutelate con vincolo paesaggistico, pur avendo perso la qualificazione sancita dal decreto legislativo n. 42 del 2004, che costituisce il presupposto della tutela;

considerato inoltre che:

con ricorso in via principale alla Corte costituzionale, ex art. 127 della Carta fondamentale, il Governo Renzi, previa delibera del Consiglio dei ministri del 10 giugno 2016, impugnava i commi 24, 25, 26, 27 dell'articolo 4 della legge regionale sarda n. 5 del 2016 (in quanto valutate violative degli articoli 9 e 117, comma secondo, lett. s), che riconoscono potestà legislativa esclusiva allo Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali) che, tra gli altri effetti, prevede la proroga dei termini (da uno

a due anni) di cui all'articolo 2 della legge regionale n. 18 del 1996, dall'entrata in vigore della legge, per la presentazione della richiesta di declassificazione dei terreni ad uso civico da parte dei Comuni interessati;

con sentenza n. 210 del 9 luglio del 2014, la Corte costituzionale si pronunciava dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge regionale sarda 2 agosto 2013, recante "Norme urgenti in materia di usi civici, di pianificazione urbanistica, dei beni paesaggistici e di impianti eolici", "nella parte in cui non prevede la tempestiva comunicazione del piano straordinario di accertamento e degli altri atti modificativi dei vincoli di destinazione ai competenti organi statali, affinché lo Stato possa far valere la propria competenza a tutelare il paesaggio con la conservazione dei vincoli esistenti o l'apposizione di diversi vincoli, e affinché in ogni caso, effetti giuridici modificativi del regime dei relativi beni non si producano prima, e al di fuori, del piano paesaggistico regionale". La norma, a parere del giudice delle leggi, viola la competenza legislativa esclusiva statale in materia di conservazione ambientale e paesaggistica;

considerato altresì che:

i terreni ad uso civico, sebbene abbiano assunto nel corso dei secoli la funzione precipua di assicurare il soddisfacimento dei bisogni primari della collettività (legnatico, ghiandatico, pascolo, solo per citarne alcuni) hanno acquisito espressamente più di recente, in virtù della legge n. 431 del 1985 e del decreto legislativo n. 42 del 2004, anche la funzione di tutela, salvaguardia e conservazione dell'ambiente; materia, come già detto, di competenza legislativa esclusiva dello Stato;

il Consiglio dei ministri del 23 dicembre 2016 si determinava a non impugnare la legge regionale n. 26 del 2016, nonostante i vizi di legittimità costituzionale ragionevolmente sussistenti rispetto agli articoli 9 e 117, primo comma, lettera *s*), della Carta costituzionale e nonostante le analogie presenti, quanto meno in parte, in ordine ai vizi costituzionali della legge regionale n. 5 del 2016 oggetto di gravame davanti alla Consulta da parte del Governo Renzi;

considerato infine che, a parere degli interroganti:

tale scelta governativa, pur nonostante la mutata funzione precipua degli usi civici sul piano economico sociale, potrebbe, astrattamente, riproporre le conseguenze deleterie, se non nella forma, ma nella sostanza, dell'editto delle Chiudende adottato da Vittorio Emanuele I nel 1823, che consentì di sottrarre alla disponibilità collettiva, spesso illecitamente dando origine a gravi abusi, numerose terre destinate ad uso civico;

tra le terre demaniali vincolate ad uso civico vi sono i territori più vari, si va dalla campagna, alla collina fino al mare. Modificare la natura giuridica di queste terre, con un provvedimento onnicomprensivo, sottraendole alla loro principale vocazione, ovvero lo svolgimento di una funzione pubblica e sociale e di tutela ambientale non pare corretto. Sarebbe ragionevole, invece, regolamentare la materia operando delle scelte di carattere limitato e particolare e legate ad interventi di riordino, attraverso l'adozione di istituti come la permuta, l'alienazione, il trasferimento dei diritti di uso civico. Sdemanializzare secondo la logica della normativa regionale, significa creare i presupposti normativi affinché quelle terre vengano acquistate in fu-

turo da soggetti privati e distratte per usi diversi rispetto alle loro naturali funzioni,

si chiede di sapere:

se il Governo intenda rivalutare le scelte operate, nonché adottare provvedimenti di competenza, anche di carattere normativo;

se intenda, e in che modo, scongiurare il rischio che una riforma con una portata estremamente generale della materia degli usi civici della Regione Sardegna, in luogo di una più ragionevole e di mero riordino, attraverso gli strumenti più opportuni, possa costituire in futuro un danno non solo per la collettività, sotto il profilo economico sociale, ma, soprattutto, un pericolo per la tutela e salvaguardia del bene paesaggistico ed ambientale.

(3-03405)

Interrogazioni orali con carattere d'urgenza ai sensi dell'articolo 151 del Regolamento

SILVESTRO, VALDINOSI, LANIECE, DIRINDIN, ZANONI, Elena FERRARA, FAVERO, PEZZOPANE, ALBANO, GINETTI, BENCINI, Maurizio ROMANI, FRAVEZZI, MATURANI, BUEMI, BIANCO, GRANAIOLA, MATTESINI, SPOSETTI, RANUCCI, SCALIA, PADUA, MANASSERO - *Al Ministro della salute* - Premesso che, a quanto risulta agli interroganti:

in data 7 gennaio 2017 il quotidiano "la Repubblica" ha pubblicato un articolo, dal titolo "Infermieri double face di giorno coi pazienti di notte alle pulizie", in cui viene data notizia di una denuncia sporta dal collegio IPASVI (infermieri professionali, assistenti sanitari, vigilatrici d'infanzia) di Torino su alcune presunte irregolarità registrate in strutture sanitarie, a danno del personale infermieristico;

dall'articolo, nonché da quelli pubblicati il giorno seguente sul medesimo quotidiano, emerge che, in alcune strutture, gli infermieri svolgono la propria attività professionale in un contesto del tutto deregolamentato e al di fuori dai confini dettati dalla normativa in materia di riconoscimento professionale della qualifica di infermiere;

emerge, infatti, che diverse cooperative propongono (o impongono, come unica soluzione possibile, per essere assunti) ai professionisti sanitari contratti con inquadramento non conforme alla loro qualifica (quali contratti da operai o a chiamata o da operatori sanitari), obbligandoli, peraltro, a svolgere mansioni non rientranti tra le loro competenze professionali;

secondo quanto riportato nello stesso articolo, diversi infermieri, durante l'orario di lavoro, sarebbero obbligati a "pulire ascensori, occuparsi dei rifiuti, provvedere che gli spazi siano lustrati e profumati" o a lasciare la struttura per recarsi in farmacia a ritirare farmaci, ("la Repubblica", 8 gennaio 2017, "Io pure fattorina, così i pazienti restavano da soli") o ancora ad assistere gli anziani nell'igiene e nel cambio dei pannoloni ("la Repubblica", 8 gennaio 2017, "Alle 4 di mattina dobbiamo lavare i degenti");

emergono dati allarmanti anche in relazione al numero degli infermieri impiegati nelle strutture sanitarie private per l'assistenza ai pazienti; in

particolare, in una delle strutture segnalate nella denuncia, verrebbero impiegati due infermieri per 70 anziani (dall'articolo "Alle 4 di mattina dobbiamo lavare i degenti") e persino un solo infermiere per 95 pazienti in un'altra ("la Repubblica", 8 gennaio 2017, "Infermieri-operai, interviene la Regione");

considerato che:

il mancato rispetto della normativa in materia di riconoscimento professionale della qualifica di infermiere e l'impiego ridottissimo di tali importanti ed imprescindibili figure professionali nelle strutture sanitarie non possono che avere ricadute negative sull'assistenza fornita ai degenti con gravi rischi per la salute;

il collegio IPASVI di Torino ha segnalato all'ispettorato del lavoro e ai NAS dei Carabinieri le situazioni più gravi, richiedendo l'intervento dell'Assessorato per la sanità della Regione Piemonte, che, insieme all'Assessorato per il Lavoro, ha riposto prontamente attivandosi per la realizzazione di un osservatorio delle professioni sanitarie e un potenziamento dei controlli sui contratti,

si chiede di sapere:

se al Ministro in indirizzo risulti che i fatti denunciati negli articoli di stampa citati rispondano al vero e quali siano le sue valutazioni in merito;

se abbia accertato, ovvero intenda accertare attraverso ispezioni o gli controlli, l'esistenza di situazioni analoghe in altre regioni italiane, soprattutto nelle strutture sanitarie private, ove si segnalano diverse situazioni di irregolarità a danno dei degenti e del personale infermieristico;

se non ritenga necessario affrontare il problema denunciato dal collegio IPASVI di Torino in Conferenza Stato-Regioni, al fine di sviluppare un'azione sinergica di contrasto agli abusi contrattuali nei confronti degli infermieri, anche nell'interesse della salute degli assistiti;

quali azioni intenda porre in essere per dare sostegno alle iniziative intraprese riguardo alle professioni sanitarie dalla Regione Piemonte.

(3-03403)

Interrogazioni con richiesta di risposta scritta

D'AMBROSIO LETTIERI, MANDELLI - *Ai Ministri della salute e dello sviluppo economico* - Premesso che:

il Datamatrix (ISO/IEC16022) è un codice a barre a due dimensioni e a matrice, di forma rettangolare o quadrata, che può codificare una quantità di dati che varia da pochi *byte* a 2.335 caratteri alfanumerici e a 3.116 caratteri numerici fino a 1.556 *byte*;

il codice è diventato di dominio pubblico, ossia può essere utilizzato in applicazioni senza il pagamento di *royalty* ed è libero da licenze;

per la sua capacità di codificare molti caratteri in una piccolissima dimensione, esso può avere molteplici applicazioni: per esempio per la tracciabilità dei prodotti, come sistema anticontraffazione, di *e-government*, per soluzioni bancarie;

il codice Datamatrix, grazie alle sue caratteristiche, è largamente impiegato nell'industria aerospaziale e militare nonché nel commercio dove è frequentemente usato per marchiare ed etichettare piccoli e grandi prodotti;

premessi, inoltre, che:

attualmente in Italia i farmaci sono "tracciati" con il sistema dei bollini ottici applicati sulle confezioni commercializzate;

tale sistema di tracciabilità non è più in grado di contrastare il fenomeno della contraffazione nel settore farmaceutico;

considerato che:

la direttiva 2011/62/UE, che introduce, tra l'altro, misure per la verifica dell'autenticità dei medicinali messi in commercio, individua le modalità dettagliate per la definizione di un identificativo univoco per i medicinali e per la loro verifica;

nei prossimi anni, dal 2019, gli Stati membri dovranno adattarsi alle indicazioni della direttiva per tracciare i farmaci;

l'Italia, che già dispone di un sistema di tracciatura, avrà tempo fino al 2025 per completare il passaggio dal sistema di tracciatura con i bollini al nuovo sistema dei codici;

in Italia, altresì, i codici Datamatrix sono già utilizzati da Poste italiane per tracciare la corrispondenza e dal Ministero dell'economia e delle finanze, quale strumento anticontraffazione per le buste paga; dal 2008, inoltre, essi sono impiegati per etichettare i farmaci ad uso veterinario;

considerato, inoltre, che il decreto del Ministero della salute 17 dicembre 2007, riguardante "Modalità d'impiego del codice a barre sulle singole confezioni di medicinali ad uso veterinario immessi in commercio", in particolare, precisa che, per la tracciabilità dei farmaci ad uso veterinario, i farmaci medesimi devono essere commercializzati con un codice a barre a lettura ottica;

preso atto che:

il codice Datamatrix è lo strumento più idoneo a codificare le informazioni proprie di un prodotto e di una confezione e, quindi, per tracciare i farmaci;

esso consentirebbe l'identificazione univoca dei prodotti farmaceutici attraverso i due dati più importanti, ovvero il numero del lotto e la data di scadenza;

i codici Datamatrix consentirebbero di contrastare con maggiore efficacia la contraffazione e l'illecita provenienza dei farmaci,

si chiede di sapere quali azioni concrete i Ministri in indirizzo intendano porre in essere per introdurre l'applicazione dei codici Datamatrix nel settore del farmaco, ed entro quali tempi.

(4-06844)

DE PIN - *Al Ministro dell'economia e delle finanze* - Premesso che:

la Banca centrale europea (BCE) nel 2015 ha attuato un piano finanziario detto di "Quantitative Easing" (QE, allentamento monetario), che permette alla stessa BCE di poter acquistare azioni o titoli di Stato, mettendo così in circolazione più denaro ed incentivare altresì la crescita economica dell'Unione europea;

da notizie di stampa, però, si evince che, a distanza di un anno dall'introduzione di questo strumento finanziario, i risultati in termini di liquidità finanziaria nei riguardi delle imprese non sembrano essere soddisfacenti;

la CGIA di Mestre ha bocciato il provvedimento messo in atto da Mario Draghi, dichiarando che, ad un anno dalla sua applicazione, sono stati 87 i miliardi di titoli pubblici italiani acquistati dalla BCE, ma l'inflazione è a zero e i prestiti alle imprese sono diminuiti di 15 miliardi di euro;

a partire dal giugno 2016, la BCE ha stabilito l'estensione del Quantitative Easing ai *bond* societari, con lo scopo di amplificare gli effetti di questa misura espansiva di politica monetaria, attraverso l'azione delle banche centrali europee, che avranno il compito di scegliere i titoli da acquistare;

considerato che:

la "Corporate Europe observatory" (un'organizzazione *non profit* che si occupa di documentare gli effetti della *lobbying* aziendale sui processi decisionali in seno agli organi dell'UE) ha fatto luce sull'elenco dei beneficiari dell'acquisto delle obbligazioni societarie da parte della BCE, rivelando che hanno ricevuto sostegno finanziario le multinazionali del petrolio, del gas e combustibili fossili vari, le case automobilistiche, tra cui quelle coinvolte nello scandalo sulla rendicontazione fraudolenta di emissioni (come la Volkswagen);

si tratta di un numero elevato di transazioni di denaro pubblico che sta arrivando alle multinazionali, in particolare a quelle che più stanno contribuendo ai cambiamenti climatici, le cosiddette "società energetiche sporche", come alcune tra le più grandi compagnie petrolifere, nonostante la politica dell'UE sia, almeno sulla carta, completamente dedicata alla lotta contro i cambiamenti climatici;

sostenere tali settori con decine di miliardi di euro favorisce a parere dell'interrogante soltanto le multinazionali, tralasciando, al contrario, le piccole e medie imprese che sono quelle ad avere più necessità di accesso al credito e che di certo non vendono obbligazioni, né hanno competenza nei mercati finanziari, così come i settori più innovativi che non sono presi minimamente in considerazione,

si chiede di sapere quali orientamenti il Ministro in indirizzo intenda esprimere, nell'ambito delle proprie competenze, considerando che in ambito, sia nazionale, che europeo, sarebbe opportuno vigilare con maggiore attenzione, affinché l'enorme massa monetaria, messa a disposizione dal sistema del *quantitative easing*, possa effettivamente essere canalizzata in favore del sistema produttivo per la ripresa dalla crisi economica e soprattutto riguardo ad un indispensabile equilibrio, rispetto al sistema delle piccole e medie imprese, considerando anche l'elevata pressione fiscale, le difficoltà burocratiche e la scarsità dei mezzi infrastrutturali a cui le stesse vanno incontro.

(4-06845)

RUVOLO - *Al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti* - Premesso che:

la società "Stretto di Messina" SpA in liquidazione è la società concessionaria costituita nel 1981 in attuazione della legge n. 1158 del 1971 per la progettazione, la realizzazione e l'esercizio dell'attraversamento stabile stradale e ferroviario tra la Sicilia e il continente;

il Governo Monti, con la legge di stabilità per il 2012 (legge n. 183 del 2011), ha accantonato la somma di 300 milioni di euro "per fare fronte agli oneri derivanti dalla mancata realizzazione di interventi per i quali sussistano titoli giuridici perfezionati alla data di entrata in vigore della presente legge (in particolare si tratta delle penalità contrattuali per la mancata realizzazione del Ponte sullo Stretto)";

con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, il 15 aprile 2013, Stretto di Messina SpA è stata posta in liquidazione, con la nomina di un commissario liquidatore;

nel 2015, la società è costata circa 1,8 milioni di euro, con la conseguenza che questa continua a pesare sulle casse pubbliche e non solo per via degli strascichi giudiziari del contenzioso con Eurolink, la società che si era aggiudicata la gara, ma anche per via dei costi legati alla sopravvivenza stessa di Stretto di Messina, quale concessionaria dell'infrastruttura;

la società Stretto di Messina è in liquidazione dal 15 aprile 2013, dopo il fermo definitivo alla costruzione del ponte;

la Corte dei conti, nel suo rapporto sull'andamento della società, scrive che il commissario designato avrebbe dovuto "concludere le operazioni entro, e non oltre, un anno dalla nomina", e quindi "il termine per la liquidazione è ampiamente scaduto". E sebbene la società dal 2014 non abbia più dipendenti, continua a costare e "l'onere annuo, come osservano i magistrati contabili, "risulta ancora rilevante";

la società è sotto il controllo di Anas, l'ente nazionale per le strade, che ha l'81,8 per cento del capitale sociale. Altri azionisti sono Rete ferroviaria italiana, con il 13 per cento, e le Regioni Sicilia e Calabria, entrambe con il 2,5 per cento delle quote;

secondo il commissario liquidatore, le difficoltà ad una celere liquidazione della società risiederebbero nel fatto che Anas e gli altri soci dovrebbero impegnarsi formalmente a farsi carico dei rimborsi ai soggetti, che vantano crediti nei confronti di Stretto di Messina;

ma la Corte dei conti rileva che ciò non serve, perché è il diritto societario stesso a imporre che i soci di una compagnia liquidata rispondano degli obblighi di quest'ultima;

i giudici contabili scrivono ancora che "Seppur sollecitati dalla Corte ad esprimere una valutazione sulla mancata liquidazione della società nei tempi previsti dalla normativa, la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Ministero delle infrastrutture e il Ministero dell'economia non si sono pronunciati";

i problemi della Stretto di Messina non si limitano solo alla sua liquidazione, poiché sembra che dal 2014 la società pretenda un indennizzo dallo Stato, a causa della caduta della concessione sul ponte. Per la presidenza del Consiglio dei ministri bastano gli aumenti di capitale a soddisfare le richieste dalla SpA, mentre quest'ultima rivendica 325,7 milioni di euro, più un eventuale risarcimento;

la Corte dei conti evidenzia il paradosso che Stretto di Messina chiede soldi anche al Ministero dell'economia e delle finanze, che altri non è che il socio al 100 per cento di Anas. Ossia, l'azionista di maggioranza della stessa Stretto di Messina SpA. Quindi la compagnia del ponte richiede a un ministero 325 milioni di euro, che poi dovrebbe liquidare per la maggior parte al suo principale azionista, controllato dal medesimo ministero. Per la Corte dei conti "tale contrasto tra l'ente strumentale (Stretto di Messina SpA) e l'amministrazione statale risulta contrario ai principi di proporzionalità, razionalità e buon andamento dell'agire amministrativo" e quindi raccomandano iniziative volte a rendere più celere la liquidazione della concessionaria,

si chiede di sapere:

se il Ministro in indirizzo non ritenga indispensabile chiarire il motivo per il quale in quasi 4 anni dalla messa in liquidazione, la società Stretto di Messina SpA non sia stata ancora definitivamente chiusa;

quali iniziative intenda intraprendere per evitare che la società rappresenti ancora oggi un onere così rilevante per la collettività;

quali azioni intenda intraprendere per rendere più celere la liquidazione della società concessionaria.

(4-06846)

GINETTI - *Al Ministro della giustizia* - Premesso che a quanto risulta all'interrogante:

il 1° novembre 2016 l'agente della Polizia penitenziaria, Maria Teresa Trovato Mazza, da tutti chiamata Sissi, comandata ad eseguire un controllo di *routine* all'ospedale civile di Venezia nei confronti di una detenuta che aveva partorito, non ha fatto più rientro al carcere della Giudecca, da cui era partita;

l'agente è stata rinvenuta in una pozza di sangue all'interno di un ascensore dell'ospedale, ferita da un colpo di arma da fuoco alla testa, ed è tuttora in coma, dopo oltre 2 mesi, lottando contro la morte;

ritenuto che:

il notevole carico di *stress* che gli agenti della Polizia penitenziaria manifestano nell'espletamento del loro delicato lavoro è fatto noto, ormai incontrovertibilmente accertato, e gli organi di stampa, ma sembra anche gli stessi inquirenti della Procura della Repubblica di Venezia, hanno maturato la convinzione che ci si trovasse di fronte ad un tentativo di suicidio, tesi ampiamente avversata dalla famiglia;

innumerevoli dimostrazioni di affetto e vicinanza sono giunte alla famiglia dalla Polizia penitenziaria e da tutto il Paese, a testimonianza della stima di cui gode l'agente Trovato Mazza e dell'impressione che tale vicenda ha destato nell'opinione pubblica;

successivamente le indagini giudiziarie sono state improntate ad assoluto riserbo, e gli stessi *mass media* sembra che abbiano dimenticato l'accaduto, ad eccezione della trasmissione televisiva "Chi l'ha visto", che ha sensibilizzato l'opinione pubblica, dedicando alla storia spazi di indagine, quasi settimanali;

gli inviati della trasmissione citata hanno analizzato i luoghi in cui il fatto è avvenuto, nonché gli effetti dei colpi di pistola sul corpo dell'agente Trovato ed alla luce degli elementi acquisiti, sia pure in maniera informale, sembra messa in dubbio la tesi del suicidio;

fermo restando la doverosa ed imprescindibile attività dell'autorità giudiziaria inquirente, il fatto che siano state diffuse notizie su presunti problemi dell'agente Trovato in ambito lavorativo e di come quest'ultimo abbia subito dei procedimenti disciplinari nei mesi precedenti al ferimento, addirittura ipotizzando che l'agente avesse scoperto qualcosa di scabroso e di molto grave all'interno del carcere dove prestava servizio, tende a rendere oscuro il quadro in cui la tragedia è accaduta e ambigui i rapporti all'interno dell'istituto;

considerato che l'attività della Polizia penitenziaria è improntata, sin dalla sua istituzione, alla lealtà, al rispetto delle regole, al dovere verso lo Stato e i cittadini ed alla massima trasparenza del proprio operato, nonostante le note difficoltà di gestione legate alla carenza di organico e conseguenti lunghi turni di servizio spesso in orario straordinario,

si chiede si sapere:

se il Ministro in indirizzo sia a conoscenza dei fatti descritti in premessa;

se non ritenga opportuno, verificata la corrispondenza dei fatti riportati dalla stampa e la fondatezza delle ipotesi dubitative in ordine al suicidio dell'agente Trovato, sollecitare l'attivazione, con l'urgenza che il caso suggerisce, di tutti gli strumenti di indagine interna all'amministrazione penitenziaria, ritenuti idonei per agevolare il lavoro della Procura della Repubblica di Venezia, nell'esclusivo e prioritario interesse all'accertamento della verità dei fatti e la sussistenza di eventuali responsabilità da parte di terzi.

(4-06847)

Interrogazioni, da svolgere in Commissione

A norma dell'articolo 147 del Regolamento, la seguente interrogazione sarà svolta presso la Commissione permanente:

7ª Commissione permanente (Istruzione pubblica, beni culturali):

3-03405, della senatrice Serra, sulla legislazione sarda in materia di usi civici.

Avviso di rettifica

Nel Resoconto stenografico della 741^a seduta pubblica del 17 gennaio 2017, a pagina 40, nell'intervento della senatrice Padua, all'undicesima riga del secondo capoverso, sostituire le parole: "gli accadrà" con le seguenti: "le accadrà".

A N N E S S I

Nota di sintesi alla Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2016

Nota di sintesi alla Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2016

Nel corso del 2016 il Ministero della giustizia ha proseguito nei percorsi di riforma intrapresi sin dall'inizio del mandato governativo, alcuni ardui e di difficile realizzazione, ma imprescindibili per poter ricondurre il sistema giudiziario agli standard qualitativi che il Paese e la comunità internazionale si attendono.

In tale prospettiva, nell'ambito delle attribuzioni costituzionalmente demandate al Ministro in ordine all'organizzazione ed al funzionamento dei servizi relativi alla giustizia, la complessiva azione dell'amministrazione è stata in primo luogo improntata, anche nell'anno 2016 ed in continuità con le azioni già intraprese nel biennio precedente, all'adozione di nuovi modelli organizzativi e di funzionamento degli uffici centrali e periferici.

Gli interventi programmati nell'anno appena trascorso sono stati attuati sia sotto il profilo normativo che attraverso l'innovazione organizzativa.

1

Al riguardo, di fondamentale importanza è stata la completa attuazione, con l'adozione dei decreti attuativi, del nuovo Regolamento di organizzazione del Ministero di cui al D.P.C.M. 15 giugno 2015, riforma innovativa e funzionale di cui l'amministrazione aveva urgentemente bisogno e che risponde al criterio di conciliare una necessaria riorganizzazione degli apparati amministrativi con il contenimento della spesa di gestione, tramite il recupero di risorse e la razionalizzazione delle attività di servizio, in un'ottica di maggiore efficienza complessiva e di complessivo risparmio, aumentando i livelli di specializzazione e competenza e favorendo, nel contempo, l'integrazione operativa tra le diverse articolazioni, sia a livello centrale che periferico.

La semplificazione strutturale e la conseguente maggiore efficienza operativa, costituiscono il presupposto per rispondere con maggiore tempestività alle esigenze degli uffici giudiziari, sostenendo i processi di rinnovamento dei relativi assetti organizzativi e lo sviluppo delle tecnologie in tutti i servizi dell'amministrazione della giustizia.

In tale prospettiva di più ampio respiro, fondata sulla necessaria complementarietà tra le misure di carattere normativo e quelle di innovazione organizzativa, si inquadra anche il progetto di

una ridefinizione complessiva degli organici degli uffici giudiziari, sul presupposto che soltanto un adeguato dimensionamento degli organici delle sedi giudiziarie possa porsi come indispensabile supporto per realizzare una struttura ordinamentale idonea a fornire adeguata risposta alla domanda di giustizia.

Proprio sul finire dell'anno, con decreto ministeriale del 1 dicembre 2016, sono state quindi definite, previo parere del Consiglio Superiore della Magistratura, le nuove piante organiche degli uffici giudicanti e requirenti di primo grado ed in questi ultimi giorni è stata avviata la riflessione in merito agli uffici giudiziari di secondo grado, minorili e della Procura Generale della Corte di Cassazione.

Nell'alveo delle politiche di recupero dell'efficienza del sistema giudiziario, il progetto di revisione delle piante organiche del personale di magistratura, essendo funzionale ad un complessivo ripensamento dei modelli organizzativi e di funzionamento degli uffici, così come le altre misure adottate, è destinato ad essere soggetto ad una fisiologica azione di monitoraggio e verifica operativa, così da consentire l'adozione, ove necessario, di opportuni interventi integrativi e correttivi.

Parallelamente, si è proseguita nella politica tesa a realizzare l'ingresso di nuove professionalità.

Nel prossimo biennio mille nuovi magistrati entreranno nelle sedi giudiziarie all'esito dei concorsi già espletati e dell'ultimo concorso per 360 posti bandito con D.M. 19 ottobre 2016 ed i tirocini formativi sono stati prorogati di un anno.

Ancora più incisivi per il complessivo ammodernamento del sistema giudiziario risultano essere i molteplici interventi adottati nell'anno 2016 per l'informatizzazione della giustizia, attraverso nuovi e cospicui investimenti, necessari per l'estensione del processo civile telematico a tutte le cause civili, per il potenziamento delle infrastrutture e dei sistemi di assistenza e per il pieno dispiegamento del SICP nel settore penale, onde assicurare un complessivo recupero di efficienza e la sicurezza dei sistemi.

Notevole è stato, inoltre, l'impegno a favore di un incisivo processo di rinnovamento dell'assetto organizzativo, secondo criteri di efficacia, efficienza ed economicità, finalizzato all'implementazione ed attuazione del programma di razionalizzazione delle spese, al fine di contribuire a garantire il funzionamento del sistema e il contenimento dei costi, in un'ottica di revisione della spesa, proseguendo nelle azioni di ottimizzazione delle risorse.

Sempre nell'ambito dell'attività finalizzata al contenimento ed alla razionalizzazione della spesa, si è proseguito ed incentivato nell'anno 2016 l'impegno ad una tempestiva utilizzazione delle risorse finanziarie disponibili allo scopo di ridurre il debito dell'amministrazione nei confronti dei privati ed i tempi di pagamento relativi agli acquisti di beni, servizi e forniture.

Il piano straordinario per l'abbattimento del debito derivante dalla c.d. "Legge Pinto" varato dal Ministero nel maggio 2015, sottoscrivendo un accordo di collaborazione con la Banca d'Italia, in virtù del quale il pagamento dei decreti di condanna sopravvenuti viene effettuato in sede centrale, così consentendo alle Corti d'Appello di dedicarsi in via esclusiva allo smaltimento del debito pregresso, ha avuto importanti risultati sia in tema di importi liquidati a titolo di indennizzo (17 milioni a giugno di quest'anno) che di risparmio per mancate azioni esecutive in danno del Ministero (circa 3 milioni di euro).

È proprio grazie a questo accordo che si è avuta, all'inizio del 2016, per la prima volta dopo anni, una diminuzione di 53 milioni di euro delle somme complessivamente dovute da questa Amministrazione a titolo di equa riparazione dei danni subiti in caso di violazione del termine ragionevole del processo.

Tra le sfide raccolte nell'anno appena trascorso di amministrazione della giustizia deve, di certo, annoverarsi il trasferimento al Ministero della giustizia, a far data dal 1° settembre 2015, delle spese di funzionamento degli uffici giudiziari, che ha imposto un enorme impegno organizzativo, non solo in termini di revisione delle articolazioni e uffici centrali dedicati alla gestione di tale processo, ma anche per l'individuazione dei migliori strumenti per il supporto agli uffici giudiziari coinvolti, attraverso processi di acquisizione di beni e servizi.

Il 2016 ha comportato anche il raggiungimento dei primi, significativi, risultati delle nuove politiche per il personale amministrativo, contrassegnato negli anni scorsi da una costante decrescita su tutto il territorio nazionale a causa dei pensionamenti non compensati da un adeguato turn over.

Per la prima volta, dopo più di 20 anni, si è concretizzata la possibilità di un percorso di riqualificazione, unitamente all'ingresso di nuove risorse di personale proveniente dalle procedure di mobilità volontaria e obbligatoria.

Sul piano normativo sono state attuate importanti e diverse riforme sia in materia civile che penale, oltre che per l'adeguamento dell'Italia al quadro di riferimento europeo.

L'impegno riformatore, sempre nella linea di necessaria complementarietà tra interventi di carattere normativo e di innovazione organizzativa, ha investito i fondamentali assetti del processo civile, con l'obiettivo di ridurre i carichi di lavoro e l'arretrato, nel contempo favorendo

un'opportuna azione di diffusione nell'intera rete degli uffici giudiziarie delle esperienze organizzative più virtuose.

I risultati raggiunti nella giustizia civile nell'anno 2016, con il conforto delle statistiche a consuntivo, particolarmente capillari e attendibili anche grazie alla ormai completa possibilità di utilizzo per i dati del settore civile del *data warehouse*, che le misure normative ed organizzative adottate hanno consentito il raggiungimento di importanti risultati.

Se al giugno 2013 erano circa 5 milioni e 200 mila le cause civili pendenti, alla data del 30.6.2016 il totale nazionale dei fascicoli pendenti - secondo l'analisi dei dati forniti dagli uffici, raccolti ed elaborati dalla Direzione Generale di Statistica nell'ambito di un monitoraggio periodico pubblicato mensilmente sul sito istituzionale- risulta, al netto dell'attività del giudice tutelare, pari a 3.820.935 procedimenti (cioè ben 2 milioni in meno rispetto al picco storico registratosi nel 2009), confermando il trend decrescente degli anni precedenti.

Positivo corollario della riduzione delle iscrizioni e delle pendenze è il contenimento dei tempi di durata delle cause civili.

Per la prima volta dopo tantissimi anni nell'agosto scorso i tempi medi di definizione dei procedimenti contenziosi in primo grado sono scesi a 992 giorni, sotto il tetto dei 1000, mentre la durata media - e, cioè tenendo conto sia di procedimenti con tempistiche più elevate (es. contenzioso commerciale) che di quelli di più rapida definizione (es. decreti ingiuntivi, VG) di tutto il settore civile di Tribunale (contenzioso e non contenzioso) - è stata nel 2016 di 375 giorni, così raggiungendosi l'obiettivo prefissato di un anno.

L'efficienza della giustizia civile è un fattore decisivo per la ripresa economica del Paese oltre che fondamentale terreno di contatto quotidiano per rinnovare nei cittadini la fiducia nella legalità.

In tale ottica debbono essere inquadrati gli interventi normativi con i quali sono state introdotte forme alternative di risoluzione delle controversie, in primo luogo attraverso il ricorso all'istituto della negoziazione assistita, complementare e non alternativa alla già avviata mediazione, istituto che, nuovamente reso obbligatorio, ha prodotto effetti deflattivi significativi, per i quali istituti sono stati previsti anche meccanismi di incentivazione fiscale.

Analogamente è da dirsi per la complessa serie di interventi normativi che sono stati finalizzati ad una riforma complessiva del sistema processuale in tema di diritto di famiglia ovvero - in attesa di un'organica revisione della disciplina dell'insolvenza, secondo linee progettuali definite attraverso il lavoro della Commissione Rordorf e già trasfuse in uno schema di disegno di

legge delega - alla semplificazione e alla velocizzazione delle procedure esecutive, ma anche alla ridefinizione di nodi strutturali essenziali alla trasparenza del mercato delle imprese e del sistema del credito, come quelli coincidenti con la previsione dell'istituzione del Portale unico delle vendite giudiziarie e del registro dei crediti.

Ad una nuova concezione dell'organizzazione del lavoro giudiziario è improntato l'Ufficio per il Processo, al quale nell'anno 2016 è stata assicurata una cornice normativa e una concreta attribuzione di risorse, così da consentire al giudice di avvalersi di un vero e proprio staff per la gestione delle controversie, con la partecipazione diretta di coloro che svolgono tirocinio formativo presso gli uffici giudiziari, della magistratura onoraria e del personale di cancelleria e che appare essenziale per realizzare una maggiore efficacia e qualità del complessivo servizio giustizia, come dimostrato dalle esperienze più mature di importanti uffici giudiziari.

Pari impegno riformatore, nell'anno appena trascorso, è stato dedicato al settore della giustizia penale, con interventi che hanno interessato sia profili normativi di carattere sostanziale e processuale, sia fondamentali profili organizzativi indispensabili per potenziare l'efficienza del processo penale.

Gli interventi normativi si sono indirizzati ad adeguare l'ordinamento alle nuove realtà criminali e, soprattutto, a mettere a disposizione dell'autorità giudiziaria nuovi e più efficaci strumenti di contrasto per la lotta ai fenomeni criminali di tipo transnazionale, primo fra tutti il terrorismo di marca jihadista, attraverso rapidi ed efficienti meccanismi di cooperazione giudiziaria internazionale.

Inoltre, proseguendo nell'azione già intrapresa negli scorsi anni, analisi ulteriori e proposte sono state elaborate per raggiungere l'obiettivo di innalzare il livello di efficienza del processo penale, creando le condizioni perché sia rispettato quel principio di ragionevole durata sul quale troppo spesso le Corti sovranazionali esprimono un giudizio negativo nei confronti del nostro Paese.

In questa prospettiva, si è lavorato per introdurre meccanismi e soluzioni in grado di deflazionare il sistema dal pesante carico penale anche attraverso l'adozione di strumenti organizzativi al passo con l'evoluzione tecnologica, capaci di semplificare e razionalizzare l'attività degli uffici giudiziari.

Per quanto concerne il fenomeno del sovraffollamento carcerario, anche nell'anno 2016 sono proseguite le azioni improntate ad un ripensamento complessivo del sistema penitenziario, tramite l'adozione di misure di carattere strutturale, normative ed organizzative, finalizzate a

superare definitivamente un modello di detenzione sostanzialmente caratterizzato da passività e segregazione, mirando alla rieducazione e al reinserimento sociale, potenziando le misure alternative al carcere e riducendo la custodia cautelare, verso l'adozione di un modello in linea con le migliori prassi in ambito europeo.

Anche per effetto delle modifiche legislative introdotte negli ultimi anni, si è ottenuto un risultato assai rilevante sotto il profilo del numero complessivo delle persone detenute con un parallelo e graduale aumento delle misure alternative alla detenzione ed una progressiva diminuzione del numero di persone ristrette in custodia cautelare, così che, alla data del 31 dicembre 2016, risultavano nelle carceri italiane 54.653 ristretti, con una riduzione, nell'arco di circa quattro anni, di oltre undicimila unità rispetto al dato di 65.755 unità dell'8 gennaio 2013 - di pubblicazione della la nota sentenza "Torreggiani e altri c. Italia", relativa alle misure compensative da riconoscere ai detenuti per il pregiudizio subito dalle condizioni di sovraffollamento.

Per favorire questo percorso, l'anno 2016 è stato contrassegnato dalla positiva esperienza degli "Stati Generali dell'esecuzione penale", aperto a forme diverse e innovative di consultazione pubblica, con la partecipazione di circa duecento tra esperti, rappresentanti di associazioni, operatori del settore, e che ha costituito la base di elaborazione preziosa per gli interventi necessari a definire sia sul piano organizzativo che su quello normativo il profondo cambiamento del sistema penitenziario, del quale è largamente condivisa la necessità.

L'apertura al contributo della società civile nella sua complessità per una riflessione condivisa su tematiche che non investano esclusivamente profili giuridici, ma attengano alla quotidianità della collettività ha determinato la scelta di adottare tale modello partecipato per un altro tema di interesse comune per il quale è necessario mantenere sempre alta l'attenzione, costituito dal fenomeno della criminalità organizzata, in primo luogo di tipo mafioso.

Con D.M. del 19 settembre 2016 sono stati quindi avviati gli "Stati Generali della lotta alla criminalità organizzata".

Nella medesima prospettiva dell'assoluta centralità da riservare alla questione delle condizioni di vita all'interno degli istituti penitenziari, migliorando i meccanismi che regolano la vita nei penitenziari e puntando soprattutto sulla crescita delle attività trattamentali, sulla formazione professionale, il lavoro e il mantenimento delle relazioni familiari, nel maggio 2016 è stata inviata dal Ministro una Direttiva al Capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, contenente la raccomandazione ad attendere all'adozione un vero e proprio Piano nazionale d'intervento per la prevenzione del suicidio e per il conseguente monitoraggio delle

strategie adottate, attraverso la raccolta, l'elaborazione e la pubblicazione dei dati sul fenomeno e sulle esperienze condotte.

Le esigenze di unitaria e coerente regia delle politiche trattamentali e di esecuzione della pena hanno poi trovato adeguata evidenziazione nell'istituzione del nuovo Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, che vede ad esso attribuite le aree funzionali inerenti l'esecuzione penale esterna e la messa alla prova, con l'intento di realizzare la unificazione di due sistemi, quello minorile e quello della esecuzione penale esterna, attraverso un canone operativo che non si riduca all'accostamento formale di due realtà distinte, ed ancor meno nell'inglobamento di un settore all'interno dell'altro.

Si tratta di una scelta che, preservando i modelli di funzionamento della giustizia minorile, mira alla espansione del complessivo sistema della esecuzione penale esterna.

L'ampliamento dei presupposti per l'accesso alle misure alternative, l'introduzione dell'istituto della messa alla prova per gli adulti e la crescita di sanzioni alternative al carcere, come quella del lavoro di pubblica utilità, il definitivo superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari, tutti obiettivi raggiunti nell'anno 2016, hanno imposto un'azione amministrativa mirata a costruire un sistema di *probation* ampio ed effettivo al fine di porre l'Italia alla pari di tutti i maggiori paesi europei.

Anche nell'anno 2016 la cooperazione internazionale ha visto l'impegno del Ministero ad orientare e dare impulso alle politiche in ordine al trasferimento dei detenuti stranieri verso i paesi di origine, in coerenza con le finalità rieducative della pena e della riduzione dell'affollamento carcerario.

Il crescente aggravarsi dei fenomeni migratori verso l'Europa e l'allarme creato dai fenomeni di radicalizzazione, ha reso impellente lo studio di soluzioni operative e normative, oltre che la ricerca di nuovi canali di collegamento tra le autorità giudiziarie dei diversi paesi in vario modo interessate al fenomeno, anche per far fronte ai rinnovati motivi di inquietudine e di insidia alla sicurezza e alla libertà delle persone che provengono dalla minaccia terroristica.

Di seguito i tratti salienti del programma realizzato nel corso dell'anno 2016.

1. INTERVENTI IN MATERIA DI ORGANIZZAZIONE

1.1 Il Regolamento del Ministero

La riforma dei modelli organizzativi e di funzionamento degli uffici giudiziari e del Ministero ha certamente connotato l'azione dell'amministrazione della giustizia nell'anno appena trascorso.

Alla riorganizzazione del Ministero si è inteso accordare particolare attenzione, nella convinzione che solo un processo di rinnovazione delle articolazioni amministrative centrali possa adeguatamente supportare il cambiamento organizzativo e tecnologico degli uffici giudiziari e delle strutture periferiche.

Il nuovo assetto organizzativo voluto dal Regolamento, completato nell'anno 2016 dall'adozione dei decreti di attuazione, è fondato sull'idea di una forte semplificazione strutturale, che – oltre a determinare un significativo contenimento della spesa di gestione per il tramite del recupero di risorse – possa consentire di raggiungere una maggiore efficienza operativa dell'Amministrazione, anche attraverso la semplificazione e razionalizzazione della gestione dei beni e dei servizi rivolti agli uffici periferici, per una risposta più adeguata e tempestiva alle esigenze del territorio.

Sotto questo profilo, la ristrutturazione ha generato un dimagrimento cospicuo delle posizioni di dirigente generale, che sono passate da 61 a 37, e di quelle di dirigente, che sono passate da 1006 a 712, con un risparmio calcolato in circa 34 milioni di euro e, complessivamente, in 65 milioni di euro.

La necessità di risparmio, imposta dal legislatore, non è però rimasta fine a sé stessa, né l'obiettivo era quello di porre in essere tagli lineari delle dotazioni organiche, quanto piuttosto procedere ad una ponderata ed attenta concentrazione delle competenze e razionalizzazione delle risorse disponibili.

L'intento è stato quello di eliminare duplicazioni di funzioni sovrapponibili, superando improprie logiche di separatezza gestionale e valorizzando, al contempo, le esperienze tecnico-professionali già maturate in taluni settori dell'amministrazione, favorendo l'integrazione operativa tra le diverse articolazioni, sia a livello centrale che periferico.

In particolare, gli affari relativi al contenzioso ed alla gestione delle risorse e dei contratti, gestiti da ciascun dipartimento con modalità spesso disorganiche, risultano ora concentrati nell'alveo di due rinnovate direzioni generali.

Da un lato, la Direzione generale degli affari giuridici e legali, istituita presso il Dipartimento per gli affari di giustizia, dall'altro, la nuova Direzione generale delle risorse materiali e delle tecnologie, istituita nell'ambito del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, con il compito di operare da ufficio centrale per tutti i contratti del Ministero, divenendo un centro unico di spesa.

La trasversalità dei compiti attribuiti a tale ultima Direzione generale ha imposto di considerare il suo rapporto con le altre articolazioni strutturali del Ministero non in modo unidirezionale, ma secondo un processo decisionale collegiale e condiviso, al fine di assicurare il necessario coordinamento e l'assunzione di decisioni strategiche comuni.

In tale ottica, è stato valorizzato il ruolo della Conferenza dei capi dei dipartimenti quale sede privilegiata ed istituzionale di elaborazione e confronto tra le figure dirigenziali di massimo livello, nonché di analisi e di valutazione delle scelte di alta amministrazione riguardanti l'assetto gestionale complessivo del Ministero.

Tra le novità più rilevanti del Regolamento va certamente annoverato la nuova struttura del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità.

La diversa denominazione assunta dal Dipartimento rispecchia l'altrettanto rinnovata funzione attribuita all'articolazione, che è chiamata a gestire l'intera esecuzione penale esterna, sia dei minori che degli adulti.

La modifica strutturale si pone in linea con l'attuale strategia politica del Paese in materia di esecuzione della pena, che persegue l'obiettivo del superamento della tradizionale prospettiva, diretta quasi esclusivamente al mero rafforzamento degli strumenti sanzionatori, a favore della direttrice tracciata dalle Raccomandazioni del Consiglio d'Europa in tema di sanzioni di comunità, con conseguente previsione di pene che non contemplano solo la segregazione del condannato dal consorzio civile, ma hanno l'obiettivo di recuperare la relazione tra l'autore del reato e il contesto sociale, attraverso la risocializzazione ed il reinserimento nel territorio.

L'ipotesi di rimodulazione funzionale attuata risponde anche all'esigenza di definire una struttura organizzativa che abbia come mandato specifico la valorizzazione della giustizia minorile quale imprescindibile patrimonio di specializzazione ed esperienza e l'esecuzione di tutte le misure alternative e le sanzioni sostitutive della detenzione.

Le competenze sono oggi ripartite tra due dipartimenti: l'una, la detenzione negli istituti di pena, è affidata ad un più snello e funzionale Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, e l'altra, l'esecuzione delle pene non detentive nel contesto sociale di appartenenza, affidata al nuovo Dipartimento della giustizia minorile e di comunità.

I decreti di attuazione del Regolamento di organizzazione sono stati inoltre l'occasione, imposta dallo snellimento delle figure apicali, non soltanto per rivedere l'organigramma del Ministero, ma soprattutto per innovare le logiche di funzionamento degli uffici stessi e per la creazione di alcune fondamentali misure di coordinamento tra le direzioni generali così da assicurare una maggiore efficienza dell'azione amministrativa.

In questo contesto, grande rilievo assumono le misure sulla trasparenza e l'anticorruzione, al fine di rafforzare la possibilità di prevenzione delle condotte illecite ed anche per costituire lo stimolo, per le singole articolazioni, ad azioni mirate a contrastare ogni comportamento che renda opaco l'agire amministrativo.

Il Regolamento del Ministero costituisce poi il punto di partenza per poter approdare alla revisione delle piante organiche di tutto il personale, dirigenziale e non dirigenziale dell'amministrazione centrale, attuata attraverso la definizione del primo censimento di tutto il personale presente.

In questo quadro, con precipuo riferimento all'amministrazione penitenziaria, la definizione delle piante organiche del dipartimento e dei provveditorati costituisce un prioritario snodo del processo di rafforzamento dei sistemi di controllo affidati agli istituti penitenziari.

Alla nuova Direzione delle risorse e delle tecnologie, nella quale sono accentrate la gran parte delle competenze in merito alle procedure contrattuali del Ministero, è stato attribuito dal Regolamento il fondamentale compito di raccordo e di scambio informativo con gli uffici giudiziari e con le altre articolazioni al fine di individuare correttamente le politiche di spesa e di investimento.

Proprio al fine di assicurare il necessario coordinamento delle iniziative funzionali con un impiego il più razionale possibile delle risorse disponibili ai fini dell'organizzazione del sistema giustizia, anche per il tramite della programmazione europea e nazionale dei fondi comunitari, ed essendo chiamato il Ministero, quale Organismo Intermedio di Gestione, allo svolgimento di compiti di impulso, attuazione, controllo e rendicontazione dei progetti finanziati dall'UE, nell'anno 2016 ha iniziato ad essere operativa la nuova Direzione Generale per il coordinamento delle politiche di coesione, struttura temporanea di livello dirigenziale prevista dal Regolamento di

organizzazione, operante nell'ambito delle funzioni di programmazione, indirizzo e controllo della Conferenza dei Capi Dipartimento, organo quest'ultimo anche di nuova istituzione (art.1, co.6, D.P.C.M. 84/15), pensato proprio con la funzione di programmare, indirizzare e controllare le attività delle singole articolazioni dipartimentali.

In tal modo, l'amministrazione può attingere in modo organico dalle risorse provenienti dai fondi europei utilizzandoli per il finanziamento di fondamentali progetti di modernizzazione del sistema giudiziario, come l'estensione del PCT agli uffici del giudice di pace, lo sviluppo del processo penale telematico, la creazione di una rete di sportelli di prossimità decentrati che permettano ai cittadini di avere un riferimento vicino al luogo dove vivono e di usufruire di servizi qualificati, il supporto all'ufficio del processo.

Nell'ambito del complessivo processo di riorganizzazione del Ministero, si sta inoltre lavorando al perfezionamento del sistema di misurazione e valutazione della performance individuale ed organizzativa, allo scopo di affinare i meccanismi di controllo interno e di valutazione del personale e dei dirigenti, tramite obiettivi specifici, chiari e "misurabili", trattandosi, in tutta evidenza, di una condizione essenziale per una valutazione attendibile, in sede di controllo, della rispondenza dei risultati agli obiettivi organizzativi, offrendo la possibilità di riconoscere meriti e demeriti e di individuare eventuali responsabilità.

Tali azioni e misure, esplicitate nei relativi documenti di programmazione seguendo la logica d'interazione ed integrazione, permetteranno di dare piena attuazione ai principi generali applicabili a tutte le amministrazioni pubbliche e ai pubblici funzionari, quali i principi di imparzialità e di buon andamento.

1.2 Risorse e razionalizzazione della spesa. Le spese di funzionamento

Lo sforzo profuso a sostegno dell'organizzazione degli uffici giudiziari, per quanto rilevante, non sarebbe sufficiente a determinare effetti apprezzabili se non fosse accompagnato dalla destinazione a tale scopo di idonee risorse finanziarie.

Pur nell'ambito di un contesto che non consentiva, in generale, incrementi della spesa pubblica, e, al contrario, tendeva a restringerla il più possibile, il budget assegnato al Ministero della giustizia è stato oggetto di una crescita cospicua nell'ultimo triennio.

A tale proposito, nell'anno 2014 il bilancio ministeriale presentava uno stanziamento iniziale complessivo di circa 7.553 milioni di euro.

Nell'anno 2015 lo stanziamento iniziale era di circa 7.766 milioni di euro, con un incremento, rispetto all'anno precedente, di oltre 200 milioni di euro, cui, nel corso dell'anno, si sono aggiunte risorse provenienti dal Fondo Unico per la Giustizia per circa 99 milioni di euro.

Il bilancio di previsione per il 2016 prevedeva, invece, uno stanziamento iniziale di circa 7.743 milioni di euro.

Nel corso dell'anno si sono, poi, rese disponibili ulteriori risorse attraverso l'assegnazione del FUG (risorse al 31 dicembre 2014) per circa 60 milioni di euro.

Grazie alla stipula, lo scorso 21 dicembre, tra il Ministero della giustizia e l'Agenzia per la coesione territoriale della convenzione avente ad oggetto la delega al Ministero delle funzioni di Organismo Intermedio di Gestione nell'ambito del PON *Governance* e capacità istituzionale 2014-2020, l'amministrazione, ha, poi, avuto accesso a risorse aggiuntive per circa 120 milioni di euro.

Il bilancio di previsione del Ministero della giustizia per l'anno 2017 prevede uno stanziamento iniziale di circa 7.932,22 milioni di euro,

Complessivamente quindi, rispetto al bilancio iniziale dell'anno 2014, il Ministero della giustizia presenta un quadro di risorse aggiuntive, per il triennio 2015/2017, pari a circa 1.772 milioni di euro.

Va, inoltre, ricordato che con l'ultima legge di bilancio è stato istituito un apposito Fondo, con dotazione complessiva, per l'anno 2017, di 1.900 milioni di euro, al fine di assicurare il finanziamento di investimenti e lo sviluppo infrastrutturale in specifici settori, tra cui l'informatizzazione dell'amministrazione giudiziaria.

La dotazione del fondo raggiungerà i 3.500 milioni di euro per l'anno 2019 e successivamente si assesterà sui 3.000 milioni annui fino all'anno 2032, venendo a rappresentare un importante serbatoio di risorse alle quali attingere per i progetti riguardanti l'informatica giudiziaria.

Si prevede, inoltre, nel corso del 2017, l'assegnazione al Ministero della giustizia delle quote del Fondo Unico per la Giustizia relative alle risorse disponibili al 31 dicembre 2015, previa emanazione del previsto D.P.C.M, per importi stimati in circa 40 milioni di euro.

Attraverso il Fondo per le assunzioni della Pubblica amministrazione istituito dalla legge di bilancio 2017, sarà possibile reperire le risorse finanziarie necessarie all'assunzione dei vincitori di

concorso per magistrato ordinario (per 340 unità elevabili a 374) concluso nell'anno 2016, ammontanti a circa 21 milioni di euro per l'anno 2017, 25 milioni di euro per l'anno 2018 e oltre 38 milioni di euro a regime.

Significativa attenzione è stata dedicata nell'anno appena trascorso alla razionalizzazione della spesa, in primo luogo attraverso il contenimento delle risorse determinato dalla attuazione del regolamento di organizzazione del Ministero, senza nondimeno far mancare l'adeguato supporto finanziario alle riforme poste in essere.

In tale contesto di riassetto organizzativo finalizzato al contenimento delle spese di gestione in un'ottica di ottimizzazione delle risorse, è intervenuto, a far data dal 1 settembre 2015, il trasferimento al Ministero della giustizia delle spese di funzionamento degli uffici giudiziari, da oltre settant'anni in gestione comunale.

Tale passaggio ha imposto un enorme impegno organizzativo, non solo in termini di revisione delle articolazioni e uffici centrali dedicati alla gestione di tale processo, ma anche per l'individuazione dei migliori strumenti per il supporto agli uffici giudiziari coinvolti, nonché al fine di assicurare la dovuta e adeguata formazione al personale amministrativo chiamato ad occuparsi della contrattualistica e delle ulteriori questioni inerenti alla gestione delegata delle spese di funzionamento.

L'esigenza di razionalizzazione della spesa – che ha fondato la *ratio* dell'innovazione normativa - ha imposto la necessità di porre le condizioni per una riorganizzazione complessiva del sistema, pur nella ristrettezza dei tempi di realizzazione del processo attuativo.

Per l'attuazione della normativa primaria e per garantirne, anche nella fase transitoria, l'effettività è stato, pertanto, necessario predisporre un articolato piano di iniziative di tipo normativo ed organizzativo.

All'esito dei lavori di un apposito tavolo tecnico istituito presso l'Ufficio di Gabinetto, è stato adottato il “Regolamento sulle misure organizzative a livello centrale e periferico per l'attuazione delle disposizioni dei commi 527, 528 e 529 dell'art. 1 della Legge 23 dicembre 2014, n. 190”, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 29 agosto 2015.

In stretta coerenza con quanto previsto dal Regolamento di organizzazione del Ministero, sono state costituite articolazioni amministrative decentrate, denominate “Conferenze permanenti”, alle quali sono state riconosciute attribuzioni funzionali ad assicurare il compiuto svolgimento dell'attività necessaria al funzionamento degli uffici giudiziari.

Si è, in tal modo, declinata una articolazione territoriale che tiene conto dell'esigenza di gestione unitaria delle spese di funzionamento dei diversi uffici giudiziari che operano nel medesimo edificio o complesso unitario di edifici.

Nella ricerca del necessario equilibrio tra esigenze di esercizio coordinato delle prerogative ministeriali e della potestà di organizzazione degli enti locali e degli uffici si è, inoltre, introdotto uno strumento di cooperazione tra istituzioni attraverso la stipula di convenzioni.

La necessità di una compiuta rivisitazione della disciplina in materia di sicurezza degli uffici giudiziari, superando la frammentarietà della normativa vigente e la stratificazione di competenze che la stessa involge, ha comportato poi l'apertura di tavoli di riflessione mediante l'acquisizione di contributi provenienti dai dirigenti degli uffici, intesi alla individuazione di modelli, integrati e flessibili, in grado di tenere conto delle diverse esigenze e caratteristiche degli uffici giudiziari.

Alla Direzione generale delle risorse e delle tecnologie è stato affidato il compito di formulare principi guida e linee direttrici per uniformare le procedure sul territorio nazionale ed assicurare il necessario raccordo fra uffici collocati sul territorio e sede centrale.

Con specifico riferimento alle spese di funzionamento, la Direzione Generale, avvalendosi della delega di funzioni di cui all' art. 16, comma 4) del D.P.C.M. 84/2015 del 15 giugno 2015 - ha provveduto ad affidare ai Presidenti di Corte di Appello ed ai Procuratori Generali presso queste ultime - in qualità di funzionari delegati - la gestione dei contratti nei quali il Ministero della Giustizia è subentrato alla data del 1 settembre 2015 precedentemente stipulati dai Comuni per le sedi degli uffici giudiziari, nonché la sottoscrizione dei nuovi contratti necessari per assicurare i servizi agli uffici, tenuto conto, altresì, dei fabbisogni e delle valutazioni rappresentate dalle competenti Conferenze Permanenti.

Per garantire la necessaria continuità nell'erogazione dei servizi per il corretto funzionamento degli uffici giudiziari, è stato necessario, in linea generale, gestire il subentro previsto dalla menzionata normativa nei contratti stipulati dagli enti territoriali e, quindi, prorogare gli stessi, alle medesime condizioni contrattuali fino al 30 giugno 2016.

Nel lasso di tempo intercorso dal 1° settembre 2015 al 30 giugno 2016, superata lentamente la fase emergenziale dovuta al cambio organizzativo epocale indotto dalla riforma, è stata quindi valutata l'opportunità di emettere provvedimenti di determina a contrarre che prevedessero, per i contratti con scadenza al 30 giugno 2016, l'acquisizione dei servizi ad alto contenuto specialistico con le medesime modalità per l'intero distretto, e non più limitati al singolo ufficio circondariale.

In buona sostanza, per un verso si è perseguita la finalità di rendere omogenea la situazione dei singoli uffici giudiziari, almeno a livello distrettuale, in modo da assicurare una notevole semplificazione sia in fase di acquisizione -che è avvenuta attraverso un'unica procedura affidata al competente funzionario delegato - che in fase di gestione, così superando la diffusa parcellizzazione e le conseguenti diseconomie.

Per altro verso, è stata attuata una politica di sostanziale riduzione dei costi, attraverso l'adozione di precise le linee strategiche di razionalizzazione e di potenziamento dell'efficienza delle attività di acquisizione di beni e servizi essenziali al funzionamento degli uffici e l'attivazione di meccanismi concorrenziali che hanno inoltre contribuito al rispetto di criteri di trasparenza ed economicità.

Il primo elemento di sostanziale novità derivante dal nuovo modello di gestione delle spese di funzionamento è stato costituito dalla potenziale conoscenza da parte dell'amministrazione e, quindi, di ciascun funzionario delegato, di tutti i dati contrattuali relativi ai servizi erogati per l'intero distretto, anche al fine di superare una notevole diversità di costi degli stessi servizi, assolutamente ingiustificata, soprattutto se in considerazione dell'erogazione in luoghi territorialmente limitrofi.

Sulla base di tali premesse, la Direzione Generale delle risorse e delle tecnologie ha avviato, in via sperimentale ed in alcuni distretti, l'applicazione di un nuovo modello di acquisizione di alcune specifiche tipologie di servizi.

A tal fine, si è dapprima verificato che, alla luce dell'importo dei contratti in scadenza al 30 giugno 2016, per ciascuno dei servizi menzionati non risultasse superata la soglia della gara europea, che avrebbe comportato attività con tempi incompatibili con le esigenze di continuità del servizio da parte degli uffici giudiziari. All'esito, è stata adottata una determina a contrarre che prevedeva una procedura competitiva per l'acquisizione di ciascuno dei servizi menzionati per il secondo semestre 2016, in osservanza dell'art. 36 del Codice degli Appalti, d.lgs. n. 50/2016, mediante invito di tutti i fornitori operanti nel distretto di competenza.

I risultati così ottenuti sono stati molto positivi, dal momento che la media dei ribassi di gara è stata intorno al 40% rispetto alla base d'asta per gli stessi servizi contrattualizzati in precedenza dai Comuni, in maniera singola per ciascun ufficio giudiziario, con un evidente razionalizzazione del sistema, oltre che con una riduzione dei costi che la Direzione Generale delle risorse e tecnologie ha stimato, in linea del tutto prudentiale, nella misura di 1\3.

L'esito di tali attività dimostra che la strada intrapresa è quella da perseguire, essendo emerso, che, rispetto al dato medio di spesa per gli anni 2006-2014, risulta una riduzione tendenziale – che dovrà essere verificata all'esito dell'acquisizione del dato preciso in ordine agli importi che dovranno essere corrisposti agli enti territoriali per gli accordi applicativi della Convenzione Quadro ANCI\Ministero della Giustizia-, già nel solo anno 2015, che oscilla tra i 40 ed i 50 milioni di Euro, se si considera come dato di partenza l'importo di € 266.000.000,00, corrispondente circa al 90% dei Comuni sede di uffici giudiziari che hanno presentato il proprio rendiconto, ovvero tra i 75 e gli 85 milioni di Euro, se si parte dal dato stimato di spesa pari ad € 300.000.000,00, relativo al 100% degli uffici.

I dati fino ad ora evidenziati, pur suscettibili di aggiustamento, dimostrano comunque che, già in questa prima fase di transizione, in cui non è stato ancora possibile effettuare interventi strutturali definitivi, il margine di efficientamento della spesa rispetto alla precedente gestione c.d. "indiretta" presenta caratteri di assoluta positività tali da giustificare pienamente, se non da rendere assolutamente doverosa, la riforma attuata con la legge di stabilità 2015.

La nuova politica di gestione delle spese di funzionamento degli uffici giudiziari costituisce un aspetto rilevante del percorso di modernizzazione delle strutture giudiziarie, poiché i risparmi realizzati già nel primo anno di applicazione del nuovo modello di gestione, allo stato stimati in almeno 50 milioni di euro potranno essere utilizzati nel corrente esercizio finanziario ed in quello successivo per sostenere i costi di interventi manutentivi ordinari e straordinari, soprattutto sull'impiantistica, in modo da assicurare la sicurezza dei luoghi di lavoro e l'efficientamento energetico, restituendo al territorio il risultato del loro maggior impegno per l'attività gestionale.

L'attività di razionalizzazione è stata svolta anche e soprattutto in modo da rendere i servizi medesimi maggiormente rispondenti alle esigenze degli uffici.

In tale ottica, l'attribuzione ai dirigenti degli uffici del "governo" dei rapporti contrattuali costituiti su delega dell'amministrazione, ha reso gli stessi padroni dell'iniziativa negoziale, in precedenza rimessa alla sola attività dell'ente territoriale, creando un'identità virtuosa tra il soggetto fruitore del servizio e quello incaricato di effettuare i pagamenti, con la facoltà, eventualmente, di procedere all'attivazione dei diritti (ivi comprese le contestazioni delle penali contrattuali) nei confronti dell'appaltatore.

Massimo sforzo è stato poi attivato nell'anno 2016 per implementare ed attuare un rigoroso programma di razionalizzazione della spesa per beni e servizi, introducendo idonee misure per il controllo ed il risparmio delle spese di funzionamento, non andando oltre il budget annuale attribuito a titolo di programmazione, compiendo scelte ponderate finalizzate a garantire i livelli

minimi dei servizi istituzionali, tramite una mirata programmazione delle attività da compiere, supportata da verificabili previsioni di spesa, affinando i meccanismi di controllo dei risultati secondo criteri di effettività, privilegiando la fissazione di obiettivi concreti, specifici e misurabili.

In tale ambito, massimo impulso è stato dato alla realizzazione di piani rigorosi di risparmio dei consumi e di interventi di efficientamento energetico- come già raccomandato dal Ministro nella Direttiva del 15 ottobre 2015- tramite anche l'adozione da parte ciascun centro di amministrazione attiva di uno specifico programma di razionalizzazione dei consumi per energia elettrica, luce, gas, telefonia fissa e mobile, al fine di eliminare diseconomie e conseguire risparmi di spesa.

Sempre nell'ambito dell'attività finalizzata al contenimento ed alla razionalizzazione della spesa, nell'anno 2016 è stato ulteriormente rafforzato l'impegno ad una tempestiva utilizzazione delle risorse finanziarie disponibili, allo scopo di ridurre il debito dell'amministrazione nei confronti dei privati ed i tempi di pagamento relativi agli acquisti di beni, servizi e forniture.

Con particolare riguardo agli indennizzi dovuti ai cittadini a causa dell'eccessiva durata dei procedimenti, lusinghieri risultati ha riportato il piano straordinario teso a realizzare il progressivo rientro del debito *ex lege* Pinto, fondato su un accordo di collaborazione con la Banca d'Italia, in virtù del quale il pagamento dei decreti di condanna sopravvenuti viene effettuato in sede centrale, così consentendo alle Corti d'Appello di dedicarsi in via esclusiva allo smaltimento del debito pregresso, allo scopo di velocizzare la procedura ed evitare azioni esecutive in danno dello Stato.

Il progetto ha fatto registrare importanti risultati sia in tema di importi liquidati a titolo di indennizzo (25 milioni a settembre 2016) sia di risparmio per mancate azioni esecutive in danno del Ministero (circa 3 milioni di euro).

Proprio grazie a questo accordo si è avuta, al luglio del 2016 – per la prima volta dopo anni – una diminuzione di quasi 100 milioni di euro delle somme complessivamente dovute dall'amministrazione (rispetto all'entità del debito registrato a gennaio 2015) a titolo di equa riparazione dei danni derivanti dalla violazione del termine ragionevole del processo.

Nello specifico, al 1° luglio 2016, il debito "Pinto" ammontava a complessivi euro 357.484.065,19 ed era pertanto diminuito di circa 99 milioni di euro rispetto al gennaio 2015 (€ 456.449.780,42), confermandosi quindi l'andamento di riduzione del debito, con un'inversione di tendenza rispetto all'aumento sempre crescente verificatosi nei precedenti anni.

Per quanto concerne il volume delle pratiche lavorate in collaborazione con la Banca d'Italia, dal 1 gennaio 2016 al 6 ottobre 2016 risultano trattate 9.633 posizioni (derivanti da 3.110

decreti), predisposti 6.290 mandati di pagamento, per un ammontare complessivo di € 18.185.047,31.

Per questa ragione, si è concordata con la Banca d'Italia l'estensione dell'accordo anche alle sedi periferiche.

In particolare, l'accordo prevede che la collaborazione – avente ad oggetto le medesime attività già svolte dalla Banca nelle liquidazioni che avvengono presso il Ministero – venga prestata, di regola, anche direttamente presso gli uffici giudiziari, con modalità che verranno definite di comune accordo tra i presidenti delle singole corti di appello e i direttori delle filiali coesistenti.

Tale collaborazione, che si sta attuando – in una prima fase – presso le Corti di appello di Napoli, Genova, Catanzaro, Roma e Lecce ed è in procinto di essere avviata anche presso le Corti di Potenza e Salerno, potrà essere estesa in una fase successiva ad altre corti di appello.

Le iniziative attuate dal Ministero per la riduzione del debito arretrato ed il concomitante impegno profuso dalle corti di appello, alle quali è stato possibile assegnare per i pagamenti somme notevolmente superiori a quelle attribuite negli anni precedenti, hanno iniziato a dare i loro frutti anche sui giudizi di ottemperanza, atteso che, dopo il preoccupante aumento dei ricorsi al giudice amministrativo registrato negli anni precedenti (n. 5.253 nel 2014 e n. 5.505 nel 2015, a fronte dei n. 2.700 nell'anno 2013), si è constatato un decremento (n. 3.202 nel 2016) che dovrebbe essere destinato ad accentuarsi con lo smaltimento dell'arretrato da parte delle corti.

In un'ottica di razionalizzazione della spesa, nell'anno appena trascorso è stata anche avviata la riflessione in merito alla ristrutturazione delle funzioni di determinazione dei costi delle intercettazioni di comunicazioni, associandosi ad una continua azione di monitoraggio dei costi una indispensabile revisione dell'attuale, incompleto e farraginoso sistema di tariffazione dei servizi, essenziale anche al raggiungimento dell'obiettivo della creazione di un sistema unitario delle intercettazioni.

L'obiettivo prefissato in tema di riduzione della spesa e razionalizzazione delle risorse è suscettibile di un ulteriore sensibile miglioramento attraverso la vasta opera di razionalizzazione relativa all'edilizia giudiziaria intrapresa nell'anno 2016.

All'esito della riforma relativa alle competenze in materia di spese di funzionamento, la Direzione Generale delle risorse e tecnologie e, quindi, l'amministrazione, ha acquisito la competenza sulla gestione di centinaia di immobili, molti dei quali di proprietà non demaniale, ma comunale o privata, che, proprio per la diversità tra la figura del soggetto utilizzatore e del proprietario, richiedono diverse modalità di gestione.

Nell'anno trascorso si è dapprima provveduto a realizzare un database contenente tutti i dati relativi agli immobili in uso agli uffici giudiziari, e, all'esito, sono state avviate alcune operazioni di razionalizzazione già possibili a brevissimo termine, come è accaduto con gli uffici giudiziari di Genova, ai quali è stato accorpato il soppresso Tribunale di Chiavari.

La dismissione delle onerose locazioni passive ha determinato un notevole risparmio non soltanto in termini di canoni versati – per il solo circondario del Tribunale di Genova, di circa € 80.000,00 per il 2017- ma anche di spesa gestionale, di vigilanza ed energetica.

Anche in questo settore, pertanto, esistono quindi notevoli margini di efficientamento della spesa corrente.

Per tale motivo, sono stati attivati diversi tavoli tecnici - che vedono la stabile collaborazione anche dell'Agenzia del Demanio e di una serie di altri soggetti istituzionali- per individuare soluzioni allocative per gli uffici giudiziari che consentano, oltre che di ottenere una adeguata sistemazione degli uffici, anche un risparmio di spesa per l'amministrazione.

A tale proposito, nell'anno 2016 sono state avviate proficue interlocuzioni istituzionali con riguardo a diversi uffici giudiziari (Santa Maria Capua Vetere, Perugia, Catania, Bari).

Molto importante è stato senza dubbio l'accordo ex art.15, l.241/90, firmato lo scorso 30 novembre alla presenza dei Ministri della giustizia e delle infrastrutture, dal Direttore Generale delle Risorse e delle tecnologie, dall'Agenzia del Demanio, dal Provveditorato alle OO.PP. Sicilia/Calabria e dal Comune di Catanzaro, con il quale, previa ristrutturazione a carico del Demanio, verrà consegnato a titolo di comodato gratuito al Ministero della giustizia un compendio, allo stato di proprietà comunale, denominato "ex Ospedale Militare, già Caserma dell'Osservanza di Catanzaro", al fine di destinarlo agli uffici giudiziari di Catanzaro.

La rilevanza di questo accordo si fonda sul fatto che non soltanto crea le premesse per avviare a soluzione la questione dell'allocazione degli uffici giudiziari di Catanzaro, per i quali ancora oggi sono sostenuti dal Ministero ingenti oneri di locazione passiva, ma si pone come modello di collaborazione tra istituzioni, riproducibile in altre realtà territoriali, che consente, per un verso, di recuperare e riqualificare immobili di proprietà pubblica in disuso, dall'altro, di destinarli, previa acquisizione a titolo gratuito, ad usi giudiziari, con conseguente risparmio di spesa per il Ministero.

Nella medesima ottica di ridurre i costi derivanti dalle locazioni passive, si pone la Direttiva del Ministro del 6 ottobre 2016, con la quale, nel contesto della necessaria dematerializzazione dei documenti da custodire presso gli archivi notarili, l'Ufficio centrale degli archivi notarili è stato

incaricato di provvedere all'acquisizione di immobili da destinare allo svolgimento delle attività istituzionali dell'amministrazione giudiziaria, ivi compresa la custodia e l'esercizio dei sistemi di elaborazione informatica.

Particolare attenzione è stata riservata, anche nell'anno 2016 e proseguirà e verrà implementata nel 2017, all'adozione delle misure necessarie a garantire agli uffici giudiziari adeguati livelli di sicurezza, sia con riferimento allo sviluppo dei sistemi di videosorveglianza ed, in generale, dei presidi di sicurezza delle sedi, sia con riguardo alla tutela ed incolumità personale dei magistrati sottoposti a misure di protezione.

L'attività riguardante il settore della sicurezza si è svolta, nell'anno 2016, con la dovuta attenzione per i contratti di ordinaria manutenzione delle apparecchiature di sicurezza, così da consentire agli uffici giudiziari di mantenere un attendibile livello di sicurezza sull'intero territorio.

Tale attività, il cui onere finanziario è di circa € 1.000.000,00, si attua parallelamente agli interventi di ripristino, implementazione e ammodernamento degli impianti, per mantenere costante un livello tecnicamente qualitativo.

Il 2016 ha visto il completamento dei lavori per la cittadella giudiziaria di Salerno, per un costo di circa € 2.000.000,00, nonché dei lavori per l'implementazione delle misure di sicurezza della Suprema Corte di Cassazione, con un impegno di spesa di circa € 1.700.000,00.

Per la sede giudiziaria di Lanusei è stato redatto un progetto esecutivo per i necessari lavori di messa in sicurezza, il cui onere è valutato attorno ad euro 900.000,00, a cui si provvederà a dare attuazione procedendo con un mirato impegno di spesa.

Con altri interventi si è poi provveduto a ripristinare il livello di sicurezza di numerose sedi giudiziarie prive di impianti o dotate di apparecchiature obsolete o malfunzionanti, tra le altre, quelle di Terni, Barcellona Pozzo di Gotto, la nuova sede giudiziaria di Monza, gli uffici minorili di Milano e Catania, Reggio Calabria, Lecce.

Sono allo studio i progetti per rilevanti lavori di adeguamento in varie sedi quali Bari, Firenze, Mantova, Pavia, Vercelli e la realizzazione di opere per la messa in sicurezza della Cittadella Giudiziaria di Roma.

Importantissima nell'anno appena trascorso è stata l'attività legata all'elaborazione delle informazioni acquisite con il monitoraggio per la rilevazione dei dati concernenti le attuali dotazioni di sicurezza delle singole sedi sul territorio, nonché il servizio di vigilanza presso di esse svolto da istituti privati.

Il monitoraggio della Direzione Generale delle risorse e delle tecnologie si inquadra nel progetto finalizzato ad assicurare agli uffici giudiziari una dotazione di sicurezza improntata su parametri di uniformità ed economicità, tali da garantire a ciascun ufficio un adeguato standard di sicurezza e, nel contempo, la redistribuzione delle risorse finanziarie.

In tale ambito, si è provveduto a richiedere alle competenti Procure Generali l'elenco delle dotazioni tecnologiche in materia di sicurezza attiva e passiva di tutti gli uffici giudiziari dislocati sul territorio.

I dati raccolti sono stati inseriti in un database completo di tutte le notizie relative agli apparati di sicurezza concernenti: quantità, dislocazione, tipologia dei varchi, numeri degli ingressi presenti negli edifici, tipologia contrattuale, presenza di sorveglianza armata privata ed eventuale impiego delle orze dell'ordine presso le sedi giudiziarie.

Il database, completato il lavoro di inserimento dati, sarà in grado di offrire un quadro completo sullo stato della gestione della sicurezza in ambito giudiziario a livello nazionale, da utilizzare anche per i necessari adeguamenti tecnologici e strumentali.

1.3 Il Ministero della giustizia e le risorse europee: il PON *Governance* e Capacità istituzionale 2014-2020

Lo scorso 22 dicembre è stata stipulata con l'Agenzia per la coesione territoriale la convenzione avente ad oggetto la delega al Ministero della giustizia delle funzioni di Organismo Intermedio nell'ambito del Programma Operativo Nazionale "*Governance* e Capacità Istituzionale" 2014-2020.

Diviene, quindi, definitivamente operativo l'accreditamento del Ministero come Organismo intermedio (OIG) di gestione del PON *Governance*.

Giunge, così, a compimento, il percorso che, nell'ambito della Programmazione dei fondi strutturali 2014-2020, e, in particolare, con la Decisione C(2015) 1343 della Commissione europea, ha visto l'accreditamento del Ministero come O.I.G. nell'ambito del Programma Operativo Nazionale, parallelamente al Dipartimento per la Funzione Pubblica, con riferimento agli assi I e II del Programma stesso.

La dotazione finanziaria del Programma, pari a complessivi 827 milioni di euro, di cui oltre 119 a disposizione dei progetti del Ministero della giustizia, comprende risorse comunitarie – provenienti dal Fondo sociale europeo e dal Fondo europeo di sviluppo regionale - oltre a risorse pubbliche nazionali.

Con l'accesso alle funzioni di O.I.G. del PON, il Ministero della giustizia si accinge a dare maggior respiro alla propria azione, assumendo la responsabilità di una regia unitaria di interventi altrimenti esposti al rischio di frammentazione e dispersione.

L'esperienza del passato, infatti, ha consentito di maturare la consapevolezza della necessità di un maggior coordinamento dei progetti finanziati dall'Unione Europea per l'efficiente e moderna organizzazione dei servizi della giustizia.

In tale contesto si rende, altresì, necessario, il coordinamento delle azioni del PON con la programmazione regionale (POR) in tema di *governance*, sicché la programmazione regionale diviene complementare a quella nazionale dei fondi strutturali.

Il Ministero ha pertanto avviato con le Regioni un'interlocuzione finalizzata a chiarire la necessità che le risorse locali si concentrino sugli interventi programmati in ambito PON *Governance*, in maniera da risultare ad esso complementari, promuovendo, tramite la comunicazione diretta con gli uffici giudiziari, un rapporto di collaborazione con le Regioni sinergico rispetto alle azioni del PON.

Proprio in vista di tale finalità, nel contesto generale della riorganizzazione del Ministero della giustizia, il D.P.C.M. 15 giugno 2015 n. 84, all'art.2, ha previsto, come già in precedenza accennato, l'istituzione della Direzione Generale per il coordinamento delle politiche di coesione, che svolge *“funzioni di coordinamento della programmazione delle attività della politica regionale, nazionale e comunitaria e di coesione, inerenti al perseguimento degli obiettivi di organizzazione del sistema giustizia del Ministero”*.

La Direzione Generale, ai sensi del Decreto Ministeriale 5 ottobre 2015, svolge le proprie funzioni attenendosi, *“agli indirizzi dettati dalla Conferenza dei capi dipartimento”* e *“opera in coordinamento con il Gabinetto del Ministro”*.

Nel corso del 2016 la Direzione Generale ha acquisito piena operatività, così da assicurare il corretto esercizio delle funzioni di coordinamento ad essa affidate, al fine di garantire il razionale utilizzo delle risorse a disposizione, l'assenza di duplicazioni e sovrapposizioni, evitando che forze centripete possano frustrare la realizzazione degli obiettivi stabiliti.

1.4 L'organizzazione degli uffici giudiziari

La complessità e l'estensione delle riforme in atto nel campo della giustizia hanno evidenziato la necessità che anche gli uffici giudiziari siano posti nelle migliori condizioni per rispondere adeguatamente ad una domanda collettiva di maggiore efficienza, risposta che si deve esplicitare nell'utilizzare al meglio le risorse umane e tecnologiche disponibili, nell'attuazione puntuale dei processi di efficientamento dei servizi e nella ricerca di ogni opportuna forma di coordinamento e sinergia.

Per questa ragione, nell'anno 2016, continuando ad operare nella consapevolezza che nessuna riforma normativa possa attuarsi senza adeguate risorse umane, finanziarie e tecnologiche, uno degli obiettivi prioritari è stato quello di avviare un percorso di ripensamento dell'intero ordinamento professionale, per adeguarlo alle mutate esigenze dell'amministrazione ed alle innovazioni tecnologiche ed organizzative, assicurando, da un lato, l'apporto di nuove professionalità e, dall'altro, realizzando interventi in grado di promuovere una migliore organizzazione del lavoro ed assicurando il progressivo miglioramento della qualità dei servizi erogati a cittadini e imprese.

1.4.1 La revisione delle piante organiche del personale di magistratura

Nell'ambito del percorso di riflessione avviato, finalizzato al miglioramento del sistema giustizia nel suo complesso, si inserisce il progetto di una ridefinizione complessiva degli organici degli uffici giudiziari, fondata sul presupposto che soltanto un adeguato dimensionamento degli organici delle sedi giudiziarie possa porsi come indispensabile supporto alla realizzazione di una struttura ordinamentale idonea a fornire adeguata risposta alla domanda di giustizia.

La realizzazione di un modello organizzativo efficiente non può prescindere infatti dalla individuazione, nell'ambito della dotazione complessiva dell'ufficio, di una corretta proporzione nella composizione dell'organico medesimo.

In particolare, la revisione delle piante organiche di magistratura risponde all'esigenza di contribuire a restituire efficienza al sistema giudiziario, consentendo l'apertura - all'esito della riforma della geografia giudiziaria, i cui effetti si sono cristallizzati il 13 settembre 2014, allo

spirare del termine di due anni per l'adozione dei c.d. decreti integrativi di cui all'art. 1, comma 5, della legge 14 settembre 2011, n. 148 - di una fase di modellamento dell'assetto territoriale degli uffici giudiziari, necessaria per superare alcune disfunzioni riconnesse ai limiti della legge di delega originaria.

Il progetto di revisione delle piante organiche del personale di magistratura interviene, inoltre, all'esito dell'adozione delle misure volte ad arginare la costante riduzione degli organici del personale amministrativo conseguente ad una lunga stagione gestionale segnata da rigide politiche di contenimento della spesa pubblica, tenendo conto altresì che la relazione in fatto esistente fra la crescita costante, intervenuta negli ultimi anni, delle dotazioni organiche del personale di magistratura ed il progressivo decremento di quelle del personale amministrativo ha negativamente inciso sulla funzionalità degli uffici giudiziari.

Proprio in tale ottica si collocano, da un lato, le misure adottate per valorizzare ed incentivare il personale in servizio (l'attivazione delle procedure per la riqualificazione del personale amministrativo), dall'altro gli interventi tesi ad assicurare l'apporto di nuove professionalità tramite procedure di mobilità infra ed extra-comparto.

Nell'alveo delle politiche di recupero dell'efficienza del sistema giudiziario, il progetto di revisione delle piante organiche del personale di magistratura, essendo funzionale ad un complessivo ripensamento dei modelli organizzativi e di funzionamento degli uffici, così come tutte le altre misure adottate, è destinato ad essere soggetto ad una fisiologica azione di monitoraggio e verifica operativa, così da consentire l'adozione, ove necessario, di opportuni interventi integrativi e correttivi.

Ferma la basilare concezione della tendenziale stabilità della distribuzione degli organici, anche in ragione delle esigenze di programmazione di ciascun ufficio, è parso infatti coerente ad una concezione dinamica dell'organizzazione giudiziaria la previsione di possibili interventi successivi di messa a punto, che possano consentire di rimediare ad eventuali squilibri manifestati dall'esperienza applicativa delle iniziative di riforma.

L'intento è stato quello di dare una risposta urgente in una cornice organica che tenga conto dei processi riformatori in atto e dei rischi di significative incidenze sui flussi che da tali processi potrebbero derivare (c.d. "slittamento" dei flussi), partendo dalla condizione della giurisdizione ordinaria di primo grado.

All'esito di una approfondita analisi condotta dal Tavolo di coordinamento ministeriale allo scopo istituito presso l'Ufficio di Gabinetto, in data 19 luglio 2016 è stato trasmesso al Consiglio

Superiore della Magistratura, affinché rendesse il prescritto parere, lo schema di decreto ministeriale contenente il progetto di ridefinizione delle piante organiche degli uffici giudiziari giudicanti e requirenti di primo grado.

Nella seduta plenaria del 23 novembre 2016 il Consiglio ha espresso parere favorevole, chiedendo l'adozione di alcune integrazioni, sulla scorta dei contributi di valutazione offerti dai Consigli giudiziari.

Con decreto del 1 dicembre 2016, valutate positivamente le integrazioni richieste nei limiti e con i contenuti descritti nella relazione tecnica integrativa allegata, è stato infine adottato il progetto di revisione delle piante organiche di primo grado.

Elemento di rilevante peculiarità del progetto è stato senza dubbio il clima di dialogo che ha sostenuto e guidato il confronto tecnico fra Ministero e Consiglio Superiore della Magistratura sviluppatosi nell'ambito del Comitato Paritetico e la sostanziale condivisione con l'organo di autogoverno del percorso metodologico utilizzato per l'elaborazione della proposta, condivisione che si è alimentata del riconoscimento – ribadito in sede di parere dal Consiglio- dell'attendibilità dei dati statistici e della adeguatezza degli indicatori correttivi utilizzati.

Analoga condivisione di intenti si è avuta con il Consiglio Superiore della Magistratura con riguardo alla prospettiva di sottoporre il progetto a monitoraggio periodico – presumibilmente triennale- per verificare l'efficacia dell'intervento e per prevedere la possibilità di eventuali modifiche, in considerazione delle effettive potenzialità operative che gli uffici potranno conseguire anche a seguito dell'assegnazione delle unità amministrative necessarie a supportare il personale di magistratura e l'effettività dei processi di cambiamento.

Nel merito, la proposta ministeriale ha ritenuto di procedere sulla base di una nuova metodologia di lavoro, che ha previsto l'integrale ripartizione delle risorse disponibili a seguito degli aumenti della dotazione organica disposti da ultimo dalla legge 13 novembre 2008, n.181.

Tale impostazione ha consentito di ripartire immediatamente i 146 posti già disponibili non ripartiti a seguito della modifica delle circoscrizioni giudiziarie, con la possibilità di utilizzare 118 posti per la rideterminazione degli organici degli uffici di tribunale e 28 posti per gli organici degli uffici requirenti.

Sono state in tal modo salvaguardate le potenzialità operative di sedi giudiziarie altrimenti destinatarie di consistenti riduzioni in pianta organica e modulati gli effetti delle variazioni di organico in relazione ai modelli organizzativi adottati o anche solo programmati dagli uffici giudiziari.

A ciò deve aggiungersi che con l'art. 6 del decreto-legge 31 agosto 2016, n. 168, recante "Misure urgenti per la definizione del contenzioso presso la Corte di cassazione, per l'efficienza degli uffici giudiziari nonché per la giustizia amministrativa" convertito, con modificazioni, con legge 25 ottobre 2016, n. 197, si è provveduto a disporre una modifica del ruolo organico della magistratura, con la previsione di una contestuale e corrispondente modifica dei contingenti numerici destinati alle funzioni di cui alle lettere I) e L) della tabella B, allegata alla legge 5 marzo 1991, n. 71 (passati, rispettivamente, da 366 a 314 unità nonché da 9.039 a 9.091 unità).

Tale variazione ha consentito pertanto di poter disporre, nell'ambito della dotazione nazionale, di ulteriori unità, utilizzabili sia per le richieste integrative del CSM, sia nella prospettiva — peraltro pienamente condivisa dallo stesso Consiglio — di una progressiva e dinamica rimodulazione delle piante organiche anche degli uffici di secondo grado e della Procura Generale presso la Corte di Cassazione, cui risulta utile riservare parte delle risorse disponibili e per i quali uffici è in corso esame e valutazione la revisione della relativa pianta organica.

Nella medesima ottica di razionalizzazione delle risorse a disposizione, finalizzata a realizzare una struttura ordinamentale complessivamente idonea a fornire adeguata risposta alla domanda di giustizia, con D.M. del 16 gennaio 2017 il Ministro, condividendo la necessità, espressa dal Consiglio Superiore della Magistratura nel citato parere del 23 novembre 2016, di reperire ulteriori risorse mediante la riduzione dell'organico dei magistrati distrettuali, alla luce della elevata e costante percentuale di mancata copertura di gran parte di esso, come rilevata negli anni, ha proceduto ad una nuova determinazione delle piante organiche dei magistrati distrettuali con funzioni giudicanti e requirenti mantenendo presso ciascuna corte di appello e procura generale della Repubblica la consistenza numerica minima, prevista dall'articolo 4, commi 1 e 4, della legge 13 febbraio 2001, n. 48, così recuperando risorse per un totale di 49 unità, che potranno essere utilizzate all'esito dell'analisi, già avviata, in ordine ai fabbisogni degli uffici giudicanti e requirenti di secondo grado.

La scelta di iniziare in via prioritaria con gli uffici di primo grado ha tenuto conto, da un lato, della modesta diretta incidenza della riforma della geografia giudiziaria sui carichi delle Corti e, dall'altro, delle misure straordinarie già assunte con il decreto legge 21 giugno 2013, n.69 ed i relativi provvedimenti attuativi (istituzione della figura ad esaurimento del giudice ausiliario), che consentiranno, una volta a regime, di aggredire l'arretrato in materia civile e ottimizzare l'impiego delle risorse ivi destinate.

Per quanto attiene agli uffici minorili, invece, anche alla luce dell'esigua consistenza numerica dei relativi organici, il differimento dell'analisi è apparso utile anche in vista del necessario coordinamento con le riforme legislative attualmente oggetto di esame parlamentare.

Pur registrandosi una positiva evoluzione nella situazione emergenziale del sovraffollamento carcerario, si è, al contrario, ritenuto opportuno procedere, separatamente ed in via prioritaria anche rispetto agli uffici di primo grado, all'esame dei fabbisogni dei tribunali e degli uffici di sorveglianza, completando l'opera di ridefinizione delle relative dotazioni precedentemente avviata.

Alle determinazioni assunte con i decreti ministeriali 17 aprile 2014 e 18 settembre 2015, che avevano comportato un incremento di 20 unità delle predette dotazioni, ha fatto seguito, quindi, il D.M. 11 luglio 2016, registrato alla Corte dei Conti il 5 agosto 2016, che ha disposto l'assegnazione di altre 11 unità di magistrato.

Nell'arco dell'ultimo triennio si è, pertanto, disposto un incremento delle dotazioni del personale di magistratura assegnato agli uffici di sorveglianza pari a complessive 31 unità, elevando il contingente complessivamente assegnate a tali presidi dalle precedenti 202 alle attuali 233 unità.

Per la predisposizione del progetto complessivo diretto a realizzare una distribuzione più razionale delle risorse disponibili, estesa a tutti gli uffici giudiziari, sono state considerate le motivate prospettazioni e richieste pervenute dai singoli uffici, le indicazioni formulate dai presidenti delle corti e dai procuratori generali presso i medesimi uffici in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario, i dati e dei rilievi raccolti nel corso delle ispezioni ministeriali, oltre che gli esiti del sindacato ispettivo parlamentare concernenti specificamente il tema delle piante organiche.

Al medesimo fine, hanno concorso gli esiti dell'analisi delle condizioni di deficit strutturale ed organizzativo del sistema, sviluppata attraverso l'organizzazione presso il Ministero di numerosi incontri tematici sulla funzionalità di alcune sedi giudiziarie in particolare sofferenza.

Il metodo di lavoro adottato, che ha registrato una generale adesione del Consiglio sui suoi tratti fondamentali, si fonda, programmaticamente su alcune, prioritarie istanze ricognitive:

1) aumentare ed affinare la base cognitiva, acquisendo dati statistici ulteriori rispetto a quelli già in possesso e relativi agli anni successivi al consolidamento della "nuova" geografia giudiziaria, calibrandone adeguatamente l'incidenza;

2) utilizzare una metodologia di lavoro, tale da consentire il superamento del rischio di sopravvalutazione del mero dato statistico;

3) analizzare i dati alla luce del complesso degli elementi rilevanti alla definizione dei contorni della domanda di giustizia e dei relativi fabbisogni;

4) affrontare il nodo problematico del valore da assegnare - soprattutto con riferimento al settore civile - alle "pendenze", ritenendosi tale concetto quale parametro correttivo di una valutazione della domanda di giustizia ancorata al fondamentale dato delle sopravvenienze e, quindi, la scelta del flusso degli affari quale criterio di fondamentale orientamento.

L'acquisizione e la valutazione integrata dei dati statistici relativi al periodo 2014-2015 e di quelli rilevati nel triennio precedente la riforma della geografia giudiziaria hanno certamente consentito di disporre di fondamenti cognitivi importanti, in quanto riferiti ad un arco temporale sufficientemente ampio per poter sviluppare un'analisi statistica completa ed articolata dei fattori rilevanti, fondata sull'individuazione dei flussi della domanda di giustizia e sugli altri molteplici parametri considerati.

Il confronto maturato nell'ambito del Comitato paritetico ha agevolato l'analisi di alcune delle priorità da salvaguardare nella individuazione dei fabbisogni degli uffici.

In particolare, una più approfondita elaborazione statistica ha evidenziato che i molteplici dati considerati per la individuazione della "domanda di giustizia" abbisognano di continue integrazioni e di costante arricchimento degli indici di determinazione dell'effettivo carico di lavoro degli uffici.

L'analisi è stata elaborata mediante l'impiego di numerosi parametri, di cui alcuni sono stati utilizzati come fattore quantitativo diretto, mentre altri (come ad es. la popolazione, le "pendenze") hanno assunto carattere di strumento di verifica e controllo dei risultati conseguiti e, se del caso, di fattore correttivo dei medesimi, al fine di poter cogliere la complessità dell'attività afferente a ciascuna sede giudiziaria.

L'individuazione e la considerazione riservata ai diversi indicatori sono state coniugate con le esigenze derivanti da fondamentali scelte di politica giudiziaria, con particolare riferimento alla necessità di dare adeguata risposta alla domanda di giustizia delle aree territoriali cui corrispondono i tessuti produttivi più forti del Paese e dei quali è essenziale il sostegno dei processi di crescita economica (è, innanzitutto, il caso dei distretti del Nord-est di Bologna, Brescia e Venezia), nonché di corrispondere alle peculiari esigenze di presidio del ruolo della giurisdizione sia nei territori caratterizzati dalla presenza di endemici e pervasivi fenomeni di criminalità organizzata sia laddove comunque si avvertano precipue esigenze di salvaguardia e promozione della coesione sociale.

Pur nella organicità di una visione complessiva, si è cercato di salvaguardare le peculiarità organizzative dei singoli uffici, anche con riferimento alle realtà territoriali segnate dalla presenza di tribunali di "piccolissime" dimensioni (fino a 10 unità), che possono non essere in grado di tollerare una riduzione di organico (pur giustificata da tutti gli indicatori utilizzati) se non a prezzo di significativi pregiudizi per la loro funzionalità operativa.

Considerazioni analoghe sono state sviluppate per gli uffici distrettuali "metropolitani" e di "grandi" dimensioni, in relazione ai quali l'elaborazione analitica condotta sulla scorta dei valori medi nazionali avrebbe determinato un ben più cospicuo ridimensionamento dell'organico, che è stato ritenuto però non giustificato dalla concreta realtà operativa e da una serie di fattori non immediatamente 'pesabili" attraverso il solo dato numerico dei procedimenti iscritti.

La scelta è stata quella, in coerenza con la linea seguita generalmente per gli uffici distrettuali per cui gli indicatori tutti non giustificavano un aumento dell'organico, di contenere al minimo la necessità di riduzione della consistenza delle piante organiche.

All'attuazione del processo di revisione permanente delle piante organiche contribuirà grandemente la costruzione anche nel settore penale - al pari di quanto avvenuto nel settore civile con il *data warehouse*- di un moderno sistema di rilevazione statistica, del quale è in corso lo studio di fattibilità, essendo stato completato il dispiegamento di un modello unico di registro penale (dalla fine dello scorso anno in tutti gli uffici, requirenti e giudicanti, di primo grado e, a far tempo dallo scorso aprile, in tutti gli uffici giudicanti di secondo grado).

Nelle due elaborazioni grafiche che seguono viene rappresentato il progetto di revisione per gli uffici di primo grado giudicanti e requirenti.

Tabelle riepilogative per distretto

Funzione giudicante

DISTRETTO	Pres. Attuale	Pres. di sez. Attuale		Pres. Sez. G.I.P. Attuale	Pres. Agg. Sez. G.I.P. Attuale	Giudice Attuale	Totale Attuale	Pres. Nuova	Pres. di sez. Nuova	Pres. Sez. G.I.P. Nuova	Pres. Agg. Sez. G.I.P. Nuova	Giudice Nuova	Totale Nuova	Var. Nuova - Attuale
ANCONA	6	6		0	0	87	99	6	6	0	0	89	101	2
BARI	3	18		1	1	167	190	3	18	1	1	174	197	7
BOLOGNA	9	18		1	1	224	253	9	18	1	1	246	275	22

BRESCIA	4	12		0	0	134	150	4	13	0	0	151	168	18
CAGLIARI	6	11		0	0	119	136	6	11	0	0	120	137	1
CALTANISSETTA	3	7		0	0	56	66	3	7	0	0	55	65	-1
CAMPOBASSO	3	1		0	0	24	28	3	1	0	0	24	28	0
CATANIA	4	20		1	1	159	185	4	20	1	1	160	186	1
CATANZARO	7	16		0	0	154	177	7	16	0	0	169	192	15
FIRENZE	9	20		1	1	221	252	9	20	1	1	230	261	9
GENOVA	5	14		1	1	149	170	5	14	1	1	152	173	3
L'AQUILA	4	7		0	0	93	104	4	7	0	0	93	104	0
LECCE	3	15		0	0	140	158	3	14	0	0	142	159	1
MESSINA	3	8		0	0	72	83	3	8	0	0	69	80	-3
MILANO	9	48		1	1	448	507	9	48	1	1	450	509	2
NAPOLI	7	64		1	1	585	658	7	64	1	1	580	653	-5
PALERMO	6	25		1	1	207	240	6	25	1	1	208	241	1
PERUGIA	3	3		0	0	58	64	3	4	0	0	60	67	3
POTENZA	3	4		0	0	61	68	3	4	0	0	61	68	0
REGGIO CALABRIA	3	12		0	0	93	108	3	12	0	0	104	119	11
ROMA	9	48		1	1	509	568	9	51	1	1	504	566	-2
SALERNO	3	10		0	0	99	112	3	10	0	0	103	116	4
TORINO	10	28		1	1	295	335	10	28	1	1	291	331	-4
TRENTO	3	4		0	0	62	69	3	4	0	0	62	69	0
TRIESTE	4	6		1	1	79	91	4	6	1	1	83	95	4
VENEZIA	7	20		1	1	213	242	7	22	1	1	240	271	29
ITALIA	136	445		12	12	4.508	5.113	136	451	12	12	4.620	5.231	118

Funzione requirente

DISTRETTO	Pro c. Rep.	Proc . Agg.	Sost. Proc. Attuale	Totale Attuale	Proc. Rep. Nuova	Proc. Agg. N	Sost. Proc. Nuova	Totale Nuova	Var. Nuova- Attuale
ANCONA	6	0	36	42	6	1	33	40	-2
BARI	3	6	62	71	3	7	63	73	2
BOLOGNA	9	3	87	99	9	4	92	105	6
BRESCIA	4	3	49	56	4	3	56	63	7
CAGLIARI	6	1	46	53	6	2	46	54	1
CALTANISSETTA	3	2	29	34	3	2	28	33	-1
CAMPOBASSO	3	0	11	14	3	0	11	14	0
CATANIA	4	6	66	76	4	6	66	76	0
CATANZARO	7	3	62	72	7	4	67	78	6
FIRENZE	9	3	89	101	9	3	91	103	2
GENOVA	5	4	57	66	5	4	58	67	1
L'AQUILA	4	2	43	49	4	2	43	49	0
LECCE	3	4	47	54	3	4	47	54	0
MESSINA	3	3	31	37	3	3	28	34	-3
MILANO	9	1	147	167	9	11	148	168	1
NAPOLI	7	1	198	222	7	17	200	224	2
PALERMO	6	9	109	124	6	9	105	120	-4
PERUGIA	3	1	22	26	3	1	23	27	1
POTENZA	3	1	24	28	3	1	22	26	-2
REGGIO CALABRIA	3	4	44	51	3	4	45	52	1
ROMA	9	1	153	172	9	10	155	174	2
SALERNO	3	3	39	45	3	3	41	47	2
TORINO	10	9	118	137	10	9	115	134	-3
TRENTO	3	1	22	26	3	1	22	26	0
TRIESTE	4	1	36	41	4	1	36	41	0
VENEZIA	7	5	80	92	7	6	88	101	9
ITALIA	13	1	1.707	1.955	136	118	1.72	1.983	28

Analoga rilevanza ordinamentale, nell'ambito delle misure dirette al miglioramento dell'efficienza del sistema-giustizia, hanno assunto gli ulteriori adempimenti connessi alla riforma della geografia giudiziaria, tra cui va segnalata l'attuazione dell'articolo 2, comma 1-bis, del decreto-legge 31 dicembre 2014, n. 192 (convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2015, n. 11), riguardante il ripristino degli uffici del Giudice di pace soppressi.

All'esito dell'esame delle istanze pervenute al Ministero ai sensi della norma citata – e valutate le risultanze del monitoraggio condotto dalla Direzione generale del Personale sullo svolgimento dell'attività formativa del personale designato dagli enti locali – con il D.M. 27 maggio 2016 (e successive variazioni) sono stati ripristinati n. 50 Uffici del Giudice di pace, fissando per il 2 gennaio 2017 la data di inizio del relativo funzionamento.

Il conseguente monitoraggio – condotto sullo stato di approntamento delle dotazioni necessarie per consentire l'avvio dell'attività dei presidi ripristinati – ha reso però necessario disporre, mediante i decreti ministeriali 20 e 29 dicembre 2016, il rinvio al 1° aprile 2017 della data di inizio del funzionamento per 26 dei 50 Uffici ripristinati.

Con D.M. 28 settembre 2016, su conforme parere del Consiglio Superiore della magistratura, sono state, quindi, determinate le piante organiche del personale della magistratura onoraria addetto agli uffici del giudice di pace ripristinati.

L'attività in parola è stata svolta contestualmente al monitoraggio delle sedi del Giudice di pace per le quali (con DD.MM. 7 marzo e 10 novembre 2014, e successive variazioni) era già stato concesso il mantenimento con oneri a carico degli enti locali; monitoraggio, che ha portato (dall'inizio dell'anno 2016) alla necessaria emanazione di n. 15 decreti ministeriali di chiusura di tali presidi giudiziari, cui peraltro è corrisposta – in ottemperanza alle pronunce del giudice amministrativo – l'emissione di n. 2 decreti di riapertura di altri uffici.

1.4.2 L'Ufficio per il processo

Nel 2016 si è proseguito nell'azione di ricerca di risorse e modalità organizzative per le esigenze attuali degli organici della magistratura.

Sul piano delle misure dirette ad ottimizzare l'organizzazione e il funzionamento degli uffici giudiziari si collocano tutte le misure ed attività dirette a dare compiuta attuazione all'Ufficio per il processo, introdotto con il decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, che consente al giudice di avvalersi di un vero e proprio staff per la gestione delle controversie, con la partecipazione diretta di coloro

che svolgono tirocinio formativo presso gli uffici giudiziari, della magistratura onoraria e del personale di cancelleria e che appare essenziale per realizzare una maggiore efficacia e qualità del complessivo servizio giustizia, attraverso un più razionale impiego delle risorse disponibili e di quelle reperite con specifici meccanismi di incentivazione.

La diffusione dell'Ufficio per il processo costituisce l'oggetto di uno dei progetti del c.d. PON *Governance*, nell'ambito della programmazione dei fondi strutturali europei 2014-2020, ma ulteriori risorse aggiuntive sono state stanziare.

L'art. 21ter del d.l. n.83/15, ha infatti previsto la corresponsione di una borsa di studio dell'ammontare di € 400 mensili in favore dei tirocinanti di cui all'art. 73 del d.l. n.69/2013, proprio per supportare ed incentivare la loro partecipazione.

Per l'attuazione di questa disposizione è stato adottato il D.M. 10 luglio 2015, che ne ha definito le modalità applicative, mentre con D.M. del 15 ottobre 2015, si è provveduto ad ampliare la platea dei destinatari delle borse di studio.

Proprio lo scorso 20 dicembre il Ministro della giustizia ha trasmesso al Ministro dell'Economia il decreto interministeriale con il quale annualmente viene determinato l'ammontare delle risorse destinate al pagamento delle borse di studio- per un importo di euro 400 mensili- da attribuire a coloro che svolgono tirocini formativi presso gli uffici giudiziari, come previsto dall'art. 73, comma 8-ter, del decreto-legge 69/2013 convertito con modifiche nella Legge 98/2013.

La quota a disposizione per l'anno 2016 - reperita nell'ambito delle risorse non utilizzate del cd. fondo per il recupero dell'efficienza giudiziaria, di cui all'articolo 1, comma 96, della legge 190 del 2014- è stata determinata in una somma pari nel massimo a 8 milioni di euro e risulta idonea a corrispondere 1.666 borse annuali.

Deve evidenziarsi come le risorse destinate a vario titolo, nel solo anno 2016, a tale misura organizzativa siano quantificabili in oltre 17 milioni di euro così determinate:

- ✓ 8.000.000,00 per borse di studio tirocinanti laureati
- ✓ 7.813.000,00 per borse per stage di perfezionamento in cancelleria
- ✓ 800.000,00 per ulteriore sviluppo della Consolle dell'assistente e per implementare la banca dati della giurisprudenza di merito
- ✓ 1.000.000,00 circa per l'acquisto di PC, per la gestione amministrativa dei tirocinanti e per il consolidamento dei sistemi informatici.

1.4.3 Nuovi percorsi organizzativi per il miglioramento del servizio giustizia: la collaborazione con la Conferenza dei Rettori delle Università Italiane, il nuovo ruolo dell'Ispettorato Generale, il principio di sinteticità degli atti processuali

Nell'anno 2016 sono stati intrapresi anche percorsi innovativi per un maggiore efficientamento del sistema giustizia.

Al riguardo, il 27 gennaio 2016 è stata sottoscritta con il Presidente della Conferenza dei Rettori delle Università Italiane una convenzione quadro – della quale proprio negli ultimi giorni sono stati definiti i progetti operativi con l'avvio di tavoli tematici composti da rappresentanti nominati dal Ministero e dalle Università- che punta ad avviare una sinergia fra il mondo della Giustizia e quello universitario per la realizzazione di attività di collaborazione che possano favorire l'innovazione organizzativa, la digitalizzazione e una più razionale gestione delle spese di funzionamento degli uffici giudiziari, nonché a dare impulso e supporto a progetti finalizzati a migliorare le condizioni di trattamento e reinserimento sociale dei detenuti.

Si tratta di un passo importante per mettere a disposizione di tutta l'amministrazione della Giustizia il prezioso contributo di conoscenza ed esperienza in termini di strumenti e metodi di formazione che è proprio del mondo universitario italiano, che potrà contribuire a fare quel salto di qualità in termini di qualità dei servizi, della loro misurazione e valutazione e sui processi organizzativi innovativi, anche in termini di risparmio di spesa, che la collettività richiede.

Il Comitato di indirizzo previsto dalla convenzione in parola assicurerà la coerente definizione di specifici modelli di cooperazione istituzionale (a partire dai settori delle politiche di informatizzazione e di innovazione organizzativa, proiettate anche sui versanti delle funzioni di rilevazione ed analisi statistica e della razionalizzazione delle spese di giustizia) offerti alla riproduzione ed alla coerente espansione applicativa in ambito locale, secondo criteri di valorizzazione combinata tanto delle funzioni di coordinamento e garanzia dell'unitarietà del sistema proprie dell'amministrazione centrale quanto della capacità di iniziativa proprie delle realtà locali.

Si tratta, del resto, di un modello attuativo di una più generale funzione di garanzia e di coordinamento del multiforme sistema di azioni di cooperazione istituzionale da anni sviluppatosi in ambito locale che l'ordinamento assegna al Ministero e della quale è espressione coerente la potestà di autorizzazione delle convenzioni fra uffici giudiziari e pubbliche amministrazioni

prevista dal comma 787 dell'art. 1 della legge di stabilità 2016 che l'amministrazione centrale è chiamata ad esercitare dando prova di rinnovate capacità di orientamento e controllo.

In generale, la seppur positiva esperienza della programmazione del piano di diffusione delle c.d. *Best Practices* 2007-2013 ha fatto maturare la consapevolezza che la progettualità con la quale il Ministero si articola verso gli uffici necessita di un maggior coordinamento e di una maggiore promozione dal centro, soprattutto per quanto attiene alle azioni in tema di organizzazione degli uffici giudiziari, così da sottrarre gli sforzi al rischio di dispersione cognitiva e di svuotamento funzionale.

A tal fine, dal maggio 2014, si è costituito presso l'Ufficio di Gabinetto il servizio di "Programmazione delle politiche di innovazione e di controllo del Ministero della Giustizia" con compiti, tra gli altri, di coordinamento dei vari progetti attualmente attivati dai vari dipartimenti e con funzione anche di impulso e di ricerca di moduli uniformi delle modalità di gestione degli stessi.

Nel corso dell'anno appena trascorso ha acquisito piena operatività la Direzione generale per il coordinamento delle attività inerenti la programmazione regionale, nazionale e comunitaria che, nell'ambito della politica di coesione, sono dirette al perseguimento degli obiettivi del Ministero finalizzati all'organizzazione del sistema giustizia.

Come già accennato, in data 22 dicembre 2016 con la firma della convenzione con l'Autorità di Gestione, il Ministero della giustizia è stato ufficialmente designato quale Organismo Intermedio del PON *Governance* 2014/2020.

L'importanza strategica assegnata all'attribuzione al Ministero della responsabilità delle funzioni di regia delle progettualità finanziate con risorse comunitarie impone alla nuova Direzione generale di svolgere una costante azione di supporto informativo ed operativo delle autonome programmazioni delle varie articolazioni ministeriali.

La speciale attenzione dedicata ai temi dell'organizzazione e la ricerca di nuove modalità di azione ha portato anche ad un ripensamento del ruolo dell'Ispettorato Generale, nella prospettiva di fornire un concreto sostegno ai dirigenti degli uffici giudiziari nell'individuazione e diffusione di buone prassi, nella consapevolezza del ruolo decisivo che esse ricoprono per l'efficienza del sistema giustizia.

La verifica della regolarità amministrativa nell'organizzazione e nel funzionamento degli uffici, specifica dell'Ispettorato, si è sempre più marcatamente caratterizzata, nell'ultimo biennio, non soltanto come attività di controllo, ma anche di supporto del servizio reso dagli uffici stessi in

termini di qualità complessiva, che dipende non solo dal contenuto intrinseco delle decisioni adottate, ma anche dalla efficienza organizzativa e dalla regolarità amministrativa di tutte le attività dell'ufficio, dalla tempestività e quantità delle decisioni, dalla durata dei procedimenti, dalla applicazione uniforme ed efficace della norme dirette a agevolare l'accesso al servizio, dalla piena e corretta utilizzazione di tutti gli strumenti informatici, dalla ricerca di soluzioni organizzative specifiche eventualmente concordate con gli altri operatori della giustizia.

In tale contesto, nell'anno 2016 anche l'attività dell'Ispettorato funzionale all'esercizio dell'azione disciplinare del Ministro si è focalizzata, principalmente, sulle cadute deontologiche e sugli illeciti disciplinari più gravi, mentre, con particolare riguardo alle ipotesi di ritardo nel deposito di provvedimenti giudiziari, è ora accompagnata da una preliminare verifica sull'eventuale efficienza causale che su detti ritardi possano rivestire carenze materiali od organizzative dell'ufficio.

Ferma la consapevolezza della rilevanza dei ritardi come di una disfunzione del sistema giudiziario che ne mina la credibilità, non può non tenersi conto, infatti, per quanto riguarda i rilievi disciplinari, dell'ambito organizzativo in cui il magistrato opera, valutando, inoltre, la sussistenza di responsabilità dirigenziali nella loro determinazione.

In quest'ottica, con riferimento specifico ai ritardi e l'eccessiva durata dei procedimenti la verifica ispettiva si è progressivamente affinata attraverso una attenzione più sistematica e approfondita al rapporto tra ritardo nel deposito dei provvedimenti e durata complessiva dei procedimenti delegati al magistrato, in termini assoluti e rispetto alla specifica realtà dell'ufficio esaminato, abbandonando come criterio esclusivo il fattore temporale imperniato sul limite annuale.

Dall'anno 2017 gli esiti delle ispezioni effettuate presso i vari distretti giudiziari saranno periodicamente pubblicati sul sito del Ministero.

Nello stesso solco di ricerca ed individuazione di nuovi modelli organizzativi finalizzati all'efficientamento della giurisdizione si colloca la riflessione finalizzata ad elaborare una disciplina di principio volta a concretizzare il principio di *sinteticità* degli atti processuali.

In sintonia con tale intento, con decreto ministeriale del 9 febbraio 2016 è stato istituito un gruppo di lavoro, coordinato dal Capo del Dipartimento per gli affari di giustizia e che si è avvalso della collaborazione tecnico-scientifica di magistrati con varie specializzazioni, di studiosi ed operatori del diritto, per la ricognizione del quadro normativo e delle prassi organizzative riguardanti il principio di sinteticità degli atti processuali nei procedimenti di competenza della Corte di cassazione.

All'esito di un'intensa attività di elaborazione, che si è pure avvalsa dei contributi offerti dai presidenti di alcune tra le principali corti d'appello italiane, il 1° dicembre 2016 il gruppo ha presentato la relazione conclusiva.

Essa contiene molteplici indicazioni, funzionali al perseguimento della sinteticità e della chiarezza degli atti processuali, tanto sul piano della precettività normativa con proposte di riformulazione di norme, quanto in una più ampia prospettiva culturale, affrontando il tema rispetto alla formazione universitaria, ai momenti selettivi per l'accesso alle professioni forensi, alla formazione professionale, alle valutazioni della professionalità dei magistrati.

2. I RAPPORTI CON L'AVVOCATURA E LE ALTRE PROFESSIONI

Nell'anno appena trascorso è proseguito il proficuo confronto con la classe forense che ha investito tanto l'aspetto regolamentare quanto l'assetto organizzativo.

Sul primo versante, se nel corso del 2015 erano stati adottati numerosi regolamenti e decreti ministeriali in merito alle forme di pubblicità del codice deontologico, al conseguimento del titolo di avvocato specialista, alle modalità di elezione dei consigli dell'ordine, nel 2016 il percorso di aggiornamento dello statuto giuridico dell'avvocatura è continuato, anzitutto, anche grazie alla costante interlocuzione con il Consiglio nazionale forense, con il completamento dell'attuazione della legge n. 247 del 2012, recante la nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense e sono entrati in vigore i regolamenti ed i decreti ministeriali relativi alla disciplina per lo svolgimento del tirocinio per l'accesso alla professione forense; all'attività di praticantato presso gli uffici giudiziari; alle procedure per lo svolgimento dell'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio della professione forense; alla tenuta e all'aggiornamento di albi, elenchi e registri da parte dei Consigli dell'ordine, nonché in materia di modalità di iscrizione e trasferimento, cancellazione, impugnazioni dei provvedimenti adottati in tema dai medesimi Consigli dell'ordine; all'individuazione delle categorie di liberi professionisti che possono partecipare alle associazioni tra avvocati; all'accertamento dell'esercizio della professione forense, e al funzionamento e alla convocazione dell'assemblea dell'ordine circondariale forense.

Sono attualmente in corso di elaborazione i regolamenti ministeriali per la costituzione delle camere arbitrali e per la disciplina delle modalità e condizioni di istituzione dei corsi di formazione

per l'accesso alla professione di avvocato e a tal fine è stato avviato un confronto con il Ministero dell'Università e della Ricerca, attualmente in fase progettuale.

Sul versante organizzativo, va riconosciuto l'impegno e la collaborazione dimostrata dall'avvocatura, che ha consentito di superare alcune criticità emerse nella fase di avvio del nuovo processo civile telematico, contribuendo al suo definitivo ed efficace consolidamento.

Al fine di promuovere un innalzamento dei livelli di efficienza dei servizi e un'ottimizzazione delle risorse, sono state anche intraprese iniziative volte all'informatizzazione dell'esame per abilitazione all'esercizio della professione forense, sulla scorta della positiva esperienza maturata per l'esame di abilitazione alla professione notarile.

In particolare, è stato ultimato il processo di invio telematico della domanda di ammissione all'esame ed è in fase avanzata di elaborazione un sistema informatico che consentirà l'invio, sempre per via telematica, delle tracce di esame a tutte le singole commissioni istituite presso le rispettive corti d'appello, in sostituzione dell'attuale distribuzione in forma cartacea e tale sistema potrebbe essere utilizzato già a partire dalla sessione di esame del dicembre 2017.

Pari attenzione è stata riservata anche alle altre professioni, la cui leale collaborazione ha sinora consentito al Ministero di svolgere efficacemente le funzioni di vigilanza e controllo che gli competono.

In particolare, attraverso il confronto con le rappresentanze delle professioni tecniche si sta procedendo in un percorso che auspicabilmente porterà alla revisione, da tempo attesa, del testo del regolamento elettorale e quello del regolamento relativo al sistema territoriale e di organizzazione.

Nell'ambito dell'azione volta alla più razionale dislocazione sul territorio degli Ordini professionali, è stato comunque incoraggiato l'accorpamento volontario degli Ordini territoriali dei periti agrari e dei distretti notarili.

Un tema particolarmente rilevante è quello del rilascio dei provvedimenti di riconoscimento dei titoli professionali acquisiti all'estero.

Al riguardo, importanti sforzi dovranno essere profusi, da parte delle competenti articolazioni ministeriali, per favorire la più ampia conoscenza delle normative nazionali ed europee che disciplinano le professioni ed il loro esercizio nonché la più efficace e tempestiva cooperazione con le autorità competenti degli stati membri.

Nell'anno 2016 è proseguito il processo di razionalizzazione della distribuzione sul territorio degli ordini e collegi locali, anche nell'ottica della riduzione delle spese per gli iscritti e di un recupero in termini di efficienza dell'azione amministrativa.

Si è pertanto proceduto ad adottare diversi provvedimenti di fusione di Ordini e Collegi territoriali, su conforme richiesta delle categorie interessate.

Nel corso del 2016 sono stati infine rinnovati complessivamente (compresi quelli dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, le cui elezioni sono state fissate per i prossimi 3 e 4 novembre) oltre 200 consigli e collegi locali.

3. INFORMATIZZAZIONE E RILEVAZIONE STATISTICA

L'informatizzazione della giustizia è ormai da tempo priorità di questo Dicastero nell'ottica di un incremento di efficienza, congiunto al risparmio di spesa e all'ottimizzazione delle risorse.

Dopo l'entrata in vigore del processo civile telematico obbligatorio per le cause civili ordinarie iscritte avanti ai Tribunali, l'obbligatorietà del PCT è stata estesa ai procedimenti esecutivi fin dalla loro fase introduttiva, nonché, a partire dal 30 giugno 2015, ai processi celebrati avanti alle Corti d'appello.

Con l'introduzione generalizzata della facoltà di depositare l'atto introduttivo, anche dei processi di cognizione, in via telematica, l'Italia può vantare oggi un processo civile di merito *paperless* in tutte le sue fasi.

Inoltre, dal 15 febbraio 2016, sono attive, anche presso la Corte di cassazione, le notificazioni e comunicazioni telematiche.

Contemporaneamente, è stata attivata sul Portale dei Servizi Telematici la consultazione dei registri civili, oltre che penali, della Corte, nonché l'elenco delle comunicazioni e notificazioni fatte in cancelleria a seguito della mancata consegna del messaggio di posta certificata. Si tratta del primo passo verso la completa informatizzazione anche del giudizio di legittimità.

Nell'anno 2016 sono stati ultimati i lavori per la realizzazione il "portale delle vendite pubbliche", un *marketplace* unico nazionale per la pubblicazione e la messa in vendita di tutti i beni, mobili e immobili, di tutte le procedure, un luogo virtuale in cui i beni sono resi più visibili e le vendite più accessibili.

Il portale, in linea in versione preliminare dal 31 dicembre scorso e di cui la prima fase di sperimentazione è iniziata il 14 gennaio, è uno strumento altamente innovativo non tanto e non solo sotto il profilo tecnologico, quanto, piuttosto, per il cambio di prospettiva che esso comporterà,

superando il localismo delle singole procedure concorsuali, per proporsi come strumento di trasparenza e di apertura al mercato.

L'obiettivo finale che si intende perseguire attraverso la messa in opera del portale è quello di garantire lo svolgimento online dell'intera procedura di vendita, garantendo, così, anche la partecipazione alle aste di acquirenti stranieri.

Sono, inoltre, in corso le attività prodromiche alla realizzazione del registro elettronico delle procedure di espropriazione forzata immobiliari, delle procedure di insolvenza e degli strumenti di gestione della crisi (c.d. "portale dei creditori", di cui al c.d. "decreto banche").

L'istituzione del portale costituisce condizione essenziale per il supporto del nascente mercato dei crediti deteriorati (*non performing loans*- NPL), consentendo ai soggetti interessati l'accesso ad un adeguato set informativo, che permetterà la stima del valore dei crediti e l'identificazione dei loro titolari, da cui poterli eventualmente acquistare.

Il *marketplace* e il portale dei creditori costituiscono due dei pilastri del sistema *Com.Mon.* (*Competition Money*).

Tale sistema, come concepito dalla Commissione ministeriale istituita il 4 agosto 2014, si fonda sulla necessità di sbloccare la parte qualificata dell'enorme massa creditoria, calcolata in circa 200 miliardi di euro, che frena la ripresa economica di molte imprese.

Con la messa in opera del sistema *Com.Mon.* si mira a fornire un ulteriore strumento di valorizzazione dei crediti deteriorati, che potrà fungere da volano al relativo mercato. A regime il sistema consente infatti al titolare di un credito che abbia ragionevole e certificata aspettativa di essere soddisfatto nell'ambito di una procedura di insolvenza, di acquistare beni sul *marketplace* non solo con denaro corrente ma anche con appositi titoli, detti, appunto, *Com.Mon.*

Oggi, quindi, si può constatare con chiarezza come il percorso di progressiva informatizzazione della giustizia civile non sia finalizzato al mero risparmio di spesa o al mero incremento di produttività del sistema, ma a fornire servizi innovativi, che rechino vantaggi tangibili alla generalità dei cittadini e agli operatori economici.

Si tratta di un percorso che vede la partecipazione convinta di tutti gli operatori della giustizia: giudici, avvocati e personale di cancelleria. Ad oltre due anni dall'entrata in vigore dell'obbligo di deposito telematico degli atti endoprocessuali, e ad oltre un anno dalla facoltà di deposito non cartaceo degli atti introduttivi, i dati sui depositi telematici sono ancora in decisa crescita, segno tangibile della bontà delle scelte compiute.

Un unico dato, quello relativo ai tempi di emissione dei decreti ingiuntivi, costituisce buon indice della bontà delle scelte compiute e della loro concreta attuazione: i tempi di emissione si sono ridotti anche quest'anno, raggiungendo punte di decremento, rispetto al periodo anteriore all'obbligatorietà del telematico, pari al 57% per il Tribunale di Roma. Ciò costituisce indice anche di un mutamento organizzativo da parte degli Uffici giudiziari, che hanno saputo incrementare la propria efficienza organizzativa, avvantaggiandosi in misura crescente delle possibilità offerte dalla tecnologia.

Tale mutamento organizzativo è stato oggetto di una percezione altamente positiva anche da parte dell'utenza, come dimostra il notevole incremento dei pagamenti telematici per importi dovuti a titolo di spese di giustizia.

Nel corso del 2016 se ne sono registrati 142.069, con un incremento del 61,2% rispetto al 2015, per un importo complessivo di oltre 28,6 milioni di euro.

Tali positivi risultati spingono a guardare con fiducia alle prossime evoluzioni in termini di progressiva estensione del PCT a tutti i settori processuali, con la certezza che l'informatica giudiziaria possa costituire valido strumento di velocizzazione dei procedimenti giudiziari nel loro complesso, oltre che di miglioramento oggettivo delle modalità lavorative, in specie per le cancellerie e per l'avvocatura.

Rilevanti sviluppi si sono avuti anche nel settore penale, che fino a poco tempo orsono si trovava in una situazione di grave arretratezza.

Il settore penale è stato oggetto di una attenta opera di razionalizzazione dei vari sistemi applicativi utilizzati con l'obiettivo di istituire un registro unico della cognizione penale.

Nell'ultimo anno si è completata la diffusione del Sistema Informativo della Cognizione Penale (SICP) presso tutti gli Uffici Giudiziari di primo grado. È così, assicurata l'adozione, sul territorio nazionale, di una piattaforma tecnologica unitaria che consente una più rapida ed efficiente evoluzione dei sistemi, oltre alla loro efficace messa in sicurezza. All'esito della fase di consolidamento dei sistemi, sarà possibile dare ingresso agli interventi finalizzati alla costituzione del *data warehouse* nazionale della giustizia penale, e integrare in maniera sempre più efficace gli applicativi destinati al processo penale, ripercorrendo la positiva esperienza maturata nel settore civile.

Nel corso del 2016 sono stati inviate circa 4,6 milioni di notificazioni e comunicazioni utilizzando i sistemi SNT e PecTiap, con un incremento superiore al 50% rispetto all'anno precedente.

La maggiore efficienza degli strumenti telematici rispetto a quelli tradizionali è immediatamente riscontrabile anche dai consistenti risparmi di spesa conseguiti attraverso le comunicazioni telematiche. Basti pensare che nell'ultimo anno sono stati consegnate oltre 19 milioni di comunicazioni telematiche, con un risparmio stimato di circa 67 milioni di euro rispetto all'ipotesi di comunicazione eseguita tramite ufficiale giudiziario.

Sempre nell'ottica dell'efficientamento del sistema giudiziario e del conseguenziale risparmio di spesa, si collocano le misure assunte per l'implementazione del sistema delle tecnologie necessarie a garantire la partecipazione a distanza nei processi (videoconferenza) e che saranno portate avanti anche attingendo ai fondi europei attraverso il PON *Governance*.

Non va trascurata, poi, l'informatizzazione del settore minorile, sia civile che penale, attraverso la diffusione dell'applicativo SIGMA, completata in pochi mesi su tutto il territorio nazionale, grazie anche all'esperienza maturata nell'evoluzione dei sistemi civili e penali. Tale sistema consentirà, peraltro, il pieno funzionamento della banca dati sulle adozioni.

Inoltre, presso alcuni uffici è già attivo il servizio SIGM@Web, che consente a tutti, cittadini e avvocati, di attingere informazioni sullo stato dei procedimenti proposti innanzi al Tribunale per i Minorenni, attraverso un semplice collegamento internet che consente l'accesso alla banca dati del software ministeriale. Tale servizio è attivo dal mese di ottobre 2016 in tutti gli uffici giudiziari.

Quanto allo sviluppo degli strumenti statistici, le potenzialità offerte dal *data warehouse* civile costituiscono ormai un patrimonio acquisito, al quale si attinge costantemente anche ai fini della cooperazione istituzionale con il Consiglio Superiore della Magistratura.

Occorrerà, adesso, avvalersi del notevole *know-how* maturato per estendere progressivamente anche al settore penale lo stesso livello conoscitivo del contenzioso che, riguardo al settore civile, ha consentito un'accurata diagnosi delle cause dell'arretrato e l'individuazione di possibili rimedi organizzativi.

Il processo di digitalizzazione dell'attività amministrativa e processuale è stato supportato anche per il 2016 con l'assegnazione di cospicue risorse, pari ad oltre 88 milioni di euro.

Un uso accorto e oculato dei fondi disponibili ha consentito di avviare i lavori di rinnovamento e delle postazioni di lavoro *desktop* e portatili in uso presso gli uffici giudiziari.

Durante l'anno appena trascorso sono state, infatti, acquisite oltre 35.000 postazioni, la cui messa in esercizio è prossima al completamento e che consentirà l'ammodernamento di circa il 40 % delle dotazioni.

La procedura di acquisizione seguita e le nuove modalità adottate per la configurazione delle macchine hanno, inoltre, consentito di acquisire *hardware* qualitativamente migliore rispetto a quello proposto nell'ambito della convenzione Consip, conseguendo, altresì, un risparmio di spesa di oltre 2 milioni di euro.

Oltre alle risorse interne di cui si è detto, vanno considerate quelle provenienti dai fondi strutturali europei nell'ambito del PON *Governance*, per importanti progetti di informatizzazione quali il processo penale telematico e la digitalizzazione del processo innanzi ai Giudici di pace, che troveranno compimento entro il 2020. A breve saranno individuati gli uffici beneficiari delle singole iniziative.

Ulteriori risorse potranno, poi, come in precedenza accennato, essere attinte grazie alla previsione, per la prima volta, nel bilancio dello Stato per l'anno 2017 di uno speciale fondo per gli investimenti necessari alla informatizzazione avanzata dell'organizzazione giudiziaria, che si aggiunge alle risorse finanziarie aggiuntive già assicurate negli esercizi precedenti e che hanno consentito di progettare il consolidamento delle infrastrutture del PCT, la messa in sicurezza dei sistemi informativi del penale, la completa riformulazione del sistema di gestione della assistenza dovuta ai magistrati ed agli uffici, l'avvio della stagione del processo penale telematico.

Un elemento fondamentale dello sviluppo delle tecnologie nell'amministrazione della giustizia riguarda inoltre il tema della sicurezza.

Eugene Kaspersky ha definito l'epoca in cui viviamo come un *cyber-medioevo*, riferendosi all'alto livello di vulnerabilità degli oggetti connessi e alla scarsità degli investimenti sulla sicurezza da parte degli attori presenti sul mercato, a causa del limitato ritorno di immagine che tali investimenti sono in grado di generare.

Per l'amministrazione della giustizia, al contrario, si tratta di una priorità assoluta, non solo a livello tecnologico, ma anche per svolgere la fondamentale missione di diffusione della cultura della sicurezza.

Proprio grazie alla condivisione e al serrato confronto con gli uffici giudiziari è stato possibile propiziare una corretta attuazione dei provvedimenti adottati dal Garante per la protezione dei dati personali (in data 18 luglio 2013, 26 giugno 2014 e 25 giugno 2015) in tema di misure di sicurezza nel trattamento dei dati personali e dei sistemi nell'attività di intercettazione di conversazioni e comunicazioni.

È stato, così, possibile, arrivare, in prossimità della scadenza del 31 gennaio 2017, fissata dal Garante per il pieno adempimento delle proprie prescrizioni ad una situazione di attuazione pressoché totale, presso gli uffici interessati, delle misure necessarie.

Ma, ed è ciò che più rileva, proprio grazie all'aperto confronto che ha avuto luogo nel contesto del Tavolo tecnico con l'autorità garante, che ha visto il proficuo apporto del Consiglio Superiore della Magistratura, della Procura generale presso la Corte di Cassazione, della Direzione Nazionale Antimafia e delle forze di polizia, è stato possibile superare le difficoltà date dall'iniziale prospettiva, prevalentemente calibrata sulla necessità di adozione di misure di sicurezza "fisica", relativa, cioè, ai luoghi ove vengono espletate le attività di intercettazione, in favore di un approccio incentrato sulla sicurezza informatica e su un piano di misure finalizzato ad un generale innalzamento dei relativi livelli di affidabilità.

Va, poi, ricordato, che la competente Direzione Generale dei sistemi informativi ed automatizzati ha in corso un piano di rafforzamento infrastrutturale delle attività connesse con le intercettazioni, che vede la sua prima attuazione nell'acquisto di server dedicati.

In tale contesto, l'alto grado di consapevolezza raggiunto in merito alla sicurezza informatica ha portato ad imprimere una decisa accelerazione ai lavori per la realizzazione di una rete protetta per le operazioni di intercettazione, che potrà trovare concreta realizzazione anche grazie all'utilizzo di risorse tratte dal fondo di cui all'art. 1, comma 140 della legge di bilancio per l'anno 2017.

Ai sensi del nuovo Regolamento di organizzazione del Ministero della Giustizia, al fine di conseguire l'obiettivo di accrescere per i cittadini la trasparenza nelle procedure degli uffici giudiziari e dell'amministrazione centrale e con l'obiettivo di implementare l'efficienza dell'Amministrazione, fornendo informazioni aggiornate sui dati e i flussi fondamentali della domanda di giustizia nel nostro Paese e sulla capacità di risposta del sistema, debbono evidenziarsi i monitoraggi della giustizia civile pubblicati sul sito del Dicastero (aggiornati con cadenza trimestrale e riguardanti l'andamento complessivo del carico giudiziario nazionale), il censimento speciale della performance giudiziaria a livello distrettuale (censimento straordinario dei flussi e delle pendenze degli affari della giustizia civile su tutto il territorio nazionale, per ciascun ufficio di primo e di secondo grado), nonché il monitoraggio statistico dei procedimenti di mediazione trattati presso gli organismi abilitati (la rilevazione dei quali avviene attraverso la compilazione di scede elettroniche mese a disposizione degli organismi iscritti).

4. LE POLITICHE DI EFFICIENZA GESTIONALE: IL PERSONALE AMMINISTRATIVO

Il profondo rinnovamento delle politiche del personale dell'amministrazione della giustizia ha rappresentato un fondamentale obiettivo dell'azione di governo anche nell'anno appena trascorso, nella consapevolezza dell'importanza che assume l'apporto di adeguate risorse umane per il funzionamento degli uffici giudiziari e per il supporto alle innovazioni organizzative e tecnologiche necessarie alla modernizzazione dei servizi.

Per non vanificare le potenzialità offerte dalla riforma della giustizia si è quindi perseguita un'azione di continua attenzione al personale amministrativo, muovendo in primo luogo dalla ricerca di strumenti di reclutamento di nuove risorse, senza trascurare il riconoscimento delle competenze maturate e la valorizzazione delle professionalità già presenti nell'Amministrazione.

L'impegno riformatore è stato in particolar modo diretto a limitare la costante riduzione degli organici del personale amministrativo derivante dalle pregresse politiche di contenimento della spesa pubblica, nella consapevolezza che la relazione in fatto esistente fra la crescita costante, intervenuta negli ultimi anni, delle dotazioni organiche del personale di magistratura e il progressivo decremento di quelle del personale amministrativo, ha inciso negativamente sulla funzionalità degli uffici giudiziari.

Sono pertanto state adottate misure volte alla valorizzazione ed incentivazione del personale in servizio (in particolare tramite l'attivazione delle procedure per la riqualificazione del personale amministrativo) ed interventi tesi ad assicurare l'apporto di nuove professionalità tramite procedure di mobilità infra ed extra-comparto, oltre al reclutamento straordinario di nuove risorse, in deroga ai vincoli di finanza pubblica e di blocco del turn-over.

Nel 2016 è proseguita l'attività di trasferimento nei ruoli del Ministero della giustizia del personale vincitore del bando di mobilità compartimentale ed extra compartimentale, ai sensi dell'art. 30 d.lgs. n. 165/2001 e dell'art. 3 D.L. 101/2013, in relazione ai n. 1.031 posti pubblicati, con l'immissione in servizio di n. 145 unità di personale, che aggiunte alle n. 451 unità assunte nel 2015, hanno permesso l'assunzione ad oggi di 596 unità di personale. Si sta ora provvedendo ad interpellare le singole amministrazioni che non hanno prestato il consenso al trasferimento.

Le procedure di reclutamento sono continuate anche con altri strumenti normativi, tra cui l'articolo 4 D.L. 19 giugno 2015, n. 78 (con n. 42 unità stabilizzate) e le procedure "per scorrimento" dalle graduatorie dell'ICE (con n. 79 assunzioni effettuate) e del Ministero degli

Interni (con n. 42 unità che hanno preso possesso), per un totale di n. 169 assunzioni, nell'anno 2016, mediante tali procedure.

In aggiunta alle procedure di mobilità volontaria, si è conclusa nell'anno 2016 la procedura di prima fase di mobilità obbligatoria, gestita attraverso il Portale della Funzione Pubblica, per l'acquisizione di un primo contingente di n. 343 unità di personale di "area vasta" e di Croce Rossa, secondo le previsioni della legge di stabilità per l'anno 2015 (art. 1, comma 425, L. 190/2014).

Allo stato è in corso la seconda fase del previsto processo di ricollocazione del personale soprannumerario di Croce Rossa ed "area vasta" che si concluderà entro febbraio 2017, determinando l'assunzione di nuovo personale.

Tali politiche hanno determinato nel complesso l'assunzione, dall'inizio del mandato governativo, di oltre mille unità di personale.

Ma la maggiore novità è stata certamente costituita dall'avvio del programma assunzionale di reclutamento di nuovo personale amministrativo.

Per la prima volta dopo oltre vent'anni, in attuazione di quanto previsto dal decreto legge 30 giugno 2016 n. 117, convertito con modificazioni dalla legge 12 agosto 2016, n. 161 - che ha valutato quale obiettivo fondamentale la realizzazione di nuove assunzioni- oltre che al reclutamento di personale tramite le procedure di mobilità volontaria ed obbligatoria, l'amministrazione della giustizia vede concretizzarsi la possibilità di procedere ad un vero e proprio programma assunzionale, che aprirà al processo di ringiovanimento professionale e di passaggio di competenze professionali nell'amministrazione giudiziaria, da molti anni atteso.

In forza del decreto legge, il Ministero può procedere all'assunzione di un contingente di 1.000 unità di personale amministrativo non dirigenziale, da inquadrare nei ruoli dell'amministrazione giudiziaria, nella misura di 200 unità mediante scorrimento di altre graduatorie in corso di validità o per concorso pubblico, e più specificamente di 115 assistenti giudiziari, di 55 funzionari informatici e di 30 funzionari contabili e, per i restanti 800 posti, con concorso.

Si è così dato avvio, in data 22 dicembre 2016, al primo concorso pubblico bandito dopo circa due decenni dall'amministrazione, finalizzato all'assunzione a tempo indeterminato di 800 assistenti giudiziari, utilizzando pienamente le capacità tecnologiche dell'amministrazione, tramite l'introduzione di una avanzata procedura informatica di accreditamento e iscrizione dei candidati tramite domande digitalizzate.

Sono state 308.468 le domande ricevute.

La fase di trasmissione delle domande è stata presidiata avvalendosi di un apposito servizio di help desk, che ha monitorato sia chiamate di natura tecnica, sia quelle a contenuto “amministrativo”, ovvero inerenti alle richieste di spiegazioni relative al bando e alla compilazione del modulo di domanda.

La possibilità di assunzione è stata ulteriormente ampliata di altre 1000 unità con la legge di stabilità per l'anno 2017, per un totale di 2000 nuove risorse.

In tal modo, si raggiunge non soltanto il fondamentale obiettivo dell'avvio di nuove assunzioni, dopo anni di sostanziale stagnazione delle fonti di reclutamento concorsuale, ma si delinea un complessivo quadro di disposizioni legislative che consentirà all'amministrazione di avviare in modo maggiormente efficace alcuni degli interventi assolutamente fondamentali per migliorare la qualità dei servizi di giustizia cui i cittadini hanno diritto.

La norma in parola prevede, infatti, la possibilità di introdurre nuovi profili, anche tecnici, e di rimodulare e rivedere i profili professionali e i relativi contingenti esistenti, prioritariamente per far fronte alle nuove e accresciute competenze.

La competente Direzione generale del personale e della formazione, operando nella direzione indicata dalle norme sul programma assunzionale e dalla Direttiva del Ministro dell'8 settembre 2016, che ha delineato le linee politico-amministrative per la gestione del personale, negli ultimi mesi dell'anno 2016 ha indirizzato la propria attività alla realizzazione di un processo di innovazione assolutamente necessario per dare il dovuto supporto agli uffici giudiziari.

A tal fine, si è dato impulso alla revisione dei processi organizzativi e lavorativi della stessa direzione generale, necessari a sostenere l'impatto di gestione dei procedimenti di reclutamento contemporaneamente avviati (mobilità volontaria, mobilità obbligatoria, scorrimenti, assunzioni), nonché a veri e propri processi di rinnovamento in tema di formazione, valutazione di professionalità e revisione dei profili nell'ambito dell'apertura della contrattazione collettiva.

Con i bandi pubblicati in data 19 settembre 2016, si è dato anche avvio alle procedure di riqualificazione, che consentiranno il passaggio di area (nello specifico, dall'area II all'area III), con conseguente progressione professionale, di n. 1.148 cancellieri e di n. 662 ufficiali giudiziari.

Anche la riqualificazione del personale amministrativo era attesa da oltre due decenni e quindi seppur relativa soltanto a due profili deve essere valutata come un importante momento nei processi di revisione delle politiche del personale.

Sono 6.465 le domande presentate, di cui 5171 per la procedura di riqualificazione a funzionario giudiziario e 1294 per la procedura di riqualificazione a funzionario UNEP.

Anche in questo caso, la procedura di inoltro delle domande è stata completamente informatizzata ed è stata presidiata avvalendosi di un servizio di help desk informatico e da un call center dedicato.

Con tali procedure si è anche avviata una moderna visione e gestione dei piani formativi per il personale in servizio mediante una piattaforma *e-learning*. Tale piattaforma consentirà in modalità innovativa una formazione dei candidati specificamente orientata alle necessità concorsuali, tramite due percorsi di studio e di aggiornamento opportunamente definiti e realizzati per i differenti profili di funzionario giudiziario e di funzionario UNEP.

Le modalità di utilizzo della citata piattaforma di *e-learning* sono state specificate con un avviso sul sito, come richiesto dal bando di concorso e notiziate anche per il tramite di una circolare diretta agli uffici giudiziari.

Il 23 dicembre 2016 è terminato il primo modulo formativo e il 10 gennaio 2017 prenderà avvio il secondo.

Infine, la Direzione ha dato attuazione al decreto interministeriale del 20 ottobre 2015 che ha indetto la procedura di selezione di 1502 tirocinanti, secondo quanto previsto dall'art. 37 comma 11 del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 – per lo svolgimento di un ulteriore periodo di perfezionamento della durata di dodici mesi, da destinare all'ufficio per il processo.

Tale procedura è stata avviata con sistemi informatici in collaborazione con la Direzione Generale dei sistemi informativi automatizzati, che ha sviluppato la piattaforma per la redazione guidata delle domande di partecipazione.

Nell'ambito di questo processo di rinnovamento dell'Amministrazione, l'intento è di gestire il personale in modo che le politiche di reclutamento in atto vengano a coincidere con l'innovazione nell'ambito anche della conduzione dei processi gestionali interni.

Strumento principale di tale processo è rappresentato dall'uso delle tecnologie, e, specificamente, dalla digitalizzazione delle procedure di reclutamento in generale, nonché dalla dematerializzazione dei processi di gestione del personale, mediante la creazione di un idoneo sistema informatizzato del fascicolo individuale.

Il traguardo da raggiungere è quindi rappresentato dalla programmazione e realizzazione di un sistema moderno di gestione e direzione delle risorse umane, improntandolo al contempo ad adeguati criteri di razionalizzazione.

L'informatizzazione sarà indirizzata anche all'utilizzo di sistemi idonei per la formazione.

Al riguardo, come anche espressamente raccomandato dal Ministro nella Direttiva dell'8 settembre 2016, deve sottolinearsi la centralità della formazione nel processo di rinnovamento e di valorizzazione del personale dell'amministrazione.

È necessario, infatti, assicurare un'adeguata preparazione alle nuove risorse che entreranno a far parte dell'Amministrazione giudiziaria, sia mediante assunzioni, sia tramite i processi di mobilità, nonché un idoneo aggiornamento al personale già in servizio negli uffici.

In tale ambito si inquadra il piano di iniziative formative posto in essere dalla Direzione nell'anno appena trascorso per accompagnare l'ingresso del personale, estraneo alla realtà giudiziaria, favorendo l'integrazione e lo sviluppo delle competenze e gli ulteriori interventi formativi programmati per le specifiche esigenze legate al personale in mobilità obbligatoria, che hanno richiesto una formazione più mirata, anche rispetto le singole realtà distrettuali di inserimento.

Nel 2016 è iniziata anche un'attività di analisi e studio finalizzata alla revisione dei profili professionali, nell'ambito di una rinnovata ed intensa attività di interlocuzione con le rappresentanze sindacali, che ha visto nella contrattazione FUA e nell'avvio dei lavori sulla revisione dei profili professionali due dei più importanti momenti.

Lo sviluppo delle tecnologie e la diffusione dell'informatizzazione nelle dinamiche processuali, accompagnato dalla crescente necessità di revisione dei moduli organizzativi e dei processi di lavoro, conduce necessariamente all'apertura di un percorso di riconsiderazione dei profili professionali esistenti, oltre che all'inserimento di nuove figure professionali attualmente non presenti nell'amministrazione della giustizia.

Tale modifica apre anche la strada a percorsi di maggiore flessibilità nella mobilità interna di tutto il personale del Ministero, attuando in tal modo anche la *ratio* del D.P.C.M. 15 giugno 2015, n. 84, complessivamente orientata dalla ricerca di fondamentali obiettivi di semplificazione strutturale, integrazione funzionale e massima efficienza operativa dell'Amministrazione.

La revisione dei profili professionali potrà altresì consentire, in una seconda fase, di aprire a nuovi percorsi e modalità di valutazione delle professionalità, assicurando una prospettiva di avanzamento professionale ad una platea più allargata rispetto a quella oggi coinvolta dalle procedure selettive di cui all'articolo 21-*quater* del già richiamato decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83, avviando un ripensamento del sistema di valutazione e dei meccanismi di premialità.

Nell'ambito delle attività di valorizzazione del personale merita di essere segnalata l'attività volta a dare attuazione all'accordo sull'utilizzazione del fondo unico di amministrazione per gli anni 2013, 2014, 2015, che ha consentito l'erogazione in favore del personale di emolumenti connessi alle particolari posizioni di lavoro e all'incentivazione della produttività e alla valorizzazione del merito.

5. LA GIUSTIZIA CIVILE

5.1 Gli interventi normativi ed organizzativi

La complessiva riorganizzazione della giustizia civile è stata sin dall'inizio del mandato governativo uno degli obiettivi prioritari, rappresentando essa il terreno di contatto quotidiano tra il cittadino e l'amministrazione della giustizia, laddove ogni inefficienza incide in maniera decisiva e diretta, sia in termini di sfiducia nel sistema giudiziario e nei confronti degli operatori della giustizia, che di impoverimento dei principi di legalità.

Anche in questo settore, la linea d'azione seguita è stata quella della necessaria complementarietà tra gli interventi di carattere normativo e quelli di innovazione organizzativa.

Il primo obiettivo è stato quello di individuare strumenti per ridurre il pesante arretrato che, di fatto, paralizzava l'attività dei tribunali e questo nonostante i magistrati italiani siano ai primi posti nelle classifiche Cepej per produttività e qualità del lavoro.

Quest'anno si può ritenere, con il conforto delle statistiche a consuntivo, che le misure normative ed organizzative adottate hanno consentito il raggiungimento di importanti risultati.

Alla data del 30.6.2016 il totale nazionale dei fascicoli pendenti - secondo l'analisi dei dati forniti dagli Uffici, raccolti ed elaborati dalla Direzione Generale di statistica ed analisi organizzativa - risulta, al netto dell'attività del giudice tutelare, pari a 3.820.935 procedimenti, confermando il trend decrescente degli anni precedenti (al 30.6.2015 erano nel numero di 4.015.112, al netto dell'attività del giudice tutelare e dell'ATP in materia previdenziale).

Dal momento che la produttività del sistema giudiziario, pur rimanendo altissima nel confronto internazionale, è calata negli ultimi anni ne deriva che la diminuzione delle pendenze è dovuta alla significativa riduzione delle cause in ingresso.

Inoltre, deve tenersi conto che oltre trecento mila affari in lavorazione nei nostri tribunali sono di competenza del giudice tutelare e rappresentano fascicoli la cui definizione non dipende dal lavoro del giudice ma hanno una connotazione gestoria, potendo durare per tutta l'esistenza in vita del soggetto tutelato, con conseguente riduzione della reale pendenza complessiva degli affari civili.

Positivo corollario della riduzione delle iscrizioni e delle pendenze è il contenimento dei tempi di durata delle cause civili contenziose, che nell'anno appena trascorso sono scesi sotto il tetto dei 1000 giorni, mentre la durata media di un procedimento in primo grado (contenzioso e non contenzioso) si è attestato in 375 giorni.

La progressiva riduzione dell'arretrato è un dato di particolare rilievo anche in un'ottica prettamente economica, costituendo inevitabilmente un fattore di forte rallentamento per la ripresa del Paese e determinando, inoltre, con la sua persistenza, seri pregiudizi al bilancio generale dello Stato sotto il profilo degli indennizzi *ex lege* Pinto (legge n. 89/2001).

L'incidenza sulla diminuzione della tempistica di trattazione delle cause è dato particolarmente significativo dal momento che rappresenta l'elemento qualitativo nella risposta della giustizia per il cittadino.

La complementarietà tra gli interventi di carattere normativo, sotto il profilo della deflazione delle cause in entrata e quelli di innovazione organizzativa, allo scopo di velocizzare i tempi di definizione, ha già prodotto significativi effetti in termini di contenimento e riduzione del pesante arretrato che ancora grava su molti uffici giudiziari, che potranno risultare ancora più incisivi all'esito di una corretta redistribuzione delle risorse.

In tale direzione si colloca l'introduzione di alcuni meccanismi deflattivi finalizzati alla riduzione dei flussi in entrata e, quindi, ad uno smaltimento più agevole del carico di lavoro degli uffici giudiziari, nella prospettiva di una rilevante de-giurisdizionalizzazione, con l'avvio di forme alternative di risoluzione delle controversie (in primo luogo attraverso la negoziazione assistita).

Per favorire l'opzione per una risoluzione stragiudiziale della controversia, con il decreto legge n. 83 del 27 giugno 2015, convertito nella legge n. 132 del 6 agosto 2015, sono stati previsti meccanismi di incentivazione fiscale della negoziazione assistita e dell'arbitrato, attraverso l'adozione del modello del credito di imposta già previsto per la mediazione dal decreto legislativo n.28/2010, meccanismi agevolativi che, con la legge di stabilità 2016 sono stati resi permanenti a partire dall'anno 2016.

Nei confronti degli strumenti stragiudiziali di risoluzione delle controversie esiste purtroppo una certa diffidenza in alcune realtà del Paese, diffidenza che va superata con un progressivo sviluppo della cultura della conciliazione.

Proprio al fine di armonizzare e razionalizzare il quadro normativo in materia e di elaborare un'ipotesi di riforma che sviluppi gli strumenti di degiurisdizionalizzazione, con particolare riguardo alla mediazione, alla negoziazione assistita e all'arbitrato e di trovare strumenti per incentivare e costruire un sistema di maggiori convenienze all'utilizzo delle forme stragiudiziali di risoluzione delle controversie, è stata istituita presso il Dicastero una apposita Commissione di studio ministeriale per l'elaborazione di una riforma organica degli strumenti stragiudiziali di risoluzione delle controversie, presieduta dall'avvocato Guido Alpa, di cui a breve sono attesi gli esiti.

Parimenti significative sono le iniziative normative adottate con riguardo alla gestione processuale delle situazioni di insolvenza, nonché quelle relative all'ampliamento delle competenze dell'attuale tribunale delle imprese, che si fondano su una mirata azione di verifica della necessità, che il mondo economico e gli esperti di settore segnalano come urgente, di incisiva razionalizzazione e massima semplificazione delle procedure giudiziali correlate a stati di crisi nelle imprese.

Uno dei principali ambiti di intervento, finalizzato al miglioramento dell'efficienza della giustizia civile, è stato quello diretto a recuperare competitività nella fase del recupero dei crediti individuando misure dirette a favorire sia la liquidazione dei patrimoni incagliati nell'ambito delle procedure esecutive e di insolvenza, sia la circolazione dei crediti incagliati (c.d. *non performing loans*).

Le idee che guidano l'azione intrapresa sono tutte iscritte, quanto ai profili interessati dalla relazione con il mercato delle procedure esecutive e concorsuali, nel progetto *Com.Mon.*, elaborato dalla commissione ministeriale istituita il 4 agosto del 2014, i cui esiti sono stati per intero recepiti nei lavori della commissione Rordorf, istituita il 28 gennaio 2016.

Con il decreto legge 27 giugno 2015, n. 83 recante "Misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria", convertito con modificazioni dalla Legge 6 agosto 2015, n. 132, è stato così istituito il "*Portale delle Vendite Pubbliche*", un *marketplace* unico nazionale per la pubblicazione e la messa in vendita di tutti i beni, mobili e immobili, di tutte le procedure.

Esso è uno strumento altamente innovativo non tanto e non solo sotto il profilo tecnologico, quanto, piuttosto, per il cambio di prospettiva che comporta, superando il localismo delle singole procedure concorsuali, ponendosi come strumento di trasparenza e di apertura al mercato, in cui i beni sono resi più visibili e le vendite più accessibili.

L'obiettivo finale che si intende perseguire attraverso la messa in opera del portale è quello di garantire lo svolgimento online dell'intera procedura di vendita, garantendo, così, anche la partecipazione alle aste di acquirenti stranieri.

Con il decreto legge 3 maggio 2016, n. 59 recante “*Disposizioni urgenti in materia di procedure esecutive e concorsuali, nonché a favore degli investitori in banche in liquidazione*”, convertito con modificazioni dalla Legge 30 giugno 2016, n. 119 (c.d. decreto banche), è stato istituito il registro elettronico delle procedure di espropriazione forzata immobiliari, delle procedure di insolvenza e degli strumenti di gestione della crisi (c.d. “Registro delle procedure”), un supporto essenziale al nascente mercato dei crediti deteriorati, che consente a tutti i soggetti interessati, l'accesso ad un adeguato set informativo che permetterà la stima del valore dei crediti e l'identificazione dei loro titolari da cui poterli eventualmente acquistare.

Il *marketplace* e il Registro delle procedure costituiscono due dei pilastri del sistema “*Com. Mon.*” (*Competition Money*).

Tale sistema, come concepito dalla commissione ministeriale, si prefigge di sbloccare la parte qualificata dell'enorme massa creditoria, calcolata in circa 200 miliardi di euro, che frena la ripresa economica di molte imprese, mirando a fornire un ulteriore strumento di valorizzazione dei crediti deteriorati, che potrà fungere da volano al relativo mercato.

A regime il sistema consentirà infatti al titolare di un credito che abbia ragionevole e certificata aspettativa di essere soddisfatto nell'ambito di una procedura di insolvenza, di acquistare beni sul *marketplace* non solo con denaro corrente ma anche con appositi titoli di regolazione, detti, appunto, *Com.Mon.*

Tra le altre misure contenute nel d.l. 59/16 finalizzate allo smobilizzo dei crediti a favore delle imprese e all'efficienza dell'attività di recupero dei crediti, anche mediante l'ulteriore semplificazione dell'espropriazione forzata, debbono inoltre ricordarsi l'introduzione di una disciplina in materia di pegno non possessorio e le disposizioni in materia di obblighi formativi per i professionisti delegati alle operazioni di vendita dei beni pignorati.

Con il decreto legge 31 agosto 2016, n. 168, convertito con modificazioni dalla legge 25 ottobre 2016, n. 197, sono state inoltre introdotte misure urgenti per la definizione del contenzioso

presso la Corte di Cassazione, presso gli uffici giudiziari, nonché per la giustizia amministrativa, prevedendo la trattazione generalizzata in camera di consiglio dei ricorsi assegnati alle sezioni semplici, la radicale revisione del giudizio camerale per l'inammissibilità e la manifesta fondatezza o infondatezza del ricorso principale e di quello incidentale, l'estensione dei casi di definizione del procedimento con ordinanza, anche al fine di favorire il ricorso a forme sintetiche di motivazione.

Tra gli interventi normativi di rilievo posti in essere nell'anno appena trascorso, si registra l'approvazione e l'entrata in vigore di una serie di importanti provvedimenti, primo tra tutti la legge sulle unioni civili, n. 76 del 2016, con i relativi decreti attuativi approvati dal Consiglio dei ministri il 14 gennaio scorso, concernenti l'adeguamento del Registro delle unioni civili, la modifica e riordino delle norme di diritto internazionale privato in materia di unioni civili tra persone dello stesso sesso ed coordinamento delle norme in materia penale.

Sempre nell'ambito del diritto di famiglia, con la legge europea 2015-2016 (n. 122/2016) sono state introdotte nuove disposizioni volte a rafforzare la cooperazione internazionale in materia di obbligazioni alimentari, con l'introduzione nell'ordinamento nazionale degli strumenti necessari all'assolvimento, da parte dell'Autorità Centrale, dei compiti previsti dalla Convenzione dell'Aja 2007, relativi, in particolare, alla localizzazione del debitore o il creditore, e all'ausilio nella ricerca delle informazioni riguardanti il reddito e l'ubicazione dei beni dei debitori.

Inoltre, con la legge 3 novembre 2016 n. 214, è stato ratificato l'accordo fatto a Bruxelles su un tribunale unificato del brevetto.

Sul piano delle misure dirette ad ottimizzare l'organizzazione dei servizi si colloca, oltre al già menzionato Ufficio per il processo, il progetto di revisione organica della magistratura onoraria.

Il 31 maggio 2016 è stato pubblicato il primo decreto legislativo in attuazione della legge delega 28 aprile 2016, n. 57 recante "Delega al Governo per la riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace".

Si tratta del primo intervento di attuazione della riforma organica della magistratura onoraria che intendiamo porre in essere finalizzata a semplificare e razionalizzare la disciplina della magistratura onoraria mediante la predisposizione di uno statuto unico (accesso, durata, responsabilità, disciplinare, compenso, ecc.); aumentarne la professionalità mediante una dettagliata ed unitaria disciplina in tema di requisiti all'accesso, di tirocinio, di incompatibilità e disciplinare; valorizzarne la figura, mediante una definizione delle sue funzioni, introducendo altresì un percorso di avvio alla professione della magistratura onoraria attraverso l'ufficio del processo.

Altre riforme sono *in itinere*.

Il disegno di riforma del processo civile in discussione in Parlamento mira a migliorare efficienza e qualità della giustizia, in chiave di spinta economica, dando maggiore organicità alla competenza del tribunale delle imprese, consolidandone la specializzazione, a rafforzare le garanzie dei diritti della persona, dei minori e della famiglia mediante l'istituzione di sezioni specializzate per la famiglia e la persona, a realizzare un processo civile più lineare e comprensibile; assicurare la speditezza del processo mediante la revisione della disciplina delle fasi di trattazione e di rimessione in decisione.

I dati statistici dei primi due anni di vita dei tribunali delle imprese sono estremamente positivi, con oltre il 90% degli affari pervenuti nell'anno 2013 giunti a definizione ed oltre il 73% degli affari pervenuti nell'anno 2014 definiti entro l'anno, con una media complessiva totale dalla nascita delle sezioni specializzate pari all'80% di definizioni entro un anno, con sentenze di primo grado confermate quattro volte su cinque in sede di impugnazione.

I positivi risultati in termini di riduzione dell'arretrato testimoniano la bontà dei numerosi interventi posti in essere, sia di carattere normativo, sotto il profilo della deflazione delle cause in entrata, sia organizzativo, allo scopo di velocizzare i tempi di definizione e debbono costituire un forte stimolo a proseguire nel percorso intrapreso.

Alla luce delle statistiche a consuntivo, particolarmente capillari e attendibili anche grazie alla ormai completa possibilità di utilizzo per i dati del settore civile del *datawarehouse*, si può ritenere che le misure normative ed organizzative adottate hanno consentito il raggiungimento di importanti risultati.

Per comprendere meglio le concrete modalità con le quali si è inteso operare ed i risultati raggiunti, occorre dare conto, in primo luogo, dello stato del contenzioso civile pendente.

5.2 I dati del contenzioso civile

Alla data del 30 giugno 2016 il totale nazionale dei fascicoli pendenti risulta - secondo l'analisi dei dati forniti dagli uffici, raccolti ed elaborati dalla Direzione Generale di statistica ed analisi organizzativa, che ne cura anche il periodico monitoraggio pubblicato sul sito istituzionale - al netto dell'attività del giudice tutelare e degli accertamenti tecnico-preventivi previdenziali, pari a 3.820.935 procedimenti (ossia 194.177 cause in meno rispetto al 2015), confermando il trend

decescente di tutte le tipologie di ufficio nei sette anni precedenti, con la sola Corte di Cassazione in controtendenza, con un lieve incremento della pendenza (+3,2) nell'ultimo anno.

Rimane stabile la pendenza degli affari civili nei Tribunali per i minorenni, mentre tutti gli altri uffici mostrano una riduzione abbastanza allineata intorno al -5%.

In particolare, le iscrizioni annuali risultano pari a 3.472.590 e le definizioni pari a 3.760.965, dato significativo, che conferma la produttività dei magistrati italiani che smaltiscono un numero di procedure maggiore di quelle iscritte.

Nell'esame del dato statistico deve, inoltre, tenersi conto del fatto che 395.335 affari in lavorazione nei nostri tribunali sono di competenza del giudice tutelare e rappresentano fascicoli la cui definizione non dipende dal lavoro del giudice ma hanno una connotazione gestoria, potendo durare per tutta l'esistenza in vita del soggetto tutelato, con conseguente riduzione della reale pendenza complessiva degli affari civili.

Positivo corollario della riduzione delle iscrizioni e delle pendenze è il contenimento dei tempi di durata delle cause civili.

L'incidenza sulla diminuzione della tempistica di trattazione delle cause è dato particolarmente significativo dal momento che rappresenta l'elemento qualitativo nella risposta della giustizia per il cittadino, nonché l'indicatore chiave di valutazione per gli organismi internazionali.

Tale cambio di tendenza infatti è stato recepito ed evidenziato positivamente anche dalla Banca Mondiale nel suo ultimo rapporto annuale *Doing Business 2017* nel quale l'Italia ha confermato l'inversione di tendenza realizzatasi negli ultimi anni, guadagnando ulteriori posizioni (dalla 111 posizione del 2016 alla 108).

5.3 Breve analisi dei dati per ufficio giudiziario.

Si rimette una breve rassegna ragionata dei dati indicatori per tipologia d'ufficio.

La Corte di Cassazione è l'unico ufficio in controtendenza rispetto alla generalizzata riduzione delle pendenze, mostrando un incremento del 3,2%, rispetto all'anno precedente.

Il dettaglio delle materie trattate in Corte d'Appello permette di evidenziare la riduzione di circa 6.000 procedimenti pendenti per equa riparazione che costituisce una ulteriore marcata

riduzione del -25,4% rispetto all'anno precedente (che già aveva fatto registrare una forte riduzione rispetto al 2013/14).

Molto forte la riduzione delle pendenze in materia di previdenza (-20,8%) e di lavoro (-8,5%).

Presso i Tribunali Ordinari, nell'ultimo anno giudiziario si osserva un leggero calo dei procedimenti pendenti per il contenzioso ordinario (-1,8%) ed ancor più per quello in materia commerciale (-8,0%) comprendente le materie relative a contratti ed obbligazioni, diritto industriale e societario, correlato alla diminuzione delle iscrizioni.

Anche i procedimenti speciali risultano in forte diminuzione (-11,6%).

In forte calo risultano anche le pendenze del settore lavoro e previdenza.

Per la prima volta dopo parecchi anni, diminuiscono i fallimenti (-4,1%) e anche se crescono leggermente le pendenze (3,2%) l'incremento è inferiore a quello degli anni precedenti.

Calano le iscrizioni dei procedimenti esecutivi mobiliari (-11,6%) e le pendenze di tutte le procedure esecutive, mobiliari (-6,6%) e immobiliari (-12,7%).

Osservando globalmente il movimento di tutte le categorie di ufficio si osserva, nel confronto col precedente anno giudiziario, una leggera ripresa della domanda di giustizia (+6,3% in Corte di Appello, +1,6% in Tribunale e +9% presso il Giudice di Pace).

Si tratta di un dato che rappresenta un piccolo "rimbalzo" rispetto all'anno precedente, ma che è ancora sensibilmente più basso dei livelli degli anni precedenti e che conferma, quindi, una domanda di giustizia che si mantiene complessivamente più contenuta rispetto al passato.

Anche le definizioni totali sono in leggero calo.

Tuttavia, poiché oramai da alcuni anni, la produttività si conferma su valori più elevati della domanda, ne deriva il trend decrescente delle pendenze, con una riduzione significativa.

Movimento dei procedimenti civili rilevati presso gli uffici giudiziari con il dettaglio di alcune materie.
Dati nazionali degli ultimi anni giudiziari

Uffici	2014/2015			2015/2016		
	Iscritti	Definiti	Pendenti al 30 giugno	Iscritti	Definiti	Pendenti al 30 giugno
Corte di Cassazione						
Procedimenti civili tutte le materie:	29.954	26.383	103.162	29.474	26.179	106.467
Corte di Appello						
Procedimenti civili tutte le materie di cui:	111.384	149.246	334.928	118.436	138.709	314.713
<i>Cognizione Ordinaria - Contenzioso ordinario</i>	34.484	41.093	114.660	38.992	38.621	115.053
<i>Contenzioso commerciale</i>	19.583	21.344	76.526	21.264	20.812	77.010
<i>Lavoro non Pubblico Impiego</i>	14.485	17.929	35.188	13.788	16.798	32.183
<i>Lavoro Pubblico Impiego</i>	6.983	8.304	21.986	7.617	7.921	21.696
<i>Previdenza</i>	14.362	30.147	55.855	13.284	24.955	44.211
<i>Equa Riparazione</i>	11.261	20.615	24.523	13.488	19.692	18.291
<i>Volontaria Giurisdizione</i>	10.226	9.814	6.190	10.003	9.910	6.269
Tribunale ordinario						
Procedimenti civili tutte le materie di cui:	2.105.200	2.359.947	2.427.113	2.138.923	2.235.812	2.300.163
<i>Cognizione Ordinaria - Contenzioso ordinario</i>	224.390	266.391	654.697	257.069	270.084	643.047
<i>Contenzioso commerciale</i>	136.693	168.914	429.146	130.584	165.969	394.775
<i>Lavoro non Pubblico Impiego</i>	90.565	115.547	169.953	85.288	105.069	150.220
<i>Lavoro Speciali</i>	143.532	167.393	36.508	148.773	154.599	28.849
<i>Lavoro Pubblico Impiego</i>	24.678	27.212	59.526	32.007	31.509	59.951
<i>Previdenza</i>	94.201	130.607	197.553	98.120	105.375	188.492
<i>Istanze di fallimento</i>	41.959	49.471	17.058	39.211	41.598	12.857
<i>Fallimenti</i>	14.849	10.084	92.066	14.246	12.769	94.969
<i>Altre Procedure Concorsuali</i>	3.785	2.975	4.045	3.433	2.712	4.748
<i>Separazioni consensuali</i>	61.229	66.393	19.526	55.975	56.511	19.114
<i>Divorzi consensuali</i>	33.767	36.324	11.582	45.118	40.122	16.618
<i>Separazioni giudiziali</i>	40.714	42.643	55.214	42.094	43.657	53.326
<i>Divorzi Giudiziali</i>	25.689	26.063	35.351	38.463	30.169	43.703
<i>Procedimenti Esecutivi Immobiliari</i>	69.040	64.051	269.151	69.600	69.297	235.095
<i>Procedimenti Esecutivi Mobiliari</i>	362.471	435.062	208.852	320.281	346.445	195.167
<i>Decreti ingiuntivi e altri Procedimenti speciali</i>	505.731	521.028	105.523	500.242	505.571	93.301
<i>Volontaria Giurisdizione</i>	231.907	229.789	61.362	258.419	254.356	65.931
Giudice di pace						
Procedimenti civili tutte le materie di cui:	1.036.115	1.111.014	1.059.701	1.129.087	1.304.480	1.009.282
<i>Opposizione alle sanzioni amministrative</i>	165.175	252.856	333.964	199.137	317.132	276.513
<i>Risarcimento danni circolazione</i>	235.694	229.728	432.210	163.319	184.394	349.280
<i>Opposizione ai decreti ingiuntivi</i>	22.669	23.798	37.056	27.598	29.093	50.742
<i>Cause Relative a Beni Mobili fino a euro 5000</i>	131.373	131.476	126.122	165.288	171.189	196.109
<i>Ricorsi in materia di immigrazione</i>	4.671	4.462	2.769	6.516	6.201	4.865
<i>Procedimenti monitori e altro</i>	476.533	468.694	127.580	567.230	596.470	131.773
Tribunale per i minorenni						
Procedimenti civili tutte le materie	51.712	53.858	90.208	56.870	55.785	90.310
Gran Totale dei procedimenti civili	3.334.365	3.700.448	4.015.112	3.472.790	3.760.965	3.820.935
<i>Giudice Tutelare</i>			361.029			395.335
<i>Accertamento Tecnico Preventivo - Previdenza</i>	164.834	109.148	206.837	164.952	160.678	211.647

Movimento affari della Corte d'Appello e dei Tribunali rilevato tramite datawarehouse della giustizia civile - Ultimo aggiornamento del sistema il 10/11/2016

Fonte: Ministero della Giustizia - Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria del Personale e dei Servizi - Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzativa

6. LA GIUSTIZIA PENALE

L'obiettivo di rendere complessivamente più efficace, efficiente ed anche più rapido il sistema della giustizia penale e di fornire, in questo modo, concreto supporto al lavoro dell'autorità giudiziaria, ha ispirato l'adozione di importanti misure legislative e organizzative.

Attraverso responsabili e significativi sforzi sono stati, altresì, recepiti numerosi strumenti normativi europei, da tempo varati, che hanno permesso di superare il *gap* creatosi negli ultimi anni e di sottrarre il Paese ad inutili e costose procedure di infrazione.

Al contempo, le nuove misure introdotte hanno consentito di mettere a disposizione delle autorità di contrasto nuovi ed efficaci strumenti di lotta al crimine.

6.1 Il terrorismo: contrasto e prevenzione

Sul piano sostanziale, gli interventi legislativi sono stati indirizzati a ricondurre le nuove realtà criminali all'interno della cornice di fattispecie penali calibrate.

La complessità dello scenario internazionale, caratterizzata anche dalla dimensione imponente assunta dalla pressione migratoria, ha mostrato, infatti, l'emersione di nuove condotte criminali. Nonostante gli sforzi interpretativi compiuti dalla magistratura, i cambiamenti che si sono prodotti negli ultimi anni, insieme al mutamento della sensibilità sociale, hanno, dunque, imposto l'adozione di interventi normativi mirati, in grado di intercettare e reprimere le nuove realtà.

E' stata, innanzitutto, affrontata la questione del terrorismo.

L'emergenza terroristica e la correlata necessità di garantire la sicurezza, hanno posto gli organi inquirenti di fronte a nuove sfide ed il Governo dinanzi alla necessità di verificare la corretta calibratura degli strumenti a disposizione, in termini di tenuta ed adeguatezza.

Il gruppo di analisi strategica istituito presso il Ministero sin dal gennaio 2015, all'indomani del primo attentato di Parigi, con un metodo sistematicamente applicato a tutte le iniziative ministeriali e improntato al più ampio confronto, ha già consentito la traduzione legislativa delle valutazioni, delle istanze e delle proposte avanzate dalle autorità giudiziarie più impegnate nell'azione di contrasto.

Alle iniziative già intraprese negli scorsi anni, quali l'attribuzione del potere di coordinamento e impulso al Procuratore Antimafia ed antiterrorismo e l'introduzione di nuove figure criminose ritagliate sulle modalità di azione dei terroristi di matrice islamica (reclutamento passivo, auto-addestramento, finanziamento e organizzazione di viaggi per il compimento di atti di terrorismo), sono seguiti ulteriori interventi, attuati con la legge 28 luglio 2016 n. 153, che ha raffinato e potenziato gli strumenti di contrasto, introducendo nell'ordinamento interno tre nuove fattispecie delittuose: il finanziamento di condotte con finalità di terrorismo, la sottrazione di beni o di denaro sottoposti a sequestro, gli atti di terrorismo nucleare.

Anche sul versante della prevenzione del terrorismo, si è intensamente lavorato per sostenere l'iniziativa della Commissione europea per l'adozione, nel maggio 2016, del Codice di condotta sull'illecito incitamento all'odio *online*, con il quale le aziende informatiche si sono impegnate ad affiancare la Commissione europea e gli Stati membri nella sfida di garantire che le piattaforme *online* non offrano opportunità di diffusione virale di forme illegali di incitamento all'odio.

Questo importante passo avanti a livello UE nella sensibilizzazione degli *internet service providers* rappresenta un punto di partenza per elaborare una strategia nazionale di contrasto al fenomeno, caratterizzata da un approccio inclusivo del fondamentale contributo della società civile.

A tal fine, il Ministero ha coinvolto in una riflessione comune sul tema le associazioni maggiormente rappresentative, su base nazionale, in materia di prevenzione e contrasto agli atti discriminatori e ai crimini d'odio *online* e ha, inoltre, avviato un monitoraggio sui procedimenti aperti in ordine a tali fattispecie delittuose.

In sede europea, si sta valutando l'opportunità di rendere più stringenti gli obblighi previsti dal Codice, attraverso un intervento normativo che li definisca e li renda cogenti, sottraendoli ad un'eccessiva discrezionalità delle imprese.

6.2 I nuovi strumenti della cooperazione giudiziaria internazionale in materia penale.

La presa d'atto circa l'improcrastinabile esigenza, imposta dalla necessità di adeguare gli strumenti di contrasto al carattere fluido assunto dalla criminalità internazionale, ha indotto a compiere sforzi significativi sul versante della cooperazione e della condivisione delle informazioni.

In questa prospettiva, oltre al rilancio della figura dei magistrati di collegamento, già nominati in Francia, Albania e Marocco, particolare attenzione è stata dedicata ad Eurojust, che costituisce uno snodo essenziale nel coordinamento investigativo, nello scambio di informazioni e, quindi, nella lotta alla criminalità organizzata transnazionale.

Deve, in proposito, rimarcarsi il rilievo di una nuova misura recentemente adottata, con la quale è stato attivato un *network* tra i corrispondenti nazionali di Eurojust in materia di terrorismo, finalizzato a garantire uno scambio di informazioni immediato in caso di attacchi terroristici.

Il potenziamento dello scambio informativo tra Eurojust e la Procura Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, inoltre, costituisce il volano anche per l'ulteriore sviluppo dei rapporti di cooperazione internazionale nel contrasto transnazionale al fenomeno dei *'foreign fighters'* e delle nuove modalità del terrorismo internazionale.

Sul piano legislativo, poi, dopo anni di inerzia, è stato finalmente cambiato in maniera decisa il passo.

Assunto come obiettivo prioritario il superamento di ogni irragionevole o ingiustificato ostacolo alla cooperazione giudiziaria, come già accennato, particolare impegno è stato profuso per recuperare il *gap* preesistente attraverso il recepimento di numerosi ed importanti strumenti normativi di derivazione europea che da anni, e persino da oltre un decennio, attendevano di essere resi operativi.

Sono stati, così, introdotti nuovi ed efficaci strumenti investigativi e di contrasto, è stato ampliato il ventaglio delle garanzie e dei diritti fondamentali, è stato semplificato e velocizzato lo scambio di informazioni tra autorità giudiziarie, a tutto vantaggio della celerità e dell'efficacia della risposta repressiva.

Un importante traguardo normativo è stato raggiunto con l'adozione della legge n. 149/2016 recante *“Ratifica ed esecuzione della Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea, fatta a Bruxelles il 29 maggio 2000, e delega al Governo per la sua attuazione. Delega al Governo per la riforma del libro XI del codice di procedura penale. Modifiche alle disposizioni in materia di estradizione per l'estero: termine per la consegna e durata massima delle misure coercitive”*.

Già nei prossimi mesi, con l'esercizio della delega in materia di riforma del Libro XI del codice di procedura penale potranno essere raggiunti importanti obiettivi.

Viene, infatti, data piena attuazione al principio del mutuo riconoscimento delle decisioni degli Stati membri, per cui l'autorità giudiziaria italiana, nei casi previsti dalla legge, potrà dare

esecuzione alle decisioni giudiziarie degli altri Stati dell'Unione, senza dover sindacare il merito delle stesse.

Inoltre, vengono rivisitate le forme processuali dell'assistenza giudiziaria, in chiave di semplificazione e razionalizzazione, così da rendere più celere ed efficace la cooperazione internazionale.

Anche le procedure estradizionali risultano semplificate ed accelerate e potenziati i meccanismi di interlocuzione diretta tra le autorità giudiziarie dei diversi Paesi, nella piena salvaguardia delle garanzie giurisdizionali e del principio del contraddittorio.

Particolare importanza riveste la delega relativa all'ordine europeo di indagine penale, che sostituirà gli attuali mezzi di cooperazione in materia di ricerca e di acquisizione delle prove con un nuovo, più agile strumento 'orizzontale', sperimentabile per quasi tutte le attività investigative, con precise e rapide modalità di esecuzione e con motivi di rifiuto puntualmente circoscritti, che, consentirà, inoltre, di unificare i singoli interventi di recepimento delle decisioni quadro in materia di sequestro probatorio e di mandato europeo di ricerca della prova, colmando, altresì, talune lacune di funzionalità degli strumenti di mutuo riconoscimento esistenti.

E' un dato ormai acquisito che il traffico di stupefacenti e di armi, la tratta di esseri umani, la pedopornografia, il terrorismo, la criminalità informatica e il riciclaggio hanno come denominatore comune la permeabilità alla frontiere e la creazione di mercati criminali comuni.

Per eliminare ostacoli di carattere formale, nonché anacronistici limiti territoriali e rafforzare, dunque, la capacità delle autorità di contrasto di agire efficacemente, si è lavorato su più versanti.

Innanzitutto, sono state introdotte norme volte a snellire e semplificare le procedure di scambio di informazioni ed *intelligence* tra le autorità degli Stati membri dell'Unione europea (decreto legislativo n. 54/2015) ed è stata data attuazione alla normativa sulla condivisione delle informazioni presenti nei casellari giudiziari attraverso il sistema ECRIS (decreti legislativi nn. 73, 74 e 75 del 2016).

Un ruolo fondamentale in questo contesto è, poi, rivestito dalla attuazione, da tempo attesa, del Trattato di Prüm e dalla creazione della Banca dati nazionale del DNA, per le sue straordinarie potenzialità investigative nel favorire una cooperazione internazionale efficace, attraverso procedure celeri e sicure, di accesso informatico e telematico ai dati ivi raccolti e conservati.

Un altro fondamentale strumento di derivazione europea, che da lungo tempo le autorità nazionali di contrasto reclamavano, è costituito dalle squadre investigative comuni, che permettono

di superare i tradizionali limiti della cooperazione interstatale, investigativa e giudiziaria, specie nel contrasto dei *cross-border crimes*, commessi dalle organizzazioni criminali e terroristiche.

Le autorità giudiziarie possono finalmente costituire squadre investigative comuni in tutti i casi in cui appare utile compiere indagini particolarmente complesse sul territorio di più Stati e risulti necessario assicurare il coordinamento investigativo.

Sempre nella medesima prospettiva devono essere letti gli sforzi realizzati per l'adozione di provvedimenti normativi che recepiscono meccanismi che concretizzano il principio del mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie, com'è nel caso delle decisioni adottate in uno Stato membro che irrogano sanzioni pecuniarie (decreto legislativo n. 37/2016). Tale strumento consente, infatti, l'esecuzione all'estero delle decisioni che applicano sanzioni pecuniarie, siano esse rese da un'autorità giudiziaria o da un'autorità amministrativa.

Viene così sanato il *vulnus* alla libera circolazione delle persone, ma anche ai diritti dei singoli e della collettività.

Va sottolineato che questa previsione intende, altresì, riallineare il Paese agli standard europei, ponendo rimedio alla sostanziale mancanza di effettività delle sanzioni pecuniarie che si è, sinora, riscontrata in Italia.

Risponde alle medesime finalità anche l'adozione della normativa di recepimento dello strumento europeo in tema di riconoscimento delle decisioni sulle misure di sospensione che, oltre a favorire il reinserimento e la riabilitazione sociale delle persone condannate cui sia inflitta una pena non detentiva che comporti però la sorveglianza o il rispetto di obblighi o prescrizioni, favorisce il controllo sull'effettivo rispetto di quegli obblighi.

Sulla medesima linea si colloca, inoltre, il recepimento della normativa in materia di reciproco riconoscimento delle misure alternative alla detenzione cautelare.

Sotto il profilo processuale, deve essere rammentato il recepimento della direttiva in tema di diritti processuali delle persone che, imponendo uno *standard* minimo comune in relazione al delicato tema dei processi celebrati in assenza dell'imputato, rafforza la fiducia reciproca tra gli Stati membri nella valutazione della correttezza della procedura che conduce alla decisione giudiziaria presa da altro Stato.

Nel medesimo solco si colloca anche la normativa di recepimento in materia di prevenzione e risoluzione dei conflitti relativi all'esercizio della giurisdizione nei procedimenti penali, e quella relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle sanzioni penali che

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

La prima promuove una più stretta cooperazione nell'amministrazione della giustizia tra le autorità competenti degli Stati membri per il caso in cui la stessa persona sia oggetto, in relazione ai medesimi fatti, di procedimenti penali paralleli idonei a dar luogo a una decisione definitiva costituente violazione del principio del "*ne bis in idem*". Con la seconda sono stati introdotti meccanismi in grado di pervenire, in caso di "litispendenza internazionale" ad una soluzione concordata tra gli Stati membri, al fine di evitare che in relazione allo stesso fatto si avviino o si svolgano processi penali paralleli, dinanzi ad autorità nazionali europee diverse. L'introduzione di tale meccanismo consente di scongiurare un inutile dispendio di energie processuali dei singoli Stati impegnati nei processi, nonché gravosi oneri per vittime e testimoni, costretti a comparire in sedi giudiziari di diversi Paesi per la stessa vicenda.

Al fine di assicurare una adeguata assistenza legale alle persone meno abbienti, con il d.lgs. n. 6 del 2015 si è intervenuti per un riordino complessivo della disciplina sulla difesa d'ufficio che garantirà un innalzamento del livello di professionalità, attraverso la previsione, tra l'altro, di criteri più rigorosi per l'iscrizione nel relativo elenco, di corsi di aggiornamento da concludersi con un esame, di verifiche periodiche per il mantenimento dell'iscrizione, di un termine di durata minima prima di poter chiedere la cancellazione dall'elenco al fine di assicurare la necessaria stabilità nell'esercizio di tale funzione pubblica.

Importanti previsioni di carattere sostanziale hanno riguardato la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime (decreto legislativo n. 24/2014), la lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile (decreto legislativo 39/2014), la repressione della falsificazione della moneta europea (decreto legislativo n. 125/2016).

Sul piano dell'attività internazionale bilaterale con Stati non appartenenti all'Unione europea, è stata svolta un'intensa attività negoziale tesa a concludere accordi di cooperazione giudiziaria penale in materia di estradizione, assistenza giudiziaria e trasferimento delle persone condannate.

In particolare, si è giunti alla firma di accordi con Ecuador, Emirati Arabi, Kazakistan, Kenya e Macedonia.

Altri ne sono stati parafati con Colombia, Filippine, Kosovo, Nigeria e Serbia e sono allo stato in attesa della firma.

Sono attualmente in corso attività negoziali con Paesi di importanza strategica per la lotta al terrorismo ed al crimine organizzato transnazionale quali Egitto, Guatemala, Marocco, Senegal, Tunisia, Uruguay, Venezuela, Argentina, Colombia, Filippine e Capo Verde.

Da ricordare, infine, la recente collaborazione informativa avviata tra il Ministero della giustizia e la Procura Generale della Corte di Cassazione, con la trasmissione da parte di quest'ultima al Dipartimento per gli affari di giustizia di una selezione delle pronunce della Corte di Cassazione in materia di cooperazione giudiziaria internazionale penale.

6.3 Le novità introdotte nel diritto penale sostanziale

Negli ultimi due anni numerose sono stati gli interventi realizzati per adeguare il sistema penale alla mutata realtà sociale e criminale.

Un'articolata strategia condotta sul fronte del contrasto alla corruzione e alla criminalità organizzata, anche di tipo economico, ha permesso di colmare numerose lacune che limitavano da tempo la risposta repressiva.

Meritano, fra le altre, di essere ricordate le iniziative assunte con l'introduzione del delitto di autoriciclaggio, la revisione del reato di falso in bilancio, l'irrigidimento delle sanzioni per il reato di associazione a delinquere di stampo mafioso e per i più gravi delitti contro la pubblica amministrazione.

Anche la disciplina sugli ecoreati ha rappresentato un grande passo avanti, sia per la coscienza ambientalista del nostro Paese e per la sua stessa civiltà giuridica, sia nella effettiva definizione di misure e strumenti volti a proteggere e tutelare la salute, l'ambiente, il paesaggio, così come prescrive la Carta costituzionale.

Oggi forze dell'ordine e autorità giudiziaria possono contestare delitti specifici, alla cui definizione si accompagnano limiti di pena adeguati alle esigenze investigative e tempi di prescrizione accresciuti.

L'impostazione seguita nell'elaborazione di questa strategia normativa, congegnata in modo da difendere e promuovere l'economia legale contro le infiltrazioni criminali, premiando le imprese che investono su innovazione e sulla qualità e perseguendo di contro quelle che conquistano condizioni di vantaggio sul mercato e più alti profitti proprio grazie all'elusione o alla trasgressione

delle norme è stata ripresa anche nella legge 29 ottobre 2016, n. 199, che ha messo a disposizione degli organi inquirenti nuovi strumenti per contrastare in modo efficace il c.d. caporalato.

Le modalità di contrasto allo sfruttamento del lavoro e della dignità dei lavoratori, in violazione delle più elementari norme poste a presidio della sicurezza nei luoghi di lavoro, nonché dei diritti fondamentali della persona, sono costruite in modo articolato e non limitate all'inasprimento dell'apparato sanzionatorio, essendo stata elevata a bersaglio principale la ricchezza illecitamente accumulata.

Infatti, il fenomeno del caporalato, che faceva capo originariamente ad un singolo "caporale", all'interno di una zona agricola o industriale circoscritta, è ormai appannaggio delle reti criminali transnazionali, che esercitano il loro dominio sulle vittime dal momento del reclutamento e per tutta la durata dello svolgimento delle prestazioni lavorative.

Ciò ha reso necessario applicare anche a tali fattispecie criminose le misure dimostrate più efficaci nel contrasto alla criminalità organizzata. E' stato, pertanto, esteso anche a tali ipotesi l'ambito applicativo della confisca allargata, prevista dall'articolo 12-sexies del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, della confisca obbligatoria e, per le ipotesi di cui all'articolo 603 bis, anche della responsabilità da reato degli enti.

La già rilevata necessità di adeguare il sistema penale alla mutate realtà e sensibilità sociali ha ispirato anche gli interventi adottati in tema di violenza di genere, di omicidio e lesioni stradali, di negazionismo, nonché quello ancora in corso di esame, in tema di cyberbullismo.

Per quanto riguarda, in particolare, la violenza di genere, il quadro degli strumenti di contrasto si è progressivamente arricchito: dopo la legge 15 ottobre 2013 n. 119, che ha inasprito, con finalità dissuasive, il trattamento sanzionatorio nei confronti degli autori di reati di violenza domestica perpetrata nei confronti delle donne, sono stati avviati i lavori per la creazione di una vera e propria rete di sostegno delle vittime di abusi e violenze.

Più in particolare, sono state intraprese iniziative specificamente volte ad incoraggiare le vittime vulnerabili - soprattutto le donne - a denunciare i reati consumati in loro danno.

Per rafforzare e costruire un vero e proprio sistema di garanzie, è stato adottato il decreto legislativo n. 212 del 2015, che appresta un efficace apparato difensivo per tutte le vittime di reato, sia per realizzare il doveroso adeguamento agli standard europei, che per assicurare posizione paritaria ai diritti di tutte le parti del processo.

Il sistema di tutela ha recentemente conosciuto il suo perfezionamento attraverso l'istituzione di un fondo destinato al ristoro patrimoniale delle vittime di reato.

Al fine di dare concreta attuazione al sistema normativamente delineato, merita di essere ricordata l'adozione generalizzata del progetto Codice Rosa Bianca - già in corso di sperimentazione con il patrocinio dai Ministeri della giustizia e della salute e con la cooperazione istituzionale tra ASL, forze di Polizia e Procure della Repubblica - che intende assicurare un accesso privilegiato alle cure sanitarie delle vittime di maltrattamenti ed abusi.

Sul versante del diritto sostanziale, al fine di potenziare l'azione di contrasto di condotte che suscitano un sempre più elevato allarme sociale, è stata anche rivisitata la disciplina relativa alle violazioni del codice della strada.

La legge 41/2016 è intervenuta incisivamente sia sul codice penale, con l'introduzione di due specifiche figure delittuose che incriminano, in via autonoma, l'omicidio stradale e le lesioni personali stradali con elevati limiti edittali di pena, sia sull'apparato sanzionatorio amministrativo, ampliando l'ambito applicativo della sanzione della revoca della patente di guida.

Un importante progresso nella tutela dei diritti e delle libertà fondamentali è stato, inoltre, compiuto con l'approvazione della legge 115/2016 in materia di contrasto e repressione dei crimini di genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra, come definiti dagli artt. 6, 7 e 8 dello statuto della Corte penale internazionale, che introduce il reato di negazionismo. Ulteriore impulso in questo percorso di civiltà sarà dato dall'approvazione del reato di tortura, attualmente in discussione in Parlamento.

In fase di avanzato esame parlamentare è anche il disegno di legge sul cyberbullismo, che mira ad introdurre efficaci strumenti di contrasto a questo odioso fenomeno, in tutte le sue manifestazioni, sia con interventi di carattere preventivo, sia con una articolata strategia, specificamente incentrata sulla tutela dei minori coinvolti, siano essi vittime o autori degli illeciti.

6.4 Gli interventi sul processo penale

Le iniziative legislative hanno riguardato anche il cruciale settore del processo penale, con l'obiettivo di innalzarne il livello di efficienza e di creare le condizioni perché sia rispettato quel principio di ragionevole durata sul quale troppo spesso le Corti sovranazionali censurano il nostro Paese.

In questa prospettiva, pur muovendo sulla strada della più ampia salvaguardia delle istanze di garanzia degli imputati e dei principi di frammentarietà, offensività e sussidiarietà della sanzione

penale, si è lavorato al deflazionamento del sistema con l'obiettivo di ridurre il pesante carico penale.

L'azione riformatrice intrapresa è iniziata con il decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 28, che ha rivisitato le incriminazioni penali secondo effettivi criteri di offensività, introducendo la causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto, allo scopo di adeguare la risposta sanzionatoria penale e di rinviare alla sede civile la tutela tipicamente risarcitoria e restitutoria che sorge da offese tenui e conseguenti a condotte occasionali.

Con i decreti legislativi 15 gennaio 2016, nn. 8 e 9 sono state depenalizzate alcune fattispecie criminose, ormai prive di apprezzabile disvalore penale.

Altre fattispecie sono state invece derubricate a illeciti puniti con sanzioni pecuniarie civili.

Si tratta di misure che contribuiscono a ridurre sensibilmente il ricorso al diritto penale e a far scendere il dato ancora negativo che riguarda le prescrizioni.

Ma si tratta soprattutto di misure coerenti con una concezione moderna del diritto e della pena che, senza pregiudizio del principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, consentono di ricondurre ad un principio di ragionevolezza le scelte dell'autorità giudiziaria.

La trasformazione di alcune tipologie di reati bagatellari e residuali in illeciti amministrativi e civili è andata di pari passo con l'irrobustimento del dispositivo penale verso altre fattispecie delittuose.

E' stato, infatti, esteso il reato di concussione agli incaricati di pubblico servizio, introdotto il reato di autoriciclaggio e ridefinito il reato di falso in bilancio in una prospettiva tutt'altro che giustizialista, posto che i correttivi introdotti nel sistema penale sono funzionali ad assicurare maggiore forza all'azione repressiva nel contrasto alla criminalità economica ed alla corruzione.

Nella medesima ottica è stata rivista la materia delle misure cautelari personali, in modo da rendere il ricorso al carcere una *extrema ratio* e da assicurare un più rigoroso rispetto dei presupposti che le giustificano.

Il punto di arrivo del percorso riformatore avviato è il disegno di legge sulla riforma del processo penale. Si tratta di un intervento di ampio respiro che si muove su un terreno delicato, che è stato per oltre vent'anni oggetto di scontro fra politica e magistratura ma che è, anzitutto, il terreno dei diritti e delle garanzie dei cittadini.

Il provvedimento si è avvalso del lavoro svolto dalla Commissione presieduta dal dott. Giovanni Canzio, ma anche di quello dei gruppi di studio istituiti nel corso degli anni presso il

Ministero e presieduti dal prof. Antonio Fiorella e dal prof. Giuseppe Riccio per la riforma del codice di procedura penale e dal prof. Giostra per l'ordinamento penitenziario.

Il percorso parlamentare, cominciato nel dicembre del 2014 ed attualmente all'esame del Senato dopo l'approvazione del testo alla Camera, non ha lasciato inalterato il disegno di legge originario, ma ha anzi recepito numerosi emendamenti sul versante del diritto sostanziale come anche sul terreno delle modifiche al codice di procedura penale.

L'obiettivo perseguito con questa riforma non è il raggiungimento della perfezione del sistema e della soluzione di tutti i problemi che affliggono il sistema, ma, più realisticamente, quello di tracciare, nelle condizioni date, un insieme di regole che siano efficaci, che provino a restituire efficienza alla giustizia, fiducia ai cittadini, serenità agli stessi operatori, e che diano a tutti le garanzie dovute, secondo le norme di uno Stato costituzionale di diritto.

Il disegno di legge tocca in profondità i meccanismi che governano l'intero sistema coinvolgendo anche un accurato aggiornamento del quadro delle garanzie a favore dell'imputato.

Viene, infatti, prevista l'estinzione dei reati procedibili a querela mediante condotte riparatorie, in modo che il danno sia riparato prima che inizi il dibattimento, con l'eliminazione delle conseguenze del reato.

Inoltre, è prevista una delega al Governo, per estendere la procedibilità a querela anche per i reati che producono offese di modesta entità, salvo le opportune eccezioni.

L'altro profilo altamente problematico su cui interviene il provvedimento, concerne il sistema delle impugnazioni, che è stato rimodulato tenendo conto del giudizio espresso dal Primo Presidente della Corte di Cassazione il quale, in occasione dell'inaugurazione dello scorso anno giudiziario, ha richiamato «l'efficacia deflattiva» dell'intervento riformatore e sottolineato che esso darà «un immediato beneficio a taluni settori nevralgici del giudizio penale di cassazione, preservandolo da un inutile dispendio di tempi e di risorse».

Questo d'altronde è il senso complessivo della riforma: rendere più stringenti e specifici i motivi di appello, scandire con maggiore puntualità i requisiti della sentenza in modo da rendere più agevoli le impugnazioni; introdurre la possibilità di un concordato sui motivi di appello (ad eccezione, beninteso, dei reati di maggiore gravità, come terrorismo, associazione mafiosa, reati sessuali e delinquenti abituali e professionali); aumentare le sanzioni pecuniarie in caso di inammissibilità dei ricorsi; semplificare la disciplina per l'inammissibilità per vizi formali.

È poi previsto che, in caso di 'doppia conforme' di assoluzione, il ricorso per cassazione possa essere proposto solo per violazione di legge.

Si tratta di un intervento di portata radicale, che è già stato positivamente valutato in sede internazionale dal gruppo di lavoro dell'OCSE in materia di corruzione nelle transazioni commerciali, che, di recente, ha rilevato come una riforma strutturale del regime della prescrizione dei reati, nei termini individuati dal disegno di legge, potrà contribuire in modo decisivo ad innalzare il livello di efficienza dell'azione di contrasto alla corruzione internazionale.

L'OCSE, infatti, ha monitorato, in questi mesi, gli sforzi realizzati dall'Italia sulla giustizia, valutando favorevolmente le riforme avviate e le misure adottate nel contrasto alla corruzione ed ha giudicato i provvedimenti in cantiere nel campo penale, ed in particolare l'impianto della riforma della prescrizione, come vere e proprie riforme di sistema.

Un deciso apprezzamento per la riforma è stato espresso anche dal GRECO, il Gruppo di Stati contro la Corruzione del Consiglio d'Europa, nel rapporto di valutazione sulla prevenzione della corruzione dei parlamentari, dei giudici e dei procuratori, approvato lo scorso 21 ottobre.

Nella relazione, infatti, viene espresso l'auspicio che sia rapidamente approvato il disegno di legge sul processo penale, in considerazione dell'attitudine che mostra a realizzare un quadro normativo organico, capace di ridurre l'incidenza della prescrizione e l'abuso dei mezzi di impugnazione.

Secondo il Consiglio d'Europa, infatti, gli interventi in cantiere sono essenziali nell'ambito della strategia di contrasto alla sfiducia collettiva verso l'efficienza dell'azione giudiziaria e all'incapacità della magistratura di rispondere in termini ragionevoli e con provvedimenti di qualità alla domanda di giustizia.

Per sostenere adeguatamente l'importante e complessa azione riformatrice avviata è stato anche introdotto un meccanismo di verifica degli stadi di avanzamento della riforma e del raggiungimento degli obiettivi.

A tal fine è stato istituito presso il Ministero l'"Osservatorio per il monitoraggio dell'efficienza complessiva del sistema giustizia e per la valutazione dell'efficacia delle riforme necessarie alla crescita del Paese" che ha, tra gli altri, anche il compito di monitorare i tempi del processo penale, con particolare riguardo all'impatto della disciplina della prescrizione del reato.

Su quest'ultimo cruciale tema, inoltre, è in corso di elaborazione anche un piano di azione a livello ministeriale per l'analisi e l'elaborazione dei dati statistici in materia di prescrizione dei reati, che prevede interlocuzioni periodiche e confronti con il detto Osservatorio per una migliore ponderazione delle rispettive valutazioni.

Nella prospettiva di razionalizzare e sostenere ulteriormente il lavoro degli Uffici giudiziari, è allo studio anche un rivisitazione delle attribuzioni delle Procure distrettuali volta a consentire una migliore concentrazione delle risorse sui reati tipicamente connessi a strutture organizzate del crimine, per la quale dovrà essere individuato il veicolo normativo.

6.5 Le misure organizzative per la maggiore efficienza del processo penale.

L'informatizzazione

Il percorso di riforma avviato nel settore penale non si è limitato ad interventi normativi ed astratti, ma si sta confrontando anche con l'organizzazione degli uffici giudiziari, con l'obiettivo di contribuire alla semplificazione e razionalizzazione dell'attività quotidiana degli uffici giudiziari promuovendo la diffusione di strumenti al passo con l'evoluzione tecnologica.

Ha ormai acquisito carattere di sistematicità il sistema, avviato nel 2014, di notifica a persona diversa dall'imputato attraverso lo strumento della Posta Elettronica Certificata, che favorisce una significativa riduzione dei tempi di notifica degli atti processuali ed una ottimizzazione delle risorse, contribuendo per questa via all'efficienza ed alla celerità al processo penale.

70

Nel 2016 si sono visti i primi risultati concreti dell'azione già avviata negli scorsi anni sul fronte della informatizzazione del processo penale.

È, infatti, divenuto operativo, tra il dicembre 2015 e l'aprile 2016, presso tutti gli uffici giudiziari di primo e secondo grado, il Sistema Informativo della Cognizione Penale (S.I.C.P.).

Il nuovo sistema, oltre a rappresentare un efficace strumento in termini di economicità nella gestione degli affari, funzionale ad un innalzamento della complessiva efficienza del servizio giustizia, pone le basi per l'avvio del Processo Penale Telematico, che segue la positiva esperienza già maturata nel settore della giustizia civile.

Infatti, il S.I.C.P., già prescelto come modello unico di registro della cognizione penale, ha subito modifiche evolutive che, insieme ad ulteriori interventi di prossima realizzazione, lo trasformeranno da mero registro elettronico in vero e proprio programma di gestione, funzionale all'impiego delle *consolles* assegnate ai magistrati incaricati della gestione dei singoli affari e del personale direttivo e semi-direttivo di magistratura, incaricato del monitoraggio dei settori e degli uffici cui è preposto.

Il sistema alimenterà anche una piattaforma informativa condivisa e progressivamente aggiornata dai soggetti della giurisdizione coinvolti nelle diverse fasi e funzioni del processo penale.

Gli attori pubblici del processo (procure della repubblica e procure generali, giudici per le indagini preliminari, tribunali del riesame e del merito, corti d'assise, corti d'appello e corti d'assise d'appello) non opereranno più su sistemi "chiusi", ma alimenteranno e fruiranno di una base dati distrettuale condivisa, i cui contenuti informativi popoleranno la Banca dati nazionale delle misure cautelari e il Casellario nazionale dei carichi pendenti e realizzeranno un più tempestivo aggiornamento del sistema informativo del casellario giudiziale.

Giova, per inciso, evidenziare che la corretta gestione degli affari tramite il S.I.C.P. contribuisce anche a dare supporto all'attività degli Uffici giudiziari, posto che il sistema prevede specifiche funzionalità quali meccanismi di *alert* sulla scadenza dei termini della custodia cautelare, offrendo concreto sostegno agli Uffici nell'osservanza del rispetto dei termini di custodia cautelare in carcere e scongiurando rischi di episodi di ingiusta detenzione.

Inoltre, del nuovo sistema beneficeranno anche gli uffici ministeriali. Questi potranno, infatti, disporre in tempi rapidi di informazioni statistiche aggiornate e affidabili, funzionali anche alla esatta individuazione dei carichi di lavoro e dei fabbisogni, in modo da distribuire le risorse in maniera razionale ed efficace. Inoltre, potranno acquisire, in maniera automatica dal sistema, le informazioni statistiche necessarie per predisporre le relazioni periodiche al Parlamento imposte dalla legge in determinate materie (tra le altre, misure cautelari personali e beni sequestrati e confiscati), nonché per monitorare l'impatto delle più rilevanti novità legislative e per rispondere ai questionari periodicamente somministrati dalle istituzioni europee e da altri organismi internazionali, nel contesto di esercizi valutativi o di studi preliminari all'innovazione delle fonti sovranazionali (frodi comunitarie, terrorismo, corruzione, riciclaggio, *smuggling*, tratta di esseri umani).

Perché il sistema possa dispiegare tutta la sua efficacia non può, tuttavia, prescindere dal ruolo di tutti gli operatori chiamati a impiegarlo, che dovranno assicurare la necessaria tempestività, accuratezza ed omogeneità delle operazioni di *data entry*.

A tal fine, sono state già programmate attività formative mirate del personale amministrativo, anche con l'obiettivo di elevare la corretta tenuta e gestione dei registri a specifico parametro di riferimento per la misurazione dell'efficienza del lavoro delle segreterie e delle cancellerie.

L'architettura complessiva del sistema vuole, infatti, segnare un'inversione di tendenza rispetto al passato, focalizzando la centralità del ruolo del personale amministrativo per il miglior funzionamento del complessivo servizio giustizia.

Sempre nella medesima prospettiva sono stati individuati criteri generali uniformi di gestione dei registri informatizzati, pur nella salvaguardia della piena autonomia dell'autorità giudiziaria nella qualificazione delle notizie di reato e nel compimento delle ulteriori attività processuali.

Nella definizione di tali criteri prezioso è stato il contributo fornito dai dirigenti di importanti Uffici Giudiziari e dalla Procura generale presso la Corte di Cassazione, grazie all'adesione prestata al nuovo metodo di lavoro proposto dal Ministero nella definizione delle linee dell'azione amministrativa.

La costante interlocuzione intrapresa, infatti, ha permesso di conoscere le esigenze e di acquisire quegli spunti che emergono solo nella quotidiana gestione degli affari e ciò ha consentito di calibrare gli interventi nella maniera più utile ed adeguata.

Ora che, con il definitivo consolidamento del S.I.C.P., sono state poste le fondamenta per la definitiva integrazione dei sistemi informatici del settore penale, è finalmente possibile avviare anche gli interventi finalizzati alla realizzazione della piattaforma di *data warehouse* della giustizia penale.

E' un obiettivo ambizioso ma ineludibile che muove dalla consapevolezza che per avviare interventi razionali e coerenti in materia organizzativa, tabellare e informatica il Ministero deve disporre di una rilevazione statistica attendibile, la quale può essere assicurata solo attraverso una continua implementazione degli strumenti tecnologici, in uno all'utilizzo coerente e uniforme dei sistemi informatizzati da parte degli Uffici Giudiziari.

La serietà di tale ambizioso progetto è dimostrata dalla definizione di specifiche linee progettuali ma, soprattutto, dallo stanziamento di risorse finanziarie adeguate nell'ambito dell'azione di programmazione dell'avvio del processo penale telematico, contenuta nel PON Governance.

Ulteriori risorse sono previste nella legge di stabilità per il 2017, nella quale, come in precedenza accennato, è prevista l'istituzione di un fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese, destinato anche all'informatizzazione del sistema giudiziario.

Questo investimento di cospicue risorse testimonia l'avvenuta inversione di tendenza rispetto al passato e la volontà di abbandonare definitivamente la politica delle insostenibili logiche

di improbabili riforme a costo zero e di lasciarsi alle spalle una ventennale stagione di stagnazione dell'informatizzazione del sistema giudiziario.

Sempre in relazione ai processi di innovazione tecnologica, un particolare impulso è stato dato al perfezionamento ed alla definitiva diffusione del Sistema Informativo Telematico delle Misure di Prevenzione (SIT.MP), finanziato con fondi europei, che consentirà la gestione integrata dei fascicoli con il tempestivo aggiornamento di tutte le autorità coinvolte nelle decisioni.

In tale prospettiva, è già stata avviata un'attività finalizzata a sensibilizzare gli Uffici Giudiziari alla tempestiva trasmissione delle informazioni di rispettiva competenza, con l'obiettivo di assicurare un aggiornato flusso di comunicazioni tra le banche dati, già costituite presso diverse istituzioni, con finalità di monitoraggio statistico (Direzione generale della giustizia penale del Ministero della giustizia), di incrocio di dati investigativi (i sistemi SIDDA e SIDNA, facenti capo alle Direzioni distrettuali e alla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo) e di gestione delle fasi di liquidazione e destinazione dei compendi sequestrati e confiscati (Agenzia nazionale e FUG).

Parallelamente, sono in corso di attuazione misure in grado di consentire la piena interoperabilità tra i sistemi utilizzati dagli Uffici Giudiziari e il sistema informativo dell'Agenzia e, sul versante delle misure patrimoniali emesse nel contesto del processo penale, sono in corso modifiche evolutive del S.I.C.P., funzionali anche alla più efficiente attuazione di flussi comunicativi interamente informatizzati verso l'Agenzia, attraverso la creazione di un modulo denominato "gestione iter sequestro".

Nello stesso contesto, meritano di essere ricordati gli sforzi che sono stati compiuti in occasione dell'istituzione dell'Albo informatizzato degli amministratori giudiziari dei beni sequestrati e confiscati.

Oltre a favorire l'uniformità, la coerenza e la trasparenza delle scelte compiute dall'Autorità giudiziaria e dall'Agenzia nazionale nell'affidamento della gestione delle ingenti risorse sottratte alla criminalità organizzata e terroristica, il sistema garantisce la verifica dei meccanismi di rotazione degli incarichi ed il tempestivo aggiornamento sui profili di onorabilità e professionalità degli amministratori, con l'effetto di assicurare l'efficienza e la trasparenza del sistema processuale in un settore particolarmente sensibile.

6.6 Le statistiche della giustizia penale

I dati statistici raccolti ed elaborati dalla Direzione Generale della statistica e dell'analisi organizzativa evidenziano che il numero complessivo di procedimenti penali presso gli uffici giudiziari ha conosciuto una sensibile riduzione, risultando pendenti, alla data del 30 giugno 2016, 3.229.284 procedimenti, con una riduzione del 6,9% rispetto al giugno 2015.

L'analisi dinamica su scala nazionale del dato dimostra che la riduzione è da ricondurre ad un leggero calo delle nuove iscrizioni e ad un incremento del numero delle definizioni.

La riduzione delle pendenze più significativa è quella riscontrata nei Tribunali che presentano tra l'anno giudiziario 2014/2015 e quello 2015/2016 una diminuzione delle pendenze pari al -3,8%, quasi interamente trainata dall'ufficio gip/gup.

La riduzione più importante in termini percentuali si riscontra presso il Giudice di Pace (-12,8%).

Si riportano di seguito i dati relativi ai diversi uffici del settore penale.

- Procura della Repubblica: i procedimenti con autore noto iscritti nell'anno giudiziario 2015/2016 sono diminuiti del 7,3% rispetto all'anno precedente, anche se risultano in leggero aumento i procedimenti per i reati di competenza della DDA.

Il calo delle pendenze va ricondotto anche ad un positivo incremento delle definizioni, che sono salite del 5,2%.

- Tribunale: per gli uffici di Tribunale (dibattimento e ufficio del giudice per le indagini e l'udienza preliminare) nel complesso, l'anno giudiziario 2015/2016 ha evidenziato un leggero incremento delle iscrizioni (+2,1%) ma anche delle definizioni (+4,9%) e ciò ha determinato un calo delle pendenze (-3,8%).

- Giudice di pace: a fronte di un leggero aumento delle iscrizioni si è registrato un discreto incremento delle definizioni (+10,9%), che ha portato ad una riduzione delle pendenze del 12,8%.

- Corte di Appello: il secondo grado evidenzia un incremento delle iscrizioni del 16,5% ed anche, conseguentemente, delle pendenze, che sono salite del 2,7%.

Il quadro complessivo deve essere certamente letto in relazione all'aumento delle definizioni del primo grado, per cui, allo stato, l'incremento delle definizioni - che si è comunque registrato - è solo parzialmente bilanciato dal maggior numero di definizioni, che è pari al 6,1%.

Il quadro complessivo della giustizia penale evidenzia, dunque, un andamento complessivamente positivo ed una ragionevole aspettativa di miglioramento può formularsi per effetto delle innovazioni, organizzative e normative in atto, che vanno a incidere, come sopra esposto, sia sul piano del diritto sostanziale che su quello processuale.

**Movimento dei procedimenti penali con autore noto rilevati presso gli Uffici giudicanti e requirenti.
Dato nazionale degli anni giudiziari 2014/2015 e 2015-2016**

Uffici	Anno giudiziario 2014/2015			Anno giudiziario 2015/2016		
	Iscritti	Definiti	Pendenti al 30 giugno	Iscritti	Definiti	Pendenti al 30 giugno
UFFICI GIUDICANTI						
Corte di Cassazione	55.193	51.875	33.864	52.650	54.501	32.012
Corte di Appello	97.831	101.462	255.552	113.933	107.657	262.501
sezione ordinaria	95.455	99.130	253.042	111.709	105.337	260.160
sezione assise appello	665	600	640	626	639	612
sezione minorenni appello	1.711	1.732	1.870	1.598	1.681	1.729
Tribunale e relative sezioni	1.256.166	1.231.535	1.289.155	1.282.714	1.292.466	1.240.330
rito collegiale sezione ordinaria	14.772	13.230	24.727	14.569	13.485	26.110
rito collegiale sezione assise	300	298	351	263	254	359
rito monocratico primo grado	349.415	324.336	550.001	355.620	366.701	536.690
rito monocratico appello giudice di pace	4.581	4.061	5.671	5.553	4.659	6.539
indagini e udienza preliminare (noti)	887.098	889.610	708.405	906.709	907.367	670.632
Giudice di pace	209.685	198.469	175.308	214.619	220.179	152.869
dibattimento penale	93.646	84.698	154.317	79.310	91.508	125.147
Indagini preliminari - registro noti	116.039	113.771	20.991	135.309	128.671	27.722
Tribunale per i minorenni	40.300	42.141	41.510	40.233	40.761	40.316
dibattimento	4.587	5.195	4.157	4.435	4.825	3.771
indagini preliminari - registro noti	22.448	23.387	16.213	22.802	22.747	15.711
udienza preliminare	13.265	13.559	21.140	12.996	13.189	20.834
UFFICI REQUIRENTI						
Procura Generale della Repubblica (avocazioni)	60	54	64	102	93	73
Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario	1.536.704	1.467.392	1.656.425	1.424.752	1.544.068	1.486.513
reati di competenza della dda	4.465	4.432	7.403	4.856	4.686	8.454
reati di competenza del giudice pace	209.464	199.276	273.481	204.906	232.562	249.349
reati ordinari	1.322.775	1.263.684	1.375.541	1.214.990	1.306.820	1.228.710
Procura della Repubblica per i minorenni	36.699	35.496	16.018	36.760	37.965	14.670
Totale Generale	3.232.638	3.128.424	3.467.896	3.165.763	3.297.690	3.229.284

7. LA GIUSTIZIA MINORILE

Alla giustizia minorile è stata dedicata anche nell'anno 2016 un particolare riguardo, e non solo attraverso interventi legislativi mirati.

Maggiore attenzione ai percorsi di rieducazione ed inserimento sociale, rafforzamento dei diritti e delle tutele giurisdizionali nell'ottica della centralità del minore e della salvaguardia delle sue relazioni ed affettività hanno caratterizzato gli interventi, organizzativi e normativi, nel settore della giustizia minorile.

Sul piano organizzativo, infatti, si è proceduto al rafforzamento del Dipartimento, già della giustizia minorile, oggi della giustizia minorile e di comunità, presso il quale è istituita la nuova Direzione generale della esecuzione penale esterna cosicché, dalla contiguità dei due mondi, possa realizzarsi un passaggio di esperienze, un momento di comune formazione, un'osmosi di modelli applicativi e prassi virtuose.

Per la più completa attuazione di questa nuova organizzazione è indispensabile l'adozione di nuove modalità e procedure di interconnessione delle funzioni, delle competenze e della operatività dei Servizi minorili della Giustizia, a livello di amministrazione centrale e delle articolazioni periferiche, attraverso la realizzazione di modelli di collaborazione con l'area della esecuzione penale degli adulti.

Si richiede, pertanto, una maggiore diversificazione delle strutture e degli interventi ed un costante monitoraggio delle peculiarità dell'utenza.

Va considerato, infatti, che per i cosiddetti giovani adulti (ovvero gli autori di reati commessi durante la minore età, che permangono negli istituti penali minorili fino al compimento del venticinquesimo anno), debbono necessariamente applicarsi i medesimi principi trattamentali della giustizia minorile, con l'effetto che l'amministrazione è chiamata ad elaborare mirate strategie e programmi di reinserimento sociale.

Ciò comporta il massimo impegno, in termini di gestione e trattamento, per far sì che la contiguità di fasce di età tanto diverse non determini sopraffazioni, reclutamenti, rischi di radicalizzazione da cui possano derivare eventi critici come quelli che ultimamente si sono registrati.

La modifica dell'ordinamento penitenziario minorile nell'ambito del progetto di legge di riforma del processo penale, attualmente all'esame del Senato, apre nuove prospettive per la

realizzazione di un nuovo sistema di esecuzione della pena di cui da tempo la magistratura avverte l'esigenza e che consentirà una migliore organizzazione anche delle strutture penitenziarie.

Il consolidamento di una cultura che pone i diritti dei minori al centro di tutte le attività processuali che a vario titolo li vedono protagonisti, ha condotto ad eccellenti risultati, come dimostrato dalle recenti rilevazioni statistiche che indicano l'Italia come il Paese con il più basso tasso di delinquenza minorile rispetto agli altri paesi dell'UE ed agli Stati Uniti. Tale effetto è certamente da ricondursi all'efficacia sia programmi di prevenzione adottati, che delle misure trattamentali alternative alla detenzione.

Al riguardo, la maggior parte delle garanzie procedurali minime già previste nel nostro sistema processuale minorile (tra cui l'obbligo di assistenza legale al minore in tutte le fasi del procedimento, la valorizzazione del vissuto e della personalità del minore, la detenzione separata tra minorenni ed adulti e la formazione specialistica dei magistrati che operano nel settore minorile) sono contemplate anche nel modello europeo di giusto processo minorile siglato nel dicembre 2015 dai rappresentanti della commissione Europea, del consiglio dell'UE e dell'Europarlamento, a riprova della bontà del nostro sistema minorile.

Anche la giustizia riparativa, attraverso la mediazione che è spesso parte integrante dei programmi trattamentali di messa alla prova, trova soddisfacente attuazione in ambito minorile.

A tal proposito appare significativo registrare il dato relativo alla crescente applicazione dell'istituto della messa alla prova, che risulta triplicato nel corso degli ultimi dieci anni.

Nell'anno 2016 sono state portate avanti iniziative volte a favorirne il ricorso con modalità uniformi su tutto il territorio nazionale, attraverso la stipula di protocolli d'intesa con gli enti territoriali e la creazione, su base regionale, di centri per la giustizia riparativa e mediazione penale con il coinvolgimento delle agenzie educative del territorio e del volontariato.

Nell'anno 2017 proseguirà l'azione, intrapresa nell'anno appena trascorso, finalizzata alla revisione dell'intera organizzazione dei servizi minorili delle comunità, sia quelle gestite in via esclusiva dal Dipartimento di giustizia, sia quelle gestite dal privato sociale - nel più rigoroso rispetto delle norme introdotte dal nuovo Codice degli appalti - queste ultime generalmente destinate ad accogliere minori estranei al circuito penale, che vivono temporanee condizioni di difficoltà legate al complessivo disagio o alla inadeguatezza dei contesti familiari di appartenenza.

Per i collocamenti in comunità del privato sociale, anche in relazione alla Direttiva del Ministro del 6 ottobre 2016, sono stati promossi accordi con le Autorità Giudiziarie locali volte a definire modalità di valutazione dell'idoneità delle Comunità del privato sociale che ospitano

minori del circuito penale, modalità di applicazione e di esecuzione dei provvedimenti di collocamento al fine di ottimizzare l'efficacia della misura, modalità operative per i minori di difficile gestione, nonché per l'individuazione di strutture comunitarie adeguate a contenere detti minori.

Sono stati inoltre avviate attività di verifica attraverso i "Gruppi di monitoraggio delle Comunità" istituiti presso i CGM con visite di controllo presso le strutture convenzionate, anche senza preavviso, per verificare la sussistenza dei requisiti funzionali ed organizzativi delle Comunità.

Costante è stato il confronto con l'Autorità Giudiziaria minorile sia con riguardo al trattamento dei minori provenienti da contesti di criminalità organizzata, sia per una lettura condivisa del fenomeno della devianza giovanile nei diversi contesti territoriali, al fine di definire modalità condivise di intervento.

In materia civile, con la legge 10 dicembre 2012 n. 219 si è finalmente affermata l'eguaglianza giuridica di tutti figli, a prescindere dalla nascita in costanza di matrimonio, nel pieno rispetto dei principi costituzionali e degli obblighi imposti a livello internazionale.

Si è così modificato l'assetto giuridico della filiazione attraverso l'unificazione del relativo stato giuridico depotenziando, nell'ambito dei rapporti familiari, la centralità del vincolo coniugale a vantaggio dei diritti della prole, intento confermato altresì dalla sostituzione dell'espressione "potestà genitoriale" con quella di "responsabilità genitoriale" onde valorizzare il profilo dell'assunzione di responsabilità da parte dei genitori nei confronti del figlio.

Tuttavia, a questa profonda evoluzione sul piano dei principi e del diritto sostanziale, non è ancora corrisposta un'effettiva parificazione delle tutele sul piano processuale e ordinamentale, ragion per cui, come già accennato, è stata elaborata una proposta di riforma, in corso di esame parlamentare, per l'istituzione di una sezione specializzata per la famiglia al fine di superare l'attuale frammentazione della materia minorile tra Tribunale ordinario, Giudice tutelare e Tribunale per i minorenni, a cui corrisponderà, sul piano processuale, una razionalizzazione dei riti e delle competenze, salvaguardando i profili di specializzazione e professionalità dei tecnici, togati e laici, che si sono formate nell'esperienza del Tribunale per i minorenni e garantendo altresì l'ausilio dei servizi sociali e di tutti gli operatori del settore.

La valorizzazione della famiglia e dei diritti fondamentali del fanciullo, primo tra tutti quello alla continuità affettiva, è stata ulteriormente riaffermata dalla legge 19 ottobre 2015, n. 173, recante modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, sul diritto alla continuità affettiva dei bambini e

delle bambine in affidamento familiare, che ha inteso introdurre un *favor* verso i legami costruiti in ragione dell'affidamento, avendo cura di specificare che questi hanno rilievo solo ove il rapporto instauratosi abbia di fatto determinato una relazione profonda, proprio sul piano affettivo, tra minore e famiglia affidataria. Il testo prevede una "corsia preferenziale" per l'adozione a favore della famiglia affidataria che possieda tutti i requisiti di legge, laddove - dichiarato lo stato di abbandono del minore - risulti impossibile ricostituire il rapporto del minore con la famiglia d'origine.

La diffusione in tutti gli Uffici minorili dell'applicativo SIGMA, appena completata, consentirà una raccolta omogenea dei dati e la implementazione della Banca dati adozioni.

Sempre in tema di rapporti tra affidamento e adozione, con riferimento ai minori stranieri, con la legge 18 giugno 2015 n. 101 l'Italia, dopo un iter molto travagliato, ha proceduto alla ratifica e all'esecuzione della Convenzione dell'Aja in materia di responsabilità genitoriale e di misure di protezione dei minori.

La Convenzione si applica alle questioni relative all'attribuzione, all'esercizio e alla revoca totale o parziale della responsabilità genitoriale, al diritto di affidamento, alla tutela del minore, alla curatela e agli istituti analoghi, all'amministrazione, alla conservazione o alla disposizione dei beni del minore, al collocamento del minore in una famiglia di accoglienza o in istituto o alla sua assistenza legale tramite la cosiddetta *kafala*.

Quest'ultimo profilo, particolarmente delicato, è stato stralciato dalla legge di esecuzione e forma oggetto di un autonomo disegno di legge presentato dal Governo, contenente le norme di adeguamento interno, al fine di attribuire una veste giuridica alla *kafala*, istituto affine all'affidamento familiare, previsto come unica misura di protezione del minore negli ordinamenti islamici, che non operano alcuna distinzione tra bambini in stato di abbandono e bambini in situazioni di transitoria difficoltà.

Al riguardo, va rammentata l'importanza di una puntuale applicazione del decreto legislativo n.142 del 18 agosto 2015 che, in attuazione delle direttive 32 e 33 UE, reca norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale, anche per la grande attenzione dedicata ai minori cui viene garantita, così unificando prassi molto diversificate sul territorio nazionale, adeguata e pronta accoglienza ed una tutela giuridica più rapida ed efficace.

8. IL SISTEMA PENITENZIARIO

L'organica e strutturale revisione del sistema di esecuzione della pena ha costituito uno dei prioritari obiettivi del Governo sin dal suo insediamento.

All'indomani della sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo nella procedura pilota originata dal caso Torreggiani, si è imposta l'adozione di un piano d'azione rivolto a dare garanzia del pieno ed effettivo adeguamento del sistema penitenziario ai principi della Convenzione del 1950.

Ed è proprio questo impegno, di tipo strutturale e sistemico, che ha permesso, non solo di affrontare con misure adeguate il problema del sovraffollamento delle strutture penitenziarie, ma di avviare una complessiva rimediazione del tema dell'esecuzione penale, nelle sue molteplici declinazioni, in conformità alle finalità che la Costituzione e la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo conferiscono alla sanzione penale.

Nel marzo 2016 il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha definitivamente archiviato la procedura di infrazione aperta nei confronti dell'Italia per violazione dell'art. 3 della Convenzione, riconoscendo la validità degli sforzi operati e la bontà dei nuovi modelli detentivi progressivamente adottati.

Sul versante specifico del sovraffollamento carcerario, le misure introdotte consentono di rassegnare un bilancio incoraggiante: al 31 dicembre 2016, la popolazione carceraria è composta da 54.653 unità, ancora superiore all'accresciuta, complessiva capacità regolamentare degli istituti penitenziari, ma l'andamento dei flussi dimostra, da un lato, la conquistata durevolezza del processo di contenimento del ricorso alla detenzione nelle politiche criminali dello Stato e, dall'altro lato, la tendenza verso un nuovo e più maturo equilibrio del rapporto fra presenze carcerarie ed esecuzione penale esterna.

Questo incoraggiante risultato è stato conseguito anche grazie all'adozione di mirate misure organizzative, quali l'applicativo "spazi detentivi" (ASD) ed il database sul monitoraggio delle condizioni detentive. Il primo, oltre a fornire una fotografia in tempo reale del numero dei detenuti presenti nei singoli istituti, consente altresì di conoscere la loro esatta collocazione all'interno di ogni istituto e, così, anche lo spazio fisico di cui ciascun detenuto può fruire. Il secondo monitora le situazioni di criticità, permettendo di intervenire tempestivamente per sanarle e ricondurle agli standards europei.

Gli interventi normativi finalizzati alla riduzione delle presenze in carcere sono stati accompagnati dal rafforzamento degli strumenti a presidio dei diritti delle persone detenute.

Per un verso, con l'introduzione dell'articolo 35-bis dell'Ordinamento Penitenziario, è stata rafforzata la tutela del detenuto, permettendo di sottrarlo con rapidità ad una situazione logistica che genera la violazione del suo fondamentale diritto a non subire trattamenti inumani e, al contempo, di riconoscergli un ristoro per la violazione subita.

Per altro verso, con l'istituzione del Garante Nazionale delle persone private della libertà personale, è stata introdotta una autorità autonoma e indipendente, istituzionalmente preposta alla tutela dei diritti dei detenuti, resa operativa con l'emanazione del regolamento attuativo della legge istitutiva e con la dotazione organica di personale adeguato per professionalità e competenze, in grado di svolgere un positivo ruolo di interlocuzione nei processi di progressivo adeguamento dell'amministrazione penitenziaria.

Ad interventi urgenti, pure necessari a fronteggiare, nell'immediato, il rapporto critico tra popolazione detenuta e spazi di esecuzione della pena si è, pertanto, affiancata una complessa pianificazione strategica, che ha portato all'adozione di misure, normative ed organizzative, proiettate in una visione globale, al di là della condizione di emergenza umanitaria stigmatizzata dalla Corte.

Per supportare adeguatamente le modifiche strutturali imposte dall'ambizioso obiettivo è stata per la prima volta avviata un'iniziativa multidisciplinare e di ampio respiro. Con gli "Stati generali dell'esecuzione penale", infatti, si è aperta un'ampia consultazione pubblica che ha segnato una tappa importante nel lungo percorso avviato volto a dare la necessaria attuazione alle prescrizioni della Corte Europea dei Diritti dell'uomo.

L'esito dei lavori, che hanno riunito oltre duecento diversi esponenti dell'Accademia, dell'Avvocatura, della Magistratura, dell'associazionismo civile, oltre che rappresentanti di tutti gli operatori del settore, in una riflessione condivisa sulla pena e sul sistema penitenziario, è stato illustrato nelle giornate del 18 e 19 aprile 2016, nell'istituto penitenziario di Rebibbia, alla presenza del Capo dello Stato e di esponenti delle istituzioni e della società civile. L'evento ha registrato l'interessata partecipazione del Vice Segretario generale del Consiglio d'Europa e del Commissario europeo per la giustizia e ha aperto e reso visibile a molti "l'orizzonte di una nuova cultura della pena", offrendo al dibattito politico ed istituzionale e alla pubblica opinione gli esiti di una approfondita ed originale riflessione sul mondo del carcere.

Questa nuova prospettiva, unitamente alla riacquistata credibilità nello scenario internazionale del sistema penitenziario italiano, segnata dalla definitiva archiviazione della vicenda Torreggiani, segna un passaggio avanzato del percorso riformatore intrapreso e contribuisce a delineare più compiutamente gli obiettivi e le linee d'azione per il futuro, ponendo le basi per interventi necessari a definire, sia sul piano organizzativo, che su quello normativo, il profondo cambiamento del sistema penitenziario, del quale è largamente condivisa la necessità.

Nell'anno 2016 è proseguito il percorso già avviato per il raggiungimento dell'obiettivo primario di assicurare alle persone detenute condizioni di vita detentive adeguate al rispetto più pieno della dignità umana, in uno con quello della individuazione di opzioni trattamentali che facilitino un consapevole reinserimento nel contesto sociale, così da garantire esigenze di sicurezza e flessione del tasso di recidiva.

Il complesso delle iniziative intraprese per fronteggiare l'emergenza e, al contempo, per avviare il ripensamento dei modelli di detenzione e delle stesse strutture detentive ha consentito, infatti, non solo di offrire risposte concrete ai rilievi della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e di riportare sotto controllo l'andamento dei flussi detentivi, ma ha costituito anche la cornice fondamentale per l'avvio di una profonda azione di ricognizione delle criticità e dei bisogni della amministrazione penitenziaria, essenziale innanzitutto per individuare i rimedi strutturali indirizzati alla stessa organizzazione delle sue funzioni.

Ulteriori spazi di intervento innovativo saranno poi aperti dall'esercizio della delega al Governo per la riforma dell'ordinamento penitenziario, oggetto del disegno di legge, di iniziativa governativa, A.S. n. 2067 (ex A.C. n. 2798, attualmente in discussione al Senato), recante: "Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale per il rafforzamento delle garanzie difensive e la durata ragionevole dei processi nonché all'ordinamento penitenziario per l'effettività rieducativa della pena" che, agli articoli 34 e 36, contiene la delega per la riforma dell'ordinamento penitenziario, approvato dalla Camera dei deputati ed ora all'esame dell'Aula del Senato.

Le indicazioni e le proposte pervenute dal lavoro dei Tavoli degli Stati Generali potranno alimentare costruttivamente il dibattito parlamentare in corso sul disegno di legge.

In particolare, nell'elaborazione dei principi e criteri direttivi potranno essere opportunamente valorizzate le indicazioni finalizzate:

- all'individualizzazione del trattamento rieducativo e alla differenziazione dei percorsi penitenziari;
- a potenziare l'accesso alle misure alternative ed a semplificarne le procedure;

- alla previsione di attività di giustizia riparativa quali momenti qualificanti del percorso di recupero sociale, sia in ambito intramurario, sia nell'esecuzione delle misure alternative;
- all'incremento delle opportunità di lavoro retribuito, sia intramurario, sia esterno, nonché di attività di volontariato individuale e di reinserimento sociale dei condannati;
- alla disciplina dell'utilizzo dei collegamenti audiovisivi sia a fini processuali, con modalità che garantiscano il rispetto del diritto di difesa, sia per favorire le relazioni familiari;
- alla revisione delle disposizioni dell'ordinamento penitenziario alla luce del riordino della medicina penitenziaria disposto dal decreto legislativo 22 giugno 1999, n. 230, tenendo conto della necessità di potenziare l'assistenza psichiatrica negli istituti di pena;
- al pieno riconoscimento del diritto all'affettività delle persone detenute e internate e disciplina delle condizioni generali per il suo esercizio;
- alla previsione di norme che favoriscano l'integrazione delle persone detenute straniere;
- all'adeguamento delle norme dell'ordinamento penitenziario alle esigenze educative dei detenuti minori di età;
- alla previsione di norme volte al rispetto della dignità umana attraverso la responsabilizzazione dei detenuti, la massima conformità della vita penitenziaria a quella esterna, la sorveglianza dinamica;
- alla tutela del rapporto tra detenute e figli minori;
- alla previsione di norme che considerino gli specifici bisogni e diritti delle donne detenute;
- alla revisione del sistema delle pene accessorie improntata al principio della rimozione degli ostacoli al reinserimento sociale del condannato ed esclusione di una loro durata superiore alla durata della pena principale;
- alla revisione delle attuali previsioni in materia di libertà di culto e dei diritti ad essa connessi.

Il radicale processo di riforma del sistema dell'esecuzione penale si è accompagnato ad un riordino complessivo dell'amministrazione penitenziaria che, nella nuova dimensione, viene chiamata ad assecondare un generale processo di semplificazione strutturale e di maggiore efficienza operativa.

Il percorso è stato certamente agevolato dall'adozione del nuovo regolamento di organizzazione della struttura ministeriale (D.P.C.M. n. 84 del 2015), in cui le esigenze di unitaria e coerente regia delle politiche trattamentali e di esecuzione della pena hanno trovato valorizzazione

nell'istituzione (art.7) del nuovo Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, cui sono state attribuite le aree funzionali inerenti l'esecuzione penale esterna e la messa alla prova. L'intento è quello di realizzare la unificazione di due sistemi, quello minorile e quello della esecuzione penale esterna attraverso un canone operativo che non si riduca all'accostamento formale di due realtà distinte ed ancor meno nell'inglobamento di un settore all'interno dell'altro.

In altre parole, come già riferito, si tratta di preservare i modelli di funzionamento della giustizia minorile, espandendo, al contempo, il sistema della esecuzione penale esterna.

L'ampliamento dei presupposti per l'accesso alle misure alternative, l'introduzione dell'istituto della messa alla prova per gli adulti, l'espansione delle sanzioni alternative al carcere e del ricorso al lavoro di pubblica utilità impongono un'azione amministrativa che miri ad adeguare il sistema organizzativo alla ineludibile necessità di costruzione di un sistema di probation ampio ed effettivo, che ponga l'Italia alla pari di tutti i maggiori paesi europei che trovano in questo settore il principale strumento di esecuzione penale.

Se per un verso è indispensabile adeguare le risorse, umane e finanziarie, necessarie per la crescita e lo sviluppo del nuovo ambito di responsabilità del nuovo Dipartimento, per altro verso deve essere costruito un modello organizzativo efficiente e razionale in grado di assicurare rigorosi programmi di recupero che prevedano meccanismi di controllo effettivo e di costante verifica dei percorsi di risocializzazione messi in campo.

La sottrazione dell'esecuzione penale esterna alla dimensione ancillare cui era tradizionalmente relegata nella amministrazione penitenziaria, oltre a consentire l'avvio di un processo di profonda ristrutturazione dei servizi dell'amministrazione della giustizia funzionali alla piena valorizzazione delle misure alternative alla detenzione, consente la concentrazione delle risorse del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria nell'attuazione del programma riformatore che ha al suo centro il circuito penitenziario.

In questa rinnovata dimensione deve inquadrarsi anche l'ormai avanzato percorso di riordino delle strutture e delle funzioni dell'Amministrazione penitenziaria. Il nuovo regolamento di organizzazione del Ministero è già in corso di esecuzione e risultano adottati la maggior parte dei decreti attuativi.

La regolarità dell'azione amministrativa, anche in questa fase di transizione, è garantita attraverso un'articolata distribuzione delle competenze facenti capo agli uffici soppressi ed una stretta collaborazione tra gli uffici del Dipartimento.

Anche il sistema di acquisizione di beni e servizi è stato rivisitato concentrando solo in capo al Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria le competenze e le risorse finanziarie e umane necessarie alla programmazione ed alla attuazione delle linee gestionali, mantenendo all'Amministrazione penitenziaria un'autonomia nelle residue competenze contrattuali tassativamente indicate nel Regolamento di organizzazione e nel decreto attuativo.

Si tratta di un processo di riorganizzazione decisivo per l'innalzamento dei livelli di economicità, trasparenza ed efficienza dell'azione ministeriale, cui deve corrispondere un'azione sinergica delle articolazioni amministrative interessate.

A questo medesimo processo va ricondotta anche la scelta di sopprimere il Centro amministrativo Giuseppe Altavista, le cui competenze in materia di personale e risorse, cresciute impropriamente in omaggio a pur obiettive, ma, in definitiva, mal intese istanze di semplicità operativa, sono state trasferite interamente alle competenti strutture dirigenziali generali.

L'attuazione del processo di riorganizzazione in parola esige, naturalmente, la traduzione delle sue finalità di razionale e corretto impiego delle risorse disponibili in coerenti politiche del personale dell'amministrazione penitenziaria.

Al di là del fondamentale rilievo delle prospettive segnate dal processo di riordino delle carriere di polizia previsto dalla legge 124/2015 e dal superamento delle ingiustificate disparità di trattamento reso possibile dalla previsione del riallineamento della polizia penitenziaria, contenuta nella legge di stabilità 2016, il segno fondamentale del rinnovamento, oltre che in una complessiva azione di più adeguata valorizzazione del ruolo della dirigenza penitenziaria, deve ritrovarsi nella ormai indifferibile definizione di nuove, trasparenti ed efficienti direttrici di gestione del personale.

Si impone, al riguardo, l'ormai indifferibile esigenza di definizione delle piante organiche del Dipartimento penitenziario e dei provveditorati, secondo linee di massima semplificazione strutturale e di pratica destinazione delle risorse, così liberate ai compiti istituzionali propri degli istituti penitenziari.

In tale processo dovrà ricercarsi il confronto e la cooperazione delle organizzazioni sindacali, nella consapevolezza dell'urgenza di una manovra organizzativa cruciale per la stessa credibilità della Amministrazione penitenziaria, intanto adottandosi criteri gestionali che consentano il massimo recupero possibile delle energie e delle risorse disperse attraverso inefficienti, quando non improprie, utilizzazioni degli strumenti di flessibilità delle condizioni di impiego del personale.

Più in generale, dovranno trovare realizzazione obiettivi e da tempo frustrate istanze di nuovi reclutamenti di personale di polizia e nei ruoli civili dell'amministrazione, in raccordo con le accresciute e vitali esigenze di dotazione di nuove professionalità tecniche nei multiformi settori di impegno istituzionale della Amministrazione.

A seguito dell'emanazione del DPCM 84/2015 l'Amministrazione è uscita dal regime di blocco delle assunzioni e pertanto ha potuto avviare le procedure di mobilità nonché quelle per l'autorizzazione ad assumere avuto riguardo alle cessazioni intervenute negli anni 2011-2015, nel rispetto delle percentuali di turn over previste dalla normativa vigente.

All'esito delle procedure di mobilità avviate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per la Funzione Pubblica, si sta provvedendo all'assunzione di n. 23 unità della II Area funzionale, vari profili e fasce retributive, in conformità al Decreto del Dipartimento della Funzione Pubblica 30 dicembre 2016.

Si sta provvedendo inoltre al perfezionamento dell'assunzione, nella II Area funzionale, varie fasce retributive, di n. 6 unità provenienti dal Corpo Forestale dello Stato che hanno aderito all'offerta di mobilità di cui al DPCM 21 novembre 2016 concernente la "Determinazione del contingente di personale del Corpo Forestale dello Stato che potrà avvalersi della facoltà del transito ad altra amministrazione Statale e definizione delle tabelle di equiparazione e dei criteri da applicare alle procedure di mobilità ai sensi dell'art. 12 comma 3., del decreto legislativo 19 agosto 2016, n 177 ", in conformità al citato decreto del Dipartimento della Funzione Pubblica.

Da ultimo, definite le procedure suddette, si potrà provvedere all'assunzione di ulteriori complessive n. 130 unità di personale, attingendo alle graduatorie vigenti, mediante scorrimento, così ripartite:

- n. 59 Funzionario giuridico pedagogico, III Area, fascia retributiva F1;
- n. 13 Funzionario giuridico pedagogico, III Area, fascia retributiva F1;
- n. 50 Funzionari contabili, III area, Fascia retributiva F1;
- n. 8 Funzionari dell'organizzazione e delle relazioni, III Area, Fascia retributiva F1.

Ai fini della predetta assunzione si è in attesa di ricevere il provvedimento autorizzativo, da emanarsi con DPCM a cura della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per la Funzione Pubblica di concerto con il MEF- Igop, allo stato in corso di definizione.

Si è, invece, concluso il concorso, per titoli, a complessivi n. 18 posti nel Gruppo Sportivo “Fiamme Azzurre” – PDG 11 febbraio 2016 -, di cui n. 11 posti nel ruolo maschile e n. 7 posti nel ruolo femminile. I vincitori (n. 17 unità a fronte dei 18 posti messi a concorso) sono stati assunti con provvedimento 20 dicembre 2016, attesa l’autorizzazione di cui al D.P.C.M. 19 ottobre 2016.

Il D.P.C.M. 19 ottobre 2016 ha, invece, autorizzato l’assunzione di 887 allievi agenti del corpo di polizia penitenziaria.

A tal proposito si rappresenta che con la disposizione contenuta nel decreto-legge 30 dicembre 2016, n. 244, recante proroga e definizione di termini, era stata prevista, all’articolo 1, comma 2, la proroga sino al 31 dicembre 2017 della graduatoria dei concorsi regolati dall’articolo 2199 del codice dell’ordinamento militare, di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, pubblicate in data non anteriore al 1 gennaio 2012.

In sede di conversione del suddetto decreto-legge, si è conseguentemente proposto un emendamento, tenuto conto delle impellenti esigenze dell’amministrazione penitenziaria che prevede l’assunzione di complessive n. 887 unità di personale nella qualifica iniziale del ruolo degli agenti ed assistenti del Corpo di polizia penitenziaria attingendo alle graduatorie dei concorsi conclusi fino al 2014, in deroga alle disposizioni di cui al citato articolo 2199 del codice dell’ordinamento militare che prevede che le assunzioni nel Corpo della polizia penitenziaria devono aver luogo, annualmente, mediante nuovi concorsi.

La disposizione in oggetto, nel prevedere in via eccezionale lo scorrimento delle graduatorie dei concorsi banditi e conclusi precedentemente a quelli tuttora in atto, consente all’Amministrazione di superare l’impasse nell’attività assunzionale del 2016 derivante dall’attuale svolgimento di accertamenti giudiziari sulle procedure concorsuali da ultimo bandite.

In particolare, la proposta emendativa è finalizzata, a completamento della disposizione già contenuta nel decreto legge in materia di proroga, a far fronte alle contingenti esigenze di funzionalità del Corpo di polizia penitenziaria, tenuto conto della necessità di assolvere ai molteplici compiti affidati a questo delicato settore istituzionale, ciò che richiede una particolare attenzione, anche in considerazione dei sempre presenti stati di tensione della popolazione detenuta.

La norma, come già rilevato, consente, in via prioritaria, l’assunzione nel Corpo di polizia penitenziaria dei vincitori dell’aliquota b) di concorsi banditi dall’Amministrazione penitenziaria le cui graduatorie sono state pubblicate in data non anteriore al 1° gennaio 2012, attualmente in

“leasing” in qualità di VFP4 (volontari in ferma prefissata quadriennale) nelle FF.AA e, per i posti residui, consente altresì lo scorrimento delle graduatorie degli idonei non vincitori dei medesimi concorsi, procedendo dalle graduatorie più recenti tra quelle approvate dopo il primo gennaio 2012.

La funzione essenziale che la polizia penitenziaria è chiamata a svolgere nel percorso trattamentale si declina anche in una qualificata e preziosa funzione informativa nell'ambito dei procedimenti di competenza della Magistratura di Sorveglianza.

In tal senso, dovrà proseguire il proficuo supporto assicurato dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, anche attraverso il potenziamento degli strumenti tecnologici di monitoraggio delle istanze finalizzate all'adozione dei rimedi preventivi ex art. 35-bis e dei rimedi risarcitori ex art. 35-ter OP, agevolando l'istruzione e la definizione dei relativi procedimenti.

L'ampliamento delle competenze assegnate alla Magistratura di Sorveglianza e l'ampio ventaglio di opzioni trattamentali tra cui orientare e personalizzare le scelte, nel necessario contemperamento tra esigenze di risocializzazione ed esigenze afflittive, che le misure e le sanzioni di comunità devono mantenere, hanno comportato la necessità di potenziare le misure a sostegno dell'efficienza degli Uffici di Sorveglianza ed hanno trovato nuovo impulso nell'ambito degli Stati Generali.

Alle determinazioni assunte con i decreti ministeriali 17 aprile 2014 e 18 settembre 2015, che avevano comportato un incremento di 20 unità delle dotazioni del personale di magistratura assegnato agli uffici di sorveglianza, ha fatto seguito il D.M. 11 luglio 2016, che ha disposto l'assegnazione di altre 11 unità, con un incremento pari a complessive 31 unità, elevando il contingente assegnato a tali presidi dalle precedenti 202 alle attuali 233 unità.

Parallelamente, si è posto in essere un ampio ed articolato programma di potenziamento organizzativo, che dovrà essere positivamente implementato attraverso il coinvolgimento dei Dipartimenti competenti, in attesa della definizione di coerenti interventi normativi.

Da un punto di vista generale, un modello trattamentale realmente innovativo, che attinge a contributi interdisciplinari delle diverse istituzioni coinvolte, richiede il potenziamento del processo di osmosi e la sensibilizzazione del territorio sulle tematiche dell'inclusione e della riabilitazione sociale, nel quadro della necessaria attuazione degli impegni assunti con i protocolli già stipulati, nel corso del 2014 e del 2015, con 14 Regioni, con i Presidenti dei Tribunali di Sorveglianza e con le ANCI regionali. In tale prospettiva, particolare attenzione è stata riservata all'implementazione di percorsi di inclusione sociale con riguardo, soprattutto, al lavoro all'esterno secondo progetti di

pubblica utilità, valorizzando il modello di integrazione con le risorse del territorio e del privato sociale.

La effettiva attuazione del diritto al lavoro, sia all'interno delle strutture che all'esterno, ove ne ricorrano i presupposti, e la formazione professionale mediante previsione di adeguati corsi di avviamento che consentano l'acquisizione di professionalità facilmente spendibili al momento del rientro in libertà costituiscono, pertanto, obiettivi strategici del percorso trattamentale.

I recenti dati sui detenuti lavoranti evidenziano che, al 30 giugno 2016, risultano ammessi al lavoro 12.903 detenuti alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria, 2.369 detenuti dipendenti da imprese e cooperative, di cui 936 impegnati all'interno degli istituti, 781 ammessi ai lavori all'esterno ex Art. 21 O.P. e 652 ammessi al regime di semilibertà.

Dal gennaio 2015 al novembre 2016 sono già stati approvati complessivamente 317 progetti, presentati dagli istituti penitenziari, volti al miglioramento delle condizioni delle strutture con impiego di manodopera detenuta. Altri 221 sono già stati istruiti ed ulteriori 55 sono attualmente in valutazione. Nel complesso tali progetti coinvolgono 1421 detenuti.

L'amministrazione dovrà proseguire nella realizzazione di progetti di innovazione sociale per migliorare i processi di reinserimento socio-lavorativo dei soggetti in esecuzione penale anche attraverso l'utilizzo dei fondi strutturali e di investimento europei, in attuazione del PON 2014-2020 Inclusione "progetto lavoro inframurario" e dei Programmi operativi regionali.

In particolare, andrà promossa la presenza, negli istituti penitenziari, di realtà imprenditoriali anche attraverso l'accesso agli sgravi fiscali previsti dalla Legge 193/2000.

Si tratta di temi di fondamentale importanza, oggetto di costante approfondimento e di riflessione congiunta con il Ministero del lavoro, nella prospettiva di dare tempestiva attuazione agli interventi migliorativi suggeriti nell'ambito degli Stati Generali, ove è emerso un orientamento volto al superamento del "sistema chiuso" del lavoro penitenziario, a partire dall'abbandono dell'obsoleto istituto della mercede, che dovrà progressivamente essere sostituito da un trattamento retributivo il più possibile simile a quello di mercato, anche mediante gli opportuni correttivi normativi.

Il progetto di valorizzazione delle colonie agricole costituisce senza dubbio uno dei punti di forza del più ampio programma di rivisitazione dell'intero sistema del lavoro penitenziario e di riconversione degli spazi.

In questa prospettiva, recentemente, è stato bandito un interpello nazionale per la produzione e la commercializzazione dei prodotti agroalimentari delle colonie agricole della

Sardegna e della Toscana, rivolto ai detenuti appartenenti al circuito media sicurezza. Tale iniziativa, anche grazie alla modifica dei criteri di accesso con l'innalzamento del limite del fine pena a 10 anni, ha permesso di coprire la capienza regolamentare delle colonie di Isili e Gorgona.

Al fine di promuovere l'effettiva attuazione del diritto allo studio, garantendo integrazione e pari opportunità di trattamento nei percorsi scolastici alle persone detenute, soprattutto minori di età, il 23 maggio 2016 è stato sottoscritto con il Ministro dell'Università e della Ricerca Scientifica un protocollo d'intesa per la realizzazione di un "Programma speciale per l'istruzione e la formazione negli istituti penitenziari e nei servizi minorili della giustizia".

I relativi percorsi formativi dovranno essere finalizzati a favorire l'acquisizione e il recupero di abilità e competenze individuali ed a sviluppare una politica dell'istruzione integrata con la formazione professionale, in collaborazione con le Regioni, fondazioni e associazioni di volontariato, categorie di imprese e confederazioni, anche attraverso percorsi di apprendistato e tirocinio.

Altro protocollo è stato sottoscritto il 24 marzo 2016 con il Coordinamento nazionale del Teatro in carcere, che prevede, tra l'altro, la realizzazione del progetto volto a istituire una Scuola Nazionale per i detenuti per lo sviluppo delle arti e dei mestieri legati al mondo della cultura, del teatro e del cinema.

Il 26 ottobre 2016, inoltre, è stato sottoscritto un Protocollo di intesa con il Presidente Nazionale dell'Unione Sportiva ACLI, per la promozione dello sport all'interno degli istituti penitenziari.

Tra le collaborazioni istituzionali avviate, volte a promuovere la diffusione della cultura favorendo il coinvolgimento dei detenuti, un posto speciale deve essere riservato al Protocollo d'intesa sottoscritto il 6 maggio 2015 con il Ministero dei beni e delle attività culturali, che vedrà la prossima adesione anche del Consiglio Superiore della Magistratura, per l'individuazione di progetti di digitalizzazione dei processi di interesse storico, tra cui il processo Moro.

Grazie alle iniziative programmate, verranno acquisiti in formato digitale fascicoli processuali storici del secondo Novecento per preservare gli originali ed agevolare la loro consultazione da parte di studiosi e ricercatori e, al contempo, la fruizione da parte dei cittadini.

Il nuovo modello penitenziario orientato al rispetto dei principi della Costituzione, dell'Ordinamento penitenziario e delle regole europee e, dunque, alla rieducazione dei soggetti ristretti attraverso articolati programmi trattamentali, richiede anche interventi di adeguamento delle strutture penitenziarie.

Il tema dello spazio vivibile viene, così, a declinarsi secondo un valore qualitativo, funzionale al processo di risocializzazione.

In questo campo, le linee d'azione dovranno, pertanto, essere orientate ad incrementare non solo le dimensioni, ma la qualità degli spazi destinati al movimento, alle iniziative culturali e trattamentali ed alla socialità, quest'ultima intesa anche come integrazione con la comunità esterna.

Pertanto, gli interventi di edilizia penitenziaria dovranno essere coerentemente orientati al processo di umanizzazione della pena come previsto dalla Costituzione e dal diritto internazionale, con una rimodulazione degli obiettivi che erano stati elaborati nell'ambito dei lavori del Comitato Paritetico per l'edilizia penitenziaria, che coinvolge il Ministero della giustizia ed il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti nella programmazione degli interventi necessari e nella gestione delle risorse.

Attraverso opportune modifiche dell'originario Piano carceri è stato infatti varato un programma aggiornato di interventi: è stata attivata la nuova casa circondariale di Rovigo che ha una capienza di 213 posti detentivi; sono stati completati e consegnati 4 padiglioni da 200 posti a Vicenza, Trapani, Siracusa e Saluzzo; sono stati riavviati i procedimenti per il completamento dei nuovi padiglioni presso le Case Circondariali di Agrigento, per una capienza di 200 posti e di Nuoro, per una capienza di 97 posti.

Interventi ulteriori hanno interessato il miglioramento delle condizioni di vita del personale di Polizia penitenziaria, attraverso investimenti per circa 3 milioni di euro per la manutenzione straordinaria delle caserme.

All'amministrazione è, inoltre, richiesto di adottare le necessarie misure contenitive per la razionalizzazione dei consumi e gli interventi di efficientamento energetico, secondo le indicazioni già illustrate nella direttiva del 15 ottobre 2015, sviluppando le opportune sinergie con le competenti autorità pubbliche per condividere e sottoporre ad approvazione le migliori soluzioni tecnico-economiche ed accedere anche a finanziamenti comunitari.

A tal fine oltre alla rinegoziazione dei contratti e delle tariffe con gli enti gestori, sono stati realizzati interventi strutturali di idraulica e coibentazione dei fabbricati.

La conservazione ed il miglioramento del patrimonio edilizio penitenziario attraverso la necessaria attività manutentiva potrà, inoltre, offrire possibilità di lavoro alle persone detenute, anche attraverso le risorse finanziarie della Cassa delle Ammende, assolvendo, nel contempo, ad esigenze di contenimento della spesa.

La necessaria valorizzazione delle attività trattamentali richiede di continuare a potenziare gli istituti a custodia attenuata o a trattamento avanzato, tenuto conto delle potenzialità e delle condizioni logistiche di ogni istituto, valutando i criteri di assegnazione dei detenuti, l'iter procedurale per l'ammissione ed i programmi predisposti.

La completa attuazione del programma di riequilibrio delle presenze detentive sull'intero territorio nazionale richiede una complessiva visione delle potenzialità abitative e dovrà essere perseguita anche mediante misure di sfollamento dagli istituti nei quali si registra una maggiore concentrazione di popolazione detenuta. In questo quadro sono state anche potenziate le procedure di trasferimento dei detenuti stranieri, in esecuzione dell'Accordo GAI/Strasburgo del 2009, dell'Accordo bilaterale con l'Albania e del memorandum di intesa con la Romania.

Una particolare attenzione è stata riservata alla specificità della condizione femminile all'interno del carcere, con lo scopo di potenziare le misure a sostegno della continuità affettiva e della genitorialità, anche attraverso la realizzazione di nuovi ICAM.

Alle strutture già esistenti di Milano, Venezia, Torino e Senorbì, si è recentemente aggiunta la nuova struttura di Lauro e sono di prossima realizzazione gli ICAM di Firenze, Roma e di Barcellona Pozzo di Gotto.

Il Ministero ha seguito, sin dall'avvio, il progetto La Casa di Leda, finalizzato alla realizzazione di una Casa Famiglia Protetta a Roma, per genitori agli arresti domiciliari o in misura alternativa ed il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria ha sottoscritto un Protocollo di Intesa con il Comune di Roma e la Fondazione Poste Insieme, nell'ottobre 2015, assumendo ogni iniziativa utile all'effettiva destinazione d'uso della struttura individuata.

Nell'ambito delle azioni finalizzate alla tutela delle relazioni affettive e genitoriali dei detenuti è stato rinnovato il protocollo d'intesa con il Garante nazionale dell'Infanzia e dell'Adolescenza e Bambinisenzasbarre Onlus.

Il protocollo, sottoscritto per la prima volta nel 2014, è un documento unico in Europa, che impegna il sistema penitenziario a confrontarsi con i bisogni dei minori che accedono nelle strutture penitenziarie in visita a genitori detenuti, intervenendo sulle modalità di accoglienza e sugli spazi destinati agli incontri, coinvolgendo i minori stessi, ma anche i genitori detenuti, agenti e operatori e, infine, la collettività.

La "Carta dei figli di genitori detenuti" prevede anche l'istituzione di un Tavolo permanente, da convocare ogni tre mesi, con compiti di monitoraggio periodico e di promozione

della cooperazione tra i soggetti coinvolti, al fine di favorire lo scambio di buone prassi, analisi e proposte, nell'interesse prevalente del minore.

Al processo di revisione in atto non può essere sottratta la tematica del trattamento dei detenuti sottoposti al regime di cui all'art. 41 bis dell'Ordinamento Penitenziario e, più in generale, all'Alta Sicurezza, nella ricerca di un nuovo equilibrio tra qualità della vita detentiva, finalità trattamentali ed esigenze di sicurezza della collettività.

Alla data del 16 gennaio 2017 risultano essere 8.820 i detenuti nel circuito di alta sicurezza, 723 i soggetti sottoposti al regime speciale del 41 bis O.P., 503 i detenuti collaboratori della giustizia e 116 i prossimi congiunti.

La complessiva riflessione in atto sulla esecuzione penale non tende ad escludere, ma anzi conferma la ineliminabilità della detenzione carceraria, anche come unica forma di pena nel percorso trattamentale per determinati reati, soprattutto quando si tratta di rompere legami criminali profondi e pericolosi per la democrazia.

In questa prospettiva, il regime di detenzione declinato dall'art. 41 bis dell'Ordinamento Penitenziario è strumento irrinunciabile, e la sua compatibilità con la necessaria funzione risocializzante è garantita dalla periodica verifica della sussistenza delle condizioni che impongono e giustificano le sue modalità di applicazione, legandone la permanenza al rapporto che il detenuto ha elaborato con il reato e con il trattamento ed alla conseguente eliminazione dell'area di rischio per la sicurezza e l'ordine pubblico.

E' stata di recente emessa una circolare che ha proprio l'obiettivo di bilanciare l'interesse alla sicurezza con la tutela della dignità del detenuto, declinando le attività trattamentali che devono essere assicurate ai soggetti sottoposti a tale regime carcerario.

Quanto ai provvedimenti inerenti a tale regime speciale, si segnala che dal febbraio 2014 ad oggi i Decreti Ministeriali di prima applicazione emessi sono 157, quelli di riapplicazione a seguito di annullamento da parte del Tribunale di Sorveglianza o di scarcerazione sono 51, mentre risultano pari a 784 quelli rinnovati. I decreti revocati sono 32, di cui 27 a seguito di avvio di attività di collaborazione con la giustizia.

In questo campo, pertanto, l'offerta trattamentale dovrà essere ancor più mirata ed individualizzante per agevolare il percorso evolutivo individuale e dovranno essere, altresì, superate restrizioni non strettamente funzionali alle esigenze di sicurezza, che rischiano di risolversi in limitazioni automatiche, ingiustificate e punitive, che limitano le finalità rieducative.

L'amministrazione dovrà portare a compimento il progetto, avviato nel corso del 2015, teso a realizzare i dedicati circuiti regionali, ai sensi dell'art. 115 D.P.R. 230/2000, allo scopo di migliorare le condizioni di vita dell'alta sicurezza e recuperare la razionalità complessiva del sistema, in coerenza con il dettato normativo, attraverso la progressiva acquisizione di nuovi spazi detentivi e la graduale redistribuzione dei detenuti inseriti nel circuito di alta sicurezza.

Dovrà, inoltre, essere oggetto di particolare attenzione il procedimento di declassificazione per l'eventuale estromissione dal circuito alta sicurezza e l'inserimento nelle sezioni dedicate ai soggetti comuni, in presenza dei requisiti previsti dalle vigenti disposizioni.

Andrà ulteriormente sviluppato il progetto relativo alla possibilità di estendere le modalità di partecipazione dei detenuti assegnati al circuito di alta sicurezza agli impegni di giustizia attraverso il sistema della videoconferenza, con l'obiettivo di ridurre le relative traduzioni, anche in considerazione dei vantaggi che ne derivano sotto il profilo della sicurezza e del risparmio delle risorse umane e finanziarie, in linea con le indicazioni contenute nel citato disegno di legge A.S. n. 2067 che prevede, in uno specifico principio di delega per la riforma dell'ordinamento penitenziario, la definizione della "disciplina dell'utilizzo dei collegamenti audiovisivi sia a fini processuali, con modalità che garantiscano il rispetto del diritto di difesa, sia per favorire le relazioni familiari".

Nell'anno 2015 sono stati, infatti, attivati complessivamente 22.177 collegamenti in videoconferenza (detenuti 41 bis, collaboratori della giustizia, detenuti alta sicurezza, esami testimoniali, videoconferenze internazionali), con un incremento pari al 18,67 % rispetto all'anno precedente.

Dal primo gennaio al 31 dicembre 2016 sono saliti a 23.410 i collegamenti in videoconferenza.

Si sta, inoltre, concludendo finalmente il lungo e complesso processo di superamento degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari. L'amministrazione ha ottemperato agli impegni assunti con gli Accordi sanciti nella Conferenza Unificata, per gli aspetti di natura strategica e per quelli di carattere operativo con il Ministero della Salute e le Regioni, dapprima in sede di Comitato Paritetico Interistituzionale presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e, poi, in seno all'Organismo di coordinamento istituito presso il Ministero della Salute.

In virtù delle competenze delineate nell'Accordo del 26 febbraio 2015, è stata pressoché completata la dismissione degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari con il trasferimento delle persone

ivi ospitate nelle Residenze per l'Esecuzione delle Misure di Sicurezza detentive, consentendo così la dismissione delle strutture e la loro riconversione in Istituti Penitenziari.

Il processo di superamento degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari è stato accompagnato dalla realizzazione, in ambito regionale, di sezioni dedicate alla tutela della salute mentale. In ottemperanza all'Accordo sancito in Conferenza Unificata in data 13 ottobre 2011, sono state istituite apposite sezioni, denominate "Articolazioni per la tutela della Salute Mentale", presenti in 28 istituti per consentire al Servizio Sanitario Regionale di prestare assistenza sanitaria alle persone detenute per l'accertamento delle infermità psichiche, alle persone condannate con infermità psichica sopravvenuta nel corso della misura detentiva ed alle persone condannate a pena diminuita per vizio parziale di mente.

Nella consapevolezza della complessità e della delicatezza di questa fase di passaggio a nuove modalità di assistenza delle persone sottoposte a misure di sicurezza detentive, l'Amministrazione continua a svolgere, in una leale collaborazione istituzionale, l'attività di raccordo tra l'Autorità Giudiziaria e le nuove strutture sanitarie.

Pur all'esito del complesso percorso di superamento degli OPG, resta primario l'obiettivo di far assolvere alle REMS la funzione sanitaria che la legge attribuisce loro, che è quella di assicurare la cura ed il trattamento delle persone destinatarie di una misura di sicurezza all'esito dell'accertamento di una patologia psichiatrica.

A tal fine, sempre maggiore dovrà essere la sinergia tra il Dipartimento della amministrazione penitenziaria ed i presidi sanitari degli enti locali, ma anche l'impegno ad istituire necessarie ed adeguate sezioni presso Istituti penitenziari, destinate al trattamento dei soggetti cui l'infermità di mente sia sopravvenuta durante la esecuzione della pena o di misure di sicurezza provvisorie.

Sempre nella prospettiva di tutela del diritto alla salute, dovrà proseguire la promozione, sul territorio, della collaborazione tra Regioni ed ASL per la costruzione di presidi sanitari adeguati ai bisogni delle persone detenute, alla luce delle Linee guida in materia di modalità di erogazione dell'assistenza sanitaria negli istituti penitenziari per adulti, approvate dalla Conferenza unificata in data 22 gennaio 2015, opportunamente diffuse alle articolazioni periferiche ed alla magistratura.

In quest'ambito i Provveditorati regionali e le direzioni penitenziarie sono stati invitati a promuovere presso le Regioni e le ASL l'organizzazione di corsi di care-givers, con l'obiettivo di formare detenuti lavoratori con competenze adeguate ad assistere, nelle attività quotidiane, persone detenute con disabilità.

È stato istituito un apposito gruppo di lavoro per la definizione di protocolli di intervento relativi all'individuazione dei trattamenti più idonei per gli autori di reati sessuali e prosegue l'attento monitoraggio sui protocolli sottoscritti negli ultimi due anni con le Regioni per potenziare le capacità ricettive delle comunità terapeutiche per tossicodipendenti.

Al fine di sperimentare e rafforzare il modello di assistenza sanitaria nelle carceri, anche attraverso l'adozione della telemedicina, proseguono le iniziative attuative dell'accordo sottoscritto in data 4 agosto 2016 con Federsanità ed ANCI, coinvolgendo le diverse istituzioni interessate nella definizione di un modello innovativo di gestione della salute all'interno degli istituti di pena che prevede, tra l'altro, l'adozione di un diario clinico informatizzato.

Le iniziative volte al miglioramento della qualità della vita detentiva hanno dispiegato effetti anche sul fronte della prevenzione dei gesti autosoppressivi e autolesionistici. Sebbene in diminuzione, il dato complessivo non è, ancora, accettabile.

Proprio per questo, il 23 maggio 2016 è stata emanata una specifica direttiva per l'elaborazione di un Piano di azione nazionale per la prevenzione dei suicidi in carcere, nella crescente tensione a migliorare il modello di monitoraggio e gestione del rischio di tale intollerabile fenomeno.

La direttiva, che intende completare il quadro dei provvedimenti adottati dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria alla luce della recente riorganizzazione, in conformità alle indicazioni del D.P.C.M. n. 84 del 2015, ricalca le specifiche Linee Guida dettate dall'organizzazione Mondiale della Sanità, riprese anche dalla Conferenza Unificata per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano e valorizzate dal Comitato nazionale per la Bioetica.

Con essa ci si propone di introdurre - in armonia con le strategie di prevenzione e gestione, proposte attraverso le nuove modalità detentive e, in particolare, con l'introduzione del sistema di vigilanza dinamica - un sistema più flessibile, in grado di attuare efficaci forme di controllo e, soprattutto, di approfondita conoscenza delle persone ristrette, al fine di garantire risposte efficaci, intercettare e gestire le situazioni di maggiore disagio, potenziando il monitoraggio ed i sistemi di collegamento informativo e telematico.

È stata anche predisposta, ed è all'attenzione del Tavolo di Consultazione permanente per la sanità penitenziaria, una bozza di un Piano Nazionale per la Prevenzione delle condotte suicidarie, le cui linee attuative verranno concordate con il Ministero della salute, le Regioni e le autonomie locali.

Un ruolo fondamentale in tale ambito è rivestito dalla Polizia Penitenziaria che, grazie alla particolare condizione di prossimità, è in grado di svolgere una essenziale funzione di osservazione nella captazione di situazioni di disagio dei soggetti ristretti.

Ma tale ruolo, la Polizia penitenziaria, lo incarna anche in altri cruciali settori e, in particolare, quelli che coinvolgono rischi per la sicurezza.

Ha acquisito negli ultimi due anni carattere sistematico, infatti, l'attività iniziata nel 2004, volta ad analizzare, neutralizzare e contrastare il fenomeno della radicalizzazione negli istituti penitenziari.

I detenuti provenienti da Paesi di fede musulmana sono complessivamente 11.029 circa e sono 7.646 quelli che la professano, di cui 148 sono Imam, 81 promotori e 20 convertiti all'Islam durante la detenzione.

Per quanto la situazione italiana non possa dirsi allarmante, non può ignorarsi il fatto che il carcere è uno dei luoghi in cui si realizzano forme di radicalizzazione rapida dei soggetti vulnerabili, dovute a perniciose forme di esclusione e isolamento. In queste condizioni, infatti, il radicalismo trasforma l'isolamento in senso di vendetta e odio contro la società.

Per fronteggiare questo insidioso fenomeno è stata impostata da tempo una strategia articolata su più fronti.

Innanzitutto estrema attenzione è stata riservata alla distribuzione dei detenuti, sia nella prospettiva di ridurre i rischi di proselitismo, sia per scongiurare pericolosi sodalizi con le altre consorterie criminali. I detenuti per reati di terrorismo internazionale sono perciò inseriti in un circuito penitenziario che prevede la rigorosa separazione dalla restante popolazione detenuta.

Tutte le iniziative finalizzate al superamento del sovraffollamento ed al consolidamento di un positivo rapporto tra spazi abitativi e numero dei detenuti presenti concorrono, peraltro, al contenimento del rischio di radicalizzazione, agevolando l'osservazione ed il monitoraggio, consentendo la separazione di compagini a rischio consentendo e favorendo la più ampia socialità e le attività trattamentali.

Anche nei circuiti comuni, ove possono trovarsi integralisti di spessore, arrestati per reati minori, viene mantenuta alta l'attenzione, per impedire il rischio che possano far presa su una larga schiera di soggetti deboli, facilmente influenzabili. In questa ottica, occorre prestare la massima attenzione a che sia garantito l'esercizio del culto, anche per disinnescare strumentalizzazioni in chiave di propaganda fondamentalista. Per questo motivo sono stati stipulati protocolli d'intesa con le associazioni religiose disponibili a svolgere un'azione di predicazione e sostegno del diritto al

culto che possa concorrere a favorire all'interno degli istituti penitenziari la circolazione di anticorpi in grado di debellare focolai di odio sociale e religioso, depotenziando, al contempo, forme di leadership che possano di fatto manifestarsi.

Su tutta la popolazione ristretta, dunque, viene effettuata una ricognizione capillare, al fine di rilevare gli indicatori elaborati a livello europeo per il rischio radicalizzazione: l'intensificarsi della pratica religiosa, i cambiamenti fisici, la routine quotidiana, l'organizzazione della stanza detentiva, il comportamento con le altre persone ed il commento sugli eventi politici e di attualità.

I soggetti segnalati per aver mostrato in vario modo adesione o compiacimento per gli attentati vengono immediatamente inseriti nel monitoraggio e, contestualmente, viene modificato il tipo di custodia, da "aperta" a "chiusa".

In questo contesto il ruolo decisivo è svolto dalla Polizia penitenziaria, alla cui formazione sono state dirette specifiche iniziative formative, con lo scopo di rendere veramente efficace l'attività di osservazione e di valutazione degli indicatori di rischio. Le linee formative sono state definite in coerenza con le strategie delineate in sede di Comitato dei Ministri UE che hanno ribadito l'importanza di un'attenta attività di osservazione e monitoraggio del fenomeno all'interno degli istituti penitenziari.

In questo contesto, è stata sottoscritta una Convenzione tra il Ministero della Giustizia e la Conferenza dei Rettori delle Università Italiane (CRUI), nel cui ambito sarà anche avviata una collaborazione con gli istituti di arabistica e scienze islamiche, per raccogliere la disponibilità di ricercatori e dottorandi ad operare come volontari negli istituti penitenziari al fine di accrescere la comprensione e migliorare le relazioni umane con i ristretti di lingua e cultura araba.

Nel corso del biennio 2015-2016, sono stati sottoposti ad analisi 699 detenuti monitorati, attenzionati e segnalati. Sono attualmente sottoposti a specifico "monitoraggio" 165 detenuti, cui se ne aggiungono 76 "attenzionati" e 124 "segnalati", per un totale di 365.

I dati acquisiti attraverso il monitoraggio mostrano che la situazione in Italia non è allarmante come quella di altri Paesi europei e che l'attività di capillare osservazione consente di ottenere le informazioni necessarie al controllo del fenomeno negli istituti. L'analisi si è particolarmente intensificata in occasione degli attacchi terroristici che si sono susseguiti ed ha consentito di sottoporre a più incisiva osservazione 163 detenuti dopo gli attentati di Parigi, 55 dopo quelli di Bruxelles, 8 a seguito dei fatti di Dacca e 55 a seguito dell'attentato di Nizza.

Questa attività ha anche permesso di emettere, al termine della detenzione dei 34 soggetti per i quali era stata accertata l'adesione ad ideologie jihadiste, gli opportuni provvedimenti amministrativi di espulsione.

E' importante evidenziare che i dati raccolti vengono sistematicamente condivisi con il Comitato di Analisi Strategica Antiterrorismo (C.A.S.A.), con le Forze di Polizia e con l'Autorità giudiziaria. I soggetti ritenuti "pericolosi" sono segnalati al momento della scarcerazione e vengono espulsi o sottoposti a specifiche attività di prevenzione da parte delle Forze di Polizia.

A supporto dell'attività di scambio informativo, è operativo l'applicativo denominato "Terrorist Screening Center" contenente i nominativi dei soggetti ritenuti pericolosi sotto il profilo terroristico e segnalati da 80 paesi del mondo, che rappresenta un considerevole passo avanti nello scambio di informazioni a livello internazionale.

Attraverso questo programma è possibile stringere le maglie e rilevare, ad esempio, se un soggetto, ristretto per reati comuni, in realtà sia stato segnalato da un altro Paese come pericoloso dal punto di vista terroristico.

Di pari importanza è anche il protocollo sottoscritto tra il Ministero della Giustizia e il Ministero dell'Interno per la costante condivisione dei dati e delle informazioni tra le due amministrazioni.

Sempre sotto il profilo dell'identificazione e della sicurezza, deve essere ricordata anche la banca dati DNA, già prevista dalla legge 85 del 2009, di ratifica del trattato di Prüm. Il suo regolamento esecutivo è entrato in vigore, dopo lunga gestazione, il 10 giugno scorso, con l'istituzione, presso il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, del Laboratorio centrale per la banca dati del DNA, in relazione al quale si sono appena concluse le attività di validazione interna della strumentazione scientifica ed è stata completata la formazione specificamente rivolta al personale dei ruoli tecnici della Polizia penitenziaria.

Il Ministero della giustizia, inoltre, prende parte al Progetto europeo denominato RAN (*Radicalisation Awareness Network*), istituito dalla Commissione Europea con lo scopo di creare una rete tra esperti e operatori coinvolti nel contrasto al fenomeno della radicalizzazione violenta. Sempre in sede europea, sono stati stanziati fondi per progetti di sostegno, sia all'interno che all'esterno delle carceri, a programmi volti, tra l'altro, alla formazione e allo sviluppo di strumenti di valutazione del rischio di radicalizzazione.

9. LE NUOVE PROSPETTIVE DELL'ESECUZIONE PENALE ESTERNA

La recente riorganizzazione del Ministero della Giustizia, con la istituzione del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, strutturato in due Direzioni generali una delle quali dedicata alla esecuzione penale esterna, è ulteriore tangibile segno di radicale cambiamento di prospettiva nelle politiche dell'esecuzione della pena.

L'unificazione dei due sistemi, quello minorile e quello dell'esecuzione penale esterna, entrambi orientati a considerare la centralità della persona nei programmi trattamentali in ambiente libero, così come la riflessione conclusiva degli Stati generali dell'esecuzione penale sulla crisi del tradizione sistema di repressione penale e delle misure clemenziali per la loro strutturale inadeguatezza a svolgere il ruolo di unico e rigido strumento di prevenzione generale speciale, mostrano chiaramente come un sistema di esecuzione della pena, moderno e in linea con il probation system europeo, sia possibile ove si riconosca davvero come *extrema ratio* l'esecuzione della pena intramuraria, in favore di un sistema di repressione fondato su misure alternative alla detenzione che siano limitative – ma non privative – della libertà personale e che si svolgano sul territorio.

In tale ottica si spiegano i recenti importanti interventi di modifica normativa volti a rafforzare il sistema dell'esecuzione esterna, tra cui l'introduzione della messa alla prova per gli adulti, l'ampliamento dei presupposti per l'accesso alle misure alternative al carcere, l'incremento di sanzioni alternative al carcere come quella del lavoro di pubblica utilità in materia di violazione del codice della strada.

Dal rilevamento a livello nazionale dei dati relativi alle misure alternative alla detenzione, alle sanzioni sostitutive ed alla sospensione del procedimento con messa alla prova si rileva un significativo incremento del numero dei soggetti in esecuzione penale esterna dal 2015 ad oggi.

Si è, infatti, passati da un numero di 38.670 persone sottoposte a sanzioni e misure di comunità in esecuzione al 31.12.2015 ad un numero di 42.917 al 31.12.2016.

Nel corso del 2016 sono state eseguite un totale di 50.288 misure alternative, nonché 41.089 fra sanzioni non detentive, misure di sicurezza non detentive e lavoro all'esterno.

Tra queste ultime si evidenzia il dato significativo relativo al recente istituto della messa alla prova per adulti con ben 18.613 soggetti ammessi e 9012 in corso al 31.12.2016.

Al di là di questi dati, è di tutta evidenza come il nuovo sistema di repressione penale “aperto” possa funzionare solo ove dimostri la sua credibilità, ove cioè sia in grado di porsi quale effettivo strumento di controllo sociale dell'esecuzione della pena.

La tenuta del sistema dell'esecuzione penale esterna e la sua credibilità passano cioè necessariamente attraverso il superamento della diffusa percezione per cui l'unica pena possibile sia quella della segregazione in carcere.

In altri termini forte è il rischio di considerare la commissione di reato come un fenomeno degenerativo in cui il *malum actionis* possa trasformarsi in recupero senza passare per il *malum passionis*.

Di qui la necessità, per scongiurare tale insidie, di costruire un sistema di misure alternative che preveda un serio e sicuro impegno del reo, a partire dalle sue condizioni di vita personale e familiare e dalle sue esigenze educative, con il coinvolgimento del contesto territoriale di appartenenza e di tutte le agenzie educative presenti sul territorio, per contenere il rischio di recidiva.

In questa ottica va letta la decisione di assegnare all'esecuzione penale esterna, per il prossimo triennio, rispettivamente 4, 7 e 11 milioni di euro per anno a partire dal 2017, fondi che saranno destinati a rafforzare l'operatività degli uffici con esperti di servizio sociale.

A tale proposito è anche necessario che i contenuti delle prescrizioni comportamentali si articolino in impegni di studio, di formazione o di lavoro, in percorsi di mediazione penale e nell'adesione a programmi terapeutici presso i Servizi per le Dipendenze, le comunità terapeutiche e il Dipartimento di salute mentale.

L'attività di lavoro, in particolare, deve necessariamente essere qualificata e qualificante, deve cioè svilupparsi in un contesto territoriale che “provochi”, che ponga interrogativi, che sia tale da consentire al reo di recuperare il senso di ciò che ha tolto o del dolore/danno che ha arrecato alla vittima.

Relativamente ai lavori di pubblica utilità, il D.M. 8 giugno 2015 n.88, che regola la disciplina delle convenzioni per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità ha consentito di avviare sul territorio una nuova fase di intese e di accordi più specificamente concentrati sulla messa alla prova che si vanno ad aggiungere a quelle già sottoscritte per l'applicazione dell'art.54 del D.L. 274/2000.

Di fondamentale importanza, anche in quest'ambito, il coinvolgimento del volontariato che, previa adeguata formazione, può costituire significativo supporto alla attività degli operatori dell'UEPE.

Per queste ragioni, anche in un'ottica di adeguamento alle previsioni di cui alla Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012, è necessario che le prescrizioni trattamentali, ove possibile, contemplino interventi di giustizia riparativa e/o di mediazione penale.

Di contro, è parimenti necessario, per la credibilità del sistema, istituire sistemi di controllo dell'esecuzione di tutte le misure alternative alla detenzione, auspicabilmente anche attraverso l'impiego di personale di polizia penitenziaria.

La valorizzazione del sistema dell'esecuzione penale esterna non deve infatti portare a ritenere che l'esecuzione intramuraria sia cosa diversa e nettamente distinta dall'esecuzione penale esterna.

I due sistemi (quello del carcere o dell'esecuzione intramuraria e quello dell'esecuzione penale esterna), infatti, costituiscono i due volti della repressione penale sicché non è possibile sviluppare una politica dell'esecuzione penale esterna senza dare vita ad una nuova politica dell'esecuzione intramuraria.

Lo sforzo dell'Amministrazione deve essere quindi quello di creare momenti di coordinamento tra Istituti di pena e Uffici di esecuzione penale esterna che siano funzionali alla realizzazione di percorsi di fuoriuscita dal carcere in favore di quei detenuti che, sia pure meritevoli, non possono essere ammessi ad un programma trattamentale in ambiente libero per mancanza di risorse familiari, economiche o limiti personali.

A tale fine è stata istituita una commissione interdipartimentale con funzioni di raccordo e integrazione di attività di competenza condivise dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e dal Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, con particolare riferimento alla collaborazione degli Uffici di esecuzione penale esterna all'attività di osservazione e trattamento negli istituti penitenziari ed alle progettualità di carattere integrato.

Allo scopo di rafforzare gli uffici di esecuzione penale esterna sono stati previsti importanti finanziamenti, finalizzati, da un lato, all'acquisto di beni, macchine, attrezzature e dunque all'ammodernamento degli uffici e, dall'altro, importanti finanziamenti diretti ad implementare il personale impiegato per l'esecuzione penale esterna.

Tra questi, il finanziamento di euro 1.000.000,00 da impiegare per stipulare convenzioni con esperti in psicologia e in servizio sociale ai sensi dell'art. 80 della legge 26 luglio 1975 n. 354.

Tutto il sistema dell'esecuzione penale esterna diviene allora il “banco di prova” del se sia possibile sviluppare “giustizia” sul territorio anche attraverso la solidarietà sociale, il potenziamento delle professionalità ed il miglioramento del livello qualitativo del servizio reso dagli uffici attraverso un nuovo modo di concepire le politiche sociali attente al recupero di chi vive in condizioni di vita particolarmente difficili , contenendo e gestendo i livelli di rischio nei soggetti sottoposti a misure o sanzioni di comunità.

10. LE POLITICHE INTERNAZIONALI

La definizione delle politiche nazionali risente della complessa interazione con le molteplici articolazioni istituzionali in cui si esprime la nostra appartenenza alla comunità internazionale, oltre che delle sfide globali, prima tra tutte quella delle migrazioni.

Il complesso quadro istituzionale e globale in cui siamo inseriti ha indotto a recepire e tradurre nel sistema interno misure rispondenti alle istanze di prevenzione e rafforzamento degli strumenti di contrasto al terrorismo internazionale ed alla criminalità organizzata, quali la cooperazione giudiziaria e il monitoraggio del radicalismo di matrice islamica.

Al contempo, l'attività internazionale del Ministero è stata finalizzata anche alla comunicazione esterna degli importanti traguardi raggiunti con le riforme realizzate, il cui significato trascende, com'è noto, il mero ambito giudiziario.

Sotto quest'ultimo profilo, sono da segnalare le iniziative del Ministro presso sedi diplomatiche ed organismi internazionali volte alla diffusione e comunicazione delle riforme attuate, nella prospettiva anche di incentivare gli investimenti stranieri nel nostro Paese.

Tali riforme sono state, infatti, presentate in occasione del Road Show Giustizia Civile tenutosi il 15 febbraio 2016 presso l'Ambasciata d'Italia a Parigi ad un folto pubblico di rappresentanti di studi legali, imprese, banche e fondi di investimento francesi. In tale sede sono state illustrate le misure già varate, i provvedimenti in corso di emanazione, i dati aggiornati sulla riduzione dell'arretrato civile, il crescente ricorso ai mezzi stragiudiziali, il miglioramento dell'efficienza del sistema attraverso la comparazione tra gli uffici giudiziari e la gestione telematica dei procedimenti, provvedimenti questi di assoluto rilievo anche ai fini dell'attrattività internazionale del Sistema-Italia.

Altre presentazioni si sono seguite a Berlino, dove, tra gli altri, anche l'associazione confindustriale tedesca (BDI-Bundesverband der Deutschen Industrie), ha dato atto del dinamismo

del processo di riforme in Italia ed anche a New York, dove i risultati raggiunti con la nuova riforma hanno riscosso grande apprezzamento da parte della Banca Mondiale e del Fondo Monetario Internazionale, per le ricadute positive in termini economici, commerciali e di incentivo agli investimenti stranieri in Italia.

È stato riconosciuto dai vari interlocutori internazionali il “salto di qualità” nel miglioramento del sistema giudiziario italiano e le numerose riforme già attuate.

In particolare il rapporto “Doing business 2017” ha sottolineato il passaggio dell’Italia dalla 160a posizione del 2013 alla 108a.

Il nuovo processo civile telematico è stato inserito anche nel programma del VI Forum Giuridico Internazionale di San Pietroburgo del maggio scorso, che ha costituito un’occasione di confronto nelle esperienze dei sistemi della giustizia nonché nei processi di modernizzazione, cui hanno preso parte i rappresentanti del Governo e delle istituzioni giudiziarie russe e di altri Paesi, esperti del settore, avvocati, giuristi e accademici.

Un importante rilievo per il crescente impatto sulla vita delle imprese e dei cittadini assume anche il negoziato tra Unione Europea e Stati Uniti in materia di protezione dati personali per finalità commerciali (c.d. *Privacy Shield*). Il raggiungimento dell’accordo permetterà, infatti, un significativo rafforzamento delle garanzie individuali, anche di tipo risarcitorio e giurisdizionale innanzi alle autorità statunitensi.

Il tema della protezione dei dati personali assume notevole rilevanza anche nell’ambito dello scambio di informazioni tra autorità giudiziarie e di polizia. Tale tema ha ricevuto una disciplina anche nei rapporti transatlantici (c.d. *Umbrella agreement*), nell’ambito dei quali sono stati confermati i principali criteri concordati in sede europea nella direttiva in materia di protezione dati negli scambi tra autorità giudiziarie e di polizia, che è in corso di recepimento.

Il tema della tutela del diritto fondamentale alla protezione dei dati personali riveste una funzione essenziale in un contesto in cui lo scambio internazionale di informazioni tra autorità giudiziarie e di polizia svolge una funzione cruciale per il contrasto alle più gravi forme di criminalità e per la prevenzione a fini di sicurezza nazionale.

Sotto questo aspetto, deve evidenziarsi come il quadro della cooperazione giudiziaria si stia via via arricchendo e raffinando, attraverso la messa a punto, a livello europeo, di strumenti sempre più efficaci, quali la disciplina sulla raccolta delle prove elettroniche, sulla creazione della Procura europea e sull’ampliamento del sistema, ECRIS.

Costante è anche l'attività di confronto bilaterale sui temi della Giustizia con gli altri Paesi dell'Unione Europea. Proficui scambi, in particolare, si sono avuti nel corso dell'anno con Francia e Olanda.

In sede europea, sono state avviate approfondite riflessioni sulle misure volte a migliorare l'efficacia della giustizia penale nell'era digitale, sia per quanto riguarda il contrasto al *cybercrime*, sia per quanto riguarda la raccolta delle prove digitali necessarie al perseguimento dei reati commessi sfruttando le potenzialità di internet e delle tecnologie IT. In tale contesto, alcuni obiettivi sono ormai largamente condivisi: rivedere i criteri di determinazione della competenza giurisdizionale in materia di prove elettroniche, migliorare la cooperazione fra gli stati interessati dal fenomeno, ottimizzare la cooperazione con i paesi terzi, attuare un processo di revisione della Convenzione di Budapest, promuovere gli accordi con Stati terzi, acquisire la disponibilità di un affidabile regime di conservazione dei dati.

La Commissione, inoltre, ha aderito alle richieste da tempo avanzate da parte italiana, di ampliare il sistema di scambio di informazioni tra i casellari giudiziari degli Stati membri (ECRIS) per includervi i dati biometrici e quelli relativi alle condanne penali pronunciate nei confronti di cittadini di Paesi terzi nonché le proposte legislative in materia di *contract law* ed ha già presentato ai Ministri una proposta di direttiva in tal senso.

Quanto alla proposta di regolamento sulla Procura europea, sotto la guida delle presidenze olandese e slovacca, si è svolto un intenso lavoro tecnico orientato a ricercare, in tempi ravvicinati, il più ampio consenso possibile sull'intero testo della proposta.

L'Italia ha concentrato il proprio impegno negoziale sull'obiettivo di mantenere un alto livello di ambizione del testo al fine di garantire una Procura efficiente, indipendente e con reali poteri d'indagine, attraverso i quali assicurare investigazioni efficaci pur nel pieno rispetto dei diritti fondamentali delle persone indagate.

A tal proposito, si è provveduto a sostenere costantemente la posizione, già espressa al Consiglio di dicembre 2015, di opposizione all'accordo raggiunto in quella sede sulla prima parte del testo che è apparsa eccessivamente indebolita e quindi notevolmente al di sotto del livello auspicato.

Finora hanno prevalso le preoccupazioni di quegli Stati che temono la rinuncia alle prerogative nazionali, facendo impallidire l'obiettivo di rivoluzionare la cooperazione tra le autorità giudiziarie degli Stati membri e di combattere, oltre alle frodi al bilancio dell'Unione, anche tutte le più forme gravi di criminalità, compreso il terrorismo.

Su tale ultimo aspetto, deve evidenziarsi che l'analisi del fenomeno terroristico e la ricerca degli strumenti di contrasto più idonei sono stati parte preponderante dell'iniziativa e del confronto in tutti i consessi internazionali cui l'Italia aderisce, a partire dal negoziato sulla nuova direttiva europea sulla lotta al terrorismo. In tale sede la posizione italiana, nonostante l'opposizione di molti Stati dell'Unione, ha trovato un riconoscimento importante da parte del Parlamento europeo ed è stata recepita nel testo finale che verrà a breve adottato dal legislatore europeo.

Anche sul fronte della prevenzione è stato prestato il massimo sostegno da parte italiana, alle iniziative assunte dalla Commissione europea per la diffusione di un codice di condotta per le principali piattaforme informatiche e social con riguardo al contrasto ai reati d'odio commessi online.

Nell'ambito del Consiglio d'Europa la materia è stata oggetto di ulteriori, importanti iniziative con la Raccomandazione (2005)¹⁰ sulle speciali tecniche di indagine su gravi reati, inclusi i delitti di terrorismo. Sono in corso di elaborazione ulteriori indicazioni in tema di "lupi solitari" e di terrorismo ed Internet, anche attraverso la creazione di un network di "punti di contatto" da designarsi da ciascuno Stato membro per lo scambio di informazioni di polizia sui "*foreign terrorist fighters*", così come previsto dall'art. 7 del Protocollo Addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione del terrorismo (CETS) No. 217).

La messa a punto di efficaci meccanismi di cooperazione e coordinamento tra le autorità nazionali nelle politiche di prevenzione e contrasto al terrorismo ha ricevuto anche l'apprezzamento del Comitato Antiterrorismo delle Nazioni Unite, nel recente Rapporto di valutazione sull'Italia. Il Paese viene apprezzato per il robusto quadro giuridico e istituzionale, la buona comprensione dei rischi, l' incisiva azione in sede investigativa e giudiziaria, ma soprattutto per aver raggiunto un ottimo equilibrio tra esigenze investigative e tutela delle garanzie costituzionali, laddove altri Stati hanno adottato strategie di sicurezza che si sono tradotte in una limitazione dei diritti fondamentali.

Sempre in sede ONU è stato affrontato il tema della collaborazione del Ministero con l'Alto Commissariato dell'UNHCR nella prospettiva del miglior funzionamento delle procedure di protezione internazionale regolanti il diritto di asilo. In tale contesto, oltre alle misure adottate in via emergenziale con il piano straordinario di applicazioni extradistrettuali di magistrati per fronteggiare l'aumento dei procedimenti giurisdizionali connessi con le richieste di protezione internazionale e umanitaria, sono attualmente all'esame del Governo le ulteriori misure proposte dal Ministero per accelerare e semplificare le procedure di definizione delle domande di asilo.

Parimenti intenso e proficuo è stato il dialogo con i Paesi Terzi di importanza strategica, tra cui USA, Russia, Costa Rica, Iran, India, Macedonia, Senegal, Vietnam, Serbia, Messico, Somalia,

Ecuador, Bolivia, Cina, anche in vista della sottoscrizione di accordi e trattati di assistenza e cooperazione giudiziaria e di proficui avvii di partenariati strategici.

In proposito, deve essere rimarcato che il numero degli accordi conclusi nel 2016 (Macedonia, Costa Rica, Nigeria e Colombia) nonché dei Memorandum di intesa e di programmi di collaborazione (Ecuador, Federazione Russa, Vietnam) conferma l'intenso impegno profuso nel settore come dimostrato dal fatto che il numero complessivo dei negoziati condotti e conclusi nel periodo 2014-2016 è superiore di oltre il doppio rispetto a quello relativo al triennio precedente.

Nell'ambito della cooperazione internazionale va annoverato anche l'impulso impresso alle procedure di trasferimento dei detenuti stranieri per l'esecuzione della pena nei paesi di origine, previste dalla convenzione di Strasburgo del 1983, dalla decisione quadro 2008/909/GAI relativa al reciproco riconoscimento delle sentenze penali nell'ambito dell'Unione europea e dai trattati bilaterali con i Paesi terzi.

Tale strumento, finalizzato in primo luogo ad agevolare la funzione rieducatrice della pena nelle sue più moderne declinazioni, ha svolto un importante ruolo anche per ridurre il sovraffollamento carcerario. Per accelerare, in particolare, le numerose procedure di trasferimento dei detenuti romeni, che da tempo registravano rallentamenti e stasi, sono stati promossi una serie di incontri tra i rappresentanti dei Ministeri italiani e romeno, cui è seguita l'adozione di buone prassi condivise volte a semplificare e rendere tempestive le procedure di trasferimento, eliminando i fattori che le rallentavano.

Un'intensa attività è stata svolta anche a in sede multilaterale. In ambito OCSE, in occasione della Presidenza italiana tenutasi nello scorso marzo, è stato assunto un ruolo di impulso nel promuovere la cooperazione internazionale per la legalità e la correttezza dell'attività economica, come aspetti dello stato di diritto e dello sviluppo sostenibile.

Inoltre, particolare cura è stata riservata ai rapporti con i Paesi dell'America Latina, con l'obiettivo di potenziare la cooperazione giudiziaria con Argentina, Belize, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panama, Repubblica Dominicana e Comunità Caraibi, di rilevanza strategica in materia di criminalità organizzata e narcotraffico.

Anche sul versante della cooperazione giudiziaria civile, assume particolare rilievo in termini di certezza del diritto e di prevedibilità delle norme, l'accordo raggiunto nel primo semestre 2016 sulla Decisione che autorizza la cooperazione rafforzata nell'ambito dei regolamenti in materia di giurisdizione, legge applicabile, riconoscimento ed esecuzione delle sentenze in materia di regimi patrimoniali dei matrimoni e delle unioni registrate.

L'attuazione del quadro europeo del diritto di famiglia ha trovato, infine, espressione con l'approvazione della legge sulle unioni civili.

Particolarmente intensa è stata l'attività condotta in seno al Consiglio dell'Unione europea in relazione ai negoziati per l'elaborazione degli atti normativi.

Significativa, in tale ambito, la proposta di Direttiva relativa a determinati aspetti dei contratti di fornitura di contenuto digitale nonché quella relativa ai contratti di vendita online e di altri tipi di vendita a distanza di beni. Entrambi i negoziati vengono proficuamente condotti in coordinamento con le amministrazioni interessate in sede C.I.A.E.

Di pari rilievo la proposta di riforma del Regolamento c.d. Bruxelles II-bis (n.2201/2003), relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale. Il negoziato, iniziato durante l'anno appena trascorso, è stato preceduto da un'intensa attività preliminare finalizzata all'espressione di una posizione italiana che tenesse conto della necessità di coordinamento dell'emanando regolamento con le disposizioni interne in tema di degiurisdizionalizzazione, e, in particolare, di quelle in tema di negoziazione assistita, di cui alla legge 12 settembre 2014 n.132.