



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 13

2^a COMMISSIONE PERMANENTE (Giustizia)

COMUNICAZIONI DEL MINISTRO DELLA GIUSTIZIA
ANNAMARIA CANCELLIERI SUGLI INDIRIZZI DEL GOVERNO
RELATIVI ALLE INIZIATIVE LEGISLATIVE IN MATERIA DI
AMNISTIA E INDULTO, AD ALTRE MISURE VOLTE A
FRONTEGGIARE L'EMERGENZA CARCERARIA, NONCHÉ IN
MATERIA DI MAGISTRATURA ONORARIA

74^a seduta: venerdì 20 dicembre 2013

Presidenza del presidente PALMA

I N D I C E

Comunicazioni del ministro della giustizia Annamaria Cancellieri sugli indirizzi del Governo relativi alle iniziative legislative in materia di amnistia e indulto, ad altre misure volte a fronteggiare l'emergenza carceraria, nonché in materia di magistratura onoraria

PRESIDENTE	Pag. 3, 4, 5 e <i>passim</i>
AIROLA (M5S)	17
BARANI (GAL)	26, 28
BUCCARELLA (M5S)	30
BUEMI (Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI- MAIE)	15, 17, 24
CALIENDO (FI-PdL XVII)	19
CANCELLIERI, ministro della giustizia	4, 5, 22 e <i>passim</i>
CAPPELETTI (M5S)	20
CIRINNÀ (PD)	17
FALANGA (FI-PdL XVII)	22
* GIOVANARDI (NCD)	25
* LO GIUDICE (PD)	28
LUMIA (PD)	4, 5, 12
STEFANI (LN-Aut)	10

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

Sigle dei Gruppi parlamentari: Forza Italia-Il Popolo della Libertà XVII Legislatura: FI-PdL XVII; Grandi Autonomie e Libertà: GAL; Lega Nord e Autonomie: LN-Aut; Movimento 5 Stelle: M5S; Nuovo Centrodestra: NCD; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE: Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE; Per l'Italia: PI; Scelta Civica per l'Italia: SCpI; Misto: Misto; Misto-Gruppo Azione Partecipazione popolare: Misto-GAPP; Misto-Sinistra Ecologia e Libertà: Misto-SEL.

Interviene il ministro della giustizia Annamaria Cancellieri.

I lavori hanno inizio alle ore 14,40.

PROCEDURE INFORMATIVE

Comunicazioni del ministro della giustizia Annamaria Cancellieri sugli indirizzi del Governo relativi alle iniziative legislative in materia di amnistia e indulto, ad altre misure volte a fronteggiare l'emergenza carceraria, nonché in materia di magistratura onoraria

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca le comunicazioni del ministro della giustizia Annamaria Cancellieri sugli indirizzi del Governo relativi alle iniziative legislative in materia di amnistia e indulto, ad altre misure volte a fronteggiare l'emergenza carceraria, nonché in materia di magistratura onoraria.

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

Ringraziamo la signora Ministro per aver aderito all'invito della Commissione. Le materie che interessano in questo momento la Commissione e su cui abbiamo chiesto il suo intervento sono molteplici e non necessariamente tra loro strettamente collegate.

Abbiamo calendarizzato i provvedimenti in tema di amnistia e di indulto, in ordine ai quali i relatori hanno svolto la relazione. Quindi, come è logico che sia, abbiamo leggermente rallentato i lavori, anche perché vorremmo capire qual è la posizione del Governo in proposito.

In particolare, con riferimento all'amnistia e all'indulto, vorremmo comprendere in che termini il provvedimento di amnistia (che può essere variamente articolato, ma è possibile anche rifarsi alle amnistie classiche del passato) incida sui carichi di lavoro che attualmente pendono presso gli uffici giudiziari.

Con riguardo, invece, al problema del sovraffollamento carcerario, vorremmo comprendere – con un discorso ovviamente approssimativo – in che termini sia il provvedimento di amnistia sia quello di indulto, nelle loro varie e possibili articolazioni, incidano sul sovraffollamento. A tal proposito, signora Ministro, vorremmo conoscere gli effetti prodotti dal cosiddetto decreto «svuota carceri», recentemente licenziato dai due rami del Parlamento, e se tali effetti siano tuttora significativi ai fini dello svuotamento.

Un terzo argomento di informazione riguarda la problematica delle detenute madri con bambini che si trovano in stato di restrizione. Con riferimento a questa specificità del mondo carcerario, vorremmo capire quali siano i termini della questione e, in particolare, se sia intenzione del Governo e del suo Ministero assumere qualche iniziativa in tal senso.

Vengo, infine, al quarto punto. Abbiamo calendarizzato in Commissione anche il provvedimento sulla magistratura onoraria: è stata effettuata la relazione, ma non siamo passati alla fase emendativa. Come lei sa, attualmente si va avanti di proroga in proroga perché in questi anni non vi è mai stato un intervento che risolvesse le problematiche concernenti la magistratura onoraria. Prima di aprire la fase emendativa al disegno di legge all'attenzione della Commissione, è interesse della stessa comprendere qual è la posizione del Governo al riguardo.

Questi sono sostanzialmente gli argomenti su cui vorremmo conoscere le posizioni e le eventuali iniziative del suo Ministero e del Governo.

La ringrazio, signora Ministro, per la disponibilità che ha dato nell'accettare l'invito della Commissione e per la pazienza che ci mostrerà da qui e in seguito, dopo il suo intervento, e le cedo subito la parola.

CANCELLIERI, *ministro della giustizia*. Signor Presidente, ho preparato un intervento di cui darò lettura, pronta, qualora non fosse completo, ad integrarlo a voce.

LUMIA (*PD*). Signor Presidente, vorrei chiedere al Ministro se hanno tenuto conto del testo che abbiamo licenziato in Aula.

PRESIDENTE. Signora Ministro, abbiamo appreso dai giornali che, salvo riserve, è stato varato in Consiglio dei Ministri un provvedimento che riguarderebbe anch'esso il mondo della detenzione. Vorremmo comprendere se in questo decreto sono state inserite delle norme oggetto anche del disegno di legge sulle misure alternative (sospensione con messa alla prova, sospensione del processo per gli irreperibili) varato prima dalla Camera, poi dalla Commissione giustizia del Senato e ora, ahimè, pendente da oltre due mesi per la calendarizzazione in Assemblea.

Signora Ministro, sempre con riferimento al decreto di cui si legge sui giornali, abbiamo letto che vi è l'ipotesi di un forte utilizzo dei cosiddetti braccialetti elettronici. Vorremmo capire con precisione i termini della questione sotto il profilo normativo perché attualmente, come ella sa, per l'utilizzo del braccialetto elettronico è necessario il consenso dell'imputato.

CANCELLIERI, *ministro della giustizia*. Hanno arrestato gli evasi di Pescara e Genova. Mi scuso per l'interruzione, Presidente, ma ci tenevo a comunicarlo.

PRESIDENTE. Sul piano normativo, vorremo capire, signora Ministro, se permane la norma del previo consenso dell'imputato. Sotto il profilo squisitamente economico, vorremmo sapere poi in che modalità numeriche pensate di utilizzare questi braccialetti elettronici: se in numero ridotto, come finora è stato, ovvero prevedendo un intervento numericamente più esteso.

LUMIA (PD). Vorrei che il Ministro ci parlasse anche della geografia giudiziaria.

CANCELLIERI, *ministro della giustizia*. Onorevoli senatori, sono molto grata dell'invito che avete voluto rivolgermi a partecipare alla seduta di questa Commissione per riferire delle iniziative e delle valutazioni del Governo concernenti, in particolare, il messaggio con cui il Presidente della Repubblica ha voluto autorevolmente richiamare tutti noi a una fattiva collaborazione per la soluzione del problema del sovraffollamento carcerario.

La lettera con cui il presidente Nitto Palma ha avuto la cortesia di invitarmi contiene specifiche richieste di informazioni e sollecita una valutazione di carattere più generale sul da farsi. Comincio dunque da quelle specifiche richieste di informazione relative all'orientamento del Governo in merito al disegno di legge n. 925, attualmente in attesa di essere esaminato dall'Assemblea del Senato, e ai potenziali effetti di una legge di amnistia e/o di indulto.

Come ho avuto modo di anticipare in occasione del Convegno promosso dalla Commissione per i diritti umani del Senato e dalla Delegazione italiana presso l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, svoltosi in Palazzo Giustiniani il 4 dicembre scorso, alla presenza del Presidente della Repubblica, il Governo considera il disegno di legge in materia di pene detentive non carcerarie e messa alla prova parte integrante di una più ampia strategia volta a ridurre l'impatto del sistema penale sul sottosistema penitenziario.

Nel corso dell'esame in questa Commissione l'impianto originario della proposta di legge proveniente dalla Camera dei deputati si è ulteriormente arricchito, grazie all'apporto di ulteriori disegni di legge concorrenti, indirizzati più in generale alla riforma del sistema sanzionatorio e a forme di depenalizzazione dei reati minori.

Il Governo valuta con favore questi ed eventuali ulteriori arricchimenti che dovessero maturare nel prosieguo dell'esame parlamentare e che vadano nella direzione di ridurre il ricorso della pena detentiva in carcere a quel minimo che si ritenga effettivamente indispensabile e verso il quale altre modalità sanzionatorie non risultino efficaci ad assolvere alle funzioni proprie di una pena costituzionalmente orientata.

Analoghe valutazioni sono state espresse, in occasione del Convegno citato, dal Presidente Grasso, e quindi non credo che vi siano ragioni per dubitare di un celere esame e – spero – di una celere approvazione del disegno di legge da parte del Senato.

Quanto al possibile impatto di un provvedimento di amnistia e di indulto, prendendo a riferimento le indicazioni contenute nel messaggio presidenziale, nel quale si fa parola di un indulto «di sufficiente ampiezza» e un'amnistia «avente a oggetto fattispecie di non rilevante gravità», gli uffici ministeriali valutano i loro possibili effetti nei seguenti termini.

Partendo dalla stima che conta tra i processi penali pendenti in Italia, circa un milione quelli non destinati all'archiviazione in fase di indagini preliminari, si può valutare che un provvedimento di amnistia per tutti i reati punibili con pena edittale massima fino a tre anni determinerebbe un abbattimento delle pendenze effettive nell'ordine del 25-30 per cento (secondo le rilevazioni ministeriali, tra i 266.720 e i 308.966 processi su un totale di 993.942).

Rientrano in questa proiezione la quasi totalità dei giudizi penali dinanzi al giudice di pace e una consistente percentuale di quelli in trattazione presso il giudice monocratico di primo grado.

Assai più modesto, ovviamente, l'impatto per i procedimenti dinanzi al Tribunale in composizione collegiale, sia per l'esiguità dei flussi generali rispetto ai carichi complessivi, sia per la prevedibilmente modesta incidenza dei reati in quella sede trattati e potenzialmente amnistiabili.

Ci sarebbe, poi, qualche effetto deflattivo anche nelle sezioni ordinarie di Corte d'appello e in Cassazione, ma ovviamente minore in termini sia assoluti che percentuali.

Alla luce di questi dati, possiamo dire che l'amnistia sarebbe un provvedimento utile soprattutto per il funzionamento della macchina della giustizia che, essendo in questo periodo alle prese con l'implementazione della revisione delle circoscrizioni giudiziarie, trarrebbe certamente giovamento da un alleggerimento del carico dei procedimenti penali minori in corso di definizione.

D'altro canto, sappiamo che un'amnistia di per sé non incide in maniera significativa sui numeri del penitenziario, essendo in questa chiave solo complementare a un eventuale provvedimento di indulto capace di incidere effettivamente sulle dimensioni del sovraffollamento.

Al netto di possibili eccezioni per tipologia di reato che eventualmente il legislatore volesse stabilire, un indulto nella misura di tre anni – come l'ultimo approvato dal Parlamento nel 2006 – consentirebbe l'uscita dal carcere di circa 23.000 dei quasi 39.000 detenuti in esecuzione di pena detentiva.

Questa stima – ripeto – al netto di eventuali eccezioni che, come è accaduto nel passato, dovessero precludere l'accesso al beneficio di talune categorie di condannati – consente di dire che la «sufficiente ampiezza» dell'indulto prospettata dal Capo dello Stato come necessaria al superamento del sovraffollamento penitenziario può essere individuata nella soglia dei tre anni di pena da scontare.

Con una riduzione di presenze in carcere di circa 20.000 unità, il nostro sistema penitenziario tornerebbe in equilibrio con la capienza regolamentare ed effettivamente disponibile.

Tanto si doveva riferire in ordine alle specifiche interrogazioni proposte dalla Commissione per tramite del suo Presidente.

Ora, adempiendo all'invito a delineare le iniziative che – più in generale – il Governo ha intrapreso in relazione alla questione del sovraffollamento, mi permetto di richiamare quanto annunciato il 4 dicembre scorso, tenendo conto di quanto è stato fatto da quella data ad oggi.

Per quanto riguarda il penitenziario e il carcere, stiamo lavorando su un duplice livello: legislativo e amministrativo.

Il Consiglio dei Ministri ha varato, appena due giorni fa, un nuovo intervento normativo che prosegue lungo il percorso già tracciato.

Il decreto-legge si sostanzia in una serie di misure volte a rafforzare il sistema delle alternative alla detenzione, a partire dalla possibilità di rinnovare l'affidamento terapeutico per il recupero socio-sanitario dei tossicodipendenti e degli alcool-dipendenti.

Per tutti gli altri condannati si amplia l'ambito di accesso all'affidamento in prova, con i dovuti accorgimenti volti a non far venir meno le esigenze di sicurezza sociale.

Per un periodo di sei anni a far data dall'1° gennaio 2010, da quando cioè è emerso in modo drammatico il problema del sovraffollamento, si concede un aumento di trenta giorni al periodo semestrale di liberazione anticipata, ma sempre previa valutazione del magistrato di sorveglianza circa la meritevolezza del beneficio.

Nella prospettiva di superare la situazione di sovraffollamento, si stabilizza definitivamente l'istituto dell'esecuzione della pena presso il domicilio, il cui termine di vigenza è in scadenza al 31 dicembre 2013.

Si potenzia l'istituto dell'espulsione come sanzione alternativa per i detenuti stranieri anticipando, già al momento del loro ingresso in carcere, l'inizio della complessa procedura di identificazione; ciò al fine di attuare l'espulsione non appena possibile.

Sul versante della tutela dei diritti dei detenuti, che costituisce un altro tema di costante attenzione della giurisprudenza europea e della stessa Corte costituzionale italiana, il decreto ha istituito il Garante nazionale dei detenuti, organo indipendente preposto a una tutela extragiudiziale dei diritti di quanti si trovano ristretti negli istituti penitenziari.

So che in questa Commissione erano già all'ordine del giorno numerosi disegni di legge, provenienti da senatori di diverse forze politiche, di maggioranza e di opposizione, che vanno in tal senso, e spero che questa acclarata condivisione della rilevanza di una simile iniziativa potrà contribuire – in sede di conversione – a definire ancora più puntualmente poteri e mezzi del Garante.

Infine, il decreto risponde alla costante e sempre più dettagliata giurisprudenza della Corte costituzionale sulla tutela in forma giurisdizionale dei diritti dei detenuti e sulla sua effettività. Lo fa attraverso due previsioni: la disciplina di un procedimento camerale, con partecipazione delle parti, dinnanzi al magistrato di sorveglianza. In tale sede i detenuti potranno far valere le richieste dirette a ottenere tutela per le violazioni dei loro diritti a seguito di comportamenti illegittimi da parte dell'ammi-

nistrazione penitenziaria; l'introduzione di un apposito procedimento volto a dare effettività, per mezzo dello strumento dell'ottemperanza, ai provvedimenti con cui il magistrato di sorveglianza ordina all'amministrazione obblighi positivi di azione.

D'altro canto, sul versante penitenziario, il richiamo della Corte europea e il monito del Presidente della Repubblica ci hanno spinto a intensificare l'azione di riforma amministrativa dell'intero sistema.

Il piano presentato nelle scorse settimane al Consiglio d'Europa, e apprezzato pubblicamente dai nostri interlocutori istituzionali, muove lungo tre direttrici: il nuovo intervento di rango legislativo di cui si è detto; l'adozione di un nuovo modello di esecuzione penale intramuraria, pienamente rispettoso dei principi costituzionali e ispirato alla responsabilizzazione dei detenuti, che ne migliori le condizioni di vita, ne favorisca le attività trattamentali e i rapporti con la famiglia e la società esterna; infine, la prosecuzione di un'azione di recupero, riconversione e ampliamento del patrimonio penitenziario che possa dare già, entro il prossimo anno, un ulteriore incremento della capacità ricettiva degli istituti di pena nella misura di circa 4500 unità.

Il Governo, dunque, sta usando tutte le leve a sua disposizione per ridurre gli ingressi in carcere, per potenziare le alternative, per aumentare la ricettività del sistema penitenziario e per garantire ai detenuti quelle condizioni di vita e di ospitalità conformi al divieto di trattamenti contrari al senso di umanità previsto dalla Costituzione, come dal diritto internazionale.

Inoltre, guardiamo con favore ad ogni altra iniziativa parlamentare, come il disegno di legge n. 925 all'esame di questa Camera, che voglia contribuire a ridurre il ricorso al carcere. In questo senso, meritano di essere citate anche le proposte di legge, attualmente in discussione alla Camera dei deputati, per la riforma delle misure cautelari personali e della normativa penale riguardante gli stupefacenti. Il quadro complessivo è ambizioso e – spero – fruttifero.

Realisticamente, con le misure delineate per via ordinaria possiamo arrivare a prevedere, entro la fine del prossimo anno, una significativa riduzione del *gap* tra ricettività delle istituzioni penitenziarie e presenze in carcere almeno nell'ordine del 50 per cento.

Al Parlamento resta poi la responsabilità di scegliere se ricorrere a quegli strumenti straordinari evocati dal Presidente della Repubblica, che certamente ci consentirebbero di rispondere in tempi certi e celeri alle sollecitazioni del Consiglio d'Europa.

In tal senso, il Governo non può che rassicurare il Parlamento che una simile scelta non sarebbe un fuoco di paglia, ma – nel quadro descritto – un buon viatico per la riforma del sistema penale e penitenziario, cui Legislativo ed Esecutivo stanno concordemente concorrendo.

Sempre in un'ottica di sistema, passando al piano più proprio del processo penale, nel quadro degli ultimi interventi appena richiamati si è ritenuto anche di agire sui cosiddetti flussi in entrata. Ciò attraverso l'introduzione di meccanismi di deflazione del carico giudiziario, capaci di eli-

minare, già in fase di indagine, gli accertamenti che, per la modestia degli interessi concretamente in gioco, non meritano il vaglio processuale.

Parallelamente, si sta cercando di potenziare l'efficacia deflattiva dei riti speciali senza dibattimento e si vuole agire risolutamente sul sistema delle notificazioni degli atti processuali.

Altro importante obiettivo dell'intervento in materia processuale è quello di sfruttare quanto più possibile il momento dell'udienza preliminare, facendone un luogo di preparazione del futuro giudizio dibattimentale.

Ulteriori punti qualificanti della riforma sono il rafforzamento delle garanzie degli imputati in custodia cautelare e, con attenzione rivolta all'efficienza processuale, la previsione di una disciplina della prova dichiarativa già assunta in dibattimento, nel caso in cui esso debba essere rinnovato per mutamento del giudice.

Infine, si intende realizzare una calibrata revisione del meccanismo delle impugnazioni, nella prospettiva di rafforzare la vocazione accusatoria del processo e la funzione di garanzia dei ricorsi.

In conclusione, mi sembra opportuno sottolineare come, nel Consiglio dei Ministri di due giorni fa, è stato affrontato anche l'importante tema della giustizia civile, decisivo snodo per lo sviluppo economico.

Proseguendo l'azione avviata con il decreto-legge dello scorso giugno, è stato approvato un disegno di legge volto a migliorare la funzionalità della sequenza processuale, rendendola più snella e veloce. In questa chiave, si prevede la possibilità che, per le controversie non connotate da specifiche complessità, si possa procedere con forme semplificate; si accelerano significativamente i tempi occorrenti per la definizione del processo, consentendo al giudice di primo grado di emettere una sentenza senza una completa motivazione, fermo il diritto delle parti di ottenerla in un momento successivo, se la richiedono; si sostiene la produttività delle Corti di appello prevedendo che, in alcuni tipi di cause, la sentenza possa essere pronunciata da un solo giudice e non da un collegio di tre magistrati; si rafforza l'incentivo per il debitore ad eseguire spontaneamente la decisione, estendendo l'ambito di applicabilità della disciplina che permette di porre a carico della parte inadempiente l'obbligo di pagare una somma aggiuntiva di denaro; si rende obbligatorio, nelle cause ad alto tasso di tecnicità, l'obbligo di chiedere la nomina di un consulente tecnico, prima di iniziare il processo, al fine di fornire alle parti elementi obiettivi per valutare le concrete possibilità di una transazione.

Il disegno di legge incide poi anche sul processo esecutivo, includendo alcune misure che renderanno più efficace la tutela del credito. In particolare, il creditore potrà, tramite l'ufficiale giudiziario, consultare alcune rilevanti banche dati per individuare beni che attualmente sfuggono al pignoramento.

Non si è ritenuto poi di far mancare un intervento sulla disciplina sostanziale, modulando la normativa delle garanzie del credito per consentire al debitore di continuare a disporre dei beni su cui esse sono costituite,

umentando marcatamente le possibilità di finanziamento e quindi agevolando in modo molto essenziale l'iniziativa imprenditoriale.

Non dobbiamo trascurare, infine, l'esigenza di potenziare, attraverso misure normative *ad hoc*, le risorse da destinare all'incremento del personale della polizia penitenziaria e degli uffici giudiziari (cancellieri e personale amministrativo), che oggi sono in grandissima sofferenza e che costituiscono lo strumento irrinunciabile per far decollare le riforme.

Questi, dunque, sono i molteplici fronti sui quali il Governo ha avviato ed intende continuare la propria opera riformatrice, nella piena consapevolezza che i risultati attesi dai cittadini, anche nel campo del funzionamento della giustizia, potranno essere compiutamente conseguiti solo alimentando una proficua e costante sinergia tra Parlamento ed Esecutivo.

Per quanto mi riguarda, nel ringraziarvi per l'attenzione che avete ritenuto di dedicarmi, non posso che rinnovare la mia totale disponibilità in tal senso.

PRESIDENTE. Ringrazio la ministra Cancellieri per la sua relazione.

STEFANI (*LN-Aut*). Signor Presidente, anch'io, a nome del Gruppo della Lega Nord e Autonomie, ringrazio la ministra Cancellieri per essersi resa disponibile ad intervenire in questa sede, anche perché il lavoro che stiamo facendo in Commissione è abbastanza arduo e complesso sotto tanti profili.

Signora Ministro, come lei forse sa, il mio Gruppo esprime delle perplessità su una certa modalità di operare a fronte del problema del sovrappollamento carcerario. Il problema esiste: sappiamo che esiste e che dovrà sicuramente trovare una soluzione. Pertanto, riconosco le difficoltà in cui lei si trova attualmente. Riteniamo che i provvedimenti che stiamo adesso valutando e considerando siano quasi – mi permetto di usare questa parola – destabilizzanti, nel senso che danno la sensazione che si cerchi di risolvere un problema molto grave con una soluzione che, a nostro avviso, non potrà essere definitiva, permanente.

Il problema è che se ci ponessimo in un'altra ottica e avessimo carceri in misura sufficiente per il numero di detenuti attuali probabilmente di questi provvedimenti non ne parleremmo nemmeno. Probabilmente non si sarebbe permessa anche adesso, come ha prima citato la signora Ministro, la liberazione anticipata, aumentando il calcolo di addirittura 30 giorni. Probabilmente non avremmo previsto quanto è contenuto nel disegno di legge n. 925, già approvato dalla Camera dei deputati e ora al nostro esame, in attesa di giungere in Aula, in merito all'estensione dell'istituto della messa alla prova, nonché agli arresti domiciliari. Probabilmente non ci ritroveremmo a parlare di ulteriori provvedimenti come quelli che abbiamo approvato questa estate, come il decreto-legge n. 78, che pure prevedeva un aumento dei benefici.

A nostro avviso, sono soluzioni che alimentano nella popolazione una sensazione di incertezza della pena stessa e della sanzione, perché pare quasi che, di fronte ad un'emergenza, in Italia si adottino sempre provve-

dimenti tampone, fatti *ad hoc*. Pur comprendendo che il problema del sovraffollamento carcerario esiste, questi provvedimenti possono creare la sensazione, anche in chi commette il reato, che in qualche maniera sia possibile cavarsela.

Mi perdonerà se mi esprimo in un linguaggio poco tecnico e più tipico dell'uomo della strada, ma se facciamo una forte opposizione è perché si vuole evitare che le vittime dei reati, ad un certo punto, non vedano appagata la loro sete di giustizia. In un panorama come quello attuale, caratterizzato anche dai movimenti di piazza, vi è una sensazione di insicurezza nella popolazione, sia per la forte crisi accusata a tutti i livelli, sia perché si registra un aumento (almeno così pare, forse anche perché i *media* vi stanno dando particolare rilievo) di episodi criminosi.

Ho già espresso la mia personale stima nei suoi confronti, signora Ministro, non vorrei però che questo Governo e la sua attività venissero inquinati, per certi versi, da considerazioni di questo genere, vale a dire che, a fronte di una situazione in cui vi sono difficoltà economiche e un incremento delle attività criminose, siano assunti, allo stesso tempo, provvedimenti che, bene o male, finiscono per favorire queste ultime.

È vero che anche noi abbiamo sempre sollecitato e richiesto che si cercasse di affrontare contestualmente la problematica della costruzione di nuove carceri, pur consapevoli delle difficoltà e della probabilità di non riuscire a farlo entro i termini previsti dalla nota sentenza «Torreggiani». Tuttavia, misure di questo tipo dovrebbero quanto meno andare di pari passo; altrimenti, rischiate di apparire non responsabilizzati di fronte a una situazione di sottofondo – che tutti conosciamo – che nasce come crisi economica e diventa quasi una crisi sociale.

Non ho avuto ancora la possibilità di approfondire gli ultimi provvedimenti, che immagino arriveranno presto all'esame delle Camere e su cui avremo certamente un ulteriore lavoro da svolgere; si parlava ad esempio del Garante nazionale dei detenuti. Per quanto riguarda il potenziamento dell'istituto dell'espulsione degli stranieri, va da sé che per bandiera non possiamo che condividere questo tipo di soluzione, avendo sempre pensato che questi stranieri dovessero espriare la loro pena nel loro Paese di origine, pur conoscendo il problema – che il ministro Castelli aveva già reso noto nel corso della sua attività – della non facile programmazione di accordi con altri Paesi stranieri in merito.

Quanto alla proposta volta all'efficienza del sistema del processo civile, mi permetto solo di dirle che condividiamo la possibilità di utilizzare il più possibile il processo sommario. Osservando la norma tuttavia vedo che il giudice ha la possibilità di ordinare un mutamento del rito in prima udienza. Mi domando però come possa il giudice in prima udienza – non essendo ancora scaduti i termini per presentare l'istanza istruttoria – a rendersi conto se l'istruttoria sarà gravosa o semplice.

Quanto alla sentenza semplificata senza motivazione e alla possibilità di avere la motivazione solo su richiesta, signora Ministro – come lei ricordava –, dalla lettura del provvedimento evinco che questa è subordinata al pagamento di un contributo unificato, proprio per instaurare il processo

d'appello. Se si tratta di una modalità volta a disincentivare la possibilità di chiedere di visionare la motivazione, si comprende come ciò costituisca una sicura lesione del diritto della difesa di poter conoscere le motivazioni. Alla fine, inoltre, questo aggravio economico va a pesare non sull'avvocato ma sulle tasche dei cittadini e dei clienti. Anche in caso di procedimenti di importo normale, si sta pur sempre parlando di somme che possono essere anche importanti.

È molto interessante invece il ricorso alla consulenza tecnica preventiva, che consideriamo una soluzione ottima, con la possibilità di avviare la conciliazione in tutti i procedimenti per risarcimento danni da sinistro stradale e da responsabilità medica. Anche sotto questo profilo, però, ho perplessità fortissime in merito alla responsabilità solidale dell'avvocato, in caso di soccombenza, rispetto alle spese legali: potrebbe essere un impulso per i professionisti a non instaurare cause temerarie. Ma chi ha operato nelle aule di tribunale sa bene che il diritto non è come la matematica e che la possibilità di avere una sentenza favorevole non è così prevenibile. Prevedere questa responsabilità solidale è un notevole aggravio a carico degli avvocati che alla fine produce effetti che inevitabilmente ricadono sui clienti.

Considero invece una buona scelta l'aver previsto la possibilità per gli ufficiali giudiziari di fare ricerche presso le banche dati anche degli enti pubblici al fine di effettuare delle azioni di esecuzione forzata.

In conclusione di questo mio intervento, invito tutti a valutare bene le misure che si stanno adottando. A nostro avviso, i provvedimenti di amnistia e di indulto sarebbero letti molto negativamente da tutta la cittadinanza. Per questo crediamo siano da evitare il più possibile, tenendo conto del momento storico e sociale che stiamo vivendo.

LUMIA (PD). Signora Ministro, anche noi la ringraziamo. Quella odierna è un'occasione ghiotta per confrontarci e guardarci negli occhi su temi molto delicati e per provare ad impostare un lavoro che vorremmo più raccordato tra Governo e Parlamento, in questo caso Commissione giustizia del Senato.

Citerò due questioni che esulano dagli argomenti che poi proverò a trattare ponendole anche una serie domande.

Signora Ministro, giustamente lei ci ha immediatamente informati della cattura del camorrista e del *serial killer*. Visto che ci apprestiamo a compiere scelte molto delicate e importanti, le chiedo se è dell'avviso che tutti i provvedimenti debbano essere oggetto di una lettura rigorosa, magari apportando anche dei ritocchi – per così dire – chirurgici per aumentare il livello di responsabilità dei giudici di sorveglianza nell'assumere decisioni delicate. Parlo di interventi chirurgici perché bisogna evitare di bloccare la funzione rieducativa della pena, ma bisogna anche far sì che di fronte a casi come quelli del *serial killer* e del camorrista si possano prevedere criteri in grado di impedire quanto è accaduto in questi giorni.

Signora Ministro, vorrei sapere che opinione si è fatta in generale e se ritiene necessario intervenire anche sul piano normativo.

Vorrei poi porle una domanda su una questione che non è stata affrontata nella sua relazione. Nella Commissione giustizia del Senato abbiamo approvato all'unanimità una mozione sulla riorganizzazione degli uffici giudiziari. È raro che un testo sia approvato all'unanimità ed è risaputo che, in situazioni di questo genere, il Governo fa proprio quel testo senza eccessive preoccupazioni. Vogliamo sapere, signora Ministro, se vuole intervenire in coerenza con quanto le abbiamo proposto all'unanimità sugli uffici giudiziari. Ciò attiene anche a un corretto e buon rapporto tra Governo e Parlamento. Vorrei sentirla su questo aspetto, anche alla luce delle decisioni annunciate in queste ore, soprattutto per capire se a prevalere saranno le burocrazie ministeriali o la sua volontà e la sua scelta che – sono sicuro – qualora dovesse prevalere (come ci auguriamo, anzi è doveroso che prevalga) sarà in raccordo con le decisioni del Parlamento e della Commissione giustizia, che ha approvato la mozione all'unanimità.

Vengo ora alle questioni che lei ha affrontato.

Ministro, abbiamo una sfida estrema da vincere: dimostrare che nella giustizia si sanno tenere insieme due domande apparentemente in contrasto tra loro, ma che in una democrazia avanzata devono invece trovare un equilibrio. Mi riferisco alla domanda di più sicurezza e a quella di più garanzie, domande che di solito mettiamo in conflitto, anche se forse un po' lo sono. L'arte della buona politica e del buon governo, però, è proprio quella di non farle entrare in conflitto. Dobbiamo fare in modo che vi sia un saldo positivo sia verso la domanda di più sicurezza sia verso quella di maggiori garanzie. Sta in questo la qualità di una democrazia, la raffinatezza del lavoro progettuale che bisogna fare, l'avvio delle riforme, cui lei già in parte ha accennato. Come dicevo, nel nostro Paese spesso mettiamo in conflitto queste due dimensioni; c'è il partito della sicurezza e c'è quello delle garanzie. Penso sia sbagliato estremizzare i due aspetti e che sia invece necessario raccordarli.

Quando parliamo di garanzie, dobbiamo sapere porre in raccordo con esse anche un'altra coppia, quella delle ragioni delle vittime e quella delle ragioni dei condannati e detenuti, che poniamo anch'esse in conflitto. Un Paese rozzo mette in conflitto le ragioni delle vittime dei reati e quelle dei condannati e detenuti, un Paese maturo e avanzato li pone invece in un equilibrio che produce un risultato virtuoso e non negativo.

Signora Ministro, non so quando lei fornirà i dati sulla sicurezza, ma di solito, a fine anno, si fanno i bilanci e penso che con il Ministro dell'interno ce li fornirà. Ho l'impressione che per la prima volta in Italia si rompa un meccanismo che storicamente si produce in alcuni momenti difficili della vita di un Paese. Non è vero – ma vorrei essere confortato da lei – che di fronte a una condizione di crisi vi sia stato un aumento dei reati. Vorrei sapere se conferma questo dato e se le prime notizie che avete indicato effettivamente una diminuzione dei reati perché sarebbe certamente un fatto positivo. Se così fosse, da cosa dipenderebbe questa condizione?

La sicurezza non può essere un argomento strumentale, deve diventare una sfida per tutta la politica. Considero la sicurezza democratica e seria un diritto di nuova generazione, di rango costituzionale, quindi non suscettibile di un gioco tra maggioranza e opposizione o di una strategia di un Governo piuttosto che di un altro. La sicurezza deve diventare una priorità per qualunque Governo, per qualunque maggioranza od opposizione. La sfida è mettere in equilibrio sicurezza e garanzia.

Signora Ministro, lei ha annunciato dei provvedimenti. Vorrei capire quando verrà approvato definitivamente il decreto che ha preannunciato; ciò, al fine di stabilire un rapporto con l'Esecutivo, visto che, per adesso, come Commissione, leggiamo solo notizie di stampa, mentre sarebbe interessante avere formalmente al più presto un testo da esaminare. Questo attiene ai buoni rapporti tra Governo e Parlamento, cui facevo accenno prima e che, a mio avviso, con molta sincerità e lealtà va migliorato.

Ho fatto prima l'esempio delle circoscrizioni giudiziarie, ebbene anche questo decreto rappresenta un contesto in cui questo rapporto va migliorato.

Oltre a quando saremo informati sui contenuti e sui tempi di approvazione di tale provvedimento. Vorrei capire su quale questione vi è ancora una riserva e quali sono i punti ancora da discutere. Dalla stampa apprendiamo che la custodia cautelare è ancora il nodo da sciogliere. Vorrei sapere se è vero, comunque adesso ci riferirò al riguardo. Anche questo è un nodo importante che ci può aiutare a fare il nostro lavoro.

Il Partito Democratico sull'amnistia e l'indulto ha una posizione molto accorta, se non critica. Ministro, come lei sa, riteniamo che la prima fase debba essere quella degli interventi strutturali. Per fare un buon lavoro sul sovraffollamento carcerario sono necessari interventi veri, incisivi. In questa sede abbiamo avuto delle audizioni sul punto e nel corso di una in particolare ci è stato spiegato l'effetto tempo dell'ultimo indulto che abbiamo varato. Ebbene, esso è stato molto ridotto: dopo due anni il ciclo è stato assorbito ed è ripreso il meccanismo di sempre, che è poi quello che adesso abbiamo di fronte.

Quanto agli interventi strutturali, lei li ha spiegati. Molti di questi sono ottimi. Vi è però un provvedimento che la Commissione giustizia del Senato ha licenziato e che è ora alla valutazione dell'Assemblea; vorrei sapere se i suoi uffici conoscono tale provvedimento. Sono un po' ironico perché, con un dialogo in Commissione, si sarebbe potuto provare a valorizzare il lavoro che il Presidente le spiegava. Abbiamo provato a mettere insieme degli aspetti, oltre a quanto lei ha indicato e a quanto ha fatto la Camera dei deputati e ancora si sta valutando in quella sede, per quanto riguarda, ad esempio, la custodia cautelare e alcuni interventi più forti sul tema delle tossicodipendenze per i detenuti in carcere.

Valorizzando quanto fatto alla Camera sulla messa alla prova, abbiamo considerato – è un punto molto importante, oserei dire di rilievo quasi storico – la detenzione domiciliare per reati da uno a tre anni come pena principale e abbiamo proposto che da tre a cinque anni vi sia una valutazione del giudice. Sul punto mi richiamo alla valutazione ac-

corta che bisogna fare per evitare i casi a valle – quando si arriva al giudice di sorveglianza – che abbiamo descritto e che hanno preoccupato tutti, non solo l'opinione pubblica, ma tutti i sinceri cittadini democratici.

Il lavoro fatto in Commissione giustizia si appresta ad essere esaminato in Aula. Mi risulta infatti che finalmente i Capigruppo si siano impegnati a portarlo in Assemblea. Con una norma transitoria, potremmo dare una risposta strutturale attenta che, insieme alle proposte contenute nel decreto che lei ha annunciato, amplierebbe la platea in esame.

Signora Ministro, vorrei sapere inoltre se sono in programma due grandi riforme strutturali. Mi riferisco alla riforma dei codici – in Commissione abbiamo spunti interessanti – e alla rivisitazione (so che sto parlando di un argomento delicatissimo e, quindi, lo tratto in punta di piedi) dei tre gradi di giudizio, così come sono organizzati adesso. Mi chiedo se non dobbiamo riorganizzare questi tre passaggi e fare in modo che diventino moderni e coerenti con il portato della nostra Costituzione che ci chiede anche una risposta efficiente. È un valore e non un problema per la giustizia italiana, per tutti i tipi di giudicato. Vorrei sapere se anche su questo punto si intende intervenire e come.

BUEMI (*Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE*). Signor Presidente, il mio intervento sarà sintetico e mi scuso se gli argomenti che tratterò non saranno esaustivi dal punto di vista di una completa esposizione concettuale. Si tratta comunque di argomenti sui quali si potrà poi ritornare.

Condividendo sostanzialmente l'intervento del collega Lumia, vorrei tornare sul rapporto tra Governo e Parlamento. Il mio Gruppo parlamentare è leale sostenitore del Governo e, in particolare, leale sostenitore delle azioni del Ministro della giustizia che vediamo andare in una direzione che condividiamo totalmente. Registriamo però una difficoltà a sintonizzare il lavoro parlamentare che intendiamo svolgere con l'azione del Governo. Vorrei spiegare meglio questo punto. Nel momento in cui ci sono delle iniziative parlamentari che il Governo intende condividere ed, anzi, anticipare in termini temporali con strumenti di decretazione, in modo tale da rendere immediatamente efficace l'azione, è opportuno condividere le questioni di merito in maniera anche tecnica, eventualmente con un confronto più serrato con la Commissione.

Faccio un esempio, soffermandomi sulla questione dell'utilizzo del cosiddetto braccialetto elettronico. Condividiamo questa misura e riteniamo che si debba andare sempre più in tale direzione. Sappiamo che ci sono Paesi, come l'Inghilterra, che li utilizzano a livello di massa; si parla addirittura di migliaia di utilizzi contemporanei di tali «braccialetti». Tale questione, da un certo punto di vista, è una semplificazione dell'attività di controllo, e nello stesso tempo rassicura l'opinione pubblica rispetto ai fenomeni che oggi lei, in maniera molto positiva, ci ha annunciato relativamente al rapido recupero dei detenuti evasi, di cui bisogna dare atto sia al Ministero che alle Forze di polizia per essere intervenuti con rapidità ed efficacia. Ritengo però che la preoccupazione dell'opi-

nione pubblica circa la necessità di ricondurre in termini di accettabilità anche la sanzione detentiva sia un elemento fondamentale.

Abbiamo posto tale questione in più sedi, presentando emendamenti, anche con riferimento all'assenso, signora Ministro, rispetto all'impiego del «braccialetto» da parte del detenuto. Abbiamo però avuto risposte spesso negative e a volte vaghe. Noi riteniamo, ad esempio, che sulla questione dell'utilizzo del «braccialetto elettronico», l'assenso debba essere controbilanciato dalla indisponibilità alle misure più lievi nel caso in cui tale assenso non ci sia. Il giudice deve cioè avere in mano uno strumento; se il detenuto non dà l'assenso per l'utilizzo del «braccialetto», allora non gli sarà concessa la misura di minore invasività, come può essere la detenzione in carcere. L'opinione pubblica accoglierebbe positivamente questo elemento e, francamente, non si comprende perché non venga applicato. Risulta che vi siano solo un paio di tribunali in Italia che ne fanno uso, quando dovrebbe invece essere uno strumento di massa.

Questa è solo una questione, ma ci sono poi tanti altri elementi su cui siamo intervenuti in termini emendativi, con risposte francamente deludenti da parte dei suoi uffici e del Governo.

Vi è poi un punto di vista che interesserebbe a noi che ci battiamo ormai da anni sulla responsabilità civile dei magistrati; ci sono alcuni provvedimenti in questo senso all'ordine del giorno della Commissione giustizia. Contiamo su un sostegno del Governo in questa direzione, sapendo che c'è una procedura d'infrazione nei confronti dell'Italia per quanto riguarda questa materia. Parlo a lei, signora Ministro, in questi termini perché so che la struttura del Ministero da questo punto di vista tende a limitare l'evoluzione di un'azione di modifica della legge in termini di maggiore efficacia. È però evidente che i casi fino ad oggi rilevati sono risibili dal punto di vista dell'efficacia dello strumento attuale; s'impone quindi un'innovazione celere.

Un'altra questione che vorrei rilevare è relativa alle procedure amministrative, alle notifiche e ai tempi di deposito; non si tratta di elementi di merito, ma di efficienza che devono avere delle risposte. La carenza di organico, di cui siamo a conoscenza, non può essere una giustificazione perché ci sono delle sopravvenienze che possono derivare da altri Ministeri che possono essere utilizzate, con un minimo di azione di orientamento e di riqualificazione professionale, in un'azione di potenziamento degli apparati amministrativi.

Vorrei quindi soffermarmi sul riordino della geografia giudiziaria, un argomento su cui sono particolarmente sensibile. È evidente che anche l'azione di accorpamento dei tribunali ha un'influenza su questo elemento perché consente di accorpare organizzazioni. Bisogna però stare attenti a non fare operazioni di pura facciata dal punto di vista del potenziamento dell'efficienza. Introducendo questo elemento di valutazione, ribadisco la necessità di avere un'accoglienza sulle proposte che la Commissione giustizia ha fatto in termini di parere sulla modifica e sulla correzione, perché nella sua sostanza condividiamo e sosteniamo la riforma laddove vi sono elementi di forte contraddittorietà che sicuramente non aumentano l'effi-

cienza del sistema nel suo insieme e la percezione da parte dei cittadini di questa efficienza.

Vorrei quindi tornare sulla questione della mobilità volontaria, sulla quale bisogna riuscire a fare qualcosa, che consenta la messa in sintonia di aspettative ed esigenze che possono essere nelle varie parti del territorio nazionale e riguardare varie amministrazioni. Ricordo che abbiamo anche presentato una proposta di legge in questo senso.

Ritengo poi che si debba dare una risposta alle questioni della magistratura onoraria. Ero ancora alla Camera due legislature fa e questo problema era già all'ordine del giorno e oggi continua ad esserlo. Proroghe su proroghe; non possiamo tenere una magistratura onoraria, che apparentemente deve essere un elemento di supporto, come l'elemento portante dell'azione giudiziaria. La stessa considerazione vale nei confronti dei tirocinanti degli uffici giudiziari; anche questa è una partita che bisogna chiudere, dando una risposta dignitosa. Non possiamo creare aspettative da una parte e continuare a tenere i soggetti interessati in una condizione di assoluta indecenza dal punto di vista del rapporto normativo. Lo Stato che pretende dall'imprenditoria privata rispetto rigoroso delle norme della contrattualistica di lavoro di carattere generale, ne fa poi carta straccia nel momento in cui applica per sé questi principi.

In conclusione, signora Ministro, vorrei rilevare la questione dei tribunali; un punto essenziale del rapporto democratico che esiste tra Parlamento e Governo. Su tale questione ribadisco la necessità di avere una risposta positiva perché abbiamo posto responsabilmente non una questione sulle istanze corporative dei territori, ma abbiamo posto responsabilmente un certo numero di questioni verso le quali sentiamo di dover fare una battaglia, difendendole fino in fondo.

AIROLA (*M5S*). Signor Presidente, chiedo di intervenire sull'ordine dei lavori. Rivolgo ai colleghi la preghiera di intervenire in modo sintetico perché gradiremmo sentire le risposte del Ministro.

BUEMI (*Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE*). Io ho parlato per 10 minuti.

AIROLA (*M5S*). Sono tanti 10 minuti.

CIRINNÀ (*PD*). Signora Ministro, la ringrazio per essere presente in questa sede.

Per brevità, non ripeterò quanto esposto dal nostro Capogruppo, senatore Lumia, poiché condivido tutto quello che è stato sottolineato nel suo intervento. Parto però da una delle affermazioni del collega Lumia: la necessità assoluta di migliorare il rapporto tra Governo e Parlamento (perlomeno tra Governo e Commissioni di riferimento, se non l'intero Parlamento).

Signora Ministro, le faccio il mio esempio, anche se sono convinta che moltissimi di noi non hanno cambiato le proprie abitudini da quando

sono diventati parlamentari. Io continuo a fare la spesa al mercato, a comprare i giornali dal giornalaio e ad andare al parco con i cani. Se leggo sul giornale le stesse cose che leggono gli amici che incontro e non ne so niente, non solo faccio io una brutta figura, ma aumenta anche – sempre di più – la distanza siderale tra la gente normale e la classe che la amministra e la governa. Aumenta infatti la convinzione secondo cui noi parlamentari siamo una casta inutile che non sa nulla, che non dà risposte al Paese e che si limita a guadagnare 10.000 euro al mese per scaldare la poltrona. Credo non sia mai positivo non saper dare una risposta a un cittadino che ancora crede in te in una fase così dura di crisi e di antipolitica. Forse potremmo accorciare queste distanze se ognuno di noi potesse essere, anche con voce critica, ripetitore e coadiutore di quello che il Governo fa. Quindi la prego, signora Ministro, di ridurre la distanza che c'è tra di noi.

Entro nel merito del tema per non sprecare tempo prezioso. Mi stanno estremamente a cuore due punti specifici. Lei, signora Ministro, ha già sentito da parte mia questa domanda (che ormai non è più una domanda): mi riferisco al tema delle mamme con bambini in carcere.

Signora Ministro, il 1° gennaio entra in vigore la legge 21 aprile 2011, n. 62, con cui si prevede che, a richiesta delle madri, o per particolari necessità, l'età del bambino possa aumentare da 0 a 6 anni (ricordo che al momento è fissata da 0 a 3 anni). Ho scelto di venire a lavorare in questa Commissione perché mi volevo occupare dei diritti. Probabilmente ho scelto una nicchia dolorosa: i diritti degli ultimi, i diritti di chi spesso non può esigerli da solo, i diritti di questi bambini (spesso, discutendo con i colleghi, anche i diritti degli animali).

Le rivolgo una domanda che le ho già posto mesi fa, ma il silenzio è perdurato. Sugli Istituti a custodia attenuata per detenute madri con prole fino a tre anni (ICAM) ci siamo detti quello che ci dovevamo dire, anche con il collega Caliendo. Ne abbiamo due che stentano il loro lavoro e non c'è prospettiva sugli altri. Le case famiglia previste da queste leggi non esistono e ci si affida alla buona volontà dei Comuni. Avevamo presentato un emendamento e avevamo anche previsto il punto 13 della mozione sui diritti dei bambini. La Camera dei deputati ha respinto l'emendamento per finanziare le case famiglia.

Signora Ministro, visto che anche lei è mamma, le rivolgo la seguente domanda. Ce ne vogliamo disinteressare perché la maggior parte di queste donne sono straniere, perché non hanno una casa per scontare gli arresti domiciliari con i loro bambini, perché sono *rom* o perché sono immigrate da Paesi extracomunitari? Oppure vogliamo sperare che dal 1° gennaio cambi davvero qualcosa in termini di diritti all'infanzia per questi bambini? Ognuno di voi regalerà un giocattolo al proprio figlio o nipotino: vorrei che questo avvenisse anche per i bambini presenti nelle carceri italiane.

Da romana le so dire del carcere di Rebibbia. Ho qui con me il testo di una *e-mail* tristissima che mi è stata inviata da un'associazione. Qualche settimana fa, nella Sala Zuccari del Senato della Repubblica, durante

la conferenza su giustizia e carceri, alla presenza del presidente della Repubblica Napolitano, ad alcuni di noi è capitato di incontrare il capo del Provveditorato regionale dell'Amministrazione penitenziaria del Lazio, che ci ha fornito un quadro di profondissima incertezza circa le linee dell'amministrazione penitenziaria sullo snodo ICAM, case famiglia protette. Quindi, signora Ministro, le chiedo, in modo accorato, di avere informazioni su questo tema.

Mi avvio a concludere rapidamente in tema di piccole carceri. Signora Ministro, occorre fare attenzione sul chiudere le piccole carceri, come nel caso del Meridione: in quella zona ne ho seguite alcune che sono dei piccoli gioielli in tema di diritti. È un diritto poter dormire in una cella in due piuttosto che in sei; è un diritto condividere un bagno e una doccia in due piuttosto che in sei; è un diritto avere la famiglia vicino piuttosto che lontano, se si hanno figli fuori. Occorre quindi fare attenzione perché la chiusura delle piccole carceri può portare ad un grande Sing Sing, a quei grandi *lager*, a quei grandi luoghi in cui la vita diventa ancora più difficile perché ci si allontana da tutto.

In questa Commissione ho fatto un esempio durissimo, ma sono certa, colleghi e signora Ministro, che il vostro spessore culturale saprà capirne il valore. Quando ero assessore al Comune di Roma mi sono battuta perché rimanessero aperti i piccoli canili (non i grandi canili). Non c'è nessuna differenza per chi non ha libertà quando gli spazi diventano invivibili, sia esso un essere umano o un altro essere vivente.

CALIENDO (*FI-PdL XVII*). Signor Ministro, la ringrazio per questo incontro, al quale annetto, come peraltro a tutti gli incontri, un'importanza forse eccessiva, in quanto poi resto molte volte deluso.

Sarò molto breve, perché questo è il mio modo di concepire il rapporto, non solo con il Governo, ma anche all'interno del Parlamento, tra forze politiche di opposizione e di maggioranza. Ogni volta vado alla ricerca della possibilità di trovare un accordo e delle soluzioni condivise, perché solo così si ha la protezione dei diritti. Tenga conto, signor Ministro, che non ci dobbiamo preoccupare solo dei diritti, ma anche delle garanzie per poterli realizzare.

Limitandomi soltanto ad alcune osservazioni, rilevo anzitutto che la prima garanzia attiene al diritto del detenuto ad avere dignità. Esso non è realizzato se non attraverso degli strumenti che ne sono di garanzia: penso all'aumento della polizia penitenziaria (abbiamo presentato un emendamento al disegno di legge di stabilità per l'aumento di 500 unità, ma senza successo). Ho letto qualche giorno fa che ci sono dei posti detenuti già finiti e da aprire, ma che, per mancanza della polizia penitenziaria, non vengono attivati. Ancora, al fine di garantire i diritti abbiamo realizzato quel parere, cui hanno fatto riferimento gli altri colleghi, sulla revisione delle circoscrizioni: ancorché la Camera dei deputati non abbia indicato gli stessi tribunali, ha però fatto le stesse diagnosi.

Lei, signora Ministro, dice che sono necessarie l'implementazione dei tribunali e la riforma. Tenga invece conto che quello che avverrà fra due

anni sarà una minore garanzia dei diritti, sia sotto il profilo del tempo ragionevole del processo (uno dei principi costituzionali di recente istituzione), sia sotto quello dell'effettività della garanzia. Ad ogni modo, mi riserverò di valutare il provvedimento cui lei ha fatto cenno: anche in appello si pensa al giudice monocratico, che però in tribunale non ha portato ad un'accelerazione dei giudizi, togliendo al contempo la garanzia della collegialità. Se la garanzia della collegialità viene meno, accompagnata da processi di semplificazione (che voglio vedere perché occorre che la semplificazione non diminuisca la garanzia), sono preoccupato sempre dello stesso problema: ottenere diritti e garanzie con regole certe e con la possibilità che il sistema sia tale da garantire ciò.

Il sistema carcerario, nel suo complesso, fa parte di quest'aspetto. Pertanto, ogni volta che esaminiamo una norma penale e le sue conseguenze ci dobbiamo porre due obiettivi: che la norma sia strutturata in modo tale da costruire una fattispecie che consenta di colpire un determinato fenomeno criminale e che quella determinata fattispecie sia tale da creare deterrenza. Data la sua esperienza precedente, signora Ministro, lei sa meglio di me quanta influenza abbia sul vissuto sociale e sulla possibilità d'intervento la capacità di deterrenza; pertanto è necessario che il sistema complessivo sia dotato di tale capacità.

Come diceva poc'anzi la senatrice Stefani, anche se so che la posizione della Lega alcune volte va oltre le necessarie garanzie, va colto il disagio oggi presente nella società rispetto alla possibilità che non vi sia un effettivo meccanismo sanzionatorio che possa determinare quella deterrenza necessaria.

Signora Ministro, lei giustamente fa riferimento ad interventi socio-sanitari per le tossicodipendenze, che sono certamente da accogliere positivamente, ma bisogna avere anche delle strutture carcerarie in condizione di poter realizzare quello che ad esempio viene realizzato nel carcere di San Vittore nel braccio della «Nave». Non è possibile che siamo ancora ad aspettare che questo intervento complessivo venga effettuato.

Il Presidente ha ricordato che abbiamo già approvato non solo le misure alternative, ma un provvedimento di depenalizzazione che non è ancora stato calendarizzato. Vorrei anche far notare che la prima volta che io stesso, quando ero al Governo, posi la questione della messa alla prova, era il 2009: sono passati quattro anni. Mi auguro pertanto che non si vada avanti con questi ritmi, e che lei, signora Ministro, voglia fissare un altro incontro in cui si affrontino anche provvedimenti non campanilistici, ma finalizzati a garantire l'effettivo funzionamento del sistema. Se il sistema non funziona, tutte le altre riforme o norme che approveremo non daranno risultati. Mi limito a suggerirle di riconvocarci, magari presso il Ministero, per discutere insieme e trovare una soluzione per una maggiore effettività della giustizia.

CAPPELETTI (M5S). Signora Ministro, il Movimento 5 Stelle è particolarmente lieto di potersi confrontare con lei. Avremmo voluto farlo anche sull'importante riforma della geografia giudiziaria, in merito alla

quale lei non si è risparmiata in incontri con molti colleghi, ma solo della maggioranza, mentre anche noi vorremmo poter dare un nostro contributo.

Passando alla questione all'ordine del giorno, cioè amnistia e indulto, vorrei partire da un punto fermo. Occorre prendere atto del fallimento senza se e senza ma dell'indulto del 2006, visto che siamo tornati, in meno di due anni, esattamente nella situazione emergenziale in cui ci trovavamo prima. Si dimentica spesso anche quello che è successo la settimana scorsa, figuriamoci quello che è accaduto quattro anni fa.

Quattro anni fa, in piena situazione emergenziale, quando le carceri erano sovraffollate esattamente come lo sono oggi, l'allora ministro della giustizia Alfano fece il suo primo annuncio in merito ad un piano carceri molto ambizioso, che prevedeva addirittura la creazione di 17.000 nuovi posti detenuto nell'arco di quattro anni. Ebbene, siamo nel 2013 e se quel piano fosse stato rispettato anche solo al 50 per cento, ci troveremmo in una situazione decisamente meno emergenziale di quella attuale, così come se avessero trovato utilizzo i 228 milioni di fondi FAS, che vorrei capire per quale motivo non siano stati utilizzati per affrontare le problematiche inerenti le strutture carcerarie.

D'altra parte, prendo atto di quello che lei, signora Ministro, diceva poc'anzi in merito all'espatrio dei detenuti, e quindi alla possibilità che essi scontino una parte della pena nei Paesi d'origine. Anche da questo punto di vista probabilmente c'è ancora molto da fare, come pure nel considerare le cause prevalenti della presenza del grande numero dei detenuti nelle nostre prigioni, che non sono legate alla corruzione e neanche all'evasione fiscale, ma agli effetti delle leggi Fini-Giovanardi ed ex Cirielli e a poche altre questioni.

Dal 1946 ad oggi, sono stati approvati, tra amnistie e indulti, 41 provvedimenti. Facendo un conto approssimativo, dividendo il numero di anni per il numero di questi provvedimenti, risulta che ve ne sia stato in media uno ogni anno e mezzo. L'interrogativo è come riusciamo a conciliare il ricorso all'indulto e all'amnistia con il principio della certezza della pena, che è fondamentale e che in Italia purtroppo stenta molto ad affermarsi e sta perdendo molti colpi, specialmente negli ultimi anni.

A me piace ricordare che la situazione emergenziale vera ed effettiva che ci troviamo ad affrontare in Italia, determinata dalla sovrappopolazione e dalla vetustà delle strutture, oltre che da altri fattori, rispetto ai quali il Movimento 5 Stelle manifesta una forte preoccupazione, non è un'emergenza del 2013, perché nel 2012 e nel 2011 la situazione era comunque emergenziale, nel 2010 era addirittura peggiore di quella attuale e così anche nel 2009.

Giustamente il Presidente della Repubblica ha inviato una lettera alle Camere in cui fa presente la necessità di ricorrere eventualmente anche ad un provvedimento di amnistia e indulto. Questa indicazione compare, però, dopo sei o sette cartelle di prescrizioni, che il Presidente della Repubblica sottopone all'attenzione del Parlamento, riguardanti iniziative da assumere prima di ricorrere all'amnistia e all'indulto senza le realizza-

zione delle quali verrebbe a mancare anche l'efficacia di un provvedimento come quello di cui stiamo parlando in questo momento.

Questi provvedimenti di cui dovremmo discutere in questa sede riguardano l'istituto della messa alla prova (di cui abbiamo già dibattuto ma che – non certo per colpa del Movimento 5 Stelle – non è stato ancora trasformato in legge), la previsione di pene non carcerarie, la riduzione della durata dei processi. È incredibile che il 40 per cento dei detenuti nelle carceri italiane siano in attesa di giudizio definitivo e che rispetto a questo l'Italia sia stata sanzionata quasi mille volte dall'Europa.

Occorre procedere poi nello sviluppo di accordi bilaterali efficaci con altri Paesi, soprattutto con quelli dai quali provengono maggiormente i detenuti stranieri presenti nelle nostre strutture carcerarie. Quindi, è necessario provvedere (se ne parla dal 2009 quando era ministro Alfano, anche se non è sua responsabilità, ma è tutt'ora ministro di questo Governo) ad aumentare la capienza degli istituti penitenziari.

In conclusione, signora Ministro, mi permetto di segnalarle e di chiederle ragguagli, fuori dal contesto dell'argomento di quest'audizione, circa le numerose interrogazioni presentate dal Movimento 5 Stelle, in qualche caso già da diversi mesi, all'attenzione del suo Dicastero.

FALANGA (*FI-PdL XVII*). Signora Ministro, la ringrazio per l'audizione, ma con riserva perché attendo ovviamente gli effetti conseguenti a questo nostro incontro. Evidentemente, se le cose che la Commissione tutta le ha anticipato non dovessero sortire in lei nessun momento di riflessione, ritirerò il ringraziamento.

Ho avuto piacere che lei abbia fatto riferimento ai provvedimenti che sono in questo momento all'esame del Governo e dei quali abbiamo avuto qualche accenno attraverso i mezzi di stampa. Ho fatto la premessa sul ringraziamento perché conosco la sua determinazione Ministro. L'abbiamo toccato con mano: quando è determinata, così come lo è stata sulla geografia giudiziaria, non ha consentito alcuna riflessione al Parlamento. Se per un verso apprezzo molto questa sua determinazione come Ministro della giustizia e rappresentante del Governo del mio Paese, per altro verso penso che potrebbe sfociare anche in un atteggiamento irrispettoso nei confronti del potere legislativo.

CANCELLIERI, *ministro della giustizia*. Questo mai!

FALANGA (*FI-PdL XVII*). Ho detto «potrebbe», mi consenta il condizionale.

Lei, signora Ministro, ha fatto cenno ai provvedimenti immaginati in tema di processo civile. Ritengo che forse gli uffici del Ministero abbiano trascurato di considerare le esperienze pregresse in tema di sentenze sommarie, brevi, veloci. In proposito, della cosiddetta riforma Vaccarella – che venne approvata durante la legislatura 2001-2006 e di cui facevo ed ero in Commissione giustizia – ricordo la cosiddetta sentenza a verbale del pretore. Successivamente, essendo stata soppressa la figura del pretore,

venne definita come sentenza a verbale strumento utilizzabile dal giudice monocratico di primo grado. Ebbene, gli uffici avrebbero dovuto e dovrebbero guardare gli effetti sostanziali di questo strumento che veniva posto a disposizione del giudice, dell'avvocato e delle parti. Mi pare che i risultati siano molto insignificanti.

Ripetere oggi questa esperienza immaginando una sentenza priva di motivazione, oltre che rimarcare e ripetere un errore commesso nel passato, mi sembra sia del tutto inutile, visto che in questo caso viene posta addirittura nella facoltà – almeno per come lei ha anticipato – delle parti in causa. È evidente che la parte che è interessata alla celerità di giudizio chiederà al giudice la sentenza cosiddetta breve e che l'altra parte, che ha un atteggiamento dilatorio, non la chiederà. Sorge dunque un problema di questo genere e la prego di tenerne conto.

Probabilmente e forse inconsapevolmente questa tecnica giudiziaria viene mutuata dal sistema di giustizia francese. Quello però è un altro contesto territoriale e siamo in un altro sistema di giustizia. Anche nella giustizia francese esiste la cosiddetta decisione priva di motivazione in primo grado, seguita da motivazione adeguata in secondo grado, per ricorrere infine in Cassazione. Nel nostro Paese non so se questo sistema possa funzionare adeguatamente.

Signora Ministro, c'è un altro tema che lei, per la verità, oggi non ha anticipato, ma che ha allarmato l'intera avvocatura. In questi ultimi giorni il mio telefono era bollente per le telefonate dei colleghi penalisti e civilisti. Gli organi di stampa hanno accennato a un'ipotesi di responsabilità professionale dell'avvocato per lite temeraria. Il giudizio sulla temerarietà della lite è affidato a un giudice e, quindi, l'avvocato, in ogni caso, dovrà sopportare un processo. Se, da un lato, l'introduzione di tale norma può avere lo scopo di evitare il contenzioso e ridurre il carico giudiziario perché l'avvocato che sa di poter incorrere nell'ipotesi di responsabilità professionale, se promuove una lite cosiddetta temeraria, desiste riducendo così effettivamente il carico giudiziario; dall'altro lato, si può registrare un aumento di contenzioso perché la responsabilità per lite temeraria sarà promossa da chi eventualmente ha avuto l'accoglimento delle sue ragioni e cita l'avvocato avversario. Potremmo avere, quindi, un aggravio di lavoro. La prego dunque di non trascurare questo aspetto.

Signora Ministro, lei ha anticipato anche che il giudizio d'appello può essere svolto dinanzi a un giudice unico e non dinanzi al collegio. La composizione collegiale in grado d'appello ha rappresentato sempre una garanzia per le parti. L'eliminazione della garanzia fornita da un collegio che decide su di una controversia, al fine di rincorrere un'efficienza del servizio giustizia, a me pare criticabile. Questa è anche l'opinione dell'intera avvocatura che lei, signora Ministro, dovrebbe su questi temi così delicati ascoltare per ridurre la distanza, di cui parlava la collega Cirinnà, tra il cittadino e le istituzioni.

Ministro, la mancanza di interlocuzione tra lei e le parti sociali interessate al problema e noi parlamentari, titolari del potere legislativo, determina talvolta, involontariamente, delle conseguenze sul piano normativo

che, piuttosto che favorire un buon servizio giustizia, lo danneggiano. L'altra volta ho avuto modo di dirle che da processual-civilista non sono più riuscito, dopo la riforma Vaccarella, le misure brevi e altri provvedimenti sul codice di procedura di civile, come la legge n. 183 del 2011, ad immaginare un provvedimento in materia di diritto processuale civile che possa in qualche modo ridurre i tempi del processo e dare attuazione all'articolo 111 della Costituzione. Non è che non lo immagino perché sono deficiente in materia, ma perché, dopo lunghe riflessioni, posso dirle che non c'è alcuna possibilità, se si lasciano inalterate le garanzie, a meno che non le si voglia compromettere come con il giudice unico in grado di appello. Lei può individuare la soluzione del servizio giustizia e per una ragionevole durata del processo lei soltanto attraverso una riforma non processuale ma ordinamentale. Sono gli uffici giudiziari che non funzionano.

Fino a quando un magistrato avrà sul proprio ruolo ad ogni udienza 50 cause, tra l'una e l'altra, i tempi di rinvio saranno necessariamente lunghi. Se si ridurrà il numero di cause assegnate ad un determinato magistrato, cercando di impegnare e di favorire i concorsi per l'ingresso in magistratura e creando un'adeguata struttura di cancelleria, in cui il giudice sia assistito da adeguati ausiliari, la distanza tra un'udienza e l'altra potrà essere molto più breve e, nel suo insieme, il processo potrà durare sicuramente meno.

Signora Ministro, mi consenta un'ultima considerazione, che avrei voluto esporle nella sede istituzionale del Senato. Quando un giornalista mi ha chiesto se il provvedimento sull'ammnistia e l'indulto, di cui sono stato relatore, avrebbe riguardato una determinata persona, risposi che legiferavo senza tener conto di chi fossero i soggetti che ne beneficiavano; lei, invece, diede una risposta diversa e ne fui molto dispiaciuto.

CANCELLIERI, *ministro della giustizia*. Non mi faccia dire cose che non ho detto.

FALANGA (*FI-PdL XVII*). Ministro, l'ho sentita io.

GIOVANARDI (*NCD*). Signor Presidente, sembra che la cosiddetta legge Fini-Giovanardi sia la causa del sovraffollamento carcerario. La prego allora la prossima volta di portare i dati del DAP che dimostrano che, dall'entrata in vigore della legge, il numero dei detenuti tossicodipendenti è diminuito e non invece aumentato; ho potuto constatare questo dato più volte confrontandomi anche con l'allora ministro Turco.

Ho poi sentito che il sindaco di Roma ha proposto di risolvere il problema delle carceri prevedendo una norma che depenalizza il consumo della *cannabis*. Ricordo che tale uso è depenalizzato già dal 1990.

BUEMI (*Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE*). È il commercio che non è depenalizzato.

GIOVANARDI (NCD). È lo spaccio. Vorrei però proseguire il mio intervento. Se poi vogliamo che non si ritiri la patente, il porto d'armi o il passaporto ai tossicodipendenti, basta dirlo. Ma nel nostro Paese da 9.000 morti all'anno in incidenti stradali, siamo scesi a 3.000, attraverso una serie di azioni di controllo e non vi sarebbe più la possibilità di tutelare chi fa uso di alcool e droga e anche le terze persone. Quando, con altri Governi di centrosinistra, erano state avanzate proposte al riguardo, si era visto che nella legge determinati provvedimenti erano già presenti. Ad esempio, con condanna fino a sei anni (io avevo proposto sette) con sentenza passata in giudicato è previsto il diritto di non stare in carcere, ma di andare in comunità a curarsi.

Quattro anni fa è stato condotto un esperimento pilota del DAP, finanziato dall'Europa, in base al quale, dopo l'arresto e la convalida, si poteva andare immediatamente nelle comunità di recupero. Alcune Regioni finanziano questa possibilità, altre invece non lo fanno. Già da domani, 1.500 detenuti potrebbero uscire di carcere ed essere ospitati in comunità per curarsi ma non possono farlo perché non ci sono fondi. È inutile allora continuare a raccontare la balla cosmica che la legge è liberticida e mette i giovani in carcere. Salvo errori giudiziari, nelle carceri italiane non ci sono persone che sono lì perché fanno uso di droga; possono esserci degli spacciatori. Anche in tal caso, per quanto riguarda il tipo di provvedimento da adottare, noi siamo per il recupero; si può poi discutere sul tipo di pena da prevedere.

Sul tema ricordo anche le Conferenze di Trieste e di Palermo. Finché ogni Regione è autonoma in materia, il problema non si risolve. Non capisco perché nel nostro Paese una persona tossicodipendente che ha commesso dei reati abbia diritto di curarsi a Milano, ma non possa godere dello stesso diritto in Toscana e in Molise perché vengono applicate politiche giudiziaria o sanitarie diverse: l'Italia è una.

Fino al 2001 un Fondo nazionale per la lotta alle tossicodipendenze garantiva un trattamento omogeneo. Dal 2001, con la riforma del Titolo V e il decentramento, tutto è stato trasferito alle Regioni e ogni Regione fa quello che vuole dei fondi per la sanità. Il Governo centrale non può obbligare una Regione a stanziare dei fondi a favore dei tossicodipendenti affinché essi si curino. Il suggerimento che offro al Governo – visto che è incostituzionale imporre alle Regioni di trasferire una quota per curare i tossicodipendenti – è di lasciare alle Regioni 999 e non 1.000, trattando un uno per cento a livello centrale, presso i Ministeri della giustizia, della sanità, dell'interno o il Dipartimento presso la Presidenza del Consiglio. Con quell'uno per cento si potrebbe garantire la possibilità, prevista dalla legge, di non stare in carcere e di curarsi in ogni parte di Italia. Si potrebbe così porre fine alla leggenda metropolitana che in Italia le persone tossicodipendenti vengono condannate. Faccio presente che in carcere ci sono persone che hanno rapinato, rubato, borseggiato o che sono spacciatori di droga. Se poi vogliamo eliminare il reato di spaccio o le sanzioni amministrative per chi è tossicodipendente, allora apriamo tutto un altro ragionamento.

Il mio invito è uscire dalle declamazioni ideologiche che non hanno nulla a che fare con la realtà e rendersi conto che si tratta della legge più avanzata del mondo. Non c'è Paese al mondo – ad eccezione forse dell'Uruguay – che tratta il tossicodipendente come un malato. Se c'è la volontà politica di intervenire del Governo, si può mettere subito in moto un'azione affinché 1.500 detenuti escano dalle carceri e tutti gli altri non vengano reclusi fin dalla convalida (naturalmente, se sono d'accordo, perché, se vogliono andare in carcere, ci vanno). Se vi è però qualcuno che, invece che in carcere, vuole andare in comunità a curarsi, deve essere possibile condurlo immediatamente laddove ritiene, nel pubblico o nel privato, per la terapia di recupero. Ricordo che approvammo la legge anche perché, quando la sentenza passava in giudicato, purtroppo andavano in carcere persone che avevano già fatto anni di recupero; abbiamo previsto i sei anni proprio per evitare questo. Quindi anche con sentenza passata in giudicato vi è la possibilità, anzi il dovere, di continuare il processo di recupero presso la comunità.

BARANI (*GAL*). Signora Ministro, non la ringrazio della sua relazione perché illustrare al Parlamento le linee del suo Dicastero è un suo dovere e noi abbiamo la possibilità di condividere o meno la sua relazione. Da quanto lei ci ha riferito nella sua relazione e da quanto ha affermato il Presidente della Repubblica, che per la prima volta si è servito del messaggio alle Camere, mi sembra che la giustizia in Italia sia ammalata, sia in rianimazione.

La collega Cirinnà ogni tanto, quando è libera da condizionamenti, dice la verità: manca il riconoscimento dei diritti dei detenuti. Ha detto che dovrebbero esserci 2 detenuti per cella, quando abbiamo 60.000 persone che sono accatastate una sopra l'altra. Ma dove vive? Il 40 per cento dei detenuti è in carcerazione preventiva. Ma dove esiste nel mondo democratico, laddove non ci sono le dittature, il 40 per cento dei detenuti in carcerazione preventiva? Ricordo anche che di questi il 50 per cento è innocente.

Il senatore Buemi ha dato ragione al collega Lumia, che non sembra in totale sintonia con i contenuti del messaggio del Presidente della Repubblica.

Il collega del Movimento 5 Stelle ha detto che fino al 1989 i provvedimenti di amnistia e di indulto sono stati 40, a me ne risultano un po' di meno. Ciò non ha impedito che, fino al 1989, vi fosse una dinamica abbastanza motivata e addirittura che i cittadini condividessero quanto facevano i Governi, tanto che, dal 1946 al 1992, c'è stata una stabilità. Il popolo sovrano decideva consapevolmente chi doveva amministrare il potere legislativo e quello esecutivo e li confermava.

Lo sa, signora Ministro, quanti sono i provvedimenti che questa Commissione ha avuto la fortuna di vedere approvati dal Senato e dalla Camera dei deputati, così da diventare legge? Zero. La Commissione non viene tenuta in considerazione e non lo fa neanche lei. Il senatore Lumia e altri colleghi hanno già detto che sulla geografia giudiziaria ab-

biamo votato all'unanimità un documento, che le abbiamo inviato, ma che lei fino ad ora non ha tenuto in considerazione. Quindi, se siamo riusciti a produrre zero è perché il Governo non tiene in considerazione il lavoro che viene fatto.

Allo stesso modo, i Presidenti di Camera e Senato non tengono in considerazione il lavoro delle Commissioni, perché abbiamo licenziato diversi provvedimenti che sono però rimasti nel cassetto. Il presidente Grasso non li porta all'attenzione dell'Assemblea e pertanto non li si può trasmettere all'altro ramo del Parlamento. Questo ci dobbiamo dire.

Un medico non può dire ad un paziente moribondo che sta bene. La prognosi è riservata per quello che lei, signora Ministro, e il Presidente della Repubblica avete detto e per quello che i cittadini vivono tutti i giorni nella realtà: mi riferisco sia ai detenuti in carcere, sia a coloro che sono in attesa di giudizio e di processo. Bisogna considerare la lunghezza dei processi e il fatto che l'Europa ci condanni continuamente (è stato detto mille volte ma io non le ho contate): a causa della lungaggine dei processi, si danneggiano i cittadini senza prevedere alcuna forma di risarcimento.

Collega Cirinnà, l'unica casta che esiste in Italia, la più pagata, non è quella dei parlamentari: il nostro guadagno è di 5.000 euro al mese, mentre quello dei giudici è, mediamente, di 15.000 euro netti. In Italia è quella l'unica casta: i giudici non pagano e non hanno alcun tipo di responsabilità e genere. Che cosa dobbiamo fare, allora? Dobbiamo intervenire anche su piccole cose, ma in modo strutturale, perché non possiamo continuare a calpestare i diritti dei cittadini, dei detenuti e di coloro che sono in attesa di giudizio. Occorre considerare i diritti lesi dalla durata eccessiva dei processi.

Tra l'altro, la malagiustizia costa all'Italia dall'1 al 2 per cento del PIL, che equivale a 15-30 miliardi di euro. Si tratta di una cifra eccessiva pagata dai cittadini.

In ambito europeo l'Italia è l'unico Stato in cui vige ancora il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale. Si parla molto di Europa, ma dei 27 Stati solo in Italia – ripeto – vige ancora questo principio: la Germania mi pare lo abbia eliminato nel 1978 ed è l'ultimo Paese ad essersene liberato.

Inoltre, lasciamo ai pubblici ministeri la possibilità di nominare i propri consulenti (quelli che vogliono loro cioè). Non esiste un albo e i consulenti vengono scelti dai pubblici ministeri. Tutto ciò porta ovviamente alla lungaggine e alla malagiustizia e fa sì che il cittadino non trovi una soddisfazione in quella che dovrebbe essere una sua garanzia. Ci sono infatti i diritti delle vittime, ma anche questi sono calpestati nell'azione penale. Ci sono i diritti dei detenuti, anch'essi calpestati.

Passo all'ultima considerazione, signora Ministro. Credo che lei ascolti troppo i cattivi consiglieri presenti nel suo Ministero che, guarda caso, sono dei magistrati. È difficile che i diretti interessati riescano a intervenire e curare se stessi: c'è bisogno di altri che intervengano. È ovvio che i magistrati fanno i loro interessi e quelli della casta. Ciò ha un fon-

damento di verità, perché quando la Corte costituzionale è intervenuta su quel 10 o 20 per cento di riduzione delle retribuzioni dei parlamentari al di sopra dei 90.000 euro di reddito annuo, ha detto che non si può fare altrettanto con gli stipendi dei giudici: cane non mangia cane, quindi sono una casta che si tutela, dalla Corte costituzionale in giù.

Signora Ministro, la invitiamo pertanto a fare riforme strutturali che possano essere concrete, perché sia il Presidente del Senato, che il Presidente della Camera dei deputati non permettono alle Commissioni di legiferare. Non vengono calendarizzati nemmeno i provvedimenti che abbiamo votato all'unanimità, tanto meno quelli su cui c'è stato un dibattito e che sono stati adottati a maggioranza.

PRESIDENTE. Senatore Barani, non intendo contraddirla, ma mi consenta una precisazione solo per ricondurre a verità una parte del suo ragionamento. L'indennità parlamentare è parametrata sullo stipendio dei Presidenti di sezione di Cassazione al settimo scatto (all'epoca si chiamavano così). Rispetto a quello stipendio, l'indennità è ridotta del 10 per cento in conseguenza dei provvedimenti che sono stati adottati. Mi riferisco ai parlamentari che si sono ridotti la retribuzione del 5 per cento, una volta, e del 5 per cento un'altra volta.

Ma – ripeto –, indipendentemente da questo, l'indennità dei parlamentari è parametrata sul vecchio stipendio dei Presidenti di sezione di Cassazione al settimo scatto, il che equivale a dire che sono pochi i magistrati che, in linea di massima, guadagnano più dei parlamentari.

BARANI (GAL). Ma dal 2006 c'è il blocco.

PRESIDENTE. Tengo in considerazione tutto, ma le sto dicendo qual è il parametro adottato. Per quanto ne sappia, non mi risulta che vi siano magistrati che, in ragione della loro attività istituzionale, percepiscano 15.000 euro al mese.

Aggiungo che vi è un'altra singolare circostanza. I magistrati che vanno a rivestire nello Stato ruoli apicali possono percepire fino al 25 per cento in più del proprio stipendio, a differenza di tutti gli altri funzionari dello Stato che non sono magistrati e che rivestono incarichi apicali con la possibilità di ottenere lo stipendio del primo Presidente della Corte di Cassazione. Anche qui si crea – ahimè – una strana e singolare disparità di trattamento. Dico questo – evidentemente – non a difesa di una categoria piuttosto che di un'altra, ma per ristabilire la verità delle cose.

LO GIUDICE (PD). Signor Ministro, la ringrazio per la sua presenza oggi in questa sede.

Vorrei richiamare la sua attenzione su una questione specifica, che è quella delle carceri. Siamo in attesa di leggere il provvedimento di cui abbiamo avuto solamente delle anticipazioni giornalistiche; per quanto mi riguarda, ritengo che esso possa andare nella direzione giusta. Ci sono delle innovazioni positive; penso, ad esempio, al Garante nazionale dei detenuti,

che molti di noi aspettavano da tempo (ne parleremo quando il provvedimento arriverà all'attenzione del Parlamento). Ricordo solo che sono fra coloro che ritengono che un istituto di questo genere, al pari degli altri istituti di garanzia, sia opportuno venga nominato dal Parlamento, piuttosto che dal Governo.

Nel Comune di Bologna – il Ministro lo sa perché ne è stata per un periodo commissario – abbiamo un Garante dei detenuti. Si tratta del secondo in Italia, dopo quello di Roma. È stato il primo ad essere eletto dal Consiglio comunale e non dal sindaco: di questo aspetto non ci siamo mai pentiti, perché esso ha garantito una maggiore autonomia di quella figura dall'Esecutivo.

Spero si possa andare nella giusta direzione con le misure che sono state anticipate e che verranno assunte, a partire da quelle che, come ha confermato il Ministro, saranno ricavate dal disegno di legge che giace, non discusso, in Assemblea, e che è invece già stato elaborato e discusso da questa Commissione, relativo a depenalizzazione, *probation* e altro ancora. La giusta direzione è quella di alleggerire le carceri e, in particolare, rispondere alle richieste dell'Unione europea.

C'è un punto molto importante al quale non possiamo girare intorno. Abbiamo l'obbligo di mandare fuori dalle nostre carceri 20.000 persone entro maggio, perché questo ci chiede l'Unione europea e questo dobbiamo riuscire a fare. Le misure messe in campo non sono sufficienti a raggiungere questo obiettivo; quindi o riusciamo a rafforzare queste misure, a farle procedere speditamente e magari anche ad ampliarle, oppure ci troveremo a non poterci avvicinare alle elezioni europee prima e al semestre italiano di presidenza europea poi, essendoci lasciati alle spalle una infamante accusa di trattamento inumano e degradante.

Sappiamo bene che in questo momento non esiste nel Paese, e probabilmente nemmeno nel Parlamento, una maggioranza adeguata ad approvare un provvedimento di amnistia e di indulto, se non a fronte di una serie di misure che possano mostrare al Paese che un simile provvedimento chiude una fase e viene accompagnato da cambiamenti strutturali che non ne renderanno necessario un altro tra pochi anni. Questa è la condizione necessaria per riuscire a riaprire il tema dell'amnistia e dell'indulto. Mi auguro quindi che i passi che compiremo in questa direzione saranno spediti.

Mi ha fatto piacere leggere anticipazioni di giornali e comunicati stampa che parlavano della previsione dell'aumento del periodo di liberazione anticipata da 45 a 75 giorni, che dovrebbe essere contenuta da questo decreto. Ho presentato un disegno di legge che chiede di aumentare quella misura a 90 giorni e, quando l'ho presentato, sembrava qualcosa di fantascientifico, ma ora vedo che dai 60 giorni a suo tempo previsti dalla Commissione Giostra si accede ai 75 come una misura fattibile. Preferirei si arrivasse alla previsione di 90 giorni, così da spalmare in maniera continuata nel tempo la possibilità di liberazione anticipata, piuttosto che aspettare che passi il giro di giostra dell'indulto e favorire solo quelli che

in quell'anno particolare in cui è stato emanato il provvedimento possano accedervi.

Ho partecipato al convegno che poc'anzi la signora Ministro ha citato, alla presenza del Capo dello Stato e ricordo bene l'allarme lanciato da due autorevolissimi giuristi italiani come il professor Pugiotto e il dottor Zagrebelsky, che invitavano il Parlamento a procedere subito ad un provvedimento di amnistia e di indulto senza aspettare ulteriori misure, per evitare che il nostro fosse un Paese che viola in maniera così smaccata i diritti umani. Rimango tuttavia dell'idea che questo obiettivo non riusciremo a raggiungerlo fintanto che non avremo messo in campo delle misure rilevanti.

Mi aspetto quindi che, proprio per raggiungere questo obiettivo, procediamo rispetto ai temi sia della liberazione anticipata, sia delle modifiche normative, perché è vero che la legge Fini-Giovanardi non prevede il carcere per una persona in quanto assuntrice di droghe, ma è anche vero che questa legge ha riempito il carcere di piccoli e piccolissimi spacciatori che, attraverso una semplice decarcerizzazione (non parlo qui di una depenalizzazione) di piccoli reati di spaccio, potrebbero smettere di ingorgare inutilmente le carceri. Si favorirebbe così la possibilità che gli interventi di assistenza terapeutica nelle strutture regionali per le persone tossicodipendenti, che oggi rappresentano una percentuale sconvolgente dei detenuti nelle nostre carceri, possano costituire un servizio effettivamente adeguato.

Mi auguro vi sia, da parte del Governo e del Parlamento, una convergenza di intenti sul fatto che i no all'amnistia da un lato e i sì all'amnistia e all'indulto dall'altro non creino un corto circuito, ma possano trovare un obiettivo comune nel rispetto da parte del nostro Paese degli obiettivi che ci sono stati posti, tramite la sentenza Torreggiani, dalla Corte europea per i diritti dell'uomo.

BUCCARELLA (M5S). Signor Presidente, mi unisco ai ringraziamenti rivolti alla signora Ministro e mi richiamo a quanto il senatore Cappelletti ha già espresso in merito alla posizione del nostro Gruppo politico, essenzialmente sfavorevole a provvedimenti clemenziali, tanto più alla luce del fatto che prima di dover ricorrere a questo mezzo estremo per risolvere il problema delle carceri – che evidentemente esiste – sarebbe stato opportuno e sarebbe ancora opportuno, perché forse saremmo in tempo per farlo, licenziare in maniera più celere e spedita quei provvedimenti che possono intervenire a livello strutturale, come ormai andiamo dicendo continuamente, anche in sede di Commissione.

Con riferimento poi a quanto lei ci ha accennato in merito alla bozza di legge delega che dovrebbe arrivare prossimamente in Parlamento, circa le misure sulla giustizia civile e penale, mi limito, in questo mio breve intervento – richiamandomi a quanto già detto dai colleghi della Commissione – a manifestarle anche da parte nostra qualche perplessità.

Nello specifico, in tema di giustizia civile, è previsto per l'appello questo sgradevole sistema della cosiddetta sentenza a pagamento, o meglio

della possibilità di accedere alla motivazione della sentenza mediante il pagamento di una quota del contributo unificato dovuto in caso di appello. Si tratta, evidentemente, di un'altra misura che dimostra come questo Governo si stia muovendo nella stessa direzione di quello precedente.

Signora Ministro, non so se lo ricorda, ma nella prima audizione che lei ha reso a questa Commissione, le chiesi se era intenzione di questo nuovo Ministro proseguire la linea politica di disincentivare e scoraggiare sostanzialmente la tutela dei diritti in sede giudiziaria. Dicevo questo dopo che il Parlamento aveva dovuto approvare il Documento di economia e finanza del Governo precedente, il Governo Monti, un atto governativo in cui era scritta, nero su bianco, la confessione pubblica che l'incremento del contributo unificato per le cause civili era finalizzato espressamente a disincentivare il contenzioso.

In quell'occasione non potei avere da parte sua una risposta verbale, ma abbiamo avuto comunque una risposta, purtroppo positiva, nella successiva legislazione governativa che si è susseguita fino ad oggi. Evidentemente anche questo Governo – magari non lei personalmente ma la struttura ministeriale e burocratica cui pure altri prima di lei hanno fatto riferimento – sembra muoversi in questa direzione, con questi provvedimenti che tutto sembrano essere, almeno per quanto riguarda la giustizia civile, fuorché finalizzati a risolvere positivamente il problema della giustizia e delle lungaggine processuali.

Mi riferisco, oltre che all'aumento dei costi, che evidentemente allontana la parte della cittadinanza meno abbiente dalla possibilità di difendersi e di difendere i propri diritti, alla mediazione obbligatoria e a quella che definiamo la desertificazione giudiziaria, purtroppo ancora in corso, con la chiusura di centinaia di sedi distaccate e di sedi di tribunali e procure. Peraltro, come già qualcun altro prima di me ha rilevato, come il senatore Lumia che le chiedeva una risposta circa lo stato attuale dei fatti e dei progetti del Governo, c'è giunta in queste ore una voce un po' sinistra dalla Camera, secondo la quale vi sarebbe l'intenzione da parte del Ministero di non tener conto del parere che questa Commissione, non senza fatica, ha rassegnato nel tentativo di limitare quello che, a suo giudizio, è un danno, con riferimento ad alcune sezioni di tribunali che sarebbero salvate dalla chiusura. Sarebbe poi interessante, quando ne avrà la possibilità, avere una risposta in merito.

Tornando al punto della bozza delle legge delega, leggo che è previsto anche che la motivazione dei provvedimenti che definiscono il giudizio in grado d'appello possa consistere nel richiamo della motivazione del provvedimento impugnato. Anche questa previsione mi sembra, dal punto di vista tecnico, assolutamente irragionevole, ricordando che l'appello civile sottostà al principio, come dice il brocardo latino, *tantum devolutum quantum appellatum*. Quindi, poiché in appello non si possono proporre domande nuove né mezzi di prova nuovi, se si concede al giudice d'appello di fare un'operazione – per così dire – di copia e incolla delle motivazioni di primo grado (cosa che questi potrebbe fare, stante la lettera seppur generale della bozza in essere), fare appelli civili potrà concludersi

non solo in un insuccesso, come è fisiologico, ma anche nell'impossibilità di ricostruire l'*iter* logico-giuridico che condurrebbe il giudice d'appello a rigettare l'appello, potendosi limitare egli ad una semplice copiatura della motivazioni della sentenza di primo grado. Questo non ha alcuna razionalità apparente, per non parlare della preoccupante previsione, cui è stato fatto prima riferimento, della responsabilità solidale del difensore in caso di condanna per lite temeraria.

A tal proposito ricordo che il mondo del diritto ha preferito tenere distinti gli interessi del difensore da quelli del proprio assistito in un giudizio civile (penso al divieto del patto di quota lite e del divieto di unire gli interessi personali del cittadino che fa la causa o è convenuto in giudizio con il difensore). Una norma del genere chiaramente si ispira a un pregiudizio di cui ogni tanto leggiamo sui giornali e secondo cui il numero delle cause è dovuto al numero degli avvocati e alla loro particolare causidicità. Penso, quindi, che sia una misura poco saggia che si inserirà nel contesto degli strumenti irragionevoli per disincentivare i cittadini alla giustizia, e di questo ce ne lamentiamo alquanto.

Sollecito possibilmente una risposta anche a quanto ho fatto riferimento in tema di sedi giudiziarie perché quelle parti d'Italia che stanno disperatamente lottando per un effettivo esercizio della tutela dei diritti possano sapere di che morte dovranno morire.

PRESIDENTE. Signora Ministro, non ho intenzione di fare un intervento ma vorrei farle due domande.

La prima riguarda i dati relativi al cosiddetto provvedimento svuota carceri, approvato qualche mese fa. Vorrei sapere quante persone sono uscite, ma principalmente vorrei capire se, una volta esaurito il primo effetto del decreto, la situazione delle presenze in carcere si è ristabilizzata, cioè, se, indipendentemente dall'uscita dal carcere di un certo numero di detenuti, si è restaurato il numero iniziale. Questo evidentemente dovrebbe farci pensare ad agire in direzioni diverse rispetto a quelle del cosiddetto svuota carceri.

Signor Ministro, vorrei inoltre rappresentare una seconda questione. Non voglio utilizzare le evenienze di questi ultimi giorni perché non ho mai gradito il legiferare sulla scorta emotiva di episodi contingenti, però, Ministro, nel decreto svuota carceri – lei lo ricorderà bene – il Senato abrogò la norma che abbatteva il requisito di un certo periodo di pena per la concessione dei permessi premi ai recidivi di cui all'ultimo comma dell'articolo 99 del codice penale. Questa norma è stata ristabilita dalla Camera dei deputati e non abbiamo avuto la capacità di intervenire ulteriormente in ragione dei tempi ristretti della navetta.

So bene che per questi due soggetti evasi e fortunatamente ripresi probabilmente il requisito della metà del periodo di pena da scontare vi era (anche se il requisito non è più richiesto in ragione del suo decreto svuota carceri e della restaurazione all'interno di quel decreto della norma che noi avevamo abolito). Tuttavia, Ministro, le chiedo una riflessione. Nonostante sia stata scontata metà della pena, in uno dei due casi si con-

cede un permesso premio a un soggetto che presenta dei lati di notevole opacità. Lei ritiene che la norma attuale, che non prevede il requisito dello scontare la metà della pena, debba permanere? Le chiedo questo perché ritengo che la valutazione del direttore e del magistrato di sorveglianza si debba ancorare a un periodo corretto di osservazione. Credo che gli episodi di ieri denuncino quantomeno una certa approssimazione sicuramente nei due provvedimenti adottati.

CANCELLIERI, *ministro della giustizia*. Ringrazio il Presidente e i componenti della Commissione per i loro interventi ricchi di occasioni di riflessione. Attesi i ristretti tempi a mia disposizione, mi riservo però di rispondere in forma scritta a tutte le richieste di dati e di informazioni emersi nel corso della discussione.

PRESIDENTE. A nome mio e della Commissione ringrazio ancora la ministra Cancellieri per la sua partecipazione.

Dichiaro, quindi, concluse le comunicazioni del Ministro della giustizia in titolo.

I lavori terminano alle ore 16,50.

