



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 1

2^a COMMISSIONE PERMANENTE (Giustizia)

**COMUNICAZIONI DEL MINISTRO DELLA GIUSTIZIA
SULLE LINEE PROGRAMMATICHE DEL SUO DICASTERO**

6^a seduta (antimeridiana): mercoledì 11 luglio 2018

Presidenza del presidente OSTELLARI

I N D I C E**Comunicazioni del ministro della giustizia sulle linee programmatiche del suo Dicastero**

PRESIDENTE	Pag. 3, 16, 41 e <i>passim</i>
BALBONI (<i>FdI</i>)	13
* BONAFEDE, ministro della giustizia	3, 13, 41 e <i>passim</i>
CANDURA (<i>L-SP</i>)	37
* CIRINNÀ (<i>PD</i>)	13, 47
CUCCA (<i>PD</i>)	38
EVANGELISTA (<i>M5S</i>)	40
GIARRUSSO (<i>M5S</i>)	34
GRASSO (<i>Misto-LeU</i>)	27
MODENA (<i>FI-BP</i>)	18
PIARULLI (<i>M5S</i>)	33
PILLON (<i>L-SP</i>)	19
* ROSSOMANDO (<i>PD</i>)	31
STANCANELLI (<i>FdI</i>)	35
URRARO (<i>M5S</i>)	16
VALENTE (<i>PD</i>)	22, 47

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-Berlusconi Presidente: FI-BP; Fratelli d'Italia: FdI; Lega-Salvini Premier: L-SP; Movimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP-PATT, UV): Aut (SVP-PATT, UV); Misto: Misto; Misto-Liberi e Uguali: Misto-Leu; Misto-MAIE: Misto-MAIE; Misto-Più Europa con Emma Bonino: Misto-PEcEB; Misto-PSI: Misto-PSI.

Interviene il ministro della giustizia Alfonso Bonafede.

I lavori hanno inizio alle ore 9,15.

PROCEDURE INFORMATIVE

Comunicazioni del ministro della giustizia sulle linee programmatiche del suo Dicastero

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

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

Avverto inoltre che la pubblicità della seduta odierna è assicurata anche attraverso il Resoconto stenografico.

Do il benvenuto al ministro Bonafede a nome della Commissione e gli lascio immediatamente la parola per il suo intervento.

BONAFEDE, *ministro della giustizia*. Signor Presidente, saluto la Commissione giustizia del Senato. È per me un piacere e un onore essere qui a esporre le linee programmatiche del Governo in tema di giustizia. Voglio dire subito che questo per me rappresenta il primo passo di un dialogo che auspico sarà proficuo per tutto il corso della legislatura sia con le forze di maggioranza presenti all'interno della Commissione, sia con quelle di opposizione.

Prima ancora di addentrarmi nel merito delle linee programmatiche che sono chiamato oggi a esporvi, lasciatemi esprimere un sincero ringraziamento per il lavoro che state svolgendo e svolgerete in questa legislatura, che tutti noi auspichiamo essere ispirata a una leale collaborazione interistituzionale, nel rispetto delle relative attribuzioni e competenze, e contraddistinta da una proficua dialettica tra le varie forze politiche rappresentate in queste Commissioni e nel *plenum* dell'Assemblea.

La centralità dell'istituzione parlamentare per l'elaborazione e la definizione degli interventi legislativi finalizzati al miglioramento complessivo del servizio giustizia sarà uno dei capisaldi sostanziali del mio operato di Ministro della giustizia. Solo da un costante ascolto reciproco e da un dialogo approfondito e costruttivo potranno emergere spunti, proposte e

correttivi tali da assicurare l'individuazione delle varie criticità e l'approntamento delle adeguate risposte.

Ascolto, confronto, collaborazione: questo l'approccio metodologico che ritengo essere di maggiore utilità e che intendo perseguire non solo nei confronti del ruolo cruciale svolto dal Parlamento ma anche nei riguardi di tutti i soggetti in vario modo e a vario e diverso titolo coinvolti nel servizio giustizia, dagli operatori della giurisdizione alle associazioni e comitati di cittadini. In tal senso, ho già avviato un percorso di incontri con diversi rappresentanti delle categorie interessate e con gli operatori dell'amministrazione della giustizia.

Com'è noto, il contratto del Governo del cambiamento lancia uno sguardo complessivo sul sistema giustizia, con una prospettiva che abbraccia un periodo ampio, cadenzato da una serie di innovazioni e di riforme, la cui iniziativa sia equamente suddivisa tra Esecutivo e Parlamento.

In questo primo mese di incarico, ho dovuto quotidianamente «fare i conti» con il lavoro impostato dal mio predecessore, com'è normale che sia. Un'eredità che non si esaurisce, a onor del vero, nel prendere atto di un'indispensabile continuità burocratica propria della pubblica amministrazione, ma si estrinseca nella scelta – politica – di come attuare alcune riforme, spesso approvate *in extremis*, che hanno coinvolto – senza condizionarlo – una buona parte del mio impegno.

Tutti sapete a quali riforme, più o meno strutturali, faccio riferimento. Interventi pensati da altri, distanti dalle idee che hanno ispirato il programma del Governo del cambiamento, e che tuttavia ho scelto di non respingere pregiudizialmente, preferendo la più faticosa strada di un approccio pragmatico, legato ai temi, cercando di immaginare, dove possibile, soluzioni utili per i cittadini e per la giustizia italiana.

In questo senso, ritengo di aver tracciato una discontinuità nel metodo. E da qui intendo partire, con determinazione, per proporre un'altrettanto decisa discontinuità nei contenuti che caratterizzeranno, nell'immediato, i prossimi mesi di attività.

Partiamo dalla lotta alla corruzione. Il contrasto senza quartiere alla corruzione costituisce un architrave dell'azione del Governo e in particolare del Ministero di cui ho la responsabilità.

Il dilagare dei fenomeni corruttivi rappresenta storicamente, come dimostrato da corposa produzione di ricerche e risultanze statistiche, uno dei limiti maggiori che grava sulla qualità complessiva del sistema paese italiano, drenando risorse alle componenti sane del sistema economico e produttivo, riducendo gli spazi di libera concorrenza per le imprese virtuose, compromettendo il fisiologico funzionamento della pubblica amministrazione e mortificando in tal modo le legittime aspirazioni dei cittadini onesti. Combattere questa vera e propria piaga sociale è un imperativo etico e una necessità strategica per incrementare le possibilità di intraprendere un percorso di crescita economica, sociale e culturale duratura nel tempo e tangibile nei suoi effetti sulla società. Il varo di un'efficace legislazione anticorruzione, garantendo un cospicuo recupero di risorse finanziarie pubbliche, può inoltre rendere possibili investimenti suppletivi sul comparto

giustizia e per l'incremento delle assunzioni tra le Forze dell'ordine, innescando così un circolo virtuoso dalle indubbie ricadute benefiche sulla vita dei cittadini.

Le misure strutturali per affrontare in modo deciso e innovativo il tema che intendiamo mettere in campo investono sia la dimensione investigativa per facilitare l'emersione delle fattispecie criminose, sia la definizione giuridica e processuale del fenomeno corruttivo.

Sotto il profilo sostanziale, la prima misura allo studio del mio Ministero è la rivisitazione degli istituti, come pena accessoria, dell'interdizione dai pubblici uffici per alcuni reati contro la pubblica amministrazione e dell'incapacità a contrattare con essa in presenza dei medesimi reati.

L'obiettivo è quello di conseguire la massima deterrenza per coloro che, incaricati di pubblico servizio, siano tentati di trarre illecito e indebito profitto in ragione della propria posizione. In particolare, si tratterà di allargare l'ambito applicativo oggettivo della pena accessoria interdittiva, che attualmente riguarda solo alcune fattispecie, anche al corruttore.

Parallelamente, sarà indispensabile accompagnare a tale strumento – il cosiddetto Daspo per i corrotti e corruttori – una razionalizzazione complessiva delle cornici sanzionatorie, a cominciare dal traffico di influenze illecite, innalzando minimi e massimi edittali.

Sotto il profilo, invece, dell'individuazione ed emersione del fatto corruttivo, l'impegno è quello di fornire supporto alle attività di indagine mediante l'utilizzo dell'agente sotto copertura. In questo senso, l'innovazione che si vuole introdurre è quella di estendere all'ambito dei delitti contro la pubblica amministrazione un istituto finora previsto, in attuazione della Convenzione di Palermo del 2000 sul crimine organizzato transnazionale, nell'ambito di altre tipologie delittuose, prevalentemente di tipo organizzato. Si tratta di un intervento che segna un cambio di passo, una decisa inversione di rotta nella lotta alla corruzione nel nostro Paese e un esempio unico in ambito comunitario, dove puntiamo a diventare virtuosa avanguardia.

Ricordo che l'articolo 50 della Convenzione di Merida del 2003 auspica la disponibilità di tecniche investigative speciali, tra le quali le operazioni sotto copertura, anche in riferimento ai delitti di corruzione. In questo solco, l'agente sotto copertura non potrà confondersi con la configurazione dell'agente provocatore.

Parimenti, quale indispensabile mezzo di ricerca della prova, in particolar modo per quelle riguardanti le indagini sulla corruzione, non si potrà prescindere dalle intercettazioni. Riteniamo pertanto che si tratti di uno strumento che non debba in alcun modo essere oggetto di depotenziamento. Al contrario, per i reati contro la pubblica amministrazione vanno previste ulteriori possibilità di utilizzo, anche tramite il ricorso a soluzioni tecnologiche innovative, al fine di un contrasto più efficace.

Il varo di un'equilibrata disciplina normativa delle intercettazioni di conversazioni o comunicazioni è interesse prioritario di tutti gli operatori di giustizia. Obiettivo primario è in tal senso l'elaborazione di previsioni

idonee a soddisfare le diverse esigenze in gioco, garantendo un sano equilibrio tra le necessità di efficienza delle indagini preliminari, il rispetto della riservatezza dei cittadini coinvolti, nonché la corretta ripartizione delle responsabilità e dei compiti istituzionali tra Polizia giudiziaria, magistratura requirente e giudicante. A ciò si aggiunga l'attenzione per il rispetto dei diritti difensivi.

In tal senso, come già esternato in precedenti occasioni, si ritiene che il decreto legislativo 29 dicembre 2017, n. 216, varato dal precedente Esecutivo, la cui piena efficacia è prevista proprio durante questo mese, non riesca nell'obiettivo di assicurare un effettivo contemperamento dei diversi interessi richiamati. Le modifiche introdotte, anzi, appaiono come un dannoso passo indietro sulla strada della qualità ed efficacia delle indagini e rispetto alla corretta distribuzione dei compiti funzionali tra i diversi soggetti coinvolti. Si tratta di un testo che ha suscitato i rilievi critici tanto dei magistrati requirenti, quanto della classe forense.

Il previsto archivio, inoltre, in cui si prevede di conservare integralmente i verbali e le registrazioni e ogni altro atto a esse relativo, non appare ancora in grado di funzionare correttamente e pienamente. Risultano infatti in fase di svolgimento le operazioni di predisposizione delle necessarie misure organizzative e di dotazione degli apparati elettronici e digitali. In alcuni uffici è tuttora in corso di svolgimento l'allestimento delle sale di ascolto. L'attività di adeguamento e di collaudo dei sistemi presso gli uffici delle singole procure della Repubblica richiede, pertanto, di posticipare la piena efficacia della disciplina richiamata anche al fine di non comprometterne l'operatività funzionale. Si rileva dunque la necessità di ulteriore tempo considerate le esigenze organizzative e di dotazione infrastrutturale che la normativa introdotta richiede, individuando nei primi mesi del prossimo anno il periodo più opportuno per l'entrata in vigore delle disposizioni.

Parallelamente, si è scelto di avviare sin da subito dopo l'insediamento del nuovo Governo una capillare fase di ascolto e confronto, partendo dalle concrete esperienze vissute dalle procure e dagli avvocati, in modo da giungere alla definizione di una base di lavoro condivisa che possa fungere da piattaforma su cui innestare la riscrittura della disciplina delle intercettazioni.

Passiamo ora ai temi della competitività e semplificazione, durata ragionevole dei processi ed efficienza del servizio giustizia.

Uno degli obiettivi cardine per questo Ministero dovrà essere l'impegno a rendere l'amministrazione della giustizia un servizio efficiente e capace di produrre decisioni in tempi congrui e ragionevoli, così da non trasformare lo svolgimento del processo in una pena senza fine o in richiesta di giustizia costantemente denegata.

Gli interventi in questo campo dovranno essere molteplici, dovendosi sviluppare lungo differenti direttrici e ambiti, tanto penale che civile.

Il denominatore comune è la necessità di indispensabili investimenti strutturali per far fronte alle carenze di organico per magistrati e personale amministrativo.

Una volta chiarito che sarà necessario investire sia per quanto riguarda le risorse umane, sia per quanto concerne le strutture in cui si svolge l'attività processuale e giudiziale, in ambito penale è possibile evidenziare come il decorso della prescrizione causi ogni anno la morte anticipata di decine di migliaia di processi, vanificando *de facto* il lavoro svolto in sede di indagine e durante i vari gradi processuali e causando sostanzialmente uno spreco di risorse e tempo prezioso. Alcuni dati aiutano a comprendere meglio la portata della questione e la necessità di un intervento strutturale tale da riportarne le dimensioni a livelli accettabili da parte della comunità di cittadini. Nell'anno 2017 i procedimenti prescritti sono stati 125.551, dei quali il 25,8 per cento in grado di appello, con un'incidenza del 9,4 per cento sul totale dei procedimenti (era l'8,7 per cento nel 2016: parliamo quindi di un dato in aumento).

L'abnorme quantitativo di procedimenti falcidiati dalla scure dell'intervenuta prescrizione si è inoltre tradotto in un incentivo a difendersi non solo nel merito del processo, bensì attraverso la strada della decorrenza dei termini previsti, così com'è legittimo fare vista la normativa esistente. La ricerca della verità e l'esigenza di giustizia devono essere tutelate dall'uso pretestuoso di un istituto che, pur avendo una funzione originaria nobile, quale quella di garanzia dell'effettivo diritto all'oblio del cittadino rispetto a comportamenti risalenti nel tempo e di realizzazione di un principio di economia dei sistemi giudiziari, non può prestarsi a scudo di comportamenti criminosi e di condotte che provocano un elevato allarme sociale.

Una riforma seria ed equilibrata della prescrizione è una priorità irrinunciabile per incrementare il grado di fiducia con cui i cittadini si rivolgono all'istituzione giudiziaria. In uno Stato di diritto che possa davvero definirsi tale è ingiustificabile che condannati per reati gravissimi riescano a uscire indenni, anche dopo che è stata emessa una sentenza di condanna da parte di tribunali di primo grado. La minaccia della prescrizione produce molteplici effetti negativi anche sul versante di chi conduce le indagini e sostiene l'accusa nella fase processuale, potendo indurre, proprio per evitare che tutto si risolva in un nulla di fatto, a corse contro il tempo a detrimento della qualità e della profondità dell'attività di ricerca della prova e del momento dibattimentale.

Al contempo tale esigenza è correlata alla necessità di garantire il rispetto del canone costituzionale della durata ragionevole del processo, ai sensi dell'articolo 111 della Costituzione e dell'articolo 6 della Convenzione europea per i diritti dell'uomo. Tale finalità mira quindi anche a far sì che la responsabilità di far durare i processi un tempo ragionevole non debba pesare sui cittadini coinvolti in vicende giudiziarie, né ricadere sui familiari delle vittime e sulle persone offese dal reato.

L'obiettivo di garantire che la durata del processo penale sia effettivamente ragionevole deve essere supportato dallo Stato *in primis* attraverso un adeguato investimento in risorse umane e materiali.

Tra le varie opzioni d'intervento allo studio figura quella della sospensione della decorrenza del termine di prescrizione dopo che sia stata

emessa una sentenza di primo grado. Si tratta del punto di partenza di uno studio che dovrà tenere conto di tutti gli effetti, positivi e negativi, di una soluzione di questo tipo, per giungere a un risultato efficace nel rispetto delle contrapposte garanzie.

Interventi riformatori in questo senso contribuirebbero al rafforzamento del senso di giustizia avvertito dalla comunità dei cittadini, garantendo una maggiore realizzazione della certezza della pena e riducendo in modo sensibile lo spazio di impunità per i colpevoli, specie in presenza di reati particolarmente odiosi.

Nell'ambito civile, altrettanto urgente si presenta la necessità di aggredire l'ormai strutturale e ingestibile durata dei procedimenti. La durata media dei procedimenti civili negli anni 2015-2017, e dunque nell'ultimo triennio, fa emergere un quadro che induce ad alcune riflessioni.

In particolare, se il procedimento semplificato previsto dall'articolo 702-*bis* del codice di procedura civile si caratterizza, pur nel rispetto del principio del contraddittorio, per avere a oggetto cause che possano essere definite senza svolgere attività istruttoria o con un'attività istruttoria sommaria, le controversie locatizie riguardano di regola cause non particolarmente complesse sotto il profilo tecnico, nelle quali l'ambito delle domande ed eccezioni proponibili è limitato e che sono normalmente connotate da un'istruttoria solo documentale.

Proprio muovendo da tale considerazione, nell'ottica di realizzare un obiettivo di semplificazione con una significativa riduzione dei tempi del procedimento, la dilatazione dell'attività istruttoria rappresenta uno dei punti rispetto ai quali deve essere incentrata una riforma del rito civile, proprio perché, valutando le macroaree del contenzioso ordinario, rito ordinario e rito del lavoro, la durata delle controversie trattate con quest'ultimo risulta inferiore di circa il 40 per cento.

Le evidenze statistiche e le esperienze comparate, valutate in funzione della stretta connessione esistente tra la competitività del Paese come percepita dagli investitori internazionali e i tempi della giustizia civile, suggeriscono di intervenire sul rito del processo civile, tratteggiando, sia per le cause in cui il tribunale giudica in composizione monocratica che collegiale, un unico rito semplificato, conformato ai principi del *case management* e di proporzionalità, con i quali risulta incompatibile un sistema processuale contrassegnato dalla predeterminazione legale dei poteri delle parti e del giudice. Il modello della predeterminazione legale, non a caso non più rinvenibile negli altri ordinamenti europei, risulta una soluzione poco efficiente, perché non può, in ragione dell'inelasticità della fonte legale, che essere declinata con riguardo ai casi di maggiore complessità.

Tengo a precisare che ho sempre considerato il legislatore che ha operato negli ultimi anni come affetto da una malattia che io definisco la cosiddetta «riformite», i cui sintomi sono una produzione scomposta e spesso illogica di norme e di riti che hanno avuto il solo effetto di gettare l'ordinamento giuridico in uno stato di sempre maggiore incertezza. Per questo l'idea di semplificazione normativa che intendo portare avanti

è ben rappresentata dall'immagine di interventi chirurgici volti ad asciugare l'attuale rito esistente, senza dunque stravolgimenti inconsulti, forieri di periodi di lunga e controversa interpretazione giurisprudenziale e dottrinale.

È allora il caso di citare, su tutti, un esempio di intervento assolutamente concreto, in grado di ridurre con certezza i tempi del processo e di semplificare la vita di tutti gli addetti ai lavori, cioè la cancellazione dell'atto di citazione come atto introduttivo, facendo rimanere soltanto il modello del ricorso. Ciò comporterà una semplificazione sia per gli avvocati, che dovranno predisporre un solo modello di atto, sia per i magistrati, alla cui attenzione è sottoposto un singolo atto con singoli conseguenti adempimenti, sia per i cancellieri, che dovranno gestire un solo tipo di adempimento.

Quanto ai possibili effetti, l'intervento in esame potrebbe incidere immediatamente sulla durata dei procedimenti civili, tenuto conto delle rilevazioni statistiche sopra riportate.

La misura descritta, assieme alle molte altre allo studio, risponderebbe alla fondamentale esigenza di garantire un servizio giustizia sicuramente più efficiente, ma anche alle richieste derivanti dalle rilevazioni internazionali, in particolare dal rapporto *doing business* della Banca mondiale.

Centrale, inoltre, sarà il tema del diritto fallimentare, la cui rilevanza si presenta idonea a incidere sotto molteplici aspetti, primo fra tutti quello della necessità di rendere più rapida la risposta di giustizia in materia fallimentare. Sul punto – com'è noto – occorre considerare che la legge 19 ottobre 2017, n. 155, aveva conferito delega al Governo per la riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza. Ricordo, tra l'altro, che quella legge vide praticamente tutte le forze parlamentari favorevoli al progetto sottostante.

A tal proposito, pur consapevole dell'opera che è già stata svolta, ritengo assolutamente indispensabile ribadire la necessità di una riforma organica dell'intera materia dell'insolvenza e delle procedure concorsuali, anche in considerazione delle ricadute economiche sul piano dell'efficienza del sistema Paese, rispetto al quale rivestono un ruolo significativo sia le percezioni degli investitori esteri che le valutazioni compiute dagli organismi internazionali.

Tale esigenza si armonizza con quella, manifestata da tutti gli operatori del diritto, di assicurare linearità a un sistema divenuto nel tempo troppo farraginoso, in modo da evitare interventi frazionati che, da un lato, determinano un accentuato scarto tra le disposizioni riformate e quelle rimaste invariate e, dall'altro lato, generano rilevanti difficoltà e incertezze applicative, soprattutto in ragione del fatto che il continuo mutamento del dato normativo rende problematico il formarsi di un orientamento giurisprudenziale consolidato, accentuando l'incertezza del diritto e favorendo il moltiplicarsi delle controversie, con evidenti ricadute negative sulla durata delle procedure concorsuali.

In questa prospettiva, occorrerà quindi procedere a una parziale rivisitazione del lavoro della commissione Rordorf, attraverso la realizzazione di un quadro normativo unitario, nel quale siano ben delineati i principi giuridici comuni al fenomeno dell'insolvenza, come tali idonei a fungere da chiari punti di riferimento per l'intera gamma delle procedure di cui si discute, sia pure con le differenziazioni di disciplina di volta in volta rese necessarie dalla specificità delle diverse situazioni in cui l'insolvenza può manifestarsi.

In tale ottica, rispetto a quanto elaborato dalla commissione Rordorf, potranno essere previsti correttivi tesi a garantire una riforma improntata a canoni di modernità e idonea a contemperare efficienza e tutela della crisi di impresa, specie per quanto attiene alle piccole e medie imprese. Ciò potrà avvenire attraverso varie ipotesi allo studio delle varie articolazioni ministeriali e in particolare, solo per fare un breve accenno, mediante la possibile previsione della necessità di assistenza tecnica (salvo il debitore, sempre facoltizzato, nel procedimento di liquidazione giudiziale, a stare in giudizio personalmente), oppure della restrizione dell'ambito applicativo dell'allerta rispetto alle piccole imprese, attraverso la previsione di soglie di rilevanza dell'esposizione debitoria per debiti fiscali e previdenziali più elevati, all'elaborazione di specifici indici rilevatori.

Passiamo ora alle tematiche inerenti processo civile telematico, gare in corso e progetti in corso, proseguimento del percorso intrapreso e maggiori investimenti.

Nell'ambito del più generale sforzo di razionalizzazione e velocizzazione del processo civile, risulta cruciale il potenziamento del processo telematico. Il processo di digitalizzazione del servizio giustizia, fondamentale per conseguire un sostenibile incremento della produttività complessiva delle strutture giudicanti, necessita di proseguire speditamente per soddisfare le richieste di efficienza e semplificazione di cittadini, imprese e investitori. L'evoluzione del processo telematico, verificando i dati statistici dell'ultimo anno, si presenta come in costante crescita per quanto concerne gli atti depositati dai magistrati. Sono in corso di svolgimento gare relative allo sviluppo dei sistemi dell'area civile, dell'area penale e all'assistenza, con la consapevolezza che l'implementazione informatica si ponga come componente essenziale nel perseguimento dell'interesse del cittadino a una giustizia efficace, efficiente e di qualità.

Riguardo allo sviluppo del processo telematico in area civile e penale, chiaramente siamo ben consapevoli del fatto che l'area penale è ancora indietro rispetto ai risultati raggiunti dall'area civile. Per questo stiamo intensificando l'attività anche in quel settore.

Per quanto attiene alla situazione delle carceri, quello della detenzione e dell'esecuzione della pena costituisce un settore importante della giustizia, sul quale il Dicastero intende impegnarsi a fondo per migliorarne condizioni e funzionamento. Anche in questo ambito specifico, ritengo imprescindibile partire da una seria e approfondita interlocuzione con gli operatori direttamente coinvolti, la magistratura di sorveglianza e l'ammi-

nistrazione penitenziaria, così com'è in corso un costruttivo confronto con l'autorità garante dei diritti dei detenuti.

In tale ambito, obiettivo prioritario sarà realizzare un processo di riqualificazione tale da superare le carenze strutturali del sistema penitenziario in ogni sua sfaccettatura, nella prospettiva di una piena applicazione della funzione rieducativa sancita dall'articolo 27 della nostra Costituzione.

L'analisi sullo stato del sistema dell'esecuzione della pena, e in particolare sul sistema detentivo, ci induce a ribadire la necessità di approfondire il massimo impegno per sanare le debolezze e le deficienze, conseguendo risultati tangibili e misurabili.

A cinque anni di distanza dalla sentenza CEDU Torreggiani contro Italia, nonostante le soluzioni adottate, nelle carceri vivono ancora 8.000 detenuti oltre la capienza regolamentare, la loro condizione della vita di ristretti non è sensibilmente migliorata, mentre il principio della certezza della pena ha indirettamente subito una continua erosione, generando un senso di insicurezza nella collettività.

L'azione legislativa e l'amministrazione della giurisdizione, nell'ottica mia e del Governo di cui faccio parte, devono riuscire a far convivere armoniosamente certezza della pena e finalità rieducativa della pena stessa. Si tratta di due principi che necessariamente e fisiologicamente stanno insieme, essendo entrambi funzionali alla costruzione di un sentimento di fiducia che i cittadini hanno o, meglio, che non hanno più nei confronti dello Stato italiano nella sua capacità di fornire una risposta di giustizia effettiva e sostanziale.

Funzionalmente interrelato all'assicurazione di un apprezzabile grado di sicurezza e di garanzia di dignitose condizioni di permanenza all'interno degli istituti detentivi risulta essere il tema della dotazione e dell'organizzazione della Polizia penitenziaria. L'attuale dotazione organica del personale del Corpo è stabilita in 41.202 unità, ma la presenza effettiva è oggi pari a 37.470 unità, con una percentuale di scopertura di circa il 9 per cento. Si rileva però come la distribuzione tra le varie strutture faccia sì che tale percentuale si innalzi significativamente in diversi istituti penitenziari, con le immaginabili conseguenze in tema di criticità di gestione. Nonostante non poche situazioni di difficoltà, tengo a dire che la Polizia penitenziaria continua ad accompagnare con professionalità l'esigenza della rieducazione e del reinserimento sociale delle persone detenute, affrontando problematiche nuove che costituiscono ormai nodi cruciali del mondo carcerario.

Mi preme dire che spesso telefono direttamente agli agenti di Polizia penitenziaria che rimangono feriti in situazioni che sono il frutto di una cattivissima gestione della situazione delle carceri in questi anni; questo soltanto per far sentire la presenza e la vicinanza di uno Stato che fino ad ora gli agenti di Polizia penitenziaria non avevano avvertito, essendo il terminale ultimo e abbandonato di una gestione totalmente fallimentare. Mi auguro però che questo sia soltanto un inizio di vicinanza, perché poi la vicinanza a quelle persone, a quei servitori dello Stato, andrà dimostrata

nei fatti con una normativa e con investimenti che siano idonei a farli operare in una situazione di dignità e sicurezza lavorative almeno minime, che attualmente non ci sono.

Esiste almeno un altro tema di particolare rilievo all'interno del contratto di governo. Tengo a dire che se non lo cito in questa sede è soltanto perché è un tema molto delicato, la cui iniziativa ritengo debba essere parlamentare e non governativa. Si tratta del corretto rapporto che deve instaurarsi tra politica e magistratura.

Come sapete, nel citato contratto è previsto il superamento del meccanismo delle porte girevoli tra politica e magistratura, tra Parlamento e aule giudiziarie. Un magistrato che decide legittimamente di impegnarsi per la gestione della cosa pubblica, partecipando a competizioni elettorali e rivestendo incarichi di governo, deve essere consapevole che non potrà tornare a esercitare la funzione giudiziaria perché ne risulterebbe menomata l'immagine di terzietà che chi amministra la giurisdizione deve invece sempre mantenere viva. Ma – ripeto – questo tema è giusto che sia affrontato in sede parlamentare, in ossequio alla sacralità del principio della separazione dei poteri.

Sono consapevole che il raggiungimento di gran parte di questi obiettivi passa attraverso una forte sensibilizzazione del Governo circa la necessità della destinazione di adeguati stanziamenti in bilancio, ben maggiori di quelli di cui finora il sistema giustizia ha usufruito. Sono altresì fiducioso che questi ultimi non mancheranno, atteso che colgo in tutti voi – in tutti noi – la convinzione che anche attraverso un forte investimento dello Stato sul sistema giustizia possano essere centrati obiettivi di grande rilevanza economica e sociale che postulano l'efficace funzionamento del sistema giudiziario.

Voglio anche sottolineare che gli argomenti e i temi trattati non esauriscono il novero degli argomenti e dei temi inclusi nel contratto di governo che è stato stipulato tra le due forze politiche di maggioranza, tuttavia ci sono alcune priorità. Faccio riferimento alla legittima difesa, per cui sarà necessario eliminare le zone d'ombra che attualmente rendono difficile e complicato potersi difendere e poter dimostrare la propria innocenza da parte di chi si è legittimamente difeso, magari nella propria dimora. Ci tengo a dire che considero la legittima difesa un tema che riguarda non gli impegni del Governo in tema di sicurezza perché, quando un cittadino si trova da solo nella propria abitazione di fronte a un criminale che magari minaccia lui e la sua famiglia, è evidente che in quel momento lo Stato ha fallito nel garantire la sicurezza dei cittadini; quello è un tema che riguarda la giustizia, perché è giusto che quel cittadino costretto a difendersi possa farlo in maniera da sentire sempre lo Stato al suo fianco.

Un altro tema centrale è, per esempio, il contrasto alla criminalità organizzata e alla mafia. Premesso che considero la corruzione l'altra faccia della medaglia rispetto anche al fenomeno mafioso, al riguardo vi è tutto il tema dell'intervento sul voto di scambio politico-mafioso. Rispetto a questi due temi, che sono centrali per la maggioranza, si deve ancora in-

dividuaire se lo strumento normativo sarà d'iniziativa governativa o parlamentare. Per questo motivo, siccome in questa sede parliamo delle linee programmatiche del Governo, non l'ho inserito con certezza nella relazione sulle linee programmatiche, ma ci tengo a dire che questi due temi, così come gli altri inseriti nel contratto di governo...

CIRINNÀ (PD). Anche la lotta alla mafia la lascia al Parlamento?

BONAFEDE, *ministro della giustizia*. Potrebbe essere. Poi darò le risposte rispetto ai vostri interventi.

La riforma dell'articolo 416-ter del codice penale potrebbe essere d'iniziativa parlamentare così come potrebbe essere d'iniziativa governativa. Siccome la maggioranza non ha deciso lo strumento migliore e più efficace, nel rispetto del Parlamento italiano, stiamo facendo tutte le valutazioni. Potrebbero anche quelli essere disegni di legge d'iniziativa governativa. Mi limito semplicemente a rappresentarvi, per evitare di dirvi cose parzialmente non corrette, che c'è questo studio sullo strumento normativo che possa in maniera più celere ed efficace arrivare a un risultato che sia qualitativamente migliore.

Riguardo agli interventi circa gli investimenti nelle strutture del processo, sottolineo che, per ciò che concerne la tematica della sicurezza degli immobili adibiti all'esercizio delle funzioni giudiziarie, non sfuggirà l'impegno profuso, sin dai primissimi giorni del mio Dicastero, al fine di risolvere, come in effetti si sta prontamente facendo, la questione della sede degli uffici giudiziari di Bari.

Chiaramente alcune domande che verranno poste potrebbero richiedere un approfondimento in termini di dati o di elementi specifici. In quel caso non ci sarebbero problemi nel ritornare dopo pochissimo tempo per dare risposte corroborate da dati più specifici.

BALBONI (Fdi). Ringrazio il ministro Bonafede per la sua ampia relazione che contiene certamente molti spunti di riflessione, di analisi e di approfondimento sui quali la nostra Commissione sarà impegnata a lungo nei prossimi mesi. Di tutti i punti toccati dal Ministro per brevità cercherò di soffermarmi soltanto su alcuni.

Parto dalla situazione delle carceri, uno degli ultimi argomenti trattati dal Ministro. Proprio in questi giorni – il Ministro lo sa – è all'esame della Commissione giustizia la riforma dell'ordinamento penitenziario. In particolare mi riferisco allo schema di decreto legislativo in attuazione della legge delega 23 giugno 2017, n. 103.

Il Ministro ha accennato al fatto – e io condivido – che ormai non esiste più nel nostro sistema la certezza della pena. Si sono susseguiti negli anni, in particolare nella scorsa legislatura, importanti provvedimenti legislativi – comunque in linea con gli anni precedenti – per cui abbiamo assistito a un continuo e abnorme proliferare, a un'inflazione degli istituti premiali, incomprensibile da parte della stragrande maggioranza dell'opinione pubblica.

Sappiamo che l'espiazione della pena, secondo la nostra Costituzione, ha la funzione di rieducare il condannato, ma il punto, signor Ministro, è che l'espiazione della pena non c'è più nella stragrande maggioranza dei casi, quindi bisogna chiedersi come sia possibile che la pena svolga questa funzione rieducativa se non viene espia. Secondo il nostro sistema, attraverso l'espiazione avviene la rieducazione, ma se non c'è l'espiazione è difficile immaginare anche la rieducazione; anzi, il sentimento che si diffonde è quello dell'impunità, quindi non solo non vi è certezza della pena ma siamo all'impunità.

Credo, signor Ministro, che non si possa risolvere il problema del sovraffollamento delle carceri mettendo fuori i criminali, come purtroppo sta avvenendo. Spero che il Governo, il Ministro e la maggioranza non vogliono dare attuazione alla delega perché, se andasse in porto la riforma così com'è prevista nel decreto legislativo che stiamo esaminando, un'ulteriore ondata di criminali, anche pericolosi, tornerebbe in libertà.

Sul tema del sovraffollamento carcerario, signor Ministro, lei ha giustamente detto che vi sono ancora circa 8.000 detenuti in più rispetto alla capacità delle nostre carceri. Innanzitutto il problema si potrebbe risolvere aumentando il numero delle carceri; il problema dei detenuti non si risolve liberando anticipatamente i criminali ma costruendo altre carceri, cosa che in realtà negli ultimi anni è stata fatta perché sono state ricavate alcune migliaia di posti in più, ma evidentemente non è stato sufficiente.

Però mi permetto di osservare, signor Ministro, che dei circa 58.000 detenuti nel nostro sistema carcerario – mi riferisco ai dati relativi al 31 dicembre 2017 – circa 20.000, quindi più di un terzo, sono detenuti in custodia cautelare. Ora, è vero che anche recentemente, alla fine della scorsa legislatura, sono stati approvati alcuni provvedimenti in base ai quali, ad esempio, si è alzato da quattro a cinque anni il limite di pena massima per la concessione della custodia cautelare e che si è detto che il giudice dovrebbe spiegare dettagliatamente i motivi per cui le esigenze cautelari non possano essere garantite dagli arresti domiciliari, ma questo resta sulla carta. Io faccio l'avvocato, come lo faceva lei, e molto spesso mi è capitato di leggere nell'ordinanza che dispone la custodia cautelare in carcere che questa dettagliata motivazione è la mancanza di sufficiente personale per garantire la sorveglianza di chi è messo agli arresti domiciliari. Questa è la motivazione, sottoposta spesso a un tribunale della libertà che la conferma, per la quale non si concedono, ad esempio, gli arresti domiciliari e si manda in carcere tanta gente.

Credo che si dovrebbe passare dalle petizioni di principio alla realizzazione dei principi, cioè che la custodia cautelare in carcere per chi gode ancora del principio di non colpevolezza perché non è ancora stato condannato nemmeno in primo grado debba essere veramente riservata a casi eccezionali, ovviamente attraverso l'incremento dell'utilizzazione degli strumenti, che pur in astratto esistono, di sorveglianza telematica come il cosiddetto braccialetto elettronico, che non è ancora utilizzato (ogni tanto si legge sui giornali che il magistrato lo vorrebbe utilizzare ma

non è disponibile), ma soprattutto istituendo il sistema – che esiste in tanti ordinamenti – della cauzione.

Ci sono tanti modi per evitare che chi è sottoposto a giudizio debba entrare nell'universo carcerario perché per molti di questi soggetti, signor Ministro, in realtà quella è una specie di università del crimine, come tutti sappiamo. Se mettiamo in carcere una persona in attesa di giudizio non risolviamo il problema ma lo aggraviamo, perché molto spesso favoriamo i suoi contatti con persone molto più esperte nella realizzazione dei crimini.

La situazione delle carceri, che lei ha trattato in modo molto istituzionale, con un po' di distanza, anche se ho apprezzato alcuni passaggi, è molto esplosiva, e lei lo sa meglio di noi. Quindi credo che anche questo sia un punto sul quale dovremo riflettere a lungo. A mio parere, anziché liberare anticipatamente i criminali, per risolvere il problema del sovrappollamento sarebbe sufficiente evitare che chi è sottoposto a un procedimento penale, il cui esito molto spesso – come sappiamo – non è una condanna perché c'è un'ampia percentuale di indagati che poi vengono assolti o prosciolti, venga trattenuto nelle nostre carceri in custodia cautelare, limitando tale misura – come ho detto – ai casi assolutamente eccezionali e per i quali non c'è alternativa.

A tale proposito, credo che una riflessione vada fatta anche sulla preannunciata riforma della prescrizione che lei ha tratteggiato succintamente. Vede, signor Ministro, il punto è che lei ha perfettamente ragione quando dice che il processo ormai è una pena senza fine. Possiamo dire meglio: possiamo dire che ormai, molto spesso, il processo è l'unica pena per le ragioni che dicevo prima. E allora lei come concilia questa sua giusta osservazione e come concilia il richiamo all'articolo 111 della Costituzione sulla ragionevole durata del processo con la preannunciata intenzione di sospendere presumo – mi corregga se ho capito male – a tempo indeterminato la prescrizione? Infatti la sospensione della prescrizione dopo una sentenza di primo grado, seppure per un tempo limitato, è già nel nostro ordinamento. Quindi, quando lei parla di sospensione della prescrizione dopo la sentenza di condanna in primo grado, intende a tempo indeterminato? Perché allora c'è un problema: come concilia questo principio con la ragionevole durata del processo, ma soprattutto con un altro principio – cui lei ha accennato – che è quello dell'immediatezza della pena? La pena è tanto più efficace quanto più è vicina alla commissione del reato e quanto più è immediata. Il reo deve percepire l'applicazione della sanzione come un pericolo immediato. Se sospendiamo la prescrizione, egli immagina che prima o poi potrà subire una condanna definitiva, ma che senso ha infliggere una condanna dopo dieci o quindici anni dalla commissione del reato, quando chi ha commesso quel reato era praticamente un'altra persona? Se la pena è a tempo indeterminato si pone il problema di come conciliare questi principi che credo siano tra di loro contraddittori.

Un altro tema che ha affrontato è quello del contenzioso civile. Signor Ministro, abbiamo ridimensionato i numeri del contenzioso civile,

rendendolo più oneroso per chi oggi chiede giustizia. Lei dice che è contento che si sia ridotto il numero delle cause civili perché abbiamo aumentato il contributo unificato e abbiamo inserito tutta una serie di ostacoli, come la mediazione obbligatoria o la negoziazione assistita, che comportano maggiori oneri a carico di chi chiede giustizia, ma non credo che sia questa la strada da seguire.

Allo stesso modo non credo che sia stato giusto intraprendere la strada dell'aumentare a dismisura le competenze del giudice ordinario di pace, com'è stato fatto nella scorsa legislatura. Oggi un giudice di pace è competente fino a 30.000 euro, quando prima la soglia di competenza era di 5.000 euro; in caso di sinistro stradale è competente fino a 50.000 euro. Oggi il giudice di pace, in ragione dell'ultima riforma, è competente anche in materia di diritti reali. Non so se lei sia d'accordo, ma non credo che sia questa la strada giusta, signor Ministro, soprattutto a fronte di una riforma della magistratura onoraria che vede i magistrati onorari caricati di sempre maggiori responsabilità e oneri a fronte di un trattamento economico veramente indecoroso. Saprà infatti che la magistratura onoraria per questo motivo è sul piede di guerra.

Avrei tante altre cose da dire, ma concludo soltanto con un *flash*: nella scorsa legislatura non hanno concluso il proprio *iter* due provvedimenti dei tanti che secondo me meriterebbero di essere ripresi e suoi quali vorrei conoscere il suo parere. Mi riferisco prima di tutto all'abolizione del tribunale per i minorenni e all'istituzione di sezioni specializzate del tribunale della famiglia, perché oggi la situazione del tribunale per i minorenni è veramente disastrosa (è inutile che mi soffermi oltre su questo tema). Vi è poi la riforma del reato di diffamazione a mezzo stampa, perché credo che non sia degno di un Paese civile prevedere il carcere per un reato di opinione.

PRESIDENTE. Grazie, senatore Balboni. Dobbiamo contenere gli interventi, altrimenti non riusciamo a terminare nei tempi che ci siamo prefissati.

URRARO (M5S). Ringrazio il ministro Bonafede per la pregevole relazione sulle linee programmatiche.

Vorrei offrire qualche riflessione in più. È chiaro che sono stati rappresentati sommariamente alcuni temi e qualcosa è stato riferito anche rispetto a criticità che anch'io, come tanti altri colleghi, da avvocato e operatore del diritto, ravviso pressoché quotidianamente.

Pregevole è stato lo spunto in riferimento alla sicurezza degli edifici, ma c'è un problema molto serio – su cui abbiamo già avuto modo di interloquire – che riguarda la revisione delle circoscrizioni giudiziarie. Nel corso degli ultimi due anni e mezzo abbiamo visto 30 sedi di tribunale soppresse e accorpate ad altre, 220 sezioni distaccate soppresse e accorpate a tribunali, così come quasi 600 uffici di giudici di pace, provvedimento quest'ultimo adottato negli anni 2012 e 2013 che va a incidere su quanto si diceva poc'anzi rispetto alle nuove competenze del giudice

di pace. Il provvedimento è stato adottato in un'ottica di *spending review*, di stabilizzazione finanziaria e di tagli, tant'è vero che sono in previsione anche tagli e accorpamenti di corti d'appello. Poco è stato rappresentato, anche nei lavori preparatori, non tanto e non solo nel merito delle sedi soppresse e accorpate, ma soprattutto delle sedi ospitanti, per il carico che devono sopportare e con esse le cittadine ospitanti, che oggi stanno vivendo momenti di grandissima difficoltà. Pensate che alcuni uffici di giudici di pace, che hanno accorpato precedenti sedi (non una, ma quattro o cinque in taluni casi), raggiungono bacini di 200.000 o 300.000 utenti, soprattutto in determinate aree del Mezzogiorno, allocate in sedi pressoché inagibili, talvolta carenti anche di collaudi, con problematiche molto serie anche in termini di sicurezza. Credo che questa debba essere una delle priorità: una rivisitazione e una revisione delle circoscrizioni giudiziarie che sia improntata a un minimo di ragionevolezza.

A questo tema si collega quello della manutenzione degli edifici e degli uffici giudiziari. In precedenza la manutenzione degli uffici era affidata all'amministrazione territoriale del Comune ospitante la sede dell'ufficio giudiziario. Oggi ci ritroviamo con una centralizzazione in capo al Ministero della giustizia di tutti gli uffici giudiziari, con un rallentamento dei tempi per quanto riguarda tutti gli interventi, che siano di piccola o straordinaria manutenzione, come anche per quanto concerne le gare e tutto quello che ne consegue, a livello di tempi, rispetto a situazioni assolutamente critiche. Credo che anche su questo tema sia necessario aprire una riflessione, che mi risulta sia già in atto.

Per quanto riguarda il processo civile telematico (l'amministrativo telematico sta già andando avanti, ma mi auguro che presto si realizzi anche il penale telematico), vi è stato un investimento iniziale intorno ai 50 milioni di euro, che fu rappresentato dal precedente Ministro, il cui impatto è stato sicuramente positivo grazie anche alla forte collaborazione degli operatori del diritto.

Credo però che sia necessaria una riflessione nuova anche sul tema della formazione degli amministrativi, di per sé già carenti per le note problematiche delle piante organiche e dei sottodimensionamenti. Si è fatto cenno alla questione del sottodimensionamento magistratuale e amministrativo, ma si pone un problema molto serio di formazione degli amministrativi, che spesso procede grazie alla disponibilità e alla collaborazione di avvocati e praticanti avvocati. Dobbiamo però ovviare a questa criticità, perché non si può fare formazione sulla pelle degli operatori del diritto.

Un altro tema che pure è stato citato dal Ministro, ma credo che debba seguire una corsia preferenziale, è quello della destinazione delle spese di giustizia: l'aumento ingiustificato e sproporzionato dei contributi unificati, cui poc'anzi si è fatto riferimento, non vede una contropartita in termini di servizi che i cittadini e gli operatori chiedono rispetto a un accesso alla giustizia che talvolta si rivela un diniego di accesso alla giustizia. Se è diventata una giustizia per censo, non è più una giustizia bene comune e una giustizia per tutti, perché parliamo di contributi unificati che nel corso degli ultimi anni hanno avuto una linea crescente fino a mi-

gliaia di euro. Questo si risolve in un diniego di accesso alla giustizia e in determinate aree addirittura in un rifiuto, da parte dei cittadini, ad adire l'autorità giudiziaria competente, soprattutto per determinate materie peculiari e particolari che prima erano praticamente esentate dalla contribuzione (famiglia, minori, lavoro, previdenza), oggi anche queste sottoposte a contributi unificati, anche esosi.

Per non parlare dell'accesso alla giustizia amministrativa che arriva, per determinate materie, fino a migliaia e migliaia di euro, rappresentando a mio avviso un vero e proprio diniego di accesso alla giustizia. Questo è un punto importante e fondamentale, anche in ordine alla destinazione delle spese. Sul fondo unico giustizia sappiamo che ci sono mille criticità, anche per quanto riguarda gli altri Ministeri che vi attingono.

Un ultimo aspetto riguarda la mediaconciliazione, rispetto alla quale forse è mancato un processo culturale del nostro Paese per accedere e addivenire a soluzioni alternative delle controversie. Per certi versi si va fuori dal processo, pensando che negli ultimi anni anche le assise dell'avvocatura erano denominate «la giustizia fuori dal processo». Questo è un sostanziale altro piccolo grado di giudizio, che comporta e necessita una formazione ulteriore (anche culturale, se vogliamo) degli operatori del diritto (ma anche dei cittadini) rispetto a questo nuovo approccio, che in via prima facoltativa e poi obbligatoria ha incluso, con il decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, un ventaglio di materie che rappresenta un po' tutto quello di cui si occupa un avvocato civilista medio. Credo pertanto che debba essere potenziata la formazione in questo senso.

La relazione è completa. Soltanto qualche spunto, ribadendo questo intento del Ministro di valorizzare la centralità del Parlamento. Sarà nostra cura e nostro onere interloquire, come già stiamo facendo proficuamente, soprattutto su questi temi, che hanno un riflesso sociale molto forte sui diritti dei cittadini.

MODENA (*FI-BP*). Non ho intenzione di svolgere un intervento, ma vorrei semplicemente porre alcune domande al Ministro. Ovviamente conosciamo il contratto, l'abbiamo letto, quindi ci aspettavamo delle linee programmatiche un po' come sono state esposte. Vorremmo però comprendere due questioni. La prima riguarda le priorità: indipendentemente da quello che si aspetta che faccia il Parlamento, su alcune materie o su altre, vorremmo comprendere quali sono le priorità, cioè qual è il primo atto del Governo che presumibilmente arriverà in Commissione, quale sarà il secondo, il terzo e così via.

Il secondo aspetto che vorremmo capire riguarda l'aspetto delle risorse. Lei ha fatto una premessa, che è ovviamente condivisibile, dicendo che, prima di mettere mano a questo e a quest'altro, dobbiamo risistemare la struttura, perché i magistrati e gli ausiliari non sono abbastanza (questo è evidente). Quindi vorrei capire quante risorse intendete stanziare, se vi siete fatti un quadro di quello che vi serve e quanto pensate di metterci.

Mi sono poi state sollecitate altre due questioni, anche queste brevissime. La prima riguarda l'eterna questione dei giudici onorari: vorrei sa-

pere se avete assunto un orientamento in merito e se c'è già qualcosa allo studio. La seconda riguarda l'ordine dei giornalisti, che dipende dal Ministero della giustizia: vorrei sapere se c'è un'intenzione di intervenire, da parte del Governo, con riferimento specificatamente all'ordine dei giornalisti.

PILLON (*L-SP*). Signor Presidente, colleghi, ringrazio anzitutto il Ministro per la sua relazione. Il tema della giustizia tocca corde profondissime del cuore dell'uomo. Non ci dobbiamo dimenticare che abbiamo una responsabilità enorme, quella di fornire risposte adeguate e attuali, senza attingere dal libro dei sogni (questo non lo facciamo), ma affrontando con coraggio le sfide del possibile. Sono persuaso che la vera battaglia sul tema della giustizia sia in primo luogo sul piano culturale; dobbiamo riportare il nostro Paese ad avere una cultura della giustizia. Ruth Benedict, antropologa americana, parlava della grande differenza tra la società della colpa e la società della vergogna. Noi siamo una società della colpa; anzi, molto spesso neanche di quella. Dobbiamo forse ricominciare a insegnare ai nostri cittadini che esistono fatti che sono di per sé vergognosi. Non possiamo mettere un carabiniere accanto a ogni cittadino, ma dobbiamo far sì che nel cuore di ciascuno ci sia il perfetto discernimento tra ciò che è vergognoso e ciò che invece è giusto.

Parto, seguendo il suo ragionamento, con alcuni spunti. Alcune forse saranno domande, alcuni saranno suggerimenti, altri saranno spunti che le lascio e che magari poi avremo occasione di approfondire ulteriormente. Il primo tema è quello della magistratura: *quis custodiet custodes?* Alle volte si ha la sensazione che ci sia una realtà che in una misura non è custodita. Allora, il fatto che nel patto di Governo sia stato indicato con chiarezza il criterio del superamento delle correnti politiche all'interno della magistratura è secondo me una questione di grande civiltà, che forse potremmo ulteriormente approfondire. Lei ha accennato alle *sliding door* tra politica e magistratura, che saranno affidate a un'iniziativa parlamentare. Questo va bene e ne siamo contenti; abbiamo la responsabilità di dare una risposta alla sua proposta di responsabilizzazione del Parlamento. Ma, dall'altro canto, credo che il meccanismo che fino ad oggi ha guidato le scelte dell'organo di autogoverno della magistratura forse potrebbe essere serenamente rivisitato, senza puntare il dito e senza fare battaglie ideologiche, però con serietà, guardandosi negli occhi e chiedendosi se è ancora valido quel sistema oppure se se ne possono trovare altri.

Restando sul tema degli operatori del diritto, c'è la questione degli avvocati; anche in questo caso, butto lì un po' di tematiche. Nella scorsa legislatura è stata fatta tutta una prosopopea sul tema delle specializzazioni, che tuttavia poi non sono mai approdate a una quadra seria. Dall'altra parte, abbiamo dei problemi oggettivi di numeri e di qualità. Se penso che a Londra ci sono 2.000 *barrister* e a Perugia, città nella quale abito, ci sono 2.500 avvocati, voi capite che forse abbiamo un problema in questo senso da valutare. Credo che in realtà la grande qualità della professione forense sia un obiettivo al quale dobbiamo aspirare tutti: più la professione

forense è una professione in cui le persone coinvolte sono di grande qualità e sono formate seriamente, più il servizio reso ai cittadini sarà all'altezza.

Dobbiamo anche valutare la questione, che a mio avviso è stata fin troppo poco valutata in precedenza, di tutta una serie di operatori sociali che ruotano attorno al mondo della giustizia, ma che operatori del diritto in senso stretto non sono. Sto pensando agli assistenti sociali, ai consulenti tecnici d'ufficio, alla Polizia giudiziaria, tutte figure che intervengono nel processo civile o penale, a seconda dei casi; oppure penso ad esempio agli operatori degli uffici provinciali del lavoro nel processo amministrativo e nel processo del lavoro. Sono tutte figure che molto spesso non hanno nessuna formazione di carattere giuridico, che intervengono alle volte condizionando anche pesantemente le decisioni giurisdizionali e che tuttavia sono scovre da qualsiasi tipo di osmosi rispetto alle forze che si muovono nell'agone giurisdizionale. Ministro, mi permetto di proporre come possibile soluzione la formazione comune. Dobbiamo arrivare a parlare un linguaggio comune tra avvocati, magistrati e operatori, e questo si ottiene anche facendo formazione comune. Troppo poco è stato fatto sul tema della formazione comune tra avvocatura, magistratura e altri operatori del diritto. Mi permetto di lasciare uno spunto al riguardo.

Ho ascoltato con grande piacere la parte dedicata alla riforma del processo civile. Certamente abbiamo problemi di competitività a livello europeo che sono quasi insormontabili dalla posizione in cui ci siamo messi. Se penso al modello inglese, in cui nel giro di un paio di mesi si ottengono sentenze definitive immediatamente eseguibili dal punto di vista civile, credo che di strada ne abbiamo molta da fare considerando la durata media di un processo civile in Italia. Vanno bene la negoziazione, i sistemi di *alternative dispute resolution* (ADR), i riti deflattivi, la strada della degiurisdizionalizzazione, ma nello stesso tempo credo che tutti questi meccanismi come la mediazione non debbano essere raggiunti disincentivando il processo civile, com'è stato fatto fino ad oggi. Già i colleghi che mi hanno preceduto ne hanno parlato. Nella scorsa legislatura si è parlato di portare i contributi unificati alle stelle o di mettere ostacoli. Credo che la soluzione sia un'altra: da una parte incentivare seriamente tutti i meccanismi ADR e i riti deflattivi, dando risultati concreti e la possibilità per i cittadini di avere già nella fase della mediazione risultati concreti; dall'altra parte, il vero incentivo devono essere decisioni giudiziarie nette e nitide.

Non può essere, come accade oggi, che dopo dieci anni di causa civile non si ha né un vincitore né un perdente perché, per dare una botta al cerchio e una alla botte, hanno vinto tutti e hanno perso tutti. Questo è il vero disincentivo a qualsiasi meccanismo di mediazione. Nel momento in cui io cittadino so che il giudice, una volta chiamato in giudizio, poi decide e, se uno ha ragione, ha ragione per davvero e, se uno ha torto, paga le spese per davvero, questo diventa già di per sé un grande incentivo a trovare un accordo lungo la via piuttosto che essere consegnato nelle mani del giudice. Anche in questo senso credo che potrebbe essere utile

prevedere dei termini perentori non solo per l'avvocatura o per le parti, come previsto oggi, ma anche per il giudice.

Abbiamo poi l'immenso buco del processo di esecuzione civile, che è il vero ventre molle del procedimento civile. Oggi, una volta trascorsi i dieci anni e una volta ottenuta quella famosa sentenza finalmente eseguibile, non si esegue un bel niente perché il processo dell'esecuzione è sostanzialmente un'agonia inutile che porta un ulteriore dispendio di tempo, di energie e di risorse economiche delle parti senza arrivare a risultati concreti. Il processo dell'esecuzione civile, a mio avviso, deve essere affrontato di petto. Non voglio certo tornare alla galera per debiti, non stiamo dicendo questo, ma una soluzione va comunque trovata.

Il processo penale è certamente da abbreviare per arrivare alla certezza della pena senza inutilmente inasprire le sanzioni, ma al contrario garantendo l'immediatezza della decisione. Sulla questione prescrizione si può ragionare, facciamo un ragionamento insieme, ma non dimentichiamoci che mille persone ogni anno sono in carcere e poi sono dichiarate innocenti; mille ogni anno sono tantissime. Dall'altra parte, credo che una rivisitazione dei termini della prescrizione potrebbe essere compresa e offerta in cambio però di efficientamento del processo penale. Anche in questo caso termini perentori, non solo per le parti ma anche per i giudici, potrebbero essere interessanti. A questo punto si aprirebbe l'intero capitolo della responsabilità della magistratura, qualora questi termini non vengano rispettati.

Concludo con il procedimento in materia di famiglia, che è oggetto del contratto di governo in modo particolarmente dettagliato e accurato. È un procedimento che coinvolge moltissime persone oggi nel nostro Paese. Abbiamo numeri veramente importanti, che lei conosce meglio di me, in materia di accesso al procedimento per quanto riguarda il diritto di famiglia. Coinvolgono tantissime persone, ma soprattutto sono in grado di suscitare grande allarme sociale perché si tratta di diritti ai quali le persone si sentono particolarmente e strettamente legate. Si tratta di questioni che toccano corde profondissime nel cuore umano e, quindi, la proposta di introdurre sezioni specializzate in materia di diritto di famiglia e, nel contempo, di garantire una giustizia di prossimità su questo aspetto deve, a mio avviso, prendere spazio nella programmazione del Governo.

Per quanto riguarda i tribunali di prossimità, non insisto su quanto già detto del collega poc'anzi, però torniamo al tribunale di prossimità; torniamo alla giustizia di prossimità, affinché la gente senta vicino l'organo giudicante, soprattutto per materie come queste.

Il tribunale per i minorenni è un istituto che mostra un po' la corda, però, per quanto riguarda la giurisdizione penale, non mi sento di ritenere che sia stato un fallimento. Probabilmente la giurisdizione penale amministrata dal tribunale per i minorenni ha decisamente un suo senso, ma per quanto riguarda invece tutta la giurisdizione civile, credo che questa possa essere demandata alle sezioni specializzate.

Apprezzo quanto indicato nel contratto di governo sulla riforma sostanziale delle cause di separazione e divorzio e sul superamento del

rito contenzioso. Mediazione obbligatoria, bigenitorialità, mantenimento diretto e lotta all'alienazione sono punti cardine già previsti dal contratto di governo, che spero diventino presto anche ulteriori azioni di governo.

La esorto a continuare su questa linea e le porgo i miei migliori auguri.

VALENTE (PD). Anche noi ringraziamo il Ministro per la disponibilità e per il garbo con il quale ha presentato le linee programmatiche oggetto del vostro contratto. Mi permetto di chiedere qualche minuto in più; proverò a leggere il testo del mio intervento per essere più veloce.

Nell'illustrazione il Ministro, a mio avviso, si è contraddetto quando, in prima apertura, ha espresso la volontà di proseguire sulle riforme avviate e poi, nei fatti, si è smentito e ha provato anche a dire che lavorerà in netta discontinuità. Avete annunciato di voler distruggere gran parte di quello che è stato dal Governo precedente eppure – lo dico con franchezza, signor Ministro – sull'abbattimento dell'arretrato, diminuzione del contenzioso, informatizzazione, snellimento del processo non abbiamo sentito parole innovative che dopo due mesi di governo ci saremmo aspettati e che non abbiamo sentito nemmeno stamattina. Dobbiamo pensare che, al di là degli annunci anche roboanti contenuti nel vostro contratto, si continuerà inevitabilmente sulla strada tracciata dal precedente Governo, e noi ce lo auguriamo dato che i risultati sono confortanti e disperdere il lavoro fatto per noi sarebbe un grave errore.

Sulla questione dell'efficienza del servizio della giustizia abbiamo sentito parole generiche che possono contenere tutto e il contrario di tutto. Abbiamo sentito ripetere anche oggi che la vostra bussola è una giustizia efficiente al servizio dei cittadini. Bene, è la strada giusta. Attenzione, però: una giustizia al servizio di tutti non è una giustizia asservita sempre ed esclusivamente alla ricerca del consenso di una parte dei cittadini, piccola o grande che sia. Nella passata legislatura l'azione di riforma ha investito quasi ogni settore e, dopo anni di tagli, finalmente è incrementato costantemente il bilancio della giustizia. Perciò, va bene l'implementazione del processo telematico, diteci però se lo estenderete anche al settore penale, ma soprattutto diteci se torneremo all'epoca in cui si dava illusioni di grandi riforme, come lei ha provato a fare stamattina in sostanza, senza garantire adeguati investimenti a sostegno. Penso alle risorse per l'attuazione delle riforme, ma anche all'assunzione di personale amministrativo e di Polizia giudiziaria, cui in questi anni, a dir la verità, si è data particolare attenzione.

Lo smaltimento dell'arretrato civile – iniziamo a entrare nel merito – resta una priorità anche per voi. Bene, siamo d'accordo nonostante gli affari pendenti al 2017 siano il 40 per cento in meno del 2015 e sia iniziato a scendere il debito verso gli indennizzi per eccessiva durata dei processi. È venuto però il momento che riempiate questi *slogan* di contenuti e di strumenti concreti. Non abbiamo capito se continuerete sulla strada della degiurisdizionalizzazione che sta dando buoni risultati. Confermerete le misure adottate nel 2016 per la definizione dell'arretrato che grava sulla

corte di cassazione? Se questa sarà la direzione di marcia, il Partito Democratico sarà sempre un interlocutore responsabile e attento.

Il processo penale oggi è più snello anche grazie alla riscrittura dei meccanismi per l'impugnazione, sui quali ho sentito parole poche chiare. Da voi ho sentito, ancora una volta, la richiesta di abrogare tutti gli interventi che hanno avuto un effetto deflattivo. Temo che così, anziché andare avanti, torneremo indietro ai dati precedenti il 2013, con in più un aggravio di costi non da poco.

Su altro ho ascoltato parole più nette – ce le aspettavamo – a cominciare da quelle sul decreto che riguarda la riforma dell'ordinamento penitenziario attualmente proprio all'esame di questa Commissione, e ovviamente quello sulle intercettazioni, sul quale interverrò dopo. Il primo ha l'ambizione di modificare il modo in cui consideriamo la funzione degli istituti di pena; lo fa finalmente mettendo al centro la rieducazione dei detenuti, non il carcere ma il detenuto stesso. Non è altro che la direzione verso cui spinge la nostra cara Costituzione, che speriamo sia cara a voi quanto a noi sempre e in ogni caso ma soprattutto quando parla del fine rieducativo della pena. Mi pare di capire che state facendo di tutto per mettere quel provvedimento sostanzialmente su un binario morto, non escludete neppure di riscrivere la delega. Sono certa che lo farete rivendicando intransigenza massima sulla durezza della pena e usandola come valvola di sfogo di problemi sociali profondi.

Ricordo soltanto che nel recente passato l'Italia – ahimè – ha già conosciuto queste parole d'ordine: sono quelle imposte da una destra securitaria che nel 2010 ci ha portato a una situazione insostenibile di sovrappollamento delle carceri da cui, pur con difficoltà, oggi stiamo uscendo. Non so se tutta la maggioranza si riconosce in questa svolta; ho sinceramente i miei dubbi.

Non illudetevi, però, che carcere equivalga a sicurezza quando invece l'area del controllo penale negli ultimi anni è cresciuta proprio mentre cresceva il numero dei soggetti condannati in esecuzione penale esterna e quando la recidiva di coloro ai quali è stata applicata una misura alternativa è di circa il 20 per cento, di molto inferiore a quella di coloro che scontano la pena interamente in carcere.

Sulle intercettazioni, poi, volete fermare la nuova disciplina prima che entri in vigore. A mio parere forse sarebbe molto meglio valutare una riforma dopo un periodo di attuazione della nuova normativa, per migliorarla, certo, in base alla sua reale efficacia, non bocciarla preventivamente; sarebbe un errore. In ogni caso, è un altro il punto che ci interessa: ci dica chiaramente, signor Ministro, non glielo abbiamo sentito dire nemmeno stamattina, se si tratta di una proroga per accogliere miglioramenti che rafforzino l'azione riformatrice contenuta nel decreto oppure si tratta di una semplice inversione di marcia. Vorremmo sapere se questo Governo userà il tema delle intercettazioni come una clava per alimentare di nuovo lo scontro politico, com'è stato fatto in passato, oppure se intende invece affrontare il problema della regolazione delle intercettazioni in maniera seria, inquadrandola all'interno della questione difficile e

spesso sottovalutata dei rapporti tra processo e tecnologia. Il Partito Democratico crede che questa sia ovviamente la strada da perseguire, come ha fatto il Governo nell'esercizio della delega. Aspettiamo da lei, signor Ministro, parole più chiare su quale direzione intendete prendere.

Nel frattempo, però, mi piacerebbe che non si perdesse di vista il passo in avanti più significativo che questo decreto fa, innanzitutto perché considera le intercettazioni finalmente uno strumento di conoscenza di fatti rilevanti per l'accertamento di un reato, non fatti di interesse pubblico. L'idea invece che l'intercettazione serva comunque a diffondere notizie di interesse pubblico è un'impostazione fuorviante e pericolosa; è un'idea che magari riscuote consenso ed è facile usare strumentalmente a difesa la libertà di stampa, ma è un'impostazione che, se non viene regolata, rischia di sacrificare la riservatezza e la privatezza delle comunicazioni, senza peraltro alcuna ragione per l'amministrazione efficiente della giustizia. Non è questa la garanzia perché le intercettazioni restino, come devono restare, un efficace strumento di indagine, né tantomeno per garantire che l'informazione mantenga la libertà che le deve essere assicurata.

La giustizia penale è una materia molto delicata, richiede valutazioni ed equilibrio. Questo equilibrio, però, non viene garantito soltanto da iniziative che inseguono l'applauso dell'opinione pubblica. Va bene ascoltare l'opinione popolare, va meno bene far scrivere direttamente le leggi dal popolo. Chiediamo a lei e al suo Governo qual è il vostro metro di lavoro, quale sarà. Io, noi, il Partito Democratico lo abbiamo.

Nel contratto c'è una sola vera proposta sulla giustizia penale, quella sulla legittima difesa domiciliare, che va nel senso di abdicare al principio di proporzionalità tra pericolo e difesa. Non mi dilungo, stamattina ho letto delle cose che vanno in una direzione molto diversa rispetto a ciò che lei ha annunciato qui, cioè che anche la legittima difesa sarà inserita in un provvedimento sulla sicurezza. Colleghi del suo Governo si sono espressi in questo senso; non mi dilungo per brevità. In ogni caso, la legittima difesa, così com'è impostata nel vostro contratto, è una proposta figlia di un'idea sbagliata e pericolosa che la giustizia sia una questione privata e che la sicurezza vada garantita armando i cittadini. Non so lei, Ministro, ma noi la pensiamo evidentemente in maniera opposta; noi preferiamo togliere le armi ai delinquenti.

Nella scorsa legislatura abbiamo inasprito le pene per furti e rapine in appartamento, siamo intervenuti modificando l'articolo 52 del codice penale tenendo insieme sicurezza personale e proporzionalità. Per noi la soluzione non è delegittimare l'azione di tutela dell'ordine pubblico che spetta allo Stato. La risposta semmai è rafforzare l'azione delle Forze di polizia e mettere in campo interventi che rafforzino il controllo delle stesse, anziché aizzare le pulsioni più violente dei cittadini. Diteci allora quali sono le vostre politiche su questi punti.

Non è questo il nostro vocabolario della legalità, non ci appartiene l'idea che basti infliggere pene più dure ai minorenni per risolvere un problema di delinquenza che ha ragioni sociali profonde; non ci appartiene

l'idea che bastino provvedimenti ad alto tasso simbolico per assicurare la loro efficacia e la loro effettiva applicabilità; non ci appartiene l'idea che inseguire gli umori popolari giustifichi la messa in discussione di garanzie e diritti che fanno parte, per fortuna, del nostro ordinamento. Signor Ministro, questo vale anche per un efficace contrasto alla corruzione, rispetto alla quale ho sentito parole roboanti stamattina da lei. Non ci appartiene perché crediamo sia doveroso mantenere a debita distanza riforme della giustizia, amministrazione della giustizia e sentimenti popolari. Questi piani non vanno mai confusi, altrimenti il rischio è trasformare la giustizia in un terreno di scontro politico o di giudizio popolare prima ancora che inizi il processo.

Per questo ci ha stupito, francamente, che il Governo del cambiamento, di cui lei è espressione, sia tornato a usare un linguaggio da seconda Repubblica per contestare una sentenza definitiva. Sono parole sue, Ministro, le ricorderà; parole che noi condividiamo. Pensiamo di esserci lasciati alle spalle le accuse di politicizzazione nei confronti della magistratura, soprattutto – mi consenta di ricordarlo – dopo cinque anni in cui il tasso di scontro più elevato, se vogliamo anche fisiologico, tra politica e magistratura, si era registrato su questioni organizzative. E invece non è bastato definire una sentenza come un attacco diretto alla democrazia. Dopo pochi giorni – ahimè – sono arrivate le espressioni inaccettabili da parte del suo Sottosegretario, che evocano epurazioni di un'intera componente organizzata della magistratura. Parole ancora più gravi perché pronunciate a ridosso di un'importante elezione per il Consiglio superiore della magistratura. Quelle frasi richiedono da parte sua qualcosa di più che una semplice smentita a mezza bocca; non basta dirsi intransigenti con i più deboli e minacciosi con gli avversari se poi verso gli alleati di governo si è sempre disposti a concedere un salvacondotto in funzione di un po' di consenso. È questo il cambiamento che volete instaurarvi?

Noi crediamo che, al di là delle convenienze del momento, al di là delle discussioni che può sollevare e anche al di là degli eventuali errori, l'indipendenza della magistratura vada difesa sempre. Questo accade in una democrazia e allora, se mi consente un suggerimento, il suo Governo, anziché attaccare i magistrati italiani, forse potrebbe impegnarsi a difendere in Europa i giudici polacchi che in questi giorni sono sottoposti a una purga inaccettabile da parte di un Governo che non digerisce i controlli democratici.

Signor Ministro, nel nostro vocabolario legalità e dignità marcano insieme sempre e saranno questi i nostri riferimenti in questi anni, sia nei lavori in Commissione sia in Aula. Nei cinque anni passati noi l'abito dei diritti e delle garanzie lo abbiamo esteso insieme alla lotta contro la criminalità organizzata e la corruzione. Le assicuro che si può fare. Abbiamo approvato, non glielo dovrei ricordare perché lei era componente della Commissione giustizia, legge anticorruzione, reato di autoriciclaggio, reintrodotta il falso in bilancio, abbiamo introdotto il reato di caporalato. A questo proposito, i suoi colleghi della Lega, a suo tempo, non lo votarono; oggi dicono di volerlo modificare. Il Governo da che parte sta, si-

gnor Ministro? Da quella degli imprenditori che sfruttano i lavoratori per quattordici ore al giorno o dalla parte di chi non aveva gli strumenti per ribellarsi e ora li ha?

Ancora: abbiamo modificato il codice antimafia, estendendo le misure di prevenzione anche ai delitti contro la pubblica amministrazione qualora in forma associata. Proprio in questi giorni leggo una dichiarazione del Ministro dell'interno in materia di incremento dell'organico dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Ebbene, leggo di interventi per aumentare quest'organico fino a 200 unità. Peccato che questo incremento sia proprio quello introdotto dai Governi del Partito Democratico con il nuovo codice antimafia, codice rispetto al quale, mi permetto di ricordarle, il partito del Ministro dell'interno, vostro alleato di Governo, alla Camera non ha partecipato al voto e qui in Senato, dove tra l'altro è stato introdotto proprio l'aumento di cui parliamo, si è astenuto. Attenzione: si è astenuto prima che venisse approvato il nuovo Regolamento del Senato, quindi in sostanza ha espresso un voto contrario, una scelta politica a dir poco singolare.

Ma la lotta alla criminalità si può fare garantendo insieme ampliamento dei diritti e delle libertà e soprattutto senza dimenticare nessuno, in particolare i soggetti più vulnerabili. Le segnalo, su questo, come esempio il disegno di legge n. 360 a firma della nostra collega senatrice Cirinnà, qui presente, che intende inasprire le sanzioni per chi commette reati contro gli animali.

Abbiamo regolato poi le unioni civili, riconoscendo pari diritti alle persone dello stesso sesso. Ora occorre riconoscere quei diritti anche nei confronti dei bambini per quanto riguarda le adozioni. Il Partito Democratico resta disponibile a confrontarsi su una riforma della disciplina delle adozioni che è ferma al 1983.

Allo stesso tempo non possiamo ignorare che nel corpo vivo del Paese, suo diritto vivente, il riconoscimento dei bambini arcobaleno ha fatto dei significativi passi in avanti. Solo la settimana scorsa ben tre pronunce di altrettanti giudici hanno confermato che quei sindaci già formano atti di nascita indicando entrambe le mamme; non violano la legge, ma anzi la interpretano correttamente nell'esclusivo interesse del minore. Anche su questo vorremmo ascoltare parole più chiare e rispettose della dignità di tutte le bambine e di tutti i bambini, indipendentemente dal tipo di famiglia in cui sono nati, e vorremmo soprattutto che il riconoscimento dei loro diritti non fosse legato alla fortuna di nascere in una città piuttosto che in un'altra.

In conclusione, a quanto detto aggiungo l'impegno profuso nel corso della scorsa legislatura dal Partito Democratico nel contrastare e prevenire ogni violenza di genere. Parliamo di una legislatura che si è aperta con la ratifica della Convenzione di Istanbul e, pertanto, con il riconoscimento della violenza nei confronti delle donne quale violazione dei diritti umani, e si è chiusa con l'approvazione della legge sugli orfani di crimini dome-

stici. L'Italia è stata la prima in Europa ad aver approvato una specifica norma di tutela degli orfani di crimini domestici.

Molto c'è ancora da fare: penso a una seria legge contro l'omotransfobia. A questo proposito domando, sulla riforma dell'ordinamento penitenziario: come non ricordare le previsioni di quel testo? Norme all'avanguardia che dimostrano la possibilità di coniugare legalità, sicurezza e dignità.

Ho ricordato i temi su cui troverà il mio partito intransigente per arrestare una deriva securitaria, che troppo spesso i vostri toni e i vostri temi lasciano presagire. Come ho detto, su altri temi troverà invece un'opposizione costruttiva e mai pregiudiziale, che lavorerà con l'obiettivo di rendere più efficiente e razionale il servizio offerto dal nostro sistema giustizia. Non verrà mai meno comunque in ogni caso – glielo assicuro – la correttezza e la serietà nel confronto da parte di tutti noi del Partito Democratico.

GRASSO (*Misto-LeU*). Ringraziamo il Ministro per il suo intervento, nonché per la disponibilità e la promessa di continuare in questo rapporto di reciproco scambio di informazioni e di lavoro.

Siccome le è stato chiesto, se dovessi rispondere io alla domanda su quale sia la priorità delle priorità della giustizia, direi che da sempre la priorità sia affrontare la lentezza dei tempi della giustizia, perché – com'è già stato detto – naturalmente la rapidità dei tempi della giustizia va di pari passo con l'efficienza e la produttività di tutto il sistema.

È stato già evidenziato come vi sia un problema di credibilità del sistema giustizia perché una sentenza penale che interviene dopo molti anni, che sia di condanna o di assoluzione, trova certamente le parti, sia il reo che le vittime, assolutamente diverse rispetto al momento della commissione dei fatti. Allo stesso modo, una sentenza civile pronunciata dopo tantissimo tempo non produce alcun effetto, ad eccezione di uno che mi è capitato di registrare quando ero magistrato: dentro un palazzo di giustizia due persone parlavano tra di loro e uno contestava all'altro dei debiti che non erano stati rispettati e l'altro gli rispondeva con arroganza «e vabbè, fammi causa», come a dire «tanto chissà quando avrai i tuoi soldi». Da questo episodio emerge come la credibilità del sistema giustizia, anche fra i cittadini, sia molto calata. La priorità è quindi l'accelerazione dei tempi dei processi.

Per quanto riguarda la mia esperienza nel processo penale, vorrei capire perché le notifiche in sede penale non si possano fare per via telematica. Sul tema degli ufficiali giudiziari abbiamo tentato nella scorsa legislatura di inserire un emendamento (non io, perché ero Presidente del Senato, quindi non potevo assolutamente farlo). C'è stato un tentativo in tal senso anche da parte del partito che oggi lei rappresenta di favorire queste notifiche, così come avviene in cassazione, anche al difensore e per via telematica. Non si comprende perché questa modernizzazione non possa valere per le notifiche in sede penale.

Sul tema della prescrizione avevo anch'io maturato, quando ero magistrato, alcune idee su questo istituto che talvolta mi impediva di far arrivare il processo fino all'accertamento completo di eventuali responsabilità, valutando come spesso l'avvio delle indagini intervenisse dopo moltissimo tempo dalla commissione del fatto. Ne deriva che una prescrizione che inizia a decorrere dalla commissione del fatto e non dall'avvio dell'accertamento del fatto, che spesso avviene dopo tanto tempo, produce un effetto.

Un altro effetto è prodotto da tutti quegli ostacoli che spesso si incontrano nel procedimento, che non sempre sono in equilibrio con le garanzie, ma che possono essere sfruttati per rallentare i tempi del processo penale. Ad esempio, sono notevolmente aumentati i tempi del processo dopo che si è reso obbligatorio il deposito degli atti alla fine delle indagini e la notifica di tutti i termini per tutte le parti del processo dopo la chiusura delle indagini e prima delle fasi successive, cioè prima della valutazione sul rinvio a giudizio da parte del gip. Forse anche su questo qualcosa si può fare.

Così come si può intervenire nel dibattimento, rispetto al «mito» dell'oralità assoluta, non dico eliminando del tutto questo principio, ma quantomeno circoscrivendolo. Vediamo verbalizzanti che dopo anni sono costretti a ripercorrere tutto senza poter confermare, con una sola parola, quello che era stato già raccolto in istruttoria. Questo accelererebbe assolutamente i tempi; poi naturalmente le parti potrebbero approfondire tutto ciò che serve per una migliore comprensione dei temi principali del processo. Sotto questo profilo non dimentichiamo che costruiamo due processi: un processo garantito nell'istruzione, nel caso in cui l'imputato possa ricorrere ai riti abbreviati o al rito immediato, nel qual caso tutti gli atti sono già garantiti; dopodiché, se non si percorre quella strada e si va al dibattimento, si annulla tutto e si deve rifare tutto da capo.

È un sistema che va rivisto nella sua concezione, perché quando invociamo i tempi brevi degli altri Paesi, negli altri Paesi tutto questo non c'è. Il processo anglosassone è molto semplice e rapido, con la conseguenza che in pochi mesi si ha una sentenza certa, ma lì non ci sono tutte le costruzioni che da noi sono state ideate, frutto di novelle che si sono sommate negli anni senza una visione globale del processo penale. Ecco perché penso che bisogna rivedere tutto il sistema.

Così come sarebbe necessaria una revisione delle impugnazioni, senza volerle naturalmente eliminare, ma non dimentichiamo che nel mondo anglosassone sono previste regole molto severe di ammissibilità dell'impugnazione nel merito. In questa fase si entra, *ex novo*, nel merito – badate bene – basandosi su carte processuali e quindi non più sul principio dell'oralità, perché il processo in appello è un processo essenzialmente cartaceo, cosa che va in contrasto con il principio dell'oralità del nostro processo penale. Questo per avere un quadro generale, ma naturalmente si avrà tempo per poter approfondire tutti questi aspetti.

Sotto il profilo del processo civile c'è stato un tentativo di riforma: forse non tutto è accoglibile di quella riforma, ma partirei da quegli atti parlamentari per cercare di vedere cosa di buono si può salvare. Io sono

per la continuità e per il prendere le cose che servono e eventualmente cambiare quelle che non si condividono. Ad esempio, sul tribunale per i minorenni e sulla proposta di eliminarli e trasformarli in sezioni specializzate, io che ho anche seguito questo aspetto sotto il profilo delle procure dei minorenni penso che sia sbagliato eliminare una sezione di giudici così specializzati sul tema, se non si ha la massima garanzia. Forse è un problema di razionalizzazione delle risorse sul campo nazionale, per evitare che ci siano sacche in cui i giudici lavorano di meno. Non vorrei che fosse questo il problema; se è questo, allora lo si può risolvere in maniera diversa, lasciando però le competenze e le specializzazioni dei giudici in questa materia, che sono – non dimentichiamolo – anche coadiuvati da esperti.

Ci sono tanti spunti sulla riforma del processo civile che possono essere ripresi, come l'istruzione sommaria e altro. Il fatto dell'unico atto del ricorso (quello che lei ha suggerito) potrebbe essere un modo per accelerare le procedure.

Per quanto possibile, sotto il profilo dell'organizzazione e dell'informatizzazione, speriamo certamente che il caso di Bari non si ripeta più e che si risolva al più presto, perché lì non c'è una lentezza della giustizia ma un'assoluta assenza di giustizia, in quanto viene a mancare completamente un presidio della giurisdizione sul territorio. Per l'informatizzazione, dopo anni e anni, non si è riusciti a unificare il sistema dei carichi pendenti sul territorio nazionale. Pertanto, per accertare se una persona è sottoposta a procedimento penale bisogna richiedere i certificati e i carichi pendenti a tutte le procure nazionali. Penso allora che oggi si possa richiedere una particolare attenzione sotto questo profilo, viste le tecnologie esistenti.

Ho potuto constatare personalmente, da Presidente del Senato, un fatto che pensavo fosse impossibile nel nostro sistema attuale, cioè che il casellario giudiziario, per una vecchia legge, eliminava tutte le schede che riguardavano persone con un'età superiore ai settant'anni. Quando da Presidente del Senato ho dovuto attuare la delibera per togliere i vitalizi ai parlamentari condannati, ho avanzato una richiesta al Ministero della giustizia e mi hanno detto che non c'erano più i dati di tutti i senatori che avevano superato i settant'anni. Quindi ho dovuto scrivere a tutte le corti d'appello d'Italia per poter avere gli elementi necessari ai fini dell'applicazione di quella delibera. Queste sono piccole *nuance* del sistema giustizia, che forse non ci vuole molto a risolvere, ma è giusto che si conoscano.

A parte l'informatizzazione completa di tutto il processo penale e civile, ben venga la legge che è stata approvata sull'informatizzazione dell'esecuzione. Però spesso mi è capitato di sentir dire da qualche amico avvocato di essere andato in cancelleria dell'esecuzione e che al cancelliere mancava il *computer*. Quindi vediamo di controllare che poi l'attuazione di queste riforme, sotto il profilo delle risorse umane e materiali, sia ben distribuita su tutto il territorio.

Per quanto riguarda il quadro delle materie cosiddette di interesse e di priorità, condivido l'affermazione che è già stata fatta sulla diffamazione a mezzo stampa e sulle querele temerarie; eravamo a un passo dall'approvare in Parlamento una legge in merito, la quale però ha trovato un momento di stallo. Questo sarebbe un disegno di legge da riprendere, ma chiaramente è un compito del Parlamento.

Vi è poi la riforma del diritto fallimentare. Lei ha detto che si può rivedere tutto quanto; io dico che la delega prevista dalla legge 19 ottobre 2017, n. 155, è molto ampia e prende le mosse proprio da quella commissione Rodorf che lei ha citato. Poiché la delega scade il 14 novembre 2018, forse, per accelerare i tempi di qualcosa che è richiesto a gran voce da tutti visto l'aumento dei fallimenti e delle procedure fallimentari a causa della crisi economica (erano 88.000 quelle pendenti al 2013), penso che una commissione potrebbe mettersi al lavoro per cercare di attuare tale delega legislativa entro novembre 2018. Vista l'ampiezza della delega, forse tutte le cose che si vorrebbero realizzare possono essere concretizzate utilizzando questo strumento, che darebbe un'immediata soluzione ai gravissimi problemi che ci sono nel settore fallimentare. Veda lei se questa cosa è possibile, considerata questa idea di riforma e cosa si può fare sempre limitatamente alla delega; ricordo che era molto ampia proprio perché prendeva spunto dalla commissione Rodorf.

Detto questo, le ricordo la riforma del giudizio abbreviato, che tante volte è arrivata sul punto di essere approvata. Tale riforma dovrebbe escludere l'applicabilità per i delitti punibili con la pena dell'ergastolo ed era stata richiesta a gran voce da molti Gruppi politici della scorsa legislatura, alcuni dei quali oggi sono al Governo. Penserei quindi che, per coerenza, questo dovrebbe essere uno dei punti da portare avanti, così come la riforma dell'istituto della *class action*, che è rimasto anch'esso fermo.

Per quanto riguarda la lotta alla mafia, siamo veramente onorati del fatto che la vogliate lasciare al Parlamento. Però devo segnalare che il Governo dovrebbe comunque seguire questa materia, perché alla Camera dei deputati, ad esempio, nel testo del disegno di legge per l'istituzione della Commissione parlamentare antimafia sono saltati alcuni suggerimenti provenienti dalla scorsa legislatura. Mi riferisco ad esempio alla valutazione, da parte della Commissione, dell'impatto antimafia dei disegni di legge che via via venivano proposti; oppure alla richiesta di informazioni sulle possibili infiltrazioni della criminalità organizzata nelle amministrazioni locali. Sotto questo profilo penso che anche la legge sullo scioglimento dei consigli comunali abbia bisogno di una revisione perché, quando ci sono dei consigli comunali che vengono sciolti per ben tre volte nell'arco di breve tempo, ciò vuol dire che forse lo strumento non riesce a raggiungere lo scopo per cui è stato creato. Allora penso che forse sarebbe necessaria una revisione della legge sullo scioglimento dei consigli comunali per infiltrazioni mafiose.

Infine, è stata cancellata la prerogativa della Commissione antimafia che permetteva di richiedere al procuratore nazionale antimafia di acce-

dere ai registri degli indagati e alle banche dati. Insomma, addio imprevedibili, per dirla con uno *slogan*, nel senso che non ci sarà più la possibilità, per la nuova Commissione antimafia, di operare quella ricerca che, in caso di elezioni, dava la possibilità di valutare la presentabilità dei candidati. Queste cose sono saltate, nel momento in cui invece potevano essere espressamente indicate tra le competenze della nuova Commissione parlamentare antimafia.

Vorrei aggiungere un'ultima considerazione sulla legittima difesa. Ricordo che la nostra legislazione prevede anche i casi di eccesso colposo di legittima difesa; penso che si conoscano le possibilità che il nostro ordinamento prevede sotto questo profilo. Quindi il giudice può avere attualmente un'ampia valutazione delle condizioni in cui si opera e secondo le quali si può reagire all'aggressione allo stesso bene protetto; cioè all'aggressione all'incolumità personale si può reagire (l'ordinamento ne dà la facoltà) attraverso una reazione uguale e contraria, anche uccidendo la persona che mette in pericolo la propria incolumità. Diverse sono le valutazioni quando i beni sono assolutamente diversi: la persona umana o la proprietà. Come Liberi e Uguali ci troverete pertanto oppositori di una modifica di questo profilo della legittima difesa così com'è stata finora ventilata, anche secondo quello che è stato approvato dalla Camera nella precedente legislatura.

La ringrazio anche per la sua disponibilità per il futuro, signor Ministro.

ROSSOMANDO (PD). Signor Presidente, non ho avuto occasione in precedenza per presentarmi e la ringrazio dell'ospitalità. So che non potrò votare in questa Commissione, ma per militanza pregressa mi fa piacere seguirne i lavori, quando possibile.

Cercherò di essere velocissima ponendo alcune domande precise, anche perché la collega Valente ha parlato in maniera molto esaustiva per il mio Gruppo.

Signor Ministro, la ringrazio per l'esposizione e anche non solo formalmente per la disponibilità al confronto non soltanto con il Parlamento ma con tutti gli operatori di giustizia, che sappiamo essere molto importante, soprattutto in tempi di delicatezza del rapporto tra rappresentati e rappresentanti.

Vengo alle domande. La questione principale è quella dei tempi della giustizia, che si è cercato di affrontare in varie occasioni e su cui sicuramente, nella scorsa legislatura, dopo vent'anni di inattività, si è cominciato a mettere mano. Allora, le chiedo, parlando di processo penale, visto che è stata citata la riforma della prescrizione, se ritiene di effettuare un monitoraggio ad oggi di quanto tempo si accumula dall'inizio della fase delle indagini preliminari fino al momento in cui viene fissato il dibattimento e il processo di primo grado. Per poter intervenire bisogna avere contezza di questi tempi e di come si può lavorare per migliorarli.

La seconda questione riguarda un monitoraggio sui primi effetti di una serie di interventi che non definirei deflattivi, come potrebbero essere,

per esempio, quelli sulla depenalizzazione dei reati minori, ma di differenziazione della risposta a seconda della domanda di giustizia, come si è iniziato a fare nella scorsa legislatura e come si accentua nella riforma Orlando, anche perché vi è un certo allarme tra gli operatori giudiziari, che ormai sono organizzati per esempio sulla tenuità del fatto e su una serie di altre iniziative, provvedimenti *in itinere*, che prevedono anche il coinvolgimento delle persone offese per una loro piena tutela. Stiamo parlando di differenziazione della risposta per dare maggiore contezza alle pretese o comunque alla giusta aspettativa di azioni risarcitorie o riparative e cito, per titolo e per tutte, la giustizia riparativa. Questo darà modo a tutti noi di fare le scelte più opportune e soprattutto più efficaci.

Le pongo ora la seconda domanda: quando ritiene di fare l'avviso per lo scorrimento della graduatoria del concorso di assistenti giudiziari, già disposto dal ministro Orlando per 420 unità e per il quale era stato preannunciato l'avviso per la scelta delle sedi già per inizio luglio? Come intende procedere sullo scorrimento integrale di queste graduatorie? L'intero tema delle risorse umane, che per tutti è un modo per affrontare qualsiasi tipo di riforma strutturale, poggia sulla questione del numero del loro impiego, come lei sa perché nella scorsa legislatura ha fatto parte della Commissione giustizia. Quindi, sono state individuate nuove assunzioni e soprattutto meccanismi per mobilitare le graduatorie e le mobilità dalla pubblica amministrazione all'amministrazione della giustizia.

Sulla legittima difesa chiederai (non faccio commenti non solo per motivi di tempo, ma perché sono già stati fatti dalla collega Valente) un dato tecnico. La normativa della legittima difesa attualmente in vigore è molto sofisticata sotto il profilo della tecnicità giuridica e copre diverse ipotesi. Ci sono dei dati sul numero di archiviazioni e assoluzioni dei casi, che conosciamo. Ad oggi sarebbe interessante, prima di qualsiasi intervento, verificare quante sono le assoluzioni e le archiviazioni sulle indagini iniziate su questo tipo di reati. Non so se il Ministero ne è già in possesso.

Per il settore civile sarebbe interessante, comunque, avere la completezza dei dati, che in parte abbiamo, sull'impatto degli interventi già effettuati (sappiamo che siamo passati a numeri significativi di diminuzione) per poter intervenire nel modo più opportuno.

Sulla mafia ci ha detto che non è chiaro lo strumento. Noi dalla lettura del cosiddetto contratto di Governo avevamo ricavato un certo allarme perché ci pare che dal dibattito pubblico la mafia sia scomparsa. All'inizio della scorsa legislatura, a quest'epoca, con il contributo del partito di cui lei è un autorevole esponente, noi avevamo approvato all'unanimità alla Camera dei deputati la riforma del voto di scambio mafioso. Io riterei importante sapere (apprezzo il rispetto per il Parlamento sul fatto di calibrare lo strumento normativo) quali siano gli indirizzi e soprattutto come intende approcciarsi il Ministro, con riferimento al contrasto delle mafie così come al terrorismo, al tema della cooperazione internazionale e sovranazionale.

Presidente, non abuso della sua cortesia e vado per titoli. Sul diritto fallimentare era stata scelta una direzione che invertiva l'impostazione prima vigente e, quindi, quella attuale è di salvaguardare l'attività d'impresa. Le chiedo se intende continuare su questa linea.

Sulle intercettazioni, considerando che vi sono alcuni uffici giudiziari, per esempio quello di Torino nel quale ho operato come professionista, che hanno già predisposto ampia attrezzatura, una proroga così avanzata nel tempo fino al 2019 rischia di vanificare un lavoro che ha tenuto conto di circolari delle principali procure italiane – non le cito per brevità – e di ampi e approfonditi confronti. Comunque apprezzo l'approccio con cui lei oggi ci ha rappresentato il problema.

Sul tema del carcere e dell'esecuzione della pena, un tema che è stato oggetto di grande studio, confronto e approfondimento, chiederei intanto di poter avere dati aggiornati – guardando alle riforme del futuro non a quelle che già dovrebbero entrare in vigore – relativi all'esecuzione esterna con riferimento ai tassi di recidiva, a quante sono le pene in esecuzione esterna in Italia – il che non vuole dire non scontare la pena – e a quante siano, nei Paesi europei e oltreoceano, le pene in esecuzione esterna. A quanto mi risulta, infatti, l'Italia è tra i Paesi che ha i dati più bassi in proposito, mentre altri ordinamenti hanno dati altissimi relativamente alle pene alternative che vengono eseguite all'esterno del carcere, perché ovviamente non stiamo parlando di impunità.

La ringrazio, Presidente, e ringrazio i colleghi. Mi scuso perché devo allontanarmi, ma sicuramente leggerò le risposte del Ministro.

PIARULLI (M5S). La relazione illustrativa delle linee programmatiche del Ministero è molto concreta nella volontà di conseguire gli obiettivi in maniera efficiente.

Io, per deformazione professionale, non posso non parlare di carcere, proprio perché sono un ex direttore di carcere, e vorrei dire che il sovrappollamento è un problema ciclico che parte dal 2006 con l'indulto per arrivare ad oggi, attraverso le varie riforme, a numeri esponenziali, per cui il problema non è stato mai risolto; questo è un dato oggettivo. Voglio anche dire di prendere in considerazione quei soggetti che in carcere non dovrebbero starci, come appunto i soggetti arrestati che, in attesa di convalida del giudice, per assenza delle camere di sicurezza vengono in carcere, il che comporta una serie di adempimenti burocratici e quindi necessità di risorse. Ricordo anche i soggetti in attesa della misura di sicurezza REMS (residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza), perché con l'entrata in vigore delle REMS, a causa della carenza di posti, i soggetti colpiti da tali misure ritornano in carcere *sine titulo*, non essendo appunto detenuti.

Sono questioni importanti che sicuramente contribuirebbero ad abbassare questi numeri esponenziali, oltre certamente a quello che è stato detto relativamente al fatto che una giustizia più efficiente e con meno lungaggini non permetterebbe l'arrivo in carcere di soggetti con definitivi che

risalgono a dieci anni prima e di gente che nel frattempo si è pienamente reinserita.

GIARRUSSO (*M5S*). Signor Ministro, è con molto piacere che ascoltiamo il suo intervento in Commissione giustizia, soprattutto ascoltiamo le parole di un Ministro della giustizia di un Governo che riportano finalmente il Parlamento al centro del discorso politico, riconoscendo per intero l'importanza e l'autorevolezza di questo straordinario organo che la nostra Costituzione prevede. Personalmente, ma è capitato anche al Ministro, abbiamo vissuto cinque anni nella precedente legislatura con una sofferenza incredibile per la compressione delle prerogative del Parlamento, che veniva dal Governo e dalla precedente maggioranza, che non ha perso assolutamente occasione per sopraffare – soprattutto in Commissione giustizia ne abbiamo pagato il prezzo più alto – comprimendo le prerogative del Parlamento. Questa posizione della maggioranza e del Movimento 5 Stelle è quindi assolutamente aria nuova ed è essa stessa elemento di grande innovazione rispetto alle prassi intervenute.

Fermo restando questo, volevo segnalare due aspetti. In primo luogo, sulla geografia giudiziaria abbiamo condotto nella precedente legislatura una battaglia assolutamente trasversale che, quantomeno in Senato, ha visto uniti tutti i Gruppi politici con mozioni e interventi condivisi dalla totalità dei senatori. Dall'altro lato, ho visto il Governo invece assolutamente sordo su questi temi. Al riguardo credo che bisognerà ridare la parola al Parlamento dove c'è il più vasto consenso a intervenire su questo tema e soprattutto a valutare – chiederemo al signor Ministro questi dati – gli effetti delle modifiche alla geografia giudiziaria in relazione agli obiettivi che erano stati propalati, quelli dell'efficienza e del risparmio. Solo quelli dobbiamo valutare, visto che sono stati posti alla base di quell'infuato intervento che ha visto la cancellazione del 47 per cento delle sedi giudiziarie. Ovviamente, da operatori del diritto quali siamo, per lo meno molti di noi, ma anche da semplici cittadini, abbiamo ben presenti gli effetti di quella riforma. Ci servono i dati del Ministero, ma sappiamo che sotto il profilo dell'efficienza e del risparmio è stata un completo fallimento. Questo deve essere chiaro e questa deve essere la base di partenza, perché se quello era l'obiettivo, e noi riscontriamo un fallimento, dobbiamo avere il coraggio – e io so che non mancherà a questa maggioranza e a questo Ministro – di guardare in faccia il fallimento di politiche che non sono di nostra responsabilità, e ripartire da lì.

In secondo luogo, esiste una situazione gravissima, in cui le carenze del sistema penitenziario in termini di capacità di struttura, su cui avevamo cercato di intervenire con il piano carceri alternativo che avevamo preparato insieme nel 2013, hanno trasformato le nostre città in succursali dei penitenziari. Signor Ministro, noi vorremmo i dati, perché mi dicono che a Catania ci sono migliaia di detenuti ai domiciliari e le Forze di polizia lamentano di essere surrettiziamente state trasformate in Polizia penitenziaria; cosa gravissima. Quella che doveva essere l'eccezione, la detenzione domiciliare, è diventata uno strumento che è dilagato fuori da

ogni possibile controllo, rendendo le nostre città assolutamente insicure e addirittura uccidendo lo spirito stesso della detenzione domiciliare. Infatti un istituto utilizzato fuori da ogni controllo e oltre la sua natura lo ha trasformato in altro, nell'impunità, con effetti paradossali.

Dobbiamo intervenire anche su un altro elemento che è stato evidenziato dal dottor Gratteri in un'importante audizione in Commissione antimafia, che mi permetterà di farle pervenire, in cui narrava come per reati gravissimi che richiedono indagini complesse, che prevedono ad esempio rogatorie all'estero, grazie a un'infausta e vergognosa riforma della scorsa legislatura, che richiedeva l'attualità del pericolo di reiterazione dei reati, al momento delle richieste delle misure cautelari, lo ripeto per gravissimi reati e per soggetti pericolosissimi, i gip si vedevano costretti a rigettare le misure. Quindi, raccontava il dottor Gratteri, abbiamo processi per traffico internazionale di droga fatti a gabbie vuote, con soggetti che non nominano più nemmeno gli avvocati, che rimangono tranquillamente liberi e all'estero.

Quindi, da un lato, abbiamo in custodia cautelare dentro le carceri soggetti per reati meno gravi ma che sono colti in flagranza di reato, e quindi con l'evidenza della pericolosità del comportamento, mentre nei confronti di soggetti di indagini gravissime e complicate, per il fatto che l'intasamento dei tribunali e la complessità delle indagini implicano tempi considerevoli fra la chiusura delle indagini e la decisione del gip, è impossibile accordare le misure cautelari richieste.

È necessario che si valuti questo aspetto e si intervenga con rapidità, perché parlava, nella sola Reggio Calabria, di centinaia di imputati per delitti che prevedono – ricordiamolo – una pena che va da dieci a vent'anni, come il traffico internazionale di droga, che, solo perché non aggravati dall'associazione mafiosa, resteranno fuori dal carcere e non faranno mai un giorno di carcere. Per giunta saranno tutti a condanna, perché diceva che le operazioni si concludono sempre con l'arrivo del grande carico di droga che viene sequestrato: quindi c'è la prova, non sono processi indiziali.

La ringrazio ancora una volta, Ministro, per le sue parole e le auguriamo buono lavoro.

STANCANELLI (*FdI*). Ringrazio il ministro Bonafede per la sua relazione e per la disponibilità che ha mostrato a confrontarsi con il Parlamento e con la Commissione giustizia.

Farò soltanto alcune brevi considerazioni. È chiaro che il suo è un intervento programmatico e, man mano che i provvedimenti arriveranno, ci confronteremo e li valuteremo, perché siamo alle dichiarazioni di principio che apprezziamo, ma su cui dobbiamo poi confrontarci caso per caso.

Quando lei ha parlato della corruzione e di tutto quello che va fatto per combatterla, ha fatto una differenziazione tra l'agente provocatore e l'agente sotto copertura. Mi rendo conto che tutti gli strumenti per sconfiggere la corruzione vanno attuati, ma l'agente sotto copertura è qualcosa

di diverso dall'agente provocatore, su cui avremmo difficoltà a dichiararci favorevoli, perché l'agente provocatore può significare tanto e può non significare nulla. Ho apprezzato questo passaggio, ma vedremo poi nei fatti e nelle norme cosa voglia significare.

Non mi attardo sull'istituto della prescrizione, su cui è intervenuto il collega Balboni, e siamo assolutamente d'accordo con quanto ha detto, perché va temperata l'esigenza della ragionevole durata del processo con le esigenze di giustizia.

Con riguardo al processo civile, concordo con il suo ragionamento di unificare le procedure, ma vorrei farla riflettere sul fatto che, tra il ricorso e la citazione a data certa, se non si risolve il problema delle strutture, ci vorranno due anni e mezzo prima della prima udienza, perché attualmente, quando si presentano i ricorsi nel rito del lavoro, la prima udienza viene fissata – glielo garantisco – a Catania dopo due anni. Quindi, attenzione: tutte le riforme sono belle, ma se non si confrontano con la realtà delle destinazioni finanziarie e della disponibilità delle strutture rimangono finì a se stesse.

Ho apprezzato anche, in materia di diritto fallimentare, quanto ha detto sulla legge delega 19 ottobre 2017, n. 155, e vorrei che un'attenzione particolare venisse dedicata alla crisi di impresa e al sovraindebitamento, stando attenti a non continuare con l'attuale andazzo. La legge delega in proposito è abbastanza ampia e quindi si può inserire quella possibilità di lavorare non come oggi purtroppo burocraticamente viene fatto dai tribunali: ci sono gli elementi per il fallimento, facciamola fallire. Penso che la *ratio* del legislatore nella scorsa legislatura sia stata invece quella di valutare come aiutare le imprese in difficoltà – ecco la crisi di impresa – e soprattutto come aiutarle nella ristrutturazione. Per questo chiederei alla commissione che sta esaminando il decreto legislativo di valutare possibili strumenti di accompagnamento all'impresa per uscire dalla crisi. È un fattore veramente importante, perché ci metterebbe nelle condizioni di sovvertire quello che burocraticamente è sempre stato: gli elementi ci sono, facciamo fallire l'impresa e non se ne parla più.

Lei ha parlato della centralità del Parlamento per quanto riguarda la lotta alla mafia e la legittima difesa. Tutti apprezziamo – siamo parlamentari – il suo indirizzo, ma ritengo che il Governo debba dare una sua indicazione sia su come vuol continuare la lotta alla mafia attraverso i provvedimenti che intende presentare, sia come voglia attuare quello che è previsto nel contratto di Governo relativamente alla legittima difesa. A scanso di equivoci, non appartengo alla schiera di coloro che vogliono che gli italiani si armino. È chiaro che la tutela della sicurezza è un compito dello Stato. Quando parliamo di legittima difesa, parliamo di casi particolari, come la legittima difesa nella propria proprietà. Non possiamo pretendere che lo Stato mandi a casa di ognuno, dalla mattina alla sera, qualcuno che tuteli la sicurezza dei cittadini. Anche questo è un equivoco concettuale: nessuno vuole il *far west* in Italia, ma tutti vogliamo che chiunque a casa propria si trovasse in difficoltà, nel momento in cui viene aggredito, abbia la possibilità di difendersi, e non penso sia facile, quando

si viene aggrediti, fare la valutazione su quale sia la risposta o la reazione proporzionata all'offesa che viene fatta.

Altra considerazione: vorrei che ci fosse – lei non ne ha parlato – un'attenzione particolare per i giudici onorari. Il giudice onorario, com'è stato detto anche dal senatore Balboni e da qualche altro collega, oggi sono in situazione di estrema difficoltà e sono coloro i quali assicurano, in tante parti del territorio, la giustizia. Su questo argomento faremo proposte ben precise perché vi sia un'attenzione, anche in termini economici e in termini di ristrutturazione, alla figura del giudice onorario.

Non mi dilungo, in quanto lo si è detto ampiamente, sulla denegata giustizia con l'aumento dei contributi unificati. Chi fa attività forense sa cosa vuol dire oggi adire il giudice e dire al cliente che per arrivare a un determinato giudizio ci vogliono migliaia di euro. Non parliamo di cosa ciò voglia dire in termini di procedura amministrativa.

Sulla giustizia di prossimità un fatto importante – è stato detto da altri ma lo voglio ripetere – è che l'eliminazione di tanti tribunali non ha comportato alcun risparmio ma un aggravio di spese e un'ulteriore dilatazione dei tempi della giustizia, perché tanti tribunali considerati «piccoli» assicuravano le sentenze civili, ad esempio, in otto mesi o in un anno e davano la possibilità al cittadino di sentirsi tutelato nel proprio territorio. Su questo punto il Governo deve fare qualche riflessione.

Non mi pare di dover aggiungere altro, perché è stato detto già tutto. In modo particolare il senatore Balboni si è espresso sul problema delle carceri e sul decreto legislativo che è alla nostra attenzione e su cui oggi forse esprimeremo un parere favorevole o contrario.

Signor Ministro, gradirei che il rapporto che lei vuole instaurare con il Parlamento e la Commissione possa continuare, perché poi su ogni argomento ritengo che si possa specificare meglio la posizione di ognuno di noi.

CANDURA (*L-SP*). Signor Ministro, mi unisco ai ringraziamenti di tutti i colleghi per la sua relazione interessante ed esaustiva. In particolare, a differenza dei colleghi, la volevo ringraziare per un passaggio, quello sull'istituto della legittima difesa. Due sue osservazioni mi hanno fatto particolarmente piacere. La prima è quella relativa al contratto, colonna portante dell'azione di governo e della maggioranza parlamentare che lo sostiene e che deve essere tenuto presente sempre, giusto, utile e opportuno. Inoltre, mi permetto di sintetizzare un suo passaggio (mi corregga se sbaglio): lei ha detto che, laddove lo Stato fallisca e il cittadino sia costretto a difendersi nella propria dimora, questo cittadino deve sentire sempre lo Stato al suo fianco. Io non sono un avvocato, a differenza di molti colleghi, ma mi è capitato, per motivi umani e politici, di incontrare qualcuno che ha dovuto far ricorso all'istituto della legittima difesa. Queste persone ti trasmettono il senso della solitudine: non c'è solo il timore di fronte a un procedimento penale (qui abbiamo molti avvocati e non occorre che vi spieghi cosa vuol dire, per un cittadino comune, affrontare per la prima volta un procedimento penale), ma la sensazione di solitudine

a 360 gradi per un evento puntiforme nel tempo, che viene giudicato *ex post*. Infatti, le valutazioni su proporzionalità e imminenza o attualità del pericolo sono molto semplici da un punto di vista tecnico nel momento in cui ci si trova in una sede come questa, tranquilli, a giudicare freddamente; ma la valutazione di un cittadino comune nel momento in cui si trova a fronteggiare la minaccia avviene in un altro contesto, è completamente fuori contesto. Non esiste la possibilità di fare una telefonata all'avvocato per chiedergli: secondo lei, se reagisco con la mazza da *baseball* o con i pugni, la reazione è proporzionata? Questa persona che mi punta una torcia elettrica in faccia, di notte, in casa mia, rappresenta un pericolo imminente? Cosa ha in mano? Un piede di porco? Una pinza? Un taglierino? E lo vuole usare per entrare in casa o per aggredirmi? Queste sono delle valutazioni secondo me semplici da fare in una corte o durante un incidente probatorio, ma non sono assolutamente pertinenti all'evento di cui stiamo parlando.

Quindi, la mia esortazione è a continuare così e a tenere sempre presente il fattore umano nella legittima difesa, che è difesa – come ricordava prima il collega – e non farsi giustizia da sé. Non stiamo parlando di persone che vanno in giro a sparacchiare e a inseguire possibili colpevoli; non è il giustiziere della notte. Stiamo parlando di persone, di comuni cittadini aggrediti in casa, i quali, in uno Stato che si dice garantisca la sicurezza, anche se non può garantire giustamente ogni singola abitazione e ogni singolo cittadino trecentosessantacinque giorni all'anno e ventiquattro ore al giorno, alla paura per l'aggressione vissuta devono aggiungere l'onta e l'onere, anche economico, di un procedimento penale.

È sul procedimento penale che invito lei e i colleghi della Commissione a fare molta attenzione, perché è questo il problema principale. Prima la senatrice Rossomando parlava delle statistiche di assoluzione per i casi di legittima difesa. La giustizia è costosa, diciamo così; la giustizia in Italia è costosa. Che una persona con mezzi si sia potuta difendere in tutti i gradi di giudizio e sia riuscita a ottenere un'assoluzione è una cosa sicuramente positiva. Io vorrei però sottolineare il fatto che la giustizia penale è un onere e che chi si difende in casa, per me, ha esercitato un corollario del diritto alla vita, che è il diritto alla tutela e all'autotutela della propria vita, anche da una minaccia potenziale, anche da una minaccia forse mal valutata, ma che – ripeto – non può essere valutata, dal punto di vista tecnico, nel momento in cui l'evento avviene.

CUCCA (PD). Ovviamente mi associo al ringraziamento che è stato formulato da tutti i colleghi; devo dire di avere anche molto apprezzato la pacatezza nell'esposizione del Ministro. Nondimeno, però, ci sono dei temi che mi hanno lasciato abbastanza perplesso, a partire per esempio dall'aumento dei termini della prescrizione. Non vorrei si cadesse ancora una volta nell'equivoco secondo cui tale aumento, senza stabilire un limite (così com'è stato detto), ci porti poi a una discrezionalità nella trattazione dei processi. Spesso accade, anche per altro verso e anche nelle procure, che alcuni processi più rilevanti vengono accantonati perché – com'è noto

– ci sono le statistiche per i magistrati e magari si seguono i processi che consentono uno svolgimento molto rapido, mentre nel frattempo la prescrizione continua a galoppare. In ogni caso, sospendere la prescrizione senza stabilire dei termini, così com'è adesso e così come ci è parso di comprendere, è evidente che renderebbe nulla la previsione di cui all'articolo 111 della Costituzione, perché non si avrebbe poi certezza sul termine di questo processo e – ripeto – molto sarebbe lasciato alla discrezionalità dei magistrati, avendo la certezza che comunque il processo non terminerà con la dichiarazione della prescrizione.

Faccio la stessa valutazione sulla proposizione del ricorso in luogo della citazione. Un collega che mi ha preceduto ha evidenziato il rischio che poi si allunghino ulteriormente i tempi del processo civile. Ci sono delle corti d'appello in Italia nelle quali l'udienza di spedizione a sentenza in corte d'appello avviene addirittura quattro o cinque anni dopo. Potrebbe accadere, con la proposizione del ricorso, che la fissazione dell'udienza si posticipi egualmente di due o tre anni. Ho appreso con piacere che molti di noi siamo avvocati e quindi conosciamo bene sul campo questa situazione; poi ci sono altrettanto autorevoli esponenti che sono stati o sono magistrati. Conosciamo bene la situazione sul campo e ho paura che l'introduzione di questo sistema porterebbe a un allungamento dei tempi del processo.

Mi avvicino ugualmente al tema delle carceri e della certezza della pena per parlare ancora una volta di quello che è il tema principale e che lega i tre argomenti che ho appena trattato; mi riferisco al tema della carenza di personale. Lo ripeto non da oggi; lo ripetevo nella scorsa legislatura, quando eravamo in maggioranza, e lo ripetevo ancora prima da tecnico del diritto. Ho sempre detto che il problema serio cui mettere mano è quello del numero del personale, anzitutto nelle strutture penitenziarie, perché lì ci sono le guardie carcerarie. Un giorno in questa Commissione racconterò un'esperienza personale che riguarda il Ministero ancora oggi e che è una cosa che lascia assolutamente avviliti; parlo di un problema che ho dovuto affrontare come avvocato; ne parleremo proprio per sottoporre all'attenzione questo caso. La verità, signor Ministro, è che bisogna davvero mettere mano alla questione della carenza di organico in tutti i settori del mondo giudiziario, in quello penitenziario come anche nei tribunali. Molti passi in avanti sono stati fatti nella scorsa legislatura, ma è evidente che non bastano e quindi è assolutamente indispensabile cercare di affrontare questo tema in maniera molto incisiva.

Questo si porta dietro poi la vicenda della magistratura onoraria. Chi parla è stato colui che per circa trent'anni ha condotto una battaglia personale contro i magistrati onorari; poi, per la legge del contrappasso, sono stato il relatore della legge di riforma. Mi trovo però a dover affrontare questo tema, e sono convinto che lei ha lo stesso approccio, considerando che i giudici onorari oggi sono purtroppo il cardine del sistema giudiziario. È vergognoso, devo dire, perché io non condivido nulla di questo, però dobbiamo prenderne atto. E allora non possiamo consentire che quel sistema vada a farsi benedire perché, in questo caso, troveremmo

l'apparato giudiziario in ginocchio e incapace di andare avanti. Vedremo cosa ci proporrà questa amministrazione.

Vengo ora al tema del tribunale delle famiglie. Prendendo atto dei disagi che esistono nel tribunale per i minori, affermo che, sempre per la questione della carenza di personale, dobbiamo stare attenti nel prevedere un tribunale della famiglia nel quale i giudici, pur dotati di quella specializzazione di cui abbisognano per poter affrontare quei temi, si ritrovino, come sovente capita nei nostri tribunali, a dover far contemporaneamente il giudice e poi a dover essere applicati al fallimentare e al civile e a qualsiasi altro tema. Se sono giudici specializzati devono rimanere tali, ma con la carenza di personale che abbiamo qualche dubbio mi rimane.

Vi è poi il problema del giudice di prossimità, che si è posto per il tribunale delle imprese. Se applichiamo lo stesso principio del tribunale delle imprese senza tenere conto che le imprese non sono soltanto la FIAT, a titolo esemplificativo, ma ci sono anche le piccole imprese costrette ad affrontare costi pesantissimi per poter fare una causa in sede di tribunale delle imprese, credo non otterremo alcun risultato se non quello di appesantire e rendere più difficile la gestione di quel tipo di processi. Deve esservi un approccio specifico sui temi, tenendo conto della situazione contingente che viviamo e della situazione reale dei nostri tribunali.

EVANGELISTA (M5S). Saluto tutti i colleghi, il Presidente e il ministro Bonafede, che ringrazio per la relazione chiarissima e coerente con il programma di Governo. Farò una brevissima considerazione e poi una domanda specifica, sperando che il Ministro possa rispondermi subito.

La considerazione è la seguente: abbiamo assistito ad anni di legislazione schizofrenica in materia di giustizia. Ho apprezzato soprattutto il passaggio in cui il Ministro ha parlato della possibilità di investire risorse nel sistema perché abbiamo bisogno di organici, di magistrati e di personale amministrativo. Per anni abbiamo assistito alla modifica dei codici di procedura penale, civile e degli appalti, ma niente è cambiato riguardo alla lentezza del sistema giustizia. È ora di investire. A tal proposito ricordo la possibilità di far scorrere la graduatoria del concorso per assistenti giudiziari.

Passo ora alla domanda. Nella scorsa legislatura il Movimento 5 Stelle ha parlato spesso della possibilità di modificare l'articolo 597, terzo comma, del codice di procedura penale. Mi riferisco alla possibilità di abolire il divieto di *reformatio in peius* quando è solo l'imputato a proporre l'appello penale. Volevo sapere se il Governo è ancora interessato a questa riforma perché io la trovo molto interessante, nel senso che si tratterebbe di un provvedimento a costo zero che potrebbe favorire la deflazione del contenzioso penale e, quindi, ridurre anche i casi di strumentalizzazione dell'appello penale, che viene spesso utilizzato – ahimè – anche dagli avvocati per far decorrere i termini di prescrizione. Nel merito trovo l'abolizione di questo istituto corretta e interessante, perché è giusto

che l'imputato che vuole appellare paghi anche il dazio di un possibile riesame sfavorevole della sentenza.

PRESIDENTE. Dopo aver ascoltato tutti i vostri interventi, volevo fare anch'io una breve considerazione, che parte da questa base: il nostro è un Paese che ha un'importante e grande tradizione giuridica, che è fondata su basi solide di conoscenza e di esperienza. Questi sono elementi che hanno saputo reggere e regolare la crescita e lo sviluppo della nostra società. La società è cresciuta secondo regole che devono servire e sono servite per accompagnare la crescita. Oggi registro un elemento che caratterizza la nostra società, ossia la velocità, che incide in tantissimi ambiti, compreso quello della mutazione dei comportamenti. Mi riferisco anche al comportamento di chi delinque.

A mio avviso, dobbiamo cercare di stare al passo con i tempi e per fare ciò non dobbiamo avere paura delle novità, ovviamente in tutti i campi, non solo in quello penale, sapendo che dobbiamo sempre fare riferimento a quelle regole e a quella tradizione di conoscenza e di esperienza che ci appartiene. Queste novità ci devono servire per regolare e per meglio proteggere i beni che riteniamo essenziali. Quando mi riferisco ai beni ovviamente non parlo solo di quelli economici. Non dobbiamo avere paura perché il nostro ruolo è quello di dare risposte. Gli italiani ci chiedono uno Stato amico delle vittime, dei contribuenti, del creditore, del cittadino, meno amico del debitore e del delinquente, e credo che questo sia un dato di fatto.

Partendo da questa considerazione, auguro buon lavoro a tutti noi e al Ministro e alla sua squadra.

BONAFEDE, *ministro della giustizia*. Ringrazio per tutti gli interventi. Direi che questo primo passo di dialogo tra Governo e Parlamento inizia, dal mio punto di vista, molto bene perché gli argomenti sono tanti e perché ho apprezzato il fatto che ci siano stati tanti spunti di riflessione.

Faccio alcune considerazioni preliminari. Non citerò ciascuno dei senatori intervenuti; cercherò di andare per temi e ogni tanto riprenderò i vari nomi.

La senatrice Modena chiedeva delle priorità. Stante il fatto che il Governo si è insediato da un mese e si è trovato ad affrontare urgenze gravissime come la situazione di Bari o la riforma dell'ordinamento penitenziario (potrei citarne molte altre ma mi limito a queste due), chiaramente non posso avere una risposta su tutto e soprattutto sugli strumenti che verranno utilizzati, però ci tengo a dire che tutti gli argomenti che ho citato stamattina, e che – ripeto – non esauriscono il novero delle tematiche inserite nel contratto di Governo, sono considerati priorità, il che vuol dire che sono tutti temi su cui si interverrà praticamente nell'immediatezza, cioè entro l'autunno, in alcuni casi con iniziativa del Governo, in altri con iniziativa del Parlamento.

Per quanto riguarda le riforme strutturali, cioè quelle che riguardano investimenti sulle risorse che poi consentiranno di portare avanti, per

esempio, la riforma della prescrizione (che è collegata a un intervento strutturale), si attenderanno i tempi della legge di bilancio. Considerando il fatto che la prescrizione è una priorità, sicuramente da ottobre ci saranno maggiori dettagli, anche perché si avrà un'idea più chiara sui dati.

Su tutte queste tematiche sono stati avviati percorsi di studio dei dati che, in alcuni casi, sono già arrivati. Faccio l'esempio, visto che è stata citata da qualcuno, della mediazione obbligatoria: è evidente che attualmente ci sono dei settori in cui la mediazione obbligatoria nel processo civile si è rivelata un fallimento totale. Attualmente viene considerata dai cittadini e dagli addetti ai lavori semplicemente un passaggio che comporta tempi e costi aggiuntivi rispetto a tempi e costi già non accettati dai cittadini e dagli addetti ai lavori. Per questo ho chiesto un *report* – e ve lo invierò prossimamente – per avere idea di quale impatto abbia avuto effettivamente la mediazione obbligatoria non in termini quantitativi di deflazione ma di esito qualitativo della causa, anche se in via alternativa rispetto al giudizio. Vi posso anticipare che ci sono settori, come la materia del diritto di famiglia, in cui ha avuto un esito importante con risultati assolutamente buoni, ma in altri settori, per esempio i contenziosi contro le banche, i risultati sono veramente fallimentari.

Mi sono stati chiesti alcuni dati. Scrivevo sul cellulare perché avrei voluto, laddove possibile, che mi venissero inviati dal Ministero per darveli in diretta. Per alcuni non è stato possibile dal momento che sono in fase di studio. Parlo per esempio dei dati che mi ha richiesto la senatrice Rossomando sulle carceri o dei dati che mi ha chiesto il senatore Giarusso sugli effetti della revisione della geografia giudiziaria. Ve li fornirò successivamente.

Parto dai temi che mi sembra siano stati quelli più costantemente proposti nei vari interventi, in particolare da alcuni spunti posti dalla senatrice Valente. Mi è stato detto che sarei stato contraddittorio sul tema della discontinuità e mi è stato chiesto quali siano le parole innovative. Sono stato anche criticato sull'eccessiva genericità di alcune parole. Su questo voglio essere chiaro: per me la discontinuità innanzitutto – questa chiaramente è una mia opinione – sta nel metodo. Io sono stato nei banchi dell'opposizione e so quale frustrazione si provi ogni volta in cui si fa una proposta e dall'altra parte non c'è una risposta nel merito ma c'è silenzio oppure una frase-clausola che chiude qualsiasi dibattito: la politica è più complessa di quello che puoi pensare, quindi dobbiamo andare avanti. In questo senso ci saranno sempre risposte che saranno nel merito laddove, chiaramente, le proposte saranno costruttive.

Faccio qualche esempio concreto: sono state avanzate alcune proposte proprio sull'istituzione della Commissione antimafia e sono stati presentati degli emendamenti, alcuni dei quali – mi giunge notizia – sono stati accolti. Tutte le volte in cui dall'opposizione arriveranno emendamenti che, oltre a un discorso di linea politica, porranno una proposta che sarà costruttiva, verranno presi in debita considerazione dal Governo e dalla maggioranza, che a quel punto si prenderà la responsabilità di ac-

coglierli o di scostarsi laddove vi sia un'altra linea politica. Questo da un punto di vista di metodo.

Dal punto di vista sostanziale lei, senatrice, giustamente e legittimamente ritiene che non vi sia un carattere innovativo. Ma se sento parlare di Daspo ai corrotti e di agente sotto copertura nella corruzione, sento parole che sono non tanto e non solo innovative ma vere e proprie rivoluzioni nel sistema della lotta alla corruzione. Se sento parlare di riforma della prescrizione che una volta per tutte interrompa lo scempio di una negata giustizia che però si nasconde dietro il cavillo legale, sento parlare di rivoluzione nel sistema giudiziario italiano e nella lotta alla criminalità e alla corruzione. Se sento parlare di semplificazione del processo civile che non si concretizzi nella solita aggiunta di riti o nel solito stravolgimento totale di quello che è stato fatto dal Governo precedente, parlo di una rivoluzione metodologica, perché negli ultimi vent'anni gli addetti ai lavori, e conseguentemente i cittadini che si rivolgono ai tribunali, sono stati letteralmente massacrati dalla schizofrenia con cui il legislatore ha inondato, come se fosse uno tsunami, i tribunali e le aule giudiziarie di riti e di norme nuove che affrontavano tempi fisiologici di interpretazione di almeno un quinquennio in cui i diritti dei cittadini viaggiavano nell'incertezza totale. Da questo punto di vista, è questa la discontinuità che cerco: discontinuità nella metodologia e nei temi.

Qualcuno ha apprezzato il mio tono pacato, ma voglio chiarire che tengo a un rapporto che non sia mai esclusivamente formale o patinato. Qui stiamo parlando di giustizia e chiedo alle forze di opposizione di avere un rapporto diretto e franco con la maggioranza, così come la maggioranza lo avrà con le forze di opposizione senza girarci troppo attorno, perché di giustizia si deve cominciare a parlare non in termini di cavillo o di ideologie che per un ventennio hanno impregnato la giustizia di leggi e di obiettivi che ai cittadini non interessavano nella maniera più assoluta. Parliamo di giustizia nell'interesse dei cittadini e dobbiamo essere franchi nel rapporto.

In questo senso, non sono per buttare all'aria quello che è stato fatto e posso anche fare alcuni esempi. Faccio l'esempio dell'enorme lavoro che è stato fatto da chi mi ha preceduto in termini di organizzazione giudiziaria dal punto di vista strutturale, quantomeno per quanto riguarda le basi di un monitoraggio che oggi abbiamo e che possa prendere in considerazione le deficienze strutturali dei nostri tribunali. Purtroppo si parla soltanto di basi su cui ci dobbiamo adoperare per cercare delle soluzioni.

Attualmente posso dire di aver trovato un altissimo livello di professionalità nel Ministero che si è rivelata utilissima per la soluzione – finora parziale, speriamo completa nel giro di pochi giorni – della situazione di Bari.

Faccio riferimento alla riforma fallimentare, su cui viaggeremo in continuità, non fosse altro che per rivoluzionare completamente il paradigma culturale per cui l'imprenditore che si trova a fallire ha necessariamente una colpa. In un tempo di crisi come questo, l'imprenditore non si deve sentire sotto accusa se perviene una situazione di crisi, ma deve sen-

tire che lo Stato gli è vicino nel fornirgli tutti gli strumenti che possano permettergli anche di risanare l'azienda, magari sotto gli occhi vigili del tribunale o con l'aiuto dello Stato; mi riferisco ad esempio alla procedura di allerta.

Un intervento che verrà fatto sulla riforma fallimentare sarà in sostanziale continuità con la filosofia di fondo e con le norme della legge delega. Ci sono interventi che dobbiamo necessariamente apportare che si basano semplicemente sul dibattito dottrinale e giudiziario che si è svolto in questo mese attraverso convegni di tutti gli addetti ai lavori. Da quando è entrata in vigore la legge delega ad oggi, tutto il dibattito, anche di chi aveva lavorato alla legge delega, ha dimostrato che effettivamente bisogna intervenire per correggere le norme in quel punto.

Sempre in termini di continuità – in questo caso «costretta» – e comunque per non dare l'idea del voler buttare tutto all'aria, ci ritroviamo ad affrontare una riforma dell'ordinamento penitenziario che sinceramente non avrei mai voluto affrontare in questi termini sostanziali e temporali. Per chiarezza, considero gravissimo il fatto che chi ha portato avanti quella riforma penitenziaria nella scorsa legislatura (come citato ad esempio dalla senatrice Rossomando) abbia parlato di confronto; io nego questa circostanza: il confronto non c'è stato nella maniera più assoluta. Non c'è stato non solo con le forze dell'opposizione, ma nemmeno con le allora forze di maggioranza, perché faccio presente che proprio questa Commissione presentò – se non erro – diciotto condizioni. Attenzione, diciotto condizioni che non erano poste dalle forze di opposizione, ma dall'allora maggioranza. Il Governo le ha ignorate totalmente e poi, per la sostanziale impopolarità di quella riforma, ha deciso di fare un passo indietro sotto elezioni, salvo poi, quando le elezioni le aveva vinte la nuova maggioranza, mandare comunque avanti il lavoro.

Direi che è una dimostrazione di dialogo rara nella storia della Repubblica il fatto di non dire – io e la maggioranza che rappresenta il Governo – «guardate, visto che avete fatto tutto questo caos, prendo la riforma e la butto nel cestino». Non c'è stato questo atteggiamento, ma si è cercato, laddove possibile, nonostante l'atteggiamento irresponsabile dell'allora maggioranza, di capire cosa possa essere compatibile con la nuova linea politica del Governo; lo sapete, visto che oggi dovete esprimere un parere. Se non entro di più nel dettaglio della riforma penitenziaria è perché rispetto il Parlamento e questa Commissione che proprio oggi deve esprimere un parere. Avrete modo di dialogare con il Governo in quella sede.

Per quanto riguarda il tema dell'agente sotto copertura, in qualche intervento si è chiesto di specificare la differenza con l'agente provocatore. Ho fatto riferimento alla Convenzione di Merida che parla di agenti sotto copertura. Sicuramente lo sforzo degli uffici del Ministero in questo momento è proprio di far sì che l'agente sotto copertura, che è uno strumento fondamentale, possa però avere una cornice di costituzionalità e non sciogliere nella dimensione dell'agente provocatore *sic et simpliciter* che attualmente non sarebbe forse compatibile con i principi costituzionali.

Però bisogna fare attenzione: l'agente sotto copertura è già utilizzato nella lotta alla mafia, nella lotta al terrorismo e nella lotta al traffico di stupefacenti; ci sono settori in cui è utilizzato. Viene un momento in cui l'agente sotto copertura deve sentirsi garantito, perché – per capirsi – si trova sempre in un costante bivio per il rischio di commettere reati nella sua posizione sotto copertura. L'agente, che lavorerà anche nel settore della corruzione, dovrà sentirsi garantito. Faccio un esempio concreto: arriva il momento in cui l'agente sotto copertura, che sta cercando di smascherare un'associazione a delinquere sul traffico di stupefacenti, deve comprare la droga. In quel caso non c'è una provocazione, ma è chiaramente una conseguenza della sua dimensione di agente sotto copertura. Stiamo quindi cercando di tracciare una cornice di costituzionalità: su questo chiaramente ci confronteremo. Voglio che sappiate che c'è massima attenzione sul punto.

Sulle intercettazioni voglio innanzitutto chiarire, perché è stato posto come spunto di riflessione fondamentale, rispetto a tutte le attrezzature che sono state acquistate e ai soldi spesi per quelle attrezzature, chiaramente nella cornice della nuova norma che si voleva portare avanti, che ho subito chiesto agli uffici del Ministero se per caso un cambiamento di normativa sulle intercettazioni potrebbe comportare buttare i soldi dei cittadini. Su questo vi posso assicurare – e sono stato assicurato – che le attrezzature che sono state acquistate per le intercettazioni prescindono dalla normativa, anche se chiaramente chi le ha acquistate lo faceva in quell'ottica, e potranno essere utilizzate per le nuove normative sulle intercettazioni, perché di fatto migliorano la raccolta delle stesse.

Sempre riguardo alle intercettazioni, la senatrice Valente chiedeva se non convenga forse attuare la legge per un periodo e dopo tornare indietro o valutare i termini di scrittura. La risposta della maggioranza è assolutamente negativa, perché quella legge, dal nostro punto di vista, è gravemente dannosa rispetto alla lotta alla corruzione e gravemente lesiva dei diritti di tutte le persone coinvolte nel procedimento in cui vengono raccolte le intercettazioni, compresa prima di tutto la persona indagata.

Prendo atto che è stato fatto, seppure nell'ultima fase che ha portato alla normativa sulle intercettazioni, un lavoro di dialogo con alcune procure e voglio chiarire che l'ho ripreso, tant'è vero che ho già consultato sia tutte le procure distrettuali d'Italia, sia il Consiglio nazionale forense per avere un contributo da cui partire e stabilire – permettetemi la semplificazione – cosa piace e cosa non piace. Però dobbiamo prendere atto che, rispetto al risultato finale di quel dialogo, tutti gli addetti ai lavori, dagli avvocati ai magistrati, hanno richiesto di bloccare quella norma. Quindi, se un dialogo c'è stato, qualcosa si sarà inceppato nel corso di quel dialogo, perché il risultato non è piaciuto a nessuno. Quindi cosa verrà fatto? Verrà prorogata, per poterla riscrivere con il contributo di tutti.

È vero che nella scorsa legislatura abbiamo parlato di legge bavaglio; questo mi consente di chiarire un approccio completamente in discontinuità. La giustizia non è un fatto che riguarda esclusivamente la politica o i politici, perché tante materie, come quella delle intercettazioni o quella

della prescrizione, sono state affrontate con l'approccio di chi aveva preoccupazioni che riguardavano la politica e, in particolare, i politici o alcuni politici. Queste erano preoccupazioni rispetto alle quali c'era il totale disinteresse dei cittadini italiani. È vero che alle intercettazioni si lega un diritto di cronaca; io rivendico di aver anche indossato un bavaglio, tra i banchi dell'opposizione, per denunciare la grave lesione del diritto di cronaca che stava derivando dalla prima versione della legge sulle intercettazioni. Registro che, forse anche grazie a quelle denunce e a quel dibattito molto acceso, poi nella parte finale questo aspetto si è attenuato. Ma c'è sicuramente un problema di equilibrio con il diritto all'informazione, che verrà preso in considerazione, così come verrà preso assolutamente in considerazione il diritto dei cittadini a che venga rispettata la loro *privacy*. La materia delle intercettazioni è chiaramente delicatissima e su di essa faremo tutte le valutazioni del caso, ma certamente ci sarà una discontinuità rispetto a quanto è stato fatto fino a questo punto.

Riguardo alla semplificazione, come ho detto all'inizio della mia replica, secondo me l'approccio è in totale discontinuità, perché – ripeto, non si vuole stravolgere nulla – si tratta di intervenire chirurgicamente sul rito, per cercare di modellarlo su esigenze che ormai sono sentite da tutti. Penso all'esistenza di alcuni termini che nemmeno gli addetti ai lavori comprendono, se non per cadenzare ulteriormente i tempi del processo. Mi stupisce che ci siano critiche rispetto all'unificazione degli atti introduttivi nel ricorso. Tutti sappiamo infatti che, a livello di fissazione della prima udienza, non c'è alcuna differenza nella prassi tra l'atto di citazione e il ricorso; anche quando nell'atto di citazione si inserisce una data, il magistrato vedrà qual è il suo ruolo, vedrà la prima data quando deve andare e fisserà una data compatibile con il suo ruolo. Ci sono magistrati (ma sono pochissimi in tutta Italia) che attualmente rispettano la data in atto di citazione; però, attenzione, non chi la rispetta per poi dire che ci si vede quel giorno e poi si rinvia a un'altra data, salvi i diritti di prima udienza. Ci sono delle prassi virtuose, pochissime, in cui viene sostanzialmente rispettato; in quei casi, la sostituzione del ricorso non impedirà a quel magistrato, che è già virtuoso con l'atto di citazione, di esserlo ancora di più di fronte al ricorso, che gli permetterà di migliorare l'organizzazione del suo ruolo.

Non sfuggirà a nessuno degli addetti ai lavori presenti in questa Commissione che la differenza tra atto di citazione e ricorso presenta uno sdoppiamento dei vari adempimenti della cancelleria, già solo per il fatto che devono tenere due pile di fascicoli e quindi di adempimenti, e non sfuggirà che a volte, nell'incertezza del rito che l'avvocato deve seguire (perché magari c'è un'interpretazione contrastante), l'avvocato decide, nel dubbio, di fare l'atto di citazione e poi deposita immediatamente la velina, in modo tale, se per caso era un ricorso, da essere sempre nei termini (viceversa, se fa ricorso, lo notifica). Insomma, dobbiamo completamente cancellare tutti questi aspetti, che ormai sono soltanto burocratici, per arrivare a un processo che guardi alla tutela dei diritti e basta, non alla

ricerca fine a se stessa di quale rito individuare o di quale atto introduttivo individuare per tutelare quel diritto.

Riguardo alla prescrizione, so che l'argomento è delicatissimo, però la prescrizione è il settore in cui c'è la maggiore distanza tra chi fa politica dentro le istituzioni e il cittadino comune. Non c'è argomento giuridico di nessun tipo e vi invito, se ce l'avete, a portarmelo; questo è un punto che mi mette in totale difficoltà nel momento in cui devo spiegarlo a un cittadino italiano che si è rivolto a un tribunale e che aspetta diligentemente non una vendetta, niente di tutto questo, ma solo una risposta di giustizia (pensando che, se paga le tasse, gli verrà data giustizia). Magari è uno che ha fatto una denuncia, magari una denuncia su un reato particolare, un reato odioso; magari ha denunciato un criminale che stava commettendo un furto ai suoi danni e magari ha paura di ritrovarsi quel criminale impunito per la strada. Magari c'è un'indagine e c'è un primo grado; poi ci si presenta in appello e il giudice dice che è finito tutto e che si va tutti a casa. Questo non è più possibile e non è più accettabile, da nessun punto di vista, perché lo Stato non può permettersi tutto ciò. Prendo l'ultimo dei punti di vista, quello economico: lo Stato non può permettersi di portare avanti indagini e processi e di spendere soldi per poi far finire tutto a tarallucci e vino.

VALENTE (*PD*). Quello che sta vent'anni sotto processo e poi è innocente?

BONAFEDE, *ministro della giustizia*. Perfetto, ora ci arrivo.

Allora, la ragionevole durata del processo non deve pesare su nessuna delle persone sedute in tribunale; la ragionevole durata del processo deve pesare sulle spalle dello Stato (lo Stato e tutte le sue diramazioni); questo vuol dire investire risorse affinché i tempi ragionevoli del processo siano garantiti. Io non posso far sì che le procure e i tribunali debbano lavorare in situazioni allucinanti, che poi sono anche incresciose per gli avvocati, ad esempio, o per i cancellieri, e poi dire che comunque i magistrati italiani hanno un livello di produttività superiore a tutti i colleghi in Europa. Io non posso riempire le scrivanie, riempire le aule e poi dire che c'è la scadenza. Allora preferisco far sì che ci siano scrivanie più larghe, far sì che ci siano tribunali più funzionanti, far sì che la giustizia funzioni in maniera tale che un cittadino che si rivolge alla giustizia, sia nelle vesti di persona offesa dal reato, sia nelle vesti – ci tengo a dirlo – di imputato, possa avere una risposta di giustizia. Lo Stato deve accertare se il fatto è avvenuto o meno e, in tempi ragionevoli, deve valutare se quel fatto configura un reato o meno.

CIRINNÀ (*PD*). Questo deve avvenire parallelamente, signor Ministro.

BONAFEDE, *ministro della giustizia*. Certamente.

Nel contratto di Governo questi due aspetti, l'investimento e la prescrizione, sono strettamente collegati, proprio nelle stesse due righe. Non

ho dubbi sul fatto che, se oggi intervenissimo con l'interruzione della prescrizione *sine die* dal momento del rinvio a giudizio, avremmo un effetto materiale che attualmente i tribunali e le procure non possono permettersi. È per questo che il punto di partenza è la sentenza di primo grado; ripeto, il punto di partenza di un percorso di studio che sta affrontando tutti i tratti concreti di una norma come questa.

Però – credetemi – non ce la faccio più a vedere familiari di vittime di reato che corrono contro il tempo – loro corrono contro il tempo – per avere una risposta di giustizia. Faccio lo stesso esempio da cinque anni e continuerò a farlo: penso ai familiari delle vittime della strage di Viareggio, dove il tribunale – per avere un'idea – è stato velocissimo. Parliamo di un tribunale che faceva due udienze a settimana. Per correre contro il tempo, arriva alla sentenza di primo grado senza far cadere nessuno dei reati in prescrizione e adesso però, dopo la sentenza di primo grado, i primi due reati sono caduti in prescrizione e verranno dichiarati estinti dalla corte d'appello.

Questa situazione non è spiegabile a chi in quella strage ha perso una moglie e due figli; non è spiegabile. Mettiamocelo in testa e usciamo dalle vesti dell'addetto ai lavori che dimentica completamente che la giustizia, per essere considerata ottima giustizia, lo deve essere prima di tutto nella percezione che ne ha il cittadino. A questo tengo molto, perché dobbiamo guardare alla giustizia – lo chiedevo al ministro Orlando e adesso lo faccio a maggior ragione io – con gli occhi del cittadino. Chiaramente i reati più gravi hanno termini di altro tipo, però anche rispetto ai piccoli reati, in una strage, non viene compreso il significato o la *ratio* di quella norma.

Riguardo ai giudici onorari non sono intervenuto, però mi fa piacere che avete posto il tema. Sapete che la problematica è incredibilmente complessa sotto tutti i punti di vista. Secondo me, non è mai stata affrontata in maniera strutturale. Mi rendo conto del fatto che oggi una delle colonne portanti della giustizia è rappresentata da una categoria di giudici che vivono nella totale precarietà e questo chiaramente non è possibile. Vi faccio solo presente che il 18 luglio inizierò le consultazioni proprio con i giudici onorari. Ho cercato di spalancare le porte a tutte le associazioni che su base nazionale lavorano nell'universo giustizia. Chiaramente ho una mia idea, che va nella direzione di cercare di risolvere gli aspetti del precariato. Poi, secondo me, gli investimenti nella giustizia devono prima di tutto guardare a un ampliamento della magistratura ordinaria; su questo non c'è dubbio. Però ci troviamo in questa situazione. Preferisco, prima di esprimere una linea completa del Governo, dialogare con le associazioni che rappresentano i magistrati onorari.

Per quanto riguarda le carceri, ho già fatto il discorso sulla riforma penitenziaria. Mi limito semplicemente a dire quanto segue: le statistiche mostrano che c'è una minore recidiva nei casi in cui si vada a eseguire la pena con misure alternative. Quelle statistiche sono sicuramente importanti, ma sono fatte sulla base dello stato attuale, in cui ci sono dei paletti ben precisi in cui vengono concessi i benefici penitenziari. Non è che sulla base di quella statistica posso giustificare l'azzeramento di quei paletti,

che è quello che prova a fare la riforma penitenziaria. Devo considerare che quelle misure stanno dando risultati però in presenza di paletti ben precisi, per cui bisogna considerare alcuni aspetti importanti.

Dire che il detenuto ha diritti di diverso tipo, ma poi sapere che vive in una situazione carceraria in cui quei diritti non esistono, mi sa di un diritto che vive in astratto ma non in concreto. Allora, oggettivamente la situazione delle carceri è gravissima e oggettivamente chi ha investito in misure alternative, benefici penitenziari in genere, svuotacarceri (di questo in alcuni casi si è parlato), l'ha fatto, dal mio punto di vista, con lo scopo di sottrarre l'Italia alle sanzioni europee piuttosto che con il fine nobilissimo di migliorare la vita di chi sta in carcere. È vero che per chi sta in carcere anche un metro quadrato in più di spazio è vitale, però possiamo dire che ci si è fermati soltanto a questo, perché chi sta in carcere in questo momento vive in situazioni totalmente lesive della minima dignità umana sia in termini di edilizia carceraria, sia in termini di manutenzione ordinaria e straordinaria. Tante volte ci sono intere parti di istituto penitenziario che sono completamente chiuse per situazioni inimmaginabili, dove bisognerà intervenire in termini di manutenzione ordinaria e straordinaria.

Per quanto riguarda l'edilizia carceraria, ripeto: il carcere non è l'unica pena. Ci mancherebbe; non vogliamo fare passi indietro. C'è da investire in tutto, ma dobbiamo fare attenzione anche lì a non minare il principio sacrosanto della certezza della pena. Possiamo anche girarci intorno, ma aver detto nella scorsa legislatura che la liberazione anticipata speciale non era più di quarantacinque giorni a semestre ma – se non ricordo male – di settantacinque giorni a semestre è uno svuotacarceri. Non ci sono altre parole e non c'è nessuna argomentazione, giuridica e non giuridica, che possa giustificare a un cittadino che sei mesi di condanna non sono nella realtà sei mesi ma tre mesi e mezzo. Il cittadino non lo capisce; preferisce non essere preso per i fondelli e sapere che la condanna è di tre mesi e mezzo. L'avvocato non può dirgli: è stato condannato a sei mesi, però sei mesi in carcere equivalgono a tre mesi e mezzo. Non ho problemi a dire che delle misure adottate, prese singolarmente, potevano avere – le ha citate la senatrice Rossomando – una funzione: parlo della tenuità del fatto e della giustizia riparativa. In sé per sé in un sistema armonico potevano avere un senso, ma buttate lì una dopo l'altra hanno avuto soltanto un effetto deflattivo, spesso rischiando di ledere i diritti che già sono difficili da tutelare.

Sulla giustizia riparativa ci fu un dibattito. Questo istituto – ricordo a me stesso – dà la possibilità alla persona imputata di presentarsi in udienza e dare soldi per chiudere il processo penale, che è già una contraddizione in termini perché il nostro ordinamento dice alla persona offesa dal reato di decidere tra civile e penale: con il civile ha un risarcimento del danno, con il penale lo Stato agisce in termini di pena. Chiaramente parliamo dei reati perseguibili a querela. Se gli do questa opzione e opta per il penale, poi è già una contraddizione in termini che, alla prima udienza, la persona imputata si presenti e dica: prendi questi soldi e la

chiudiamo qui. Tra l'altro, senza che la persona offesa dal reato e che ha fatto magari la denuncia sia interpellata.

Ricordo a me stesso che nella scorsa legislatura le opposizioni dissero – questo per me è un esempio di opposizione costruttiva – che poteva andare bene sui reati patrimoniali, ma che almeno sui reati contro la persona bisogna cercare di ascoltare la persona offesa dal reato per vedere se è d'accordo con la chiusura del processo. Venne detto di no e questo portò a un caso che purtroppo poi venne riportato. Guardate che un caso del genere è un messaggio devastante su un settore particolare come lo *stalking*. Una donna che si era determinata a denunciare (e tutti sappiamo quale travaglio spirituale e psicologico deve passare una donna prima di denunciare il suo *stalker*) alla prima udienza si è vista «chiudere la bocca» sulla base di un pagamento, che non ricordo se era tra i 1.500 e i 2.500 euro. Questo portò poi – non c'è problema a dirlo – a una correzione normativa che però, con un po' di dibattito costruttivo in più, avrebbe potuto anche essere apportata precedentemente.

La certezza della pena (di qualsiasi pena parliamo) è uno dei settori più importanti per recuperare la credibilità della giustizia. Ripeto, non è possibile che il cittadino si rivolga al suo avvocato per chiedere a quanto è stato condannato un delinquente per sentirsi rispondere, anche se è stato condannato a quattro anni, non andrà in carcere neanche un giorno. I cittadini non lo capiscono più. È inutile riportare dati sulle minori denunce come se questo comportasse un minor numero di reati, perché vuol dire essere fuori dal mondo. I cittadini non vanno più a denunciare perché sanno che la giustizia non funziona e che non hanno risposta. La frustrazione non è soltanto del cittadino, ma anche dei servitori dello Stato che indossano la divisa, delle Forze dell'ordine, che magari riescono ad arrestare un criminale e poi lo vedono per strada dopo un periodo brevissimo.

Allora ricostruiamo un sistema armonico, che abbia una logica comprensibile ai cittadini. Non si tratta di prendere applausi, non è populismo, non sono umori popolari. Smettiamola di etichettare la voce del cittadino e del popolo italiano come la voce di qualcuno che, siccome ha problemi, butta tutto sulle spalle della politica. Non è così. Quando una persona vuole risposta in termini di certezza della pena, il suo non è un umore popolare, ma una legittima istanza da parte di cittadini italiani che qui siamo chiamati a rappresentare.

Per quanto riguarda l'indipendenza della magistratura, ribadisco che il primo segnale di rispetto sta nel fatto che l'iniziativa di legge su questo punto sarà certamente parlamentare. Ricordo a chi non lo rammenta che nella scorsa legislatura persone degnissime – il mio non è un attacco personale, ci mancherebbe – che hanno anche probabilmente lavorato bene, anzi che hanno lavorato bene, hanno fatto il salto dal Governo in carica (cosa che non si era mai vista nella storia della Repubblica) direttamente al Consiglio superiore della magistratura. Devo ricordare che Sottosegretari del Governo della scorsa legislatura sono stati per caso intercettati mentre mandavano messaggi ad alcuni magistrati su cosa votare nella parte togata del CSM. Anche su questo vi posso garantire che ci sarà discontinuità.

Una delle mie prime uscite da Ministro è stata proprio al CSM, dove ho garantito totale correttezza nei rapporti, totale collaborazione anche su sfide importanti, come quella lanciata ad esempio dalla senatrice Rosso-mando sulla cooperazione internazionale. C'è una grande volontà di coltivare tutti i rapporti, peraltro già iniziati in maniera proficua, a livello internazionale sulle grandi battaglie, soprattutto nella lotta alla criminalità, in tutti i settori. Ad esempio, c'è da lavorare sulla procura europea. Ho già detto che da parte del Governo c'è totale disponibilità al dialogo, sempre consapevoli che ciascuno, nel proprio ruolo, deve rivendicare la propria prerogativa in termini di scelte che verranno fatte.

Alcuni degli argomenti toccati nel dibattito non sono contemplati nel contratto di Governo. Se c'è una cosa che possiamo condividere tutti è che il contratto di Governo dà una totale trasparenza su ciò che le parti politiche vogliono fare e su ciò che possono fare. Parliamo, infatti, di due parti politiche che hanno una provenienza certamente differente, che hanno percorsi certamente differenti e che hanno individuato i settori su cui interverranno. Quindi, tutto ciò che non trovate nel contratto di Governo, è perché il Governo non si è legittimamente impegnato a farlo in quanto c'era una distanza eccessiva tra le parti. Ciò non vuol dire che, laddove vi fossero temi a cui le forze dell'opposizione sono particolarmente sensibili (ma in generale tutti i temi) che verranno portati in Parlamento come proposte, quelle proposte – anche laddove non vi sia una presa di posizione iniziale nel contratto di Governo – la maggioranza non sia disponibile a prenderle in considerazione. Per esempio, uno degli argomenti non contemplati è relativo a un qualsiasi intervento sull'ordine dei giornalisti.

Per quanto riguarda la geografia giudiziaria, sono d'accordo sul fatto che tanti «tribunalini» (chiamiamoli così, anche se in alcuni casi si parla di «tribunaloni») probabilmente non dovevano essere chiusi. Però dobbiamo essere tutti d'accordo sul fatto che un conto è non chiudere un tribunale, altro conto è riaprirlo. Le difficoltà economiche sono certamente di livelli completamente differenti. Allora vi posso dire qual è il punto di partenza: innanzitutto individuare le situazioni geografiche che rendono oggettivamente più difficile l'accesso alla giustizia.

Apro una parentesi. Relativamente all'accesso alla giustizia mi è stato chiesto se fossi contento del fatto che sono diminuite le cause. No, a me il dato quantitativo, preso in sé per sé, non interessa nella maniera più assoluta se non c'è uno studio sul motivo per cui si arriva a quel dato quantitativo. Infatti, se una persona va dall'avvocato e gli chiede se ha diritto a una certa cosa e gli viene risposto di sì ma, per i costi e la durata, il cittadino – lo sappiamo tutti – si alza e saluta, è chiaro che diminuiscono i numeri del contenzioso civile, ma questo non equivale al miglioramento del servizio della giustizia, anzi equivale alla morte di tale servizio. Quindi ci sarà sempre una valutazione dei numeri, cui seguirà sempre una ricerca del dato qualitativo.

Sulla geografia giudiziaria – ripeto – si interverrà sulle situazioni geograficamente più difficili in termini di accesso alla giustizia; una per tutte, la questione delle isole. Anche in quel caso, però, occorre valutare,

perché ci sono isole in cui vi sono tribunali che hanno un contenzioso importante e ci sono altre isole che hanno tribunali con un contenzioso di poche cause all'anno. In quel caso bisogna fare una valutazione.

È poi in corso uno studio sui territori con un alto livello di insediamento della criminalità organizzata. Chiaramente lì la chiusura di un tribunale può comportare, o in alcuni casi ha comportato, il fatto che venisse meno un presidio di legalità, e in alcune parti d'Italia non ce lo possiamo permettere. Ripeto, è in atto uno studio che ho commissionato all'interno del Ministero per cercare di valutare tutti i dati, tra cui quelli richiesti dal senatore Giarrusso.

A tal proposito, mi aggancio al tema delle riforme che hanno un impatto sulla geografia giudiziaria ogni volta che vengono distrettualizzati alcuni settori: parlo per esempio – vi accennava il senatore Cucca – del tribunale delle imprese. È chiaro che se il tribunale delle imprese in una Regione viene fissato soltanto nel capoluogo di Regione, questo può comportare per le imprese un minore accesso al servizio giustizia in termini di costi. Su tutti questi aspetti verrà fatta una riflessione accurata, prendendo però in considerazione che, da questo punto di vista, il processo telematico va fortemente incontro alla possibilità di compensare la distanza fisica che si viene a creare.

Il presidente Grasso ha sollevato l'esigenza delle notifiche a mezzo PEC: queste dovrebbero partire sul penale – il condizionale è d'obbligo – a settembre.

In risposta a chi mi ha posto domande rispetto allo scorrimento delle graduatorie, tema fondamentale per il personale, sono previste a settembre 450 assunzioni a scorrimento della graduatoria; questo – lo dico onestamente – in continuità con il processo iniziato da chi mi ha preceduto.

Riguardo un aspetto per me importantissimo, i minori, ci saranno investimenti in questo settore, non soltanto in termini di giustizia minorile *post reato*. La giustizia in Italia viene concepita come un'entità con cui ci si deve confrontare in età adulta, quando qualcosa è andato male. Dobbiamo rivoluzionare e ribaltare completamente questo paradigma e far sì che la giustizia agisca in via preventiva in termini culturali. Per questo ho avviato immediatamente un percorso comune con il Ministro della pubblica istruzione, perché intendo avviare un programma che diffonda il senso della legalità e della giustizia tra gli studenti del nostro Paese nella fase in cui sono ancora molto ricettivi rispetto al messaggio di legalità. Lo dico perché i primi i magistrati antimafia li ho visti nelle scuole e vi posso dire che ciò ha rappresentato la premessa culturale della mia vita e del mio approccio al diritto.

Da questo punto di vista, ci sarà un intervento in termini di prevenzione culturale e verranno fatti degli investimenti. Ho già avviato percorsi comuni con il Ministro dei beni e delle attività culturali nelle carceri minorili. Il ministro Bonisoli mi ha detto che dobbiamo inondare le carceri minorili di cultura, perché quello è uno dei terreni più importanti di recupero. C'è massima attenzione da questo punto di vista e si concretizzerà anche nell'investimento di risorse nella struttura ministeriale, perché il di-

partimento che si occupa in questo momento di giustizia minorile è fortemente meno potenziato rispetto agli altri dipartimenti. Tra l'altro, è lo stesso dipartimento che si occupa dell'esecuzione della pena fuori dal carcere. Ho già comunicato, recandomi personalmente al dipartimento, che ci sarà un investimento anche nella struttura ministeriale.

Sempre in termini di minori e di famiglia, sono molto sensibile alla questione dei tribunali minorili che non verranno toccati da un punto di vista penale. È una follia stravolgere il processo: parliamo dell'aspetto penale, poi di tutto l'aspetto del maggiore coordinamento o del fare magari un discorso diversificato per il civile possiamo parlare (in merito il contratto di Governo non si esprime), ma sicuramente c'è disponibilità al dialogo. Il processo minorile penale in Italia è un modello per l'Europa. Faccio presente che è un modello grazie all'iniziativa portata avanti da una parlamentare del Partito Democratico in Europa, la europarlamentare Chinnici, che ha collaborato anche con il MoVimento 5 Stelle e con altre forze politiche nel configurare proprio quel modello come un modello per tutta l'Europa. Dal mio punto di vista, sarebbe quindi una follia stravolgere un tribunale che, quando funziona male, funziona male – diciamoci la verità – perché le risorse sono pochissime e perché i cancellieri nei tribunali minorili si portano la carta igienica da casa. Quindi, non è che, siccome funzionano male, dobbiamo cancellarli tutti e accorparli ai tribunali, dove ci sarebbe l'effetto devastante di un contatto costante tra criminali adulti e criminali minori. Il ragionamento deve essere contrario: funziona male perché non ci sono risorse? Bene, metto più risorse.

Molti hanno sollevato la questione della geografia giudiziaria per il discorso della giustizia di prossimità. Ci sono già certe realtà in Italia in cui viene sperimentato quantomeno lo sportello di prossimità, per esempio rispetto alla volontaria giurisdizione. Questo può essere un metodo – e vedremo quali saranno i risultati – con cui cercare di attenuare i problemi dati dalla revisione passata della geografia giudiziaria. Parlo per esempio di tutta la volontaria giurisdizione, dei procedimenti di interdizione, laddove il cittadino può rivolgersi al tribunale anche senza avvocato. Dunque, se è stato soppresso il tribunale, quantomeno uno sportello di prossimità, almeno in alcuni settori, potrebbe essere ripristinato per raccogliere nell'immediato e in prossimità le istanze dei cittadini in quegli ambiti in cui è possibile farlo.

Spero di non aver dimenticato nessuno dei temi sollevati e vi chiedo scusa se l'ho fatto. Ci sarà senz'altro la possibilità di confrontarci nel corso della legislatura.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro Bonafede per la sua disponibilità.

Dichiaro concluse le comunicazioni del Governo.

I lavori terminano alle ore 12,50.

